SERIE INFORME DE CONFERENCIAS, CURSOS Y REUNIONES No. 144

INFORME
del Seminario Sobre Capacitación Permanente en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas

Efectuado en la Universidad de Costa Rica del 4 al 6 de octubre 1977

IICA

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA – UCR
BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO – BID
INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS – OEA

CONTENIDO

Continuación del Contenido ...

Continuación del Contenido ...

I. ORGANISMOS PATROCINADORES

A. Organismo Auspiciador

La Universidad de Costa Rica es un organismo autónomo, de carácter superior, constituído por una comunidad de profesores, estudiantes y funcionarios administrativos, dedicado a la enseñanza, la investigación, la acción social, el estudio, la meditación, la creación artística y la difusión del conocimiento. Su propósito fundamental es obtener las transformaciones que la sociedad necesita para el logro del bien común. Para ello, la Universidad de Costa Rica, en su vinculación con el sector agrario del país, lleva a cabo sus actividades de enseñanza, investigación y acción social por medio de la Facultad de Agronomía constituída por las Escuelas de Economía Agrícola, Fitotecnia y Zootecnia y cuyos objetivos se dirigen a la coordinación de (i) la enseñanza superior en todas las disciplinas científicas y técnicas, propias y afines, relacionadas con las ciencias agrícolas y pecuarias; (ii) los programas de investigación cuyos resultados divulga en pro del mejoramiento y fomento de la producción agropecuaria y (iii) la extensión cultural por todos los medios, especialmente en lo que se refiere a aspectos de desarrollo rural y desarrollo agropecuario.

B. Organismo Administrador

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es el organismo financiero de carácter público y alcance regional para el Sistema Interamericano. Fue establecido en el año 1959 con el propósito de contribuir a acelerar el desarrollo y mejoramiento económico-social de los países miembros. Para ello, el BID procura el adecuado financiamiento de proyectos de los diferentes sectores de la economía. A través de la División de Adiestramiento, diseña, organiza y conduce o apoya cursos y seminarios sobre diversos temas especializados, comenzando desde la pre-inversión (determinación de metas globales, programación sectorial e identificación, formulación y evaluación de proyectos), pasando por la inversión (fuentes de financiamiento internas y externas) y llegando a la pos-inversión (administración de proyectos y administración en general).

C. Organismo Ejecutor

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) es el organismo especializado de la OEA para el sector agropecuario. Fue establecido en 1942 por los gobiernos americanos con el propósito de ayudar a los países a estimular y promover el desarrollo rural como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de la población. Para ello, el IICA procura el fortalecimiento institucional de los organismos sectoriales representantivos, a través de líneas de acción que concretan y concentran las actividades de cooperación técnica a los países, para cuya ejecución utiliza como instrumentos la educación, la capacitación, la investigación, la asesoría directa, el funcionamiento de comisiones permanentes y el apoyo a los organismos profesionales.

II. DISEÑO DEL SEMINARIO

A. Antecedentes

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) convinieron en realizar un Programa de Adiestramiento Conjunto en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas, con el propósito fundamental de contribuir al incremento de la capacidad de los países americanos para aumentar cualitativa y cuantitativamente la generación de proyectos de desarrollo agrario. Como resultado de mayor impacto de la aplicación del Programa, se espera, en cada uno de los países beneficiarios, fortalecer y consolidar los respectivos organismos sectoriales encargados de conducir la política agraria y el sistema de planificación en que está involucrada la problemática de los proyectos agrícolas; además, sentar las bases para la creación de sus propios mecanismos de enseñanza y capacitación en la materia.

El Convenio IICA/BID tiende también, como uno de los productos significativos de su propósito fundamental y de sus objetivos por actividades, a la creación de conciencia en los organismos y funcionarios sectoriales para poner en evidencia la necesidad de que los países institucionalicen equipos multidisciplinarios especializados, adscritos en unidades de proyectos agrícolas ubicadas en el más alto nivel del correspondiente subsistema de planificación sectorial. Asimismo, busca crear conciencia en cuanto al indispensable establecimiento de un apropiado mecanismo de coordinación y apoyo a fin de hacer más provechosa la participación intra e intersectorial en el tratamiento de los proyectos agrícolas.

Dentro de este contexto, la Universidad de Costa Rica solicitó al Convenio IICA/BID la realización de un seminario específico para debatir los aspectos mencionados, con la participación directa de especialistas de acreditada formación y experiencia en el campo de la capacitación en proyectos agrícolas, y la intervención activa de funcionarios de organismos del sector agrario, gubernamentales y universitarios, que tengan las primeras responsabilidades en el proceso de toma de decisiones que afecta a la realidad de los proyectos agrícolas.

El presente seminario, por tanto, fue diseñado para satisfacer tales inquietudes y, consecuentemente, lograr respuestas concretas a la meta de institucionalizar una actividad de capacitación permanente en preparación y evaluación de proyectos agrícolas en Costa Rica.

B. Objetivos

1. Analizar experiencias, nacionales e internacionales, de enseñanza y capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

2. Promover el desarrollo de una labor constante de capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas en Costa Rica.

3. Analizar criterios conceptuales y operacionales que permitirían la institucionalización de una estructura de capacitación permanente en preparación y evaluación de proyectos agrícolas en Costa Rica.

C. Temario

1. Experiencias en enseñanza y capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

Dos sesiones para exposición y debate de las experiencias, nacionales e internacionales, en enseñanza y capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

1.1 Primera Sesión

Experiencias internacionales del Convenio IICA/BID mediante los Ciclos PEPA, expuestas en dos partes: a) consideradas en su totalidad y b) referidas a algunos países en los cuales los Ciclos PEPA se han dado más de una vez, lo que se ha interpretado como una positiva significación de la importancia que los correspondientes organismos del sector agrario asignan a este instrumento de capacitación.

1.2 Segunda Sesión

Experiencia específica de Costa Rica en el nivel de la enseñanza universitaria, introducida en la Escuela de Economía Agrícola como resultado del Contrato UCR/IICA.

2. Aspectos institucionales de los proyectos agrícolas

Tres sesiones para exposición y debate de los más significativos aspectos institucionales de los proyectos agrícolas:

2.1 Tercera Sesión

Limitaciones de significación evidente como factores de interferencia en la ejecución de los estudios de un proyecto agrícola, con énfasis en el nivel de factibilidad, y que devienen en elementos causales de una insatisfactoria preparación y evaluación de los proyectos, y en consecuencia, de retardo en la toma de decisión para la inversión y el financiamiento.

2.2 Cuarta Sesión

Inventario de proyectos agrícolas con información análitica institucional sobre los organismos sectoriales encargados de su identificación, selección, preparación y evaluación.

2.3 Quinta Sesión

La coordinación institucional de los organismos sectoriales, e incluso intersectoriales, como factor indispensable en el proceso de un proyecto agrícola, en la fase de pre-inversión.

3. Características de los programas de capacitación.

Dos sesiones para exposición y debate de la concepción y características de los programas de capacitación en proyectos agrícolas de los principales organismos dedicados a esta labor, que se aplican y conducen en Costa Rica.

3.1 Sexta Sesión

El programa del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), incluyéndose aspectos analíticos de su experiencia en el país.

3.2 Sétima Sesión

El programa del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) expuesto en dos partes: a) la concepción general, referida no a lo que ha hecho o hace el BID, sino a lo que piensa respecto de las proyecciones y perspectivas de la capacitación en el campo de los proyectos agrícolas, incluyéndose los criterios de evaluación de los productos; y b) la concepción específica del programa conjunto BID-OFIPLAN, que tiene en pleno desarrollo un primer curso de capacitación, de nivel multisectorial.

4. Necesidad de capacitación permanente

Una sesión, la octava, para exposición y debate de los criterios conceptuales y operacionales que permitirían la institucionalización de una estructura de conducción, apoyo y coordinación sincronizadas, para la capacitación permanente en preparación y evaluación de proyectos agrícolas, en Costa Rica.

5. Resultados del seminario

Una sesión, la novena, para el pronunciamiento plenario sobre los documentos de los grupos de trabajo.

III. DESARROLLO DEL SEMINARIO

A. Fase de Organización

1. Solicitud de cooperación técnica

Con base en los resultados positivos del Contrato UCR/IICA, funcionarios de la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica pusieron de manifiesto el deseo institucional para la realización de un seminario cuyo objetivo principal permitiera entablar un diálogo entre funcionarios gubernamentales y universitarios del sector agrario del país, conducente a crear conciencia sobre la necesidad de establecer un sistema nacional para la capacitación permanente en preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

Los contactos iniciales fueron canalizados por conducto de la Oficina de Coordinación del Plan de Acción del IICA en Costa Rica, en busca de los mecanismos más apropiados para concretar la iniciativa. Esta acción llevó a la toma de contactos con el Coordinador General del Convenio IICA/BID (ATN/TF-1370-RE), quien acogió la idea por estar en concordancia con las actividades de capacitación previstas por el Comité de Programación y Evaluación, en su segunda reunión, y dispuso que el instructor asesor de la Zona Norte, con sede en Guatemala, viajase a San José, Costa Rica,para sostener reuniones de trabajo con los funcionarios del IICA y de los principales organismos nacionales que, por la naturaleza de sus funciones, deberían participar en la materialización de la iniciativa.

Ante la recepción favorable resultante, fue aceptada la solicitud de cooperación técnica formulada por la Universidad de Costa Rica, procediéndose a programar las acciones pertinentes contempladas en el Manual de Operaciones del Convenio IICA/BID para los efectos de la organización del seminario.

2. Carta de entendimiento

Con fecha 1° de agosto de 1977, se firmó la Carta de Entendimiento entre la Universidad de Costa Rica y el IICA, representados por el Decano de la Facultad de Agronomía,ingeniero Guillermo Yglesias, y el Coordinador del Plan de Acción en Costa Rica, ingeniero José Alberto Torres, respectivamente.

Conforme a los lineamientos del Convenio IICA/BID, el mencionado documento estableció fundamentalmente los siguientes puntos:

a. Objetivo de la cooperación técnica específica:

- Realizar un seminario cuyo diseño permitiera obtener, analizar y evaluar elementos de juicio para incentivar la creación de conciencia en los funcionarios gubernamentales y universitarios del sector agrario del país, acerca de la necesidad de institucionalizar un sistema nacional de capacitación permanente en preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

b. Organismo Nacional Auspiciador y Unidad de Coordinación

Universidad de Costa Rica y Escuela de Economía Agrícola, respectivamente.

c. Personal de dirección y coordinación

Director: Angel Camacho Rojas, Especialista en Proyectos Agrícolas de la Sede Central del IICA.

Coordinador: Walter Salas Ulate, Profesor de la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica.

d. Duración

Tres días, que posteriormente se fijaron del 4 al 6 de octubre, 1977.

e. Local

Auditorio de la Facultad de Agronomía, Universidad de Costa Rica.

3. Grupos de temas y sesiones

En concordancia con el propósito fundamental del seminario y teniendo en cuenta la oportunidad de propiciar un intercambio de criterios conceptuales para la toma de conciencia sobre el tema central, se previó un diseño que permitiera un orden sistemático en la exposición y debate de los temas seleccionados.

En la letra C del Capítulo II, se indica el detalle de los cuatro grupos de temas y las nueve sesiones que fueron programas para el desarrollo del seminario.

4. Participantes

a. Requisitos de participación institucional

El seminario estuvo dirigido fundamentalmente a funcionarios gubernamentales y universitarios del sector agrario cuya jerarquía y posición funcional les permiten una estrecha vinculación con la problemática de los proyectos agrícolas. También fue abierto a funcionarios representativos de la actividad privada y de organismos internacionales relacionados con el campo de los proyectos agrícolas.

b. Organismos invitados *

Con base en los requisitos de participación institucional fueron invitados 34 organismos nacionales y nueve internacionales; a saber:

* Clasificación según el "Estudio de la Organización Institucional del Sector Público Agropecuario" realizado por la Academia de Centroamérica; San José, Costa Rica, 1973.

6 organismos públicos centralizados: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Educación Pública y Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

15 organismo públicos descentralizados: Consejo Nacional de Producción, Instituto de Tierras y Colonización, Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, Instituto Nacional de Seguros, Instituto Mixto de Ayuda Social, Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad, Servicio Nacional de Electricidad, Oficina del Café, Junta de Defensa del Tabaco, Junta de Administratración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica, Banco Central de Costa Rica, Banco Nacional de Costa Rica, Banco de Costa Rica, Banco Anglo Costarricense y Banco Crédito Agrícola de Cartago.

2 organismos públicos no estatales: Instituto Nacional de Fomento Cooperativo y Liga Agrícola e Industrial de la Caña de Azúcar.

2 organismos privados de interés público: Asociación Bananera, S.A. y Corporación Costarricense de Desarrollo, S.A.

5 organismos privados: Cámara Nacional de Bananeros, Cámara Nacional de Cafetaleros, Cámara Nacional de Ganaderos, Fundación Costarricense para el Desarrollo y Academia de América.

4 organismo docentes: Universidad de Costa Rica, Universidad Nacional, Instituto Tecnológico de Cartago e Instituto Nacional de Aprendizaje.

9 organismos internacionales: Agencia para el Desarrollo Internacional, Organización de los Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Centroamericano de Integración Económica, Secretaría de Integración Económica Centroamericana, Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Social del Istmo Centroamericano, Instituto Centroamericano de Administración Pública y Tahal Consulting and Engineers Company.

c. Relación de participantes

En documento anexo (Capítulo VI), se presenta la lista de funcionarios participantes.

5. Expositores del tema

El seminario consideró la intervención de funcionarios internacionales con acreditada formación y experiencia en el campo de la capacitación en proyectos agrícolas, y de funcionarios nacionales que ocupan cargos de alta responsabilidad en las esferas gubernamentales y universitarias del sector agrario íntimamente relacionadas con la materia.

Con base en estos criterios, se programó la intervención de los siguientes profesionales: Fernando Suárez de Castro, Guillermo Grajales, Héctor Murcia y José Alberto Torres, del IICA; Jaime Romero-Torres, del BID; Jorge León, de OFIPLAN; Alejandro Quesada, de OPSA; Carlos Cordero, del ICAP; y Alvaro Cordero, de la UCR. A todos ellos se les extendió sendas invitaciones con indicación precisa del alcance de sus respectivas exposiciones.

6. Difusión

El seminario fue hecho público mediante boletines de prensa distribuídos por conducto de la Dirección de Información Pública del IICA; también mediante visitas y entrevistas personales en la mayoría de los organismos del sector agrario.

B. Fase de Ejecución

1. Metodología de trabajo

En concordancia con el diseño del seminario, se llevaron a cabo ocho sesiones generales de exposición y debate de los temas, cuatro sesiones de grupos de trabajo y una sesión plenaria.

Cada sesión general se desarrolló en dos partes: en la primera hora se presentó el expositor de tema. A continuación, durante la segunda hora, tuvo lugar el diálogo con los participantes,referido a comentarios preguntas y respuestas en busca de conceptualizar criterios y precisar elementos de juicio para la mejor comprensión del tema y su adecuada inserción en los resultados del seminario.

Las sesiones de grupos de trabajo tuvieron la finalidad de recabar las opiniones ad hoc de los participantes acerca de un grupo de temas específicos, con base en todo lo actuado en las sesiones generales. Cada grupo de trabajo, constituído de modo interinstitucional e interdisciplinario, produjo un documento cuyo contenido, en líneas generales, hizo referencia a un análisis del problema actual,sus causas y planteamientos de solución.

En la sesión plenaria se debatieron los documentos de los grupos de trabajo en forma amplia, lo que dio como resultado el enrriquecimiento de los planteamientos formulados por cada grupo.

2. Programa de trabajo

El seminario se desarrolló conforme al siguiente horario de actividades:

Martes 4 de octubre de 1977

8:00 a 9:00 a.m. Inauguración

9:00 a 9:10 a.m. Intermedio

9:10 a 10:50 a.m.	TEMA 1: La capacitación vía los Ciclos PEPA Primera Parte: Experiencia global del convenio IICA/BID; Fernando Suárez de Castro, IICA/San José. Segunda Parte: Experiencias en la Zona Andina; Guillermo Grajales, IICA/Perú.
10:50 a 11:00 a.m.	Intermedio
11:00 a 12:00 m.d.	Debate del TEMA 1
2:00 a 3:00 p.m.	TEMA 2: La enseñanza universitaria en Costa Rica; Héctor Murcia, IICA/Costa Rica.
3:00 a 3:50 p.m.	Debate del TEMA 2
3:50 a 4:00 p.m.	Intermedio
4:00 a 5:00 p.m.	TEMA 3: Limitaciones en la ejecución de estudios; Pablo Torrealba, IICA/Costa Rica.
5:00 a 5:50 p.m.	Debate del TEMA 3

Miércoles 5 de octubre de 1977

8:00 a 9:00 a.m.	TEMA 4: Inventario de proyectos agrícolas; Jorge León, OFIPLAN.
9:00 a 9:50 a.m.	Debate del TEMA 4
9:50 a 10:00 a.m.	Intermedio
10:00 a 11:00 a.m.	TEMA 5: Coordinación institucional; Alejandro Quesada, OPSA.
11:00 a 11:50 a.m.	Debate del TEMA 5
2:00 a 3:00 p.m.	TEMA 6: Programa de capacitación del Instituto Centroamericano de Administración Pública; Carlos Cordero, ICAP.
3:00 a 3:50 p.m.	Debate del TEMA 6
3:50 a 4:00 p.m.	Intermedio
4:00 a 5:00 p.m.	TEMA 7: Programa de capacitación del Banco Interamericano de Desarrollo. Primera Parte: Concepción general Segunda Parte: Convenio BID/OFIPLAN; Ferruccio Accame, BID/Washington.
5:00 a 5:50 p.m.	Debate del TEMA 7

Jueves 6 de octubre de 1977

8:00 a 9:00 a.m.	TEMA 8: Institucionalización de una estructura de apoyo para la capacitación permanente en preparación y evaluación de proyectos agrícolas; Héctor Murcia, IICA/Costa Rica y Alvaro Cordero, UCR
9:00 a 9:50 a.m.	Debate del TEMA 8
9:50 a 10:00 a.m.	Intermedio
10:00 a 12:00 m.d.	Grupos de trabajo
2:00 a 3:50 p.m.	Grupos de trabajo
3:50 a 4:00 p.m.	Intermedio
4:00 a 6:00 p.m.	Sesión Plenaria
6:00 a 6:10 p.m.	Intermedio
6:10 p.m.	Clausura

3. Personal ad hoc

a. Presidente del seminario

El Comité de Dirección y Coordinación designó Presidente del seminario a Alvaro Cordero Rojas, Director de la Escuela de Economía Agrícola.

b. Directores de debate

Actuaron como moderadores, encargados directamente de dirigir los debates generales, los señores Danilo Poklepovic, Fernando Suárez de Castro, Guillermo Grajales, Jorge Fonseca, Hugo Castro y Walter Salas.

c. Expositores de temas

En relación con lo programado, por razones de fuera mayor no pudieron intervenir los señores José Alberto Torres y Jaime Romero-Torres. Con la anticipación suficiente, se reemplazaron por los señores Pablo Torrealba y Ferruccio Accame, de los mismos organismos respectivamente.

4. Grupos de trabajo

La estructuración de los grupos de trabajo fue coincidente con la de los grupos de temas señalados en la letra C del Capítulo II. Cada uno se reunió independientemente y para su labor específica, se contó con una guía elaborada por el Comité de Dirección y Coordinación, de carácter orientador, teniendo el grupo la libertad de darle la estructura más adecuada a la generación de su documento.

Los grupos de trabajo, con indicación de su Presidente y Relator, fueron los siguientes:

GRUPO A: Experiencias en enseñanza y capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas;
Presidente: Carlos Víquez y Relator: Luis Rodríguez

GRUPO B: Aspectos institucionales de los proyectos agrícolas;
Presidente: Hugo Castro y Relator: Olivet Bogantes

GRUPO C: Características de los programas de capacitación;
Presidente: Guillermo Gamboa y Relator: Herminio Benavides

GRUPO D: Necesidad de capacitación permanente;
Presidente: Eduardo Ramírez y Relator: Normando Porras

C. Fase de Evaluación

1. Participación institucional

De los 34 organismos nacionales invitados, 26 de ellos acreditaron participantes a tiempo completo, en un número total de 51 funcionarios. Además, otros dos organismos se hicieron representar con funcionarios asignados a tiempo parcial. Por su parte, siete organismos internacionales participaron, en una u otra modalidad de dedicación, con un total de ocho funcionarios.

2. Opinión de los participantes

La opinión de los participantes fue recogida mediante un cuestionario de evaluación de carácter anónimo, siendo los resultados los siguientes:

Grado de importancia del área de preparación y evaluación de proyectos agrícolas para el organismo en el cual se trabaja:

alta importancia:	73 %
normal importancia:	17
mediana importancia:	10
poca importancia:	-
ninguna importancia:	-

Grado de satisfacción de espectativas creadas por el seminario:

alta satisfacción:	10 %
normal satisfacción:	33
mediana satisfacción:	47
poca satisfacción:	10
ninguna satisfacción:	-

Posibilidad de realizar acciones de prosecución en el organismo en el cual se trabaja para mejorar la labor profesional y/o institucionalizar este tipo de actividad:

alta posibilidad:	20 %
normal posibilidad:	30
mediana posibilidad	24
difícil posibilidad:	20
muy difícil posibilidad:	3
sin respuesta	3

Calidad de los expositores de tema

muy buena calidad	30 %
buena calidad	67
mediana calidad	3
aceptable calidad	-
baja calidad	-

Adecuación de los temas al propósito fundamental del seminario

alta adecuación	17 %
normal adecuación	57
mediana adecuación	26
poca adecuación	-
ninguna adecuación	-

Grado de acierto de la mecánica del seminario

alto acierto	23 %
normal acierto	37
mediano acierto	30
poco acierto	10
ningún acierto	-

Grado de utilidad del diálogo e intercambio de criterios y experiencias con profesionales de otros organismos para el desempeño de actividades futuras

alta utilidad	40 %
normal utilidad	40
mediana utilidad	20
poca utilidad	-
ninguna utilidad	-

Grado de claridad en la exposición de los temas

excelente claridad	13 %
bastante claridad	64
regular claridad	13
alguna claridad	10
ninguna claridad	-

3. Opinión del Comité de Dirección y Coordinación

La exposición y debate de los temas, en el orden en que fueron desarrollados, permitieron obtener, analizar y evaluar los elementos de juicio de mayor significación para ayudar a sustanciar la concepción de los participantes sobre la problemática de los proyectos agrícolas, en general, y la importancia de su adecuada preparación y evaluación, en particular. Por tanto, en concordancia con el propósito fundamental y los objetivos específicos, se estima que los resultados del seminario son satisfactorios, puesto que realmente se logró incentivar las inquietudes de los participantes con respecto a la necesidad de la capacitación permanente en el campo de los proyectos agrícolas, en general y a la conveniencia y urgencia de ir a la institucionalización de una estructura de apoyo o de un sistema nacional para tal cometido.

IV. EXPOSICIONES

A. EXPERIENCIAS EN ENSEÑANZA Y CAPACITACION EN PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

TEMA 1: LA CAPACITACION VIA LOS CICLOS PEPA

a. LA EXPERIENCIA GLOBAL DEL CONVENIO IICA/BID

b. EXPERIENCIAS EN LA ZONA ANDINA

TEMA 2: LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN COSTA RICA

B. ASPECTOS INSTITUCIONALES DE LOS PROYECTOS AGRICOLAS

TEMA 3: LIMITACIONES EN LA EJECUCION DE ESTUDIOS

TEMA 4: INVENTARIO DE PROYECTOS AGRICOLAS

TEMA 5: COORDINACION INSTITUCIONAL

C. CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION

TEMA 6: EL PROGRAMA DE CAPACITACION DEL ICAP

TEMA 7: EL PROGRAMA DE CAPACITACION DEL BID

D. NECESIDAD DE CAPACITACION PERMANENTE

TEMA 8: INSTITUCIONALIZACION DE UNA ESTRUCTURA DE APOYO PARA LA CAPACITACION PERMANENTE EN PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS.

TEMA 1: LA CAPACITACION VIA LOS CICLOS PEPA

Primera Parte

LA EXPERIENCIA GLOBAL DE LOS CONVENIOS IICA/BID

Fernando Suárez de Castro *

1. Antecedentes para la firma del Convenio IICA/BID

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) convinieron en realizar un Programa Conjunto de Capacitación en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas en los países de América Latina y el Caribe, el cual se viene aplicando desde el año 1969. Este Programa, que ha devenido en una de las experiencias más amplias en la materia, se caracteriza por haber reunido recursos y entusiasmos de dos organismos interamericanos: el BID y el IICA, dedicados a la financiación y cooperación técnica en el ámbito del sector agrario, respectivamente.

El 50 por ciento de la población de América Latina y el Caribe deriva su sustento del sector agrario y se caracteriza por ser el grupo más deprimido, que apenas produce el 15 por ciento del producto interno bruto total, lo que significa que es la población más pobre 1/. Además, es el núcleo que menos se desarrolla, pues en tanto que los índices totales de desarrollo, medidos en términos de crecimiento del producto interno bruto de los países latinoamericanos y caribeños fluctúan entre 4 y 4,5 por ciento, el sector agrario se desenvuelve al 2 y 2,5 por ciento por año, sin guardar el ritmo de crecimiento de los otros sectores de la economía.

Los factores que inciden en esta grave situación son numerosos, pero hay dos principales, muy interrelacionados: uno, la bajísima capitalización del sector, ya que la agricultura es una actividad poco atractiva de capital y tiene poca inversión; otro, la bajísima tecnología empleada, puesto que las innovaciones no se adoptan con la agilidad necesaria para que el sector agrario se tecnifique. Consecuentemente, del logro de la capitalización y del incentivo para invertir dependen, en gran parte, el progreso del sector agrario.

Con estos criterios, los organismos internacionales de crédito le asignan preponderancia al sector agrario y buscan la manera de invertir especialmente en él. Empero, tropiezan con el gran inconveniente de que teniendo dinero para prestar, no lo pueden hacer por la carencia de proyectos adecuados de

---

* Director de Análisis de Operaciones del IICA y Coordinador General del Convenio IICA/BID

1/ El 80 por ciento del estrato poblacional con ingresos menores de 50 dólares por año (pobreza absoluta) se desenvuelve en el sector agrario, según estudios del Banco Mundial.

de inversión, que permitan asegurar la financiación en términos racionales, en eficiencia y eficacia.

Un análisis de las causas de esta falta de proyectos adecuados puso de manifiesto su relación con la poca disponibilidad de recursos humanos hábiles en preparación y evaluación de proyectos agrícolas. Con tal motivo, el IICA y el BID decidieron unir esfuerzos y recursos para actuar en la respectiva área de capacitación.

2. Convenios celebrados

2.1 Primer Convenio

En 1969 se firmó el Convenio ATN/TF-870-CS como un primer acuerdo, prudente por demás, para la capacitación de funcionarios sectoriales. Se estableció una Comisión Técnica cuyos miembros se dedicaron, como primera acción de su cometido, a investigar la situación de los países en materia de sus requirimientos de capacitación en proyectos agrícolas; participaron en algunos cursos de adiestramiento en elaboración de proyectos agroindustriales que dictó el BID y, con esas bases, presentaron un plan para la realización de actividades de capacitación dentro del alcance del Convenio IICA/BID.

El Programa preparado fue sometido a un examen por parte de delegados de varios países; luego se preparó el correspondiente material didáctico y se constituyeron equipos docentes. En esencia, el Programa instituyó un solo tipo de cursos, de ocho semanas de duración, con énfasis en la capacitación teórica de preparación y evaluación de proyectos, auxiliada con la ejecución de un ejercicio práctico.

El IICA y el BID aportaron cuotas iguales a la financiación de estas actividades de capacitación. Los países beneficiarios fueron Perú, Colombia, Nicaragua y Brasil.

2.2 Segundo Convenio

En 1971 se firmó el Convenio ATN/TF-1081-CS, en el cual se hicieron reajustes con base en la experiencia lograda. Así, por ejemplo, se aumentó a 12 semanas la duración del curso y se establecieron fases de organización y evaluación; se introdujo el adiestramiento en servicio para la capacitación eminentemente práctica, junto con el curso, o de manera independiente.

La realización conjunta de ambas actividades de capacitación es lo que se conoce con el nombre de Ciclo PEPA. Conforme a lo establecido, consta de dos etapas: (1) Curso, de carácter teórico, con el auxilio de ejercicios prácticos; (2) Adiestramiento en Servicio, de carácter práctico, con la aplicación imediata de los conocimientos impartidos en la primera etapa, de manera que se aplica el principio de "aprender haciendo". Los ciclos fueron de ámbito nacional, muy eventualmente internacional, adaptados a las condiciones de cada país.

El BID aumentó notablemente su contribución financiera, en tanto que el IICA se encargó de la organización y ejecución del Programa. Los países beneficiarios fueron Perú, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Uruguay, Argentina y Chile.

2.3 Tercer Convenio

En 1975 se firmó el Convenio ATN/TF-1370-RE, introduciéndose cambios muy importantes con base en las experiencias logradas. En primer término, se estableció como propósito fundamental el desarrollo institucional con miras a que los organismos nacionales se fortalecieran para ser capaces de llevar a cabo por sí mismos un trabajo de capacitación permanente que los dos organismos internacionales están ayudando a establecer.

Se dio flexibilidad a los dos instrumentos de capacitación antes referidos y se agregó el seminario a continuación de éstos, o en forma completamente separada. La finalidad primordial del seminario está dirigida a influenciar en los estratos más altos de la dirección de los organismos sectoriales en relación con la problemática y necesidades de capacitación de los proyectos agrícolas.

Se estableció un Comité de Programación y Evaluación integrado por representantes del IICA y del BID que se reúnen anualmente para revisar todo lo actuado y considerar las modificaciones convenientes. Se formaron equipos de trabajo zonales concordantes con la distribución administrativa del IICA 1/ cada uno compuesto de un instructor coordinador, un instructor asesor y personal auxiliar; además, un equipo móvil de instructores y asesores contratados ad hoc según las necesidades de cada caso.

Se elaboró un Manual de Operaciones detallando todos los pasos necesarios para la organización de cada una de las actividades de capacitación y las reglas que deben cumplir los participantes. También, un Manual de Administración para los aspectos contables.

Los países beneficiarios fueron Bolivia, Ecuador, Colombia, Perú, Guatemala, Honduras, Panamá, Nicaragua, Argentina, Brasil, Paraguay y Jamaica. Están programados El Salvador, Haití y México.

3. El Ciclo PEPA

3.1 Organización y ejecución

La organización de un ciclo PEPA es muy interesante en cuanto tipifica el espíritu del Convenio IICA/BID.

1/ Zona Andina: Perú, Ecuador, Bolivia, Colombia y Venezuela
Zona Norte : Panamá, Costa Rica, Nicaragua, Honduras, El Salvador y México
Zona Sur: Argentina, Uruguay, Paraguay, Chile y Brasil
Zona Antillas: República Dominicana, Haití, Jamaica, Barbados, Guyana, Grenada y Trinidad-Tobago.

Como primera acción, una vez recibida la solicitud de cooperación técnica de un país para que se realice una actividad de capacitación, casi siempre presentada por la respectiva oficina de planificación sectorial agropecuaria, el IICA hace un minucioso examen de los requerimientos planteados y evalúa elementos de juicio que aseguren el interés de los organismos sectoriales en la capacitación de sus cuadros técnicos.

Como segundo paso, el IICA y el correspondiente organismo nacional auspiciador (ONA) suscriben una carta de entendimiento, en la cual se especifican las obligaciones de cada parte: el ONA asume compromisos relativos a la infraestructura y el apoyo logístico necesarios para el evento; el BID brinda el apoyo financiero, en mayor proporción, y el IICA toma a su cargo el apoyo académico, que se concreta en personal directivo, docente, asesor, etc.

A continuación se da una serie de acciones para el montaje del Ciclo PEPA. Por ejemplo: la designación de un coordinador nacional como contraparte del ONA para trabajar a tiempo completo con el director del Ciclo, sobre todo para encargarse del contacto con los organismos del sector y del apoyo logístico del país; la formación de un comité asesor, con representantes del ONA, IICA y BID, para el desarrollo del evento; la inscripción de postulantes y su respectiva selección; la identificación de trabajos prácticos; la preparación de material didáctico; la designación y contratación de profesores, conferencistas, asesores, etc.

La etapa Curso del Ciclo PEPA se desarrolla en dos fases: en la primera, que tiene una duración de cinco semanas, se proporcionan los conocimientos teóricos de mayor significación para la preparación y evaluación de proyectos agrícolas y se da una serie de conferencias sobre temas relacionados con la materia. En la segunda, que tiene una duración de siete semanas, grupos interdisciplinarios de los participantes, contando con la asesoría de especialistas, se dedican a sendos ejercicios prácticos que, además de su propósito docente, responden a intereses del país y con el tiempo podrán convertirse en proyectos financiables.

La etapa Adiestramiento en Servicio del Ciclo PEPA es eminentemente práctica, con una duración máxima de dieciocho semanas, en la que un grupo seleccionado de los participantes de la etapa Curso se dedica a profundizar los estudios de uno o dos trabajos prácticos, contando con la asesoría permanente de especialistas y recibiendo también conferencias sobre aspectos específicos que refuerzan los conocimientos teóricos.

3.2 Productos

El Ciclo PEPA pone a disposición del país dos tipos de producto: principal y secundario.

El producto principal es el personal capacitado y se obtiene en dos niveles: al finalizar la etapa Curso, el 70 por ciento de los participantes se reintegra a sus centros de trabajo, dotado de los conocimientos teóricos para la preparación y evaluación de proyectos, con el refuerzo de un ejercicio

práctico. Al concluir la etapa Adiestramiento en Servicio, el 30 por ciento restante realmente constituye un grupo de técnicos con un buen conocimiento de las disciplinas y técnicas de la preparación y evaluación de proyectos, y suficientemente adiestrados en su aplicación y manejo prácticos.

El producto secundario se da en los documentos básicos de los trabajos prácticos: en la etapa Curso en que se llevan a cabo tres o cuatro ejercicios prácticos y en la etapa Adiestramiento en Servicio en que se profundizan uno o dos de esos ejercicios, de manera que puedan asimilarse en un estudio a nivel de prefactibilidad. Es importante destacar que los trabajos prácticos no buscan primordialmente la elaboración de proyectos financiables sino que son ejemplos seleccionados con criterios específicos, relacionados con la importancia del problema para el país, el interés de los organismo por resolverlo y, fundamentalmente, el valor del ejercicio como herramienta docente.

En lo que respecta a la cuantificación de los productos, aunque no está dentro del marco de la presente exposición elaborar una lista de los resultados del Convenio IICA/BID en términos de ciclos, cursos y adiestramientos en servicio, inclusive seminarios, no sobra manifestar que, con las excepciones de algunos países caribeños en los cuales la acción del IICA recién está tomando impulso, en la gran mayoría de los latinoamericanos se ha realizado una labor muy amplia en actividades de capacitación en la materia.

4. Fortalecimiento Institucional

El Convenio IICA/BID, además de la capacitación de técnicos, tiene dos objetivos muy importantes: a) desarrollar la capacidad institucional del país para elaborar proyecros por medio de unidades especializadas ubicadas en posiciones claves del sistema de planificación sectorial y b) crear sus propios mecanismos de capacitación permanente.

Estos objetivos se sustentan en el criterio de que la cooperación de los organismos internacionales tiene que ser temporal y complementaria y por tanto, brindada con la preocupación de crear, fortalecer y consolidar, según el caso, la capacidad de los organismos nacionales para que ellos puedan tomar a su cargo, de manera permanente y estable, lo que los organismos internacionales hicieron transitoriamente. Cuando un organismo internacional perpetúa su cooperación en un determinado campo, simplemente está demostrando su inutidad para el logro de sus objetivos fundamentales.

Con las actividades de capacitación del Convenio IICA/BID, se ha logrado la creación de unidades de proyectos y el fortalecimiento de oficinas de planificación sectorial; asimismo, se ha avanzado en el fortalecimiento de la enseñanza de proyectos agrícolas en el nivel universitario. Si bien estos resultados no son totalmente satisfactorios, sí constituyen un valioso progreso teniendo en cuenta lo difícil que es esta labor para los organismos internacionales, por la incidencia de muchos factores limitantes que se presentan en los países. Por ejemplo: la fluidez del sistema institucional lo hacer estar en un reajuste permanente, con avances y retrocesos de distintos efectos,

lógicamente derivada del propio progreso y de los cambios violentos en que se desarrollan los países. Como consecuencia de esta fluidez, en los organismos se produce un gran movimiento de personal debido a la apertura de nuevos campos y al surgimiento de más posibilidades de orden profesional. Otro factor limitante está dado por la visión limitada de los organismos nacionales en cuanto a lo que les conviene y lo que esperan recibir de la cooperación internacional. Es lo que casi siempre ocurre con los Ciclos PEPA en donde se pretende convertir el trabajo práctico en el producto principal, en el afán de obtener un proyecto bancable ya definido, sacrificándose la calidad de la capacitación del personal y de la misma calidad pedogógica del trabajo práctico.

En este cuadro de factores limitantes, es común el logro de productos finales que no concuerdan a cabalidad con lo que se busca en términos del fortalecimiento institucional como resultado de la cooperación internacional.

5. Conclusiones más significativas

5.1 A nivel del Convenio IICA/BID

5.1.1 Necesidad de una política de recursos humanos

La capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas no puede darse aislada de las necesidades globales de personal técnico especializado, tanto del sector agropecuario en general, como de sus organismos en particular.

Sería ideal que los países tuvieran una política de recursos humanos del sector agrario que contemplara toda la problemática de las necesidades de personal y de capacitación del mismo, en concordancia con los objetivos y programas de los organismos; es decir, una política que incluya al personal necesario y, simultáneamente, establezca el permanente trabajo de reciclaje o capacitación sobre la marcha que demanda este personal. Sustenta este criterio el hecho de que, sin exageración, tal vez el 20 por ciento del personal profesional necesita actualizar sus conocimientos cada cinco años, no sólo debido al avance de la ciencia, sino también a los problemas y necesisades de los países latinoamericanos, que cambian a una velocidad vertiginosa.

Por lo tanto, es importante y conveniente disponer de mecanismos permanentes que permitan actualizar los conocimientos de los técnicos que laboran en el sector agrario, en todos los niveles.

5.1.2 La institucionalización como objetivo fundamental

No es suficiente para cubrir las necesidades de un país que los organismos internacionales den y midan la capacitación en términos de número de técnicos. La parte medular de la concepción y evaluación de estos esfuerzos de la cooperación internacional tiene que ser la institucionalización de la capacitación.

Todo el proceso de organización de una actividad de capacitación tiene que unirse para lograr su institucionalización, con acciones vigorosas y visionarias. Por ejemplo: seleccionar los organismos más idóneos para asimilar la capacitación; fortalecerse con estos esfuerzos y actuar con el personal adiestrado, y seleccionar participantes no tanto por criterios de edad y formación previa sino, preferentemente, teniendo en cuenta su aptitud para desempeñar labores de conjunto y su predisposición al trabajo interdisciplinario.

5.1.3 Seguimiento

Es necesario no perder de vista a los técnicos capacitados. Periódicamente, se debe indagar sobre sus logros -institucional y funcional- a fin de conocer hasta qué punto se han compenetrado con el campo de los proyectos agrícolas.

5.1.4 Permanencia

Al ser la capacitación un proceso contínuo y progresivo, los participantes deben quedar convencidos que no basta la asistencia a un evento para ya saber todo lo relacionado con la preparación y evaluación de proyectos agrícolas, y que es necesario mejorar las conocimientos, pues la capacitación nunca termina y siempre existen formas de profundizar en la materia para dar más eficiencia al desempeño profesional.

5.2 A nivel de actividad de capacitación

Son muchas las lecciones derivadas de las actividades de capacitación, sobre todo de los Ciclos PEPA. Las más significativas son las siguientes:

5.2.1 Coherencia interna

Todo evento de capacitación debe tener organicidad y coherencia interna, de manera que sea un conjunto articulado cuyas piezas contribuyan al logro de una meta específica. Este esfuerzo mide en gran parte la eficiencia del director de la actividad en cuanto a lograr que participantes, instructores, asesores, etc., se desenvuelvan apropiadamente en sus respectivos canales convergentes a la meta común de la capacitación. De otro modo, cuando el evento se limita a ser un simple agregado de piezas sueltas, entonces el resultado no pasa de ser un retazo de conocimientos más o menos profundos, pero desarticulados, que no servirán para dar garantía a la futura labor de los participantes en la materia de que trata este documento.

5.2.2 Selección de participantes

Es normal que los participantes tengan distintas profesiones y formaciones académicas, lo cual encaja en el propósito de propiciar la integración de equipos multidisciplinarios para la preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

Al darse la capacitación a un grupo heterogéneo, además de tener mucho cuidado en la selección de los participantes, se debe establecer un mecanismo que permita, en un esfuerzo previo, uniformizar los conocimientos no simplemente de elementalidades sino con base en un bloque que se considere suficiente para respaldar la capacitación propiamente dicha.

Es evidente que por la formación académica y la posición variada en el desempeño profesional, no se logrará una homogenización total de los capacitados, pero sí se obtendrán técnicos aptos para el trabajo multidisciplinario que caracteriza a la preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

5.2.3 Material didáctico

Es necesario preparar un material didáctico que sea coherente con la estructura total de la capacitación y que sea relevante para lo que se pretende enseñar dentro de la particular problemática de cada país. Significa esto que se debe tener mucho cuidado, por una parte, del excesivo enciclopedismo que conduce a la colección de toda clase de trabajos sobre temas importantes, pero poco útiles en la práctica y que sólo logran confundir a los participantes que no son especialistas en tales materias ni tienen experiencia para asimilarlas y, por otra parte, del excesivo elementalismo que trata de convertir el Ciclo en una especie de recetario de cocina, en que se dan las fórmulas para aplicarlas ciegamente con miras a un resultado aparentemente sencillo.

En uno u otro caso, los países no necesitan estos tipos de técnicos, que por su falta de iniciativa y proyección, muy difícilmente funcionarán como jefes o partes deliberantes de un equipo y no tendrán más aptitud que la de ser siempre subalternos de técnicos con más visión y empuje.

Como resultado de las actividades de capacitación, el Convenio IICA/BID dispone de una cantidad inmensa de material didáctico. Un grupo de especialistas calificados produjo un resumen seleccionado que servirá de base para futuros eventos. Además, como producto final de la enorme actividad desplegada desde el año 1969, se ha previsto la edición de un manual de elaboración de proyectos agrícolas, que estará escrito en términos sencillos y prácticos, sin mucha base teórica dentro de sus componentes, aunque sí con referencias bibliográficas para la consulta de aspectos que se estimen necesarios en casos pertinentes.

5.3 A nivel de otras áreas de capacitación

Cuando se elabora un proyecto agrícola, es condición indispensable que, con anticipación, se planee su ejecución. Esto significa que los técnicos deben estar capacitados no solamente en los aspectos de preparación y evaluación, sino también deben tener conocimientos elementales, cuando menos, para prever cómo se articulan los proyectos -que realmente son prospectos para la acción- con las acciones que se deben ejecutar para el logro de los objetivos, o sea convertir en acciones concretas lo que está escrito en el papel.

Con ocasión de la ejecución del Programa de Capacitación en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas del Convenio IICA/BID, se ha constatado en los países, una gran deficiencia en el área de administración de proyectos. Por tanto, es importante y urgente que se tomen medidas al respecto, para establecer un mecanismo de capacitación integral en el campo de los proyectos agrícolas, por parte de los organismos internacionales, pero muy especialmente, por parte de los países afectados por esta carencia de cuadros técnicos capacitados en esta materia.

En este contexto, las experiencias del Convenio IICA/BID aquí señaladas pueden servir para promover inquietudes y discusiones para el aporte de ideas y la concreción de iniciativas.

TEMA 1: LA CAPACITACION VIA LOS CICLOS PEPA

Segunda Parte

EXPERIENCIAS EN LA ZONA ANDINA

Guillermo Grajales V. *

1. Introducción

1.1 Propósito

La presente exposición está orientada a señalar la importancia de la preparación y ejecución de proyectos de inversión como una forma operativa de materializar los propósitos formulados a nivel del Plan Nacional de Desarrollo. Se describe el problema a que se enfrenta una buena parte de países de América Latina al no contar con una tecnología para preparar y administrar proyectos de inversión que permitan un uso eficiente de los recursos asignados, destacando en el planteamiento básico el papel del fortalecimiento de la estructura institucional; se identifican las principales variables que explican, en gran parte, la cantidad y calidad de los proyectos elaborados; finalmente, se señalan líneas de acción.

Como complemento, se intercalan las experiencias logradas con las actividades de capacitación del Convenio IICA/BID, sobre todo con los Ciclos PEPA, en los países de la Zona Andina.

1.2 Antecedentes

Se afirma que el desarrollo rural depende, en gran parte, de la capacidad de un país para programar su propio desarrollo por medio de proyectos específicos que geranticen un uso eficiente de recursos de inversión; en otros términos, que el desarrollo no depende solamente de la magnitud de los ahorros interno y externo disponibles en un determinado período, sino también de la forma como esos recursos son utilizados.

La forma de utilización de los recursos tiene que ver con la preparación y evaluación de proyectos racionalmente concebidos. El uso eficiente de recursos está relacionado también con la forma de alcanzar los resultados deseados y esperados mediante la ejecución y puesta en marcha de proyectos específicos. Las dos fases están enmarcadas en un fortalecimiento institucional de organismos claves encargados de formular y administrar la política agraria.

El planteamiento anterior es válido aún en el caso posible de que el ahorro interno fuera suficiente para atender los requerimientos de inversión que se propongan. Empero, el problema se agudiza cuando la insuficiencia de capital interno, de un país en general, o de un sector en particular, plantea la necesidad de captar recursos externos que deberán ser reembolsados en

---

* Especialista en Elaboración de Proyectos Agrícolas, IICA/Perú, e Instructor Coordinador del Convenio IICA/BID en la Zona Andina.

determinadas condiciones y plazos. Siento esto lo más común, el asunto se torna crítico al no contarse, en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con la tecnología básica para preparar y ejecutar proyectos que justifiquen una asignación razonable de los recursos captados de fuentes externas y, simultáneamente, persistir en los beneficiarios y las fuentes de crédito internas las limitaciones de tecnología para preparar inclusive pequeños y medianos proyectos.

En vista de que las limitaciones para formular y administrar recursos, por lo general escasos, se ven enmarcadas en muchas ocasiones, en una estructura institucional débil, la capacidad de formulación y administración constituye, por tanto, un factor de interés en todo análisis que se adelante. El panorama señalado se puede relacionar con la necesidad del sector agrario de captar determinados montos de inversión mediante un número de proyectos bancables para mantener o alcanzar determinadas tasas de crecimiento con base en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de inversión pública requeridos para el logro de tales metas.

Durante el período 1961-76, el BID prestó al sector agrario de América Latina aproximadamente el 25 por ciento de sus operaciones de préstamo. Si se quiere mantener al menos esta participación relativa, el sector debe presentar anualmente, entre 40 y 50 proyectos, con una inversión promedio estimada en 10 millones de dólares por cada uno.

Inicialmente, la preparación de proyectos se refirió exclusivamente a inversiones de infraestructura física (caminos, electricidad, riego, etc). Actualmente, las fuentes de crédito están orientando una parte de sus recursos a otras áreas; por ejemplo, investigación, extensión, educación agrícola superior, desarrollo rural integrado, etc.

Es probable que una evaluación sobre la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos asignados revele amplios retrasos en el logro de los objetivos y metas fijados en la elaboración de los proyectos, inclusive desviaciones que comprometen los propósitos y alcances de los programas y planes. Se dice que la mayoría de los proyectos han fracasado debido a que el personal ejecutor desconoce el verdadero significado del proyecto o no buscó o no logró una participación conciente de la comunidad. Esto quiere decir, en pro de la garantía indispensable, que todo proyecto debe concebirse e insertarse como parte del sistema del cual procede y en el cual operará.

2. Una forma de enfocar el problema

La cantidad y calidad de proyectos agrícolas técnicamente elaborados y el uso eficiente de los recursos programados, que en el fondo permiten implementar los planes y programas a nivel de país, dependen -en gran parte- de las siguientes variables críticas:

X1 = capacitación de personal (en los distintos niveles del ciclo de vida de un proyecto: preinversión, inversión y pos-inversión.

X2 = institucionalización de unidades de proyectos (encargadas específicamente de su elaboración y ubicadas en organismos claves del sistema de planificación sectorial).

X3 = generación y difusión de instrumentos metodológicos (para el manejo adecuado de las técnicas de elaboración y ejecución de proyectos).

X4 = institucionalización de la capacitación (a nivel nacional).

X5 = coordinación institucional (intra e intersectorial)

X6 = otras variables.

Estas variables deben estar enmarcadas en un fortalecimiento del sistema institucional correspondiente.

A continuación se presenta un análisis de la incidencia de cada una de las variables en el proceso de los proyectos agrícolas y del enfoque para corregir sus limitaciones. En cada caso, se complementa con referencias a las experiencias obtenidas en los países de la Zona Andina del IICA como resultado de las actividades de capacitación del Convenio IICA/BID, especialmente de los Ciclos PEPA.

2.1 Capacitación de Personal (X1)

2.1.1 Marco referencial

La experiencia señala que en los países latinoamericanos es general la carencia o insuficiencia de técnicos especializados en preparación y evaluación de proyectos agrícolas y que, por tanto, es imprescindible y urgente su solución.

Inicialmente, el enfoque de la capacitación fue orientado a la capacitación masiva, brindándose adiestramiento a funcionarios de organismos públicos del sector agrario prioritariamente y, en forma complementaria, a funcionarios de organismos privados y a profesores universitarios. Si bien el esfuerzo de este enfoque se explicó por la urgente necesidad de atender los requerimientos del personal que, sin ser especialista, estaba desempeñándose en el área de preparación y evaluación, conviene referirse al trasfondo de esta capacitación masiva que, lamentablemente, dejó sin tocar niveles importantes de la pirámide de pre-inversión, y a la forma como su concepción ha venido evolucionando.

En primer término, hay que señalar que la capacitación masiva fue uno de los medios que tuvieron a la mano los organismos internacionales de crédito para poder contar con proyectos en los cuales colocar sus operaciones de préstamos con la garantía de su recuperación prevista. En este marco, el enfoque tuvo los vacíos siguientes:

2.1.1.1 - Se orientó masivamente a la fase de pre-inversión, destinándola exclusivamente a funcionarios del nivel medio de la pirámide; en forma muy tangencial se tomó en cuenta a los altos mandos ejecutivos encargos de formular la política sectorial y a los mandos de base encargados de identificar y concebir proyectos dentro del ámbito de la comunidad. Se partió de la hipótesis de que los funcionarios que se desempeñan en los mandos intermedios de la pirámide son los llamados a elaborar los proyectos. En este marco, si bien los funcionarios de los altos mandos (ministros, directores generales, directores de línea, etc.) han reconocido el esfuerzo que adelantan los técnicos de las oficinas de planificación sectorial en la elaboración de proyectos, no obstante este reconocimiento, no les han dado ni les dan los estímulos necesarios para que simultáneamente efectúen labores de promoción y tengan acceso a los niveles de decisión, todo lo cual favorecería un flujo más eficaz del proyecto elaborado en la parte intermedia de la pirámide. Esta actitud de los altos mandos se debe, entre otros motivos, a la falta de motivación para tomar contacto conciente con los planificadores que elaboran proyectos. En el otro extremo, en la base de la pirámide, es muy notoria la ausencia de capacitación a los funcionarios de enlace entre las oficinas de planificación y los organismos de crédito con los beneficiarios directos de los proyectos. Este problema ha sido agravado por la carencia de una metodología de formulación de proyectos que permita una participación real y conciente de los agricultores en la concepción y planteamiento de un proyecto.

2.1.1.2 - Con relación al contenido de la capacitación, muchos aspectos importantes en el proceso de los proyectos no fueron incorporados en los respectivos programas o, en todo caso, no fueron aplicados. Por ejemplo, técnicas de promoción de proyectos, identificación de ideas de inversión, selección de alternativas, términos de referencia para la elaboración de estudios, supervisión de firmas consultoras, etc. La falta de capacitación en estos aspectos se puso de manifiesto al producirse cruces en las funciones y actividades que desempeñaron los técnicos que asistieron a los eventos de adiestramiento masivo.

2.1.1.3 - La capacitación no se extendió -ni se extiende en la actualidad- a la fase de inversión, mucho menos a la de pos-inversión. En forma muy tangencial se ha dado algún adiestramiento en aspectos de administración y operación de proyectos, lo que ha incidido negativamente en la eficiencia y eficacia del uso de los recursos. Esto explica, en parte, los retrasos en la obtención racional de los objetivos y metas previstos por los técnicos. En los pocos casos de adiestramiento en la materia, se ha puesto énfasis en técnicas de programación y control, pero se han descuidado aspectos gerenciales y de compenetración de los ejecutores con los objetivos fijados en la fase de pre-inversión.

2.1.1.4 - Finalmente, la capacitación de personal se ha caracterizado por desarrollarse en un ambiente de escasa y casi nula conexión entre técnicos involucrados en el proceso de un proyecto: desde los que lo conciben y elaboran hasta los que lo toman a su cargo para ejecutarlo y operarlo.

2.1.2 Experiencias en la Zona Andina

El Convenio IICA/BID ha permitido dar capacitación formativa-informativa a funcionarios de los mandos intermedios de la pirámide de pre-inversión en Bolivia (54), Ecuador (53), Colombia (50) y Perú (82).

En relación con la extensión de la capacitación a las unidades de base, en donde se desempeñan los agentes de cambio, la experiencia del Perú es digna de considerarse. A fin de erradicar la tradicional concepción y formulación de proyectos por, entre y para planificadores, se ha planteado y se está concretando -mediante instrumentos que más adelante serán indicados- la participación de los agricultores desde la fase inicial del proceso de un proyecto, en procura de que ellos formen parte de los equipos encargados de identificar su realidad, determinar sus potencialidades y limitaciones y formular su propio desarrollo.

2.2 Institucionalización de Unidades de Proyectos (X2)

2.2.1 Marco referencial

El esfuerzo de la capacitación masiva de funcionarios ha perdido, en ciertos casos, eficacia debido a la ausencia o poco fortalecimiento de unidades específicas encargadas de elaborar proyectos a nivel institucional. Esto se ha traducido en no poder contar, en el tiempo transcurrido, con equipos interdisciplinarios de proyectistas que acumulen tecnología para esta tarea, sea a través de la práctica o del adiestramiento adicional.

La ausencia o poco fortalecimiento de estas unidades se debe fundamentalmente a la indiferencia de los mismos organismos públicos por establecer e implementar grupos permanentes de especialistas en la materia. En definitiva, los altos mandos de la pirámide de pre-inversión no han tomado decisiones al respecto, siento notorias la persistencia de políticas de promoción de personal inconsistentes y de políticas salariales inadecuadas, factores que frenan todo esfuerzo de capacitación, inclusive lo eliminan con el tiempo. La falta de decisión para el uso razonable del técnico capacitado, especialmente en un evento de alta calidad, genera o una deserción hacia otros organismos o campos, o una despreocupación por asistir a otros adiestramientos.

2.2.2 Experiencias en la Zona Andina

El ejemplo más destacado es el del Ecuador: a raíz del Ciclo PEPA 1971-72, se creó una unidad encargada de preparar y evaluar proyectos, integrada por participantes del citado Ciclo y adscrita al sistema de planificación sectorial. Esta unidad recibió apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y de la Agencia para el Desarrollo Internacional (AID); pero, lamentablemente, se produjo una deserción de tipo vertical cuando algunos funcionarios pasaron a ocupar posiciones de mayor jerarquía, y también de tipo horizontal, por influencia del sector privado que ofreció mayores remuneraciones.

2.3 Generación y difusión de instrumentos metodológicos (X3)

2.3.1 Marco referencial

A pesar de que muchos países latinoamericanos no tienen un fácil acceso a la tecnología que les permita elaborar y ejecutar proyectos, su transferencia vía el adiestramiento les ha permitido aplicar, limitadamente, algunos aspectos instrumentales que revisten especial interés en el proceso, como es el uso de metodologías, manuales y guías.

El análisis histórico de lo ocurrido con la enseñanza e investigación en el campo de los proyectos agrícolas señala que en estas actividades se ha hecho un transplante de instrumentos metodológicos del sector industrial y de otras realidades de desarrollo económico-social, muy diferentes a la complejidad del sector agrario; inclusive, han sido aplicados manuales de la comunidad europea. Nunca se ha hecho investigación ni dado capacitación que permitan instrumentos operativos para evitar el desfase de los planificadores que planifican entre ellos y para ellos, sin tener conciencia de la necesidad de participación de otros elementos básicos del proceso.

Lo real es que casi todas las oficinas de planificación sectorial disponen de algunas guías para atender sus propios requerimientos inmediatos, pero en general, carecen de manuales de elaboración de proyectos que garanticen formas deductivas de la formulación y sean herramientas para la conexión de los diversos niveles, sobre todo para la participación de los beneficiarios directos. Estas guías son el producto del trabajo a presión de un grupo de funcionarios que, por designación de algún jefe del organismo de planificación sectorial urgido por un problema, se les encarga, con recargo a sus labores, hallar la solución de ese problema.

En este contexto, lo recomendable es que algún estrato de la pirámide de pre-inversión se encargue de atacar a fondo esta variable X3 en busca de la conceptualización y preparación de metodologías, manuales y guías prácticos. Mucho más valioso que el trabajo a presión antes mencionado, sería que un grupo ad hoc pensante, especializado en investigación y capacitación, se dedicara a esta tarea y entregara, al sistema de planificación sectorial, instrumentos metodológicos probados en la realidad nacional. Inclusive, profundizando en el problema, para casos de mayor envergadura, como la evaluación económica de proyectos, es necesario definir una metodología única y la forma operativa de su aplicación a nivel de país.

2.3.2 Experiencias en la Zona Andina

2.3.2.1 - En el Perú, teniendo en cuenta la necesidad de fortalecer y consolidar a las empresas campesinas asociativas que constituyen el eje de la reforma agraria y la base de la política agraria gubernamental, el IICA cooperó en la elaboración de una guía para identificar

y dar prioridad a alternativas de inversión a nivel de empresas. Entre otros puntos, la guía establece que un grupo constituído por cuatro elementos básicos del desarrollo rural (sendos representantes de los Ministerios de Alimentación y Agricultura, del Banco Agrario y de la empresa respectiva) debe identificar los problemas de la empresa, sus potencialidades y limitaciones y con base ellas, formular un plan de desarrollo con alternativas reales de inversión. De esta manera, con una metodología sencilla, se espera lograr la participación conciente del beneficiario de los proyectos. Por ello, se recomienda implementar éste y otros instrumentos metodológicos a la brevedad posible.

2.3.2.2 - En Bolivia, se presentó un ejemplo muy palpable acerca de las implicaciones negativas para un proyecto debido a la falta de participación de los beneficiarios en su concepción y ejecución. En un proyecto de desarrollo ganadero no se logró concretar la recomendación de los técnicos que lo elaboraron en el sentido de reducir el tamaño de los hatos ovinos, por la sencilla razón de que ignoraron por completo la influencia de ciertos valores culturales de la comunidad que tienen que ver con el prestigio que produce, al interior de las mismas, ser propietario de un gran número de ovejas. Estos detalles -aparentemente pequeños- frenan y limitan la calidad de los proyectos y son la respuesta a la pregunta de los planificadores de por qué en América Latina o muchos préstamos internacionales no se llegan a colocar en los plazos estimados o los objetivos fijados no son los que se obtienen al final de tantos esfuerzos.

2.4 Institucionalización de la capacitación (X4)

2.4.1 Marco referencial

La cantidad y calidad de proyectos bancables elaborados y presentados en forma adecuada en los últimos tiempos es atribuible a los efectos de la capacitación que se ha brindado en el campo de los proyectos agrícolas. Ello amerita redoblar esfuerzos de la cooperación internacional para lograr un fortalecimiento de organismos claves en el nivel nacional, permitiéndose el doble beneficio de tener un suficiente número de técnicos capacitados y, a la vez, contar con un mecanismo permanente nacional que se encargue de la investigación y capacitación en la materia. Este criterio se sustenta en el hecho evidente de que el sistema de planificación sectorial requiere dos insumos básicos y tangibles para un mecanismo permanente de investigación y capacitación en proyectos agrícolas: uno, recurso humano adiestrado en técnicas y destrezas para identificar y elaborar proyectos, en cantidad y calidad acordes con los requerimientos del sistema, el cual, a su vez, debe estar en condiciones de garantizar su uso permanente; dos, instrumentos metodológicos que, permitiéndole a los técnicos tener herramientas para su trabajo cotidiano, sirvan de apoyo al sistema en aspectos de pre-inversión e inversión. Además, el sistema espera y debe tener una mayor participación de los centros de enseñanza de administración de empresas y proyectos de inversión en los niveles regional y nacional. Todo esto porque, no obstante de que en el último decenio ha sido capacitado un buen número de técnicos en el campo de los proyectos agrícolas, en el ámbito latinoamericano, la demanda es creciente y su atención, tanto en este campo como en otros complementarios, está adquiriendo importancia general.

Se requiere, entonces, diseñar una estrategia que permita contar con un mecanismo permanente a nivel nacional para que se encargue de abastecer al sistema de planificación sectorial los dos insumos señalados y, a la vez, plantearle la necesidad de constituirse en receptor perenne del producto demandado.

Ante la pregunta de quién debe ser el ente que se encargue de este cometido, existe la opinión en el sentido de que tal papel le corresponde a la universidad, pues ya es tiempo de que entre decididamente a participar en esta tarea de interés nacional; inclusive debe afrontar un aspecto que puede ser tema de controversia, esto es su posición con respecto a la posibilidad de desempeñarse como una firma consultora para elaborar y ejecutar proyectos y así asegurar la permanencia que no pueden garantizar a plenitud las firmas privadas, ya que éstas o pueden desaparecer o pueden reorganizarse con otro eslogan. La crítica fundamental a este criterio podría radicar en la implicación que tendría el hecho de que la universidad llegue a competir con el recurso humano que forma; empero, vale la pena reflexionar al respecto.

2.4.2 Experiencias en la Zona Andina

2.4.2.1 - En el Perú se tiene un caso importante respecto al papel antes mencionado; la Universidad Nacional Agraria de La Molina ha creado el Centro de Estudios y Proyectos de Inversión y Desarrollo (CEPID), en donde se aprovechan los recursos de profesores y estudiantes para la elaboración de proyectos que solicitan organismos públicos y privados. La Universidad, además de incrementar su prestigio, ha logrado profundizar su vinculación con la problemática del sector agrario, permitiendo que sus docentes interpreten mejor la realidad y capitalicen la experiencia en provecho de ellos mismos y de los estudiantes, a quienes se les adiestra en la preparación y evaluación de proyectos realmente demandados por el país.

- En lo que respecta a la institucionalización de los programas de enseñanza, se han presentado tres opciones: como un curso de posgrado enmarcado en planificación agrícola, o como una cátedra regular del plan de estudios, o como una cátedra selectiva con el carácter de extensión universitaria. Cabe destacar, en relación con la segunda opción, que la enseñanza y capacitación en la materia tiene que nutrirse con la investigación y la extensión, dentro de la integral concepción metodológica de la función universitaria para su proyección a la comunidad.

- En tanto que la Universidad Agraria de la Molina define su posición, y frente a las necesidades del sistema de planificación sectorial, a las que hay que dar cobertura urgente, el IICA ha centrado su cooperación en el fortalecimiento del Centro Nacional de Capacitación e Investigación para la Reforma Agraria (CENCIRA), que es el mecanismo permanente de la capacitación del sector agrario peruano. El resultado sigue obteniéndose satisfactoriamente y últimamente, el BID ha celebrado con el CENCIRA un convenio para aporte 600.000 dólares destinados a la ejecución de cursos de administración de proyectos y créditos, los que tendrán el apoyo del IICA.

- El IICA está apoyando también la introducción e institucionalización de cátedras de proyectos agrícolas en las universidades nacionales de Cuzco, Puno y Piura, en el diseño curricular, la adopción de metodologías de enseñanza y la preparación de material didáctico.

2.4.2.2 - En Colombia, el IICA trabaja con el Programa Nacional de Capacitación Agropecuaria (PNCA), que es el organismo gubernamental que atiende las necesidades del sector agrario en materia de proyectos, créditos y administración rural. Su fortalecimiento se está logrando, siendo una de las últimas actividades la ejecución del Ciclo PEPA 1977 que estuvo a cargo del PNCA, con la supervisión del Convenio IICA/BID.

2.4.2.3 - En Ecuador y Bolivia se ha tenido el inconveniente de que los profesores trabajan por horas, lo que en cierta forma dificulta el fortalecimiento de programas permanentes. No obstante, la Universidad Central del Ecuador dispone, desde el año 1972, de una cátedra de proyectos agrícolas dirigida precisamente por uno de los ex-participantes del Ciclo PEPA 1971-72.

2.5 Coordinación Institucional (X5)

2.5.1 Marco referencial

Es imprescindible la necesidad de propiciar una coordinación intra e intersectorial que apoye la preparación y evaluación de proyectos agrícolas, que por su naturaleza interdisciplinaria, exigen la participación de distintos organismos y niveles, en determinados momentos del proceso. Por tanto, adecuados mecanismos de coordinación ayudan a solucionar a tiempo cualquier problema que se presente.

En muchos países este aspecto se agrava por el hecho de haberse delegado en otros sectores ciertas responsabilidades del sector agrario, por lo que es más difícil integrar grupos permanentes debido a la mayor incidencia de limitaciones en la correspondiente coordinación intersectorial. Se llegan a formar grupos ad hoc, con representantes del gobierno, bancos y campesinos, pero en la práctica, devienen en inoperantes y no cumplen a plenitud su cometido debido a la falta de un buen esquema de coordinación.

2.5.2 Experiencias en la Zona Andina

2.5.2.1 - En Colombia, el sector agrario está organizado con base en unidades descentralizadas, lo que traba la formación de unidades básicas coordinadas. Es el caso del Instituto de Recursos Naturales (INDERENA) que tiene cuatro funcionarios, capacitados en la materia, adscritos en la Oficina de Planificación Sectorial del Ministerio de Agricultura y Ganadería, quienes tienen serias dificultades en la elaboración de proyectos, pues por falta de una adecuada coordinación intrasectorial, no consiguen suficiente apoyo de otras unidades técnicas.

2.5.2.2 - En Ecuador, el sector agrario está más centralizado e integrado; en la Oficina de Planificación Sectorial se ha implementado una unidad de proyectos.

2.6 Otras variables (X6)

Otros aspectos complementarios también deben ser tomados en cuenta en el proceso de preparación y evaluación de proyectos agrícolas, pues afectan, de una u otra manera, la cantidad y calidad del producto y también la eficiencia en el uso de los recursos. Los más significativos se refieren a la disponibilidad y acceso a la información sistematizada, estudios muy específicos, por ejemplo, los de mercado, inventario de proyectos, etc.

3. Una forma de solucionar el problema

La solución no debe enfocarse solamente en la fase de pre-inversión, desconéctandola de la fase de inversión, pues en tal caso se terminaría con grandes estantes de proyectos elaborados que nunca o muy difícilmente se concretarían e insertarían en la realidad. Es necesario generar un flujo permanente para que el proyecto se materialice en una obra tangible para la comunidad.

Hay urgencia de establecer un mecanismo que destierre para siempre el divorcio entre planificadores y ejecutores. De persistir la situación actual, seguirán presentándose los casos de proyectos de desarrollo agrario, posiblemente elaborados en forma adecuada, pero que al pasar a la fase de ejecución, se ven sometidos a la influencia de la escala de valores de los administradores, muy diferente a la de los elaboradores, con mayor gravedad si éstos son técnicos extranjeros; y se seguirá obteniendo resultandos con una diferencia abismal en cuanto a los objetivos inicialmente fijados, que no son los esperados y se logran, aún así, a mayores costos y tiempos. Igualmente, seguirán presentánodse los casos de desembolsos de préstamos a mayor plazo, con la consiguiente distorsión de las corrientes de gastos y beneficios en el tiempo y la variación de la rentabilidad prevista. Es decir, se continuará limitando la posibilidad de los países para ejecutar rápidamente proyectos que contribuyan a acelerar el desarrollo de los pueblos.

En definitiva, teniendo en cuenta que la función objetivo que se busca maximizar, es la de asegurar el mayor uso eficiente posible de los recursos de inversión en el sector agrario, las acciones para elevar la capacidad de los países en preparación y ejecución de proyectos agrícolas deberán hacer especial referencia a las siguientes áreas: una, fortalecimiento de la estructura institucional comprometida con los esfuerzos de desarrollo en los aspectos de elaboración y administración de proyectos; otra, capacitación e investigación en elaboración y administración de proyectos a distintos niveles del proceso de toma de decisiones, buscando, mediante la creación de un mecanismo nacional permanente, hacer énfasis en la administración de proyectos y la generación de material adecuado.

En esta concepción, el fortalecimiento de la estructura institucional deberá estar enmarcado en el sistema de planificación sectorial integrado por las unidades encargadas de racionalizar la asignación de recursos públicos, con el fin de influenciar en la conducta de los agentes productores, en línea con las demandas de la comunidad.

El desarrollo institucional con base en un liderazgo de unidades claves deberá contemplar mecanismos explícitos para asegurar que los recursos serán utilizados con la mayor eficiencia posible.

Finalmente, se exhorta a reflexionar en el sentido de que toda la problemática referida en la presente exposición, debe ser encarada con decididas acciones por parte de los gobiernos nacionales. Si bien la cooperación internacional ayuda mucho a encontrar soluciones adecuadas, no hay que perder de vista el hecho de que toda decisión política de los gobiernos puede llevar a cambiar acciones y consolidar nuevas situaciones, lo que implica que la cooperación internacional deba concebirse, programarse y ejecutarse en forma concertada con los propios países, en atención a sus demandas y en su calidad de receptores finales de los beneficios generados.

TEMA 2: LA ENSEÑANZA DEL CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGROPECUARIOS COMO ASIGNATURA REGULAR DENTRO DEL PLAN DE ESTUDIOS DE UNA UNIVERSIDAD: EL CASO DE LA FACULTAD DE AGRONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

Héctor Murcia C. *

1. Introducción

El 4 de marzo de 1975, se inició el curso semestral sobre Preparación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios (AE-506) en la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, para 18 estudiantes de último semestre de esa Unidad Docente.

Con este hecho, se consolidó otra innovación dentro del Plan de Estudios de la Facultad, puesto que fue la primera vez que dicha asignatura se dictó como un curso regular, y se realizó una actividad que constituyó un precedente para una facultad agropecuaria no sólo de Costa Rica sino de Centroamérica y una de las pocas experiencias de este tipo en una universidad latinoamericana.

El Curso se programó para atender una necesidad sentida en la Facultad y en el país sobre el tema y se diseñó de acuerdo con las teorías más recientes sobre la enseñanza en la preparación y evaluación de proyectos agropecuarios, principalmente con base en las metodologías de los cursos que sobre el tema se imparten anualmente en los Ciclos PEPA del Convenio IICA/BID.

La posterior realización en la Facultad, de varios cursos sobre esta materia (dos semestres y cinco cuatrimestres) y los positivos resultados logrados tanto en el campo de la investigación como en el adecuado complemento a la formación de los estudiantes, ameritan el conocimiento más amplio de este tipo de experiencias para colaborar en el desarrollo de actividades similares en otros lugares.

2. Programación y Desarrollo del Curso

2.1 Criterios para elaborar el programa

Reconocida la necesidad de establecer un curso sobre este tema, al observar el aporte sustancial que podría prestar en la formación profesional del estudiante de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, se procedió a llevar a la práctica la idea teniendo en cuenta las siguientes consideraciones:

2.1.1 Orientación del curso

Analizadas y sopesadas varias alternativas para impartir un curso sobre preparación y evaluación de proyectos agropecuarios, se consideró que uno de los sistemas que mejor podría adaptarse a la enseñanza de

---

* Especialista en Economía Agrícola, IICA/Costa Rica.

este Curso era el usado en los Ciclos PEPA del Convenio IICA/BID. Se llegó a esta conclusión teniendo en cuenta el enfoque coordinado que el sistema permite para la elaboración de un proyecto, la experiencia existente sobre el particular y la gran adaptabilidad que el mismo podría presentar si se toma en consideración el tipo de formación del estudiante de la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica.

El enfoque del Curso se basó en los siguientes puntos:

2.1.1.1 - Presentación de conferencias sobre aspectos específicos de un proyecto, contemplados dentro del esquema de los Ciclos PEPA:

a) El concepto de proyectos agrícolas

b) Elementos de administración de proyectos

c) Diagnóstico

d) Análisis institucional

e) Eficiencia económica

f) Mercadeo

g) Planificación a nivel de la unidad de producción

h) Gastos y financiación

i) Evaluación de proyectos

j) Redacción de informes

2.1.1.2 - Análisis crítico de proyectos agrícolas elaborados en Costa Rica y en otros países.

2.1.1.3 - Desarrollo de ejercicios prácticos sobre preparación y evaluación de proyectos. Presentación.

- Al analizar este enfoque, basado en las necesidades sentidas de la Facultad, se llegó a la conclusión inicial de que la aplicación de este sistema exigiría el cumplimiento de otras condiciones simultáneas, como las que se mencionan a continuación.

2.1.2 Participantes

Para poder realizar el Curso, se hizo necesario tomar en cuenta varias consideraciones en cuanto al nivel de los participantes, las cuales fueron las siguientes:

2.1.2.1 - Para poder estudiar convenientemente todos los temas teóricos contemplados, los participantes deberían ser estudiantes de último semestre de Economía Agrícola, puesto que el plan de estudios de esta carrera incluye como asignaturas regulares varios de los aspectos comprendidos en la estructura general de los Ciclos PEPA. Esto es cierto, por lo menos, en los aspectos relacionados con la eficiencia económica, mercado, proyección de demanda, planificación a nivel de unidad de producción, redacción de informes y algunos conceptos de evaluación y de aspectos técnicos de diagnóstico.

- Esta situación permitiría, por tanto, hacer una breve revisión sobre estas áreas, que serviría tanto para un repaso apropiado de conocimientos básicos al futuro profesional de Economía Agrícola, como para una orientación necesaria sobre los elementos más importantes de estas asignaturas que pueden servir en la preparación y evaluación de proyectos agropecuarios. Además, sería muy factible cubrir en forma detallada varios aspectos que faltaban dentro del Plan de Estudios y que son de gran necesidad dentro del campo de los proyectos agropecuarios tales como: concepto de proyectos agrícolas, administración de proyectos, diagnóstico, análisis institucional, gastos y financiación y, además, profundizar en los aspectos de evaluación de proyectos. Cualquier curso que tratara de ir al fondo, por tanto, en el análisis de los temas mencionados requería de una formación previa sobre estos aspectos, como la del estudiante de último semestre de Economía Agrícola.

2.1.2.2 - No obstante, es importante reconocer que el eficaz desarrollo de un proyecto en forma integral requiere del concurso de profesionales en varias disciplinas; por consiguiente, para hacer que el contenido teórico estuviera al alcance de un grupo de formación heterogénea, se observó que era indispensable hacer modificaciones tanto en la duración del Curso, como en el énfasis del contenido.

- Un ejemplo concreto se observó en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica cuando se solicitó en julio de 1975, un curso sobre Preparación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios para egresados de la Facultad con escasos conocimientos sobre Economía Agrícola. Ante tal situación y una duración que debía ser limitada (45 horas a lo largo de un semestre), se optó por orientar el curso principalmente al área de evaluación, tema de mayor utilidad para los participantes, funcionarios bancarios en su gran mayoría. Luego de brindar los elementos más importantes sobre preparación de proyectos, se centralizó esta experiencia en el área de evaluación y se complementó con el análisis de proyectos ya desarrollados o en supervisión o ejecución por los mismos participantes, en el momento de la realización del curso. El buen resultado obtenido en general y las ventajas prácticas que trajo a los participantes, según la evaluación realizada sobre el evento, mostraron otro inmenso campo de acción en la enseñanza de esta disciplina y la necesidad de ampliar los esfuerzos de capacitación.

2.1.3 Duración

De acuerdo con los propósitos buscados, la duración de un Curso sobre Preparación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios a nivel universitario, debe extenderse a períodos cortos o largos. Los siguientes casos sirven como ilustración:

2.1.3.1 - Para un nivel de preparación como el que presentan los estudiantes de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica y de acuerdo con el temario del Curso, se consideró conveniente un número de 45 a 50 horas de clase para organizar los conceptos básicos de preparación de proyectos y hacer énfasis en los aspectos de evaluación más necesarios en el ejercicio de su profesión. Este tiempo es suficiente para el desarrollo de las clases, junto con la realización de un ejercicio práctico que normalmente toma más horas que las estipuladas dentro del plan de enseñanza. Además, posteriormente se presentó el factor positivo, ante el interés suscitado por el Curso, que muchos egresados optaron por orientar sus tesis de grado hacia este campo, o por utilizar sus elementos más importantes, con lo que puede afirmarse que se ha completado el propósito principal de la enseñanza del Curso.

- No obstante, existe el criterio generalizado de que es recomendable ampliar la duración del Curso a otro semestre, dirigida, exclusivamente, a la realización de ejercicios prácticos más detallados, criterio que podría juntarse con el deseo de otros organismos para beneficio tanto de estudiantes, profesores y la misma Universidad, como de las entidades interesadas.

2.1.3.2 - Para profesionales con escasa formación en los aspectos incluidos dentro del Curso, es evidente que la duración debe ser bastante amplia, por el estilo de los Ciclos PEPA del Convenio IICA/BID, para poder cumplir con un proceso intenso de capacitación sobre el tema. La fijación del tiempo -en estos casos, depende de variables como, por ejemplo, las limitaciones típicas de la aplicación de las enseñanzas adquiridas, el conocimiento de los niveles de formación académica de los profesionales, el número de técnicos a capacitar y a las disponibilidades de recursos financieros, de tiempo y de todo tipo que entran en una actividad de esta clase.

2.1.4 Profesores

La realización del Curso hacía necesaria la participación de especialistas en cada área, para dar al proceso de impartición de la asignatura el nivel académico requerido.

Esta necesidad fue apropiadamente programada para ser satisfecha con la cooperación de parte del equipo técnico del IICA ubicado en la Dirección General y en la Oficina de Coordinación del Plan del Acción en Costa Rica. En las dos primeras ocasiones de su realización, participaron especialistas en Diagnóstico, Análisis Institucional, Administración de Proyectos, Mercadeo y otras áreas contempladas en el programa de estudios. De esta manera, la presentación de conferencias sobre cada tema por parte de estos técnicos y el complemento brindado por el Profesor y Coordinador del Curso en las restantes partes del programa, permitieron cumplir a cabalidad con los objetivos buscados.

En ocasiones posteriores, con las experiencias logradas y el conocimiento adquirido sobre cada tema en sus aspectos esenciales, fue posible que el Profesor Titular del Curso lo tomara a su cargo directamente, contando con la colaboración de otros técnicos nacionales, en los casos necesarios.

Esto indica que puede lograrse un efecto similar en cursos que, con los mismos objetivos, se impartan en otros países, siempre y cuando se coordine su realización con un técnico en proyectos agropecuarios y se cuente con el apoyo de especialistas en cada uno de los temas que comprende el programa del curso, colaboración no difícil de obtener en cada país, en la actualidad.

2.2 El Programa del Curso

Con base en las consideraciones anteriormente mencionadas, se elaboró el programa del Curso, cuyo contenido general se presentan en el Anexo N° 1.

Este programa se diseñó teniendo en cuenta los principales elementos componentes de un proyecto agrícola y sus interrelaciones, presentados en la Figura N° 1, los cuales se han tomado como referencia en varios cursos sobre preparación y evaluación de proyectos agropecuarios.

De acuerdo con este esquema y sobre todo para la realización de los objetivos prácticos, el Curso se centralizó en el estudio de los principales elementos componentes de un proyecto agrícola, o sea en los aspectos que competen exclusivamente al organismo ejecutor. La razón principal de esta orientación fue ofrecer a los estudiantes los principales elementos de orientación básica sobre proyectos que les permitiera desarrollar con eficiencia cualquier trabajo sobre este campo, dentro de los diferentes mecanismos de planificación en que les correspondiera realizar su labor profesional.

Aunque la actividad ideal pudo haber consistido en vincular este tipo de capacitación a las líneas de política y de planificación sectorial o a programas concretos de organismos del sector agropecuario, se estimó -al momento de establecer el Curso- que la acción más importante era formar profesionales en esta disciplina para disponer de un grupo básico que, en tiempo futuro, pudiera servir como punto de apoyo a cualquier programa que se adelantara con este objetivo.

La experiencia lograda y el interés despertado por el Curso, permitieron confirmar las expectativas y fue así como, ante el auge alcanzado por esta disciplina en la Facultad y la gran necesidad del país por apoyar esta área, se pensó tanto en ampliar la duración del Curso a dos semestres, dejando el segundo para la realización de ejercicios prácticos de pre-factibilidad en proyectos reales de organismos interesados, como en establecer dentro de la Facultad un mecanismo de apoyo a las entidades del sector, en el campo de la preparación y evaluación de proyectos agropecuarios. Con estas acciones se garantizaría el logro de varios objetivos, como los siguientes:

2.2.1 Ampliar la proyeccción de la Facultad en particular, y la Universidad, en general, hacia la realidad agropecuaria nacional.

2.2.2 Permitir una mayor formación práctica de los estudiantes de la Facultad.

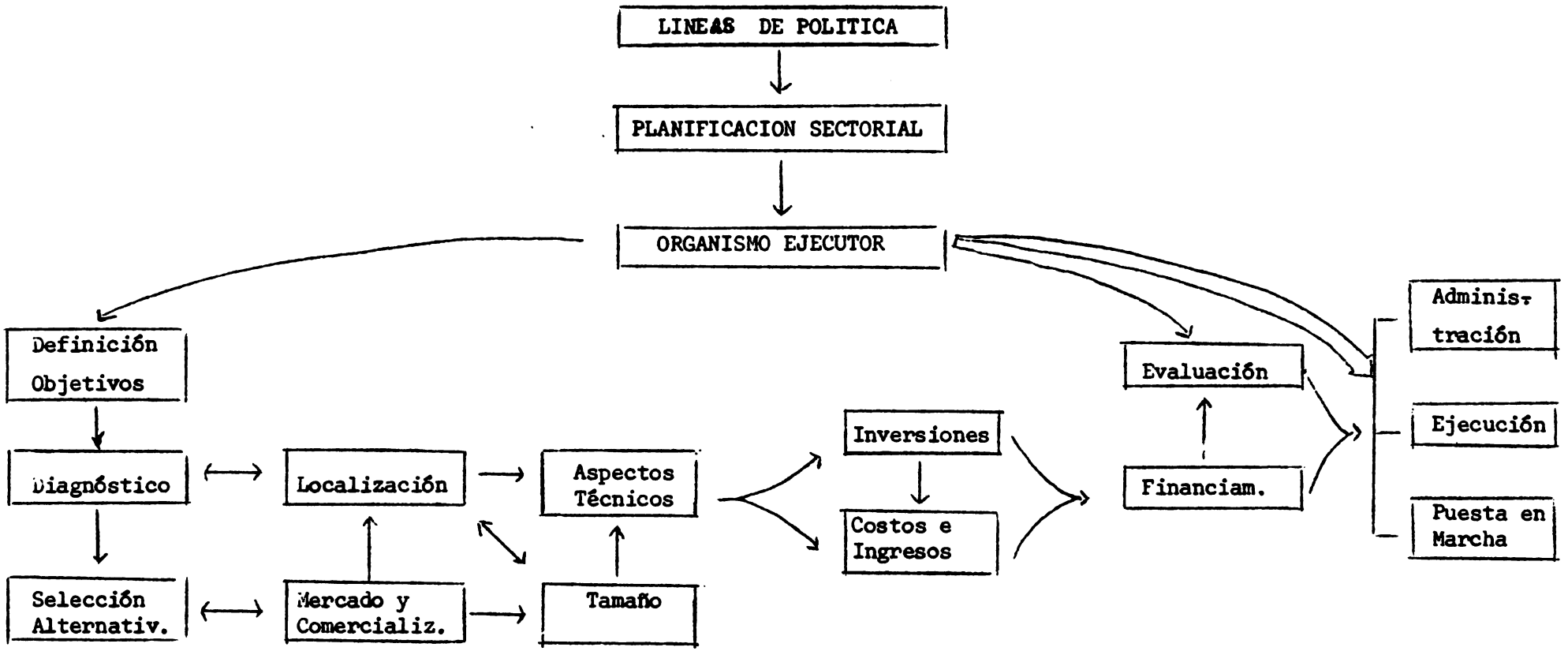


Figura N° 1: Elemento componentes de un proyecto agrícola y sus interrelaciones.

FUENTE: Ciclo PEPA, Costa Rica 1972. Material didáctico N° 1. Cuadro elaborado por : ingenieros Guillermo Guerra y Joaquín Leiva.

2.2.3 Realizar un trabajo interdisciplinario para hacer posible una coordinación de esfuerzos de todas las Escuelas de la Facultad, en el campo de los proyectos agropecuarios.

2.2.4 Apoyar el desarrollo de los programas de los organismos del sector agropecuario.

La idea está planteada en forma específica y su realización permitiría colaborar en la obtención del objetivo de establecer un mecanismo permanente de capacitación en este campo, en Costa Rica.

2.3 Número de participantes y oportunidades en que el Curso se ha impartido

En el Cuadro N° 1, se puede apreciar el número de veces que el Curso ha sido impartido, de acuerdo con el programa y las características mencionadas, en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, así como la duración y las cifras totales de participantes en cada ocasión.

El Curso ha sido impartido en siete ocasiones (dos semestres y cinco cuatrimestres) para 120 asistentes. Estas cifras indican que, para el momento actual, ya se puede contar en Costa Rica con más de 100 profesionales que tienen el conocimiento básico sobre la preparación y evaluación de proyectos agropecuarios, cantidad que era casi un 80 por ciento menor hace sólo dos años. Tanto en el aspecto cuantitativo, como en el cualitativo, es importante tener en cuenta la existencia de este grupo de profesionales para cualquier actividad coordinada que se proyecte realizar en el futuro.

2.4 Ejercicios prácticos, investigaciones y tesis de grado sobre proyectos agropecuarios realizados luego del establecimiento del Curso.

Para dar una muestra sobre los tipos de trabajos realizados como resultado del establecimiento del Curso, a continuación se presenta una lista resumida de los principales:

2.4.1 Ejercicios prácticos dentro del Curso:

2.4.1.1 - Estudio de pre-factibilidad para el fomento del cultivo de palma africana en una región de Costa Rica. Ejercicio realizado en conjunto por todos los estudiantes del Curso, el cual resultó en un documento borrador que permitió observar la metodología para preparar y evaluar un proyecto agropecuario de este tipo.

2.4.1.2 - Estudios de factibilidad iniciales para el establecimiento de una Escuela de Economía Agrícola a nivel centroamericano y un Centro de Apoyo en programación agropecuaria a nivel nacional.

2.4.1.3 - Estudio de factibilidad para la explotación de la Estación Experimental "El Alto".

2.4.1.4 - Evaluación de un proyecto de cítricos en la Isla de Damas (Quejos, Costa Rica).

CUADRO N° 1

NUMERO DE PARTICIPANTES Y FECHAS EN QUE SE HA IMPARTIDO EL CURSO SOBRE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGROPECUARIOS EN LA FACULTAD DE AGRONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

FECHAS	DURACION	N° DE PARTICIPANTES
Marzo - julio 1975	Semestral	18
Julio - octubre 1975	Cuatrimestral	11
agosto - diciembre 1975 *	Semestral	25
noviembre/75 - febrero/76	Cuatrimestral	12
Marzo - junio 1976	Cuatrimestral	14
Julio - octubre 1976	Cuatrimestral	15
Marzo - julio 1977	Cuatrimestral	25
TOTALES: 7 oportunidades	2 semestres y 5 cuatrimestres	120

* Curso para funcionarios del Sistema Bancario Nacional, ITCO, MAG y otros organismos del sector agropecuario.

2.4.1.5 - Análisis de un proyecto bananero para productores independientes de la Zona Atlántica.

2.4.1.6 - Proyecto de una explotación avícola en la Estación Experimental "Fabio Baudrit".

2.4.1.7 - Estudio de pre-factibilidad para la elaboración de leche condensada y evaporada en Costa Rica.

2.4.1.8 - Proyecto de fomento del cultivo de marañón en los distritos de La Cruz y La Garita, Guanacaste.

2.4.1.9 - Preparación de proyectos según el Método del Ciclo PEPA y por el Marco Lógico.

Todos estos ejercicios prácticos y otros permitieron al estudiante ponerse frente al caso real de pensar un proyecto, analizarlo y evaluarlo, objetivo primordial que también se previó lograr con el establecimiento del Curso.

2.4.2 Trabajos de graduación

Como se ha mencionado, ante el interés suscitado por el Curso y las perspectivas de aplicación de sus técnicas a la realidad, varios egresados han orientado sus tesis, prácticas y trabajos de grado hacia el campo de los proyectos agropecuarios. Es importante señalar que estos trabajos son utilizados ahora como referencia y material práctico para la enseñanza del Curso y algunos han servido para motivar el interés de varios organismos por financiar su realización.

Algunos de los trabajos realizados en relación con esta área, dirigidos por varios profesores de la Facultad, han sido los siguientes:

2.4.2.1 - Elaboración y evaluación de un modelo de proyecto para el desarrollo de una finca tipo de ganado de carne.

2.4.2.2 - Estudio de pre-factibilidad para la utilización del banano no exportable.

2.4.2.3 - COOPECORONADO, R.L. Análisis de su desarrollo y proyecciones financieras.

2.4.2.4 - Factibilidad agroeconómica de los cultivos de soya y maní en Costa Rica.

2.4.2.5 - Proyecto para la reorganización del Programa de Prueba y Mejoramiento de Hatos Lecheros del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

2.4.2.6 - Factibilidad agroeconómica del cultivo de pejibaye en Costa Rica.

Estos y otros trabajos se encuentran en proceso de realización, en la actualidad.

2.4.3 Otras actividades

Se han realizado muchas otras actividades que pueden mencionarse como proyecciones del Curso dentro de las labores de profesionales y egresados, como son las siguientes:

2.4.3.1 - Inclusión de cursos de proyectos agropecuarios en los programas de estudio y capacitación de centros educativos y organismos del sector agropecuario, en los cuales trabajan ex-alumnos del Curso. Se menciona el caso del Instituto Tecnológico.

2.4.3.2 - Apertura de nuevas oportunidades para el ejercicio profesional mediante la asesoría y la consultoría. Por lo menos se conocen cuatro casos en los cuales egresados de la Facultad han orientado gran parte de su labor profesional al campo de la consultoría sobre proyectos agropecuarios.

2.4.3.3 - Desarrollo de labores sobre preparación y evaluación de proyectos agropecuarios en organismos del sector agropecuario en las cuales han participado o están participando ex-alumnos del Curso. Se puede citar más de diez casos en -por lo menos-cinco organismos en los cuales estos profesionales han desempeñado importantes papeles en este campo; por ejemplo, el Consejo Nacional de Producción y el Instituto de Tierras y Colonización.

Muchos otros ejemplos se podrían citar como referencia y no es necesario realizar profundas investigaciones para recabar mayor cantidad de información que mostraría claramente el efecto positivo general que ha dejado esta experiencia.

2.5 Evaluación y recomendaciones sobre el Curso

Con el propósito de realizar algún tipo de evaluación sobre el Curso, se elaboró el Modelo de Encuesta presentado en el Anexo Nº 2, destinado principalmente a ex-alumnos que actualmente desarrollan labores profesionales en diversos organismos del sector agropecuario de Costa Rica.

La encuesta se basó en tres aspectos básicos: Opiniones generales sobre el Curso, utilidad y otras observaciones. El formulario se envió a 15 egresados de la Facultad de Agronomía, cuyas respuestas se resumen a continuación:

2.5.1 Opiniones generales sobre el Curso

2.5.1.1 - Programa

El 100 por ciento considera que el programa es bueno y permite al participante conocer el papel que desempeña el proyecto agrícola en el desarrollo rural. Algunos de los profesionales entrevistados opinan que el Curso es "único en su tipo en el programa de Economía Agrícola y,por tanto, ofrece un complemento indispensable en la carrera".

- No obstante, el 10 por ciento de los entrevistados opina que es conveniente profundizar en el tratamiento de ciertos aspectos, principalmente, en el tiempo dedicado a la preparación de los ejercicios prácticos.

2.5.1.2 - Método de enseñanza

El 100 por ciento de los encuestados expresa que el método de enseñanza es bueno, "muy acertado" y que lo más importante es la realización de trabajos prácticos, aspecto fundamental en cualquier curso, así como la participación activa de los estudiantes.

2.5.1.3 - Duración

En su totalidad, los entrevistados manifestaron que aunque el tiempo es suficiente para cubrir el marco teórico del Curso, se requiere mucho más para la elaboración del ejercicio práctico.

Se recomienda ampliar su duración a otro semestre, el cual se podría dedicar exclusivamente a la elaboración de proyectos de interés inmediato para organismos del sector agropecuario.

2.5.1.4 - Otras opiniones generales

La más importante recomendación que se dio fue la de poner a disponibilidad de los estudiantes el material didáctico de los Ciclos PEPA del Convenio IICA/BID, para lo cual se sugiere su amplia reproducción y distribución. Esto fue, en realidad, una de las principales limitaciones con que contó el Curso: o la falta de textos o insuficiente disponibilidad de material didáctico para la enseñanza. Por tanto, es de tener en cuenta esta recomendación, con lo que se cubriría una necesidad importante en la docencia de esta signatura en forma permanente.

2.5.2 Utilidad del Curso

2.5.2.1 - En el ejercicio de la carrera profesional, el 100 por ciento de los encuestados opinó que el Curso es uno de los de mayor utilidad en su carrera y que les aportó suficientes elementos de juicio para el desarrollo de sus labores profesionales.

2.5.2.2 - Experiencias concretas

Las opiniones expresadas fueron diversas, pero se pueden resumir en los siguientes puntos:

a) Preparación de tesis de grado.

b) Preparación de diagnósticos para estudios sectoriales.

c) Colaboración en la elaboración de varios proyectos (comercialización, almacenamiento de granos, riego, explotaciones forestales, etc.).

d) Trasmisión de conocimientos y experiencias a compañeros de trabajo que no tenían ninguna base en la materia.

e) Otras acciones específicas de tipo diverso.

2.5.3 Recomendaciones para la proyección del Curso:

Finalmente, se propusieron varias recomendaciones para el futuro desarrollo del Curso, de las cuales se citan las siguientes:

2.5.3.1 - Es recomendable la participación de otras ramas de la Agronomía (Fitotecnia y Zootecnia) y otras carreras en cursos de preparación y evaluación de proyectos agropecuarios, para lo cual se puede organizar un nuevo curso de elementos generales.

2.5.3.2 - Se hace indispensable fortalecer las relaciones de la Universidad con los organismos nacionales en el campo de los proyectos agropecuarios, lo cual generaría una corriente de beneficios mutuos. Esta acción se podría realizar por medio de cursos, asesorías y elaboración de proyectos que interesen a los organismos, los cuales podrían concertar con la Universidad, la realización de estas actividades.

3. Conclusiones y recomendaciones generales

La actividad de enseñanza del Curso de preparación y evaluación de proyectos agropecuarios como asignatura regular dentro del Plan de Estudios de la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, permite deducir las siguientes conclusiones y recomendaciones generales:

3.1 La experiencia obtenida con el dictado del Curso en siete ocasiones demuestra que es posible hacerlo con el logro de resultados apropiados, en ciclos de corta duración (45 a 50 horas) para participantes que dispongan de conocimientos básicos sobre los temas esenciales contemplados en un programa de curso sobre preparación y evaluación de proyectos agropecuarios.

3.2 Los resultados logrados y la formación de más de 100 profesionales con conocimientos básicos sobre el tema, hacen que la Escuela de Economía Agrícola mencionada disponga de una capacidad real y potencial para el desarrollo de labores de capacitación sobre el tema de preparación y evaluación de proyectos agropecuarios, que puede servir como elemento de apoyo en cualquier actividad que se emprenda en este sentido.

3.3 Las positivas repercusiones del Curso, representadas en la utilidad inmediata y mediata para sus ex-alumnos, la realización de investigaciones de grado y trabajos prácticos de gran importancia, el beneficio directo e indirecto para los organismos del sector a los cuales han servido tanto estas investigaciones y proyectos como las actividades actuales de estos profesionales, el reconocimiento de la importancia de esta asignatura en la

formación del profesional de agronomía y muchos otros logros de indiscutible valor, justifican que se continúe esta labor de enseñanza con mayor intensidad, para lo cual pueden tenerse en cuenta las siguientes sugerencias específicas:

3.3.1 Establecer un curso básico que brinde los conocimientos generales sobre proyectos agropecuarios, tanto a los estudiantes de las diferentes escuelas de la Facultad de Agronomía y otras carreras relacionadas dentro de la Universidad, como a entidades y profesionales interesados dentro del sector agropecuario costarricense.

3.3.2 Fortalecer el Curso actual de proyectos agropecuarios que se dicta en la Escuela de Economía Agrícola, como etapa de mayor profundidad en la enseñanza de esta disciplina. Para el efecto, se recomienda ampliarlo a dos semestres de duración: en el primero se seguiría un programa y método de enseñanza como el actual, y en el segundo se dedicaría todo el tiempo a la realización de proyectos específicos en coordinación con organismos y personas interesadas, bajo la coordinación de profesores de la Facultad.

3.3.3 Establecer vínculos más estrechos con los organismos del sector agropecuario costarricense, con la colaboración de los organismos internacionales interesados, para promover su apoyo de todo tipo al fortalecimiento de estos esfuerzos de capacitación y, de este modo, robustecer el nexo existente entre la Universidad y la comunidad. Con este propósito, se pueden coordinar los esfuerzos aislados que se han venido haciendo en este sentido para garantizar el éxito de la labor en forma integrada y mancomunada.

3.3.4 Como medida complementaria de apoyo a esta acción, se recomienda promover la publicación y divulgación, a la mayor brevedad, de un texto sobre preparación y evaluación de proyectos agropecuarios, para lo cual podría tomarse como base un compendio de material didáctico de los Ciclos PEPA del Convenio IICA/BID.

Tema 2 - ANEXO Nº 1

PROGRAMA DEL CURSO DE PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGROPECUARIOS EN LA ESCUELA DE ECONOMIA AGRICOLA

1. Justificación

La disponibilidad de especialistas en preparación y evaluación de proyectos agropecuarios es una necesidad sentida de manera constante en la realidad del país.

El sustento de esta necesidad es obvio, pero vale la pena insertarlo en dos puntos de apoyo: uno, que el proyecto es la unidad básica de todo sistema de planificación; otro, que teniendo en cuenta que la economía de la mayoría de los países latinoamericanos tiene su principal fuente de producción en el sector agropecuario, hay evidente urgencia de promover la elaboración de proyectos de inversión dirigidos a obtener el mayor beneficio socio-económico en las áreas rurales.

En razón de lo expuesto, ha sido y es preocupación de muchos organismos internacionales brindar cooperación a los países para la ejecución de cursos de capacitación en la materia, destinados a funcionarios de organismos del sector agropecuario, por un lado, y para la formación de mecanismos docentes para la propia enseñanza, por otro lado.

Dentro de este contexto, la Universidad de Costa Rica y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA celebraron un contrato para el fortalecimiento de la Facultad de Agronomía. Entre otras actividades, considerando la importancia de la materia en la formación y ejercicio profesional del economista agrícola, se incluyó la estructuración de un curso de preparación y evaluación de proyectos agropecuarios como asignatura regular del plan de estudios de la Escuela de Economía Agrícola.

El curso está diseñado para dar a los estudiantes de último semestre de la Escuela, los conocimientos básicos que les permitan desempeñarse con mayor eficiencia en sus labores profesionales en el campo de los proyectos agropecuarios.

2. Objetivos

Los estudiantes que lleven el curso, al final deberán estar en capacidad de:

- Intervenir con eficiencia en la concepción y elaboración de proyectos agropecuarios.

- Desempeñar con eficiencia funciones relacionadas con los proyectos agropecuarios, en los organismos del correspondiente sector.

3. Desarrollo

El curso tendrá una duración de 16 semanas, con una intensidad de 3 horas/semana, lo que da un total de 48 horas/semestre.

El carácter específico y la orientación práctica del curso demandan una gran participación de los estudiantes en el desarrollo de todas las fases diseñadas: exposición de temas, análisis de proyectos elaborados y concepción, ejecución y presentación de trabajos prácticos.

La evaluación de los estudiantes se basará en pruebas sobre los conocimientos teóricos y en un ejercicio práctico final en que participarán todos los alumnos del curso.

4. Temario

El curso comprende los siguientes temas:

- Proyectos agrícolas
- Administración de proyectos
- Diagnóstico (elementos de planeación regional)
- Análisis institucional
- Revisión de conceptos sobre eficiencia económica, mercadeo y planificación a nivel de la nidad de roducción (los de mayor utilidad para el diseño de proyectos agropecuarios).
- Proyección de la demanda
- Gastos y financiamiento
- Evaluación de proyectos
- Redacción de informes
- Análisis de proyectos específicos
- Ejecución y presentación de un ejercicio práctico

El temario será desarrollado con la cooperación de especialistas que expondrán temas específicos que servirán para los grupos de discusión que se formarán con los estudiantes.

5. Método de enseñanza

- Exposición oral
- Discusión de grupos
- Estudio de casos
- Participación permanente de los estudiantes.

Tema 2 - ANEXO Nº 2

ENCUESTA A EGRESADOS DE LA ESCUELA DE ECONOMIA AGRICOLA
DE LA FACULTAD DE AGRONOMIA DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA

ASUNTO: Curso de preparación y evaluación de proyectos agropecuarios

1. Opiniones generales

1.1 ¿Cuál es su opinión sobre el programa del curso en cuanto a su alcance y temario?

1.2 ¿Cuál es su opinión sobre el método de enseñanza y la realización de ejercicios prácticos?

1.3 ¿Cuál es su opinión sobre la duración del curso?

1.4 Exprese otras opiniones que estime convenientes.

2. Utilidad

2.1 ¿Le ha sido útil el curso en el ejercicio de su carrera profesional?

2.2 Mencione experiencias concretas al respecto.

3. Otras observaciones y recomendaciones

TEMA 3: LIMITACIONES EN LA EJECUCION DE ESTUDIOS CONDUCENTES A LA PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

Juan Pablo Torrealba *

1. Introducción

Los proyectos se han convertido, indudablemente, en el instrumento principal para guiar las decisiones del diseño de los programas y las acciones que se adelantan para promover el desarrollo. En los organismos nacionales (públicos y privados) e internacionales, es creciente la toma de conciencia en el sentido de que para decidir acerca de la asignación de recursos escasos de todo orden, los proyectos constituyen una herramienta de acción muy útil para la fijación de prioridades en concordancia con los objetivos institucionales; y cada vez se establecen mecanismos para supervisar la ejecución y dar el apoyo que necesitan las acciones programadas.

El desarrollo-rural y agropecuario- está muy ligado a la cantidad y calidad de proyectos financiables por los organismos de crédito internacionales que, sobre todo en los años recientes, buscan invertir en el sector agrario, pero lamentablemente, no lo pueden hacer a plenitud debido a la falta de proyectos adecuadamente elaborados.

Los obstáculos para formular buenos proyectos agrícolas son de diversa índole. Por ejemplo: desconocimiento de procesos técnicos, carencia de información básica, inadecuada programación de los recursos escasos, falta de especialistas capacitados, etc. Existen evidencias de que, debido a la continua complejidad de los procesos tecnológicos y económicos involucrados en el desarrollo del sector agrario, la realización de los estudios necesarios para sustentar buenos proyectos es una limitación muy importante en la elaboración de éstos; la naturaleza complicada y cambiante de la actividad agrícola, junto con la necesidad de pronóstico de una serie de variables económicas, sociales y tecnológicas, hacen que la ejecución de estudios conducentes a la preparación y evaluación de proyectos agrícolas, no sea una tarea fácil.

En realidad, sobre todo en el caso de proyectos de inversión a largo plazo, es un proceso de gran envergadura en que hay que tener y mantener conciencia de que las limitaciones que impiden llevar a buen término la preparación y presentación de proyectos, casi siempre conducen o a un atraso del proyecto o a que éste se ejecute con base en estudios inadecuados. En uno u otro caso, se incurre en el riesgo de tomar decisiones erróneas, con el logro de resultados no deseados; en última instancia, significa posponer acciones para el desarrollo del sector y beneficiarios, lo que representa un costo social muy alto para la comunidad y para las empresas privadas que estén involucradas en tal situación.

En concordancia con lo expuesto, el presente documento tiene el propósito de dar los elementos de juicio para identificar e ilustrar las limitaciones

---

* Especialista en Comercialización Agrícola, IICA/Costa Rica.

que se presentan con más frecuencia en la realización de estudios conducentes a la preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

2. Areas de incidencia de las limitaciones

Excluyendo ciertos aspectos propios de la presentación formal y sin pretender tocar ni los principios económicos que sustenten la elaboración en sí, ni la mecánica de los procedimientos de análisis y cálculo que se requieren, los estudios de la preparación y evaluación de proyectos agrícolas presentan limitaciones más frecuentes en los siguientes componentes sustantivos; aspectos económicos y sociales, administrativos e institucionales, tecnológicos y evaluativos.

2.1 Limitaciones en los aspectos económicos y sociales

2.1.1 Información básica para el proyecto

Se requiere información de tipo general sobre las principales variables económicas y sociales, que generalmente es proporcionada por los censos, aunque también se recurre a las estadísticas bancarias. En relación con estos dos tipos de fuentes, casi siempre ocurre lo siguiente:

La información de los censos deviene en obsoleta o es inexacta en la mayoría de los casos, o a veces está incompleta. La explicación de tales irregularidades es ampliamente conocida en los países latinoamericanos: si bien la periodicidad de los censos está regulada por ley, no obstante se presentan obstáculos que impiden su ejecución normal. Por ejemplo, falta de financiación en el año de su realización, carencia de capacidad operativa que obliga a no hacerlo o a hacerlo deficientemente; o puede suceder que por causas de fuerza mayor se pierde gran parte de los datos compilados y tabulados, teniéndose, entonces, que trabajar con información mal elaborada o incompleta, según el caso, puesto que se trata de la única fuente oficial disponible. Es muy sabido que en todo estudiohay que tener en cuenta dos factores escasos de mucho valor en la toma de decisiones para su programación: tiempo y costo de la investigación.

La información estadística de los bancos centrales es muy agregada y con altos niveles de error estadístico, lo que se debe a que estos organismos registran los datos con el propósito fundamental de hacer un análisis continuo del desenvolvimiento de la economía en su conjunto y de llevar las cuentas nacionales; no es una finalidad registrar información detallada de un producto determinado, que pueda ser utilizada taxativamente en los estudios de un proyecto específico en que se propone la solución de un aspecto muy concreto en el ámbito sectorial.

Además, en niveles generales, los sistemas de información nacional no están desarrollados con suficiencia, carecen de un flujo rápido y, muchas veces, son de difícil acceso para los investigadores.

2.1.2 Información específica para el proyecto

Un primer aspecto se relaciona con la necesidad primordial de conocer a los beneficiarios del proyecto y a todos los sujetos que intervienen en el proceso; variables como las motivaciones, aspiraciones, propensión al cambio, incentivos económicos, organización social, etc., son muy difíciles de precisar en un universo tan variado y amplio que se da en el sector agrario. En este marco, son conocidas las dificultades que se presentan para la obtención de información primaria, lo que se intenta atenuar con distintas herramientas metodológicas, entre las cuales, la encuesta es la menos propensa al error.

Un segundo aspecto, que constituye una limitación muy ardua de subsanar a plenitud, se refiere a la obtención fidedigna de información económica de los procesos productivos específicos que adelanta el proyecto, por ejemplo, costos y coeficientes técnicos, tanto actuales como los correspondientes al proceso que se trata de introducir, sobre todo cuando no han sido probados ni adaptados en la actividad regular de un determinado medio. Igual ocurre en el aspecto de la información de mercado en cuanto al tratamiento de precios esperados y sus fluctuaciones, las calidades y volúmenes de productos, las épocas de demanda y oferta, etc.

2.1.3 Marco de referencia utilizado para el proyecto

Los proyectos pequeños tienen generalmente un enfoque localista en razón del monto de la inversión y de su vida útil; pero en proyectos de mayor tamaño y vida útil, el enfoque debe ser más amplio, ir inclusive más allá del nivel regional y llegar a una concepción que establezca la aptitud de diferentes regiones para, en términos económicos, conocer las ventajas comparativas de cada región.

Asimismo, es necesario tener un enfoque integral para ver que ocurre con la demanda y tener así una percepción, en los niveles local, nacional e internacional, por ejemplo, en cuanto a posibles incidencias de deterioros de precios a lo largo de la vida útil del proyecto.

Consecuentemente, al elaborar un proyecto es muy importante determinar su enfoque micro y macro. En este marco, la limitación usual radica en que casi siempre hay inclinación a considerar enfoques localistas, sin dar una mirada a lo que ocurre o podría ocurrir en otros ámbitos.

2.1.4 Necesidad de proyectar variables económicas

En la ejecución de estudios es imprescindible proyectar variables económicas a períodos dependientes de las necesidades del proyecto, lo que conlleva dis tipos de limitaciones muy serias: incertidumbre en los mercados, debido a los cambios violentos que ocurren en la demanda, oferta, gustos de los consumidores y políticas institucionales, e incertidumbre en los precios de los factores de la producción (capital, tierra y trabajo) y en los recursos más significativos (insumos energéticos, fertilizantes y plaguicidas).

Debido al ambiente inestable en que se desenvuelven estos factores y recursos, su pronóstico es difícil y siempre hay el riesgo de equivocarse en las proyecciones, si aun en las de corto plazo (5 años), con mayor gravedad en las de largo plazo (15 a 20 años). No obstante, estas incertidumbres, hay que hacer las proyecciones indispensables para los aspectos financieros y económicos de un proyecto.

2.2 Limitaciones en los aspectos tecnológicos

2.2.1 Proceso tecnológico no adaptado al medio

La concepción de los proyectos generalmente implica un cambio (de productos, de procesos tecnológicos, de organización social, etc.). En este marco, las limitaciones son muy variadas, sobre todo cuando los nuevos procesos no se han probado en el medio donde se construiría el proyecto y los estudios se realizan con coeficientes técnicos (relación insumo/producto, mano de obra, capital, etc.) importados de una realidad distinta, por lo que pueden devenir en inadecuados.

2.2.2 Cambios tecnológicos significativos en el proceso productivo

Las actividades agrícolas y agroindustriales están expuestas a un permanente desarrollo y variación de los respectivos procesos tecnológicos, lo que hace obsoletos los vigentes con una rapidez increíble. Este fenómeno, que es frecuente en la producción de productos competitivos, plantea límites sobre la vida productiva de algunas inversiones, haciéndolas casi siempre más costosas.

Por estas razones, la proyección de los niveles tecnológicos del proyecto es difícil de hacer. Cabe advertir, sin embargo, que la incidencia de los errores puede carecer de un impacto muy grande en el criterio económico de la evaluación para la vida útil de un proyecto.

2.2.3 Información de la investigación de procesos tecnológicos

Es común que los resultados que interesan a un proyecto específico existan en forma parcial y dispersa, sujetos a un deficiente sistema de información, todo lo cual dificulta su obtención.

Ocurre que la investigación tecnológica no está organizada con una dimensión integral que permita que los resultados fluyan en paquetes hacia los campos que los necesitan para aplicarlos en estudios de problemas específicos. Esta limitación se complica cuando los resultados de la investigación son deficientes.

2.3 Limitaciones por aplicación errónea de los procedimientos de preparación y evaluación de proyectos agrícolas

Los estudios pueden verse limitados por falta de capacidad técnica para el tratamiento de los principios y mecanismos que regulan la preparación y evaluación de proyectos agrícolas, por ejemplo, el uso de precios

sombra vs precios de mercado, el enfoque de los criterios de las evaluaciones financiera y económica, el tratamiento de las incertidumbres, el planteamiento de alternativas, los análisis de sensibilidad, etc. En este marco, hay avances muy importantes para facilitar la ejecución de los estudios, por ejemplo, los programas de computación para el cálculo mecánico de los aspectos de mayor significación, que amplían la visión del proyecto. Es evidente, que los encargados de los estudios, cada vez más, están disponiendo de instrumentos que les permiten penetrar más en los conocimientos y técnicas de la materia.

Otro factor importante en los procedimientos de evaluación es el sesgo personal a favor del proyecto. Estadísticamente está comprobado esta tendencia favorable, lo que obedece a una actitud humana de compenetración íntima entre el hombre y la actividad que le apasiona. La solución tiene canales apropiados, como son los procesos de revisión y la formación de equipos interdisciplinarios.

2.4 Limitaciones de orden administrativo e institucional

2.4.1 Decisión política de acción

El proyecto es una condición necesaria para la solución de una situación-problema en una determinada área del sector agrario, sujeta a determinadas circunstancias, pero no es suficiente de por sí como herramienta que impulse la acción correspondiente. Por tanto, es indispensable el apuntalamiento de una decisión política de los entes respectivos para llevar a cabo el proyecto en todas sus fases; decisión que evidentemente tiene que ser motivada y promovida.

2.4.2 Interés institucional en el proyecto

Es necesario percibir y ser receptivo del interés de los organismos por ciertas áreas de un proyecto, en el estimado de que cada organismo alberga sus propios valores y tiene cierto tipo de desempeño técnico que lo lleva a preocuparse con más énfasis por determinadas áreas. En este sentido, resulta beneficioso tener capacidad para percibir y fomentar la demanda institucional por un proyecto específico.

2.4.3 Ausencia de grupos capacitados y con funciones específicas

La complejidad de los estudios de un proyecto demanda la presencia de técnicos ubicados en unidades especializadas y con la asignación de funciones específicas. Por tanto, no basta la capacitación masiva sino que hay que seleccionar e implementar grupos.

2.4.4 Coordinación entre proyectos complementarios

Es evidente que debe haber un mecanismo institucional que se dedique a la obtención de información de lo que pretende cada proyecto propuesto (localización, beneficios, financiación, etc.), a fin de evitar la formulación de proyectos competitivos y favorecer los complementarios.

3. Conclusiones y recomendaciones

3.1 En primer lugar, cabe advertir que todas las limitaciones señaladas no son ni deben ser un freno taxativo para la ejecución de los estudios. Lo que sucede es que estas limitaciones alertan para ser cuidadosos en la elaboración de un proyecto y, previendo las medidas correctoras, entrar con fuerza y capacidad en busca de las mejores opciones, cada vez con miras al logro de una mayor precisión y eficiencia. Para ello, hay que recurrir a técnicas disponibles y usarlas racionalmente en el análisis de todas las alternativas que permitan concebir y preparar buenos proyectos, incluso en el enorme medio de complejidad y limitaciones que caracterizan al sector agrario.

Por ser el proyecto un pronóstico de algo que se pretende lograr con eficacia y eficiencia, hay que tener conciencia de que lo que se plantea y se propone en los correspondientes estudios queda, fuera de toda duda, sujeto a los imponderables de toda predicción. La responsabilidad radica en plantear y proponer con racionalidad, puesto que no se puede pensar en que todo lo que se plantea y propone se logrará a plenitud. Téngase presente que todos los estudios sólo permiten, aún a plazos cortos, tratar de evitar grandes errores en las proyecciones al futuro.

3.2 En segundo lugar, para atenuar la incidencia de las limitaciones señaladas hay una gama de acciones posibles y cuya importancia varía según los diferentes medios y circunstancias que se presenten:

3.2.1 Los preparadores y evaluadores de proyectos deben saber leer e interpretar las definiciones de política agraria y conocer a fondo los planes y programas de desarrollo correspondientes. Si estos documentos han sido explícitamente elaborados, no hay ninguna dificultad para esta primera condición. Cuando no hay claridad en los lineamientos políticos, se debe tener mucha capacidad de análisis y habilidad para ubicar el sitio apropiado en que hay que colocar cada proyecto.

3.2.2 Son necesarias la formación y promoción de una capacidad instalada ad hoc para el área de los proyectos, dentro del contexto del sistema institucional del sector agrario, de carácter permanente y con funciones específicas. Abona esta recomendación el hecho evidente de la gran cantidad de proyectos que son sujetos de financiación por parte de la banca privada y organismos internacionales que, desde luego, procuran hacerlo y realmente lo hacen en proyectos concebidos y elaborados de forma adecuada.

3.2.3. Los sistemas de investigación e información del sector agrario deben ser racionalizados de modo que se permita una reducción al mínimo del tiempo asignado a la tarea de obtención de datos básicos para los estudios de un proyecto específico, sobre todo los resultados de carácter socioeconómico y tecnológico; y también hacerla accesible.

3.2.4 Es indispensable contar con un apoyo técnico altamente especializado para el mejor tratamiento de aspectos específicos de los estudios, sobre todo cuando se trata de proyectos con procesos tecnológicos complejos y sujetos a mercados inestables. Por ejemplo, casos de falta de experiencia

para tratar complejos agroindustriales de gran envergadura aún no probados en la realidad de un medio, y también propuestas de inversión que están muy relacionadas con mercados de exportación especiales, aportan y seguirán aportando pruebas evidentes de que los estudios se enriquecen grandemente con el consejo dado en el momento oportuno por un especialista de alta calidad técnica y que efectivamente conoce a profundidad el problema que se le consulta. Es necesario tener presupuesto, capacidad administrativa y agilidad operativa para ubicar y conseguir este tipo de apoyo técnico.

3.2.5 Como mensaje indesligable de su labor, los preparadores y evaluadores de proyectos agrícolas deben promover constantemente el uso de los proyectos como un elemento central del mecanismo de programación de los recursos de los organismos del sector agrario y, también, de sus mecanismos de supervisión de la ejecución. En este marco, los proyectos son una excelente herramienta para afinar el uso de los recursos escasos y servir de guía para todas las acciones de su proceso.

3.2.6 Finalmente, para que la formación de cuadros técnicos especializados y hábiles en todas las etapas y fases de los proyectos agrícolas sea más racional, la correspondiente capacitación debe tener carácter permanente y penetrar en todos los niveles del sector agropecuario.

TEMA 4: INVENTARIO DE PROYECTOS AGRICOLAS *

Jorge León Sáenz **

1. Aspectos introductorios

La presente exposición comprende dos grandes partes: En primer lugar refiere la ubicación general de los inventarios en el contexto del Sistema de Planificación Nacional; luego, se analiza el papel que cumplen en la Planificación Sectorial Agropecuaria.

1.1 Concepto de inventario de proyectos y su utilidad

El inventario es simplemente un instrumento para recolectar y presentar sistemáticamente información de diferente índole. Su contenido puede variar desde una sencilla lista de proyectos de tipo homogéneo hasta un listado completo con información muy diversa y cruzada de los proyectos.

El inventario aporta aspectos de gran utilidad para el planificador. Por ejemplo, la relación de los proyectos existentes o previstos con indicación de los sectores o regiones y sus respectivos planes y programas, costos, financiamiento, etc. En definitiva, presenta de una manera ordenada, una visión -general o específica- según el grado de detalle, de su campo de estudios, permitiéndole analizar la falta o exceso de proyectos.

El inventario permite fijar la dirección de las prioridades: si faltan proyectos, el organismo planificador deberá preocuparse por identificar y elaborar nuevos proyectos; en cambio, cuando existen éstos en número mayor que los factibles de ejecución, habrá que seleccionar los mejores para su trato preferencial.

El inventario es esencialmente útil cuando se tiene un sistema de planificación dinámico que realiza, de modo contínuo, labores de identificación, preparación, evaluación y control de la ejecución de proyectos.

El inventario es, por tanto, un instrumento sistemático en el tiempo y ajustable a las necesidades cambiantes de la realidad; es decir, es una actividad que tiene que actualizarse constantemente, pero manteniendo cierta uniformidad, para los efectos de que la información fundamental que contiene permita hacer comparaciones en el tiempo. Evidentemente, hay alguna información que sufre ligeras modificaciones, pero la estructura básica del inventario no debe ser variada entre los períodos de confrontación.

1.2 Tipos de inventario de proyectos y sus usos

En realidad, se hará una referencia a una tipificación de los proyectos y sus características, por lo que la información -en cada caso-

---

* Los anexos de este tema se pueden consultar en la Oficina de Planificación, Costa Rica.

** Director de la División de Inversiones de OFIPLAN, Costa Rica.

tiene muchos aspectos comunes. Se trata de una clasificación de dimensión pura, que casi no se da en la práctica debido a que el establecimiento de inventarios debe y tiene que ser adecuado a necesidades, recursos y limitaciones de los organismos de planificación.

1.2.1 Inventario de proyectos de inversión

Contiene toda la información de los proyectos de inversión que están en ejecución y a punto de entrar en ejecución 1/

1.2.2 Inventario de estudios de proyectos de inversión

Contiene la información de los proyectos de inversión que están en estudio, en cualesquiera de sus niveles (idea, prefactibilidad, y factibilidad). Su objetivo principal es conocer con anticipación los proyectos que tendrán que ser ejecutados a corto o mediano plazo, de manera que se puedan seleccionar y acelerar las acciones de los más importantes, para tenerlos listo en su oportunidad, así como formar grupos de proyectos que deben ser postergados, inclusive eliminados, por no estar ajustados ni cumplir con las prioridades del desarrollo nacional.

1.2.3 Inventario de estudios básicos

Contiene la información básica para estudios de desarrollo regional o sectorial, de recursos naturales, etc. Su objetivo es la identificación de eventuales proyectos nuevos y la ubicación de problemas propicios de ser investigados. Es útil especialmente cuando se desea impulsar el desarrollo de un sector que tiene un reducido número de proyectos.

1.2.4 Inventario de proyectos de investigación

Contiene la información de proyectos relativos a las investigaciones científica y tecnológica. Cabe manifestar que algunos proyectos de investigación pueden ser asimilados en otros tipos de inventario, según el uso que pueda hacerse de la información. Por ejemplo, aumento de la capacidad productiva de la economía o al reforzamiento de los estudios básicos para proyectos específicos.

1.2.5 Inventario de proyectos de producción y operación

Contiene la información de aquellos proyectos que producen bienes y servicios como objetivo principal. Es muy importante debido a que, por proporcionar datos sobre el uso de los recursos en función de su productividad, en tal sentido miden la eficiencia del uso actual, lo que constituye un aspecto muy valioso para la planificación.

1/ Proyecto de inversión es el que tiene como propósito fundamental lograr, directa o indirectamente, el aumento de la capacidad productiva del país. Por ejemplo: proyectos de riego, plantas hidroeléctricas, etc.

2. Inventario de proyectos de inversión y el sistema nacional de inversiones públicas

A continuación, se hará una referencia al inventario de proyectos de inversión del sector público establecido por la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN), analizando sus características y ventajas para la programación de los organismos públicos y su financiamiento dentro del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP).

2.1 Objetivos del Sistema Nacional de Inversiones Públicas

El SNIP es un subsistema de planificación nacional 1/ cuyo objetivo principal es lograr la congruencia de los programas y proyectos de inversión con los objetivos del desarrollo nacional. Para ello, se busca que todos los proyectos de inversión del sector público sean sometidos a un proceso de evaluación uniforme, con la aplicación de los mismos criterios de análisis y selección, de modo que pasen a la fase de ejecución los proyectos que resulten más convenientes al interés nacional.

El decreto 5411-P (30/10/75) contiene todo lo referente a organización, funcionamiento y limitaciones del SNIP, en Costa Rica.

Siendo requisito indispensable para el apropiado funcionamiento del SNIP contar con el suministro permanente de información sobre todos los proyectos de inversión pública del país, OFIPLAN inició en el año 1974, el establecimiento del respectivo inventario.

En este inventario concurren principalmente proyectos de inversión, pero también incluye estudios de proyectos y algunos proyectos de investigación, especialmente los que se refieren a recursos naturales. La razón de esto está en que el ciclo de un proyecto es contínuo y si bien se le puede separar teóricamente en fases (investigación, formulación, evaluación, financiación, ejecución, etc.), en la práctica no es fácil visualizarlas.

Para el SNIP es de gran interés conocer el estado de los proyectos que están en fase de estudios (idea a factibilidad) para proceder a la reorientación si fuera menester, en concordancia con los objetivos del desarrollo nacional. Hay que tener muy en cuenta que cuando un proyecto llega a la fase de financiación, es difícil detenerlo, aunque no concuerde plenamente con los objetivos del desarrollo nacional.

El conocimiento de los proyectos que están muy avanzados en los estudios e inclusive de los que ya están en ejecución, es importantísimo para poder llevar el control de su marcha.

En cuanto a proyectos de investigación, al SNIP le interesa considerar los que se refieren a áreas prioritarias. Por ejemplo, pesca y minería, de

---

1/ De acuerdo con la ley de planificación nacional, un subsistema se establece para diferentes áreas y sectores, con normas específicas para su desarrollo.

las que se dispone de muy poca información y, por tanto, carecen de proyectos definidos.

2.2 El inventario de proyectos de inversión pública de OFIPLAN

2.2.1 Características

2.2.1.1 - Contenido del inventario

Todos los organismos inversionistas del país proporcionaron la información de cada proyecto en un formulario que se les hizo llegar, con su respectivo instructivo, como sigue:

a) la información general incluye nombre del proyecto, organismos responsable, beneficios esperados y estudios realizados;

b) la información sobre costos y financiamiento comprende gastos de inversión, costos totales, gastos de estudios, fuentes de financiamiento y período de ejecución;

c) la información especial, que es ocasional, se refiere al empleo generado, componente importado y organismos responsables de cada fase de ejecución del proyecto.

Debido al estado del desarrollo nacional de las inversiones, se le ha dado más importancia a la información sobre costos y financiamiento, pero también se pone interés en los datos sobre estudios realizados a fin de conocer más a fondo los proyectos que se encuentran en su fase de desarrollo inicial.

2.2.1.2 - Frecuencia de ejecución

La frecuencia de ejecución del inventario depende de varios elementos de juicio que se conjugan con los objetivps del SNIP. Por ejemplo:

- el inventario no es un objetivo en sí, es un instrumento de planificación;

- los proyectos, por su naturaleza muy dinámica, cambian a una velocidad rápida;

- no es indispensable agregar constantemente datos; lo más importante es disponer periódicamente de cierta información básica, relevante y disponer de capacidad para analizarla y hacer un buen uso de la misma;

- debido al costo de estas actividades, el factor tiempo debe ser cuidadosamente asignado, acortándolo para la fase de recopilación de datos y maximizándolo para las fases de tabulación y análisis, inclusive recurriéndose a la tabulación mecánica como vía de ahorro de tiempo y personal.

- Con base en estos criterios, el inventario se actualiza dos veces al año, habiéndose hecho seis actualizaciones hasta la fecha.

2.2.1.3 - Cobertura institucional

El inventario cubre todos los proyectos de inversión real, de todos los organismos del sector público (centrales y descentralizados) y de aquellos que, no obstante ser de propiedad estatal, se consideran privados (CODESA y RECOPE).

La cobertura se ha ido ampliando a través del tiempo. En el año 1974 se recogió información sobre 260 proyectos de 24 organismos. En la actualización hecha en julio de 1977, se obtuvo información sobre 510 proyectos de 47 organismos, lo que cubre un poco más de 95 por ciento del total de la inversión pública del país.

Si bien es verdad que en el país hay más o menos 90 organismos públicos inversionistas, se debe tener en cuenta que los costos que ocasionaría la recopilación de información detallada de todos los proyectos no serían compensados con el beneficio a obtenerse. Esto indica que el inventario tiene que ser selectivo, puesto que la ventaja de cubrir completamente el sector público no es indicativa a este nivel de la planificación.

2.2.1.4 - Presentación y disponibilidad de la información

En cada actualización se obtiene entre 15.000 a 20.000 datos debidamente codificados. Para que su presentación sea intelegible, las tabulaciones se reducen al máximo. Por ejemplo, el anexo publicado en marzo de 1977 se refiere a una de las 25 tabulaciones procesadas por computación, del grupo de las más interesantes, de la actualización de noviembre de 1976.

En general, las tabulaciones son complejas y podrían organizarse de otra manera, pero el costo prohibitivo es el factor limitante. La totalidad de la información disponible está contenida en los inventarios completos, pero a los interesados se les hace llegar mediante dos modalidades: una, con una presentación indicativa destinada a un reducido número de técnicos que necesitan tener a la mano datos de suma importancia; otra, mediante resúmenes anuales destinados a los organismos interesados. Además, también están disponibles los formularios de cada uno de los proyectos.

2.2.2 Uso y utilidad

2.2.2.1 - Programación de la inversión pública a corto y mediano plazo

Siempre ha existido una gran brecha entre la distribución, a un nivel macro, de los planes y programas de desarrollo nacional y sectoriales, y la identificación de los correspondientes proyectos de inversión que deben ejecutarse para el cumplimiento de los primeros.

- El inventario ha permitido especificar los detalles de las varias alternativas de inversión, habiéndose logrado una programación más realista de la inversión pública, sobre todo de las programaciones anuales y a mediano plazo. Esto ha sido posible porque la información de cada proyecto es sometida a un análisis minucioso para ver su conveniencia y así, hacer los ajustes pertinentes en los montos previstos, que deben encuadrarse en cifras de factible concreción. De esta manera, es posible subsanar el criterio muy optimista de algunos organismos al momento de proponer proyectos excesivos en cantidad y costo, que los lleva a programar en demasía, en tanto que la ejecución alcanza, en los mejores casos, el 75 por ciento de lo previsto.

2.2.2.2 - Control de proyectos en ejecución

El inventario permite dar un seguimiento a los proyectos en ejecución o a punto de iniciarse, ya que en cada actualización se van observando los cambios que se presentan. De esta manera, resultan satisfactorios los ajustes que, con base en cifras reales de las liquidaciones presupuestarias, se hacen en las cifras consignadas en el inventario.

2.2.2.3 - Identificación y orientación de proyectos con financiación aún no contratados

El inventario permite programar el financiamiento de los proyectos. En el caso de financiamiento con recursos internos, permite hacer una comparación entre lo programado en el proyecto y las cantidades incluídas en los presupuestos de inversión que son presentados a OFIPLAN. De esta manera, se asegura la inclusión, en los presupuestos anuales, de los recursos para los proyectos prioritarios.

En el caso de financiación con recursos externos, permite identificar los proyectos que aún no tienen contratados estos recursos, lo que es muy útil para que OFIPLAN plantee cada caso en las reuniones periódicas con las misiones de los organismos internacionales, que normalmente formulan sus programaciones con proyección a uno o dos años. Igual utilidad se da cuando misiones de OFIPLAN y otros organismos nacionales visitan las sedes internacionales.

Es evidente que, como las solicitudes de financiamiento externo exceden las posibilidades de los organismos internacionales, el inventario permite revisar, dar prioridad y presentar los proyectos más propicios de ejecutarse a corto y a mediano plazo.

2.2.2.4 - Identificación de ideas de proyectos

Con base en la información sobre los estudios básicos y de investigación, el inventario permite identificar ideas de proyectos y analizar la conveniencia de financiarlos con recursos del Fondo Nacional de Inversiones, que es un instrumento ad hoc para estos casos. Este uso del inventario es muy importante porque permite a OFIPLAN determinar si los sectores están generando suficientes ideas de inversión o si es necesario motivar y hacer promoción en los organismos correspondientes.

3. Inventario de proyectos para el sector agropecuario

3.1 Acción del Sistema de Planificación Sectorial

Se ha establecido el subsistema de planificación para el sector agropecuario cuyo organismo básico es la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA).

En vista de la diversidad de organismos públicos que participan en este sector, una de las primeras acciones consiste en analizar los programas y proyectos correspondientes, para lo cual es indispensable contar con los diferentes tipos de inventarios y tamizar luego la información según las necesidades específicas de la planificación.

Por otro lado, considerando que las demandas de inversión no son cubiertas a plenitud por los organismos públicos, sino que es la actividad privada directa de los productores la que se constituye en el motor de la producción agropecuaria, se le debe dar una participación muy significativa en las políticas de desarrollo crediticio y técnico.

La información específica de los inventarios es muy útil, en este caso, para ayudar en el análisis y la determinación de las políticas de desarrollo más apropiadas, que a su vez sirvan de sustento al plan de desarrollo sectorial.

3.2 El inventario de proyectos de inversión de OFIPLAN, su adaptación a condiciones del Sector Agropecuario y su utilidad para la Planificación Sectorial.

El inventario de proyectos de inversión pública de OFIPLAN no es lo suficientemente adecuado para el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria, pues los datos que se recolectan no se acoplan bien a sus necesidades específicas. Empero, como es el único inventario general que existe, es cuestión de introducirle algunas modificaciones para acomodarlo en grado de utilidad aceptable, que es lo que ha ocurrido con OPSA cuando ha usado parte de sus datos en la preparación del plan operativo anual del desarrollo agropecuario para el año 1977.

Con base en esta premisa, a continuación se indica la forma en que el inventario de OFIPLAN resulta útil para la elaboración de los planes agropecuarios a corto y a mediano plazo. Considérese un supuesto plan sectorial agropecuario cuya base sean proyectos de inversión y proyectos de producción. El inventario de OFIPLAN proporciona los siguientes tipos de información:

3.2.1 Listado de proyectos

El inventario de OFIPLAN contiene un listado de todos los proyectos de inversión del sector agropecuario público; también de proyectos afines de mucha importancia para el desarrollo agropecuario. Obviamente, no tiene información sobre proyectos de producción.

Confrontando la información del inventario con las necesidades de inversión incluídas en el plan sectorial, resulta fácil determinar si hace falta más proyectos. Como el listado de proyectos está clasificado por subsectores, se puede precisar en cuáles es mayor la deficiencia y, por tanto, necesitan un mayor esfuerzo para identificar proyectos. En tal caso, se tiene que acudir a los inventarios de estudios básicos y de proyectos de investigación. Es importante señalar que todo caso de falta de proyecto es un indicador de la necesidad de asignar más recursos para los estudios correspondientes.

3.2.2 Etapa de desarrollo de los proyectos

El inventario puede contener suficientes proyectos clasificados para satisfacer la demanda del plan sectorial, pero lo importante es la información que contiene sobre el estado de progreso de cada uno; por ejemplo, en el nivel de estudios, de financiación, etc. Esta información permite discriminar los proyectos en dos grupos: los que se pueden realizar en el período del plan sectorial y los que no se pueden realizar. En este último caso, si hay interés de los organismos receptores, éstos deben tomar medidas conducentes a acelerar el avance de los proyectos para pasarlos al primer grupo.

3.2.3 Costos y financiamiento de los proyectos

El inventario contiene la corriente cronológica de costos y la estructura de financiación de cada proyecto. Esta información se tiene que cotejar con la disponibilidad total de recursos para proceder a lo siguiente:

- cuando la demanda de recursos por los proyectos es mayor que la disponibilidad de recursos presupuestados, habrá que establecer criterios para dar prioridad a los proyectos;

- cuando los recursos internos son insuficientes, pero existe la posibilidad de contratar recursos externos, en este caso, la información del inventario permite establecer calendarios para las negociaciones pertinentes.

3.2.4 Localización de los proyectos

El inventario señala la ubicación geográfica de cada proyecto, lo que es muy útil para la estrategia de desarrollo nacional del plan sectorial, ya que permite subsanar y corregir programaciones inapropiadas; por ejemplo, de proyectos que favorecen a una región con detrimento de otra.

3.2.5 Efecto sobre el empleo

El inventario da una idea del efecto de cada proyecto sobre el empleo, información muy importante pues el sector agropecuario tiene que absorber más de un tercio de la población económicamente activa del país; además, porque sirve como indicador del tipo de tecnología que usa o prevé usar cada proyecto, con lo que se puede determinar la intensidad del empleo de mano de obra.

3.2.6 Medición del impacto sobre la balanza de pagos

El inventario da el componente importado y el componente nacional de cada proyecto. Empero, en la mayor parte de los casos es necesario complementar la información (que no aparece estrictamente en el inventario) sobre los ahorros netos o la generación neta de divisas de cada proyecto.

Conviene señalar que esta información aparece normalmente en los estudios económicos de todo proyecto correctamente preparado y evaluado.

4. Conclusiones

4.1 El inventario es un requisito básico para la planificación en general.

4.2 En OFIPLAN hay experiencia en el manejo de inventarios de proyectos, fácilmente adaptable a las necesidades específicas de la planificación sectorial agropecuaria.

4.3 El análisis del inventario de proyectos de inversión pública de OFIPLAN señala que el sector agropecuario es uno de los que más problemas tiene para generar y ejecutar proyectos, debido a que no es óptima su capacidad instalada para prepararlos, evaluarlos y ponerlos en marcha. Los indicadores más significativos son los siguientes:

4.2.1 La participación sectorial agropecuaria en la inversión pública total es muy baja, como lo demuestra el análisis histórico, inclusive considerando las proyecciones para el período 1978-82, que indican que apenas es del 7 al 9 por ciento.

En cifras más concretas, se tiene que la participación es del 2 por ciento en estrictos proyectos agropecuarios; sube al 8-10 por ciento cuando se toman en cuenta proyectos muy ligados al Sector, como son los de riego, mercadeo, agroindustria y reforma agraria, así como algunas investigaciones hidrológicas.

Esta participación así concebida, no obstante tiende a disminuir a través del tiempo: 4 por ciento para 1979 y 2 por ciento para 1981. En promedio, para el período 1976-82, se puede señalar un 4 por ciento de la inversión pública total.

Dada la importancia que tiene el sector agropecuario en la economía del país, el inventario de OFIPLAN ha puesto en evidencia que no se están identificando ni elaborando suficientes proyectos agrícolas.

4.2.2 Hay muchas deficiencias en los proyectos agrícolas actuales; muchos de ellos adolecen de fallas en su preparación, evaluación y puesta en marcha debido a la falta de eslabonamiento en la fase de estudios. Sucede que algunos organismos han pasado por alto los estudios de factibilidad y con un simple diseño de la obra, han ido directamente a la ejecución del proyecto.

4.2.3 El período de gestación de muchos proyectos, inclusive el período de ejecución, es usualmente largo. Se ha detectado la existencia de proyectos con más de ocho años en esta situación, sin recibir ninguna acción para su actualización.

4.2.4 Aunque quizás no es un elemento de juicio muy importante para los propósitos de la presente exposición, es conveniente anotar que el análisis histórico muestra que la estructura de financiamiento del sector agropecuario no difiere mucho de la correspondiente a la inversión pública total del país. En general, el sector agropecuario se financia con 70 por ciento de recursos internos y 30 por ciento de recursos externos, lo que da la impresión de que los proyectos no se están elaborando con la eficiencia que convencionalmente exigen los organismos internacionales.

4.2.5 Hay escasez de proyectos; el plan sectorial contiene pocos proyectos nuevos para su desarrollo futuro, especialmente a partir de 1980, lo que no concuerda con la importancia del sector agropecuario.

5. Recomendaciones

5.1 Mejorar el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria a fin de agilizar el manejo de programas y proyectos.

5.2 El sector agropecuario debe hacer mayor y mejor uso del Fondo Nacional de Inversiones para procurar estudios básicos y de investigación conducentes a la identificación de nuevos proyectos.

5.3 Fortalecer el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria en el área de preparación y evaluación de proyectos.

TEMA 5: COORDINACION INSTITUCIONAL

Alejandro Quesada *

1. Institución y Organismo

Los conceptos de institución y organismo son objeto de una distorsión cada vez más frecuente en los países latinoamericanos, habiéndose llegado al extremo de considerarlos sinónimos, siendo lo real que cada uno tiene su propio significado y ámbito.

1.1 Concepto de institución

Institución es un ente permanente, resultante de la modelación de determinadas ramas del quehacer humano cuyas características se van modificando con el transcurso del tiempo, hasta consolidarse en distintas formas de la misma concepción.

En general, las instituciones han sido forjadas por la sociedad a través de miles de años, en que han venido puliéndose y acomodándose en función de la interacción de sus componentes y de las necesidades sociales, de acuerdo con determinadas disciplinas, hasta llegar a conformarse y adquirir ciertas características muy precisas, de carácter permanente. Son ejemplos de institución: la familia, el estado, la religión, el cultivo de la tierra, la explotación del ganado, la tenencia de la tierra, el derecho agrario, la educación, etc.

1.2 Concepto de organismo

Organismo es un ente transitorio, conformado por grupos de personas, implementado para un quehacer específico, con sujección a determinadas funciones y responsabilidades lícita y legalmente establecidas. Desde el punto de vista de la economía, es un conjunto de órganos dedicado a resolver determinados problemas, tomando del medio en que actúa ciertos sucesos de su interés para asimilarlos y convertirlos en productos útiles, en concordancia con sus objetivos sociales y económicos. En esencia, lo que hace que un organismo sea funcional es la acción mental del hombre probada en el medio en que actúa.

2. Coordinación institucional

2.1 Fundamentos

En la actualidad, hay una transferencia realmente espectacular de términos de una disciplina a otra, lo que evidentemente es de gran utilidad ya que no se puede estar inventando nombres para identificar todos los hechos que acaecen contínua y aceleradamente. De este modo, se van conformando y diferenciando el enfoque y el lenguaje de una determinada disciplina. Por ejemplo, la planeación en los países capitalistas, la planificación en los países socialistas, la estrategia, el sector, etc.

---

* Director de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, Costa Rica.

En las disciplinas así configuradas, siempre se darán ciertas homologías, coincidencias y rasgos que les asignan características de semejanza, aunque en el fondo son profundamente diferentes. Es que la terminología adquiere acepción variable según la disciplina en que se le use, lo que se debe tener muy en cuenta para evitar errores de expresión y de interpretación o por el mal uso de términos o por el poco conocimiento de sus significados ad hoc.

Se desprende, por tanto, que la estructura y el funcionamiento internos de cada institución y organismo son de vital importancia, sobre todo para la percepción, ubicación, corrección y rectificación de los llamados "cuellos de botella". No se debe olvidar que toda falla, estructural o funcional, repercute negativamente y, si no es subsanada a tiempo, contribuirá a la obtención de un producto no esperado, lejos muchas veces del previsto. En este marco, es evidente que una institución tiene la gran ventaja que le da su perdurabilidad, mientras que un organismo tropieza con la limitación de su temporalidad específica.

2.2 Relación con la agricultura

El desenvolvimiento de la agricultura está estrechamente vinculado a la concurrencia de muchas instituciones: de modo directo, como la tenencia de la tierra, o de modo indirecto, como la educación. Esta incidencia de las instituciones en la actividad agropecuaria no debe soslayarse, es muy necesario tomarla en cuenta en todo cuanto se intente y quiera hacerse para el desarrollo agrario. El instrumento para lograr con efectividad este accionar interdependiente, es la coordinación institucional.

3. Organismos del sector agropecuario

3.1 Aspectos negativos

En el país hay más o menos 80 organismos relacionados directamente con el sector agropecuario, poniéndose de lado a los que tienen vinculación indirecta; por ejemplo, en educación, sanidad y obras públicas. Estos organismos trabajan en medio de una gran descoordinación, lo que dicho sea de paso, es una característica común en la mayoría de los países latinoamericanos.

Este aspecto negativo, que se da en todos los niveles, al interior y al exterior de los organismos, conduce a toda una gama de resultados distintos que, obviamente, causan desorientación y desconcierto entre los estudiosos e investigadores de la realidad del sector agropecuario. En este marco de descoordinación, por ejemplo, cuando se acude a las fuentes de información para un determinado aspecto, se encuentra que cada organismo tiene sus propias estadísticas, con cifras totalmente distintas, tan discrepantes que es imposible tomarlas en cuenta ni siquiera para trabajar con promedios aritméticos.

La explicación de estas irregularidades está a la vista: los organismos del sector agropecuario, inclusive los más antiguos, pecan de improvisación y

han sido objeto de una serie de correcciones y modificaciones que no responden a principios y variables de carácter técnico, mucho menos científico, sino que obedecen a las muy personales opiniones de los altos funcionarios.

3.2 Medidas correctoras

Para estructurar o reestructurar un organismo hay que tener en cuenta todos los elementos conque trabaja o trabajará. Por ejemplo, un organismo de investigación agropecuaria tiene que estar totalmente imbuído de lo que va a investigar y, en concordancia con sus recursos, circunscribirse a líneas de investigación más urgentes para el sector, en función de las necesidades socioeconómicas del país.

En las condiciones que caracterizan a Costa Rica, ningún organismo del sector agropecuario puede permitirse el lujo de dedicar recursos y esfuerzos a labores que no estén encuadradas con las prioridades del desarrollo nacional; sin embargo, hay casos prioritarios donde, por ejemplo, aún no se ha entrado ni siquiera a identificar posibles estudios de investigación que permitan, con el tiempo, derivar en apropiados proyectos agrícolas.

Siguiendo con el ejemplo de la investigación, ésta debe ser de tipo aplicada, tomando los conocimientos de la investigación pura (que abunda en los países desarrollados) para adaptarlos adecuadamente a la propia realidad, a las propias necesidades, a los recursos disponibles, a la capacidad instalada del propio personal técnico. ¿ Se quiere resolver un problema concreto de la ganadería ? Pues hágase un diagnóstico, detéctense las fallas y determínese la mejor forma de solución, con investigación aplicada, pero fundamentalmente habilítese todo el apoyo logístico posible de darse al grupo de técnicos responsables de tal cometido Una vez obtenido el resultado para el problema concreto de la ganadería, se podrán dedicar los esfuerzos de los es casos cuadros técnicos,al estudio de otros problemas específicos.

Significa esto que los organismos deben racionalizar su actuación, ser consecuentes y pragmáticos con sus funciones y responsabilidades, sin pretender universalizar su campo de acción, tarea ésta difícil y no aconsejable en países con pobres y muy limitados recursos económicos.

Todo organismo debe sentirse fuerte y racionalmente respaldado para el cumplimiento de sus objetivos específicos, debe contar con energías política, financiera, técnica y social dosificadas y distribuídas con orden, pues todo defecto o exceso deviene en perjudicial para el organismo, y por extensión, para la sociedad que coopera y espera recibir los frutos previstos. Sobre todo debe ser organizado con base en presupuestos por programas a fin de prever al detalle la asignación y distribución de recursos para la implementación de programas y proyectos en sus distintas categorías.

El país necesita que sus organismos agropecuarios dispongan de todos los elementos correctores para que puedan desempeñar a plenitud los compromisos para los cuales han sido creados. Hay que comenzar a reestructurarlos internamente, con todo el asesoramiento que requieran, con participación conciente de los niveles directivos, que son los primeros que están obligados a percibir las fallas y la descoordinación de sus propios organismos.

4. Coordinación en el sector agropecuario

4.1 Coordinación intrasectorial

Ante el marco de descoordinación señalado, es necesario definir legalmente el papel de cada organismo; hay que proceder a la rectificación, modificación o supresión de muchos aspectos legales respecto al manejo de la actividad agropecuaria; hay que concebir organismos con criterios basados en las políticas del desarrollo agrario y dándoles una estructura racional para su funcionamiento óptimo y que permita detectar toda falla en su engranaje.

Cuando los organismos tienen definidos con precisión sus papeles y funciones, se evita la actuación individual, liberada al criterio de los funcionarios, en las decisiones y acciones; se produce la consulta a los llamados a dar asesoramiento y recomendaciones para casos específicos, evitándose así errores derivados de la falta de contacto adecuado y oportuno.

El presente y el futuro del país están vinculados al concierto de los países, especialmente en el plano de la situación socioeconómica mundial. En este contexto, los sucesos de uno u otro ámbito, de una u otra naturaleza, etc., afectan a manera de cadena sin fin. Por ejemplo, la caída del precio del café y la subida del precio del petróleo son dos factores de estrangulación que ya comienzan a sentirse en el cuerpo socioeconómico del país, en su economía general. Por tanto, de inmediato hay que tomar medidas inteligentes y prácticas, conducentes al reordenamiento de los organismos del sector agropecuario y al establecimiento de un mecanismo coordinador que precise claramente las instancias de acción específica y de consulta, a fin de que el trabajo sea fructífero en eficiencia y en eficacia, estrechamente coordinado en todos los niveles; todo ello, no tanto por la presión de un principio ético ni por una responsabilidad social ni por estrategia política, sino como el resultado de una toma de conciencia vital para el país.

Un primer esfuerzo para el logro de este mecanismo coordinador es el Consejo Agropecuario Nacional (CAN), actualmente integrado por los ministros de Agricultura y Ganadería, Planificación y Política Económica, Economía, Industria y Comercio y Presidencia y los presidentes ejecutivos del Banco Central, Consejo Nacional de Producción e Instituto de Tierras y Colonización, y cuya función básica es dictar las políticas que rigen la actividad del sector.

La Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) es en la práctica, el organismo coordinador, por delegación del CAN. En el caso específico del Plan de Desarrollo Agropecuario, formulado con base en el diagnóstico de 15 variables fundamentales de la realidad sectorial, OPSA ha alcanzado, a todos los organismos, información sobre el grado de participación y forma de operación de cada uno en la ejecución del Plan, lo que debe ser acatado y cumplido por todos ellos, según ley. Se espera que este primer esfuerzo de coordinación intrasectorial dé los resultados previstos a corto plazo.

En este mecanismo de coordinación intrasectorial se tiene contemplado el tratamiento de los casos en que, de repente, un suceso adquiere importancia relevante para el Sector. Si ninguno de los organismos que integran el

CAN tiene incumbencia en el suceso, entonces se llama al funcionario más representativo del organismo afectado para que, con voz y voto, discuta el problema con los miembros natos y se procure las soluciones.

Estas son, pues, las primeras medidas conducentes a la coordinación de los distintos organismos del sector agropecuario, que les permita y facilite llegar a conclusiones que sean la resultante económica de diversas fuerzas convergentes.

4.2 Coordinación intersectorial

En determinadas circunstancias, hay que extender la coordinación a organismos de otros sectores de la economía. Esta coordinación es tanto o más necesaria, según el alcance de los problemas, para el buen funcionamiento de los organismos agropecuarios. Un ejemplo sencillo es la necesidad de actuación conjunta de una oficina de extensión agrícola y las escuelas de un cantón X para apoyar ciertas acciones favorables a los agricultores por medio de los alumnos.

Ante la necesidad de tener un engranaje sistematizado, alguna vez se pensó en la conveniencia de tener un gran organismo coordinador; empero, es evidente que su creación está supeditada a estudios estrictos enmarcados en la premisa de que todo tiene su escala limitante. Efectivamente, en la determinación de la magnitud de un organismo entran en juego criterios económicos, técnicos y administrativos que concurren en un punto óptimo, que si se superan las escalas correspondientes, entonces, conducen a la presencia de un organismo superfluo.

Para los efectos de la gran coordinación intersectorial, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica (OFIPLAN) dispone de las atribuciones legales para desempeñar este rol.

Conviene decir que la coordinación, en general, es una tarea difícil y que en la práctica hay que acomodarse a la capacidad disponible, evitándose toda incorporación violenta de elementos extraños, aún no probados en la realidad propia, haciendo concesiones para el logro de esta meta por varios caminos. El país dispone de técnicos, presupuesto, recursos, etc., que si bien no están dados a la perfección, permiten hacer ya una buena labor; lo recomendable es proceder a una evaluación cuidadosa de los resultados actuales a fin de propiciar el mejoramiento de los equipos y la optimización del uso de los recursos y capacidades, en el marco de una coordinación institucional cada vez más eficiente.

En la tarea de establecer mecanismos de coordinación no se debe perder de vista el aporte de los organismos internacionales en este contexto. El hecho de que ellos sean exigentes en que las operaciones con los organismos nacionales se desenvuelvan dentro de una programación articulada en serie, con un seguimiento estricto de todas las actividades, con una información periódica del uso de los recursos financieros y con una evaluación de resultados a conciencia, debe tomarse un poco más allá de su trascendencia financiera,

como una enseñanza de disciplina para la estructuración, funcionamiento y comportamiento de los organismos nacionales.

5. Planes, programas y proyectos y la coordinación institucional

En el contexto del desarrollo nacional sustentado en la trilogía plan-programa-proyecto 1/ , el país cuenta con una gran cantidad de estas organizaciones de acción en estado incompleto, carentes de implementación, desfinanciadas en la mayor parte de sus detalles. A nivel de proyecto, es notoria la falta de concepción racional en los proyectos existentes, como es el caso de los referidos a la ganadería nacional, lo que produce dificultades en las negociaciones con organismos internacionales.

Entre otros motivos de causa de esta situación, se puede citar el encasillamiento en que han sido elaborados los programas y proyectos, dejándose de lado el hecho evidente de que las actividades de una disciplina tan compleja como lo es la agricultura, requieren para su mejor tratamiento de una íntima coordinación al interior del sector, y en muchos casos, con otros sectores de la economía.

Como estas conexiones indispensables para que cada organismo cumpla mejor su papel se dan en los niveles nacional, regional y local, ello conlleva la necesidad de que cuando en un proyecto X surjan problemas imprevistos, con mayor razón el organismo que tiene la responsabilidad directa de su manejo debe constituirse en un ente efectivo y capaz para superar tales situaciones, actuando en el marco del concierto institucional que, de una u otra manera, está ligado al problema y dejando de lado, definitivamente, individualismos que únicamente entraban la mejor solución y tratamiento del proyecto.

1/ Plan es un conjunto de lineamientos muy generales con respecto a una política y con contenido económico, social, científico, técnico y político.

Programa es un conjunto de decisiones derivado de los lineamientos generales de un plan y organizado en forma concreta, en términos de localización geográfica, duración, presupuesto, asignación de recursos, apoyo logístico y garantía de ejecución.

Proyecto es el conjunto de actividades derivado de un programa y ya en ejecución, debidamente respaldado por un presupuesto.

CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS DE CAPACITACION

TEMA 6: EL PROGRAMA DE CAPACITACION DEL INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ADMINISTRACION PUBLICA

Carlos Cordero *

1. El ICAP y la integración centroamericana

En el contexto del reciente proceso de la integración centroamericana, comprendido en los períodos 1948-59 y 1960 en adelante, el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP) nació como un programa de la Organización de las Naciones Unidas, en que la participación de los gobiernos de los países de la región era apenas de US$5.000 anuales por cada uno, en tanto que los mayores recursos financieros eran aportados por el mencionado organismo mundial.

Recién en el año 1967, los gobiernos de la región, se dieron cuenta que la educación universitaria formal no era suficiente para lograr una mejora sustantiva en la condición de vida de las poblaciones, sino que era necesario buscar un sistema que, sin tener los alcances académicos de una universidad, complementara la formación del graduado para permitirle un mejor ejercicio de su profesión.

Con esta concepción, el ICAP se convierte en un organismo de la integración centroamericana, con el apoyo positivo de los gobiernos que, entre otros aspectos, tomaron bajo su responsabilidad la designación del Director. En estas nuevas condiciones, pudo desarrollar su propia filosofía en el ámbito del adiestramiento, lo que le ha permitido establecer dispositivos que regulan la contribución y cooperación de los organismos internacionales.

2. Alcance del adiestramiento

2.1 Campos y niveles

El ICAP actúa como un mecanismo multiplicador del adiestramiento de las personas que funcionan al servicio de la sociedad, tanto en los gobiernos centrales como en los entes autónomos del Istmo Centroamericano.

Durante el período 1967-74 ha capacitado a más o menos 12.000 servidores públicos de la región en todos los campos en que ha habido oportunidad de trabajar, por medio de actividades concretadas en clases dispersas, cursos y seminarios, dirigidas a todos los niveles, desde consejos de ministros, con la presencia de presidentes de país, hasta sencillos empleados gubernamentales; todo con el afán de alcanzar el adiestramiento al mayor número posible de trabajadores mediante tipos de enseñanza complementarios de la educación regular.

Se programan eventos sencillos para personas con un nivel de educación primario, pero con experiencia en sus labores rutinarias. Por ejemplo, un adiestramiento para empleados de aduana y correos. En el otro extremo, están los programas para profesionales universitarios, por ejemplo, el curso sobre variables medio ambiente en el desarrollo económico.

* Director del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP), Costa Rica.

El ICAP mantiene también la constante preocupación de procurar la capacitación de sus propios instructores para que asimilen técnicas nuevas que, a su vez, puedan ser transmitidas en los eventos internos y, por tanto, aplicadas eficazmente en la función propia del empleado público en su trabajo diario. Esta capacitación se concreta o con la venida de expertos o con la ida de los instructores a centros docentes especializados de otros países.

Una actividad sumamente interesante es la primera investigación científica seria en materia de administración pública de Centroamérica que, con la cooperación de la Organización de las Naciones Unidas, se viene llevando a cabo desde hace dos años. Se ha levantado un censo de recursos humanos de la región, con datos de cantidad y calidad; otro censo de todas las administraciones públicas que cubre aproximadamente 600.000 trabajadores, registrando estudios académicos, experiencias, dedicaciones laborales, períodos de trabajo, etc. En el transcurso de pocos meses, se va a contar con una radiografía de las administraciones públicas y se hará un relevamiento matricial para conocer las diferentes variables que inciden interministerialmente, lo que permitirá detectar cuellos de botella y, por tanto, hacer recomendaciones a los gobiernos para que se proceda a la reestructuración y modernización institucional a que haya lugar.

2.2 Organismos cooperadores

En el nivel internacional se tiene programas con la Organización de las Naciones Unidas, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, todos relativamente cortos. Con la financiación total de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internaciona y la colaboración de la Universidad de Costa Rica, se llevará a cabo un programa de enseñanza en administración pública para preparar profesores universitarios centroamericanos hasta el grado académico de doctor. Además, se destinarán US$300.000 para mejorar la biblioteca en este campo, que es la mejor de Centroamérica, inclusive de Latinoamérica.

En el nivel nacional, se tiene el apoyo y cooperación, en concordancia con sus demandas y disponibilidades, de varios organismos, en especial de las oficinas de planificación y escuelas de distintos tipos de enseñanza.

2.3 Problemas

Los problemas de mayor significación son de carácter financiero debido, por una parte, a que los gobiernos nacionales no asignan fodos suficientes y, por otra parte, al interés de los organismos internacionales por la infraestructura física en detrimento de la infraestructura humana.

Es oportuno señalar que el Gobierno de Costa Rica, cuya política en materia de educación es altamente positiva, apoya decididamente la labor del ICAP y le brinda los aportes requeridos en la medida de sus posibilidades.

En el aspecto docente, se presentan muy pocas limitaciones, circunscritas a algunas materias del adiestramiento. Centroamérica, en particular y Latinoamérica en general, disponen de recursos humanos preparados en cantidad y calidad suficientes para la enseñanza y capacitación de las áreas que cubre el ICAP.

3. Participantes

3.1 Procedencia

Los participantes proceden en su gran mayoría de los países de Centroamérica. En algunos casos, de México y la región del Caribe; a veces de Sudamérica.

Hay casos excepcionales en que el ICAP, atiende adecuadamente actividades de mayor envergadura. Por ejemplo, la capacitación en administración de correos dirigida a profesores de todos los países latinoamericanos, por disposición expresa de los organismos rectores de esta disciplina.

3.2 Selección

El ICAP usa el procedimiento clásico de la región; se remiten folletos informativos a las oficinas de planificación de los países, los cuales los hacen circular entre los organismos interesados para que los analicen y presenten postulantes. Las oficinas de planificación estudian las propuestas y envían sus recomendaciones al ICAP, quien procede a la selección definitiva.

Cuando se presentan casos de postulantes que no reúnen los requisitos, el ICAP lo hace saber a la respectiva oficina de planificación para que se sustituya el postulante no admitido.

Este procedimiento de selección de participantes, sobre todo en cursos regionales, es el factor limitante par la formación de grupos homogéneos pues, por lo regular, se tiene la dificultad derivada de la presencia de alumnos de diversos países con distintos grados de formación, lo que hace necesario un período previo para una nivelación adecuada al alcance de la actividad de capacitación programada.

Sin embargo, la experiencia es satisfactoria a la luz de los resultados obtenidos. Por ejemplo, el caso de cursos en que los alumnos de los diferentes países centroamericanos han elaborado trabajos en materia de integración con una calidad superior a los preparados por varios organismos gubernamentales.

4. Personal y métodos

4.1 Personal docente

Los organismos internacionales, como es el caso del Banco Interamericano de Desarrollo, financian la contratación de expertos extranjeros que complementan el equipo de instructores centroamericanos. Actualmente, hay cinco mexicanos, dos argentinos y dos chilenos.

El Director debe tener la nacionalidad de uno de los países centroamericanos.

4.2 Métodos de enseñanza

En general, los métodos de enseñanza son variados, adecuados a los tipos de cursos y niveles de adiestramiento.

4.3 Métodos de evaluación

El ICAP hace evaluaciones por medio de un seguimiento de la labor que desempeñan los trabajadores que han recibido algún tipo de adiestramiento, programando viajes de sus instructores a los países de la Región.

La evaluación se extiende al nivel de los organismos beneficiarios con la finalidad de apreciar el grado de penetración y asimilación de la capacitación ofrecida a sus trabajadores.

5. Proyección del ICAP

5.1 En relación con el área de preparación y evaluación de proyectos.

La labor del ICAP se vincula muy estrechamente con el esquema de la capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas, puesto que en el contexto de su proceso integral se da toda una serie de relaciones interinstitucionales que afectan al proyecto agrícola en su inserción dentro de la economía nacional. Aquí, entonces, a través del relevamiento matricial antes mencionado, el ICAP cumple un papel muy valioso en la capacitación de funcionarios públicos para que tomen conciencia de la concepción de un desarrollo organizacional llamado a simplificar toda la madeja de problemas conque se enfrenta un proyecto agrícola (grande, mediano o pequeño) y, por tanto, evitar que éste se resquebraje y pierda por la inercia negativa de un funcionario público no motivado pero, lamentablemente, ubicado en un organismo clave para el proyecto agrícola.

5.2 Nuevas estrategias para el adiestramiento

El examen de lo realizado en capacitación en el campo de los proyectos de inversión, de toda índole, muestra un avance notable en el área de la preparación y evaluación, en contraste con lo poco que se ha hecho en el área de la administración.

El ICAP estima que la nueva estrategia regional debe poner énfasis en atacar este gran cuello de botella, que es la falta de administradores de proyectos. Para ello, hay que programar y financiar la capacitación de cuadros técnicos y la creación de unidades especializadas. Con tal propósito, el ICAP está dispuesto a trabajar estrechamente con las universidades y oficinas de planificación de los países centroamericanos. Evidentemente, es indispensable la contribución de los organismos internacionales durante las primeras fases.

TEMA 7: PROGRAMA DE CAPACITACION DEL BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

Ferruccio Accame *

1. Introducción

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es un organismo público internacional, creado el año 1959 por 19 países latinoamericanos y Estados Unidos de América, con el propósito fundamental de promover el desarrollo individual de los países miembros y de la región como un todo.

Los primeros recursos de capital estuvieron dirigidos a fomentar proyectos de desarrollo económico que, favoreciendo un rápido incremento de la producción, permitieran una rápida recuperación de las inversiones. Simultáneamente, la carta constitutiva estableció claramente que el BID debería preocuparse con mucho énfasis por el progreso social de los pueblos latinoamericanos.

Como consecuencia del Acta de Bogotá, la creación de la Alianza para el Progreso y la Declaración de Punta del Este, el Gobierno Estadounidense dotó al BID de un fondo especial en fideicomiso (el Fondo Fiduciario de Progreso Social) de más de 300 millones de dólares, que fue la herramienta para iniciar actividades en el sector social.

De acuerdo con el convenio celebrado con el Gobierno Estadounidense y refrendado por todos los gobiernos latinoamericanos, estas actividades se orientaron hacia cuatro campos específicos: agropecuario, salud(fundamentalmente a través de la promoción de servicios de agua potable, alcantarillado y salud pública), vivienda y educación (superior y adiestramiento).

2. Actividades en el campo de la educación

La actividad de apoyo a la educación superior fue canalizada, desde el primer momento, por medio de préstamos para fomentar el desarrollo universitario. En cambio, la actividad de adiestramiento fue concebida como una modalidad de cooperación técnica, lo que permitió ejecutarla sobre la base de préstamos no reembolsables.

Las primeras actividades de adiestramiento tuvieron como propósito fundamental hacer conocer la estructura del BID y proyectar su imagen totalmente nueva y desconocida, mediante seminarios mayormente realizados en la sede central de Washington, a los que asistieron funcionarios de alto nivel de los países miembros invitados ex profeso. Rápidamente se cambió la tónica de estos eventos, pasándose a explicar aspectos de las fuentes de financiamiento que el BID había puesto a disposición de estos países.

---

* Jefe de la División de Adiestramiento, BID/Washington, USA.

Las primeras experiencias mostraron que los países miembros tenían una limitadísima capacidad para producir proyectos que pudieran ser sujetos de financiación, sobre todo con recursos externos. Entonces, el BID decidió ampliar el radio de sus actividades de adiestramiento y las dirigió al campo de la planificación en general y de los proyectos, en particular.

El esquema de la capacitación fue variando en cuanto a sedes y tipos de actividad. El BID se encargó de la organización y ejecución de cursos directamente en Washington hasta el año 1962; luego, con la finalidad de alcanzar mayor audiencia proveniente de organismos y funcionarios que no era fácil detectar desde Washington, las sedes de estos cursos fueron trasladadas a los propios países miembros.

A partir del año 1969, con la firma del Convenio IICA/BID (ATN/TF-870-CS) se adoptó el esquema que rige, lo que comúnmente se conoce con el nombre de Ciclos PEPA: el IICA organiza y ejecuta las actividades de capacitación según prioridades de desarrollo relativo de los países miembros, en tanto que el BID las promociona y financia como un complemento del programa de préstamos, que es la actividad principal dado su carácter de organismo de crédito.

En la actualidad, el BID se encuentra envuelto en un amplio programa de capacitación, cubriendo actividades principales y secundarias. Las principales se dan en el área de preparación y evaluación de proyectos agrícolas, o sea, en la fase de pre-inversión, en el Convenio con el IICA, en que simultáneamente con la capacitación de técnicos en la materia, se busca estimular la elaboración de proyectos susceptibles de encontrar financiación en el mercado internacional. Las complementarias apuntan a que los recursos financieros puestos a disposición de los países miembros puedan ser movilizados con rapidez y eficiencia, es decir se desenvuelven en las áreas de administración de proyectos y administración pública.

Paralelamente, el BID se preocupa por la transferencia de tecnología, que en la práctica se brinda mediante la cooperación técnica en general y el adiestramiento en particular, sendos instrumentos que permiten transmitir conocimientos y ponerlos al servicio de organismos nacionales. En esta concepción, el BID tiene un enfoque sectorial y, sin lugar a dudas, el sector agropecuario recibe la primera prioridad.

3. Actividades de adiestramiento en el sector agropecuario

3.1 En el campo de la planificación

Las primeras actividades fueron realizadas con la estrecha cooperación de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), organismos que han hecho las mejores contribuciones para el establecimiento de los actuales sistemas de planificación y la adopción de metodologías en América Latina.

Con la cooperación de la OEA y del Gobierno de Israel, se tiene un programa de planificación del desarrollo rural que se ejecuta en dos etapas: la primera, en Israel; la segunda, en uno de los países latinoamericanos (en enero de 1978, le corresponde a México, en una zona muy deprimida del Estado de Chiapas). El fundamento de este programa está en que al usarse determinada zona de un país, como un laboratorio de enseñanza, simultáneamente la actividad deja los fundamentos para la elaboración de un plan de desarrollo integral en un nivel más profundo, lo que se ajusta a la concepción del BID en el sentido de que toda actividad de adiestramiento no es en sí lo básico sino que es una herramienta más de la cooperación técnica conducente a satisfacer necesidades sentidas de los países.

3.2 En el campo de los proyectos

En vista de que el conocimiento sobre la planificación fue ampliamente difundido con éxito, por la CEPAL y el ILPES, el BID estimó conveniente canalizar con más énfasis sus limitados recursos de capacitación al campo de los proyectos.

3.2.1 En el área de preparación y evaluación de proyectos. Dos tipos de enfoque para la capacitación multidisciplinaria.

3.2.1.1 - Actividades de enfoque bilateral

Se concretaron mediante convenios directos con los países miembros y con el IICA.

En el primer caso, el BID apoya a los países, a solicitud de parte, en la organización de los sistemas de proyectos, estableciéndose programas que financian consultorías ad hoc y se complementan con actividades de adiestramiento de los técnicos nacionales que se desempeñan o deben desempeñarse en esta esfera. Muchos han sido los países beneficiarios de este tipo de enfoque, entre ellos Nicaragua, Chile, Perú y Costa Rica (actualmente está en marcha el Convenio BID/OFIPLAN).

En el segundo caso, dentro del marco de los Convenios ATN/TF-870-CS, ATN/TF-1081-CS y ATN/TF-1370-RE, se han realizado actividades de capacitación en preparación y evaluación de proyectos agrícolas en la gran mayoría de los países latinoamericanos, con base en ciclos, cursos,adiestramientos en servicio y seminarios.

3.2.1.2 - Actividades de enfoque multinacional

El BID, en asociación con el Banco Mundial, ha organizado cursos de preparación y evaluación de proyectos de inversión destinados simultáneamente a técnicos de varios países miembros, con sedes en Washington y otras capitales latinoamericanas.

Actualmente, ambos organismos están ejecutando un programa de alcance regional, mediante una sucesión de actividades subregionales que comprenden cuatro cursos de proyectos agroindustriales; el primero se destinó a los países de la cuenca del río Plata, el año 1969, con sede en Buenos Aires, Argentina; el segundo, a los países centroamericanos, con sede en San José, Costa Rica, para la parte teórica, y Managua, Nicaragua, para la parte práctica, organizado por el Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP); el tercero, a los países andinos, iniciado hace poco en Bogotá, Colombia; el cuarto, a los países caribeños, a iniciarse en Barbados a partir de mayo de 1978, con el auspicio del Banco de Desarrollo del Caribe.

Con este programa, el BID y el Banco Mundial esperan cubrir la gran mayoría del ámbito latinoamericano y caribeño. Sólo quedarán excluídos México y Brasil que realmente no requieren con urgencia este tipo de cooperación técnica, debido a los grados de desarrollo que han logrado.

Una vez que se concluya este programa multinacional, a mediados del año 1978, se disminuirá el apoyo a estos programas multisectoriales y se dará impulso a programas de capacitación sectoriales, en los cuales la primera prioridad está asignada al sector agropecuario.

3.2.2 En el área de administración de proyectos

Respecto a la movilización de recursos, el BID ha canalizado sus programas de capacitación fundamentalmente por conducto de dos organismos regionales: el ICAP en América Central y la Escuela Interamericana de Administración Pública del Brasil, dependencia de la Fundación Getulio Vargas, en América del Sur. En ambos casos, se ha dado capacitación en administración de proyectos y administración de empresas; en el ICAP, además, en administración de la integración.

Estos programas fueron concebidos en concordancia con la actividad principal del BID, que es la financiación de préstamos, siendo lógico que se interese en transmitir capacitación para que los prestatarios puedan manejar los recursos financieros con mayor efectividad, además de ser indispensable que las unidades responsables de la administración directa de tales recursos formen parte de un organismo eficiente y eficaz para que no hayan soluciones de continuidad en la movilización de los mismos y el flujo se dé oportunamente y con base en una toma de decisión adecuada para la ejecución del proyecto correspondiente.

Atendiendo a estos aspectos, el BID tiene preocupación por los programas de capacitación de empresas públicas, que son el grueso de su clientela y está preparando actividades de adiestramiento en el campo de la gerencia empresarial, incluyendo aspectos de tipo financiero y tarifario. Se espera concretarlas en un programa a iniciarse a partir del año 1978.

3.3 En el campo de la transferencia de tecnología

Con el propósito fundamental de reforzar organismos nacionales, el BID ha desarrollado actividades de capacitación muy específicas de la transferencia de tecnología, siendo los siguientes casos más significativos:

3.3.1 Capacitación en sistemas de riego

El BID tiene una cartera de préstamos de varios cientos de millones de dólares para fomentar la instalación de sistemas de riego en los países miembros. El interés apunta a aprovechar la amplísima experiencia y la excelente capacidad instalada de la ex Secretaría de Recursos Hidráulicos de México -lo mejor de su género en América Latina- que ofreció su colaboración para organizar programas de capacitación en administración de distritos de riego en países específicos.

3.3.2 Lucha contra la fiebre aftosa en América del Sur

El BID, con la cooperación del Centro de Estudios de Fiebre Aftosa del Brasil, que maneja la Organización Panamaericana de la Salud (OPS), ha financiado cursos nacionales para la adopción de metodologías de producción y control de vacunas y organización de campañas comunes.

3.3.3 Centros interamericanos de investigación agrícola

Considerando que los paquetes tecnológicos generados por el Centro de Investigación en Maíz y Trigo (CIMMYT) de México, el Centro Interamericano de Agricultura Tropical (CIAT) de Colombia y el Centro Internacional de la Papa (CIP) del Perú deben ser adaptados a las condiciones de cada país, el BID ha financiado cursos de capacitación para que funcionarios de los sistemas de investigación de los países puedan familiarizarse con las condiciones dentro de las cuales son producidos tales paquetes tecnológicos, con miras a facilitar su aplicación en los respectivos países.

3.3.4 Programas de comunicación social

El BID, en colaboración con la OPS, ha financiado actividades de capacitación regional, con sede en Guatemala, dentro del programa que se relaciona con la comunicación social necesaria para montar, establecer y garantizar el éxito de las campañas sanitarias y ganaderas de Centroamérica.

Actualmente, se está evaluando el curso piloto de Panamá para su repetición en otros países de la región, con o sin modificaciones.

4. Problemas detectados durante la ejecución de los programas de adiestramiento

4.1 Necesidades de los países

Las necesidades de cada país se multiplican día a día como consecuencia del perfeccionamiento del aparato estatal en general y del crecimiento de los organismos sectoriales en particular. Lamentablemente esta dinámica de cambios no es armónica, presentándose desequilibrios y déficits notables en los diferentes niveles organizacionales, lo que a su vez, produce cambios contínuos en los requerimientos de capacitación y en las prioridades de su atención.

En este marco, el BID tropieza con enormes dificultades para el mejor desarrollo de su cooperación, puesto que no la puede ofrecer,ni mucho menos concretar de una sola vez en todos los estratos institucionales. Así, pues, resulta utópico pretender que los programas de capacitación que financia el BID cubran y satisfagan todas las demandas de los países miembros. Entonces, necesariamente, hay que actuar en concordancia analítica con las prioridades de cada campo de la economía, sobre todo en el complejo sector agrario.

Además, es innegable que la cooperación externa para el desarrollo de los países se da en una mínima expresión, en términos de las necesidades totales. La mayor parte de los esfuerzos para movilizar recursos tiene que forjarse al interior de los propios países; por tanto, no pueden depender ni cifrar esperanzas plenas en las fuentes externas, no solamente porque éstas no son suficientes, sino porque ellas son también cambiantes y no pueden ofrecer ni garantizar continuidad en los programas que interesan y convienen a cada país.

4.2 Operacionalización de los programas

Por otro lado, los programas de capacitación necesitan un tiempo razonablemente largo para su operacionalización. En este contexto, los países no pueden dedicar durante períodos largos a los funcionarios que requieren capacitación intensiva. Entonces, para que el adiestramiento genere un efecto positivo y duradero, los países tienen que crear e implementar sus propias fuentes y mecanismos docentes.

Con miras a contrarrestar las limitaciones señaladas en los numerales 4.1 y 4.2, el BID ha reorientado su cooperación a la identificación de organismos nacionales para apoyarlos transitoriamente en la adquisición de experiencia, recursos y condiciones que les permitan asumir directamente las actividades de capacitación, en forma eficaz y eficiente. En esta tarea, el BID se ha asociado con otros organismos internacionales, siendo el caso más operativo el tercer convenio PEPA, celebrado con el IICA y que está en plena ejecución.

5. Seguimiento

El sentido cabal de toda actividad de capacitación está muy relacionado a una labor de seguimiento contínua e institucionalizada. A la luz de los resultados de tantos esfuerzos hechos y experiencias logradas en la materia, es imprescindible establecer mecanismos que permitan mantener la vinculación con los técnicos adiestrados.

Las actividades de capacitación no deben concluir con la rutinaria evaluación de los aspectos específicos de cada evento, que de por sí arrojan resultados satisfactorios en las escalas de medición abstracta. Lo valioso debe y tiene que ser la aptitud de poder actualizar cada vez la capacitadas de los cuadros técnicos adiestrados, de manera que les permita complementar sus propios esfuerzos dirigidos a un mejor desempeño de sus responsabilidades y compromisos con sus organismos y país.

Con tal concepción, la labor de seguimiento constituye un efectivo mecanismo de evaluación contínua, ya que se dirige a lograr, establecer e implementar herramientas y medios para canalizar y dar permanencia a los pretendidos mecanismos de medición de la asimilación y aplicación de conocimientos y destrezas.

Con este propósito, el IICA adelanta un conjunto de actividades de seguimiento dentro del marco del Convenio IICA/BID. Así, por ejemplo, se tiene la promoción de asociaciones de ex-participantes de los Ciclos PEPA, la organización de minibibliotecas especializadas, la distribución de material informativo, la realización de seminarios de actualización, etc. También ha llevado a cabo inventarios de las actividades de los ex-participantes con la finalidad de recabar y evaluar información reciente sobre las evoluciones institucional y funcional de los técnicos capacitados.

6. Proyección hacia el futuro

6.1 Capacitación en el campo de los proyectos

El BID continuará aportando su cooperación dentro de los siguientes lineamientos:

- Apoyo limitado al mejoramiento de los sistemas de proyectos, con énfasis en los pocos países en que aún no se ha podido producir una cooperación bilateral, como es el caso de República Dominicana. Lo más probable es que el apoyo sea canalizado por medio de consultorías combinadas con actividades de adiestramiento.

- También en forma limitada, se continuará con cursos sectoriales de enfoque regional o subregional.

- Se dará gran importancia a la posibilidad de dar capacitación al personal de organismos dedicados a la enseñanza regular o complementaria, como son las universidades y centros ad hoc del sector agropecuario, pues se estima que es el mejor camino para generar un efecto multiplicador.

- Se procurará la organización y edición del material didáctico producido en las actividades de los oonvenios IICA/BID, a fin de ponerlo más al alcance de los organismos nacionales interesados. El mayor énfasis se dará a la preparación de manuales, teniéndose avanzado uno sobre preparación y evaluación de proyectos agroindustriales con base en el material de los cursos del Banco Mundial; el IICA, por su parte, ha iniciado uno específico para la elaboración de proyectos agrícolas con base en el material didáctico de los Ciclos PEPA.

- Se dará gran impulso a la transferencia de metodologías de evaluación. Ya se ha puesto a disposición de los organismos sectoriales de varios países, una metodología de evaluación de proyectos ganaderos; está terminada una para proyectos de agua potable y para inicios del año 1978, se espera contar con dos más para proyectos de irrigación y de caminos vecinales. El BID organiza seminarios internacionales para explicar la

naturaleza de estas metodologías y ofrecer los correspondientes programas de computación, esperando así -con las cuatro metodologías señaladas y otras en fase de desarrollo- dar un servicio muy efectivo a los organismos nacionales que tiene la responsabilidad y la necesidad de evaluar proyectos específicos; al respecto, las metodologías de proyectos ganaderos y de agua potable han tenido un gran impacto positivo.

6.2 Préstamos de recursos de capital

Por ser la actividad principal del BID, el apoyo a los esfuerzos de elaboración de proyectos se complementa con la otorgación de préstamos para establecer fondos globales de pre-inversión que se ponen a disposición de los países miembros. Estos préstamos se hacen a organismos de crédito nacionales con el fin específico de financiar proyectos de pequeños o medianos productores que no son sujetos de los préstamos directos del BID.

A fin de subsanar la falta de uniformidad en la evaluación de estos proyectos por parte de los organismos intermediarios que manejan los préstamos globales, el BID organiza seminarios para capacitar a los correspondientes funcionarios en las técnicas que se aplican en la evaluación pertinente. Al respecto, en noviembre de 1977 se realizará un seminario de este tipo en San José, Costa Rica, destinado a los funcionarios del Sistema Bancario Nacional.

NECESIDAD DE CAPACITACION PERMANENTE

TEMA 8: INSTITUCIONALIZACION DE UNA ESTRUCTURA DE APOYO PARA LA CAPACITACION PERMANENTE EN PREPARACION Y EVALUACION DE PROYECTOS AGRICOLAS

Alvaro Cordero *
Héctor Murcia **

1. Síntesis del proyecto

En el presente documento se presentan, en forma preliminar, los lineamientos generales para elaborar un proyecto de creación y consolidación de un centro en la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, que sirva de apoyo a las entidades nacionales en la elaboración y evaluación de proyectos, la administración de empresas y el mercado agropecuario.

El objetivo principal del proyecto es contribuir al proceso de desarrollo agropecuario de Costa Rica superando las deficiencias que se presentan en esos campos, cuyo origen es primordialmente la falta de capacitación y la carencia de acciones continuas, mediante actividades coordinadas en la docencia, la investigación y la extensión. Otro objetivo básico que se pretende lograr con el concurso del proyecto es el fortalecimiento de la Escuela de Economía Agrícola para canalizar en forma apropiada los esfuerzos desarrollados hasta el presente con el fin de cimentar su imagen a nivel nacional e internacional, especialmente en el área centroamericana.

La duración del proyecto es de 60 meses y durante este período se estima que se podrán alcanzar las metas fijadas y se logrará establecer una estructura básica que continúe proyectando su acción en forma permanente.

El costo estimado del proyecto es de ₡8.865,840, de los cuales se espera que aproximadamente un 46 por ciento se financien con fondos nacionales y un 54 por ciento con fondos internacionales. Sin embargo, la distribución definitiva de los fondos y las fuentes de financiamiento se determinarán al elaborarse el proyecto final.

Al término del proyecto se espera: (1) haber capacitado un número suficiente de técnicos nacionales en la utilización de los conceptos esenciales de la elaboración y evaluación de proyectos, administración de empresas y mercadeo agropecuario, (2) hacer llegar el proceso, por medio de las actividades realizadas por los técnicos previamente capacitados, a campesinos y productores agropecuarios, tratando de realizar una acción continuada y un esfuerzo de seguimiento de la labor de capacitación; (3) contar con un conjunto de información básica para la creación y consolidación de un banco de datos, el cual prestará un importante aporte en el desarrollo de la actividad agropecuaria, especialmente en los niveles de producción y comercialización; (4) sentar bases firmes para el fortalecimiento de la docencia, la investigación y la extensión de la Escuela de Economía Agrícola, en particular y de la Facultad de Agronomía en general, mediante la integración del Centro de Apoyo a la estructura básica de la Universidad de Costa Rica, y (5) proyectar la acción de la Escuela de Economía Agrícola a las entidades del sector que requieran de su apoyo, a los sectores rurales y a los niveles nacionales internacionales que necesiten de su cooperación técnica.

* Director, Escuela de Economía Agrícola, Universidad de Costa Rica

** Especialista en Economía Agrícola, IICA/Costa Rica

2. Introducción

Un análisis sobre el desarrollo de la Economía Agrícola en Costa Rica permite comprobar que existe un notorio vacío en la aplicación de esta disciplina y que aún deben hacerse muchos esfuerzos para fortalecer su comprensión y aceptación a nivel nacional.

La situación anterior, casi generalizada para todas las áreas que la componen, se hace más evidente en algunos casos específicos, como la administración de empresas agropecuarias, la preparación y evaluación de proyectos agropecuarios y el mercadeo. En algunos casos, se han notado también claras deficiencias en proyectos de envergadura que ha emprendido el país cuando ya están en ejecución y cuando es, por tanto, más difícil superarlas. Si bien se ofrecen cursos de nivel académico en estas materias, en la Universidad de Costa Rica,y se han organizado ciclos cortos de capacitación y seminarios para funcionarios de organismos públicos y privados, no se ha definido aún un verdadero objetivo integral como culminación de estos esfuerzos, ni se ha logrado una labor de continuidad que consolide y garantice el logro de los propósitos buscados, dirigidos hacia la capacitación en esos tres campos de la Economía Agrícola.

Es común observar que el personal que se ha capacitado a mediano y largo plazo, no aplica las técnicas recibidas en los cursos, ya sea por falta de interés institucional al asignarle a los individuos capacitados posiciones en donde no pueden poner en práctica los conocimientos adquiridos, o como consecuencia de una falta de continuidad en el ofrecimiento de este tipo de capacitación, lo que a su vez genera el desinterés institucional e individual.

Además de la falta de suficiente personal adiestrado en esas ramas, como consecuencia de ello, la proyección de los resultados de las investigaciones no llega en una forma expedita y de fácil comprensión a los agricultores, quienes carecen de información sobre las mejores técnica para lograr mejores resultados económicos en sus labores de producción. Es posible que estas deficiencias, entre otras, se originen en la falta de centros de asesoramiento y adiestramiento permanente en estas áreas.

Por tanto, es una sentida necesidad la creación de un centro que sirva de apoyo a los organismos nacionales en la preparación y evaluación de proyectos, en la administración de empresas y en el mercado agropecuario y que tenga como propósito fundamental llevar la educación, la investigación y la extensión a todos los ámbitos del sector agropecuario para llenar ese vacío y contribuir,así, al desarrollo agropecuario nacional.

3. Antecedentes

3.1 La economía agrícola en Costa Rica

Si bien existen algunos antecedentes sobre la realización de trabajos importantes en áreas relacionadas con la Economía Agrícola en Costa Rica, es posible afirmar que no fue sino hasta la creación del Departamento

de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, transformado luego en Escuela de Economía Agrícola, que esta disciplina tomó cuerpo e importancia como tal y empezó a proyectar sus esfuerzos hacia el sector agropecuario nacional.

La importancia de esta proyección, aunque limitada por la carencia de suficientes recursos y de personal capacitado, se refleja en los trabajos que la Escuela ha llevado a cabo en disciplinas tales como Cooperativas Agrícolas, Análisis Agroeconómico, Contabilidad Agrícola, Extensión Agrícola, Crédito Agrícola, Administración Rural, Organizaciones Agrícolas, Mercadeo Agrícola, Comercio Internacional de Productos Agrícolas, Administración de Empresas Asociativas Agrícolas, Educación y Desarrollo Rural y Planificación Agrícola.

La inquietud por el estudio de aspectos relativos a la Economía Agrícola se inició en Costa Rica desde hace muchos años. Hubo evaluaciones de los programas de la antigua Facultad de Agronomía por parte de expertos norteamericanos, mexicanos y costarricenses y, en 1968 se dio el paso importante de empezar a nivel universitario, los programas ee enseñanza, investigación y extensión en ese campo. El origen fue duro, precisamente por la falta de experiencia y de personal capacitado. Sin embargo, la capacidad técnica del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA dio el aporte intelectual necesario para hacer realidad la creación de la carrera de Econpmía Agrícola en la Universidad de Costa Rica.

Posteriormente, al aprobarse el acuerdo de préstamo entre los gobiernos de Costa Rica y Estados Unidos de América (Préstamo AID 515-L-012) mediante la promulgación de la Ley # 4686 del 3 de diciembre de 1970, se pusieron las bases para el fortalecimiento de la Escuela al establecerse en el plan de ejecución del programa, como uno de los objetivos principales, el mejoramiento de los planes de educación, investigación y extensión mediante un contrato suscrito entre la Universidad de Costa Rica y el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA (IICA).

De acuerdo con el contrato, el IICA ha proporcionado asistencia técnica por espacio de cinco años para fortalecer los planes y programas de estudio y ha colaborado en proyectos de investigación de la Escuela por medio de su personal especializado, Entre tanto, la Universidad envió cinco profesores al extranjero para adiestrarse, a nivel de maestría, en diferentes disciplinas relativas a la Economía Agrícola. Al término del contrato, los becarios sustituirán a los profesores del IICA.

Además de las actividades que lleva a cabo la Escuela, algunos colegios agropecuarios e institutos de capacitación técnica a nivel medio del Ministerio de Educación Pública imparten cursos en áreas relacionadas,como la Administración Rural y la Sociología Rural. Sin embargo, es criterio generalizado que estas asignaturas distan mucho de ser verdaderos instrumentos para fomentar el conocimiento de la Economía Agrícola y que requieren de un apoyo técnico de nivel superior para proyectarse a los niveles de mayor capacitación.

En otros organismos del sector agropecuario, como el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto de Tierras y Colonización, el Consejo

Nacional de Producción y el Sistema Bancario Nacional, se llevan a cabo también labores relacionadas con la Economía Agrícola. No obstante, hay una falta de coordinación entre los trabajos que cada uno de esos organismos desarrolla, duplicándose a veces las labores con la consiguiente pérdida de eficiencia y de recursos, lo que demuestra la necesidad de contar con algún mecanismo que logre la integración de los esfuerzos que en el campo de la Economía Agrícola se realizan a nivel nacional, lo que puede lograrse con el establecimiento del centro de apoyo cuya creación se propone en este proyecto.

3.2 Estado actual de la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad de Costa Rica

Al momento de prepararse el presente documento, la Escuela cuenta con 28 profesores, de los cuales cuatro son de tiempo completo, dos de medio tiempo y los restantes son profesores de horas. La situación en cuanto a profesorado no es buena,pues es tanto más grave cuando que de los profesores de tiempo completo, dos pertenecen al Contrato UCR/IICA que está a punto de concluir. Afortunadamente, estos profesores serán sustituídos por los que actualmente están recibiendo capacitación a nivel de posgrado. No obstante, aún así la relación profesor/alumno sigue siendo desfavorable a los mejores intereses académicos de la Escuela.

La Escuela trabaja bajo el sistema de cuatrimestres, habiendo sido una de las primeras de la Universidad y la primera en la Facultad de Agronomía que eliminó el sistema semestral, con lo que se logran diversas ventajas, por ejemplo, la utilización durante todo el año de las instalaciones de la Escuela, la posibilidad de graduar un mayor número de estudiantes, la reducción del costo por estudiante y la posibilidad de mejorar el nivel académico de la Escuela, complementando su plan de estudios con material de otras áreas e introduciendo asignaturas sobre disciplinas económicas que fortalezcan su nivel.

Vale la pena mencionar también que la Escuela es la única de su género en Centroamérica y una de las pocas en América Latina que incluye en su plan de estudios un curso sobre Preparación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios.

3.3 Proyección nacional e internacional de la Escuela de Economía Agrícola

La Escuela no se ha limitado a la actividad propiamente académica de tipo universitario sino que, a pesar de su limitación de recursos, ha traspasado sus propios linderos contando con el apoyo del personal del contrato UCR/IICA, para proyectarse en todas las áreas, en los niveles nacional e internacional.

En el primer caso, reconociendo la necesidad de preparar a los técnicos del sector público costarricense, desde 1974 inició una serie de cursos semestrales que fueron impartidos por técnicos del contrato UCR/IICA. Los participantes fueron principalmente ingenieros agrónomos que trabajaban en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Consejo Nacional de Producción, el Instituto de Tierras y Colonización, el Sistema Bancario Nacional y el Instituto de Fomento Cooperativo.

Hasta la fecha se han impartido cursos sobre Administración de Empresas Agropecuarias, Planificación Agrícola, Mercadeo Agrícola y Preparación y Evaluación de Proyectos Agropecuarios.

A los participantes se les otorgaron certificados de la Universidad y los créditos correspondientes en el caso de alumnos egresados de la Facultad de Agronomía que además cumplieron con los requisitos correspondientes. El interés por los cursos fue notorio y la participación nutrida, incluyendo profesionales provenientes de las zonas más alejadas del país.

Como respuesta a las necesidades del sector público, se impartieron cursos cortos para funcionarios de diversos organismos. Entre ellos, un curso sobre forrajes al personal técnico agrícola del Sistema Bancario Nacional y otro sobre contabilidad agrícola y planeación de empresas agropecuarias para agentes de extensión del Ministerio de Agricultura y Ganadería. En 1975, se impartió un curso intensivo sobre administración rural con énfasis en empresas asociativas para funcionarios del Instituto de Tierras y Colonización, con resultados tan favorables que despertaron el interés por parte de autoridades de este organismo y de la Escuela para establecer convenios permanentes de capacitación para sus funcionarios; con este curso se demostró también la importancia de la cooperación entre organismos, pues,aparte de dictar el curso, la Escuela otorgó certificados de asistencia a los participantes y el ITCO, por medio de un proyecto que tiene con la Organización Internacional del Trabajo, se encargó de la publicación de los textos de las conferencias dictadas.

En cuanto a la investigación, la actividad de la Escuela ha sido intensa y la ha llevado principalmente mediante el asesoramiento de trabajos de tesis y prácticas, sistema que ha permitido utilizar el aporte de los estudiantes y colaborar con los organismos llevando a cabo trabajos que éstos consideraron prioritarios. De esta manera, se han hecho investigaciones para el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario, la Comisión Nacional de Carne, la Oficina del Café, el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el Instituto de Tierras y Colonización, el Consejo Nacional de Producción, el Instituto de Fomento Cooperativo, el Sistema Bancario Nacional, la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica, etc.

Parte del esfuerzo de la Escuela se ha orientado también, en la medida de sus posibilidades, hacia el apoyo técnico y la extensión. Merece destacarse la activa colaboración con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica en la creación de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, como también el asesoramiento en la evaluación de cada una de las direcciones que integran el Ministerio de Agricultura y Ganadería y en la formulación del Programa Nacional de Granos Básicos.

Algunas peticiones de apoyo formuladas por el mismo Ministerio, el Consejo Nacional de Producción, el Instituto de Tierras y Colonización, el Sistema Bancario Nacional, la Universidad Nacional Autónoma, la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo de la Vertiente Atlántica, el Programa Integral de Mercadeo Agropecuario y otros organismos, no ha sido posible atenderlas por falta de recursos de personal y de otros medios necesarios para ejecutar los trabajos solicitados.

La Escuela se ha proyectado también a nivel centroamericano, dictando cursos y prestando asesoría en Guatemala, Honduras, Nicaragua, El Salvador y Panamá, en las áreas de administración de empresas agropecuarias, preparación y evaluación de proyectos y mercadeo agrícola. Estas actividades y las solicitudes que no ha sido posible contestar afirmativamente revelan la existencia de una necesidad de asesoramiento y apoyo en estos campos, para otros países.

3.4 Sugerencias para el desarrollo de la Economía Agrícola en Costa Rica

Varias posibilidades, surgidas del seno de la Escuela, han sido sugerddas para fortalecerla con el fin de que preste un apoyo decidido al avance de esa disciplina en Costa Rica y para servir como fuente para su desarrollo en otros países del área centroamericana; entre ellas, se ha mencionado la conveniencia de convertirla en escuela regional para la enseñanza a nivel universitario en Centroamérica, planteamiento que está de acuerdo con recomendaciones de la Comisión Permanente de Educación Agrícola Superior del CSUCA. El origen de esta recomendación obedece al hecho de que la Escuela es la única que existe a nivel regional y la que a más corto plazo puede avanzar para constituirse en un organismo de mayor jerarquía docente; además, con su experiencia actual, con el posible apoyo técnico y económico que pueda captar de organismos nacionales e internacionales y con el aprovechamiento de su personal docente capacitado, podría también llegar a convertirse, a mediano o a largo plazo, en un centro educativo regional a nivel de posgrado.

También es evidente que hay una gran necesidad, en el país y en otros países del área centroamericana, de capacitación en preparación y evaluación de proyectos agropecuarios, actividad que como una posibilidad más, bien podría cubrir la Escuela a nivel nacional e internacional, en forma coordinada. Por otra parte, la Escuela podría fortalecerse y, por su medio, fortalecer también a los organismos nacionales en el campo que corresponda, para establecer carreras cortas, a niveles intermedios de capacitación, en disciplinas relativas a la Economía Agrícola que llenen las necesidades actuales del país.

No obstante la amplitud de los campos a cubrir, dado el incipiente desarrollo de la disciplina en el país, podría pensarse en cubrir los campos mencionados e incluirlos dentro de un amplio programa de fortalecimiento de la Escuela, dando énfasis, en una primera etapa, a la elaboración y evaluación de proyectos, a la administración rural y al mercadeo agrícola; luego, en una segunda etapa, considerar los aspectos relativos a la educación a nivel profesional y a nivel de posgrado con carácter regional.

4. Objetivos del proyecto

4.1 Objetivo general

Crear y consolidar un centro, adjunto a la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, que sirva como unidad de apoyo a los organismos nacionales en las áreas de preparación y evaluación de proyectos, administración de empresas y mercadeo agropecuario, por medio de programas docentes, de investigación y de extensión, para contribuir al proceso

de desarrollo agropecuario de Costa Rica. Se pretende además, a mediano y largo plazos, fortalecer a la Escuela para que sirva como unidad docente al servicio de la educación de la Economía Agrícola a nivel centroamericano, tanto profesionalmente como a nivel de posgrado.

4.2 Objetivos específicos

4.2.1 Apoyar a los organismos del sector agropecuario en la preparación y evaluación de proyectos, en la administración de empresas y en el mercadeo agropecuario, para el logro de sus objetivos.

4.2.2 Servir como centro de capacitación permanente a todo nivel, en las áreas de preparación y evaluación de proyectos, administración de empresas y mercadeo agropecuario.

4.2.3 Investigar sobre los procesos de administración de empresas y mercadeo agropecuario, y promover la vinculación de los estudiantes de la Escuela con la realidad nacional, en coordinación con los organismos del sector.

4.2.4 Contribuir al desarrollo agropecuario nacional mediante la preparación y evaluación de proyectos específicos a nivel comunal, regional y nacional.

4.2.5 Apoyar las actividades de extensión agropecuaria en el campo de la Economía Agrícola, promoviendo la capacitación de los agricultores en el uso de registros de producción y de técnicas de contabilidad sencillas y funcionales, así como en el adecuado manejo de la explotación agropecuaria, para contribuir al desarrollo de una capacidad empresarial creciente en los agricultores costarricenses.

4.2.6 Facilitar la disponibilidad de información económica sobre los distintos rubros de la producción agropecuaria, mediante la organización de los datos procedentes de las fuentes contables de las unidades de producción, a fin de que sirva tanto para los procesos de planificación a nivel microeconómico como para proporcionar adecuados elementos de juicio a los organismos y personas que deben tomar decisiones a nivel macroeconómico (lo deseable con este objetivo es que el centro de apoyo llegue a convertirse en un verdadero "banco de datos" sobre este tipo de informaciones a nivel de productor).

5. Diagnóstico

Un diagnóstico detallado de los diversos aspectos involucrados en el proyecto, permite confirmar que la Escuela presenta condiciones favorables para que en ella se establezca un centro de apoyo, en aspectos relativos a la materia, a nivel nacional. Asimismo, que tiene la experiencia requerida para convertirse -con la cooperación necesaria- en una unidad docente a nivel centroamericano.

Los factores que originan la diferencia entre la situación actual y los objetivos propuestos dentro del proyecto, residen precisamente en la escasez de recursos de diverso tipo, los que se tratan de obtener con la elaboración, aprobación y ejecución del proyecto planteado.

5.1 Factores favorables al desarrollo del Proyecto

5.1.1 Existe una notoria necesidad de capacitación, investigación y extensión en preparación y evaluación de proyectos, administración de empresas y mercadeo en el campo agropecuario de Costa Rica, lo que ha constituido un freno en el proceso de desarrollo agrícola. Varios estudios y la observación de la situación a nivel nacional permiten comprobar fácilmente la existencia de esta gran limitación.

5.1.2 Las diversas actividades realizadas por la Escuela, mencionadas en la sección de antecedentes, y las contínuas solicitudes de asesoría por parte de organismos del sector agropecuario permiten observar la gran demanda que hay, a nivel nacional e internacional,por apoyo en el desarrollo de estos campos.

5.1.3 La falta de continuidad en las actividades de capacitación en las disciplinas mencionadas, ha sido uno de los mayores obstáculos para el desarrollo y fortalecimiento institucional, en forma generalizada. Esta información se puede comprobar por los hechos siguientes:

5.1.3.1 - Una investigación reciente que tomó como ejemplo el ciclo de preparación y evaluación de proyectos agrícolas para funcionarios del sector agropecuario costarricense, llevado a cabo durante el período 1972-73 en la Escuela de Economía Agrícola bajo el patrocinio del Convenio IICA/BID, demostró que la mayoría de los participantes no están desempeñando funciones para las cuales fueron capacitados en dicho evento.

Algunos de los asistentes, entrevistados cuatro después, consideran que el Ciclo PEPA fue provechoso y práctico. Como recomendaciones para el major aprovechamiento futuro de la capacitación destacan una mejor coordinación entre los organismos, una mejor selección del personal participante de tal manera que después intervenga significativamente en las actividades para las cuales fue capacitado, un mayor apoyo institucional para que los asistentes sean ubicados en posiciones donde puedan poner en práctica los conocimientos adquiridos y una más amplia asesoría en los aspectos prácticos del adiestramiento.

5.1.3.2 - En otras actividades desarrolladas por la Escuela se ha observado falta de seguimiento en los procesos de capacitación, lo que se ha comprobado en varios cursos de administración y contabilidad agropecuaria en los cuales, por diversas causas, entre ellas la falta de apoyo institucional, no existe posibilidades de multiplicar las enseñanzas recibidas para hacerlas llegar hasta los sectores menos desarrollados. Esto confirma la necesidad de formalizar el proceso de seguimiento y de comprometer el apoyo institucional con el fin de contribuir a una completa y constante difusión del conocimiento.

5.1.4 La Escuela es la única unidad docente centroamericana que cuenta con una carrera con orientación específica en Economía Agrícola y que dispone de un personal calificado para impartir las lecciones relativas a las disciplinas que se contemplan en el plan de estudios, lo cual facilitaría una posible proyección internacional en el futuro. Cuenta con personal básico capacitado para hacerse cargo de un centro de apoyo permanente en la medida en que reciba el aporte técnico=financiero y de otra índole contemplado en el presente proyecto. Además, hay un número suficiente de alumnos que han recibido los cursos correspondientes o que los estarían recibiendo en el futuro y que por medio de sus investigaciones y de su apoyo a las labores de capacitación y extensión podrían servir como elementos de acción en el desarrollo del programa.

5.1.5 Hay también experiencias en cuanto a labores de capacitación y extensión en las áreas particulares en que el centro de apoyo fundamentaría su funcionamiento. La Escuela es la única en Centroamérica y una de las pocas en América Latina, en cuyo plan de estudios se incluye un curso sobre preparación y evaluación de proyectos agropecuarios como asignatura obligatoria.

5.1.6 El nivel educativo del campesino costarricense lo hace receptivo a las innovaciones técnicas, lo que es un factor importante en beneficio de los programas de educación, investigación y extensión.

5.1.7 La existencia de estaciones experimentales pertenecientes a la Universidad de Costa Rica, la posibilidad de usar las que pertenecen al Ministerio de Agricultura y Ganadería y la estrecha relación que hay entre los profesionales que trabajan en la Facultad de Agronomía y otros organismos estatales, permiten una mejor preparación de paquetes tecnológicos de aplicación práctica, instructiva y comprensiva.

5.1.8 La zonificación actual del país permite una acción dirigida hacia la especialización en la programación y administración de determinada cultivos.

5.1.9 El funcionamiento de distritos de riego y la existencia de proyectos de irrigación, parques forestales y áreas de desarrollo presentan una demanda grande de personal capacitado en preparación y evaluación de proyectos, administración de empresas, investigación y extensión.

5.1.10 El gran desarrollo de los programas nacionales de crédito y las cuantiosas inversiones en el sector darían lugar a una mejor orientación y organización de los recursos, mediante proyectos programados por el centro de apoyo.

5.1.11 El esfuerzo hacia la creación de empresas asociativas como parte de los programas nacionales de ordenamiento y la tendencia a fortalecer la empresa agrícola exigen la creación e institucionalización de mecanismos de capacitación y actividades de extensión, para el mejor uso de técnicas de administración, planeación y aplicación de controles contables en las unidades de producción.

5.1.12 El aumento de la producción agropecuaria requiere de la urgente reestructuración de los sistemas de comercialización de los productos agrícolas, lo que indica la necesidad de personal capacitado para el uso de adecuadas técnicas de programación e investigación en esta disciplina.

5.1.13La política adoptada por la Universidad de hacer obligatorio el servicio social en todas sus unidades, es un mecanismo de apoyo apropiado para difundir los conocimientos en el sector rural.

5.1.14 Las deficiencias notadas en los cursos relacionados con Economía Agrícola en los colegios agropecuarios e institutos de capacitación técnica corroboran la necesidad de prestar un decidido concurso en la renovación de los conocimientos del personal docente que trabaja en esos centros, por medio de labores de capacitación coordinadas.

5.2 Factores limitantes para el desarrollo del Proyecto

Diversos factores limitantes deben tenerse en cuenta en la elaboración del proyecto, y subsanarse por medio de los recursos que se aporten para él. Los más significativos son los siguientes:

5.2.1 Aunque los recursos humanos de la Escuela se verán fortalecidos con los becarios que actualmente estudian en universidades del exterior, la disponibilidad de personal técnico para los fines del proyecto seguirá siendo limitada.

5.2.2 Para llenar los recursos de personal necesario para la ejecución del proyecto y para llevar adelante los programas de proyección institucional el financiamiento conque cuenta la Escuela es de extremo limitado. Las instalaciones físicas actuales son inadecuadas para el fortalecimiento del centro de apoyo a corto plazo. Si se hiciera necesaria una ampliación del proyecto, esta limitación se haría aún más notoria.

5.2.3 La disponibilidad de medios de transporte y equipos para respaldar los programas coordinados de acción hacia los sectores rurales es igualmente deficiente.

6. Ubicación y estructura jerárquica

6.1 Ubicación

El centro de apoyo se ubicaría en la Escuela de Economía Agrícola de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica, a la que corresponde dentro de la política general de la Universidad, la programación de la docencia, investigación y extensión en esta disciplina, como parte de las actividades generales del sector agropecuario.

De esta manera, se favorecería una estrecha cooperación entre los centros e institutos de investigación de la Universidad, los organismos del gobierno central, los organismos autónomos, los organismos mixtos y la empresa privada del sector agropecuario costarricense.

El proyecto presupone que el centro de apoyo funcionaría a un alto nivel de enseñanza, conocimientos y experiencias dentro de la preparación, evaluación y administración de proyectos agropecuarios, para permitir la proyección y coordinación efectivas. El centro de apoyo -por tanto- debería estar ubicado y ser organizado de tal manera que sea accesible a todos los organismos del sector agropecuario costarricense y también a otros estatales y privados, que de una u otra forma, participan en el desarrollo de la agricultura.

En el Cuadro N° 1(anexo) se observa el esquema sugerido para la ubicación del centro de apoyo y su conexión directa con los organismos del sector público agropecuario y esporádica con las empresas de carácter mixto y privado.

6.2 Organigrama

En el Cuadro N° 2 (anexo) se presenta el organigrama que tendría el centro de apoyo, el cual se ha elaborado tratando de llevarlo al máximo grado de sencillez y funcionalidad en cuanto a la estructura de jerarquías que representa.

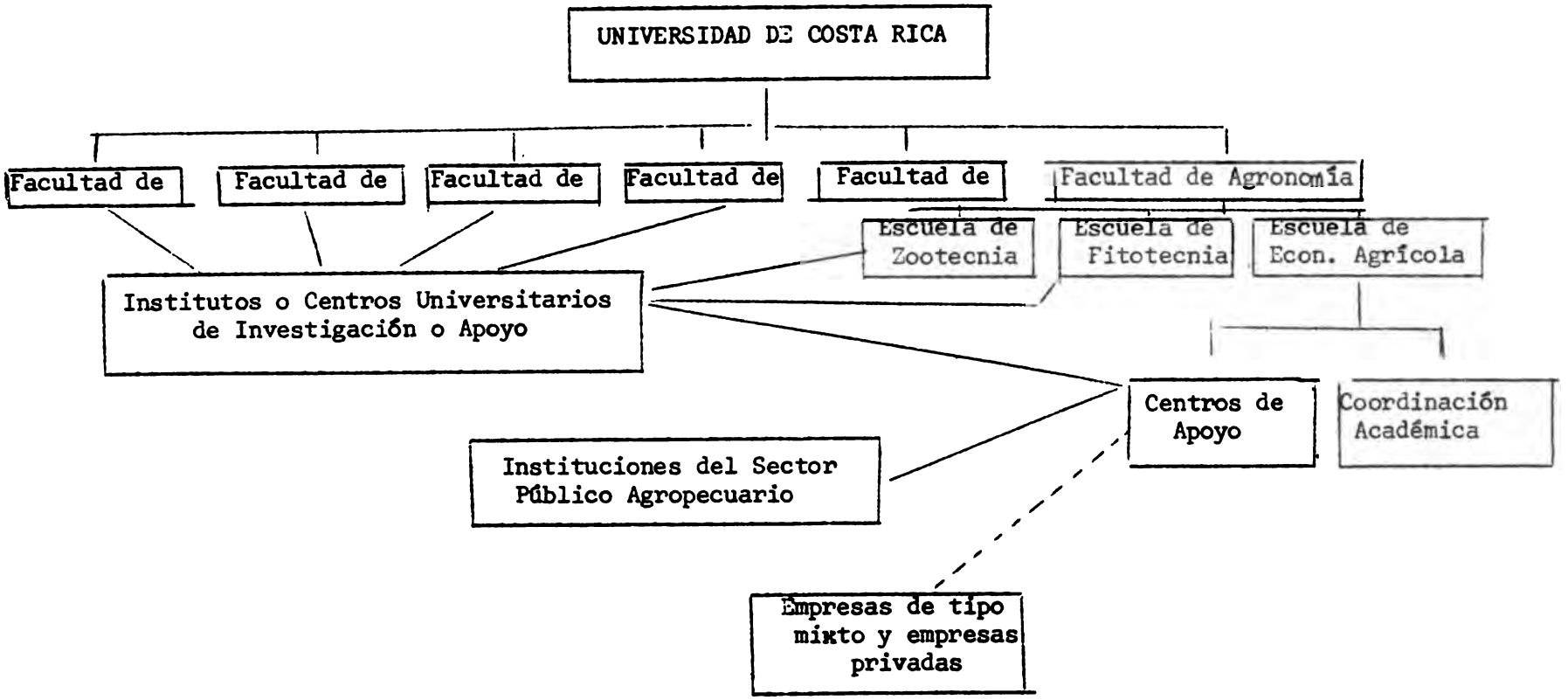
El director del centro de apoyo dependería directamente del director de la Escuela de Economía Agrícola y sería el jefe inmediato de los coordinadores de área (preparación y evaluación de proyectos, administración de empresas y mercadeo agropecuario) quienes -a su vez- dirigirían las actividades de los profesores, asistentes técnicos y personal adscrito a cada área.

Durante el primer año de operación, la dirección del centro de apoyo sería ejercida por un funcionario internacional, quien organizaría las actividades generales y programaría las funciones correspondientes; además, como recargo, sería el coordinador del área de preparación y evaluación de proyectos, en vista de la limitada experiencia en la materia que tiene el personal docente de la Escuela.

A partir del segundo año de operación, la dirección del centro de apoyo y la coordinación del área antes mencionada serían ejercidas por técnicos nacionales. El funcionario internacional pasaría a desempeñar labores de asesoría general del centro de apoyo durante el segundo año. Los otros dos coordinadores de área serían, desde el inicio, técnicos nacionales.

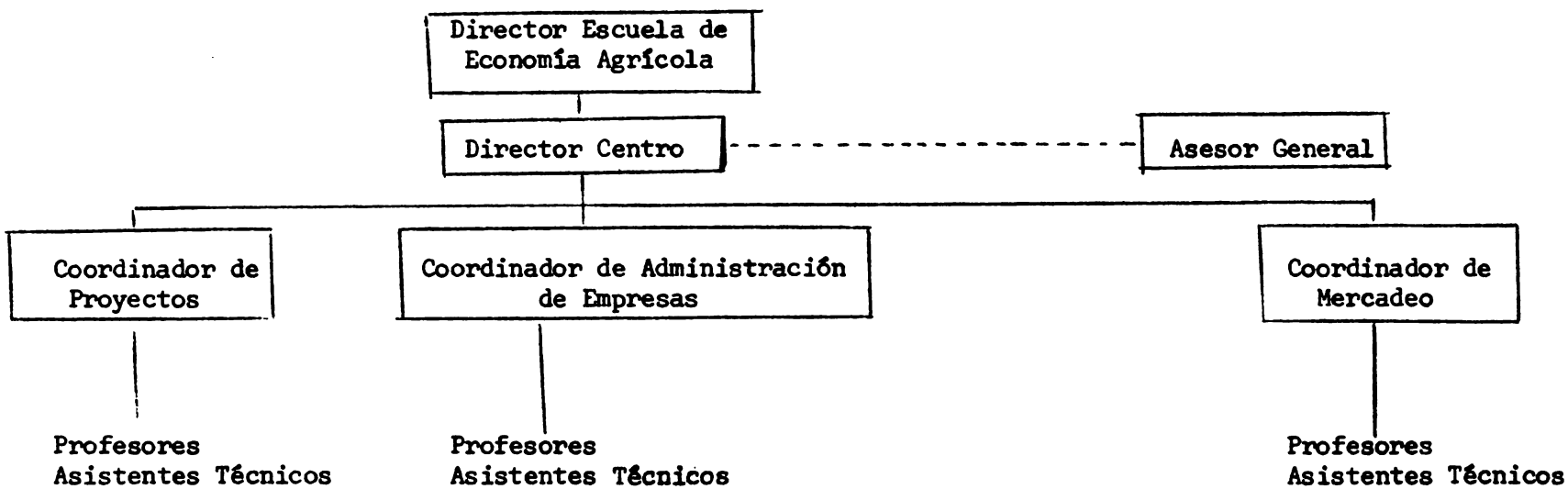
CUADRO Nº 1

ESQUEMA SUGERIDO PARA LA UBICACION DEL CENTRO DE APOYO
DE LA ESCUELA DE ECONOMIA AGRICOLA FACULTAD DE AGRONOMIA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA



CUADRO NO 2

ORGANIGRAMA DEL CENTRO DE APOYO



6. Actividades del Centro de Apoyo

Por medio de un esquema de funcionamiento y una síntesis de ejecución y cronología del proyecto, se plantean en forma general las distintas actividades que desarrollaría el centro de apoyo.

6.1 Funciones del Centro de Apoyo

En el Cuadro Nº 3 (anexo), se presenta el esquema de funciones del centro de apoyo de acuerdo con las actividades principales que debería desarrollar.

Las actividades generales se agrupan en tres áreas básicas: preparación y evaluación de proyectos, administración de empresas y mercadeo agropecuario. A su vez, las actividades específicas se realizarían en tres líneas fundamentales: docencia, investigación y extensión.

6.2 Cronología y ejecución de las actividades

En forma tentativa se presenta la secuencia general que seguiría el desarrollo del centro de apoyo. Cabe resaltar el carácter general de esta lista ya que debe tenerse en cuenta que la determinación final de las actividades se realizaría de acuerdo con una programación más detallada, que tome en consideración las necesidades prioritarias del país al momento de ponerse en marcha. Sin embargo, se esbozan algunos lineamientos básicos sobre las actividades que se llevarían a cabo.

Primer Año

Director y Coordinadores de Area

- Organización del centro de apoyo

- Definición completa de funciones y actividades (programación)

Area de Proyectos

- Preparación de programas y materiales de enseñanza

- Cursos regulares de la Escuela de Economía Agrícola

- Curso para profesionales del sector agropecuario (teoría y práctica al estilo de los Ciclos PEPA del Convenio IICA/BID. Seguimiento del Curso)

- Preparación y evaluación de proyectos de la Universidad, de la Facultad y de otros organismos del sector

- Asesoría en tesis, prácticas e investigaciones.

CUADRO Nº 3

ESQUEMA DE FUNCIONES DEL CENTRO DE APOYO

Elaboración y Evaluación de Proyectos Agropecuarios

1. Docencia
   - 1.1 Cursos regulares dentro del plan de estudios de la Esc. Econ. Agrícola.
   - 1.2 Cursos permanentes para profesionales del sector agropecuario nacional.
2. Investigación y Extensión
   - 2.1 Elaboración de proyectos agropecuarios de todo tipo.
   - 2.2 Evaluación de proyectos elaborados o en ejecución.
   - 2.3 Tesis y prácticas
   - 2.4 Investigación permanente.

BANCO DE DATOS

Administración de empresas agropecuarias

Docencia

1. Cursos regulares y permanentes dentro del plan de estudios de la Esc. Econ. Agrícola.
2. Cursos cortos de adiestramiento para funcionarios de organismos del sector público y para agricultores y empresarios.
3. Convenios de capacitación con organismos.

Investigación

1. Tesis y prácticas
2. Investigación permanente por profefores y estudiantes.

Extensión

1a. etapa (hacia el agricultor)

1. Capacitación de los agricultores por personal adiestrado en organismos y personal de la Esc. Econ. Agrícola
2. Asesoría directa a agricultores en técnicas contables y manejo de fincas.
3. Asesoría en diseño y control de planes de explotación.

2a. etapa (del agricultor al centro)

1. Suministro de información agroeconómica sobre cultivos, empresas ganaderas y empresas agroindustriales.
2. Procesamiento de la información para uso en publicaciones periódicas, en planes de explotación en investigacs. y para organismos agrícolas y decisiones de política agraria.

Mercadeo Agrícola

Docencia

1. Cursos regulares y permanentes del plan de estudios de la Esc. Econ. Agríc.
2. Cursos cortos de adiestramiento para funcionarios de organismos del sector público y para agricultores y empresarios.

Investigación

1. Tesis y prácticas
2. Investigación permanente

Extensión

1a. etapa

1. Obtención de información

2a. etapa

1. Distribución de información.
2. Asesoría en la utilización de información.

Desarrollo Regional

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGROECONOMICAS

Area de Administración

- Preparación de programas y materiales de enseñanza
- Diseño de sistemas unificados de registros físicos y contables para uso nacional
- Diseño de modelos de planes de producción
- Pruebas en el campo de modelos de registros y planes de producción
- Cursos regulares en la Escuela de Economía Agrícola
- Dos cursos para funcionarios de organismos del sector, de 45 horas cada uno
- Cursos cortos para agricultores y empresarios, de una semana de duración.

Area de Mercadeo

- Preparación de programas y material didáctico
- Cursos regulares de la Escuela de Economía Agrícola
- Varios cursos cortos para funcionarios, agricultores y empresarios
- Asesoría en tesis, prácticas e investigaciones
- Obtención y procesamiento de información.

Segundo Año

Las actividades serían iguales a las del primer año, con énfasis en los siguientes puntos:

Area de Proyectos

- Cursos regulares de la Universidad
- Un curso anual para organismos nacionales e internacionales. Seguimiento permanente
- Asesoría en preparación y evaluación de proyectos.

Area de Administración

- Cursos regulares de la Universidad
- Cursos de tipo intensivo para funcionarios de organismos del sector agropecuario
- Cinco cursos cortos por año para agricultores.

- Supervisión del uso de registros y planes de producción. Promoción de su uso

- Obtención constante de información técnica y económica, a partir de los agricultores, sobre costos, ingresos, beneficios, etc.

- Procesamiento de información

- Publicaciones periódicas

- Banco de datos

Area de Mercadeo

- Cursos regulares de la Universidad

- Cursos de extensión - cortos

- Asesoría en investigaciones

- Obtención, procesamiento, distribución y asesoría en el uso de la información.

8. Costos y financiamiento

8.1 Costos según objeto del gasto

De conformidad con la secuencia de actividades mencionadas y con el propósito de presentar un presupuesto tentativo, se han hecho los cálculos que se indican en el Cuadro Nº 4 (anexo), el cual resume los gastos del proyecto, según objeto del gasto. Las cifras se agrupan en tres rubros generales: personal, inversiones y gastos de operaciones. Estos grupos podrán ser redistribuídos de acuerdo con cualquier otro sistema de clasificación que se requiera en el proceso de análisis del proyecto.

Debido al carácter tentativo de este documento, no se ha hecho la distribución de gastos en los cinco años que se proponen para la duración del proyecto. Sin embargo, cualquier documento posterior debe tener en cuenta los siguientes planteamientos:

8.1.1 El funcionario internacional sólo deberá trabajar un máximo de dos años, desempeñando la función de director del centro de apoyo y, durante el primer año, como coordinador del área de proyectos.

8.1.2 Para los restantes cuatro años, las cuatro posiciones directivas serán ocupadas por técnicos nacionales en su totalidad. Empero, dos de ellos trabajarán desde el primer año como coordinadores de las áreas de administración y mercadeo.

8.1.3 Los sueldos de los técnicos nacionales están calculados sobre la base de que la Universidad pagará una cifra de acuerdo con las categorías de personal docente existentes en su régimen académico. Un porcentaje adicional, en forma de sobresueldo, se pagará con cargo a los fondos del centro de apoyo.

CUADRO N° 4

COSTOS SEGUN FUENTE DE FINANCIAMIENTO (US$ 1,00 = 8,54)

Renglón de Gasto	TOTAL		Fondos Nacionales		Fondos Internacionales	
	Colones	Dólares	Colones	Dólares	Colones	Dólares
PERSONAL:	5.316.120,oo	622.496,47	3.120.000,oo	365.339,57	2.196.120,oo	257.156,90
El aporte nacional corresponde al sueldo de 4 técnicos a 5.000 /mes x 234 meses						
INVERSIONES	755.310,oo	88.443,79	480.000,oo	56.206,09	275.310,oo	32.237,oo
El aporte nacional corresponde al local, si está dentro de las construcciones de la Universidad						
GASTOS DE OPERACION	1.988,428,oo	232.837,oo	125.000,oo	14.637,oo	1.863.428,oo	218.200,oo
Aporte nacional en el caso de que la Universidad contribuyera con el mantenimiento de los vehículos						
TOTAL	8.059.858,oo	943.777,26	3.725.000,oo	436.182,66	4.334.858,oo	507.594,60
Imprevistos (10 %)	805.985,80	94.377,73	372.500,oo	43.618,27	433.485,80	50.759,46
TOTAL	8.865.843,80	1.038.155,oo	4.097.500,oo	479.800,93	4.768.343,80	558.354,06

De esta manera, se busca disponer de personal de alto nivel que cuente con estímulos suficientes dentro de la Universidad, para garantizar su permanencia y acción continuada.

8.1.4 Las inversiones, gastos de operación y costos del resto del personal se han presupuestado para cinco años, aunque su programación puede ser ajustada de acuerdo con los objetivos y actividades del centro de apoyo.

8.2 Costos según fuente de financiamiento

En el Cuadro Nº 4 se reagrupan los gastos de acuerdo con las fuentes de financiamiento. Este cuadro, que tiene también un carácter tentativo, muestra en forma global el posible monto de la financiación a conseguir.

Debe notarse que se ha hecho la clasificación en fuentes nacionales e internacionales; sin embargo, en el diseño definitivo deberán citarse claramente y en forma detallada, los organismos que participarán.

9. Situación al final del Proyecto

Al término del proyecto, se espera:

9.1 Haber capacitado un número suficiente de técnicos nacionales en la utilización de los conceptos esenciales de la preparación y evaluación de proyectos, administración de empresas y mercadeo agropecuario.

9.2 Haber llevado el proceso por medio de las actividades realizadas por los técnicos capacitados, a campesinos y productores agropecuarios y tener organizada una acción continuada y un esfuerzo de seguimiento de la labor de capacitación.

9.3 Disponer de un conjunto de información básica para la creación y consolidación de un Banco de Datos, con miras a dar un importante aporte al desarrollo de la actividad agropecuaria, especialmente en los niveles de producción y comercialización.

9.4 Haber sentado bases firmes para el fortalecimiento de la docencia, la investigación y la extensión de la Escuela de Economía Agrícola, en particular, y de la Facultad de Agronomía, en general, mediante la integración del centro de apoyo a la estructura básica de la Universidad de Costa Rica.

9.5 Haber proyectado la acción de la Escuela de Economía Agrícola a los organismos del sector agropecuario que requieren de su apoyo, a las áreas rurales y a los niveles nacionales e internacionales que necesitan de su cooperación técnica.

V. DOCUMENTOS DE LOS GRUPOS DE TRABAJO

GRUPO "A": Experiencia en Enseñanza y Capacitación en Preparación y Evaluación de Proyectos Agrícolas

Participantes: Carlos Víquez (Presidente); Luis Rodríguez (Relator); Marco Ramírez, Arturo Navas, Gerardo Bautista, Efrén Vargas, Edgar Fernández, Ademar Molina, Victorino Elizondo, María Marta Padilla y José L. López.

1. Planteamiento del problema

1.1 En Costa Rica, desde hace años, se han hecho esfuerzos para capacitar técnicos en el área de preparación y evaluación de proyectos agrícolas, con la cooperación de organismos internacionales. Esta labor de adiestramiento debe ser intensificada para que el país cuente con un contingente de especialistas en la materia, en concordancia con las renovadas exigencias de su desarrollo socioeconómico.

1.2 La preparación y evaluación de proyectos agrícolas constituyen un medio para el mejor logro de objetivos definidos, pues permiten organizar una adecuada utilización de los recursos disponibles; pero es conveniente advertir que no debe caerse en el error de asignarles una importancia unilateral como comúnmente sucede,lo que evidentemente se debe a la falta de una previa definición clara de las políticas que deben seguir los organismos involucrados en la problemática de los proyectos agrícolas.

1.3 La problemática de los proyectos agrícolas en el país está influenciada específicamente por los siguientes aspectos:

1.3.1 Falta de una definición clara respecto de lo que el país está en capacidad de realizar en función de las necesidades sentidas y de los recursos disponibles.

1.3.2 Excesiva proliferación de organismos involucrados en el sector agropecuario, con la consiguiente duplicidad de funciones y desperdicio de recursos.

1.3.3. Escasa capacitación de recursos humanos en preparación y evaluación de proyectos agrícolas y, simultáneamente, alta deserción del personal capacitado hacia otras posiciones en áreas distintas.

2. Planteamiento de Soluciones

2.1 No obstante que, para subsanar la escasez de personal capacitado en la materia, la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad de Costa Rica ha incluído un curso regular dentro de su plan de estudios, se debe procurar la complementación de los actuales estudios universitarios a fin de que los estudiantes y profesionales en ejercicio tengan la oportunidad de profundizar y actualizar sus conocimientos en la materia.

2.2 Para establecer con precisión los requerimientos de capacitación, se debe proceder a la identificación de las necesidades del sector agropecuario que podrían ser resueltas con proyectos específicos.

2.3 Asimismo, con el propósito de evitar duplicidad de esfuerzos, se debe realizar un diagnóstico detallado de las necesidades de capacitación y coordinar su ejecución.

2.4 En el nivel nacional y en todos los subniveles del sector agropecuario se debe, con urgencia, abordar definitivamente la responsabilidad de capacitar recursos humanos en el campo de los proyectos agrícolas.

GRUPO "B": Aspectos Institucionales de los Proyectos Agrícolas

Participantes: Hugo Castro (Presidente); Olivet Bogantes (Relator); Abel Contreras, Oscar Esquivel, Humberto Coto, Rafael Villalta, Flérida Hernández, Víctor Vásquez, Pedro Cussianovich, Fernando González y Norman Gómez.

1. Planteamiento del Problema

El Sistema Nacional de Planificación es relativamente nuevo en el país, lo que explica que en el sector agropecuario actúen muchos organismos sin tener los mecanismos más adecuados para los efectos de la implementación y coordinación de programas, proyectos y actividades previstos en el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario. Las causas de esta situación son las siguientes:

1.1 Insuficiente fuerza de las oficinas sectoriales y unidades de planificación en el proceso de toma de decisión debido al escaso apoyo político que reciben.

1.2 Inexistencia, a nivel macroeconómico, de planes y programas con objetivos específicos y metas definidas claramente, y de técnicos adecuadamente capacitados para la elaboración de los mismos.

1.3 Falta de una definición precisa del sector agropecuario.

1.4 Falta de continuidad de los programas y proyectos del sector agropecuario.

1.5 Falta de un diagnóstico suficientemente elaborado para la toma de decisiones políticas a nivel de cada organismo.

1.6 Efecto limitante de la ley de Administración Financiera que no facilita el trabajo de equipos interdisciplinarios para la ejecución de proyectos con presupuestos por programas específicos.

2. Planteamiento de Soluciones

2.1 Los técnicos de las diferentes organizaciones políticas del país deben analizar la conveniencia de formar comisiones de estudios socioeconómicos de carácter permanente, para dar sus aportes conducentes a la definición, orientación y fortalecimiento de políticas, objetivos y metas del crecimiento y desarrollo agropecuarios del país.

2.2 La capacitación de recursos humanos debe extenderse al campo de la macroeconomía.

2.3 El sector agropecuario dede ser reorganizado tomando en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario.

2.4 Los programas y proyectos del sector agropecuario deben ser sometidos a un mecanismo de evaluación permanente, en procura de su continuidad y reajuste.

2.5 El Sistema Nacional de Planificación, en la oportunidad de la actualización del diagnóstico, debe prever la posibilidad de hacer uso de los recursos que podría generar el propuesto Centro de Apoyo de la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad de Costa Rica.

2.6 La ley de Administración Financiera debe ser revisada para agilizar la ejecución de los proyectos agrícolas.

GRUPO "C": Características de los Programas de Capacitación

Participantes: Guillermo Gamboa (Presidente); Herminio Benavides (Relator); José Ramírez, Norberto Alfaro y Miguel Rosales.

1. Planteamiento del Problema

1.1 La preparación y evaluación de proyectos agrícolas tienen que cumplir, sobre todo cuando se busca financiamiento externo, requisitos y normas estrictas de los organismos de crédito, lo que implica la necesidad de contar con personal debidamente capacitado en la materia.

En el caso específico de Costa Rica, mediante el Ciclo PEPA 1972-73 del Convenio IICA/BID se capacitó a 18 funcionarios de organismos públicos del sector agropecuario. Los resultados a mediano plazo no han sido plenamente satisfactorios, en términos del alcance previsto, debido a la incidencia de factores externos a la capacitación propiamente dicha (por ejemplo: decisiones políticas, incentivos al personal, problemas de ubicación, etc.) que no han favorecido el efecto multiplicador del adiestramiento.

En vista de esta situación limitante, la Universidad de Costa Rica, con la cooperación del IICA, introdujo en el plan de estudios de la Escuela de Economía Agrícola un curso regular de preparación y evaluación de proyectos agropecuarios -que se inició en el año 1975- dirigido especialmente a estudiantes, pero también abierto para funcionarios del sector. Hasta la fecha, 120 estudiantes y 25 funcionarios bancarios se han beneficiado con esta nueva oportunidad de enseñanza en la materia.

En este aspecto, el problema se sintetiza en dos puntos básicos:

1.1.1 En cuanto a cobertura es evidente que los 163 capacitados en la materia apenas cubren un bajo porcentaje de la respectiva demanda del sector agropecuario; además, falta averiguar cuántos de ellos están dedicados efectivamente a trabajar en el área para la cual fueron adiestrados.

1.1.2 En cuanto a nivel de educación, la capacitación ha sido circunscrita a estudiantes universitarios de la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad de Costa Rica y a funcionarios bancarios que tienen un título universitario.

1.2 Los programas de capacitación están estructurados para la fase de pre-inversión, no habiéndose contemplado ni realizado cursos para la fase de inversión; por ejemplo: curso de administración de proyectos. Se estima que la falta de este tipo de capacitación se debe a la carencia de financiamiento específico, la escasez de personal idóneo y la no programación de una capacitación contínua que abarque todo el proceso de un proyecto agrícola.

1.3 La modificación de la actual estructura de los programas de capacitación es afectada por factores limitantes, entre los cuales cabe mencionar los siguientes: escasez de recursos financieros, insuficiencia de cuadros docentes, falta de instalaciones y equipos adecuados y, sobre todo, carencia de decisión política de los países interesados y urgidos de esta capacitación.

2. Planteamiento de Soluciones

2.1 Se debe hacer un inventario de los programas de capacitación nacionales e internacionales, con miras a obtener los elementos de juicio que permitan centralizar la capacitación en un organismo que disponga o pueda disponer de recursos adecuados para tal cometido (instalaciones, equipos, profesores, material didáctico, etc.) y que tenga o pueda tener respaldo de todo orden en los niveles nacional e internacional.

2.2 La capacitación debe ser estructurada para los tres niveles importantes del sector agropecuario: (a) político, dirigida a funcionarios de alta dirección; (b) profesional, a funcionarios de los mandos intermedios y de base; (c) comunal, a los beneficiarios directos de los proyectos.

2.3 Todos los organismos del sector agropecuario deben aportar sus recursos técnicos, docentes y didácticos en pro de una capacitación centralizada que evite duplicidad de funciones y esfuerzos.

2.4 La capacitación centralizada debe ser organizada funcionalmente con el propósito de:

2.4.1 Constituir cuadros docentes en que se brinde oportunidad a los técnicos más idóneos y con estímulos de diversa índole, con lo que se atenuaría la deserción hacia otros campos del país y otros países.

2.4.2 Fijar objetivos y metas precisas, en términos de tiempo y espacio.

GRUPO "D": Necesidad de Capacitación Permanente

Participantes: Eduardo Ramírez (Presidente); Normando Porras (Relator); Diego Cambronero, José Maté, Fernando Mojica, Ricardo Sauma, William Salazar, María de los Angeles Alfaro, Walter Quesada, Gilberto Brooks, Jaime Rojas, Alvaro Mencía y Elías Villegas.

1. Planteamiento del Problema

En Costa Rica no hay suficientes técnicos especializados en preparación y evaluación de proyectos agrícolas, en cantidad y calidad compatibles con las necesidades y demandas del sector agropecuario. Las principales causas de esta insuficiencia de personal especializado son las siguientes:

1.1 Los fondos para financiar programas de capacitación son escasos y no tienen carácter permanente. Los organismos del sector agropecuario, inclusive los más vinculados al campo de los proyectos agropecuarios, no aportan recursos económicos para este financiamiento.

1.2 En la Administración Pública no hay un organismo especializado que de manera permanente se encargue de la capacitación en preparación y evaluación de proyectos agropecuarios. En este marco, hay despreocupación en los niveles de alta dirección por el adiestramiento del personal subalterno y cuando se les solicita la designación de participantes a eventos de esta naturaleza no seleccionan a las personas idóneas sino que postulan a profesionales que no reúnen los requisitos del caso, inclusive que no están dedicados ni tienen posibilidad de dedicarse a la preparación y evaluación de proyectos agropecuarios. En consecuencia, la capacitación se cumple inadecuadamente, aislada de las verdaderas necesidades y carente de una efectividad y continuidad indispensables para el logro de una formación óptima de cuadros técnicos.

1.3 Los programas de desarrollo agropecuario han recibido poco apoyo político, por lo que se ejecutan con gran riesgo. Ello contribuye a que los profesionales estén poco predispuestos a la especialización y capacitación en el campo de los proyectos agropecuarios, pues en este marco de ejercicio funcional, o no reciben los estímulos adecuados a su formación y se desenvuelven en condiciones inferiores a otros profesionales, o son destinados a otras labores en otros campos de la actividad agropecuaria.

1.4 Los resultados de estudios e investigaciones de los organismos no son dados a conocer con la amplitud suficiente, lo que dificulta la formulación de programas y proyectos específicos, desarticulándose también la previsión adecuada de requerimientos de capacitación pertinente.

La posibilidad de modificar las incidencias de las causas señaladas en los numerales 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 se ve disminuída por las limitaciones siguientes:

(a) El país no tiene recursos suficientes para financiar programas de capacitación, y los pocos que se destinan a este propósito no cumplen en la práctica su cometido debido a que en los niveles de alta dirección de los organismos del sector agropecuario se da poca o casi ninguna importancia a la capacitación de los cuadros técnicos.

(b) Los organismos encargados del desarrollo de proyectos agropecuarios actúan en forma aislada, al amparo de sus leyes internas, con sus propios objetivos y metas.

(c) La información aprovechable para el desarrollo de programas y proyectos agropecuarios se encuentra muy dispersa en los archivos de muchos organismos, desconociéndose su ubicación exacta y su grado de actualización; además, en muchos casos es de difícil acceso.

2. Planteamiento de Soluciones

2.1 Se debe crear e implementar un centro de apoyo, por ejemplo, el propuesto para funcionar en la Escuela de Economía Agrícola de la Universidad de Costa Rica, para que se encargue de la capacitación que el país necesita para incrementar su capacidad instalada de especialistas en proyectos agropecuarios y en mercadeo de productos agropecuarios, además de reunir y mantener actualizada toda la información derivada de estudios e investigaciones de la actividad agropecuaria. Para concretar esta propuesta se debe estudiar el mecanismo legal que permita que todos los organismos del sector agropecuario pongan a disposición del propuesto centro de apoyo los correspondientes resultados, así como puedan coordinar el desarrollo de actividades complementarias.

2.2 Revisar las leyes que regulan la Hacienda Pública con la finalidad de proponer modificaciones conducentes a dotar de recursos financieros estables al propuesto centro de apoyo.

2.3 Diseñar y ejecutar actividades de capacitación ad hoc dirigidas a motivar y generar conciencia en los niveles de alta dirección de los organismos públicos del sector agropecuario acerca de la importancia y urgente necesidad de capacitación de cuadros técnicos.

VI. DOCUMENTOS ANEXOS

RELACION DE PARTICIPANTES

A. Organismos Nacionales

Banco Anglo Costarricense

1. Walter Quesada Alvarado, Ing. Agr.
   Perito Evaluador III

Banco Central de Costa Rica

2. Luis Cascante Hernández, Ing. Agr.
   Inspector Agropecuario, Auditoría General de Bancos

3. Rogelio Faerrón Angel, Ing. Agr.
   Inspector Agropecuario, Auditoría General de Bancos

Banco Crédito Agrícola de Cartago

4. Humberto Coto Varela, Ec. Agríc.
   Tasador y Evaluador de Proyectos

Banco de Costa Rica

5. Herminio Benavides Murillo, Lic. CES
   Analista de Crédito 5

6. Renán Morera Cordero, Agr.
   Tasador Agropecuario

7. Carlos Ramírez Sánchez, Ing. Agr.
   Jefe Sección Agropecuaria

Banco Nacional de Costa Rica

8. Antonio Ayales Esna, Ing. Agr.
   Delegado Junta Rural Crédito Agrícola

9. Edgar Fernández Martín, Ing. Agr.
   Delegado Junta Rural Crédito Agrícola

Cámara Nacional de Ganaderos

10. Efrén Vargas Méndez, Ing. Agr.
    Asesor

Consejo Nacional de Producción

11. Bernal Méndez Arias, Ing. Agr.
    Jefe Departamento Agro-Técnico

12. Jorge Milton Ramírez, Ing. Agr.
    Jefe Zona Norte

13. Ricardo Sauma Dam, Agr.
    Jefe Unidad Programación Operativa

COOPEBANA R.L.

14. Raúl Berríos Rodríguez, Ing. Agr.
    Asesor Técnico

Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad

15. Guillermo Gamboa Guerrero
    Coordinador Nacional Capacitación, Promotor Social

16. Ademar Molina Barrantes, Prof.
    Jefe Departamento Fomento Organizacional

Fundación Costarricense para el Desarrollo

17. Luis Monge Arrieta, Per. Agropec.
    Promotor Social

18. Ma. Marta Padilla Bonilla
    Jefe Departamento Promoción

Instituto de Tierras y Colonización

19. Normando Porras Ledesma, Lic.
    Técnico Financiero

20. Luis Rodríguez Sáenz

21. Miguel Rosales Rodríguez, Ing. Agr.
    Jefe Sección Formulación Promoción Proyectos

Instituto Mixto de Ayuda Social

22. Olivet Bogantes Hidalgo, Lic. Soc.
    Director Unidad Sectorial Planificación

23. Abel Contreras Contreras, Ing. Agr.
    Asesor Técnico Convenio MAG/IMAS

Instituto Nacional de Aprendizaje

24. Ma. de los Angeles Alfaro Sánchez
    Asistente Estadística Departamento Planificación

25. Manuel Solano Avendaño, Agr.
    Jefe Departamento Agropecuario

Instituto Nacional de Fomento Cooperativo

26. Victorino Elizondo Solís, Ec. Agric.
Asistente Técnico Evaluación Proyectos

Instituto Nacional de Seguros

27. Oscar Esquivel Jiménez, Ing. Agr.
Técnico Departamento Agropecuario

28. Rodrigo Sánchez Brenes, Lic. CE
Jefe Departamento Agropecuario

Junta de Administración Portuaria y Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica

29. Gilberto Brooks Johnson, Ing. Agr.
Planificador 2, Convenio OEA/OFIPLAN/JAPDEVA

30. Arturo Navas Gutiérrez, Ing. Agr.
Planificador 3, Coordinador Proyecto Forestal

31. Jaime Rojas Trejos, Ec. Agríc.
Planificador 2

Junta de Defensa del Tabaco

32. Luis Solera Aguirre, Ing. Agr.
Jefe Departamento Agrícola

Ministerio de Economía, Industria y Comercio

33. Marco Ramírez Moreira, Ing. Qco.
Asesor Industrial I

Ministerio de Educación Pública

34. Gerardo Arce Arce, Prof. Agríc.
Asesor Supervisor Educación Agropecuaria

35. José Ramírez Alfaro, Prof. Agríc.
Jefe Unidad Técnica Agropecuaria

Ministerio de Hacienda

36. Julio Madriz Mora, Ing. Agr.
Perito

Oficina del Café

37. Miguel Fernández Ardón, Lic. Adm. Emp.
Economista 1, Departamento Estudios Técnicos y Diversificación

Oficina de Planificación Nacional y Política Económica

38. Diego Cambronero Herrera, Ec.
Técnico Planificación

39. Eduardo Ramírez Hernández, Ec. Agríc.
Jefe Departamento Programación Agropecuaria

Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria

40. Rogelio Barrantes Boulanger, Ing. Agr.

41. Víctor J. Vásquez V., Lic. CE
Técnico Planificación II

Servicio Nacional de Electricidad

42. Hugo Castro Steinvorth, Ing. Agr.
Asesor Comisión Nacional Riego

Universidad de Costa Rica

43. Norberto Alfaro Alpízar, Agr.
Profesor Interino

44. Rodolfo Araya Villalobos, Ing. Agr.
Instructor Licenciado

45. Flérida Hernández Bonilla, Ing. Agr.
Profesora Asociada

46. Primo Chavarría Córdova, Ing. Agr.
Director Escuela Fitotecnia

47. José Maté Seco, Ec. Agríc.
Profesor Contabilidad Agrícola

48. Carlos Sáenz Chinchilla, Ing. Agr.
Profesor Programa Porcino

Universidad Nacional

49. Fernando Mojica Betancur, Mag. Sc.
Director Escuela Ciencias Agrarias

50. William Salazar Soto, MCA
Coordinador Extensión Escuela Ciencias Agrarias

51. Edgar Zúñiga Martínez, Ing. Agr.
Director Investigación Facultad Ciencias Tierra Mar

B. Organismos Internacionales

Agencia para el Desarrollo Internacional

1. James E. Hawes
   Jefe Division Desarrollo Rural

Banco Centroamericano de Integración Económica

2. Alvaro R. Mencía, Ec. Agríc.
   Oficial Técnico II

3. Carlos Víquez, Ec.
   Analista Proyectos

Banco Interamericano de Desarrollo

4. Heriberto Suárez S., Ing. Agríc.
   Especialista Sector Agropecuario-Proyectos Riego

Instituto Centroamericano de Administración Pública

5. J. Héctor Vidal, Ec.
   Consultor Administración Financiera

Organización de las Naciones Unidas

6. Renán Fuentealba
   Asistente Representante Residente

Programa de Adiestramiento y Estudios sobre Reforma Agraria y Desarrollo Social del Istmo Centroamericano

7. Leopoldo Sandoval V., Ing. Agr.
   Especialista Reforma Agraria IICA/Guatemala, Director PRACA

Tahal Consulting and Engineers Company

8. Carlos Aguilar Lyhon, Ing. Agríc.
   Experto Riegos, Nicaragua

C. Estudiantes de la Universidad de Costa Rica

1. Héctor Benavides Dubén

2. Pedro Cussianovich

3. Norman Gómez M.

4. Luis González Ch.

5. José L. López
6. José Martínez Velásquez
7. Margarita Messeguer
8. Régulo Millán
9. Omar Miranda B.
10. Conrado Pérez S.
11. Martín Ramírez L.
12. Hugo Ureña C.
13. José Valderrama G.
14. Blas Villegas P.

CUESTIONARIO DE EVALUACION

Es útil evaluar toda actividad de tipo educativo (por ejemplo, el presente seminario sobre la necesidad de establecer un sistema nacional para la capacitación permanente en preparación y evaluación de proyectos agrícolas) para obtener elementos de juicio que permitan reforzar o corregir una serie de aspectos y, en consecuencia, mejorar actividades futuras. Por ello, sírvase dar sus respuestas a las siguientes preguntas (por favor, no escriba su nombre ni signos de identificación).

1. ¿Cuál es el grado de importancia que usted le asigna al área de preparación y evaluación de proyectos agrícolas, para el organismo en el cual trabaja?

   (1) Alta importancia
   (2) normal importancia
   (3) mediana importancia
   (4) poca importancia
   (5) ninguna importancia

2. ¿Cuál es el grado de satisfacción en relación con las espectativas que usted tenía en el seminario?

   (1) alta satisfacción
   (2) normal satisfacción
   (3) mediana satisfacción
   (4) poca satisfacción
   (5) ninguna satisfacción

3. ¿Cuál es, a su criterio, la posibilidad de realizar acciones de prosecución en el organismo en el cual trabaja, para mejorar su labor profesional y/o institucionalizar este tipo de actividad?

   (1) alta posibilidad
   (2) normal posibilidad
   (3) mediana posibilidad
   (4) difícil posibilidad
   (5) muy difícil posibilidad

4. ¿Cuál es su opinión sobre la calidad de los expositores de tema?

(1) muy buena calidad

(2) buena calidad

(3) mediana calidad

(4) aceptable calidad

(5) baja calidad

5. ¿Cuál es su opinión sobre la adecuación de los temas al propósito fundamental del seminario?

(1) alta adecuación

(2) normal adecuación

(3) mediana adecuación

(4) poca adecuación

(5) ninguna adecuación

6. ¿Cuál es su opinión sobre el grado de acierto de la mecánica del seminario?

(1) alto acierto

(2) normal acierto

(3) mediano acierto

(4) poco acierto

(5) ningún acierto

7. ¿Cuál es su opinión sobre la utilidad del diálogo e intercambio de criterios y experiencias con profesionales de otros organismos, para el desempeño de actividades futuras?

(1) alta utilidad

(2) normal utilidad

(3) mediana utilidad

(4) poca utilidad

(5) ninguna utilidad

8. ¿Cuál es su opinión sobre el grado de claridad en la exposición de los temas?

(1) excelente claridad

(2) bastante claridad

(3) regular claridad

(4) alguna claridad

(5) ninguna claridad

9. ¿Qué sugiere usted para mejorar e implementar este tipo de actividad? (Por favor, refiérase a dos sugerencias concretas).

9.1. _____

9.2 _____

10. ¿Hay algo más que usted desea expresar y que no está incluído en las preguntas anteriores? (Si es así, sírvase agregarlo).

Muchas gracias, participante.

FECHA DE DEVOLUCION

IICA
ICCR-144

Autor

Título Informe del Seminario sobre
Capacitación Permanente e
Preparación y Evaluació

Fecha Devolución	Nombre del solici

EDITORIAL IICA