

Serie de Publicaciones Misceláneas No. 525 ✓
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN-43

Elementos
para un marco conceptual
del manejo de
programas y proyectos
de desarrollo agrícola
y rural

CA
- 525
184



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE OPERACIONES

San José, Costa Rica, 1984

Digitized by Google



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

**ELEMENTOS PARA UN MARCO CONCEPTUAL DEL MANEJO
DE PROGRAMAS Y PROYECTOS
DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Documento PROPLAN-43
San José, Costa Rica. 1984

This One



D 3D2Q-6X1-A2FA

Digitized by Google

CMFN-3031

PLI 2

303

7984

C: 2

CONTENIDO

PRESENTACION	i
INTRODUCCION	ii
I. CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL.....	1
II. EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS Y LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL	5
III. EL CONTENIDO Y AMBITO DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	8
IV. DIFERENTES PERSPECTIVAS DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS.....	14
V. FUNCIONES BASICAS QUE COMPRENDE EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS	18
BIBLIOGRAFIA	25

PRESENTACION

En este documento se presenta una visión global de la naturaleza y características de la tarea de manejo de programas y proyectos como una dimensión particular de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

El abordaje de este tema dentro de los trabajos realizados por el Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural -PROPLAN/A- ha comprendido diversas facetas durante las cuales se ha desarrollado metodologías e instrumentos aplicables a la tarea de manejo de programas y proyectos en general y se han hecho trabajos sobre temas específicos de la misma.

Aunque la visión del manejo de programas y proyectos que aquí se presenta es innovadora, no es producto de un esfuerzo único o aislado del Proyecto PROPLAN/A. En efecto, el documento recoge aportes de esfuerzos anteriores del IICA sobre esta temática, principalmente del Programa de Manejo de Proyectos y del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe -PROPLAN/AP-.

La tarea de preparación del documento estuvo a cargo de Ricardo Cáceres, del grupo central de PROPLAN. Sin embargo, el aporte más significativo en la conceptualización fue un trabajo de equipo realizado en Bogotá en marzo de 1983, en el cual participaron Alfonso Bejarano y Francisco Barea de la Oficina del IICA en Colombia, Mayo Vega Luna de la Oficina del IICA en Guatemala, Mario Franca Filho de la Oficina del IICA en Bolivia, y Lizardo de las Casas, Director del Programa de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Bienestar Rural (Programa IX) del IICA. Fernando Del Risco, Gonzalo Estefanell y Santiago Ruiz hicieron valiosos comentarios a este trabajo, que se aprovecharon en el documento.

INTRODUCCION

El concepto conducción del proceso de desarrollo ¹, se refiere al conjunto coherente de decisiones de orientación y operativas que se adoptan y llevan a la práctica con el propósito de transformar la realidad económico-social y política en determinado sentido.

Estos conjuntos de decisiones pueden explicitarse en diferentes formas, las cuales pueden ser desde la simple declaración o anuncio de una posible medida a tomar por el sector público, hasta la detallada localización y especificación de los canales en una obra de riego.

El concepto de "manejo de programas y proyectos" que se desarrolla en este trabajo está basado en una visión sistemática de esos programas o proyectos, la cual permite apreciarlos como conjuntos de decisiones que están en una permanente relación dinámica de interacción con el medio ambiente. En este sentido, el objeto de la tarea de manejo es el programa o proyecto considerado como un sistema abierto.

Por la amplitud del tema, este documento debe considerarse como de tipo general e introductorio. El concepto de manejo a que se hace referencia recoge muchos elementos de otros trabajos y experiencias de IICA/-PROPLAN en el ámbito de la conducción del desarrollo agrícola y rural. Tomando en cuenta además que este trabajo pone mayor énfasis en la perspectiva funcional del manejo de programas y proyectos, se recomienda, para tener una visión más amplia del tema, la lectura de otros trabajos de PROPLAN sobre aspectos psicosociales, analíticos y metodológicos relacionados con la tarea de conducción.

1. El concepto de conducción se introduce en el Documento PROPLAN-21, y el desarrollo de sus características se encuentra en el capítulo I del Documento PROPLAN-25.

El documento se ha organizado en cinco capítulos. En el primero se analizan los programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural desde el punto de vista de su contenido, llegándose a plantear que ambos tienen los mismos componentes (objetivos, estrategia y actividades), lo que permite darles un tratamiento común desde el punto de vista de la tarea de manejo.

En el segundo capítulo se explican los elementos que caracterizan al manejo como una dimensión de la tarea global de conducción del proceso de desarrollo. Estos elementos se definen más específicamente en el capítulo tercero.

El capítulo cuarto hace referencia a las tres perspectivas (analítica, funcional y psicosocial) que en su interrelación explican la dinámica compleja de la tarea de manejo de programas y proyectos.

El capítulo quinto desarrolla en detalle la perspectiva funcional a través del tratamiento de cada una de las funciones básicas que comprende el manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural.

I. CARACTERISTICAS DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

Los términos "programa" y "proyecto", al igual que el término "plan" son usados en diferentes países y aún por diferentes instituciones dentro de un mismo país, para representar variadas formas de ordenamiento de la acción del sector público o privado. Generalmente, el término "plan" tiene una connotación de mayor amplitud desde el punto de vista de contenido y plazo, así como de mayor generalidad en el nivel de decisiones a que se refiere. Esto parece ser lo más generalmente aceptado en los países latinoamericanos. Sin embargo, algunas veces se usa el término "plan de acción", "plan de corto plazo" o "plan de implementación"² para hacer referencia a ordenamientos de mayor especificidad o detalle.

Hay una tendencia a interpretar como "proyecto" toda clase de conjuntos de acciones que se pretende llevar a cabo para lograr un propósito específico, es decir, existe una tendencia a aplicar a estos conjuntos los conceptos y metodologías que han sido bastante difundidos, principalmente por los organismos financieros, como literatura sobre "proyectos". Sin embargo en lo que respecta al concepto de "programa" su uso tiende a ser cada vez más diferenciado del de "proyecto", porque es usual considerar que un programa agrupa a un conjunto de proyectos. En términos generales se tiende a denominar "programa" a las acciones de permanencia no necesariamente limitadas en el tiempo y de una cobertura, en cuanto a áreas de acción, más amplia que la de los denominados "proyectos".

Desde otro punto de vista, los programas y proyectos pueden conceptualizarse como instrumentos ordenadores de las acciones y resultados

2. En la literatura relacionada con proyectos, se emplea frecuentemente el término "implementación", como sinónimo de "ejecución", a pesar de no haber sido incorporado aún por la Real Academia Española.

esperados de la acción directa e indirecta del sector público tendientes a lograr un objetivo concreto dentro del proceso de transformación de la realidad. En general es aceptado que este objetivo se orienta hacia la solución de un problema o al aprovechamiento de una potencialidad específica. Dentro de este orden de ideas es que a los programas y proyectos se les considera como instrumentos del proceso de desarrollo.

Un programa o proyecto también puede ser considerado como un sistema socio-técnico. En este sistema, tanto las relaciones interpersonales e inter-grupales (objetivadas por la imagen de auto-realización de los individuos que intervienen), como las relaciones técnicas (objetivadas por el logro de los productos) , interactúan en un esquema de interdependencia para pasar de una situación actual de la realidad a la situación deseable que representa el programa o proyecto. Esta situación deseable puede ser referida tanto a productos tangibles (aumento de la producción) como a otros que son propios de la naturaleza humana (mejoramiento del nivel educacional).

Esta diferenciación artificial de relaciones sociales y técnicas permite señalar que, si bien un programa o proyecto es una actividad social organizada en la que grupos o individuos interactúan, ésta tiene siempre una finalidad de modificación de la realidad, la cual además de los cambios en el medio físico, lleva implícita las variaciones en las percepciones individuales de la realidad y, por ende, en sus relaciones interpersonales e intergrupales. En este sentido, las relaciones sociales y técnicas conforman una unidad indisoluble.

Aunque la anterior conceptualización de un programa o proyecto puede aparecer muy "teórica" o subjetivista, tiene implicaciones importantes para el abordaje del tema del manejo. Principalmente si se considera que los agricultores, técnicos, funcionarios y demás individuos involucrados en la definición y ejecución de un programa o proyecto, están llamados a participar, no sólo desde un enfoque eficientista sino también ético y

humanista, en el logro de los resultados últimos de ese programa o proyecto.³ Algunas de estas implicaciones son que los programas y proyectos:

1. Deben identificarse y manejarse a través de procesos participativos que den lugar al conocimiento de las necesidades reales a las que responden, lo cual da mayor potencialidad a su capacidad de ser una solución eficaz para esa necesidad.
2. Debe enfatizarse en su ejecución el encadenamiento de logros parciales en la modificación de la realidad, más que prescribir la imagen de un objetivo que lleve a "posiciones dogmáticas".
3. Deben responder siempre a una necesidad social, por lo tanto, la connotación de "beneficiarios", como equivalente a receptores pasivos no debe tener cabida.
4. Debe incorporarse en su contenido que el logro de los objetivos físicos no es su razón de ser, sino una condición necesaria o indispensable para que se satisfaga la necesidad social.

Desde el enfoque de los niveles de políticas,⁴ los programas o proyectos son conjuntos ordenados e integrados de los diferentes niveles de decisiones operativas, a través de los cuales se pretende el logro de

-
3. La dimensión participativa de la acción de IICA/PROPLAN se trata en el Documento PROPLAN-34.
 4. El tratamiento detallado de los niveles de política puede encontrarse en el Documento PROPLAN-25.

objetivos claramente especificados. Así, los programas y proyectos, partiendo generalmente de la desagregación de las "políticas específicas", detallan las "medidas de política" referidas a los sectores público y privado y precisan las "actividades específicas" que el sector público deberá poner en marcha durante los períodos presupuestales correspondientes.

Con base en lo anterior los programas y proyectos se consideran como la expresión más concreta de la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución,⁵ o sea que al referirse esencialmente a las decisiones de ejecución, manifiestan el máximo nivel de concreción de la política del gobierno. Finalmente es importante señalar que los programas y proyectos no son elementos aislados dentro de la acción del sector público en el proceso de desarrollo, ya que se conforman a través de la sucesiva desagregación de los diferentes niveles de política.

Desde la perspectiva de manejo de programas y proyectos que interesa a este documento, los programas y proyectos presentan diferenciación como formas de ordenamiento, pero no ofrecen una variación de contenido, ya que la categoría central para el planteamiento del concepto de manejo de programas y proyectos se refiere a las decisiones operativas, las cuales son comunes para ambos ordenamientos. Sin embargo, en términos de amplitud temática y temporalidad se puede señalar algunas características propias que generalmente se atribuyen a los programas y proyectos, las que permiten diferenciarlos.

En este sentido, un programa constituye en esencia la explicitación ordenada de un conjunto de decisiones operativas del sector público a través de las cuales se actúa en una área prioritaria de acción, en un ámbito organizacional determinado, y con recursos, autoridad y responsabilidades específicamente definidos. Por su parte, un proyecto es la

5. Un tratamiento detallado de las decisiones operativas puede encontrarse en el Documento PROPLAN-37.

explicitación de un conjunto de decisiones operativas del sector público a través de las cuales se busca la solución a un problema o el aprovechamiento de una potencialidad específica, combinando una serie de componentes técnicos, económicos, financieros, organizacionales y legales que fundamentan y definen conjuntos articulados de actividades heterogéneas y no repetitivas, que tienen un comienzo y fin claramente definidos. Este concepto de proyecto no se limita a lo que generalmente se hace referencia como "proyecto de inversión".

De acuerdo a esas definiciones, un programa, como instrumento del proceso de desarrollo, representa generalmente un ámbito de acción de naturaleza más amplia y completa que la de un proyecto. Este último tiene además la característica de tener siempre una duración bien determinada. Sin embargo es conveniente aclarar que un programa no necesariamente consiste en una agregación de proyectos.

Para el tratamiento del concepto de Manejo de Programas y Proyectos, que se hace en este documento, los términos de programa y proyecto son usados en el sentido de ordenamientos particulares de conjuntos de decisiones operativas que se explicitan a través de la determinación de situaciones deseables (objetivos) que se espera lograr mediante la combinación intencionada (actividades) de ciertos recursos, dentro de un marco de acción determinado (estrategia).

II. EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS Y LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

El manejo de programas y proyectos es una instancia de la conducción del proceso de desarrollo que adquiere características propias derivadas de la naturaleza particular de los ordenamientos (programas y proyectos) que delimitan su campo directo de acción. En este sentido, el manejo de programas y proyectos es diferente de la administración de oficinas o la

administración de empresas agropecuarias, aunque en su esencia, hay conceptos y técnicas del manejo que son aplicables para diferentes ámbitos o instancias de la conducción del proceso de desarrollo.

Por otra parte muchos de los conceptos y técnicas que se involucran en el tratamiento de la tarea de manejo de programas y proyectos han tenido origen en el desarrollo conceptual y metodológico de la administración de proyectos.

Este desarrollo ha sido promovido y patrocinado principalmente por instituciones internacionales de financiamiento, con la intención de lograr una ejecución adecuada de los proyectos a los cuales apoyan. En algunos casos se ha llegado a hacer referencia a "proyectizar" la administración de la acción del sector público en general. Esto significa, aplicar a dichas acciones los conceptos y métodos desarrollados principalmente en el ámbito de la administración de proyectos.

Los programas y proyectos como ordenamientos de conjuntos de decisiones operativas son expresados, y siempre deben serlo, en documentos, estos constituyen modelos simbólicos, a los que se hará referencia en este trabajo como documento-programa o documento-proyecto. Lo anterior permite hacer una diferenciación importante al tocarse este asunto, ya que usualmente al hablar de un programa o proyecto se tiende a confundir el contenido (conjunto de decisiones) con el documento.

La importancia de lo anterior radica en el hecho de que las condiciones de la realidad que se pretende transformar no son estáticas. En este sentido los documentos mediante los que se le da expresión a los programas o proyectos son formas de ordenamiento redactadas en un momento determinado. Por lo tanto, hay que considerar al documento como una importante guía para la ejecución del programa o proyecto pero no "forzar" la ejecución a la letra del documento como un patrón inflexible. Se plantea este juicio con base en que puede haber variaciones en los supuestos, las cuales, sin restarle validez a los objetivos del programa o

proyecto, pueden hacer necesario introducir modificaciones en la estrategia o incluso en los productos intermedios. Esto haría necesaria una revisión del documento, ante el hecho de que su redacción original habría perdido actualidad.

Uno de los postulados ⁶ principales del enfoque que sustenta las acciones de IICA/PROPLAN se refiere a la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de acciones para el desarrollo como un solo proceso (planificación-ejecución), en cuya conducción se articulan los papeles de los asesores, decisores y ejecutores.

Este proceso, que comprende tanto las acciones que realiza el sector público como el privado,⁷ tiene diversas manifestaciones, las cuales son determinadas por los sistemas que lo generan. De esta forma, se hace referencia a procesos específicos de planificación-ejecución, cuya especificidad deviene de la caracterización del sistema que lo genera, el cual puede ser el sistema agropecuario de un país, una institución del sector público agropecuario, un área geográfica o región de desarrollo agrícola o rural, o bien un determinado programa o proyecto orientado al mismo tipo de desarrollo.

De esta forma, los diferentes ordenamientos que toma la acción del sector público en el proceso de desarrollo de un país pueden caracterizarse como sistemas que dan lugar a procesos específicos de planificación-ejecución. Uno de los componentes de estos sistemas lo constituye el conjunto de actividades que se denominan de dirección, las cuales caracterizan el subsistema, o sistema subordinado de dirección, cuya

6. Estos postulados están enunciados en el Documento PROPLAN-34 .

7. PROPLAN-25., Cf. pág. 3.

finalidad es la conducción del sistema principal en su conjunto.⁸

En este sentido, el sistema de dirección de un sistema mayor o supra-sistema genera el llamado proceso de conducción, el cual se refiere al conjunto coherente de decisiones que se adoptan y llevan a la acción para lograr los objetivos del sistema mayor. Estos objetivos son los resultados del propósito de transformación de la realidad socio-económica y política que expresa ese sistema mayor de acuerdo a su ámbito de acción.

Con base en lo anterior se puede identificar diferentes manifestaciones de la conducción para las correspondientes manifestaciones del proceso de planificación-ejecución. Si se considera un programa o proyecto como un sistema, ello genera un proceso específico de planificación-ejecución. La tarea de conducción de ese proceso es lo que se concibe como manejo de ese programa o proyecto.

III. EL CONTENIDO Y AMBITO DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

En cuanto a su contenido, se puede definir al manejo de programas y proyectos como el conjunto ordenado de actividades de dirección que se llevan a cabo dentro del contexto organizativo de un programa o proyecto, las cuales tienen como propósito alcanzar en forma eficiente los objetivos planteados en dichos instrumentos.

De acuerdo con lo anterior, el manejo de programas y proyectos comprende tanto actividades de análisis y planteamiento de alternativas como de toma de decisiones, siendo la finalidad de estas actividades la conducción del proceso específico de planificación-ejecución que es determinado por las características propias del programa o proyecto. Es por ello

8. Ibid., pág. 3.

que se interpreta al manejo de programas y proyectos como una dimensión específica de la conducción, cuya especificidad está dada por el contenido (objetivos, estrategia y actividades) de cada programa o proyecto.

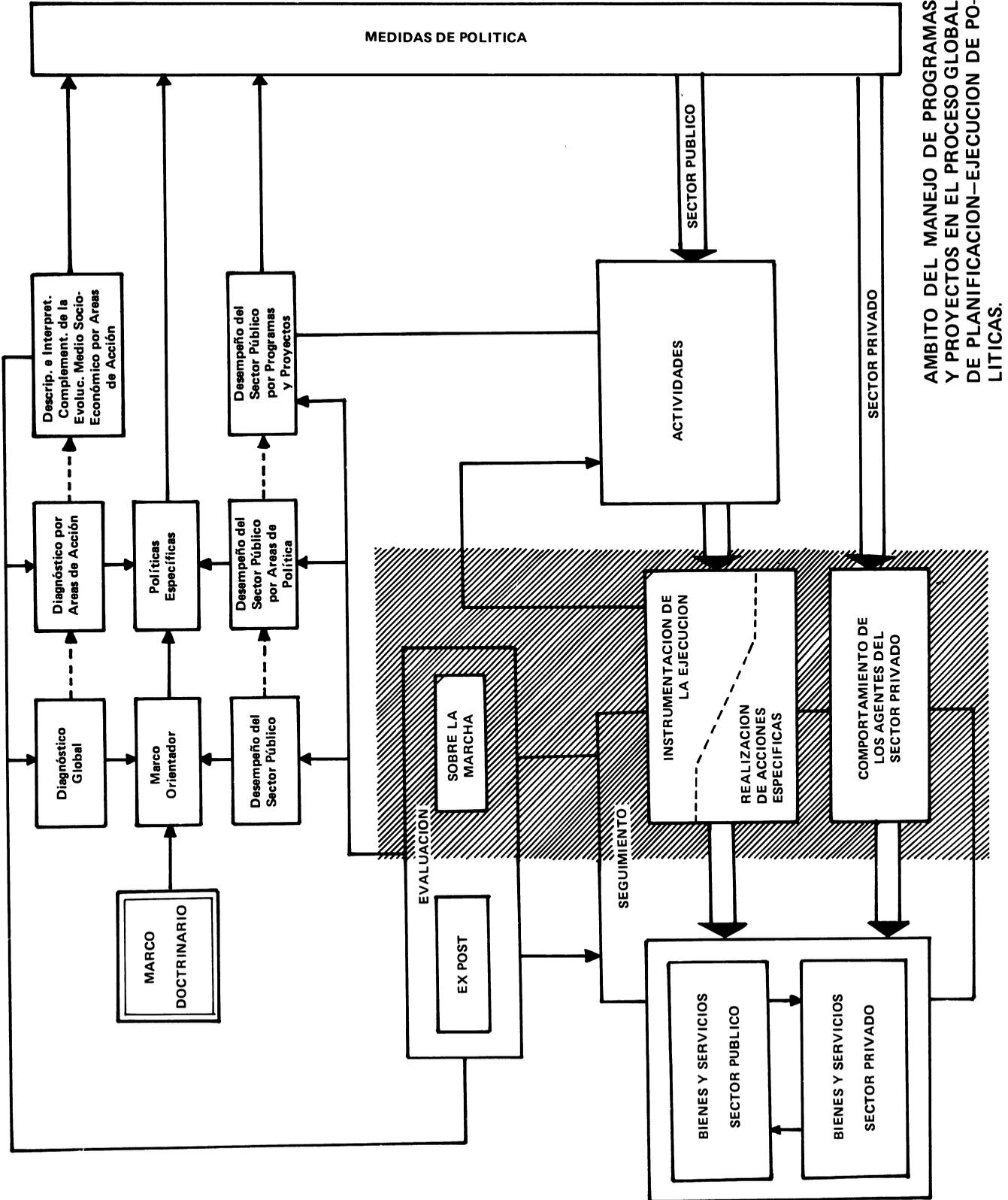
En el gráfico No. 1 se presenta el ámbito que comprende la acción del manejo de programas y proyectos con respecto a los diferentes niveles de política que puede identificarse en el proceso global de planificación-ejecución de las acciones para el desarrollo agrícola y rural.

El concepto de manejo de programas y proyectos que se enuncia al comienzo de este capítulo, presenta cuatro elementos que caracterizan su naturaleza.⁹ Ellos se refieren a su vez a los conceptos de dirección, contexto organizativo, eficiencia y logro de objetivos.

Con respecto al concepto de dirección, se ha indicado anteriormente que el manejo, como parte del sistema de dirección, comprende las actividades de análisis, planteamiento de alternativas y toma de decisiones que conlleva el cumplimiento de las funciones de dirección. Esto implica que el concepto de manejo es más amplio que el de supervisión con el cual se tiende a asociar algunas veces. Supervisar, en este sentido, se restringe a la tarea que tiene un ente superior jerárquico de dar seguimiento y corregir sobre la marcha el desempeño de un ente subordinado para el cumplimiento de una tarea o actividad de acuerdo a ciertas normas establecidas. La referencia más generalizada al término "supervisar" se da en las relaciones entre jefe y subalterno o grupo de subalternos.

9. Estos elementos fueron tratados originalmente en el Documento PRO-PLAN-36.

Figura 1.



AMBITO DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL PROCESO GLOBAL DE PLANIFICACION-EJECUCION DE POLITICAS.

Por contexto organizativo del programa o proyecto se entiende el ámbito organizacional que comprende todo el conjunto de unidades de organización del sector público y privado que, aunque no formen parte de la estructura organizativa básica del programa o proyecto, tienen una relación de interdependencia con el mismo. La estructura organizativa básica es el conjunto de unidades de organización que están bajo la autoridad formal directa del responsable de la ejecución del programa o proyecto. En la mayoría de casos se hace referencia al responsable como Director, Gerente o Jefe del programa o proyecto. El concepto de contexto organizativo hace evidente que la tarea de manejo de programas y proyectos comprende un alto componente de relaciones intergrupales e interpersonales dentro de la operación de una estructura organizativa compleja. El gráfico No. 2 presenta la delimitación de ámbitos entre estructura básica, contexto organizativo y ambiente.

El concepto de eficiencia, está íntimamente vinculado con la condición necesaria que requiere el responsable del programa o proyecto de poder ejercer un grado de control sobre la provisión y uso de los recursos del programa o proyecto, de tal forma que se pueda garantizar su combinación eficiente para el logro de los productos. En este sentido, aunque la eficiencia está más relacionada con la operación o funcionamiento de los procesos que se dan en el interior de la estructura organizativa básica, no puede desvincularse de las relaciones al exterior de esa estructura.

Por lo anterior, el concepto de logro de objetivos está ligado al concepto de eficacia, sin embargo trasciende el contexto organizativo del programa o proyecto, ya que relaciona dos elementos fundamentales: la dinámica del medio ambiente que condiciona el logro de los objetivos y la intervención o participación de los grupos sociales hacia los cuales se orientan los productos o beneficios del programa o proyecto. En este sentido el ámbito del manejo de programas y proyectos no se circunscribe a la estructura organizativa básica o al contexto organizativo del pro-

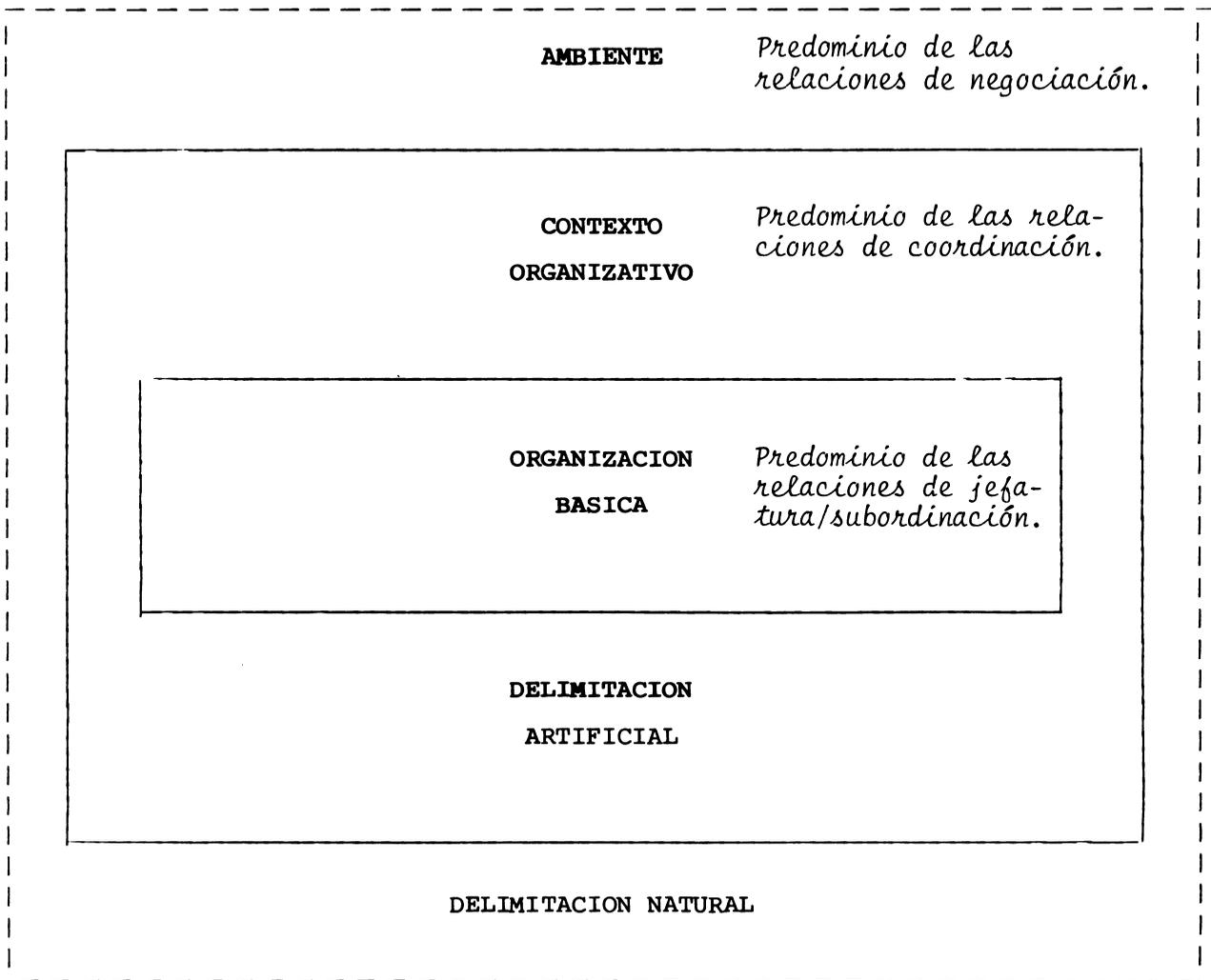
grama o proyecto, ya que para el logro de los objetivos requiere de una relación importante con los elementos externos que conforman los factores condicionantes, tanto en lo relativo a eficacia como a eficiencia.

La presencia de los factores condicionantes constituye un aspecto importante dentro del manejo de programas y proyectos, ya que usualmente se tiende a considerar que la preparación o formulación del programa o proyecto es la función clave para el logro de los resultados u objetivos deseados. Si bien es lógico que la formulación es un paso esencial, no es conveniente sobredimensionar su importancia. Todo programa o proyecto es objeto potencial de modificaciones, según varían las condiciones que dieron origen a su identificación. El concebir esta potencialidad es esencial para poder interpretar un proceso específico de planificación-ejecución como un proceso integrado, así como para destacar que lo importante no es la simple obtención de los resultados, sino la obtención de resultados apropiados, esto es, aquellos que resuelven el problema o satisfacen la necesidad dentro de las condiciones imperantes.

Tal como anteriormente se indicó, los programas o proyectos, como instrumentos del proceso de desarrollo son elementos de un contexto más amplio que involucra los diferentes niveles de políticas que comprende dicho proceso. Por lo tanto, como resultado de la tarea de manejo de un programa o proyecto pueden desencadenarse planteamientos que conlleven fuertes modificaciones a los propósitos y estrategias definidos en ese programa o proyecto, o bien en otros niveles de políticas, pero esos planteamientos sólo son traducidos en modificaciones reales, a través de la red más compleja de mecanismos de dirección que vinculan al programa o proyecto con la acción del sector público en su conjunto.

Gráfico No. 2

RELACION ENTRE EL CONTEXTO ORGANIZATIVO Y LA ORGANIZACION BASICA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS



IV. DIFERENTES PERSPECTIVAS DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Tal como se indicó anteriormente, el manejo de programas y proyectos se visualiza en este trabajo como una dimensión específica de la conducción del proceso de desarrollo. Desde este punto de vista, la tarea de manejo puede examinarse desde las tres perspectivas características de la conducción¹⁰. Estas perspectivas son:

- a. La sico-social, referida a la base fundamental del manejo, que son las relaciones interpersonales e intergrupales.
- b. La analítica, que se refiere a los procesos analíticos inherentes a la tarea de manejo como instancia de la conducción del desarrollo.
- c. La funcional, que se refiere a los principales conjuntos de actividades homogéneas (funciones) que conforman el "quehacer" del manejo.

Es importante señalar que si bien estas perspectivas pueden analizarse por separado, no se quiere decir con ello que el manejo tiene una parte funcional, otra sico-social y otra analítica. El propósito de plantearlos por separado es el de enfatizar los aspectos que intervienen en una conceptualización del manejo como una actividad humana organizada (sico-social) que, a través de procesos característicos (contenido analítico), cumple una serie de propósitos particulares (funciones). A continuación se señalan las características principales de estas perspectivas, que aunque en este caso se refieren al manejo de programas y proyectos, son aplicables a otras instancias o dimensiones de la conducción del proceso de desarrollo.

10. El tema de las perspectivas características de la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural está en la fase preliminar de tratamiento dentro de los trabajos de IICA/PROPLAN.

Perspectiva sico-social

El manejo, por tratarse de una actividad humana organizada, tiene su base esencial en las relaciones interpersonales e intergrupales. En efecto, el manejo es primordialmente un proceso en el cual la articulación de los roles individuales o grupales de asesores, ejecutores y decisores es fundamental.¹¹

Los aspectos principales que competen a esta perspectiva son:

- Coordinación entre individuos, grupos e instituciones.
- Articulación de los roles de decisor, asesor y ejecutor.
- Liderazgo.
- Jefatura y ejercicio de la autoridad.
- Participación de los productores en la conducción del proceso de desarrollo.
- Vinculación entre las instituciones y organizaciones de productores y técnicos y los grupos u organizaciones catalogados como "agentes externos".

Perspectiva analítica

Esta perspectiva se fundamenta en la naturaleza de los procesos analíticos que son propios de la labor de conducción.¹²

11. Tratamientos específicos dentro de esta perspectiva pueden encontrarse en VEGA LUNA, M. "La coordinación y vinculación con el medio en el manejo de programas y proyectos". Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 417. Guatemala, 1983, y en el Documento Interno PROPLAN 94.

12. Elementos de esta perspectiva se desarrollan más ampliamente en el capítulo III del Documento PROPLAN-25.

Los aspectos esenciales que competen a esta perspectiva son:

- Sistematización de información
- Diseño de alternativas de acción
- Planteamiento de alternativas viables
- Toma de decisiones.

Perspectiva funcional

En esta perspectiva se analiza el manejo desde la óptica de los conjuntos de actividades que son propias de la tarea de manejo y que, al agruparse, conforman funciones específicas que se caracterizan por los productos que se obtienen a través de ellas.

Las funciones básicas que dentro de esta perspectiva comprende el Manejo de Programas y Proyectos son las siguientes:

- Validación
- Organización
- Programación
- Aprovisionamiento
- Seguimiento y Evaluación.

No hay un criterio único para determinar cuáles son las funciones propias del manejo de programas y proyectos, sin embargo es importante destacar que no pueden ser excluyentes, ya que en la práctica, una misma actividad puede ser parte de dos o más funciones. En este sentido, lo importante es caracterizar los productos o resultados de cada función y tener presente que si se obtienen esos resultados, se estará desarrollando una apropiada labor de manejo.

Considerando que las tres perspectivas anteriores no son elementos excluyentes y se refieren a una realidad única, se ha señalado que una

efectiva conducción¹³ y, por lo tanto, un efectivo manejo de un programa o proyecto implicará:

- i. Que las personas o grupos claves involucrados lleguen a consenso y se sientan comprometidos con los objetivos y estrategias,
- ii. que se cuente con programas de trabajo realistas, que hay acuerdo sobre la asignación efectiva y provisión real de recursos y sobre las actividades a desarrollar y resultados esperados,
- iii. que todos los involucrados en la realización de las acciones acordadas tengan claramente definidos sus papeles y responsabilidades, y coordinen adecuadamente sus esfuerzos para la ejecución de las actividades y tareas acordadas, y
- iv. que todos los actores claves cuenten con la información relevante, con la oportunidad y credibilidad requeridas sobre el desempeño del sistema principal en su conjunto con relación a su contexto particular y con opciones para acciones futuras.

Para que en lo referente al manejo de programas y proyectos, se logren las cuatro características anteriores, es necesario tener en cuenta que en todos los mecanismos de dirección¹⁴ que competen al manejo, se suceden relaciones interpersonales e intergrupales para realizar análisis, plantear alternativas y tomar decisiones que puedan producir transformaciones en la realidad que se ha decidido afectar.

13. Documento PROPLAN-25., Cf. p. 6

14. El concepto de "mecanismo de dirección" se trata en la pág. 7 del Documento PROPLAN-25.

V. FUNCIONES BASICAS QUE COMPRENDE EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Tal como se indicó anteriormente, estas funciones no forman conglomerados excluyentes de actividades. Tampoco se refieren a una secuencia o ciclo de funciones, ya que varias de ellas se pueden dar simultáneamente, aunque a diferentes niveles del ámbito organizacional en el que se lleva a cabo la tarea de manejo de programas y proyectos. Estos niveles están determinados por las relaciones formales establecidas entre los individuos y grupos vinculados al programa o proyecto.

Siguiendo las funciones señaladas, se puede indicar que el manejo de programas o proyectos tiene que ver con la fijación de criterios y estándares para la validación del diseño de los mismos, la organización técnico-administrativa requerida, el seguimiento y evaluación de la ejecución, la programación de actividades y asignación de responsabilidades y la provisión efectiva de recursos.

El producto de la interrelación de estas funciones sería que los programas o proyectos estén utilizando sus recursos en forma eficiente y generando resultados acordes con las decisiones operativas y las necesidades de la población rural.

1. Validación

Esta función permite verificar la consistencia de los objetivos, estrategia y supuestos básicos del programa o proyecto con las decisiones estratégicas y operativas definidas y ajustadas a las necesidades de la población rural. El producto o resultado de esta función es el programa o proyecto actualizado en términos de las decisiones de orientación y operativas, y de las necesidades de la población rural.

A esta función se la considera como el punto de partida del manejo y es particularmente importante en el caso que el programa o proyecto haya sido formulado, ya sea con mucha anticipación al inicio de la

ejecución, o en un período de transición de gobiernos, o por un equipo diferente al encargado de la ejecución.

Las principales actividades que comprende esta función son:

- i. La revisión de antecedentes.
- ii. El análisis de consistencia del diseño (objetivos, estrategia y supuestos).
- iii. El análisis de viabilidad económica y política (decisiones estratégicas y necesidades de la población rural).

Es importante señalar que en la revisión de los antecedentes, es preciso identificar y caracterizar a las instituciones públicas o privadas y otras organizaciones sociales (grupos políticos, empresariales, sindicales, culturales, etc.) que intervinieron a favor o en contra de la ejecución del programa o proyecto. Asimismo, es necesario conocer e identificar los principales problemas socioeconómicos y políticos que influyeron positiva o negativamente en la identificación y elaboración del programa o proyecto. En síntesis interesa conocer cómo se generó el programa o proyecto y con base en qué criterios se decidió su ejecución.

2. Organización

Esta función comprende el diseño y revisión continua de la organización técnico-administrativa del programa o proyecto, así como de los procedimientos administrativos relativos principalmente a los aspectos financieros, de personal, de abastecimiento y de apoyo logístico y técnico.

El propósito de este componente es lograr que la estructura administrativa básica, sus relaciones con el contexto organizativo y las normas de funcionamiento del programa o proyecto, sean coherentes con la estrategia del mismo.

En este sentido, el producto de esta función es mantener permanentemente una estructura y arreglos administrativos acordes con la evolución de la estrategia del programa y proyecto y del medio ambiente.

Las actividades principales que comprende esta función son:

- i. Determinar el marco jurídico.
- ii. Definir y revisar la estructura administrativa básica y las relaciones con el contexto organizativo.
- iii. Definir y revisar las descripciones de funciones y cargos.
- iv. Elaborar y revisar normas, manuales y procedimientos operativos.

3. Programación

Esta función comprende la programación de actividades del programa o proyecto y la asignación de las responsabilidades correspondientes, por lo tanto, a través de ella se explicitan los requerimientos de tareas integradas que demanda la consecución de resultados previstos en el programa o proyecto en un período de tiempo determinado.

En este sentido, la función de programación se refiere a la desagregación de las tareas específicas que corresponden a cada uno de los individuos o grupos involucrados en la ejecución del programa o proyecto, y a la definición de las responsabilidades adquiridas como contribución individual o grupal a la generación de los resultados previstos. La programación incluye también la definición de necesidades de recursos que demanda la realización de dichas tareas. De esta forma, la programación y asignación de responsabilidades es un insumo importante para las actividades de aprovisionamiento de recursos, y de seguimiento y evaluación de la ejecución.

En el desempeño de esta función los individuos, grupos o unidades que intervienen en la ejecución de un programa o proyecto definen sus actividades y tareas a realizar, las relaciones entre ellas, las responsabilidades que implica su realización, y los resultados que se pretende obtener. Es así como la programación de actividades y asignación de responsabilidades se expresa en distintos niveles de agregación, dando lugar a los planes operativos anuales, planes de implementación, programas de trabajo y otros.

El producto de esta función es, por lo tanto, que los individuos y grupos vinculados al programa o proyecto en sus diferentes niveles, determinen e internalicen las actividades, tareas, responsabilidades, resultados esperados y requerimientos de recursos necesarios para alcanzar los objetivos previstos.

Las principales actividades que comprende esta función son:

- i. Definir los productos finales e intermedios a obtener.
- ii. Definir las actividades y tareas a realizar.
- iii. Asignar las responsabilidades individuales, grupales e institucionales.
- iv. Definir las necesidades de recursos y los compromisos de aportes necesarios.

4. Aprovisionamiento

Esta función comprende las acciones específicas de aprovisionamiento de los recursos físicos, financieros y humanos que son necesarios para la ejecución de las actividades del programa o proyecto. De esta forma, el propósito de la función de aprovisionamiento es lograr que los responsables de las actividades del programa o proyecto cuenten con los recursos en la cantidad y calidad adecuados y en el momento oportuno.

En este sentido, el producto esperado de dicha función es la disponibilidad de la cantidad y calidad apropiada de recursos en el momento y lugar requeridos para la realización de las actividades y tareas que comprende el programa o proyecto.

Las actividades principales que comprende esta función son:

- i. La provisión de recursos físicos y financieros.
- ii. La provisión de servicios técnicos de mantenimiento y operación.
- iii. La provisión de servicios personales.

5. Seguimiento y evaluación

Esta función desempeña un importante papel de realimentación y se relaciona con las demás funciones del manejo de programas y proyectos para dar lugar a las correcciones o ajustes necesarios. A través de esta función se garantiza por una parte, que las actividades y tareas que se realicen contribuyan en una forma eficiente a la obtención de los productos identificados, y por otra, que esos productos en función del avance logrado y de los cambios ocurridos en la realidad socio-económica y política, contribuyan al logro de los objetivos del proyecto o programa en el marco de las decisiones del gobierno, tanto de tipo operativo como estratégicas que les son relevantes.

Con la función de seguimiento y evaluación se pretende asegurar que la ejecución del programa o proyecto, desde el punto de vista de la realización de sus actividades y tareas, esté generando los productos deseados en función de los objetivos. Sin embargo, también permite revisar permanentemente la vigencia de los objetivos, de acuerdo con la evolución de la realidad en la cual se ubica el programa o proyecto. Esta revisión se realiza a la luz de la coherencia de los objetivos con las nuevas decisiones superiores de gobierno, con las necesidades de la

población rural, y con la evolución de otros factores que inciden en la estrategia del programa o proyecto.

El producto de esta función son las medidas correctivas o reafirmativas tomadas y puestas en práctica por medio de la definición de tareas, actividades, responsabilidades, productos, objetivos y estrategias.

Las principales actividades que comprende esta función son:

- i. La revisión de las metas e indicadores señalados en la programación e identificación de otros indicadores complementarios.
- ii. La recolección, procesamiento, análisis y suministro de información sobre actividades y tareas realizadas, sobre la evolución de factores externos condicionantes y sobre productos obtenidos.
- iii. La identificación de situaciones críticas que se consideran como desviaciones significativas con respecto a la situación deseable.
- iv. El planteamiento y definición de medidas correctivas o ajustes de indicadores, tareas, responsabilidades, actividades, productos, objetivos, estrategias y supuestos.

Es importante reiterar que aunque el orden en que se han enunciado estas funciones del manejo de programas y proyectos sugiere una cierta secuencia, éstas se dan en forma simultánea durante la ejecución de un programa o proyecto. Obviamente, algunas funciones asumen mayor importancia o beligerancia en determinados momentos o situaciones y, de esta manera, se vuelven más "visibles", sin embargo, el resto de funciones siguen desarrollándose.

Lo anterior se percibe en mejor forma cuando se analiza la ejecución de un proyecto o programa de relativa magnitud, en el cual incluso se llega a asignar alguna de las funciones antes descritas a unidades de organización específicas. En estos casos, la continuidad y permanencia de la función es más evidente.

Finalmente, cabe destacar que no corresponde sólo al jefe, director o gerente del programa o proyecto desempeñar todas las actividades que corresponden a las funciones básicas del manejo de programas y proyectos. Si bien es cierto que la adecuada realización de esas funciones es gran parte de su responsabilidad, el manejo de programas y proyectos es una labor de dirección que precisa un trabajo en equipo, o sea que la llamada "tarea de manejo" es más que todo una tarea grupal.

BIBLIOGRAFIA

1. IICA. .Documento PROPLAN 21: "Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas de desarrollo agrícola y el bienestar rural". San José, Costa Rica. 1981. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 339).
2. _____. Documento PROPLAN 25: "Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola". San José, Costa Rica. 1982. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 405).
3. _____. Documento PROPLAN 34: "Planificación y administración para el desarrollo rural: la capacitación como elemento esencial de la cooperación técnica". San José, Costa Rica. 1982. Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN/A). Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos No. 304).
4. _____. Documento PROPLAN 36: "El manejo de programas y proyectos en el contexto de la conducción del desarrollo agrícola y rural". San José, Costa Rica. 1983. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 414).
5. _____. Documento PROPLAN 37: "El proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas". San José, Costa Rica. 1983. Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP).
(Serie Publicaciones Misceláneas no. 448).
6. _____. Documento Interno PROPLAN 94: "El enfoque grupal y la articulación de roles en la conducción del proceso de planificación-ejecución".
7. VEGA LUNA, M.: "La coordinación y vinculación con el medio en el manejo de proyectos y programas". Guatemala. 1983.
(Serie Publicaciones Misceláneas No. 417).





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



W.K.KELLOGG
FOUNDATION