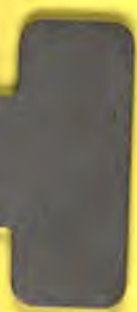


IICA  
BIBLIOTECA VENEZUELA

14 AGO 1998

RECIBIDO





# INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

## EXPERIENCIAS DE TRABAJOS CON GRUPOS OPERATIVOS EN EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL\*

Documento Interno PROPLAN-121

\*Preparado por Eduardo Sacayón dentro del Proyecto 9.NC.1. Agosto 1984

El Instituto es el organismo especializado en agricultura del sistema interamericano. Fue establecido por los gobiernos americanos con los fines de estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, establecido el 7 de octubre de 1942, se reorganizó y pasó a denominarse Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura por Convención abierta a la firma de los Estados Americanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en vigencia en diciembre de 1980.

00004322

1983

**I. ASPECTOS CONCEPTUALES RELATIVOS AL TRABAJO DE  
GRUPO OPERATIVO EN EL MANEJO DE PROGRAMAS  
Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA**



La red de articulaciones que demandan las acciones para la transformación de la realidad económica y social viene haciendo cada vez más complejas las tareas de conducción institucional y del manejo de programas y proyectos concertados para el desarrollo.

Efectivamente, una visión más integral y multidisciplinaria de estos procesos exige, al menos, la generación de un consenso y compromiso entre instituciones, organizaciones, poblaciones y personas como factor potenciador de cualquier esfuerzo para el desarrollo.

✓ Esta situación ha dado paso, dentro de las organizaciones responsables, en primera instancia, a la conformación de una serie de equipos de recursos humanos muy heterogéneos en cuanto a su formación profesional, la cual deviene de diversas disciplinas del conocimiento, pero en todo caso, su recurrencia se ha posibilitado en función de ciertas tareas en común.

Por ello, actualmente tiene una gran relevancia la comprensión del significado del trabajo en grupos, máxime cuando se trata de rescatar formas de interacción laboral basadas en principios de cooperación y participación. Hacia esto apuntan las siguientes líneas; sin embargo, como el trabajo en grupos, a nivel institucional, no es algo nuevo, amén de que han existido una serie de deformaciones al respecto que solo han tratado de manipular el esfuerzo humano, se ha considerado oportuno referirse a algunos antecedentes al respecto.

A partir del desarrollo de la llamada "Escuela de las relaciones humanas" <sup>1/</sup>, el conjunto de conocimientos sobre la administración de las organizaciones del trabajo, en general, se ha incrementado con una serie de teorías

---

<sup>1/</sup> La Escuela de las Relaciones Humanas describió "... el mayor rendimiento resultante del hecho de que los obreros sepan que son observados con interés, tratados como personas importantes y que sus inputs se toman en consideración".





de varias ciencias sociales: psicología, antropología, sociología, pedagogía, ciencias políticas, etc., así como de otras corrientes particulares que han venido tratando de reivindicar la importancia del trabajo grupal en los procesos laborales.

Se ha tratado, en efecto, de superar las concepciones de dos grandes tendencias clásicas de la administración, para las cuales la presencia del 'factor humano' en las organizaciones del trabajo ha tenido poca relevancia.

1. En primer lugar hay que mencionar al taylorismo, teoría administrativa cuya denominación proviene del nombre de su mismo creador Frederick Taylor, la cual asumía que las necesidades de los individuos eran casi únicamente de orden físico y económico. De aquí proviene el concepto del hombre económico (The economic man) y el privilegio a la automatización del comportamiento.
2. En segundo lugar hay que considerar a la teoría de la burocracia, bajo cuyo alero se privilegió la formalización de los principios de gestión. Con Max Weber como su máximo exponente, quien acuñó el término de 'burocracia', esta teoría impulsó un concepto de eficiencia y racionalidad por medio de la "despersonalización del individuo (y)... a un mayor hincapié en la importancia de reglas y normas uniformes de conducta".<sup>2/</sup>

Las categorías básicas de estas dos concepciones, la eficiencia y la racionalidad fueron llevadas, de esta manera, a su más alto extremismo en detrimento de la dimensión humana. En este sentido, tan típico del Taylorismo ha sido la desvalorización del aspecto psicológico y personal del esfuerzo humano, como para la teoría de la burocracia ha sido la emotividad y las actitudes subjetivas; consideradas, además, en este último caso, como factores contaminantes para la racionalidad de la acción.

---

<sup>2/</sup> Pfiffner, John y Sherwood, Frank. Organización administrativa. Herrero Hnos. Sucs. S. A. México. 1961, p. 24.



Las crecientes necesidades de competitividad productiva, muy propias de la época social que servía de contexto a estas corrientes de pensamiento administrativo, privilegiaron el estímulo económico como el eje y motor de la motivación del trabajador.

En tales condiciones, el aparente olvido de la dimensión humana fue tratado de superar otorgándosele un mayor tratamiento a las relaciones interpersonales y al estudio del origen y formación de grupos informales, cuyos conocimientos provenían de los aportes de la "Escuela de las Relaciones Humana". De tal suerte, los principios materiales economicistas y formales de las teorías clásicas fueron relegados a un segundo plano, en favor de aquellos criterios que afirmaban, que: "El comportamiento de los individuos en una organización es función no solamente de relaciones como las previstas por el organigrama o las políticas y los procedimientos, sino que también por toda una serie de relaciones informales"<sup>3/</sup>.

Estas nuevas consideraciones, sin duda, constituyeron un avance en contra de aquellas concepciones para las cuales las personas figuraban nada más que como números e instrumentos de las máquinas empresariales, además de que trataron de romper con el tradicional culto al individualismo que ha percibido a las organizaciones del trabajo como una simple colección de individuos aislados.

No obstante, estos mismos criterios fueron aprovechados para las primeras manipulaciones laborales en favor de la empresa. Apelando a ciertas fórmulas aparentemente democráticas se llamaba a la pseudoparticipación, se otorgaba la mayor información a los ejecutores y se comunicaba sobre aspectos marginales de la empresa.

---

<sup>3/</sup> Bergeron, Jean-Louis, et al. Los aspectos humanos de la organización. Edición de Gaëtan Morin. San José, ICAP. 1983. p. 161.



De la Escuela de las Relaciones Humanas, según Edgard Huse:

"... surgió el adiestramiento en relaciones humanas, destinado a hacer unos 'individuos agradables' de los capataces y encargados que hasta entonces habían sido enseñados a ser autoritarios y severos. Sin embargo, como no se alteró la estructura de la situación laboral, los capataces que volvían de los cursillos sobre relaciones humanas o 'escuela de la amabilidad' fueron ridicularizados hasta tal punto que no tardaron en caer de nuevo en sus antiguos patrones de comportamiento y estilos de liderazgo. En algunos círculos, las relaciones humanas se han descrito como un adiestramiento en 'sentimientos afectuosos' y se han limitado a la celebración de meriendas campestres, reuniones de esposas y sesiones de atletismo patrocinadas por la compañía, con lo cual no se ha conseguido otra cosa que distorsionar los descubrimientos obtenidos en los estudios originales de las relaciones humanas" <sup>4/</sup>.

La superación de estas deficiencias es el principio de toda una serie de teorías grupales que han tenido su origen, auge y declive en los países más altamente industrializados <sup>5/</sup>, algunas de las cuales han sido transportadas mecánicamente a los países de Latinoamérica.

La abundancia de cursos, seminarios y cursillos sobre "relaciones humanas", dinámica de grupos, sociodramas o grupos de sensibilidad, grupos T., análisis transaccional, etc., dan cuenta de esta situación. El interés en el estudio de la vida de los grupos, que antes fue terreno exclusivo de ciertas profesiones, es hoy parte integral de instituciones educativas, empresariales y hasta religiosas.

Sin ánimo de abundar en consideraciones sobre estos movimientos, cabe hacer mención a la Escuela Grupal de Kurt Lewin cuya influencia ha sido

---

<sup>4/</sup> Huse, Edgard. op. cit. p. 30

<sup>5/</sup> "Tan sólo en Esalen (Big Sur, California), en 1960, nada menos que cien mil individuos participaron en seminarios de fines de semana o de mayor duración y otros cientos de miles asistieron a talleres en el Instituto NTL (Bethel, Maine) o en sus centros de adiestramiento diseminados por todo el país".

Napier, R. Gershenfeld, M. Grupos: teoría y experiencia. Editorial Trillas. México, 1979. p. 5.



determinante en estos últimos años. Para algunos, Lewin es considerado como el padre de la dinámica de grupos aplicados a la empresa. A tal punto que a partir de sus teorías se ha elaborado un modelo del comportamiento humano de gran relevancia para el desarrollo organizacional. Según este modelo, el comportamiento humano es función de una serie de factores que caracterizan la personalidad del individuo más el conjunto de factores que delimitan el ambiente físico, social y cultural en el cual toda persona evoluciona. <sup>6/</sup>

La atención a las relaciones intergrupales, enfocadas hacia la dimensión psicológica de los individuos constituyeron grandes aportes de Lewin, además de su preocupación por las cuestiones de la influencia de los diferentes liderazgos, de los problemas por la toma de decisiones dentro de los grupos y el análisis de las implicaciones que conlleva el cambio y sus resistencias, etc.

Sin embargo, una de sus grandes limitaciones fue la visión paternalista y patriarcal con que se enfocó el trabajo de grupos, especialmente por la dependencia que le asigna a su funcionamiento de las habilidades de la persona líder.

Sin desestiman los aportes científicos de estas teorías, una mejor comprensión de sus limitaciones sólo puede ser objeto de aprehensión en la medida en que se pueda explicitar el modelo de trabajo de grupo operativo.

#### Modelo de trabajo de grupo operativo

Con base en una serie de aportes que al respecto de los grupos operativos vienen formulando psicólogos, sociólogos y educadores, se ha tratado de sistematizar una serie de datos para reconstruir un modelo que de manera esquemática tenga una finalidad puramente didáctica para el apoyo de las acciones de cooperación técnica en el área del desarrollo agrícola rural. De inmediato conviene señalar que se entiende por modelo aquella representación visual y simbólica de una realidad. En este sentido, el modelo no es más que un esquema de análisis que pretende alcanzar una visión globalizante e integral de los

---

<sup>6/</sup> Bergeron, Jean-Louis, et al. op. cit. p. 25





principales elementos y sus relaciones entre sí que explican la presencia de un fenómeno <sup>7/</sup>. Los elementos del modelo de grupo operativo, en este caso, serán captado, al explicitarse su marco teórico, los supuestos, sus principios, sus métodos y técnicas.

Por grupo operativo se entenderá, entonces, a un modelo de trabajo en equipo que tiene aplicación en cualquier organización, entendiéndose como tal, toda unidad social integrada por personas, tratándose de la familia, la escuela, un centro de trabajo, de recreación, etc.

En la situación que se aborda en esta oportunidad, se trata de su funcionamiento en organizaciones laborales del sector público. El concepto de grupo operativo hace referencia a "un conjunto de personas con un objetivo común al que se intenta abordar operando como equipo" <sup>8/</sup>. De acuerdo con esta concepción, los miembros del grupo abandonan la situación de agregación, para generar vínculos que posibilitan nuevos compromisos que se fortalecen por medio de un proceso de cohesión. Los efectos vinculantes del grupo se traducen en nuevas totalidades y en un salto del yo al nosotros.

## 1. Elementos del marco teórico del modelo

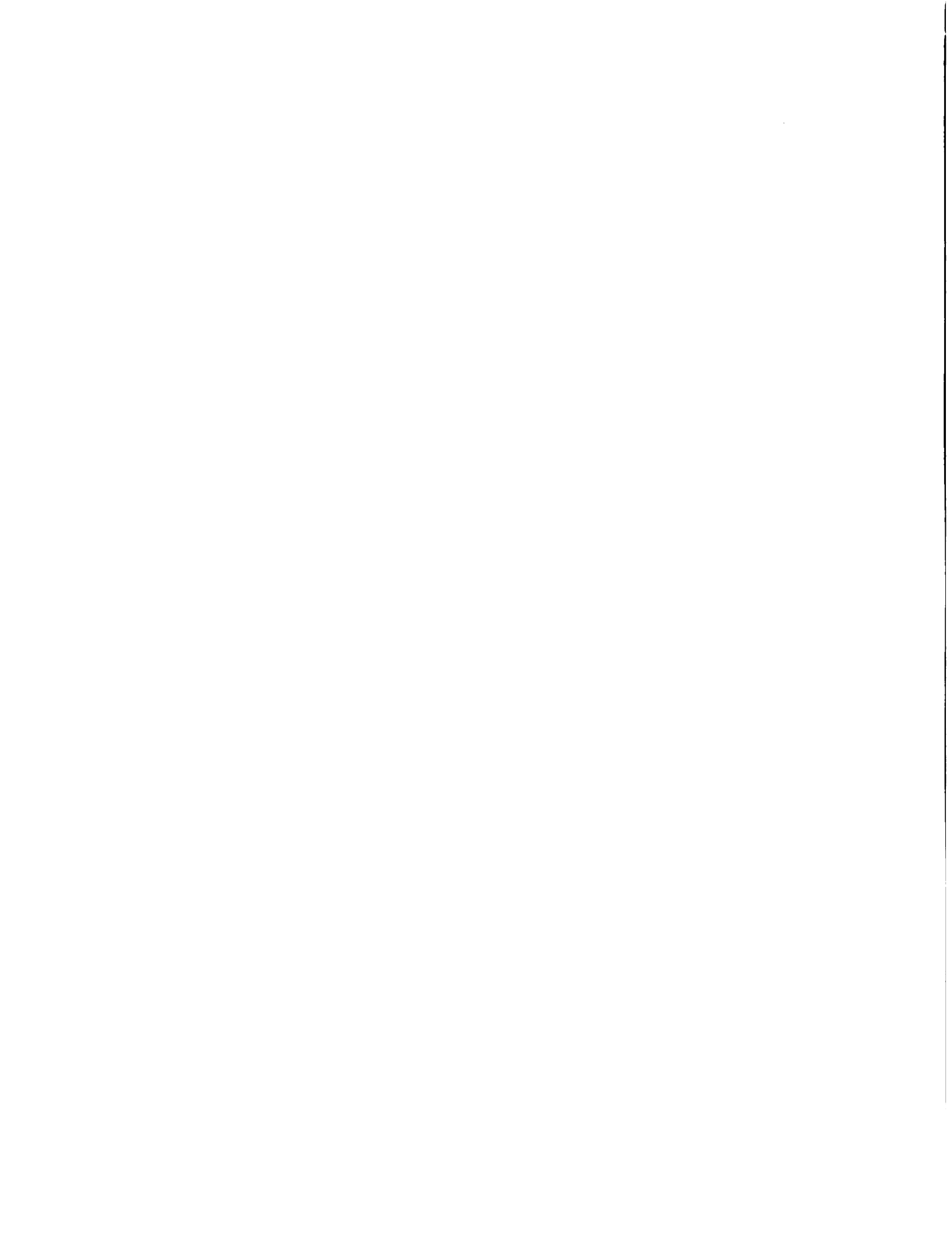
### 1.1 El concepto de la compatibilización

La tradicional brecha que se marca entre los fríos procesos formales de las organizaciones, incluyendo sus estructuras, propósitos y objetivos, y las características y cualidades psicológicas de las personas que tienen presencia en las mismas, han sido causas desencadenantes de los climas de enajenación que se reflejan en la desmotivación y la ineficiencia. De acuerdo con la concepción de grupo operativo, la superación de este abismo tiene sus posibilidades en la medida en que se revalorice la dimensión humana, con todas sus características, como una garantía para hacer compatible los proyectos institucionales con los de los sujetos participantes, únicos entes de capaces de hacer dinámico el funcionamiento institucional.

---

<sup>7/</sup> Idem. p.

<sup>8/</sup> Bleger, José. "Grupos operativos en la enseñanza". Temas de psicología (Entrevista y grupos). Buenos Aires, 1977; Nueva visión 7a. Edic. p. 57.



Bajo esta perspectiva, la visión de grupo operativo se opone a la vieja ilusión de que una tarea se realiza mejor en la medida en que se elimine el factor subjetivo (el llamado a la despersonalización de la burocracia que hacia Weber, por ejemplo) por el contrario se afirma que la tarea alcanza su más alto grado de eficiencia cuando se incorpora sistemáticamente a la misma al ser humano total.

"... con esto no hacemos sino aceptar los hechos tal cual ocurren: incorporamos al ser humano en la teoría y en la conducción operativa de la tarea porque ya estaba incluido de hecho. Pero esta inclusión es ahora 'desalienante', de tal manera que el todo quede integrado y que la tarea y las cosas no terminen absorbiendo (alienando) a los seres humanos. En el mundo humano, la mayor objetividad se alcanza incorporando al ser humano (incluso los factores subjetivos), es decir, tomando las cosas tal cual ocurren, para entenderlas y poder lograr que ocurran mejor" <sup>9/</sup>.

## 1.2 El concepto de la cooperación del trabajo grupal

El estímulo a las relaciones de cooperación entre sujetos con tareas en común que propicia el grupo operativo, se traduce en una condición para el desarrollo y humanización de las personas.

El poner en común informaciones, ideas, conceptos, inclusive necesidades y sentimientos abre paso a una transformación de relaciones impersonales.

En la medida en que se insista en esta condición, a nivel institucional puede alcanzarse en igual sentido una humanización de las organizaciones.

De allí que la oportunidad para la creación de vínculos interpersonales de tipo cooperativo, alejados de cualquier competencia individualista, se constituye en un medio para la superación de prácticas excluyentes de

---

9/ Idem. p., 57



trabajo aislado, fuente propiciadora, en buena medida, de la enajenación laboral.

## 2. Supuestos del modelo

El modelo de grupo operativo descansa en dos supuestos que hacen referencia a la necesidad de una constante práctica grupal como determinante para la estructuración y fortalecimiento de equipos humanos heterogéneos.

### 2.1 La estructura de equipo sólo se logra mientras se opera.

Este criterio señala que mientras se opera, en tanto se aborda una tarea, el grupo es capaz de alcanzar un aprendizaje, y en tanto se aprende se llega a operar mejor. El aprendizaje en este sentido es concebido como toda modificación, más o menos estable, de pautas de conducta. Un grupo operativo que ha logrado constituirse en un equipo que aprende, ha logrado implícitamente modificaciones de conducta, rectificaciones de prejuicios y estereotipias. En función de este aprendizaje se logran vínculos más óptimos que no sólo enriquecen la personalidad sino la misma tarea. En este sentido, en la práctica misma, en el curso de sus actividades, más allá de la mera vinculación técnica con la tarea, las personas se adiestran en el factor humano.

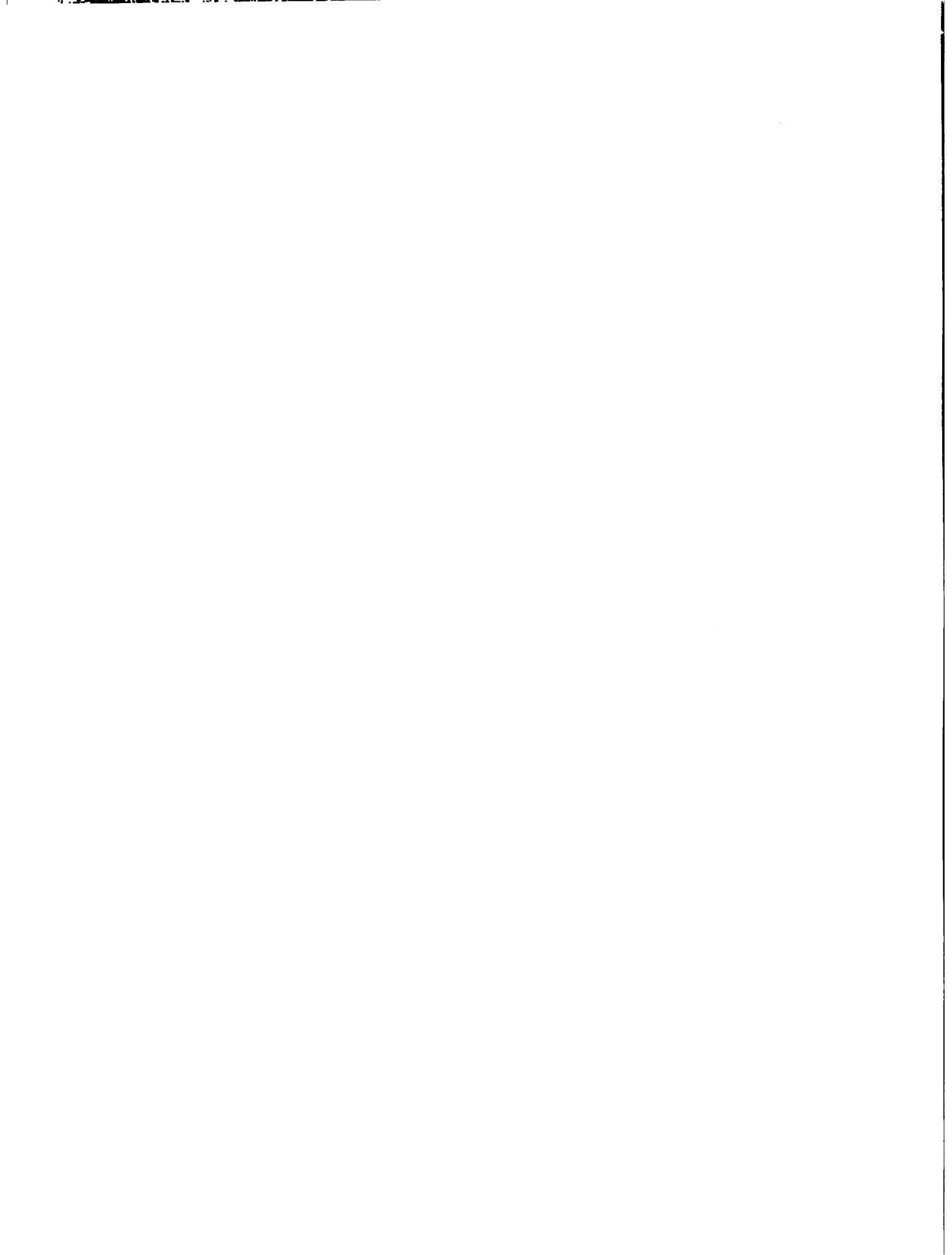
Esta práctica es lo que facilita a los integrantes del grupo operativo a que: "no sólo aprendan a pensar, sino que... se aprende a observar y escuchar, a relacionar las propias opiniones con las ajenas, a admitir que otros piensen de distinto modo y a formular hipótesis en una tarea de equipo" 10/.

### 2.2 El trabajo del grupo operativo constituye un adiestramiento para el funcionamiento como equipo.

La posibilidad de superar la calidad de los productos provenientes de acciones de sujetos aislados, se encuentra implícita en el grupo operativo.

---

10/ Idem p. 60.



Pero más allá de esa posibilidad, los integrantes de un grupo pueden llegar a alcanzar nuevos aprendizajes que les permitan integrar nuevos equipos de trabajo, en condiciones en que la calidad de los participantes se enriquezca en la tarea. Recuérdese como en la relación del sujeto con el objeto, en este caso, del grupo con la tarea, implica una transformación dialéctica en donde no sólo se modifica el objeto sobre el que recae la acción sino también el sujeto que la efectúa.

Esta situación tiene un efecto multiplicador cuando la pretensión es abordar tareas homogéneas con grupos altamente heterogéneos.

### 3. Principios del modelo

Los principios del modelo giran en torno a la tarea, como la célula básica a partir de la cual se genera el dinamismo del grupo operativo.

En este sentido se reconoce,

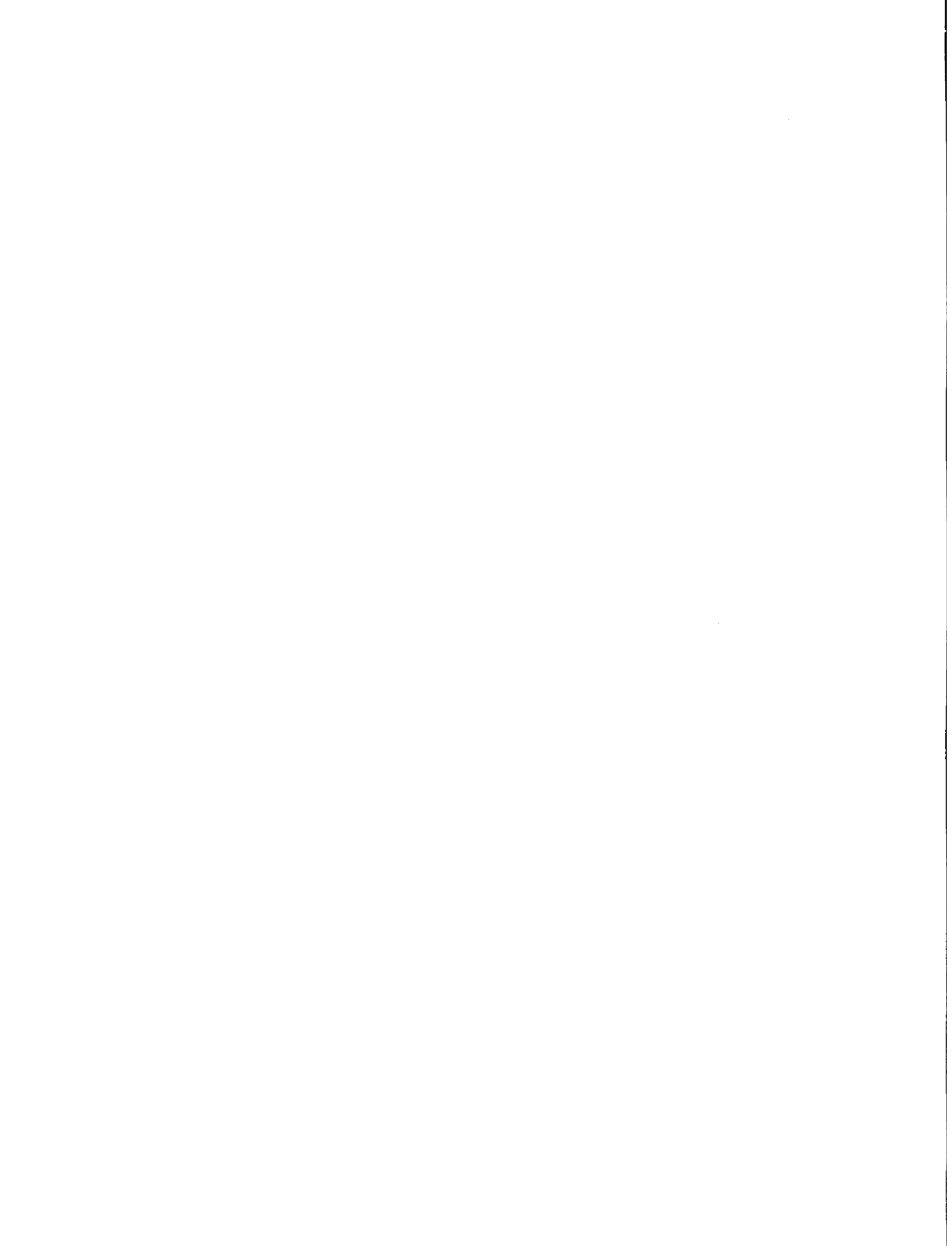
#### 3.1 La tarea es el elemento principal de constitución del grupo,

En función de este principio, se entiende por tarea: aquello que hace converger sobre él todo el accionar de la reunión. Así, la tarea puede ser el tema, la ocupación, el título, etc., de los sujetos en interacción.

Por ello se afirma que la tarea es un objeto, en tanto finalidad u objetivo del grupo, pero además es también un medio, en razón de ser la clave estructurante y dinamizadora de los actores. En un abanico de posibilidades, la tarea puede presentarse al grupo con diversos grados de complejidad. En algunos casos, las situaciones son elementales y en otras se requiere de mayores esfuerzos.

Como ilustraciones de esta variedad, se pueden mencionar: un viaje de paseo, ya sea familiar o laboral; la disposición del mobiliario de una oficina; o bien la selección de políticas para el desarrollo.

Estos ejemplos, que hacen alusión a las posibilidades de una relación grupo-tarea dan lugar para referirse al surgimiento de esta relación, que





está implícita en el funcionamiento de un grupo operativo.

Una tarea puede originarse en un grupo ya constituido, cuando el grado de relaciones alcanzado por los actores hace factibles la creación de nuevos esfuerzos integradores, o bien de una misma tarea pueden desprenderse otras que merecen ser abordadas.

La tarea también puede asignarse a los actores por elementos externos a los mismos. En cualquier caso, toda tarea se realiza en un espacio y en un tiempo determinado.

### 3.1.1. Análisis estructural de la tarea.

En términos generales toda tarea tiene dos componentes. Uno externo y otro interno.

La externalidad de la tarea hace alusión a aquello que constituye el objeto de acción del grupo. Es decir, lo manifiesto, lo que llama a concurrir al grupo, lo cual puede concretarse y objetivizarse.

En tanto la internalidad es el contenido de la tarea, lo latente y subjetivo, lo que constituye la conducta y personalidad de los sujetos, lo inmaterial en todo caso.

Una adecuada síntesis del aspecto externo con el interno se convierte en la garantía de la calidad de los resultados que puede generar una tarea.

En consideración a la relevancia que la concepción de grupo operativo le otorga a la dimensión humana, el componente interno, tal como se ha explicado, asume un papel primordial en la tarea. El núcleo de este componente es el denominado ESQUEMA REFERENCIAL.

El esquema referencial determina el caudal emocional e intelectual de los actores que concurren al trabajo grupal y tiene su origen en el medio en el cual se desarrollan los individuos. En este sentido, el esquema referencial es la presencia del contexto histórico, social, ideológico y



cultural en el trabajo de grupo operativo.

El esquema referencial puede definirse, como: "el 'conjunto de experiencia, conocimientos y afectos con los que el individuo piensa y actúa'. Es el resultado dinámico de la cristalización, organizada y estructurada en la personalidad, de un gran conjunto de experiencias que reflejan una cierta estructura del mundo externo, conjunto según el cual el sujeto piensa y actúa sobre el mundo".

En la actividad de las personas, el esquema referencial, asume formas que le dan cierta calidad, ya sea dinámica y plástica o de una rigidez. Son estas formas las que posibilitan u obstaculizan el aprendizaje individual y de grupo. Un esquema referencial dinámico, plástico, en el proceso de interacción permite un adecuado intercambio y asimilación de aprendizajes. Por el contrario, un esquema referencial rígido evita el intercambio y el conocimiento de nuevas situaciones.

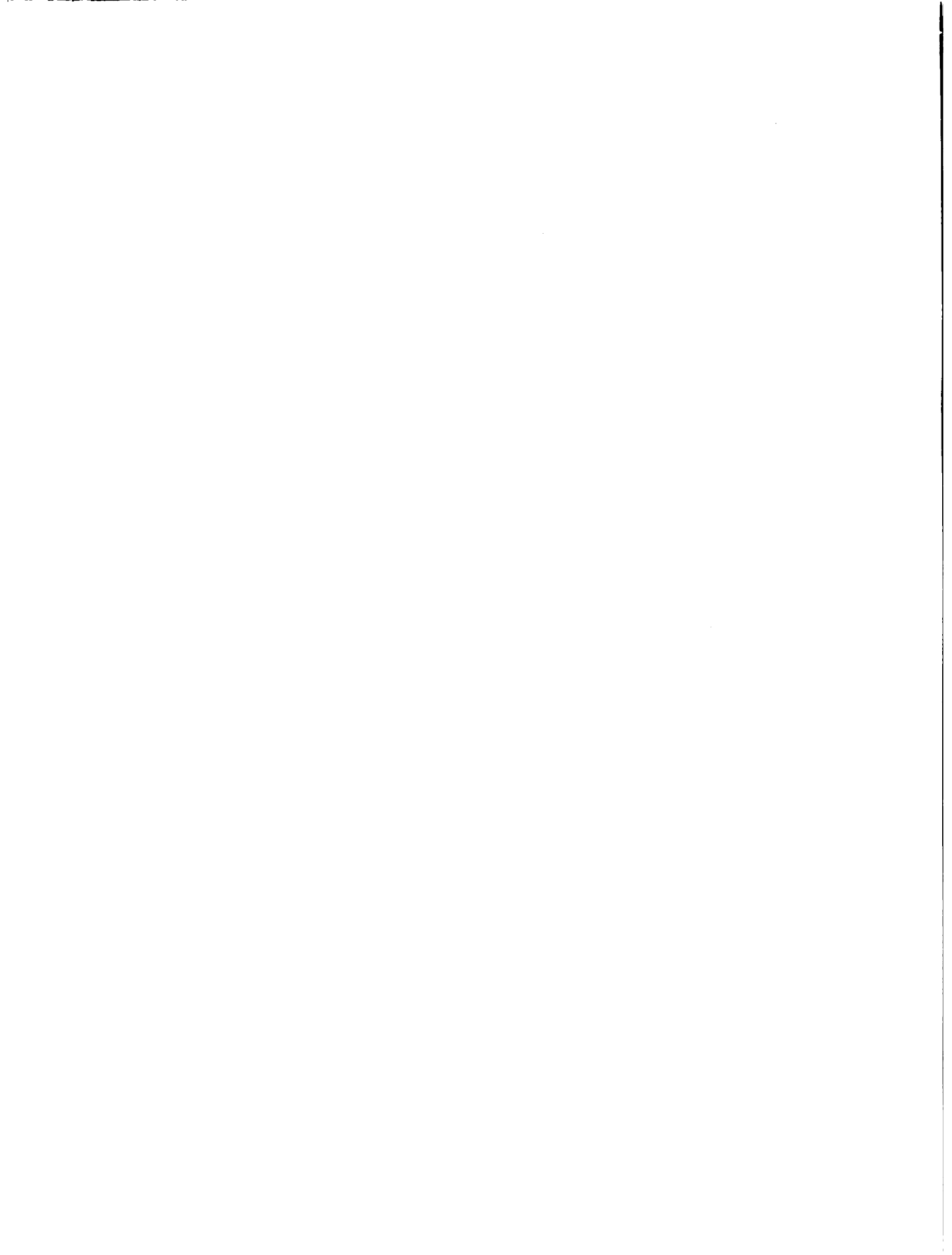
Las posturas de omnisapiencia, dogmáticas, autoritarias, dependientes o de mutismo son una muestra de esta rigidez. En el fondo de esta limitación se encuentran una serie de prejuicios y conductas estereotipadas que tienden a rechazar cualquier grado de conflicto personal, de ansiedad, aspectos intrínsecos al paso de lo conocido a lo desconocido.

Efectivamente, toda nueva situación involucra diversos grados de tensión\* en tanto que al romperse estructuras viejas se originan estados de desorganización y desequilibrio en cualquier organismo.

La promoción de nuevas manifestaciones de conducta para superar este desequilibrio está implícito en el aprendizaje, no obstante esto lo soslaya un esquema referencial rígido.

---

\* "La tensión es una cualidad del organismos y puede o no ser subjetivamente percibida. Cuando se estudia en el sujeto es llamada ansiedad. Cuando en un organismo se mantiene estabilizada una estructura definida decimos que no hay tensión. Cuando una desorganización no ha sido superada con una nueva estructura estabilizada, hablamos de tensión".  
Bleger, J. Psicología de la Conducta. (fotocopias) (s.l.e.) (s.f.i)  
p. 98,



### 3.2 En el proceso de grupo operativo, la tarea es el líder.

En realidad, este principio parte de la idea de que la tarea, como elemento que posibilita el colectivo del grupo, preside siempre, de una manera u otra, las relaciones grupales. Pero esta idea alcanza una gran trascendencia en la medida en que desarrolla su concepción en el sentido de que la tarea es el líder del grupo y rechaza, por lo consiguiente, los criterios de otras teorías grupales sobre el papel del liderazgo.

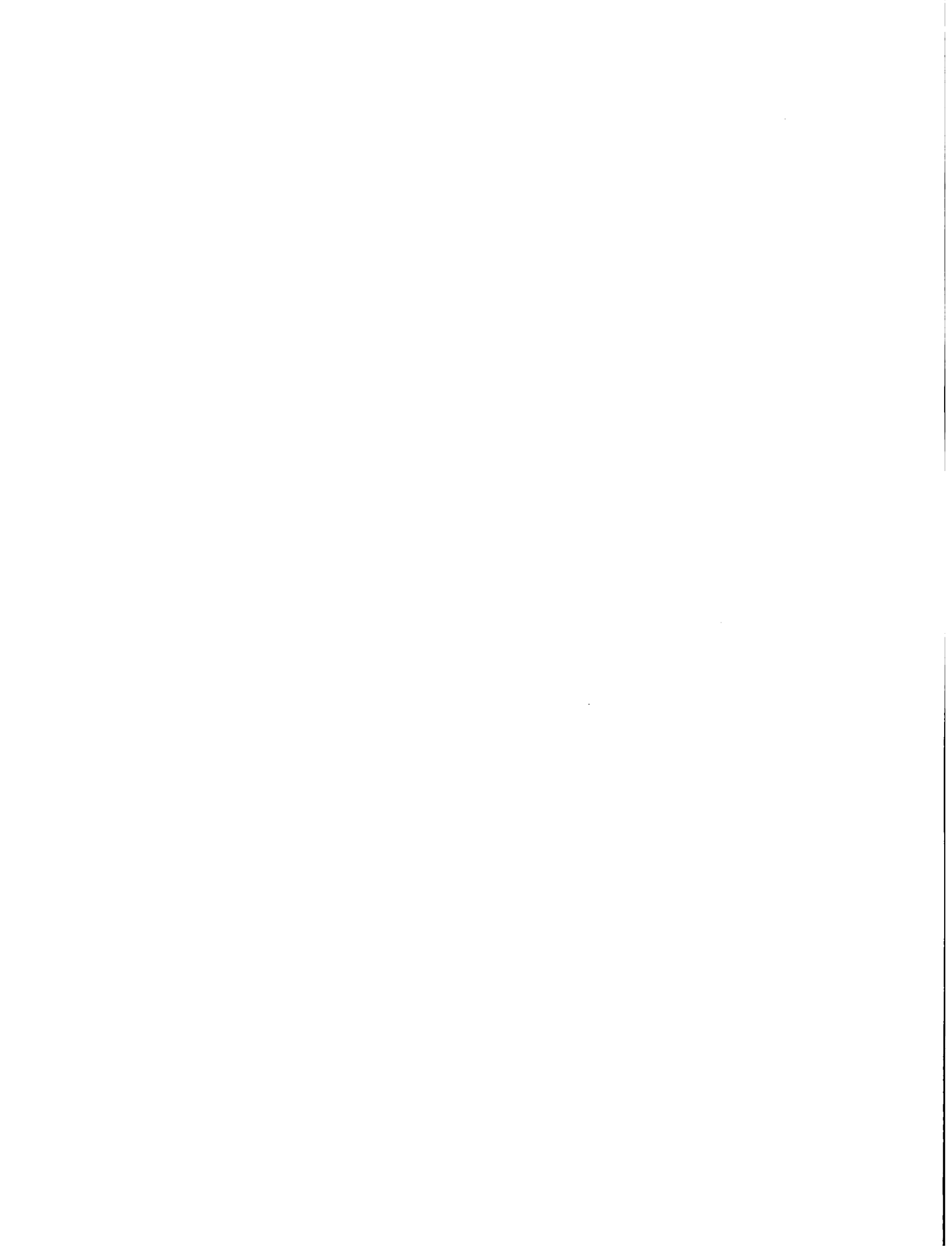
Según otras concepciones, las de K. Lewin especialmente, el liderazgo asume la función de un rol fijo en una persona. En razón de las habilidades de esta persona la actividad del grupo se vuelve dependiente. Las investigaciones de Lewin llegaron a comprobar la existencia en los grupos de tres tipos de liderazgo:

- i. El autoritario.
- ii. El democrático.
- iii. El "laisses Faire".

En el fondo estos tres tipos esconden, en última instancia, una actitud paternalista y patriarcal del liderazgo, en tanto fomentan vínculos de dependencia hacia una persona en lo particular. Por el contrario, la visión del grupo operativo define el liderazgo como un rol rotativo que tiene la función de organizar, más que asumir, la tarea del grupo.

#### Métodos y técnicas del modelo:

Para una facilitación de la relación grupo-tarea es necesario que se llegue a la creación de una especie de contrato entre los actores. Dicho convenio colectivo se realiza a partir de que los participantes tengan clara la tarea por abordar, superando las dispersiones e indiscriminaciones que suelen presentarse. En otras palabras significa que el grupo adopte un Esquema Referencial común, como método y procedimiento que viabiliza la integración grupal.



La adopción de un esquema referencial común:

Este es un proceso que implica la generación de condiciones en las que cada sujeto tenga la posibilidad de poner en juego su propio esquema referencial. Dicha posibilidad es movilizadora de estereotipias, prejuicios y disociaciones que siempre son obstáculos a cualquier tarea grupal. En la medida de que los esquemas referenciales particulares afloren, se manifiesten y operen, en esa medida los sujetos transmiten experiencias, conocimientos y aprendizajes.

En este sentido, el grupo operativo debe orientarse a la participación libre, espontánea de sus integrantes, con lo cual aportaran sus esquemas referenciales y los pondrán a prueba en una realidad más amplia. Una práctica de tan naturaleza permite que se descubran y superen las perturbaciones que obstaculizan las tareas. Dichas perturbaciones pueden ser removidas por medio de los llamados aprendizajes significativos. Un aprendizaje es significativo, cuando en la práctica grupal se le otorga tratamiento a aquellas conductas rígidas y estereotipadas que en la experiencia vívida pueden ser removidas a través de la reflexión, el pensamiento y la discusión.

Por esta razón los aprendizajes significativos están ligados a la posibilidad de asumir nuevos roles y de realizar una adaptación activa a la realidad. \*

A propósito de los roles, la metodología de grupos operativos reconoce enorme importancia a la posibilidad de intercambio y asunción de los mismos entre los participantes. De esta manera, el interjuego de roles es una condición estructurante del grupo en tanto no son papeles estereotipados y fijos, sino que son funcionales y rotativos. Entre estos se destacan:

- i. El portavoz, es el miembro que denuncia el acontecer grupal, sus ansiedades, necesidades y temores.
- ii. El chivo emisario, es el que se hace depositario de los aspectos negativos del grupo.





iii. El líder, es el depositario de los aspectos positivos, este es necesario al grupo en términos de discriminación.

iv. El saboteador, es el que asume la resistencia al cambio.

Lo fundamental en estos roles rotativos es el carácter de complementariedad que debe regirlos en el grupo, esto hace que sean funcionales y operativos en la relación grupo-tarea.

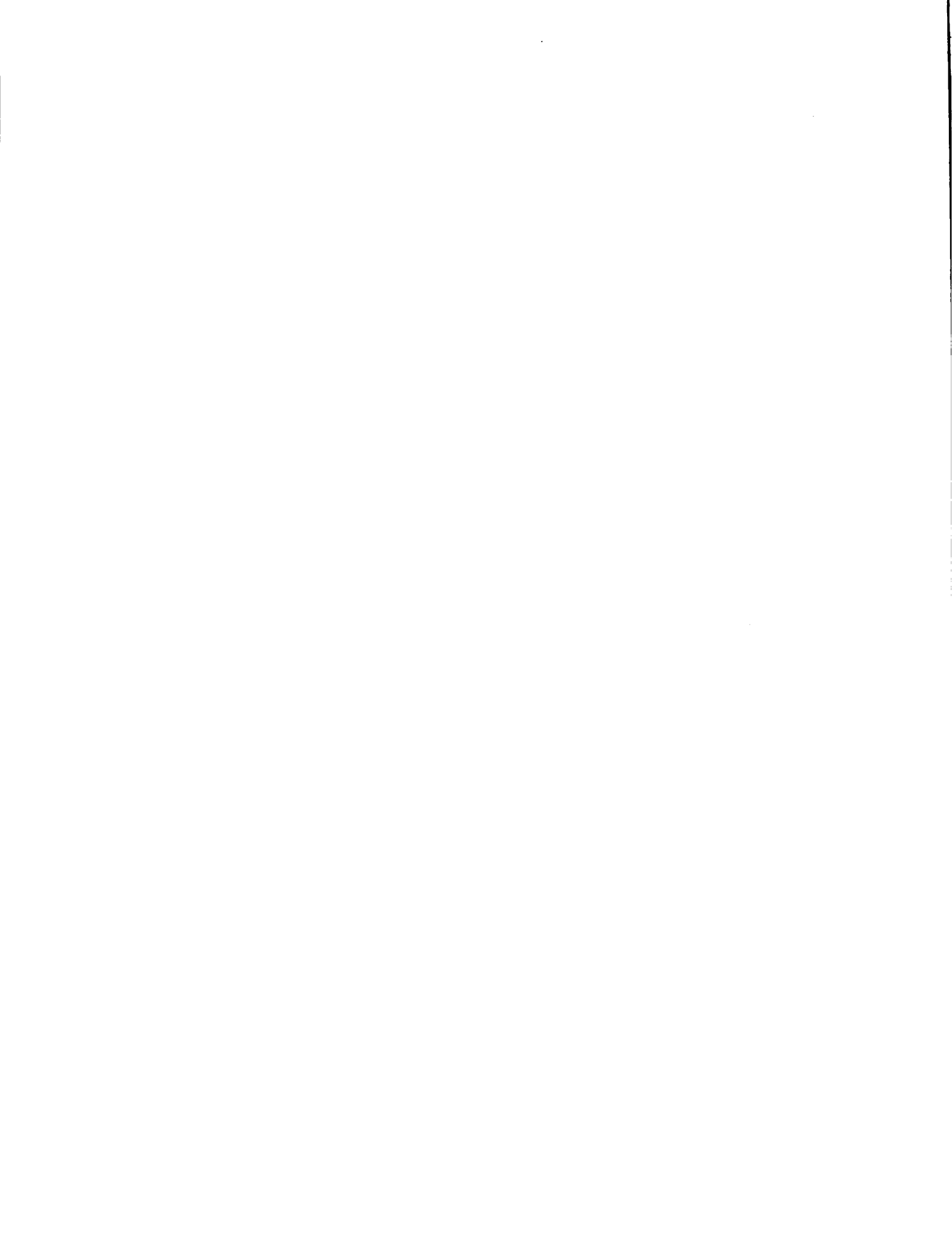
### Técnicas del proceso grupal

El proceso de desarrollo de un grupo conlleva 3 momentos que conviene diferenciar por los aspectos técnicos que pueden dinamizarlo.

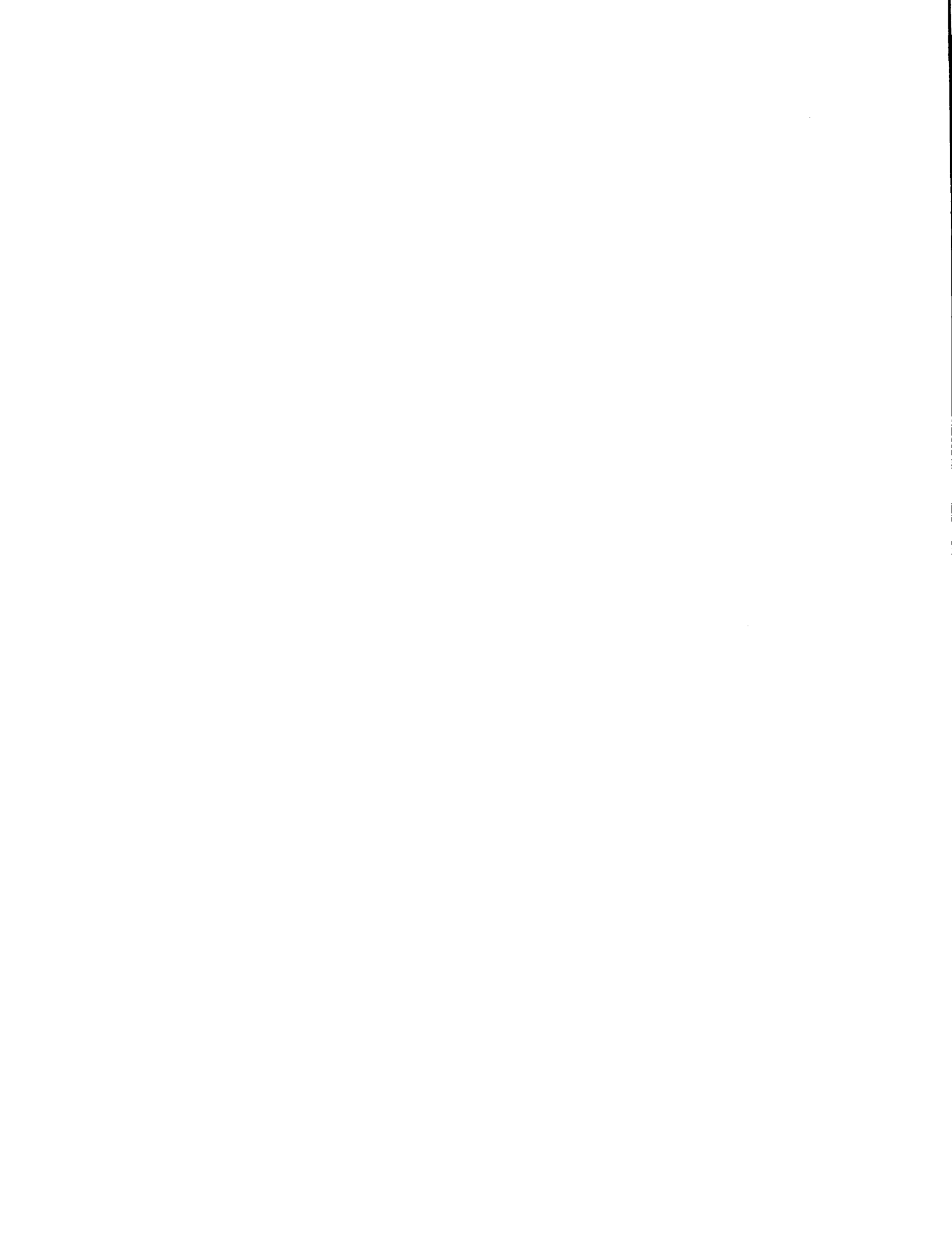
i. Pretarea: es la etapa inicial del grupo que se caracteriza por la falta de claridad de la tarea colectiva. Una especie de confusión generalizada es inherente a este período. La discusión dispersante y la indiscriminación de objetivos (tarea) tienen presencia en este momento.

Técnicamente se requiere que el grupo discuta todo lo que sea necesario hasta que vaya quedando claro cuál es la tarea.

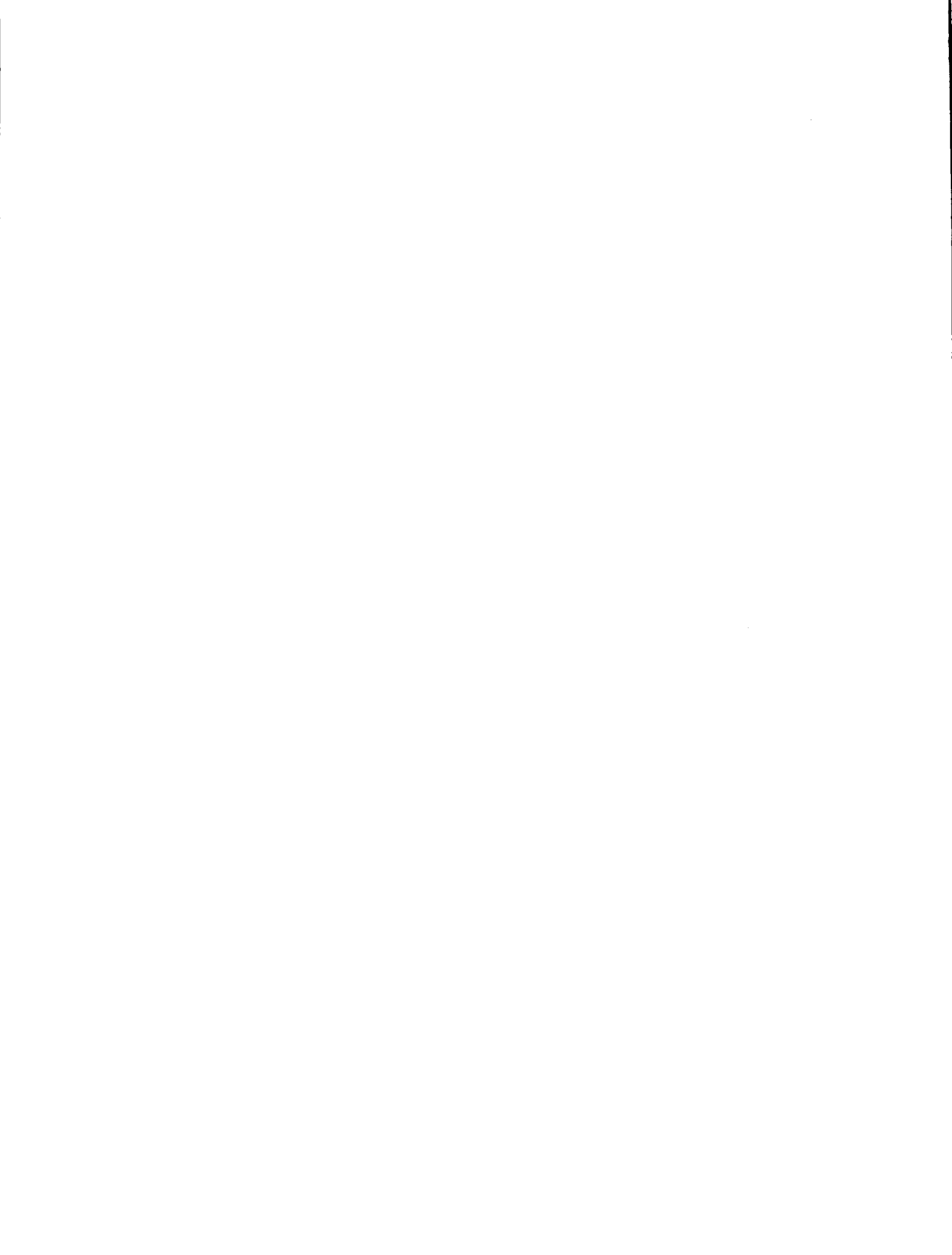
ii. Tarea: es el momento en el cual se logra una participación de los miembros, con todo su caudal personal, en dirección a la tarea. En relación a la misma, los esquemas referenciales están en juego, en interacción, es la oportunidad que se presenta para la ruptura de conductas estereotipadas, y por lo consiguiente para la generación de aprendizajes significativos. Técnicamente esta etapa es propiciadora de una indagación de esquemas referenciales individuales para la creación de uno colectivo.



iii. Proyecto: en esta etapa los individuos reconocen su pertenencia al grupo, en función de la consolidación de vínculos grupales derivados de la adopción de un esquema referencial común. Desde una perspectiva técnica, los grupos como tales están produciendo creativamente.



**II. CONSIDERACIONES ACERCA DE LA APLICACION DEL MODELO DE GRUPO  
OPERATIVO CON EQUIPOS VINCULADOS A LA CONDUCCION INSTITUCIONAL  
Y AL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO RURAL.**



CONSIDERACIONES ACERCA DE LA APLICACION DEL MODELO DE GRUPO OPERATIVO CON EQUIPOS VINCULADOS A LA CONDUCCION INSTITUCIONAL Y AL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS PARA EL DESARROLLO RURAL.

En la búsqueda de un bienestar social, en los países de América Latina y el Caribe, el sector agropecuario adquiere una fuerza capital para el desarrollo.

La consecución de logros, en este sentido, se encuentra íntimamente vinculada a las necesidades de conducción que demandan las tareas de transformación de la realidad.

Dentro de esta perspectiva, la conducción\* debe plantearse como un proceso social que tiene una serie de elementos interrelacionados, destacando entre los mismos:

- i. el elemento humano que cobra presencia en la acción de los actores, cuyas decisiones se ejecutan en ambientes dinámicos y en condiciones de riesgo.
- ii. Los recursos disponibles de la sociedad que deben movilizarse para darle contenido a las acciones.
- iii. Las técnicas y conocimientos que articulan efectivamente el proceso.
- iv. Los resultados concretos que afectan y benefician a sectores de la población.

Todos estos elementos y sus relaciones entre sí han hecho de la conducción y el manejo una situación sumamente compleja que involucra toda una red de actores y procesos.

---

\* "Conducción: conjunto coherente de decisiones que se adoptan y llevan a la acción con el propósito de transformar la realidad económica, política y social en determinado sentido".





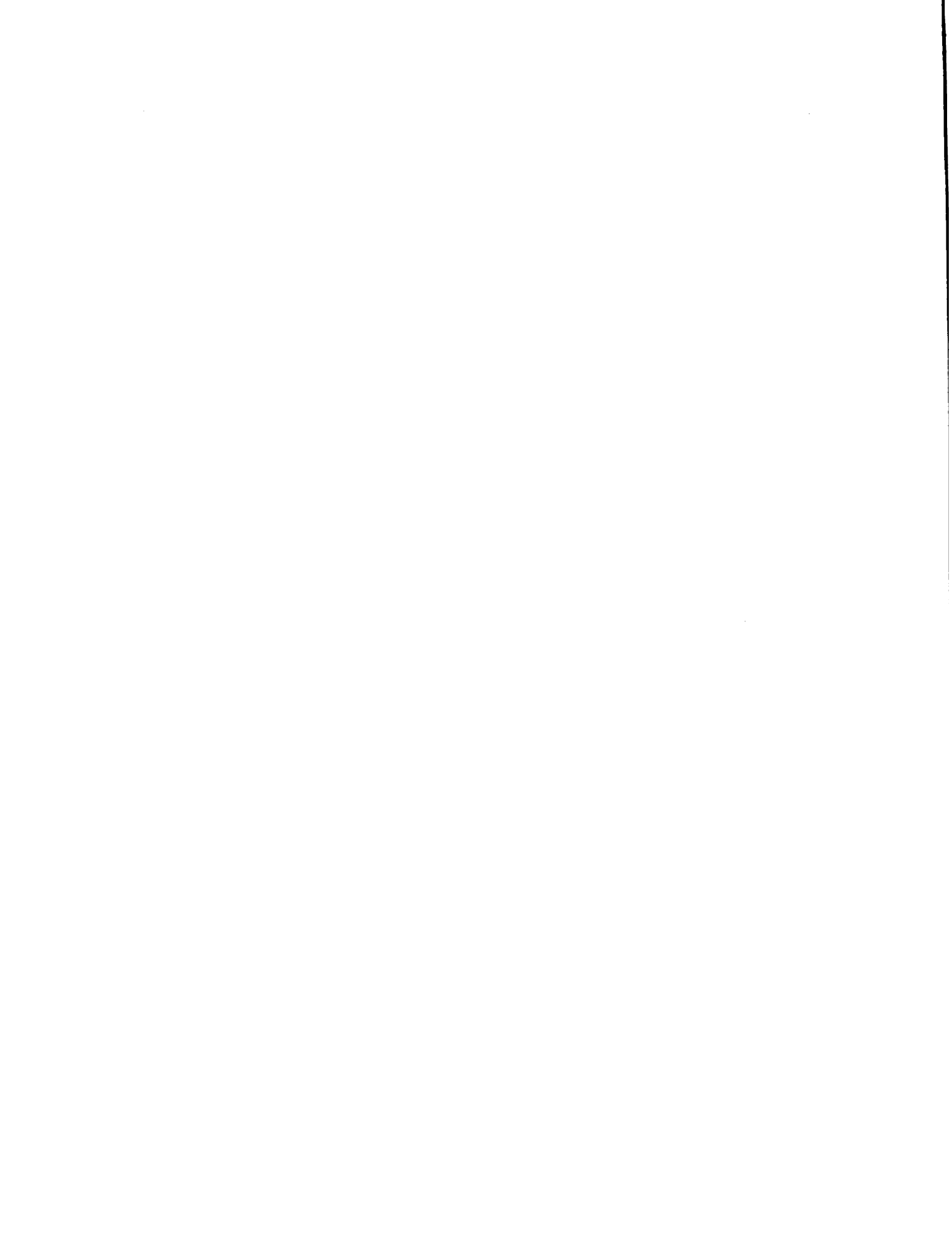
En este sentido, los enfoques de PROPLAN reconocen que la conducción debe verse como un todo integral que se da con diferentes contenidos a todos los niveles administrativos y espaciales, desde el nacional, sectorial y subsectorial hasta el regional, local y empresarial.

La redefinición de los procesos de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo son concordantes con estos enfoques, toda vez que la experiencia en América Latina ha permitido identificar una serie de problemas limitantes no sólo al hecho de la transformación de la realidad que se busca sino también a las tareas de conducción, de manera específica. Entre estos problemas se pueden mencionar:

- i. Limitada capacidad para generar consenso y compromiso de los grupos y entidades involucradas en torno a objetivos y estrategias.
- ii. La elaboración y preparación de programas de trabajo alejados de la realidad social.
- iii. La ausencia de mecanismos adecuados para la asignación, provisión y uso efectivo de recursos.
- iv. Indiscriminación de roles y responsabilidades de los actores.
- v. La falta de instrumentos y técnicas adecuadas para darle seguimiento y evaluación a las acciones realizadas y a su impacto.

En estas condiciones la aplicación del modelo de trabajo de grupo operativo puede considerarse como un factor contribuyente para la búsqueda de una adecuada conducción de programas y proyectos prioritarios para el desarrollo agrícola y rural.

La experiencia de PROPLAN, en el marco de la cooperación técnica en América Latina y el Caribe, lo ha comprobado, especialmente en las acciones realizadas en la República Dominicana, Guatemala, Colombia, Venezuela y Costa Rica.



Los programas y proyectos de las entidades y organismos con los que se genera la acción de cooperación no necesitan describirse, en tanto que varias de sus limitaciones son comunes al sector público agrícola regional.

Un ligero diagnóstico de estas realidades, permite observar que existe:

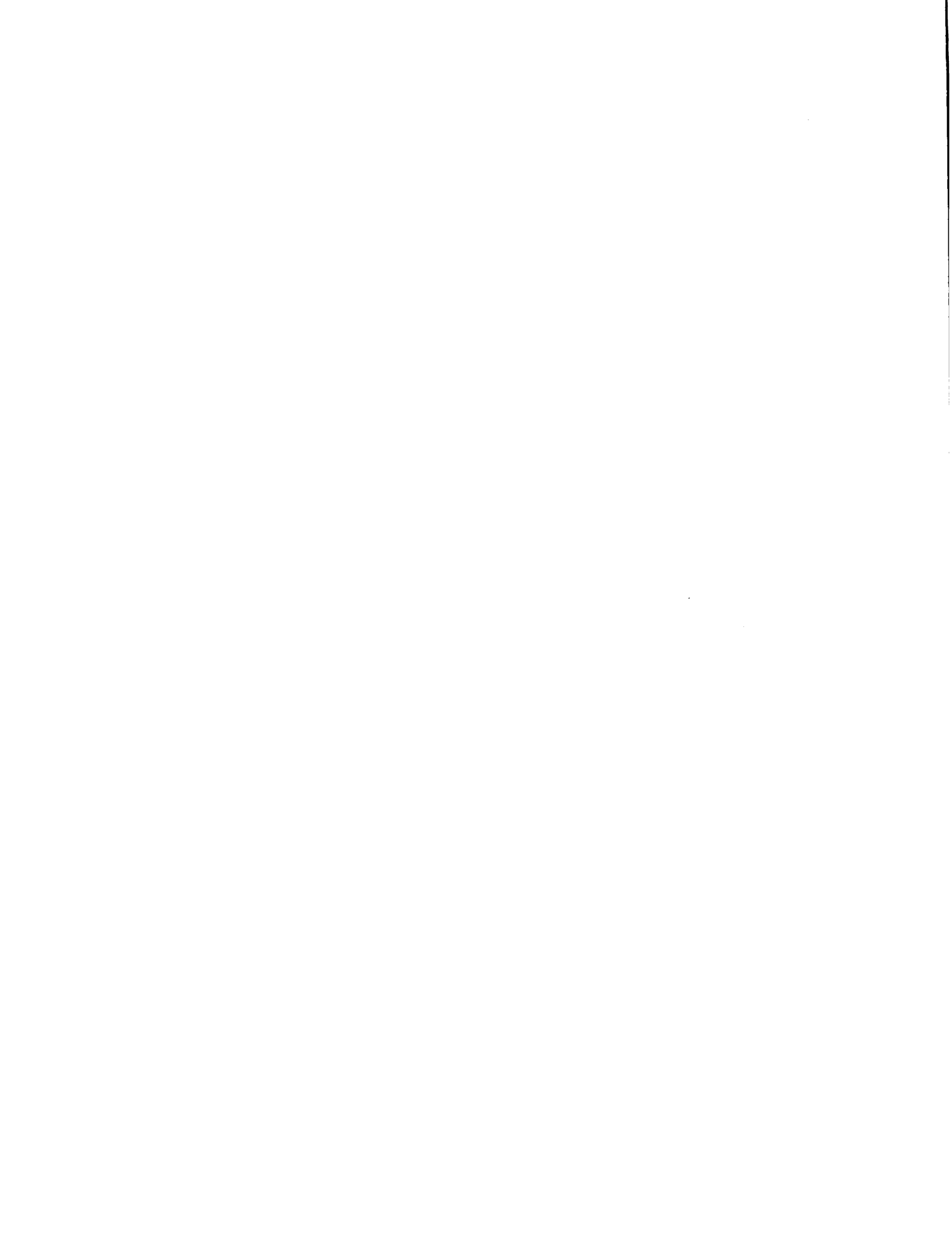
- i. Un aislamiento entre programas y proyectos.
- ii. Una ausencia de metodologías e instrumentos adecuados a la conducción.
- iii. Limitaciones de recursos humanos calificados para las tareas de conducción, no sólo en cuenta a su formación técnica sino que también en un enfoque integral y multidisciplinario del desarrollo.
- iv. Una presencia de concepciones del manejo de programas y proyectos centrados en el cumplimiento de metas y actividades y no en la obtención de resultados.

En estas condiciones, la estrategia de PROPLAN se fundamente en el trabajo con equipos de funcionarios nacionales e internacionales para desarrollar y llevar a la práctica metodologías e instrumentos apropiados a la conducción y manejo de programas y proyectos prioritarios, pero con una modalidad que descansa predominantemente el trabajo de grupo operativo y en el principio de aprender/haciendo.

En esta perspectiva, a la vez que se generan productos concretos, técnicos y materiales, de fortalecimiento a los procesos de conducción, la realización de los mismos, como tareas grupales permite la consecución de aprendizajes significativos que le otorgan su verdadero sentido al aspecto subjetivo y humano del trabajo.

En el desarrollo de la estrategia se concertan una serie de encuentros con diversos actores involucrados en los programas y proyectos.

En los diferentes encuentros que se programan, el procedimiento se desarrolla en un clima que permita el conocimiento y la comunicación interpersonal



de conformidad con los siguientes pasos:

- i. Encuadre de la tarea.
- ii. Precisión de conceptos.
- iii. Aplicación de conceptos en prácticas de trabajo grupal.
- iv. Recuperación y cierre.

-En el encuadre de la tarea se delimitan las actividades programadas, en función de sus propósitos, contenidos, sus procedimientos, tiempo y espacio.

-Cada una de las actividades programadas va precedida de una exposición teórica, en donde se trata de precisar conceptos, categorías y términos para otorgar a los participantes instrumentos y herramientas que garanticen un lenguaje común.

-Con ese instrumental se procede a la aplicación de conceptos en prácticas de trabajo grupal. En este nivel se ha recurrido al método de la simulación cuando se trata de abordar conceptos vinculados al modelo de trabajo grupal operativo, procedimiento que permite la reducción de procesos macrosociales que de otra forma no podrían ser manipulables.

La simulación es una forma de superar los esquemas gráficos y estáticos por medio de aprendizajes más dinámicos y participativos. Las prácticas de trabajo grupal sobre situaciones simuladas, ofrecen un terreno rico para la aplicación de conceptos y son una fuente movilizadora de esquemas referenciales.

La relación grupo tarea también se presta para los aprendizajes de los métodos y técnicas muy particulares del proceso de conducción en condiciones de una participación heterogénea y multidisciplinaria para alcanzar propósitos comunes (homogeneidad).

En este caso, el trabajo en grupos ofrece oportunidades para la estimulación de relaciones de máxima cooperación, de participación, discusión



amplia e intercambio de aprendizajes, condiciones para la generación de esquemas referenciales comunes que viabilizan una mejor calidad de los productos esperados.

-La recuperación y cierre de cada uno de los encuentros que se programan tiene como propósito la integración de todas las experiencias originadas con ánimo de retroalimentar el conocimiento, en una síntesis de teoría y práctica.

Aparte de una serie de resultados muy concretos que se han traducido en la generación y transferencia de paquetes tecnológicos en apoyo de las acciones para el desarrollo, las evaluaciones preliminares que se han realizado de los esfuerzos de cooperación técnica de PROPLAN, en las cuales se viene aplicando el modelo de trabajo de grupo operativo, dan lugar para señalar los siguientes logros que tienen efectos sobre instituciones y actores:

1. El conocimiento a la importancia que tiene el factor humano dentro de las estructuras y aspectos formales de las organizaciones e instituciones del sector público agrícola.
2. Las prácticas de formas y métodos de trabajo participativo y multidisciplinario, imprescindibles para la conducción de programas y proyectos para el desarrollo.
3. La identificación y clarificación de las tareas principales de sus respectivos programas y proyectos, a nivel nacional, regional y local.
4. El planteamiento de una serie de necesidades y demandas relativas a las acciones para el desarrollo que cada una de sus realidades tiene.
5. La presentación de experiencias particulares, especialmente las vinculadas a la coordinación interinstitucional, lo que permite reconocer diferencias y similitudes en el desarrollo agrícola.





6. El reconocimiento a las posibilidades de generar una capacidad institucional para servicios en equipos integrados y multidisciplina-  
rios.
  
7. La creación de oportunidades que estimulan la comunicación entre los participantes, mucho más amplia de las que permiten sus climas y espacios laborales.



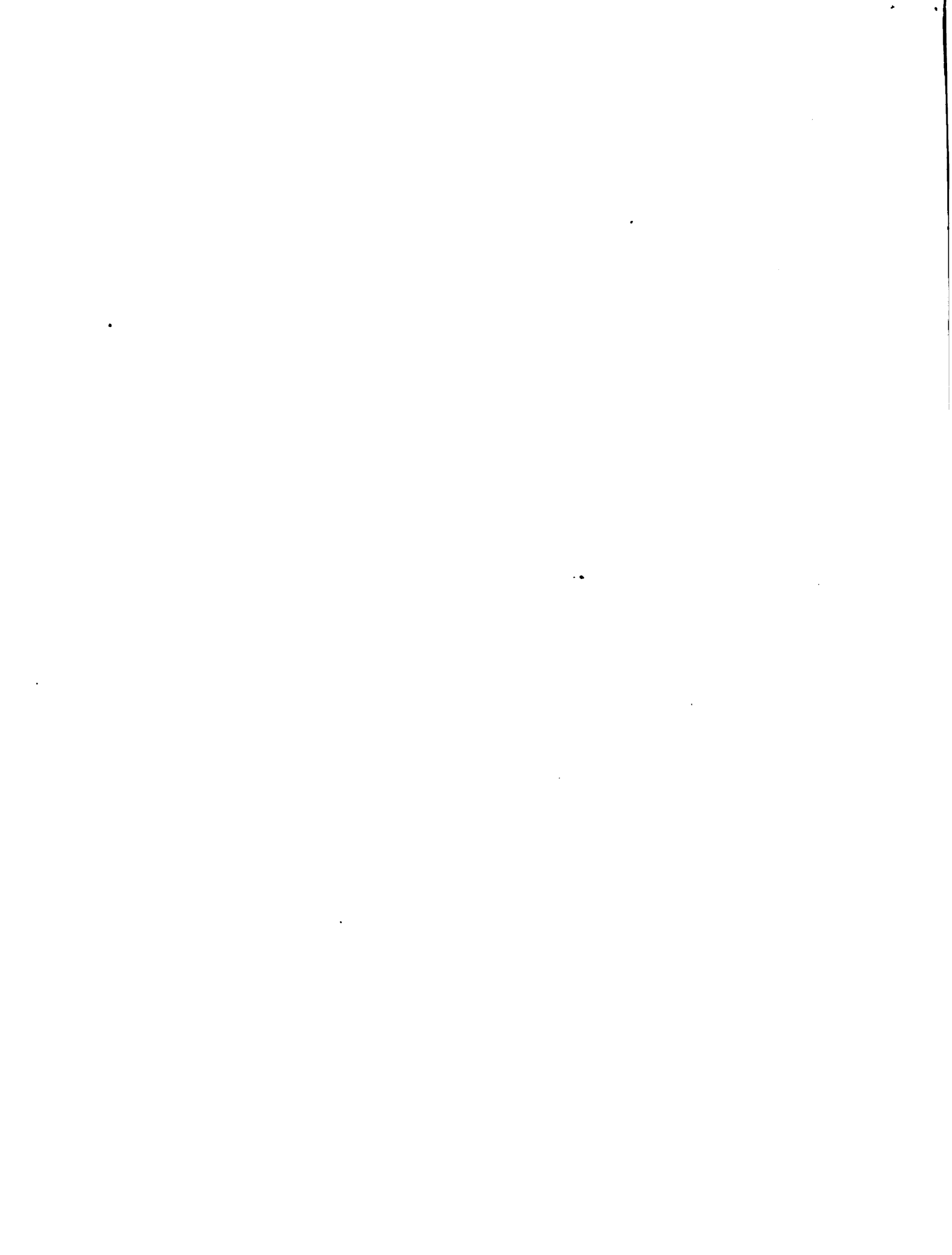
AGRICULTURAL PLANNING AND MANAGEMENT AND RURAL DEVELOPMENT:  
A PLANNER'S VIEW \*

Luis J. Paz Silva

- I. INTRODUCTION
  - II. THE FARMER, THE FAMILY AND THE COMMUNITY
  - III. THE COMMUNITY AND RURAL DEVELOPMENT
  - IV. THE OBJECTIVES OF RURAL DEVELOPMENT
  - V. RURAL DEVELOPMENT, THE DISTRIBUTION OF WEALTH  
AND THE TRANSFER OF POWER
  - VI. DECISIONS IN THE PUBLIC SECTOR
  - VII. THE PARTICIPATION OF THE POPULATION IN PLANNING  
AND ORGANIZING ITS OWN DEVELOPMENT
  - VIII. CONCLUSIONS
- BIBLIOGRAPHY

---

\* Prepared for the Round Table Discussion of the Twenty-fifth Meeting of the Technical Advisory Council of the Inter-American Institute of Agricultural Sciences, to be held in Mexico City, Mexico, September 24, 1980.



## I. INTRODUCTION

Agricultural planning is usually approached exclusively as a sectoral process; and rural development, despite the fact that it deals with expanses of territory, is often considered as a process independent of urban development. Both areas overlook the fact that both agricultural development and rural development should provide production and marketing services, as well as those satisfying family needs, in population centers of different degrees of importance in the national scheme.

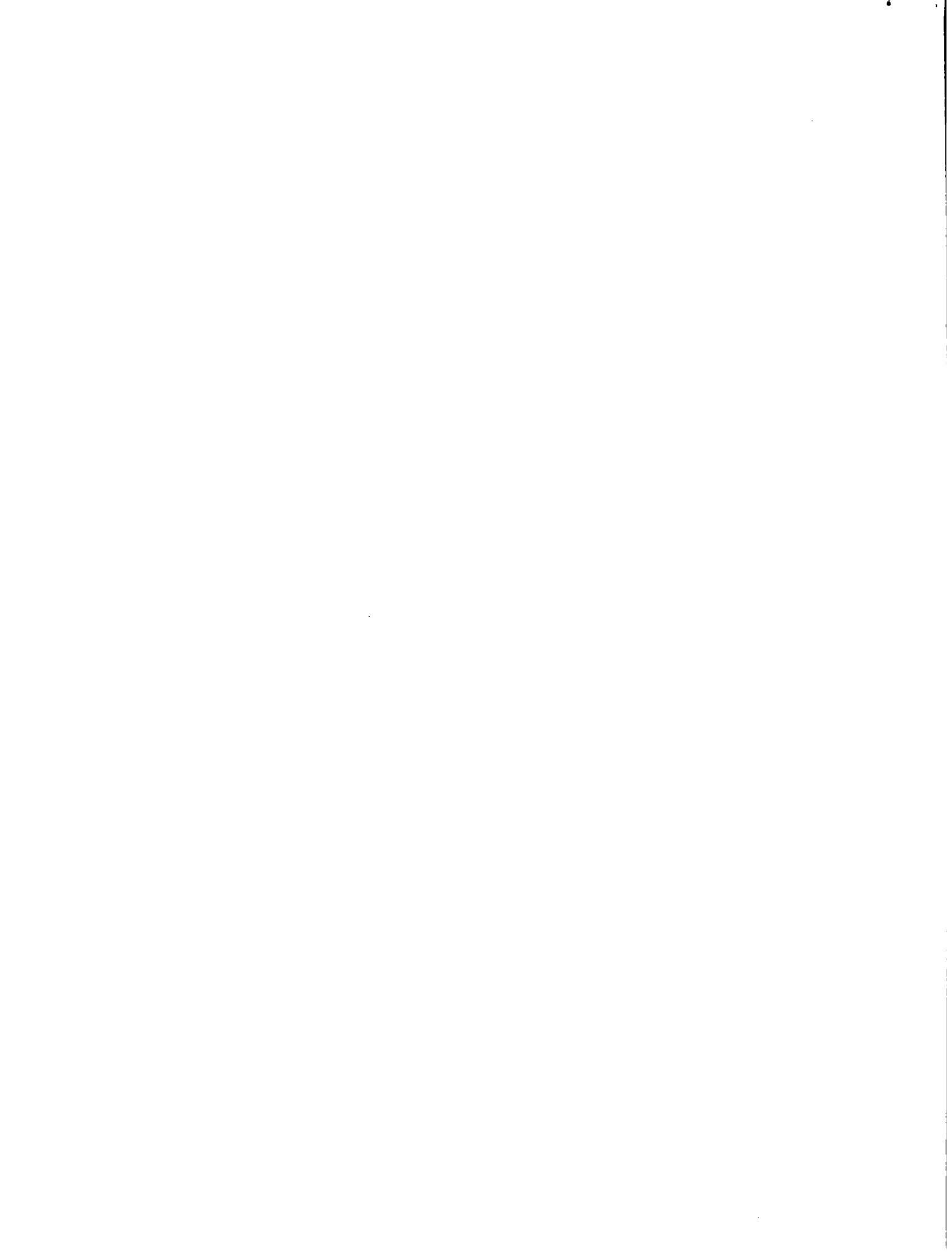
When agricultural planning and rural development are viewed on the national level, it is more difficult to interpret intersectoral and spatial relationships than when they are viewed on the regional, or even microregional and local levels.

Likewise, when working in sectoral plans, even agricultural products are treated independently in such a way that policy measures are adopted to encourage production of one commodity, as if varying its cultivation area were a factor isolated from the production of other commodities.

Similarly, sectoral plans generally view the campesino exclusively as a producer of agricultural products. If we move down to the local level, we see productive activity as a way of life, therefore there is a stronger relationship between the objectives of the campesino as a producer, a family member, a member of a community, and an individual.

By reducing the level of abstraction from the national to the regional, microregional and finally the local level, that is, by dealing directly with the families in a given location, we find ourselves once again viewing all the sectors as a whole, discovering that they are inseparable at this level.

This paper is a brief attempt to show how wrong it is to treat the rural dwellers simply as producers of agricultural goods, overlooking their motivations as family members, members of a community, and individuals. It also presents some ideas on urban-rural relationships. The development process implies a concentration of the population, because of the advantages of centralizing farm-related production and marketing



services, as well as family services needed for increasing general well-being.

This document will discuss the objectives of rural development and show a direct correspondence between what the people can do to bring about their own development, and what government policies and actions can do in the rural sector. The rural population must have clear motivations for acting in its own behalf. This can take the form of migration, if public policies do not provide incentives and support for popular initiative to develop the areas in which people live. Thus, rural development depends on decisions made by the public sector, and on the motivations they generate in the population, for either migrating or improving local services and environmental factors. By analyzing the decisions of the different public administration sectors, one can determine the negative or positive effects they will have on the rural environment. Planners and administrators should thus study these possibilities before proposing or adopting decisions that directly or indirectly affect the rural sector.

In some countries, the decision to work for rural development should be manifested in policies that alter the structure of resource ownership, especially land. Rural development cannot take place if resources and power are concentrated in the hands of small local or national groups. It is practically impossible to obtain the effective participation of the rural population in planning and organizing its own development, if the land is owned by a few, and people are not free to govern themselves.

This paper presents a methodology for involving the people in planning and organizing their own development, assuming that land tenure and ownership structures do not interfere with the organization and participation of the population, and that the government has made the decision to transfer power to local governments and to rearrange the public apparatus in order to create incentives and help the population solve its own problems, according to its own order of priorities.





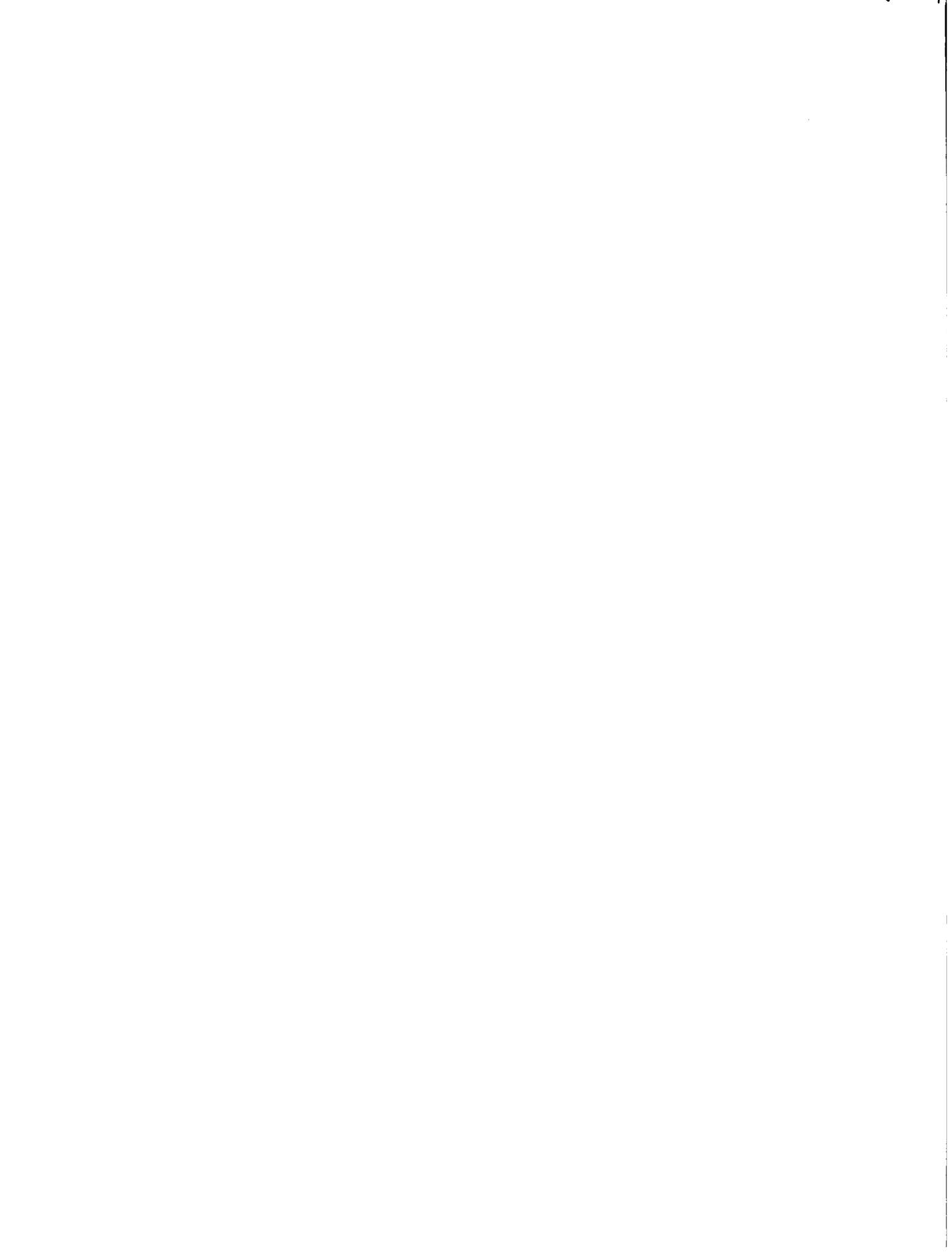
This paper does not presume to deal with national and regional planning, despite the fact that we consider them to be inseparable from microregional and local planning. It only deals with planning and organization for local development, based on the conviction that the true participation of the population starts at the very roots, and that only through the involvement of the greater part of the population in the planning, implementing and operating of local services, it is possible to obtain and accelerate rural development in any country.

## II. THE FARMER, THE FAMILY AND THE COMMUNITY

Planners and administrators need a better understanding of how agricultural units operate and how farmers or agricultural entrepreneurs make decisions. Furthermore, it should be kept in mind that farmers, like the managers of any productive enterprise, are family members, members of a community, and above all, individuals.

We know that many factors affect a farmer's decisions, mainly changes in climate, and variations in the prices of inputs and services required for production, and in the income expected or realized, through the marketing of their products. Other factors such as the availability of technological knowledge, inputs and services for producing and marketing facilities, are also important. They can lead farmers to change what they will produce and how much they will use of each of the factors required for production.

Planners recommend raising the prices of scarce resources and products in order to guarantee their efficient use. Politicians generally attempt to lower the prices of resources and products in order to maintain a favorable public image. The degree to which planners succeed in influencing politicians will determine the direction their decision will lean. A scarce resource, kept inexpensive by the government, will be inefficiently used by farmers. If the government increases prices, farmers will be obliged to make investments in order to use the resource more efficiently. Aside from increasing productivity, this will generate rural employment. Similarly, if the government lowers the usual market price of a product for the entire population, its consumption will tend to increase,



replacing similar products whose prices are allowed to fluctuate on the market. This would lead farmers to decrease production for lack of economic incentives. The size of the investments made by farmers for increasing the ongoing productive capacity of their agricultural units and for increasing productivity by using more appropriate quantities and qualities of technology for their crops and animals, will also depend to a large degree on government decisions.

If we consider the farmer not only as the manager of an agricultural unit, but also as a family member and the member of a community, we can better understand the manner in which decisions are adopted on how to use profits generated by agricultural activity. If there is little investment in services due to a concentration of the ownership of resources, and/or to excessive Government centralization, a portion of the farmers' surplus would have to be used to obtain services for the family outside the community; in the extreme case, this could mean migrating to the city. Instead of keeping their productive activities inside the local community, they have to move outside, thus limiting the generation of local employment. Likewise, their efforts to obtain needed family services, as soon as their income permits, will also take place outside the community, further diminishing the possibilities of local development.

---

Finally, neither planners nor politicians should forget that aside from biological needs, and meeting the needs for conveniences which tend to become indispensable, the farmer as an individual has psychological needs that, having once glimpsed the possibility of being satisfied, can be converted into true motivators of development. Thus, for example, the pride associated with belonging to a prestigious institution, or of being recognized as the leader of a certain activity, can transform the attitude of a person, or an entire community, from passive acceptance to a dynamic effort to solve problems and promote development.



### III. THE COMMUNITY AND RURAL DEVELOPMENT

Effective and concrete development takes place only through the total renovation of a community at the local level. "We view rural development as a process through which the dwellers of a given territorial environment make organized use of the productive means found in that environment, primarily for satisfying their own basic needs." (4) The true development of a country occurs when local self-sufficiency is encouraged on a massive national scale. This does not mean that the communities must become self-sufficient, but rather they should aim for it. The basic policy guideline should be that the entire population generate its own employment by using and improving its own resources, and by taking care of its own basic needs. In order for this to occur, the creativity of the population must be freed, and local economic activities must be created, expanded and diversified.

The principal factor blocking development is not the lack of resources, but rather their poor distribution and utilization. Nor is there a problem of lack of technology, but of a lack of systems for appropriate technology to reach the local level. The difficulty is that the local population does not participate in planning and implementing its own development, because of institutional obstacles, problems of individual behavior or inappropriate community organization. This is the true barrier for development. All the communities have the desire, initiative and capacity necessary to guide their own development towards self-sufficiency; the principal objective of development should be to eliminate barriers that prevent or limit their organization or action.

### IV. THE OBJECTIVE OF RURAL DEVELOPMENT

Fundamentally, there are three objectives that must be met for achieving rural development:

- a. Freeing the creative potential of the community.
- b. Creating, expanding and diversifying economic enterprises
- c. Providing basic services to the community.



A community's development basically depends on the ability of its population to organize itself, and on the manner in which local resources are owned and used for meeting the needs of the population. All groups underuse their creative potential to varying degrees, due to an incomplete understanding of their problems and lack of awareness of their own ability to solve them. A basic objective in the development process of \_\_\_\_\_ such a population is to help them achieve an explicit understanding of their problems, which will motivate them to organize themselves and make efforts to solve them.

However, it is not enough for the population to decide to act on its problems if it does not make a simultaneous effort to create, expand and diversify the community's economic enterprises. Development means that the community must generate productive employment and the economic means for establishing and operating services for the population. It is important for the community to generate a flow of capital by selling products and services in other areas, and to attract capital investments. Similarly, it is important to use local factors of production and services instead of purchasing them outside the community, as long as this means additional employment for the active local population. Development does not mean importing materials and using new machines when unemployed workers live in the community and local factors of production or raw materials are lying idle. In addition to underutilizing workers and local resources, when the community, as an economic unit, makes purchases from outside, it loses capital which otherwise would circulate internally, generating thus more employment and greater purchasing power for the population as a whole.

The final objective of the rural development process is to provide the community with basic services. Obviously, most governments do not have the capacity to provide all the services needed, but with the participation of the community itself, complemented with state services, it is more feasible that basic services will reach the bulk of the population.

The three objectives discussed above can be achieved to varying degrees by a population, if certain methods of participation are adopted,





depending partially on Government policy. For example, excessively centralized or paternalistic Governments hinder the liberation of a population's creative potential; policies on employment, and on the Economic, Agricultural, Industrial, and other sectors can limit or facilitate the creation or expansion of economic enterprises; and finally, the organization and training of selected members of the community can contribute more effectively to meeting the needs of a population in the short run, than the construction of an expensive building for delivering the service.

#### V. RURAL DEVELOPMENT, THE DISTRIBUTION OF WEALTH AND THE TRANSFER OF POWER

At the regional or national level of a capitalist economy or a social market economy, marketing laws determine the use of resources; therefore, it is difficult, if not impossible, for resources to be used for satisfying the needs of the poor. This is obvious in the cities of Latin American where the poor live in wretched conditions in slums, shanty towns, favelas, callampas, etc., while not far away are houses under construction, larger and luxurious than any in Europe or the United States.

Public investments suffer a similar fate, although not due to market forces. This has to do with political power, which is concentrated in urban centers, usually the capitals, and which channels the majority of public investments toward city inhabitants under much more favorable terms than those available to the rural dwellers.

The distribution of wealth defines the nature of demand and the use of resources, while political power defines the orientation of public investment. Thus, if poverty is concentrated primarily in the rural areas (low demand for goods and services) and if political power is concentrated in the cities, and especially in the capitals (concentration of public investment in the urban environment) only a decisive stance by the Government to decrease income inequities and decentralize political power will



lead to effective rural development. This statement is not meant to overlook the relationships between cities and the rural environment, or even between industrialized and less developed countries, where the development of the latter is essentially determined by the former.

Conditions in the rural environment are worsening vis à vis conditions in the urban environment. This is demonstrated by the current migration to the cities, which forces the governments to concentrate even more public investments in a losing battle to satisfy the employment and service needs of the new arrivals. The best way to decrease migration is to improve living conditions in the rural environment, which requires a reversal of the flow of capital and investment. The economic and social benefits of this type of change can be enormous, considering that the same capital can employ much more labor in the rural environment than in the urban environment. In the countryside, it is easier for public investments to motivate and mobilize the population to make its own economic and even labor contributions, to help carry out projects or provide services.

We obviously cannot ignore agrarian reform when speaking about the distribution of wealth in the rural environment. Rural development cannot take place in a country where land and other local resources are owned by a few. Neither local investment, community work, nor the effective organization of the population is feasible under these conditions. Agrarian Reform is the prerequisite of rural development.

Aside from transferring land ownership, agrarian reform should also involve providing technical assistance, credit, storage for productive factors, and efficient marketing services. It contributes to increase the local demand for services and products, and it fosters a market for relatively unsophisticated goods atuned to the needs of the campesino population.

These products can be produced locally, and for the most part with local resources. To reinforce this situation, the policies of the different administrative sectors of the government should be analyzed in terms of the employment they generate in the rural environment, and the manner in which they contribute the diversification of the economy of the population centers in the rural environment.



It is not enough to increase agricultural production, for discriminatory price policies that protect urban dwellers must be curbed, and profits generated in the rural sector must be spent locally and used for increasing the area's productive capacity.

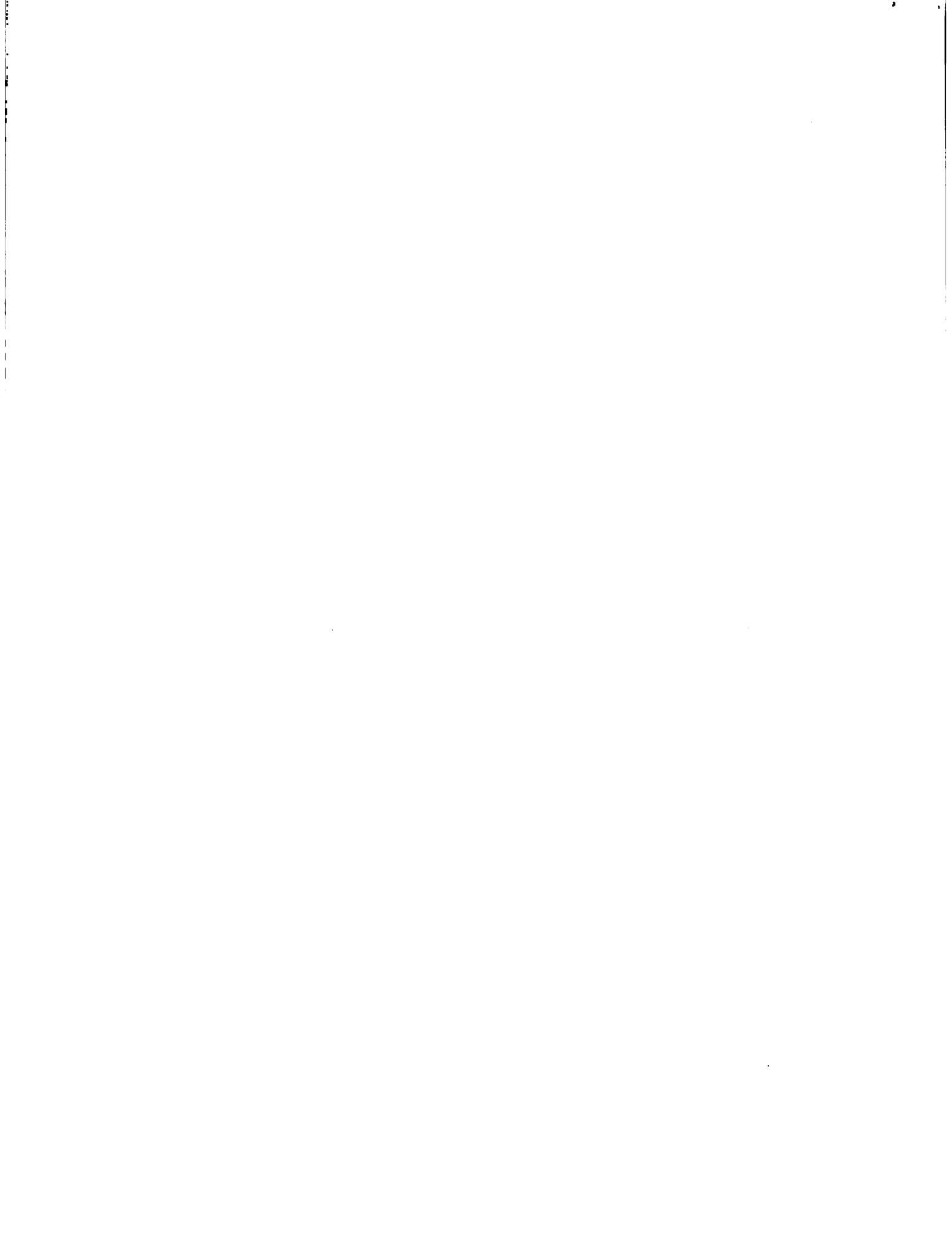
The development of a population requires that it have control over local activities and services, and for this to be feasible, it must have a democratic local form of government, with the population participating fully in planning, implementing and operating its projects and services.

Every town and region should have the political power necessary to direct the developmental process towards the satisfaction of the interests of the population. The planning and organization model presented below encourages local self-sufficiency. Should several neighboring communities apply it, the need to do joint planning would become more noticeable and a special regional administration would have to be organized for satisfying the common needs of the communities. For reasons of economy (comparative or geographic advantage or economies of scale), this could be set up in a central location to serve several communities. Regional planning, with the participation of representatives from different localities in the region, should eventually affirm or modify the relative importance of the population centers, thus facilitating the regional investment process.

## VI. DECISIONS IN THE PUBLIC SECTOR

Planning is commonly defined as a process oriented towards rationalizing decisions in order to reach the objective of social well-being. In efforts to fulfill this mandate, some "rationalist" planners, highly skilled in planning techniques, function theoretically and rigidly. They are over-concerned with the formal aspects of planning, such as releasing a formal plan or preparing routine reports that often do not expedite decision-making and do not take implementation into consideration.

Administrators and politicians, who are constantly under pressure from different and often opposing interest groups, must often adopt decisions which are not in keeping with, or even contrary to, the "rational" proposals of planners.



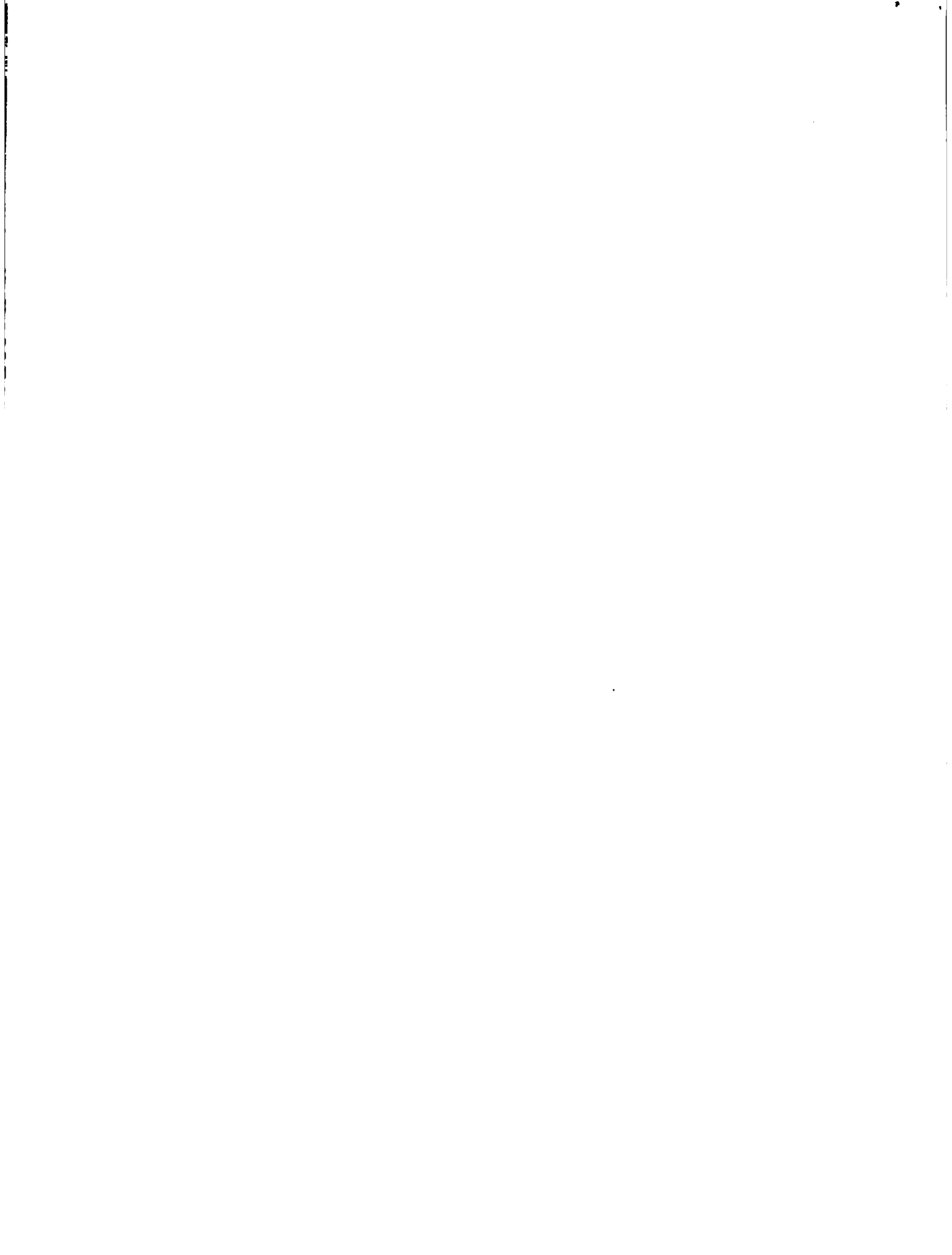
Political decisions emerge from political competition among several different interest groups. The apparently "rational" proposals of Planners cannot always give due considerations to these interests, which arise from many different sources. Decisions can thus be affected by the interests of political parties, union groups, trade associations, the inhabitants of specific geographic areas, transnational enterprises, personal political or economic interests, or even by the personal whim of the authorities.

These conflicts of interest, and the fact that planners tend to "rationalize decisions", frequently creates conflicts between planners and administrators in public administration (and to a lesser degree in the large enterprises of the private sector). No political authority likes to have a group of technical experts perform a technical, economic and social feasibility analysis, only to demonstrate that the politician's initiative is not viable.

Should this situation recur too often, the political authority will stop consulting planners, or get rid of those employees who insist on erecting obstacles, or who are "too theoretical" or "excessively bureaucratic."

On the other hand, it is often difficult for planners to understand why certain decisions are made. This occurs primarily for decisions based on the goal of maintaining power or preserving the balance of power. Thus, what may appear to be an "irrational" decision is actually an attempt to maintain a balance by adopting measures harmful to the economy or that decrease the efficiency of public administration. In view of the instability of most Latin American governments, it is easy to see that many decisions are made for maintaining power and not for promoting the general welfare. These situations also show up in so-called democratic governments, but they are obviously much more frequent under a dictatorship.

In periods of inflation, and faced with pressures from urban workers and opposition political parties, governments find themselves forced to subsidize basic foods. In this way, they attempt to offset the drop in





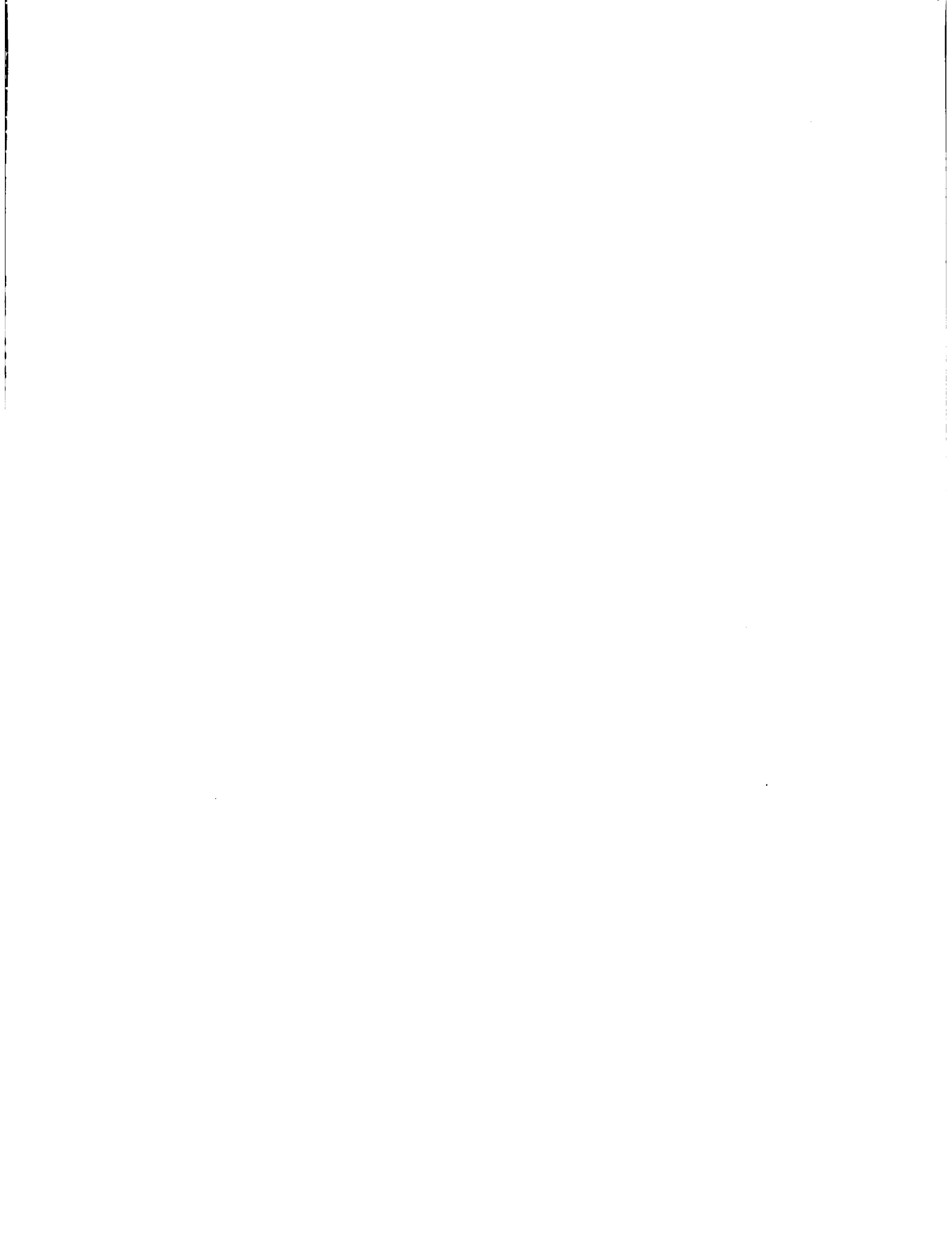
purchasing power of the population by adopting measures that cover only a few products. Because of the distortion generated in the relative prices of other products, the consumption of the subsidized products increases creating the need for additional increases in the subsidy. If local producers are not compensated for these low prices, production falls off and the government must face the more complicated problem of supply.

Furthermore, generalized subsidies primarily benefit those who consume the most, that is, the people with higher incomes. Generally, if a decision is made to subsidize food, it would best be implemented through direct subsidies to specific population groups in centralized areas. Examples are school breakfasts, services to nursing mothers, or public nutrition centers in poverty areas.

Also, it is common for political groups, farmers, and high-echelon employees of the ministries of agriculture to pressure for reductions in the interest rates on state bank loans to farmers. If the difference between reduced rates and the prime rates are not offset with funds from the Treasury, the bank will exhaust its supply of capital as the farmers increase their loans from the state bank instead of investing their own profits.

Subsidies on production factors and low prices on resources lead to the misuse of the means of production. This may promote waste and discourage regional, local or even farm-level investments for improving resource use. Thus, for example, "cheap" water in irrigated areas leads to over-irrigation. Priorities are not set on crops or irrigation zones, and there is no pressure to make investments or optimize the use of the water.

A conflict that commonly arises between planners and administrators is related to budget management. Plans often have rigid budgets. When funds are scarce because of decreases in production or falling international market prices, it is necessary to allocate large proportions of budget funds to pay the salaries of public administration staff members. Resources and working instruments are cut, which consequently decreases productivity and leads to the frustration and demoralization of the workers.



The same occurs with investment programs, which end up limiting themselves to large internationally funded projects, to the detriment of small, local investment projects, or specifically those that seek to increase production, especially through research.

All these decisions hurt rural development in one way or another. For this reason, mechanisms must be established for organizing the population and the public apparatus in order to reduce the effect, or alter the direction of these decisions.

Governments adopt many of these decisions without consulting with the planning system. A planning system should indeed study and analyze policy measure alternatives at the macro level; it should also, however, be able to concretely predict the effects these policy measures will have on the rural environment. Although the formal aspects of planning cannot be denied, an understanding and study of day-to-day activities and the local conditions of the population of a country should receive special interest and attention from the planners. Thus, they will be better able to understand and support politicians and administrators, as well as being alert to ways they can accelerate rural development, as a fundamental component of the national development.

## VII. THE PARTICIPATION OF THE POPULATION IN PLANNING AND ORGANIZING ITS OWN DEVELOPMENT

Individuals, families and communities have the desire and the capability to make continuous improvements in their conditions, if the barriers that hamper or limit their individual or collective action are removed.

Group actions that have resulted in concrete activities benefiting individual communities have usually occurred through the leadership of certain individuals who have organized themselves for carrying out a specific task of interest to most of the population. Features common to these successful endeavors are: a) The consensus of the population that the task or service was necessary or of high priority; b) the

Examen Final

x no mantenerse... Examen Final Examen Final a efectos de influencia de los resultados obtenidos, no lucran con las acciones, legados y herencias, para mantener el apoyo

4 Se celebran con los socios de la sociedad para reorganizar la estructura y reorganizar las actividades para su mejor

3. re adoptar acuerdos y acciones para el momento de los conflictos y conflictos que se produzcan de la sociedad

2 Se reserva y adquiere por el socio... Examen Final Examen Final en el caso de la sociedad de la sociedad y acciones que se produzcan de la sociedad

## FUNDAMENTOS DE LA EVALUACION SOCIAL DE PROYECTOS

## A. EVALUACION PRIVADA VERSUS EVALUACION SOCIAL

La evaluación de proyectos consiste en comparar los costos con los beneficios que éstos generan, para así decidir sobre la conveniencia de llevarlos a cabo. La evaluación privada de proyectos supone que la riqueza (el dinero) constituye el único interés del inversionista privado; es así como para la evaluación privada es importante determinar los flujos anuales de dinero (flujo de fondos) que para el inversionista privado implica el proyecto en cuestión. Para comparar los flujos netos temporales, utiliza la tasa de interés (costo de capital) que puede obtener o que debe pagar por estos fondos. Se concluyó que el proyecto era conveniente si acaso el valor actual del flujo de beneficios netos del proyecto era positivo; esto es, si acaso la inversión en el proyecto involucra para el inversionista un aumento en su riqueza mayor que el que podría obtener de utilizar esos fondos en su mejor inversión alternativa. En ausencia de préstamos, los beneficios (ingresos) anuales del proyecto provendrán de la venta de productos ( $X_i P_j$ ) y los costos (egresos) provendrán de la compra de insumos ( $Y_j P_j$ ); estos flujos se recibirán por  $n$  años, siendo  $r_t$  el costo de capital durante el año  $t$ . Así, el valor actual de los beneficios privados netos del proyecto será:

$$(1) \quad \text{VABPN} = \sum_{t=0}^n \frac{\sum_{i=1}^n X_{it} \cdot P_{it} - \sum_{j=1}^m Y_{jt} \cdot P_{jt}}{\prod_{k=0}^t (1 + r_k)}$$

donde  $r_0 = 0$ .



La evaluación social de proyectos consiste en comparar los beneficios con los costos que dichos proyectos implican *para la sociedad*; es decir, consiste en determinar el efecto que el proyecto tendrá sobre el bienestar de la sociedad (*bienestar social de la comunidad*).

Es claro que el bienestar social de una comunidad dependerá de la cantidad de bienes y servicios disponibles (producto o ingreso nacional)<sup>1</sup>, de la cantidad relativa de bienes y servicios recibidos por cada uno de los miembros que la componen (distribución personal de ese ingreso nacional); de las libertades políticas, del respeto al derecho de la propiedad, a las instituciones y al ejercicio de otros derechos humanos; de la movilidad social; del poderío militar de los países limítrofes; de las alianzas, avenencias y desavenencias con otros países; de la composición y monto de la inversión extranjera, y de otros factores que pudieran enumerarse. Desde el punto de vista "restringido" del economista profesional, la evaluación social de proyectos se limita a considerar solamente el efecto que el proyecto tiene sobre el monto y la distribución del ingreso nacional a lo largo del tiempo.

En términos del monto del ingreso nacional, los beneficios sociales anuales (brutos) del proyecto se miden por el aumento que dicho proyecto provoca en el ingreso nacional; los costos, por el ingreso nacional sacrificado (alternativo) por el hecho de haber efectuado este proyecto en lugar de otro (que es su mejor alternativa). Es así como el proyecto será "rentable" en la medida que el ingreso nacional generado por éste sea mayor (o por lo menos igual) que aquel que se hubiera obtenido de ejecutar el mejor proyecto alternativo.

Definiendo el precio social o sombra de los bienes y servicios de consumo final producidos por un proyecto  $P_i^*$  como su valor en términos del aporte que ellos hacen al producto nacional, y el precio social o sombra de los insumos utilizados por el proyecto  $P_j^*$  como el producto nacional sacrificado por el hecho de usarlos él, se obtiene que el beneficio social neto *directo* para un año "t" cualquiera es:

$$(2) \quad BSN_t = \sum_{i=1}^n X_i P_i^* - \sum_{j=1}^m Y_j P_j^*$$

El valor presente (valor actual) *social* del flujo de beneficios sociales netos directos del proyecto se obtendrá utilizando una tasa social o tasa sombra de descuento pertinente para cada año ( $r_t^*$ ):<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Es bastante razonable pensar que el bienestar privado y social depende más bien del monto y distribución del consumo nacional, en lugar del ingreso nacional.

<sup>2</sup> Todo el raciocinio precedente y la fórmula en (3) supone que la tasa social de descuento es igual al costo de capital de la sociedad (costo social del capital). En la medida que estas tasas difieran, el valor presente de los beneficios sociales netos del proyecto será distinto de aquel indicado en la fórmula (3). Tal como se explicara en el Capítulo I, muy especialmente en la discusión de las cuatro alternativas para explicar el valor tiempo del dinero, el proceso de capitalizar (descontar) un flujo de beneficios a una tasa del  $r^0/o$  implica cargar sobre la inversión un costo de capital anual del  $r^0/o$  y reinvertir el excedente que quede a esta misma tasa anual del  $r^0/o$ . Vale decir, el valor presente refleja el excedente que queda en el proyecto en cuestión comparado con lo que se hubiera obtenido de invertir dichos fondos en el proyecto alternativo que rinde  $r^0/o$ .





$$(3) \text{ VABSND} = \sum_{t=0}^n \frac{\left[ \sum_{i=1}^n X_{it} \cdot P_{it}^* - \sum_{j=1}^m Y_{jt} \cdot P_{jt}^* \right]}{\prod_{k=0}^t (1+r_k^*)}$$

donde  $r_0^* = 0$ .

La comparación de las fórmulas (1) y (3) muestra que los resultados de la evaluación social de un proyecto diferirá de los de una evaluación privada si acaso los precios y costo de capital *sociales* difieren de sus correspondientes valores *privados*.

Existen grupos de proyectos donde el precio privado de los bienes o servicios que producen son significativamente distintos de sus precios sociales. Este es el caso de los bienes públicos, donde el precio privado es como norma igual a cero; el de servicios que proveen proyectos tales como defensa nacional, algunas carreteras, calles y otros proyectos en que es difícil obtener una recaudación de quienes utilizan los bienes o servicios generados, y el caso de bienes que la sociedad de alguna forma ha decidido "objetar" (opio y heroína) o bien "fomentar" (parques nacionales, vacunaciones, educación primaria). Es claro que en estos casos el inversionista privado, motivado por la evaluación privada del proyecto, tomará acciones que pueden estar reñidas con el interés social: no querrá construir carreteras ni conservar parques nacionales. Las imperfecciones del mercado de bienes y servicios, provenientes de situaciones de monopolio y monopsonio, especialmente en los países latinoamericanos, constituyen otra razón para que la evaluación social de un proyecto pueda arrojar resultados diferentes y aun contradictorios a los que se obtienen de su evaluación privada o financiera y, por lo tanto, llevar a inversiones privadas subóptimas. Existen una serie de disposiciones legales (impuestos y subsidios, cuotas, prohibiciones, etc.), que también conducen a que los precios de productos e insumos en el mercado difieran de sus "verdaderos valores" —tal es el caso, por ejemplo, de las tarifas aduaneras o exenciones tributarias que vienen a hacer muy rentables para el empresario actividades que pueden no ser rentables desde el punto de vista del país en su conjunto. Las restricciones e incentivos al comercio exterior, además de introducir distorsiones en los precios de los bienes afectados, normalmente conducen a que el precio de mercado de las divisas difiera de su *verdadero* valor o costo para el país. Con lo que la rentabilidad privada de los proyectos relacionados con bienes y servicios internacionales (exportables e importables) diferirá de su correspondiente rentabilidad social. Por último, existen regiones donde, temporal o permanentemente, prevalecen condiciones de amplio desempleo de trabajadores, sugiriendo que el costo privado de la mano de obra para el empleador es distinto del verdadero costo que éste impone sobre la comunidad



cuando contrata un trabajador en el proyecto. Por estas y otras razones, la evaluación social de los efectos directos de un proyecto puede sustancialmente diferir de su evaluación privada.

La evaluación social de un proyecto puede también diferir de su correspondiente evaluación privada debido a que éste puede generar los llamados beneficios y costos sociales *indirectos*: costos o beneficios que no están incluidos ni en (1) ni en (3). Tal es el caso del descongestionamiento del tráfico urbano de superficie que conlleva la construcción de un ferrocarril subterráneo; el costo de contaminación ambiental que tiene una planta de celulosa que arroja desperdicios a un río; la menor importación de carne vacuna que implica la producción de azúcar de remolacha (ya que el ganado se come las hojas y coronas de las remolachas que se cosechan), o bien el caso de un proyecto hidroeléctrico que al desviar las aguas de un río disminuye las captaciones subterráneas. Estos costos y beneficios sociales indirectos han recibido también el nombre de *efectos secundarios* o *externalidades* de los proyectos. Así, los efectos (costos y beneficios) *directos*, están asociados sólo con los "primeros" efectos de las compras y ventas que efectúa el proyecto, mientras que los *indirectos* lo están con los "segundos".

Entre los beneficios y costos indirectos se incluyen los conocidos "encadenamientos hacia atrás" y "encadenamientos hacia adelante", cada uno de los cuales puede generar beneficios o costos sociales dependiendo de la distorsión que exista en los mercados de los productos afectados por el proyecto<sup>3</sup>. Estas consideraciones llevan a que el Valor Actual de los Beneficios Sociales Netos de un proyecto debe incluir lo indicado en (3) más:

$$(4) \quad \text{VABSNI} = \sum_{t=0}^n \frac{\text{BSI}_t - \text{CSI}_t}{\prod_{k=0}^t (1+r_k)}$$

Por último, la evaluación social de proyectos debe contemplar y considerar la existencia de beneficios o costos intangibles —no medibles, ya sea porque no es posible medir el concepto mismo (movilidad social) o bien porque no es posible valorar el costo o beneficio implícito (redistribución geográfica de ingreso). Dentro de los intangibles se incluyen los efectos que el proyecto tiene sobre aquellas otras cosas que razonablemente contempla la función social de bienestar de una comunidad; entre ellas, factores políticos y geopolíticos, distribución geográfica de la población, distribución geográfica del ingreso, distribución personal del ingreso, población en estado de extrema pobreza, movilidad social, etc.

Resumiendo, el valor actual de los beneficios sociales netos es:

$$(5) \quad \text{VABSNI} = \sum \frac{[\text{BSDN}_t + \text{BSIN}_t + W_t]}{\prod (1+r_k^*)}$$

<sup>3</sup> Sin embargo, ver Anexo al libro "Los efectos indirectos de los proyectos, su evaluación y su impacto distributivo".



donde  $W_t$  es el valor asignado a los beneficios intangibles que el proyecto genera en el año "t" y  $r_0^* = 0$ .

Recordando la fórmula para la tasa interna de retorno, la rentabilidad social de una inversión puede definirse como  $\rho^*$  en la ecuación (6):

$$(6) \quad 0 = \sum \frac{(\sum X_i P_i^* - \sum Y_j P_j^*)_t + (BSNI)_t + W_t}{(1 + \rho^*)^t}$$

La rentabilidad privada de la inversión, que es el indicador que incentiva la movilización de recursos en el sector privado, es  $\rho$  en la ecuación (7):

$$(7) \quad 0 = \sum \frac{(\sum X_i \cdot P_i - \sum Y_j \cdot P_j)_t}{(1 + \rho)^t}$$

Es claro que, por lo tanto, las inversiones privadas pueden tener rentabilidades sociales (verdaderamente económicas) muy distintas de las que obtienen los inversionistas privados. Si la sociedad desea que la inversión privada, que se moviliza en función de la rentabilidad que espera obtener para sí, tenga el mayor impacto posible sobre el bienestar económico de esa sociedad, debe buscar los medios para que la rentabilidad social de las inversiones se refleje adecuadamente en su rentabilidad privada. Para ello, deben tomarse medidas tendientes a que *los precios de mercado no mientan...* deben aplicarse políticas económicas que conduzcan a que los precios de mercado de productos e insumos reflejen fielmente sus verdaderos precios (valores y costos) sociales: hacer que  $P^* = P$ .<sup>4</sup> Por otra parte, deberán incentivarse —mediante subsidios u otros mecanismos— aquellas actividades que generen beneficios indirectos (secundarios) y externalidades positivas, en especial si acaso es cierto que el sector no las llevaría a cabo sin dichos incentivos, educación primaria, por ejemplo: hacer que  $\rho^* = \rho$ .

El tipo de cambio y el tipo de interés o costo de capital son dos importantes precios que tradicionalmente han sido muy manoseados en los países latinoamericanos. Políticas proteccionistas han discriminado a favor de la sustitución de ciertas importaciones y han discriminado así en contra de todo el sector exportador, disminuyendo con ello la rentabilidad social obtenida de las inversiones que sustituyen importaciones y desincentivando las inversiones en industrias exportadoras. El control sobre la tasa de interés y las prácticas de otorgar créditos baratos y dar franquicias tributarias ha incentivado la inversión en actividades y sectores de dudosa rentabilidad social. Así, las imperfecciones propias de los mercados, unidas a las intervenciones "mal diseñadas" del gobierno, conducen a rentabilidades sociales que difieren significativamente de las privadas.

<sup>4</sup> Alternativamente, y quizás más correcto, debería llegarse a que  $VABSNI = VABPN$ .



## B. LA EVALUACION SOCIAL Y EL CRECIMIENTO ECONOMICO<sup>5</sup>

### 1. El crecimiento económico

Hasta hace pocos años, el crecimiento económico se atribuía principalmente a la inversión total realizada por el país; de ahí que todo el énfasis de las recomendaciones al respecto estaba colocado en hacer esfuerzos para aumentar el nivel de la inversión a través de un mayor ahorro interno y externo. No se daba mucha importancia a la composición de esa inversión y se desestimaba el aporte que podía realizar el factor trabajo. Este enfoque, bastante simplista, se encuentra típicamente en los escritos de los años 50 y 60, grandemente influenciados por los "modelos del tipo Harrod-Domar".

Desde mediados de la década de los sesenta se han hecho una serie de investigaciones para explicar el crecimiento económico —el crecimiento del ingreso nacional— de los países en función de un "modelo" más realista y completo. En esencia, este modelo dice que el ingreso nacional crece como consecuencia de que crece el acervo de capital y de trabajadores efectivamente utilizados en el país; vale decir, crece como resultado de que el país acumula capital a través de tener inversión neta positiva y como resultado de que aumenta el número de personas productivamente empleadas. En sus primeras formulaciones, el modelo era muy sencillo, y como consecuencia de ello logró "explicar" sólo una pequeña fracción del crecimiento experimentado en los países sometidos a investigación econométrica. En efecto, sólo pudo explicarse aproximadamente el 45-50 % del crecimiento habido, con lo que el grado de ignorancia de los economistas podía estimarse entre un 50-55 %. Las investigaciones más recientes han desagregado este modelo, distinguiendo entre inversiones que se realizan en bienes físicos y en seres humanos, además de distinguir entre las que se realizan en distintos sectores de la economía. Con esto, el grado de ignorancia de los economistas respecto del crecimiento económico ha podido disminuirse sustancialmente, aunque no del todo. Será, creo, imposible comprender de lleno el proceso de crecimiento, ya que éste depende de una serie de factores que ya sea son incuantificables o desconocidos.

En términos de una fórmula, la tasa de crecimiento del producto,  $t$ , puede explicarse como el resultado de que el país invierte un porcentaje  $I$  de su ingreso, del cual invierte la proporción  $\alpha_i$  en cada uno de los posibles sectores o actividades "i", donde obtiene una rentabilidad de  $\rho_i^*$ . Además, el crecimiento puede explicarse por el aumento porcentual de la fuerza laboral activamente empleada en cada uno de los sectores "j",  $F_j$ , multiplicado por su contribución al producto nacional,  $a_j$ ; por último, habrá un residuo  $R$ , que no podemos explicar y que podemos atribuir a cosas como confianza, orden público, calidad de la política económica, cohesión social, cambio técnico, etc. Esta fórmula sería la siguiente:

$$(8) t = I(\alpha_1 \rho_1^* + \alpha_2 \rho_2^* + \dots + \alpha_n \rho_n^*) + (F_1 a_1 + F_2 a_2 + \dots + F_m a_m) + R$$

<sup>5</sup> FONTAINE, Ernesto R., "Proyectos, Planificación y Crecimiento Económico: ¿Más o Mejores Inversiones?" Notas de la conferencia dada en el Seminario de Evaluación Social de Proyectos y Programación de Inversiones. (Santiago de Chile, septiembre de 1974).





Tomemos como ejemplo un país que invierte el 15% de su ingreso nacional y en donde la productividad de la inversión es en promedio un 10%; con esto, el país estaría creciendo al 1,5% como resultado de su esfuerzo de inversión. Si, en estas circunstancias, el empleo nacional crece el 3% y el factor trabajo participa con un 60% del producto, el crecimiento atribuible al factor trabajo sería de 1,8%. Vale decir, nuestro "modelo" indicaría que el país crece al 3,3% por año; 1,5%, debido a la acumulación de capital y 1,8% debido al mayor empleo nacional. Si el país crece al 7% nuestro modelo no ha logrado "explicar" un residuo de 3,7%. Veamos ahora con más detalle la parte referida a inversiones.

Supongamos, para mayor simplicidad, que sólo hay tres sectores. Estos reciben el 10%, 30% y 60% de la inversión total del país; vale decir, el país invierte el 1,5%, 4,5% y el 9% de su ingreso, respectivamente, en estos tres sectores. Para una rentabilidad promedio de 10% para la inversión, puede darse el caso que la rentabilidad en cada uno de los sectores es 40%, 10% y 5%. Puestos estos datos en la fórmula, se tiene:

$$t_i = 0,015 \times 0,40 + 0,045 \times 0,1 + 0,09 \times 0,05$$

$$t_i = 0,006 + 0,0045 + 0,0045$$

$$t_i = 0,015 = 1,5\%$$

Vale decir, se obtiene que la contribución del proceso de inversión al crecimiento es de 1,5% por año. ¿Cómo aumentar esta contribución? Obviamente, podrá aumentarse mediante un aumento del esfuerzo de inversión total —la visión más tradicional al problema del crecimiento. El esfuerzo de inversión deberá necesariamente exigir un aumento del ahorro nacional o bien un aumento de la deuda externa, no siempre fácil de hacer. Además, se podrá aumentar la contribución por medio de una reasignación de las inversiones desde los sectores donde rinde sólo un 5% hacia los sectores donde rinde 40% y 10%. Por ejemplo, si se detienen o eliminan los proyectos que rinden sólo 5% y se destinan esos fondos a los sectores más productivos —de manera que se elimina el sector que rinde 5% y los otros dos se llevan cada uno un 50% del presupuesto de inversión— la contribución de la inversión al crecimiento puede elevarse hasta 3,75%.

$$t_i = 0,075 \times 0,40 + 0,075 \times 0,10$$

$$t_i = 0,0375 = 3,75\%$$

Si todo se invirtiera al 40% y se dejara de invertir al 10%, la contribución de la inversión subiría hasta el 6%; ¡cuatro veces su contribución actual!

En el caso más realista de que sólo puede hacerse un cambio menos drástico en la composición de la inversión —aumentar desde un 10% al 20% las



cantidades que se invierten en el sector que rinde 40 % y aumentar desde 30 % al 70 % la cantidad que se invierte en el sector que rinde el 10 %, dejando sólo un 10 % en proyectos con rentabilidades del 5 %— la contribución al ingreso nacional del proceso de acumular capital podrá aumentarse a 2,325 % : ¡en más de un 50 %! Para obtener este mismo aumento por medio de mayores inversiones, deberá aumentarse correspondientemente el esfuerzo de ahorro interno y externo del país: el coeficiente de inversiones deberá aumentarse desde el 15 % al 23,25 % del producto nacional, algo verdaderamente difícil de lograr.

Es difícil aumentar el coeficiente de ahorro nacional (interno) por varios motivos económicos, políticos y sociales. Entre otros, vale la pena referirse a los siguientes. Debido a que el ahorro es por definición igual al ingreso menos el nivel de consumo, sólo será posible aumentarlo mediante una contracción del consumo nacional; parece en verdad imposible, por no decir inhumano, reducir más aún el nivel del consumo mantenido por la gran masa de la población en la mayoría de los países latinoamericanos, por lo que la carga debe recaer sobre la minoría compuesta por las clases medias altas y por los ricos. Los esfuerzos por aumentar el ahorro público a través de una mayor tributación (a los ricos) no siempre han resultado en un aumento del ahorro nacional. Por un lado, la propensión a ahorrar del sector público puede no ser mayor que la del sector privado, con lo que la mayor tributación podría conducir incluso a una disminución del ahorro nacional. Por otro lado, la mayor tributación a las rentas incentivará la fuga de ahorros al exterior, con lo que se hace más difícil que el aumento en el ahorro público pueda venir a compensar la disminución que se produce en el ahorro privado nacional que queda en el país. Es interesante observar las cifras para Latinoamérica durante los últimos decenios; ellas muestran aumentos sustanciales del ahorro público frente a aumentos insignificantes en el ahorro total. Es también difícil, en estos días, aumentar el ahorro externo a los niveles requeridos para provocar un aumento dramático en el coeficiente de inversión de nuestros países; por lo demás, los créditos externos deben pagarse, y no es mucho lo que se progresa si acaso la rentabilidad de las inversiones adicionales permitidas por este ahorro externo no es significativamente superior al costo del crédito.

Con las observaciones y ejercicio anterior, se ha querido mostrar cómo es que una reasignación de los escasos fondos de inversión puede conducir, con menor sacrificio, a mayores tasas de crecimiento. Por desgracia, este simple hecho no ha sido suficientemente destacado hasta ahora. Para reasignar los recursos disponibles del sector público será necesario, primero, tener mayor información sobre las verdaderas rentabilidades de los proyectos y, segundo, idear mecanismos que conduzcan a una programación de las inversiones que tome más en cuenta dichas rentabilidades. Para reasignar los recursos del sector privado será necesario establecer reglamentaciones y esquemas de premios y castigos, donde su magnitud guarde una relación más estrecha con la contribución que dichas inversiones hacen al producto social.

## 2. *¿Qué es capital?*

Las definiciones más tradicionales de capital —en especial aquella utilizada en las cuentas nacionales— consideran “capital” cosas tales como monumentos en plazas



públicas, y consideran como consumo o gasto corriente el sueldo de profesores, médicos y nutrición infantil. La evidencia ha demostrado que la rentabilidad a las inversiones en capital humano —donde el proceso de inversión se realiza mediante el trabajo de las enfermeras, médicos y profesores— es en países como el nuestro sustancialmente mayor que la que se obtiene de inversiones en bienes físicos y seguramente mucho mayor que la que se obtiene de un gran número de otras inversiones que realiza el sector público. Los gastos en programas de nutrición infantil constituyen también un gasto de inversión, ya que la ausencia de una adecuada dieta a tempranas edades conduce a daños permanentes en la capacidad intelectual y motora de las personas. Con lo anterior no se ha querido, por supuesto, dar una definición de capital; sólo he pretendido advertir que el capital no tiene por qué manifestarse en una cosa física y tangible, y que cosas que hasta hace poco se consideraban consumo, son en efecto gastos que permiten elevar la productividad o riqueza de un país.

### 3. *¿Qué es rentabilidad?*

En la fórmula (8) se incluyeron los  $\rho_i^*$  para representar la verdadera rentabilidad o contribución de las inversiones netas al crecimiento económico. Estos  $\rho_i^*$  se asemejan más a lo que se ha llamado rentabilidad o productividad social del capital que a lo que comúnmente se entiende por rentabilidad del capital para el dueño del capital. En efecto, puede haber actividades con grandes rentabilidades para el capitalista que, sin embargo, pueden contribuir hasta negativamente al crecimiento del ingreso nacional; asimismo, puede haber otras con rentabilidad baja o negativa para el empresario y que signifiquen altas contribuciones al crecimiento del producto nacional. Casos de lo primero pueden ser ciertas industrias sustitutivas de importaciones que estén altamente protegidas y que actúen como monopolios nacionales; casos del segundo pueden ser hospitales, escuelas, carreteras, electrificación rural, etc.

### 4. *La evaluación social de proyectos*

La evaluación social de proyectos persigue justamente *medir* la verdadera contribución de los proyectos al crecimiento económico del país. Esta información, por lo tanto, debe ser tomada en cuenta por los encargados de tomar decisiones para así poder programar las inversiones de una manera que la inversión tenga su mayor impacto en el producto nacional. Sin embargo, debido a que la evaluación social no podrá medir todos los costos y beneficios de los proyectos, la decisión final dependerá también de estas otras consideraciones económicas, políticas y sociales. Habrá proyectos con altas rentabilidades sociales medidas que a su vez generan otros beneficios que no ha sido posible medir (tales como belleza, distribución personal del ingreso más deseable, mejor defensa de las fronteras, etc.); estos proyectos obviamente deberán realizarse. Habrá otros que tienen rentabilidades sociales medidas negativas y que también generan costos sociales



intangibles, los que de ninguna manera querrán emprenderse. Sin embargo, habrá casos de proyectos que teniendo rentabilidades sociales medidas positivas generan costos intangibles, y otros que teniendo rentabilidades medidas negativas inducen beneficios sociales intangibles. Es en estos últimos casos donde la evaluación social del proyecto tiene una gran utilidad, puesto que ella arroja la información que es la más pertinente para la toma de decisiones. Por ejemplo, si la evaluación social de un proyecto de irrigación en una zona pobre y fronteriza indica que los costos sociales del proyecto exceden los beneficios en \$ X por año, el encargado de tomar la decisión podrá comparar esta cifra —que es el verdadero costo en términos de producto nacional— con el beneficio de elevar el nivel de ingreso en esa zona (redistribuir el ingreso) y disminuir la probabilidad de un conflicto fronterizo. El costo neto financiero del proyecto, sin embargo, puede ser \$ Y ≠ \$ X por año, información que es útil para el Ministerio de Hacienda o Banco Central, pero que no debe influir sobre la decisión de realizar el proyecto.

La evaluación social de proyectos es asimismo utilísimas para el caso de tomar decisiones respecto de proyectos que significan un drenaje al presupuesto nacional: de proyectos que tienen rentabilidad privada negativa y que, por lo tanto, requieren de subsidios para operar. Por ejemplo, ¿se justifica el subsidio que el Estado ha establecido a las exportaciones de un producto “no tradicional”?, ¿a los ferrocarriles?, ¿al carbón?

Por último, la evaluación social de proyectos es útil también para el diseño de políticas económicas que incentiven o desincentiven la inversión privada. Por ejemplo, si acaso es cierto que el llamado precio social de la divisa es mayor que el precio fijado por el Banco Central a los exportadores, deberán buscarse políticas que incentiven al sector exportador y sustitutivo de importaciones no protegidos; si es cierto que el precio social de la mano de obra es menor que el salario de mercado, deberán buscarse maneras de alentar las industrias más intensivas en el uso de la mano de obra y desalentar la importación y utilización de maquinaria (capital) que la desplaza, etc.

Quisiera terminar estas observaciones señalando que la evaluación social puede actuar como un sustituto de lo que podríamos llamar el “market-test” o mecanismo de incentivo y de control para la inversión pública. El mercado es quien guía la inversión privada a través de premios y castigos —esperados y efectivos— a quienes invierten. Para la inversión pública no existe, como norma, un mecanismo eficiente y claro de incentivos y control con premios y castigos a quienes toman las decisiones. Por desgracia es “Moya” (el pueblo) quien normalmente ha sufrido el castigo y pagado el costo de decisiones públicas mal tomadas.

##### 5. La contribución de la inversión pública y la privada

La contribución de la inversión al crecimiento económico,  $t_1$ , puede representarse como:

$$(9) t_1 = I [\alpha \rho_u^* + (1-\alpha) \rho_r^*]$$





donde  $\alpha$  es el porcentaje de la inversión neta efectuada por el sector público,  $\rho_u^*$  es la rentabilidad social de la inversión del sector público y  $\rho_r^*$  es la rentabilidad social de la inversión efectuada por el sector privado. ¿Cómo aumentar la contribución de la inversión al crecimiento?

Primeramente, aumentando  $I$ , que fue, como dijimos, la receta tradicional. A pesar de que la evidencia empírica muestra que ahorro nacional total es bastante insensible a las tasas de interés, sin duda que el hecho de permitir el funcionamiento más libre del mercado de capitales —mejores tasas de interés para ahorrar y mayor diversidad de instrumentos de ahorro— conducirá a un aumento de la proporción del ingreso nacional que se destina al ahorro-inversión. El mejor funcionamiento del mercado de capitales conducirá también a un aumento del  $\rho_r^*$ , ya que brindará financiamiento a las empresas que tengan “buenos” proyectos y desincentivará la utilización de excedentes financieros en proyectos que rinden menos que las oportunidades que ofrece el mercado de capitales.

En segundo lugar, cambiando el tamaño de  $\alpha$ : ésta debe aumentarse (disminuirse) en la medida que los proyectos “marginales” del sector público tengan una rentabilidad social mayor (menor) que la de los proyectos marginales en el sector privado.

En tercer lugar, aumentando la rentabilidad social de las inversiones privadas. Si, como es obvio, la movilización de recursos en el sector privado responde a las rentabilidades esperadas de las inversiones, deberán buscarse los mecanismos para conseguir que la rentabilidad privada de las inversiones refleje su rentabilidad social. Para ello, los precios privados de productos e insumos deben igualarse a sus correspondientes precios sociales y debe compensarse al inversionista privado por las externalidades que dichas inversiones pudieran generar. De esta forma, el inversionista privado no tendrá incentivos para realizar inversiones con “baja” rentabilidad social.

Por último, aumentando la rentabilidad social de las inversiones públicas  $\rho_u^*$ , que es el tema de la siguiente sección.

### C. LA EVALUACION SOCIAL Y LA PROGRAMACION DE INVERSIONES

Nadie puede negar el hecho de que en la mayoría de los países las asignaciones del presupuesto de capital a los distintos ministerios y reparticiones públicas poco tienen que ver con la calidad de los proyectos que tienen en ejecución o en cartera; que la necesidad de gastar ese presupuesto muchas veces lleva a que algunas entidades ejecuten proyectos de escasa o negativa rentabilidad social y que la falta de presupuesto obliga a otras a tener que postergar la ejecución de proyectos de alta rentabilidad social. Es decir, nadie puede negar el hecho de que las rentabilidades sociales de los proyectos marginales ejecutados por cada repartición deben ser en extremo diferentes, de modo que una reasignación del presupuesto de capital resultará, con plena seguridad, en un aumento de la contribución que la inversión pública hace al crecimiento económico.

Por otra parte, no hay tampoco dudas de que la capacidad de gestación de proyectos en las distintas entidades está ineficientemente distribuida en la



mayoría de nuestros países; por lo general, los ministerios de Obras Públicas y de Agricultura tienen equipos bien entrenados de preparadores y evaluadores de proyectos y, como norma, son escasos o nulos los equipos en ministerios tan importantes como los de Salud y Educación. De modo que, en la medida que las asignaciones presupuestarias dependan en parte de la cantidad de proyectos que están adecuadamente preparados y de que la disponibilidad de créditos externos dependa muy fundamentalmente de ello, algunas entidades y ministerios ven disminuidas sus posibilidades de obtener fondos, no porque no haya buenas oportunidades de inversión, sino porque no tienen los equipos de técnicos requeridos para adecuadamente identificarlas y preparar y evaluar los proyectos correspondientes. Es decir, con toda probabilidad ha de ser alta la rentabilidad social de formar equipos nacionales de técnicos capaces de identificar y preparar proyectos en todas las entidades del sector público; o bien, asignar fondos de preinversión a los ministerios que no cuentan con dichos equipos para que así puedan contratar los servicios de consultores.

No hay tampoco dudas que son escasos los cuadros técnicos capaces de evaluar correctamente y con técnicas modernas los verdaderos costos y beneficios que los proyectos ocasionan al país, de modo que es escasa, nula o equivocada la información que reciben los encargados de tomar las decisiones sobre proyectos. Esta escasez de técnicos y de información varía de país en país, pero es lo suficientemente grave como para, incluso, afirmar que hasta en los países más avanzados es poca la influencia que están teniendo en las grandes decisiones de inversión pública.

Por último, debe reconocerse que es prácticamente imposible parar la realización de un proyecto de inversión una vez que se haya terminado su estudio de factibilidad técnico-económica, ya que serán muchos los compromisos que se adquieren y las expectativas de ganancias que surgen con motivo de este estudio. Con pocas excepciones, la experiencia muestra que después de esta etapa es casi nada lo que puede hacerse, incluso respecto de cosas tan importantes como son su localización, tecnología de construcción y de operación, tamaño y momento en que es más conveniente iniciar su construcción. Si es que en verdad se desea influir sobre la calidad de los proyectos que finalmente se incluirán en el programa de inversiones públicas, deberá establecerse un mecanismo de mayor control *a nivel de estudio de prefactibilidad o de perfil*. En función de estos estudios podrán eliminarse sin mayores dificultades los proyectos "malos" y fijar claros términos de referencia para la elaboración de los estudios de factibilidad y diseño de sólo aquellos que parecen prometedores.

Las realidades mencionadas más arriba naturalmente conducen a sugerir que el diseño de un mecanismo o sistema eficiente de información y de decisión en materia de proyectos debe contemplar, entre otros, los siguientes factores: (a) el establecimiento de una oficina central de evaluación de proyectos en un Ministerio de Coordinación o en un organismo de Planificación Nacional que deberá llevar un completo y permanentemente actualizado inventario de proyectos; (b) la creación o fortalecimiento de oficinas de identificación y preparación de proyectos en cada uno de los ministerios y otras entidades de inversión pública; (c) el ofrecimiento de programas de adiestramiento en



preparación y evaluación de proyectos para así capacitar el personal que integre las oficinas; (d) la creación de un fondo de preinversión que venga a incentivar y permitir la identificación y la preparación de estudios de prefactibilidad para muchos proyectos, y financie la realización de estudios de factibilidad hechos de acuerdo con los términos de referencia estipulados por la oficina central de proyectos, y (e) dar la autoridad suficiente a la oficina central para eliminar los proyectos cuyas rentabilidades sociales no lleguen a los límites establecidos.

Este sistema, que si bien persigue en último término controlar, ha de ser lo suficientemente abierto como para que, mediante un constante diálogo entre la oficina central y las sectoriales, se convierta en un factor dinamizante de la inversión pública<sup>6</sup>. De esta forma, el sector público estará aumentando su contribución al proceso de desarrollo de nuestros países mediante una elevación de la rentabilidad social de sus inversiones.

---

<sup>6</sup> Ver Cap. XV.

2

PROPUESTA DE GUÍA PARA LA EVALUACION DE  
PROPLAN/A

1. INTRODUCCION

Dé acuerdo al Convenio entre el IICA y la Fundación W. K. Kellogg, el proyecto PROPLAN/A debe ser sometido a una evaluación final que permita determinar los resultados generados durante su ejecución. El presente documento contiene la propuesta del procedimientos y actividades necesarios para llevar a cabo dicha evaluación. En este sentido el documento señala su propósito, productos esperados, calendario de actividades, costos estimados y términos de referencia para los evaluadores.

2. PROPOSITO DE LA EVALUACION

La evaluación final tiene como propósito principal, establecer los avances y logros del proyecto multinacional de ámbito hemisférico PROPLAN/A, tanto en el desarrollo y adaptación de modelos, metodología e instrumentos de dirección como en su utilización apropiada a la realidad en que actúan las instituciones del sector público agropecuario de países seleccionados. Igualmente, se espera analizar las características y resultados de la modalidad de cooperación técnica de IICA/PROPLAN, en términos de su efectividad en función de las condiciones de los países.

Además, se espera que se verifique el grado de contribución del Proyecto a los objetivos del Programa IX, y que se analicen las posibilidades de que una vez consolidado éste, constituya el vehículo más apropiado para prestar una cooperación sistemática a una gran parte de los países de América Latina y el Caribe. Lo anterior es particularmente básico porque a través de ese programa, el IICA dispone de la infraestructura institucional y de la modalidad de operación, básicas para otorgar continuidad y cimentar los logros de los esfuerzos desarrollados conjuntamente con la Fundación W. K. Kellogg.

3. PRODUCTOS ESPERADOS DE LA EVALUACION

Los objetivos del Proyecto (1), según se transcriben en su versión actualizada con base en el Convenio original con la Fundación son los siguientes:

---

1) Véase Documento PROPLAN 17, Págs. 24 y 25.





### Objetivo General

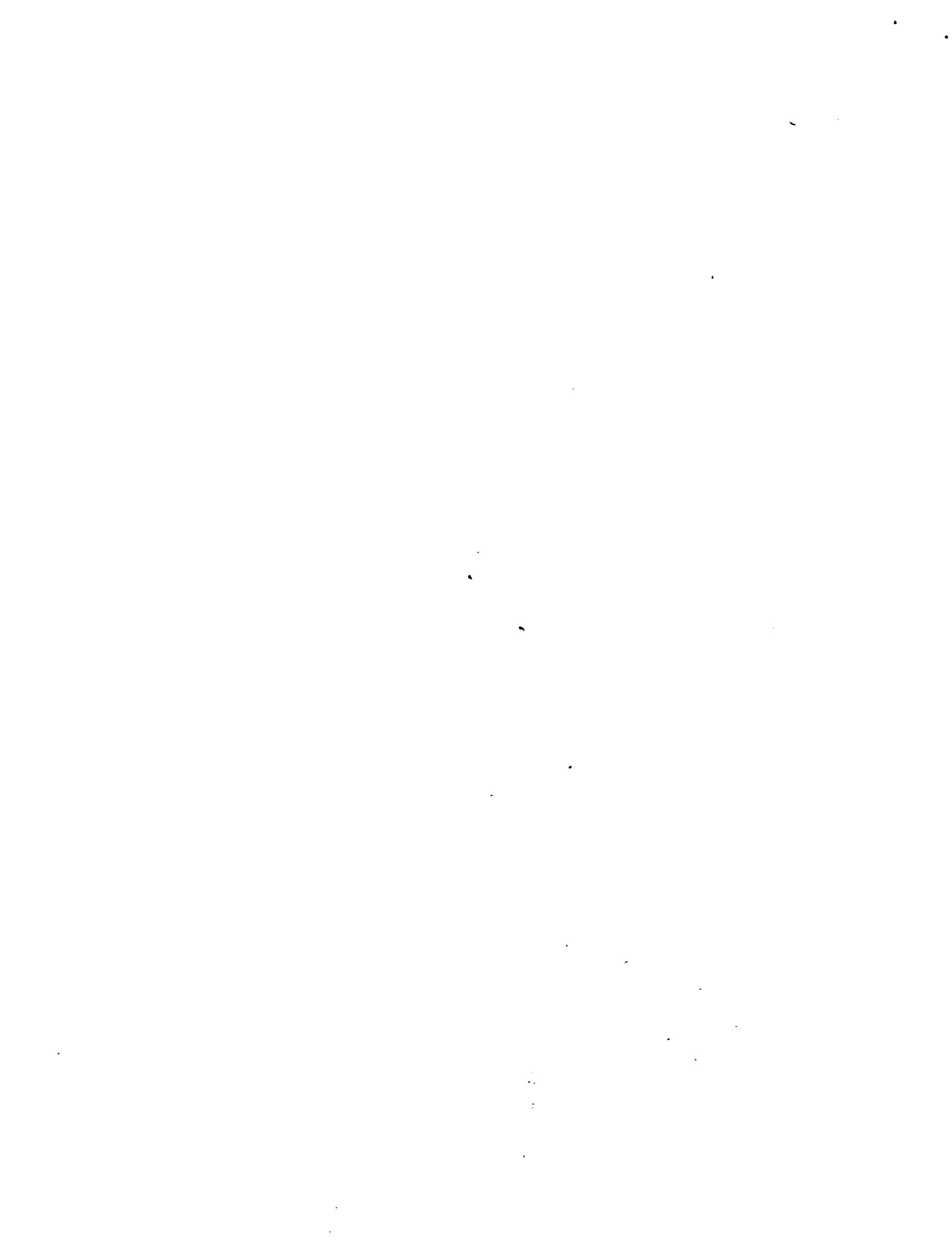
Fortalecer instituciones públicas de los países de América Latina y del Caribe vinculadas con el desarrollo rural, en sus esfuerzos por captar, y responder a, las necesidades de la población rural de escasos recursos.

### Objetivo Específico

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

### Objetivos Intermedios

- a. Comprometer activamente a instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, en términos de recursos y política institucional, al mejoramiento de sus mecanismos de dirección como medio fundamental para lograr los objetivos de desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.
- b. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, lleguen a una situación de mejoramiento autosostenido de su desempeño organizacional y capacidad para llevar adelante los procesos de planificación y ejecución de las políticas para el desarrollo rural.
- c. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural tanto a nivel local, regional como nacional, implementen exitosamente instrumentos de dirección orientados al mejoramiento de su capacidad organizacional.
- d. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, generen vínculos institucionales apropiados con las organizaciones de usuarios y demandantes de servicios públicos en el ámbito rural.
- e. Establecer una red hemisférica de información destinada a identificar, adaptar y diseminar experiencias y conocimientos sobre las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo aplicados al ámbito rural.



Tomando como punto de referencia que la evaluación deberá reflejar el grado de avance o cumplimiento de estos objetivos, el equipo evaluador deberá preparar tres informes:

- Un informe general de Evaluación del Proyecto Multinacional PROPLAN/A, que indique los logros alcanzados con respecto a cada uno de los objetivos intermedios de PROPLAN/A, y su contribución hacia el logro del Objetivo Específico.
- Un informe de Evaluación de la Modalidad de Cooperación Técnica utilizada por IICA/PROPLAN que señale las ventajas comparativas y las principales limitantes de la aplicación de dicha modalidad por los diferentes componentes en los países.
- Un "Resumen Ejecutivo" que destaque los aspectos centrales de los dos informes anteriores y señale recomendaciones para el IICA en el sentido de acciones a tomar para consolidar y ampliar el impacto de los resultados obtenidos con el proyecto.

#### 4. PROCESO DE EVALUACION Y MODALIDAD DE TRABAJO

La Evaluación centrará su atención a nivel del Proyecto Multinacional en su conjunto, alimentándose con información proveniente de los diferentes componentes de acuerdo con el marco de análisis decidido por el equipo evaluador con base en las orientaciones y sugerencias metodológicas de IICA/PROPLAN.

##### 4.1 Actividades que comprende la evaluación

El proceso de evaluación en referencia puede ser resumido en las siguientes fases y actividades:

##### Fase I: Preparación

- i) Elaboración de orientaciones para la evaluación
- ii) Constitución del equipo evaluador
- iii) Preparación del material base
- iv) Revisión de antecedentes, discusión y definición de la metodología con el equipo evaluador
- v) Organización de la Fase II

##### Fase II: Captación y Análisis de Información

- i) Presentación general del Proyecto al Equipo Evaluador
- ii) Presentación y análisis de logros de los componentes-país



iii) Presentación y análisis de logros del componente-hemisférico.

#### Fase II: Presentación de resultados

- i) Preparación de informes preliminares
- ii) Discusión de informes preliminares
- iii) Preparación de informes finales
- iv) Edición y presentación de la evaluación a las autoridades superiores del IICA para su remisión a la Fundación W. K. Kellogg.

#### Fase I: Preparación

i) Elaboración de orientaciones para la evaluación. PROPLAN, a través de su grupo técnico, emitirá las orientaciones correspondientes para que tanto a nivel del grupo central como de las Oficina en los países, se desarrollen las actividades que demandará la evaluación. Asimismo, preparará orientaciones para el equipo evaluador, de forma que éste pueda actuar de manera concertada y complementaria sobre la base de criterios comunes. El presente documento, así como la guía metodológica para la evaluación, forman parte de estas orientaciones, y serán discutidas preliminarmente con el Equipo Evaluador una vez constituido éste.

ii) Constitución del equipo evaluador. Para dar cumplimiento a lo dispuesto en el Convenio IICA-Kellogg, se prepararán los términos de referencia correspondientes con base en los cuales se contratará a dos consultores externos de alto nivel y reconocida experiencia, quienes con dos miembros del personal profesional de IICA/PROPLAN formarán el equipo evaluador. La designación de miembros en el equipo evaluador por parte de la Fundación W. K. Kellogg, está aún pendiente de concertar y podría conllevar reformas en la constitución de dicho equipo.

iii) Preparación del material de base. Tanto a nivel de componente hemisférico como de componentes país, se dispondrá de un conjunto de documentos que constituirán el material de base para la evaluación. Estos documentos serán:

- a) Documentos Proyecto. Son los documentos del Proyecto a nivel del componente respectivo de acuerdo a los formatos del IICA, adicionados con un resumen de acuerdos suscritos con instituciones o entidades pertinentes.



- b) Informe de evolución del Proyecto. Es un documento que debe explicar la evolución del ámbito de acción y estrategia del proyecto partiendo de los informes anuales de resultados que fueron sometidos a la Fundación Kellogg para la autorización de los desembolsos anuales. Dicho documento debe proporcionar, en forma sucinta, un recuento que oriente al equipo evaluador sobre los principales cambios en la estrategia del Proyecto originados por los avances conceptuales y metodológicos que surgen de las actividades de estudio, capacitación y cooperación técnica directa.
- c) Informes de avance de los componentes del Proyecto. Se refiere a los documentos preparados en su primera versión para la reunión en República Dominicana en noviembre de 1984, ajustados al momento de la evaluación.
- d) Listado de publicaciones. Se trata de aquellas publicaciones generadas por el Proyecto.
- e) Documentos complementarios. Se preparará una relación de documentos complementarios, que contengan información que se considere de importancia para ubicar al equipo evaluador con relación a cada país, la región y el área de trabajo y otros antecedentes que se juzguen de importancia con relación a la marcha y logros u obstáculos del Proyecto.

iv) Revisión de antecedentes, discusión y definición preliminar de metodología con el equipo evaluador. Una vez entregados los documentos anteriores al Equipo Evaluador, será preciso realizar algunas sesiones para la revisión de antecedentes y del contenido general de los mismos documentos, con miras a introducir a dichos evaluadores en la visión global e integral de PROPLAN/A. El equipo central de PROPLAN será responsable de exponer sobre la naturaleza y características del Proyecto, así como su estrategia de acción. Por otra parte, se discutirá y acordará el programa detallado de trabajo a seguir por el Equipo Evaluador, así como la propuesta de metodología de evaluación.

v) Organización de la Fase II. Al Grupo Central corresponde la preparación de todo lo relacionado con los viajes del equipo evaluador a los países, la organización del material para la revisión de antecedentes, la preparación de las exposiciones sobre el Proyecto y los trabajos desarrollados





a nivel hemisférico, así como la organización de la discusión del informe preliminar (programa procedimiento, facilidades de local y equipo, etc.). A nivel de las Oficinas del IICA en los países, corresponde la definición del programa detallado para la visita del equipo evaluador, la preparación de viajes internos en el país, la concertación de las entrevistas con funcionarios nacionales y usuarios/productores rurales, y la preparación de exposiciones sobre los trabajos desarrollados. Estas acciones serán coordinadas con el equipo central de PROPLAN.

## Fase II: Captación y análisis de información

i) Presentación del Proyecto. La Fase II se iniciará en la Oficina Central del IICA, con el equipo central de PROPLAN exponiendo y reiterando la naturaleza del Proyecto, así como los avances fundamentales y perspectivas de continuidad. Se llegará asimismo a acordar lo relativo al detalle del programa de trabajo a seguir en cada país, y los ajustes pertinentes a la metodología de evaluación.

ii) Presentación y análisis de logros de componentes país. Los técnicos en cada una de las Oficinas del IICA en los países, expondrán el proyecto respectivo, los antecedentes sobre su puesta en marcha, y los productos generados, así como los obstáculos más importantes encontrados en el camino.

El Equipo Evaluador cumplirá el siguiente programa de viajes:

Costa Rica (San José y regiones)

República Dominicana (Santo Domingo y Monte Plata)

Colombia (Bogotá y Norte de Santander)

Guatemala (Guatemala y Jutiapa)

Los evaluadores, como parte de sus actividades en cada país, realizarán entrevistas con: a) director de la Oficina del IICA en el país; b) funcionarios responsables del proyecto; c) funcionarios del nivel nacional, regional y local de las principales entidades vinculadas al Proyecto; d) grupos de usuarios o productores involucrados en las actividades del Proyecto.

El Equipo Evaluador analizará la información así recibida, según se sistematice ésta de acuerdo a la guía metodológica finalmente adoptada, para integrarla e interpretarla a la luz de la evaluación global del Proyecto.



iii) Presentación y análisis de los logros del componente hemisférico. Una exposición detallada de las actividades realizadas dentro del componente hemisférico, será realizada en San José, Costa Rica. Se expondrá la estrategia general adoptada en el marco de actuación de los proyectos multizonales, se presentarán los logros en el desarrollo de actividades, el uso de recursos y la generación de productos a nivel hemisférico, y se otorgará especial atención al análisis demostrativo de la articulación entre los componentes hemisférico y de países.

Seguidamente, el equipo evaluador sostendrá entrevistas con:

Una vez concluidas estas actividades de presentación de productos y logros, el Equipo Evaluador procederá al análisis de los trabajos realizados a nivel hemisférico, valorando la eficacia de la estrategia de acción adoptada y la articulación con los trabajos a nivel de países, así como la evolución de los principales factores externos condicionantes.

### Fase III: Presentación de resultados

i) Preparación del informe preliminar. Con base en los análisis parciales sobre los componentes país y hemisférico, el equipo evaluador preparará un informe final consolidado de carácter preliminar.

ii) Discusión del informe preliminar. El informe preliminar de evaluación preparado por el equipo evaluador será presentado en una reunión que se realizará en San José con el equipo central de PROPLAN, debiéndose generar como resultados de la misma: a) enmiendas y ajustes al informe; b) definiciones o conclusiones finales.

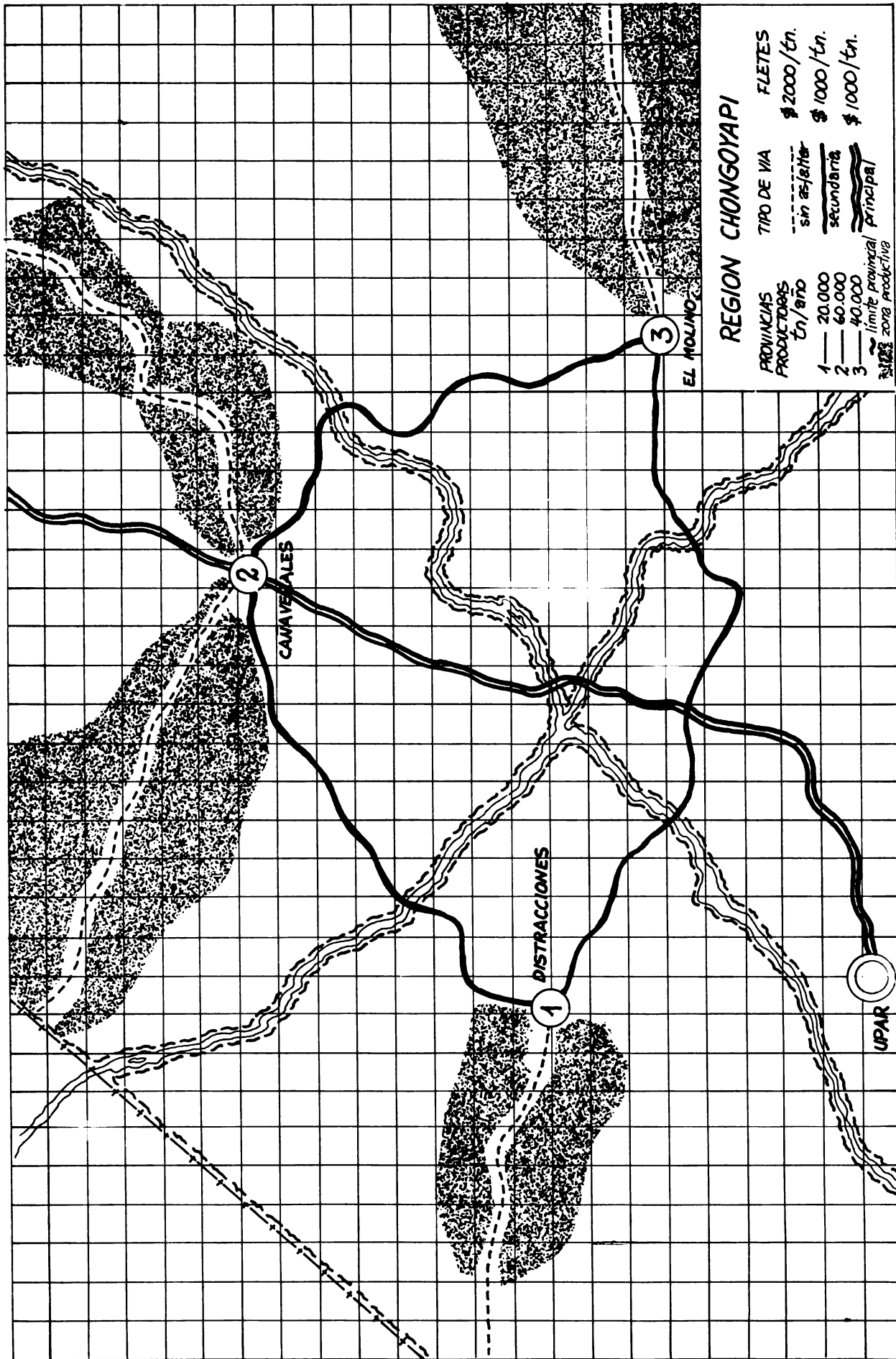
iii) Preparación del informe final. El equipo evaluador preparará la versión final del informe sobre el estado de logros del Proyecto, los principales factores facilitantes y obstaculizantes encontrados, y la viabilidad e



importancia de contuinuidad del mismo.

Adicionalmente, el equipo evaluador generará un documento en el cual, con base en los resultados de la evaluación, se desarrollará un análisis del enfoque teórico que sustenta al Proyecto y de la modalidad de actuación como Proyecto multizonal del IICA.





### REGION CHONGOYAPI

PROVINCIAS PRODUCTORAS tn/año	TIPO DE VIA	FLETES \$ 2000/tn.
1 — 20.000	— sin asfalto	\$ 1000/tn.
2 — 40.000	— secundaria	\$ 1000/tn.
3 — 40.000	— principal	\$ 1000/tn.

— límite provincial  
— zona productiva

UPAR

EL MOLINO

CAVA VETALES

DISTRACCIONES





## GUIA PARA EL TRABAJO CON INFORMANTES CALIFICADOS

La presente guía está basada en el procedimiento utilizado en la NGT (Técnica Nominal de Grupos) (1). Comprende los siguientes pasos, cada uno de los cuales es desarrollado para comprender su sentido y posibilitar su aplicación.

1. Introducción y formación de grupos
2. Generación de ideas
3. Consolidación de ideas por grupos
4. Consolidación general de ideas
5. Discusión general para precisar ideas
6. Ordenamiento de las ideas
7. Discusión final y presentación de resultados

En términos generales cada uno de los pasos se desarrolla explicitando sus objetivos y productos intermedios; el procedimiento para llevarlo a cabo; las ventajas y limitaciones y, los materiales y condiciones necesarias para su realización.

El diagrama adjunto aclara la disposición de los participantes en cada paso.

---

(1) Basada en la publicación del Group Techniques for Program Planing, "Guidelines for Conducting NGT Meetings", 1975 y adaptada con base en las experiencias de la División de Planificación y Manejo de Proyectos, PROPLAN del IICA.



## 1. Introducción y formación de grupos

### a. Objetivos y productos intermedios

El objetivo de este paso es explicar a los participantes la modalidad de trabajo, la secuencia de los pasos, el papel que desempeñan los facilitadores (1) y los participantes directos, enfatizando la importancia de su aporte. Asimismo se deben clarificar los productos finales que se pretenden alcanzar en la reunión. Adicionalmente deben conformarse grupos de trabajo en números de 6 a 9 participantes por grupo. Este paso debe finalizar con una comprensión clara del método por parte de los participantes y con los grupos conformados.

### b. Procedimiento

Para este efecto el coordinador de la actividad debe convocar a los participantes a reunión plenaria y explicar el método, mostrar el material a utilizar y el lugar, forma y momento en que se empleará. Para esto debe ser lo conciso y preciso, debiendo abrir una rueda de preguntas de clarificación y dar respuestas que orienten la reunión, evitando toda divagación posible.

### c. Ventajas y limitaciones

Este paso posibilita el correcto y rápido desarrollo de los pasos siguientes a la vez que orienta a los participantes hacia la obtención del producto final.

Uno de los problemas que presenta es la conformación de grupos, en la que se pueden presentar una serie de condicionamientos conductuales de los participantes, en este sentido es recomendable que la introducción sea también utilizada para romper las barreras que se presentan entre los integrantes de un grupo heterogéneo.

---

(1) Se entiende por éstos a un grupo de 3 ó 4 personas, una de las cuales actúa como coordinador, quien debe tener experiencia previa en este trabajo; el resto debe haber recibido adiestramiento. Su labor es conducir las reuniones plenarias y de grupo, facilitando el trabajo en equipo.



d. Requerimientos

- 1) Sala que evite perturbación externa y de capacidad suficiente para 50 personas
- 2) Mobiliario fácil de disponer en distintas formas
- 3) Papelógrafo, pizarra, marcadores
- 4) Paneles o superficies para ubicar carteles.

2. Generación de ideas

a. Objetivos y productos intermedios

Con este paso se pretende que todos y cada uno de los participantes expongan, en forma individual dentro de cada grupo, sus ideas acerca de un tema, pregunta o texto breve previamente explicitado.

Debe obtenerse un listado de ideas por parte de cada participante.

b. Procedimiento

Los grupos deben ser distribuidos dentro de la misma sala o en salas contiguas de modo que no se perturben mutuamente. Dentro de cada grupo los participantes deben contar con la tranquilidad y comodidad suficiente para escribir sus ideas.

Cada coordinador de grupo expone brevemente el tema a este y da las instrucciones para la escritura de ideas cuidando de indicar el tiempo disponible (unos 10 a 15 minutos). Esta debe ser silenciosa y el coordinador debe cuidar de evitar conversaciones o consultas demasiado reiterativas.



c. Ventajas y limitaciones

Esta fase centra la atención de los participantes sobre el tema de la reunión y los obliga a pensar sobre éste. Permite la participación de todos.

Las ideas no se centran sobre un solo aspecto o sobre lo que haya propuesto alguien con algún grado de dominio o liderazgo.

Como limitación puede anotarse que las ideas propuestas puede que sean confusas en su formulación, que no tengan posibilidades de generar posteriormente propuestas concretas y viables, y que sean muy numerosas para manejar en el tiempo de la reunión.

d. Requerimientos

- 1) Espacio para acomodar todos los grupos
- 2) Mesa, sillas e implementos para escribir a cada participante y al coordinador de grupo

3. Consolidación de ideas por grupos

a. Objetivos y productos intermedios

Este paso tiene como propósitos principales el dar a conocer las ideas de cada uno a la totalidad del grupo, el sintetizar y precisar las ideas expuestas por cada uno, adicionar y llegar a una síntesis de grupo, eliminando duplicaciones. Se debe obtener una sola lista de ideas del grupo, las que pueden surgir de la exposición individual.

b. Procedimiento

Una vez transcurrido el tiempo para escribir las ideas el coordinador explicará esta fase del proceso que consiste en que cada participante lee su lista y el coordinador las anota en el papelógrafo, tal como están expresadas, solo demandará explica-





ción en casos muy confusos o extensos. Luego de leerse y transcribirse todas las ideas se despliegan todas las hojas del papelógrafo de modo que se hagan visibles para todo el grupo. Se abre un corto período para consultas acerca de las propuestas, consultas que en lo posible deben ser respondidas por quien propuso la idea, y para aclaración de las propuestas. Esto permite realizar un compendio unificando ideas similares o eliminando aquéllas que queden explícitamente contenidas en otras. Para este efecto debe buscarse el consenso del grupo.

Una vez que se ha realizado lo anterior se escribe la lista del grupo.

c. Ventajas y limitaciones

Obliga a la participación de todos en iguales condiciones en el momento de leerse las listas de cada uno. Posibilita un intercambio rico en ideas. Se desarrolla discusión conjunta. En términos de problemas debe evitarse la divagación en la discusión y la tendencia a tratar de mantener una idea fuera de tema o contenida en otra.

d. Requerimientos

Los mismos pasos del anterior y,

- 1) Papelógrafo y marcadores
- 2) Panel o muro para disponer los listados



4. Consolidación general de ideas

a. Objetivos y productos intermedios

El objetivo fundamental es confrontar las listas de los distintos grupos para llegar a producir un solo listado de la reunión.

b. Procedimiento

Se reúnen a todos los participantes asamblea.

Se disponen todos los listados de grupo de modo que sean visibles para todos los participantes.

Un representante de cada grupo (debe tratar de evitarse que sea el coordinador) expone en forma breve el listado de su grupo.

Se abre un período corto de aclaración o explicitación de las ideas, este punto está a cargo del coordinador general.

Luego se observan las ideas similares o contenidas en otras, al igual que en el punto anterior, para llegar a una síntesis.

Se elabora, siempre buscando el consenso, un listado final.

d. Requerimientos

Los mismos del punto uno.

5. Discusión general para precisar ideas

a. Objetivos y productos intermedios

El objetivo, a diferencia del punto anterior en que se buscaba el consenso para agrupar ideas, es el de promover la discusión entre los participantes a fin de poder identificar en primera instancia, las ideas más relevantes, en opinión de los informantes calificados.



Como producto, a obtener por los coordinadores, es una lista inicial de puntos de vista acerca de las ideas.

b. Procedimiento

A la vista del listado consolidado en el paso cuarto, el coordinador llamará la atención sobre tres aspectos:

- 1) Las ideas que no han sido posible consolidar en una sola pese a su similitud.
- 2) Ideas que se derivan de las expuestas o que no hayan sido contempladas. Esto último debe hacerlo a modo de sugerencia al grupo.
- 3) Proponer que en el debate los participantes destaquen las ideas más importantes.

En este paso es muy importante la labor del coordinador en cuanto a lograr incentivar la participación del mayor número posible de personas, evitando que el debate pierda su cauce, que las intervenciones sean demasiado extensas o fuera de lugar y que se produzcan diálogos entre dos participantes.

Paralelamente los coordinadores de grupos (excluido el coordinador de la reunión que hace las veces de moderador del debate), deben ir apuntando, evitando participar o parcializar las exposiciones, aquéllas ideas que han tenido mayor aceptación.

c. Ventajas y limitaciones

Este paso permite una abierta y amplia exposición de puntos de vista, lo que realmente da insumos para caracterizar e interpretar la problemática motivo de la reunión. A la vez da a los



participantes distintos puntos de vista de los que hubieran tenido al comienzo de la reunión dado su ámbito de trabajo, o por su posición relativa en la microregión. (1)

La principal limitante en este paso es el tiempo disponible, si se han cuidado los aspectos señalados en el procedimiento

d. Requerimientos

Los mismos del punto anterior.

6. Ordenamiento de las ideas

a. Objetivos y productos intermedios

Este paso tiene como objetivo priorizar las ideas expuestas.

El producto puede obtenerse en una de las siguientes formas:

- 1) Un Listado por orden de prioridad en términos de problemas mayores, medianos y menores
- 2) Mediante la red de pertinencia, estableciendo relaciones de causa efecto entre los problemas presentados
- 3) Listados priorizados agrupados por tipos de problemas.

b. Procedimiento

Con base en la discusión anterior, lo captado por los coordinadores y la opinión de 3 ó 4 participantes seleccionados por sus intervenciones en el punto anterior, se sugiere al grupo las de las alternativas para agrupar los problemas y se opta, en forma rápida, por una de ellas. Se escuchan propuestas para priorizar las ideas, las que deben ser numeradas para facilitar la agrupación y ordenamiento. Se ordenan las ideas según la alternativa escogida.

---

(1) Los participantes pueden ser funcionarios públicos que trabajen permanente o esporádicamente en la zona, agricultores pequeños, medianos o grandes, comerciantes, maestros, párrocos, profesionales en general, etc. En suma, pueden tener, antes de la reunión, un punto de vista muy focalizado sobre la problemática del área.





c. Ventajas y limitaciones

Este paso permite tanto a los informantes como a los coordinadores, tener una visión ordenada de la problemática en cuestión para luego proceder a su caracterización e interpretación.

La limitación principal está en poder de lograr en corto plazo acuerdo sobre la prioridad de las ideas. Para esto se sugiere como mejor alternativa la red de pertinencia, ya que por tratarse de relaciones causa/efecto, evita el sesgo personal en la priorización.

d. Requerimientos

Los mismos del punto anterior.

7. Discusión final y presentación de resultados

a. Objetivos y producto intermedio

El objetivo es obtener una conclusión final de la reunión, plasmada en un listado ordenado de problemas.

b. Procedimiento

Se da un breve receso a la reunión para copiar las ideas según la numeración acordada.

Se reanuda la reunión y se expone y explica el producto obtenido, permitiendo intervenciones breves que destaquen la importancia de los principales problemas.

Se agradece la participación y se reitera lo expuesto en la introducción en cuanto a cómo se inserta esta actividad en un proceso mayor, incentivando a los informantes a seguir de cerca ese proceso y a participar en actividades subsiguientes.



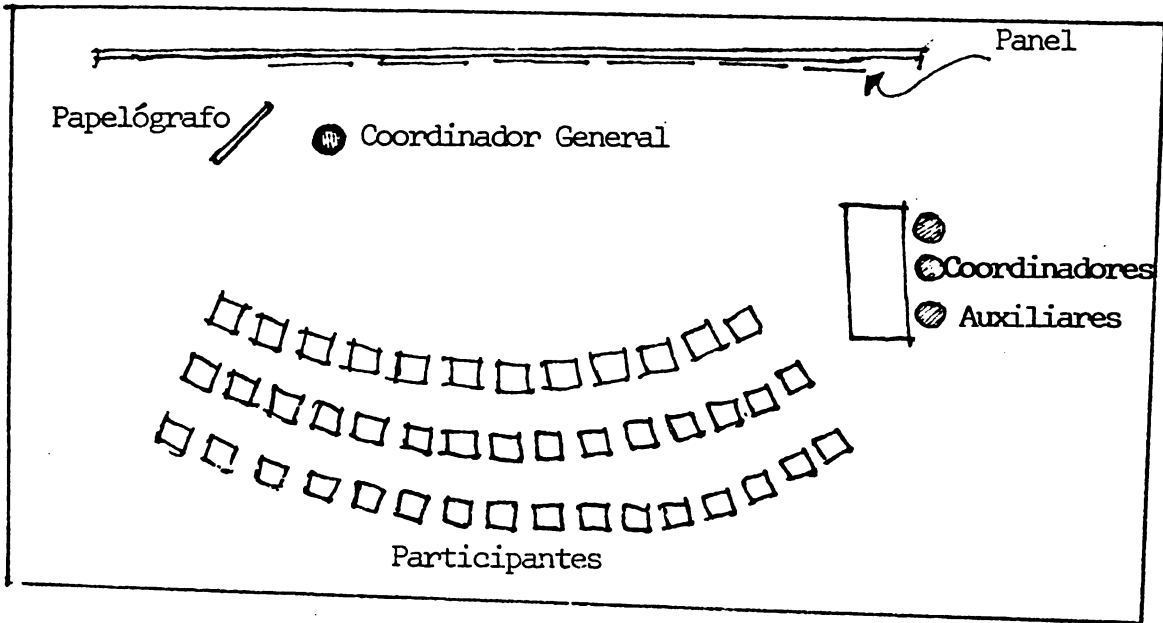
c. Ventajas y limitaciones

El haber logrado un producto en corto tiempo demuestra a los informantes el valor de la participación y del trabajo en equipo, les amplía sus puntos de vista sobre la problemática micro-regional y los capacita en actividades futuras en el proceso de planificación/ejecución a nivel microregional.

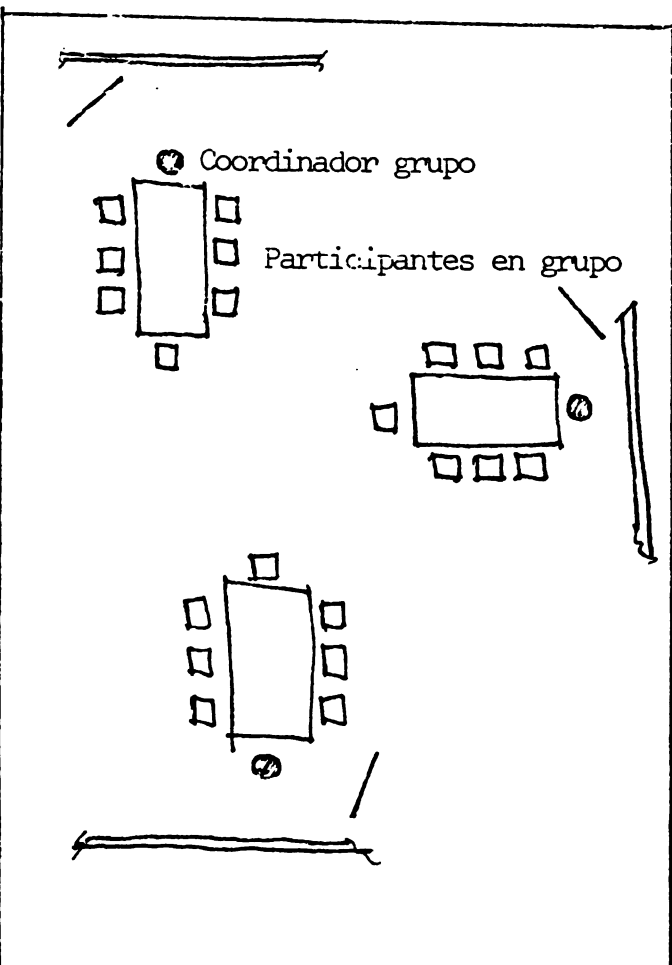
Debe cuidarse el que se generen expectativas que exceden las posibilidades de acción. En este sentido la red de pertinencia vuelve a ser útil pues destaca problemas controlables y no controlables. Este punto es de particular importancia para aclarar en el grupo que se debe actuar de manera indirecta para modificar los factores no controlables.



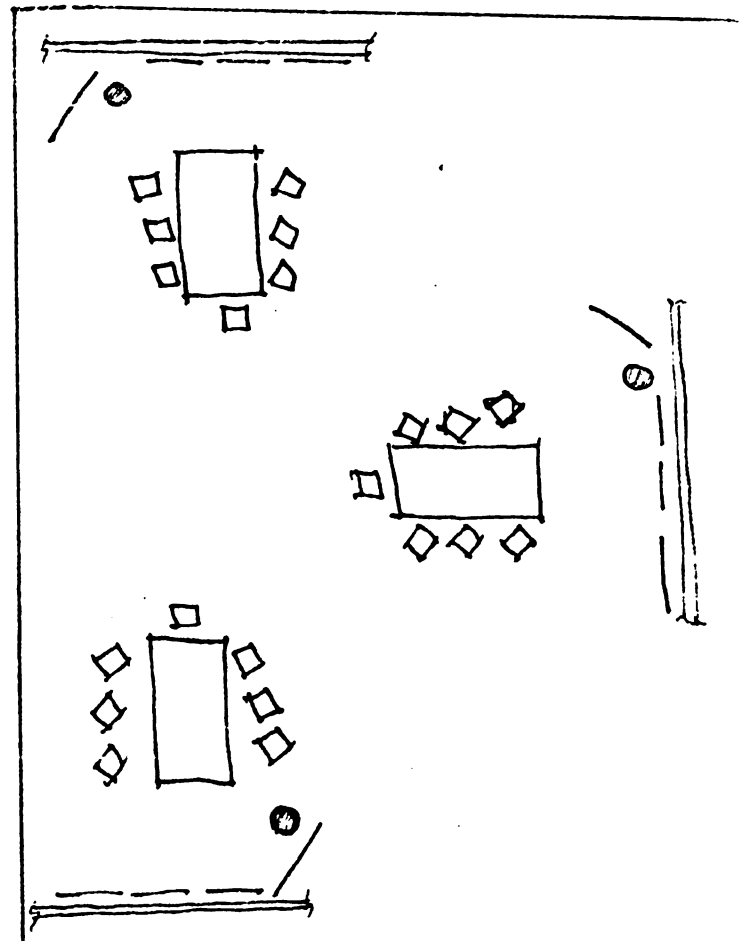
PASOS 1 - 4 - 5 - 6 - 7



PASO 2



PASO 3



Victor Julio Vasquez,

C. E. E. C.

A. P. C. B.

A. P. C. B.

2010 110

FECHA DE DEVOLUCION			

IICA  
E14-143

Autor

Experiencias de trabajos  
Título grupos operativos en el  
nejo de programas y proyectos  
desarrollo agrí

Fecha Devolución

Nombre del sol



