

**PLANIFICACION Y PROYECTOS  
SISTEMA SECTORIAL DE  
PROYECTOS AGROPECUARIOS**



ICA  
M-A3/  
D-006-  
6

**BOGOTA, COLOMBIA, 1986**

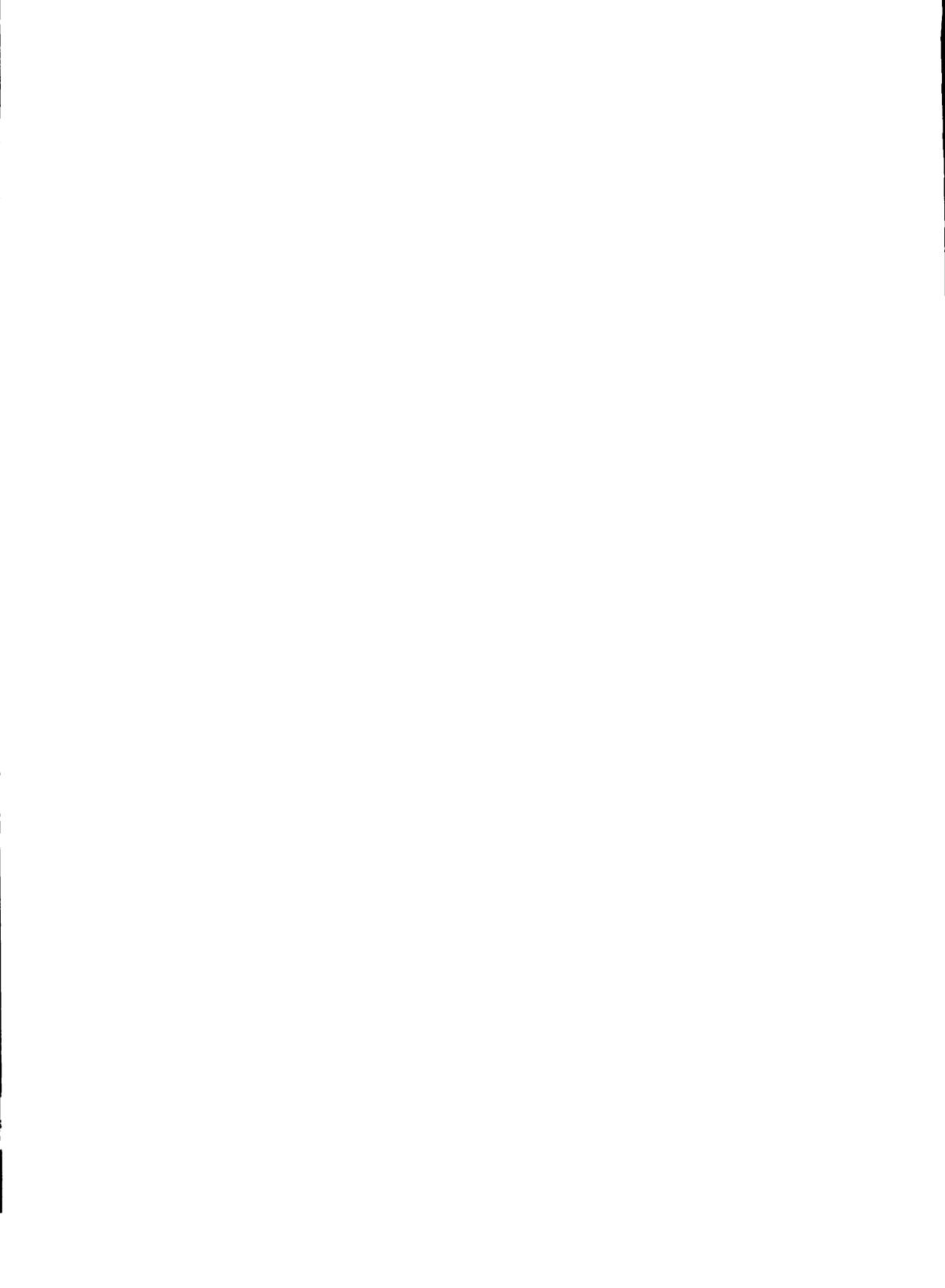


**HICA-CIDIA**

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Científica

02 FEB 1987

**HICA — CIDIA**

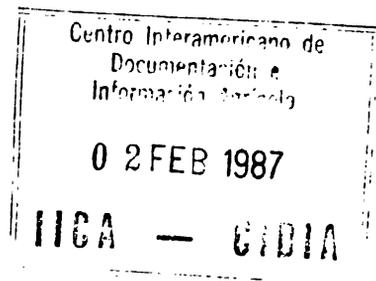


**PLANIFICACION Y PROYECTOS**  
**SISTEMA SECTORIAL DE**  
**PROYECTOS AGROPECUARIOS**

BV ~~\_\_\_\_\_~~

~~00001006~~

00001004



**PLANIFICACION Y PROYECTOS**  
**SISTEMA SECTORIAL DE**  
**PROYECTOS AGROPECUARIOS**

**MARIANO OLAZABAL B.**

**IVAN DARIO GOMEZ G.**

**BOGOTA, AGOSTO DE 1988**

IICA  
PM-A3/CO  
006-EG

- © Olazábal B., Mariano  
Gómez G., Iván Darío  
© IICA, 1986

*Prohibida la reproducción parcial o total de esta obra sin autorización del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-*

*Diseño de cubierta : Edith Torres Torres  
Levantado de texto : Luz Myriam de Cárdenas  
Editor de la obra : Mariano Olazábal B.*

*IICA*

*PM-006*

*Olazábal B., Mariano*

*Gómez G., Iván Darío*

*Planificación y proyectos. Sistema  
sectorial de proyectos agropecuarios.-Bogotá,  
Colombia: IICA, 1986*

*63 p. - (Serie de publicaciones misceláneas: no. 006)*

*ISSN-0534-5391*

*I. Planificación Agrícola. 1. Título  
II. Serie*

**Serie Publicaciones Misceláneas A3/CO-86-006**

Este libro fue publicado por la Unidad de Publicaciones del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Colombia -IICA-. La Serie de Publicaciones Misceláneas tiene como objetivo proporcionar información sobre temas no clasificables en otras series establecidas.

**Bogotá, Colombia, 1986**

# CONTENIDO

	<u>Pág.</u>
Presentación. . . . .	vii
Introducción. . . . .	viii
I. EVOLUCION GENERAL DE LA PLANIFICACION. . . . .	11
II. ENFASIS INICIAL DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA. . . . .	17
III. RASGOS ORGANIZATIVOS DE LA PLANIFICACION. . . . .	21
IV. NUEVAS MODALIDADES DE PLANIFICACION. . . . .	25
A. La Conducción del Proceso de Desarrollo Agrícola y Rural.	27
B. El Sector Público y el Proceso de Planificación-Ejecución de Acciones para el Desarrollo.	28
C. El Sistema de Dirección y la Conducción de un Proceso Específico de Planificación-Ejecución.	29
V. LOS PROYECTOS EN EL MARCO GENERAL DE LAS POLITICAS	33
A. Fundamentos del Enfoque	35
B. Niveles de Política	36
C. Planes, Programas y Proyectos	42
Figura No. 1 Ambito de los Proyectos en el Proceso de Planificación-Ejecución de Políticas.	44
VI. PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA SECTORIAL DE PROYECTOS AGROPECUARIOS	45

	<u>Pág.</u>
A. Justificación	45
B. Los Proyectos del Sistema	46
C. Objetivo y Componentes del Sistema Sectorial de Proyectos	50
Figura No. 2 Sistema Sectorial de Proyectos	52
Cuadro No. 1 Actividades <del>Básicas</del> de los Componentes del Sistema Sectorial de Proyectos.	53
D. Relaciones del Sistema Sectorial de Proyectos en el Ambiente.	58
Literatura citada. . . . .	61

## **PRESENTACION**

El documento plantea los elementos centrales para el desarrollo del sistema sectorial de proyectos, a partir de una revisión de los rasgos más relevantes de la evolución de la planificación y de los proyectos, e identifica los elementos estratégicos para su desenvolvimiento.

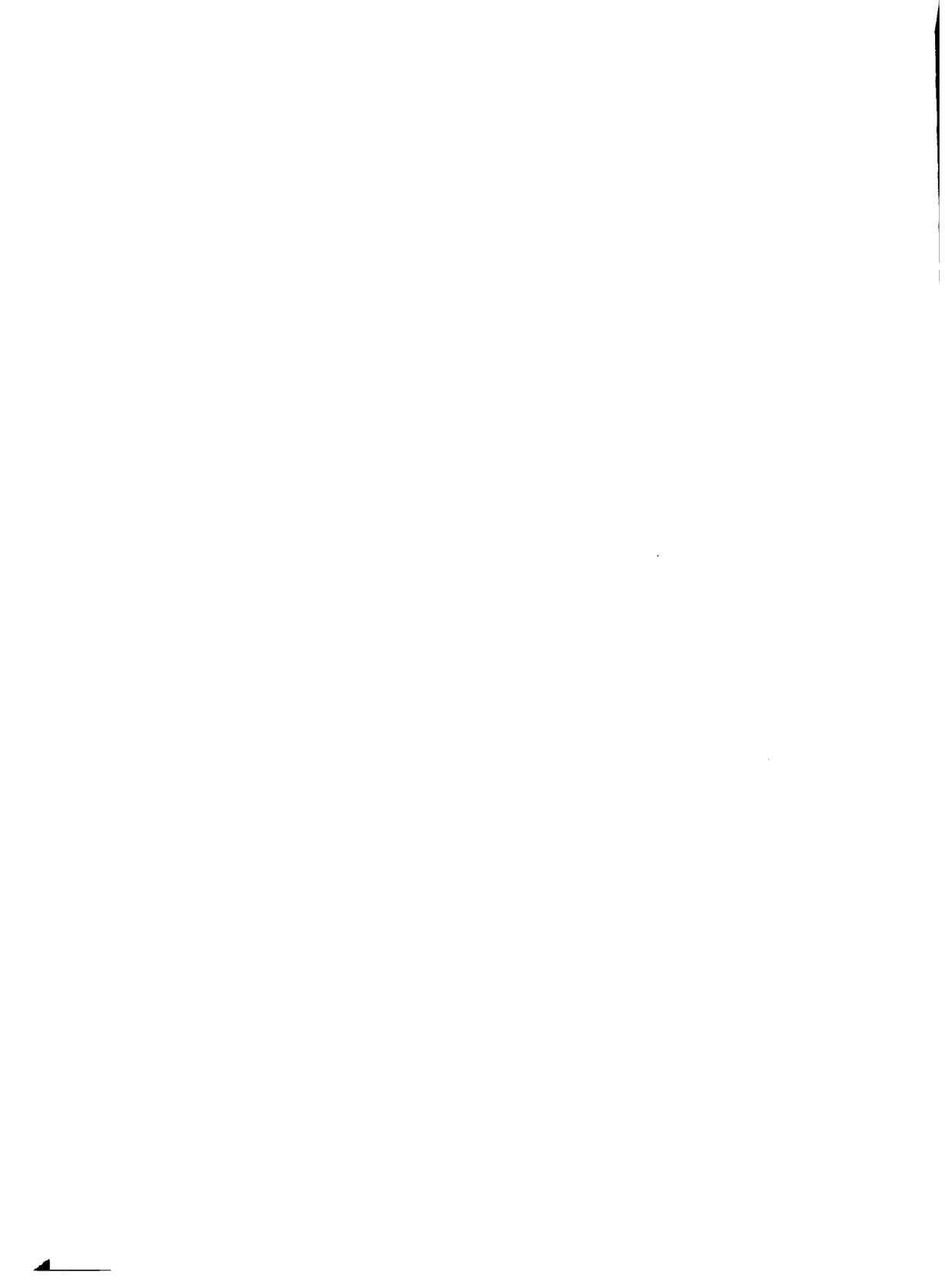
El tema se enmarca en los objetivos de fortalecimiento institucional que el Gobierno ha trazado para el Ministerio de Agricultura y sus entidades adscritas y vinculadas.

El trabajo se relaciona de manera general con el mejoramiento del Sistema de Planificación y de la estructura institucional, y en forma particular con la necesidad de ordenar la acción y fortalecer la capacidad técnica de los procesos de identificación y formulación de proyectos, asignación de recursos, y manejo de los proyectos estratégicos conforme a las políticas de desarrollo del sector.

De acuerdo con lo señalado, el Ministerio de Agricultura y el IICA convinieron en desarrollar actividades para el diseño y aplicación de modelos, metodologías, la capacitación de los funcionarios involucrados en esta tarea y la publicación de aquellos documentos que contengan aspectos conceptuales y de aplicación para dar continuidad a la labor realizada y para futuros trabajos.

Los esfuerzos orientados a una mayor exigencia de explicitar claramente los resultados que se espera alcanzar en función de los recursos disponible y en el marco de las políticas, tienen una alta prioridad. Esta práctica conduce a una mayor efectividad en el logro de los objetivos en que el Ministerio de Agricultura está comprometido.

El documento demandó una cuidadosa labor que fue realizada con eficiencia por quienes integraron el equipo de edición y secretarías de la Oficina del IICA en Colombia.



## **INTRODUCCION**

Durante la década de los 80 continúa la preocupación por mejorar los sistemas institucionales, particularmente el desarrollo y mantenimiento de capacidades para la preparación y ejecución de proyectos, tema que demanda una óptica diferente debido a la crisis económica y social, al deterioro de los términos de intercambio y las difíciles condiciones de pago de la deuda externa que actualmente atraviesan los países de América Latina y el Caribe.

Ello exige la definición de programas de inversión más coherentes con la política de desarrollo sectorial, con proyectos estratégicos cuyo diseño optimice los escasos recursos financieros, que se constituyan en instrumentos clave para el desarrollo del sector y contribuyan al mejoramiento de la situación económica y social.

Por lo señalado, no sólo la identificación y formulación de proyectos adquiere otra dimensión, sino también la administración de proyectos se ve como un tema central, en vista de la necesidad de desarrollar considerablemente la capacidad institucional y los recursos humanos para conducir eficazmente la acción de los proyectos estratégicos. Por otro lado las instituciones deben desarrollar habilidades en la gestión para la asignación de recursos a proyectos prioritarios y para mejorar la capacidad de negociación con los organismos financieros.

Definida así la situación, se parte de la necesidad de rediseñar los mecanismos de operación que potencialicen la capacidad institucional en materia de proyectos. Estos mecanismos consideran como ámbito de acción, a las entidades del sector público agropecuario y específicamente aquellas unidades con responsabilidad en la identificación, formulación, asignación de recursos y ejecución de proyectos.

Con el fin de tener un marco ordenador que permita definir una estrategia de acción y las tareas en este campo, ha sido elaborado el presente trabajo, el cual se inserta en la infraestructura institucional y técnica existente en el Ministerio de Agricultura y en las entidades adscritas y vinculadas. Su objetivo, contribuir en la organización de los recursos y el fortalecimiento institucional para satisfacer las necesidades y demandas de un adecuado tratamiento de la inversión a través de los proyectos, de manera coherente con las políticas sectoriales de desarrollo.

El documento consta de seis capítulos; en el primero de ellos se hace una revisión somera de la evolución de la planificación en general y de los principales problemas presentados en los últimos años, para definir de esta manera el entorno de los proyectos de inversión. El segundo da a conocer el énfasis inicial de la planificación en América Latina y los elementos que permitan definir una estrategia de fortalecimiento, para luego esbozar en el tercero los rasgos organizativos de la planificación.

El capítulo cuarto hace referencia a una nueva modalidad preocupada por mejorar el enfoque tradicional, replantea el papel de los planificadores y centra su atención en la continuidad y coherencia que debe darse en la política y su ejecución. El quinto ubica a los proyectos en el marco general de las políticas, describe los distintos niveles que se presentan y hace referencia a las formas más tradicionales de citarlas como son los planes, programas y proyectos.

El sexto y último capítulo se propone el sistema sectorial de proyectos, su justificación, los proyectos objeto del sistema, los objetivos y componentes, y sus relaciones con el ambiente en que se circunscribe.

# I. EVOLUCION GENERAL DE LA PLANIFICACION

El abordar el tema de la planificación y los proyectos nos lleva a revisar rápidamente su más reciente evolución y los principales problemas que se han manifestado en los últimos años, y dentro de este panorama, presentar algunas reflexiones y modalidades de operación que permitan avanzar eficazmente en este campo, particularmente en el área de proyectos.

Cualquiera que piense en el tema de la planificación se formará una idea compleja de ella, idea que corresponde a un modo específico de concebirla. La mayor parte de los autores que han tratado el tema, coinciden en presentarla como un esfuerzo consciente y organizado para identificar y seleccionar mejores alternativas tendientes al logro de realizaciones específicas. En este sentido se le define como "la aplicación racional del conocimiento al proceso de adoptar decisiones que sirvan de base a la acción humana... La idea central de ella, es establecer relaciones entre medios y fines con el propósito de obtener "éstos", mediante el uso eficiente de aquellos"<sup>23</sup>.

La planificación puede utilizarse para múltiples propósitos, con una temporalidad definida y para ámbitos de diversa envergadura, como una empresa, una institución, una

ciudad, una región o un país. La planificación de desarrollo nacional comenzó hace más de cincuenta años en la URSS y algo más de 35 años en otros países, luego de terminada la segunda guerra mundial. En los países socialistas, la doctrina oficial consideró que el desarrollo rápido y equilibrado sólo podría realizarse mediante la formulación y ejecución de un plan centralizado. La práctica en estos países dio origen a la llamada "planificación centralizada".

Durante la segunda guerra mundial se impulsa la planificación en tiempo de guerra, en la que los países implicados adoptan una planificación física centralizada y con controles sobre la actividad económica. El caso más representativo es el del Reino Unido y los Estados Unidos: en el Reino Unido hubo planes y controles de la mano de obra, materias primas e importaciones, para asegurar el encauzamiento de los escasos recursos en cantidades y tiempo apropiados; los artículos de consumo fueron racionados y los embarques regulados, y en general las decisiones de gobierno sustituyeron al mecanismo del mercado y de los precios en la distribución de los recursos básicos productivos<sup>25</sup>. En los Estados Unidos se utilizaron diversos métodos para la asignación de materias mediante sistemas de prioridades y presupuestos. De esta experiencia se extraen lecciones significativas para el desarrollo de técnicas de planificación que posteriormente son utilizadas.

La planificación urbana y rural se inicia esencialmente en los países que sufrieron severos daños durante la guerra. La situación de postguerra originó un interés por la planificación física, especialmente en los aspectos de zonificación de áreas, expansión de los servicios públicos y proyectos de vivienda. Se destacan particularmente los esfuerzos del Reino Unido con la creación del Ministerio de Planificación Urbana y Rural, y sus trabajos y experiencias para asegurar que la tierra disponible fuera apropiadamente utilizada. Holanda también utiliza la planificación física, especialmente para el control y recuperación de aguas; este país logró una organización amplia para planificar tales proyectos a nivel nacional<sup>25</sup>. Esto hizo posible el mejoramiento de zonas agrícolas a gran escala y la ejecución de proyectos importantes que abarcaron tanto el control de

aguas como programas de recuperación de tierras y reconstrucción de ciudades. Los planes físicos incluyeron también la construcción y expansión de puertos, centros industriales y comunidades residenciales.

Al afrontar en los países latinoamericanos el problema de la migración rural y de aglomeramiento de la población y los problemas de orden económico y social que de ello se derivan, resulta evidente la necesidad de desarrollar un sistema organizado de planificación urbana. Una experiencia particular en el campo de la planificación urbana, y que ha permitido desarrollar avances considerables, se refiere al caso del Brasil, donde sobresale la construcción de la nueva capital nacional, Brasilia, entre otros esfuerzos en este campo. Puerto Rico igualmente demostró una vocación en el campo de la planificación física en la década de los 30; se desarrollaron estudios para un plan general de obras públicas, un plan regulador de caminos y, más recientemente, estudios de planificación urbana y rural orientados a mejorar su organización en el campo urbanístico, a la regulación de la utilización de la tierra y a la construcción de servicios públicos.

La planificación anticíclica o económica, es otra modalidad que se da en los países industrialmente avanzados. El objetivo principal dentro de su estructura económica y social, es conservar la estabilidad económica y mantener un nivel de demanda efectiva que permita la máxima utilización de las reservas de capital, de mano de obra y de otros recursos. El problema en ella es asegurar que la tasa de crecimiento no se extienda tanto que haga peligrar la estabilidad económica por causa de la inflación o por dificultades en la balanza de pagos<sup>25</sup>. Suecia y Holanda son los mejores ejemplos de una efectiva planificación anticíclica; los instrumentos más empleados se refieren a las políticas monetarias, medidas tributarias, erogaciones gubernamentales aplicadas a través del presupuesto y controles sobre salarios, vivienda y precios.

Los países industriales donde se aplica la planificación anticíclica cuentan con fuertes sectores privados y con mercados bien desarrollados, y no tienen desequilibrios

notables en la distribución de la tierra, la propiedad y el ingreso; además, el sistema de precios es suficientemente elástico para permitir que los mercados se desarrollen con razonable eficiencia como mecanismo para distribuir la inversión y otros recursos de acuerdo con la demanda social.

La planificación anticíclica procura lograr la ocupación plena de los recursos y el progreso social y económico a través del marco institucional disponible.

La planificación del desarrollo puede parecerse a la anticíclica en términos de que ambas buscan aumentar la ocupación y el ingreso; sin embargo, existen diferencias. La situación de la mayoría de los países menos desarrollados es diferente y por lo regular existen desequilibrios evidentes en sus economías. En ellos, los gobiernos mantienen una preocupación o reflexión permanente en torno a la organización económica y social requeridas para su desarrollo.

La planificación del desarrollo tiene como objetivo el crecimiento económico acelerado y los cambios en la organización económica y social. El acento por este segundo propósito varía de país a país. En términos generales y sin tratar de explicitar una definición que pueda satisfacer las diversas posiciones de los gobiernos, se puede afirmar que una nación está dedicada a la planificación del desarrollo, si el Estado ha desarrollado de manera deliberada y continua un conjunto de acciones tendientes a acelerar el progreso económico y social o a modificar su organización institucional. La planificación del desarrollo puede también tener un ámbito regional, es decir una delimitación geográfica circunscrita en un espacio político-administrativo o en una región económica, y caracterizada por tener problemas o necesidades económicas y sociales comunes a todo su territorio.

La "planificación regional" puede darse a nivel de un país o a nivel multinacional. En años recientes la región surge como una unidad de planificación fundamental, al reconocerse que son ámbitos con características y problemas peculiares que requieren de una consideración particular. A nivel de un país, esta modalidad de planificación puede referirse a una ciudad, un departamento o un estado, una zo-

na determinada o una parte deprimida de una nación; dichas áreas son objeto de un trabajo específico orientado a su desarrollo. La planificación regional puede tener también un carácter nacional, lo cual implica ya sea la preparación de una serie de planes regionales que abarcan el país en su conjunto como parte de una política nacional, o bien orientarse al desarrollo de proyectos en el marco de un plan nacional, a fin de asegurar que determinadas regiones tengan una atención especial mediante decisiones de política o inversiones preferenciales.

La planificación regional multinacional es otra modalidad cuyo ámbito rebasa las fronteras de una nación. Este tipo de planificación puede dedicarse a uno o más sectores económicos de dos o más naciones, como es el caso de la Comunidad Económica Europea, y también ocuparse de la coordinación de planes nacionales o de la definición de propósitos integrados para las economías de varias naciones, como es el caso del COMECOM (Consejo de Asistencia Económica Mutua), de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) y de la Organización Africana Oriental de Servicios Comunes (OAOSC).

Lo dicho hasta aquí indica que la planificación se ha ido desarrollando de muchas maneras; pero a pesar de los esfuerzos por convertirla en un instrumento importante, son múltiples las dificultades que se han presentado. Ella se ha movido desde esquemas teóricos inicialmente rígidos hacia una experimentación más flexible en años recientes, buscando ajustarse a las exigencias de la realidad.

La experiencia planificadora ha utilizado métodos y enfoques que han variado de un país a otro, tanto en las naciones industrialmente desarrolladas como en las economías socializadas y en los propios países en desarrollo, lo cual ha permitido definir una serie de principios que tienen validez en cualquier nación. Las formulaciones teóricas iniciales excedieron a las posibilidades prácticas; pero a lo largo de los años se han dado desarrollos más acordes a los requerimientos, así como también cambios en la organización de los estamentos públicos, buscando una mayor eficiencia estatal y una mejor articulación con el medio al cual

responden. Los planificadores también comienzan a comprender que, más que unos fondos de inversión adicionales, en la práctica de la planificación son necesidades concretas la adopción de políticas y medidas apropiadas, así como el desarrollo de una maquinaria mejor organizada para la preparación y ejecución de proyectos. La escasez de proyectos estratégicos y bien diseñados es una característica de la situación actual en los países menos desarrollados y se le reconoce ampliamente como uno de los impedimentos mayores en la conducción de la política del desarrollo.

La planificación del desarrollo se ha extendido a todas las naciones, ya que ofrece efectivamente medios para contribuir a superar los obstáculos del desarrollo. Los avances y resultados obtenidos por los países industrializados y los de economías socializadas han servido para popularizarla, y es fomentada además por los programas de asistencia foránea y por las instituciones internacionales dedicadas al otorgamiento de préstamos.

## **II. ENFASIS INICIAL DE LA PLANIFICACION EN AMERICA LATINA**

Si bien los primeros esfuerzos en materia de planificación se remontan a los inicios del presente siglo, es sólo en la década del 60, a partir de las resoluciones de la Conferencia de Punta del Este en 1961, cuando la planificación latinoamericana toma fuerza y se establece como instrumento para promover el desarrollo.

Es con base en este movimiento que la mayoría de los países comienzan los trabajos de planificación superando con ello la resistencia que habían presentado a su implantación, debido a que su origen se vio muy estrechamente ligado a los países socialistas.

La mencionada conferencia define el carácter y la modalidad de la Alianza para el Progreso, y los planes de desarrollo se constituyen al mismo tiempo en un prerrequisito necesario para el financiamiento externo. Esto marca un hito en la historia de la planificación latinoamericana, dado que los primeros esfuerzos de los equipos técnicos se concentraron en la elaboración de planes de desarrollo, como una tarea relevante, en un momento de carencia tecnológica.

Un aspecto importante a considerar, en los inicios de la planificación, y particularmente durante la década de los sesenta, es que los equipos técnicos o los llamados plani-

ficadores se ven vinculados a una corriente de pensamiento cuya raíz y expresión más clara se encuentra en los trabajos y propuestas desarrollados por la CEPAL. Ella planteó un marco teórico e ideológico conocido como "la corriente estructuralista o desarrollista", ampliamente difundida en América Latina, la cual propuso el cambio estructural como condición, para superar la situación de los países latinoamericanos<sup>18</sup>. Esta corriente influye en las recomendaciones de la Conferencia de Punta del Este y propicia la institucionalización de la planificación en el continente.

Los gobiernos se vuelcan a la tarea de crear organismos de planificación y a la vinculación de técnicos, sin preocuparse de que los fundamentos ideológicos que ellos pudiesen sostener tuvieran algún grado de compatibilidad con el marco ideológico de los agentes que ostentaban el poder.

Por lo tanto, la orientación de los procesos de planificación, y en particular, la preparación de los planes, no van a responder a una ideología de gobierno. Además, la coherencia que se busca de los planteamientos con la realidad económica y social se verá limitada, debido a que el marco teórico que se utiliza sobre la estructura y funcionamiento de la sociedad en su conjunto<sup>18</sup>, se restringe en ese momento a la teoría económica. Esto último constituyó también una limitación a las políticas y estrategias que se propusieron, las cuales subvaloraron los aspectos sociales y políticos.

De esta forma, cuando la planificación comenzó a concretarse a través de un conjunto de propuestas de política económica, la supuesta viabilidad de los planes se vio reducida debido a que los planificadores tendieron a ignorar la importancia que tiene la ideología de los grupos de poder y de gobierno. El plan se constituyó entonces en el elemento básico de los procedimientos de la planificación y es a partir de él que ésta se concibe. Esta rigidez también se dio en los métodos y técnicas de planificación, los cuales fueron transplantados sin previa adaptación<sup>25</sup>; tal es el caso de los modelos macroeconómicos, las técnicas de insumo-producto y los métodos de planificación por etapas.

El plan hace referencia a un documento formal, en tanto que la planificación se relaciona con un proceso político de toma de decisiones y de acciones concretas. Es justamente en esta situación de disponibilidad de planes y ausencia de procesos de planificación, donde tiene origen la llamada crisis de la planificación<sup>18</sup>. Entró en crisis no la planificación como tal, sino una determinada forma de concebirla, vinculada a una cierta concepción del desarrollo que carecía de viabilidad en las condiciones concretas del momento. El plan libro<sup>18</sup> resultó un instrumento excesivamente rígido y estático frente a los requerimientos de una realidad altamente inestable y cambiante.

La ausencia de mecanismos operativos de planificación, la inadecuada coordinación entre planes y presupuestos del sector público, la escasez de proyectos, la inexistencia de sistemas de información estadísticos apropiados, fueron además las causas de los modestos resultados de la planificación latinoamericana de ese período<sup>7</sup>. No obstante, pareciera que las razones de fondo sobre la problemática de la planificación no se encuentran allí<sup>18</sup>, sino más bien en restricciones impuestas por las condiciones económicas, sociales y políticas que se presentan en los diferentes países.

Los elementos señalados permiten ir configurando una estrategia de fortalecimiento de los procesos de planificación, y la experiencia desarrollada durante la época nos deja aportes valiosos que permitieron mejorar el conocimiento de la realidad de los diversos países y sentar las bases para readecuar las actividades de planificación.



### III. RASGOS ORGANIZATIVOS DE LA PLANIFICACION

Como antecedente, es importante señalar que las oficinas de planificación, dentro de los modelos de estructura organizacional, asumieron un enfoque vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo, que en realidad no llegaron a incidir más allá del nivel sectorial nacional. Este enfoque fortaleció la toma de decisiones centralizada y mantuvo reducidas las expectativas de realización debido, por una parte, a la incipiente participación de los implicados en el proceso de desarrollo, y por otra, a que las tareas delegadas al sector público debieron ser ejecutadas por una burocracia en desordenado crecimiento, la cual no estaba preparada para afrontar las exigencias<sup>7</sup>. Además, el hecho de dar el mayor énfasis a la preparación de los planes contribuyó en la desarticulación de la planificación con respecto a la ejecución de políticas, en el supuesto de que esta última le correspondía a los organismos públicos, sin considerar la participación de ellos en la definición de las políticas mismas.

Por otro lado, se desarrolla un movimiento de reforma administrativa con la finalidad de lograr una mayor eficiencia de las organizaciones públicas; pero "estos esfuerzos se fundamentaron en la separación entre la definición de la política y su ejecución"<sup>7</sup>, lo cual agudizó el divorcio

entre los llamados planificadores y los ejecutores o administradores, debido a la carencia de un enfoque integral de la acción del gobierno.

La reforma administrativa buscó un aparato público encargado de la ejecución eficiente de las políticas establecidas por las autoridades, preocupándose por mejorar los servicios auxiliares o de apoyo dentro de la administración pública<sup>7</sup>. Este esfuerzo fue de corte eficientista, y su preocupación por mejorar el funcionamiento del sector público hizo énfasis en la utilización de técnicas para modernizar el control fiscal y la administración de los recursos. Los cambios que se introdujeron fueron adecuados para mejorar los sistemas administrativos ya establecidos, más no para desarrollar sistemas capaces de dar respuesta a los problemas que plantean los países en desarrollo.

En vista de que la planificación no daba los frutos que de ella se esperaban, -caracterizada por un marcado énfasis en la elaboración de planes esencialmente prospectivos (largo plazo), por dificultades de viabilidad agravada por una visión no integral de la acción del Estado y porque, además, los esfuerzos en materia administrativa fueron limitados-, se origina en la década de los 70 una gran preocupación por buscar salidas pragmáticas<sup>3</sup>. Se cree que es necesario desarrollar trabajos más concretos; se identifica la preparación de proyectos como una labor más práctica que aquellos trabajos teóricos que se hacen con la formulación de planes. Se preparan planes de corto plazo y también se elaboran programas anuales buscando concreción y aplicación de las políticas. En un afán por lograr una mayor articulación entre los aspectos presupuestales con las acciones, se diseñan planes operativos anuales y se usa la técnica de programa-presupuesto. Sin embargo, todos estos esfuerzos no resuelven el problema; ellos son vistos como una extensión de los planes y la desarticulación persiste entre la definición de las políticas, la asignación de los recursos y la ejecución de las mismas.

Aparecen también los trabajos de análisis coyuntural frente a la presión que tienen las oficinas de planificación por dar respuesta o interpretar los problemas de este tipo;

la tarea es realizada también por otros grupos que cumplen una función asesora pero que no pertenecen a dichas oficinas.

Por otro lado se desarrollan acciones de descentralización que en la práctica fueron más bien tareas de desconcentración, y durante la década se habla de la "ruralización" del sector agropecuario. Asimismo, en la búsqueda de una mejor estructura organizacional de la planificación, se realizan acciones de regionalización y se crean unidades de planificación a nivel regional. Por último, frente a la situación de que los proyectos no se vienen ejecutando conforme a lo esperado, se realiza un esfuerzo en materia de administración o manejo de proyectos y además se crean organismos ha-doc u oficinas ejecutoras, considerando que ésta puede ser una salida a las limitaciones en la ejecución de proyectos.

Hoy en día nos encontramos con una limitada coordinación entre las unidades de decisión y ejecución, así como con una falta de liderazgo técnico por parte de las unidades de planificación, ya sea en un nivel sectorial o institucional, y con una deficiente articulación entre dichas unidades.



## **IV. NUEVAS MODALIDADES DE PLANIFICACION**

Los mecanismos de planificación no han operado en la forma prevista y los resultados alcanzados no satisfacen las expectativas iniciales. A pesar de que mucho se ha escrito sobre las dificultades por las que atraviesa la planificación, conviene continuar con el debate en la perspectiva de ir definiendo y desarrollando nuevas modalidades de operación y técnicas analíticas. En esta dirección se sitúa el presente acápite, el cual hace referencia a las experiencias del IICA y particularmente del Proyecto PROPLAN.

Los trabajos realizados por el IICA PROPLAN, la revisión de otras experiencias y los resultados de seminarios organizados en diferentes países con la participación de funcionarios y responsables en la conducción de procesos sectoriales, institucionales, programas y proyectos y otras acciones dirigidas a lograr el desarrollo agrícola y rural, permiten llegar a una serie de postulados.

La transformación de la realidad agroeconómica, social y política de cada país de acuerdo con una determinada orientación de gobierno, requiere que la toma de decisiones se sustente en un proceso de análisis de políticas que no sólo enfatice la consistencia entre los diferentes tipos de decisiones, sino que principalmente considere su viabilidad

económica, social y política. Un proceso de análisis de políticas así planteado y que busque además la permanente adecuación de las decisiones a las necesidades de transformación de la realidad, es fundamental para poder conducir con efectividad las acciones necesarias con miras a alcanzar los objetivos de desarrollo agrícola y rural<sup>8</sup>. En este sentido es importante que la tarea central del asesoramiento, la cual se refiere al análisis de política, ponga particular atención en buscar una permanente adecuación con las demandas exigidas para una conducción efectiva del desarrollo.

Es frecuente encontrar que las deficiencias del asesoramiento son atribuidas a la falta de información; sin embargo, pocas veces se señala que son más bien los conceptos en los que se basa la tarea de captación y sistematización de información los que están fallando.

Es necesario replantear el papel de los planificadores en términos de que ellos deben propiciar una relación más estrecha y articulada con los responsables de tomar decisiones y con aquellos que llevan a cabo las acciones. Este aspecto deberá tenerse en cuenta para definir las necesidades de información, para ajustar los medios que se utilizan en la caracterización y análisis de problemas, así como también para diseñar alternativas de solución.

El Proyecto PROPLAN se preocupa por mejorar el enfoque tradicional que hace énfasis en la racionalización de decisiones y pierde de vista la realización de acciones. Esto lo ha llevado a sustentar el concepto del proceso de planificación-ejecución, fundamentado en la unidad dialéctica decisión-acción, y a definirlo como el eje central de la conducción de un proceso específico. El análisis de políticas se desarrolla, por lo tanto, teniendo en cuenta los requerimientos de la toma de decisiones y la consistencia que debe darse entre las decisiones que se adoptan y traducen en acciones adecuadas a las necesidades predominantes de la realidad, y de acuerdo con la posición doctrinaria del gobierno.

Esto implica por parte de los planificadores una postura menos rígida que aquella mostrada en sus orígenes, en los conceptos, métodos y técnicas de planificación. Este cambio es la base para desarrollar un tratamiento secuencial

y coherente de la conducción de la política y así responder a la consistencia y viabilidad requeridas. Por otro lado, se reconoce la necesidad de que las tareas de conducción sean compartidas entre diferentes grupos, tanto del sector público como representantes del sector privado y de la población en general, y desarrolladas de manera articulada y sostenida, para analizar las decisiones que se emprendan, así como los resultados que de ellas se generen.

A. La Conducción del Proceso de Desarrollo Agrícola y Rural

Pocas veces se le da la importancia que tiene a la dirección o conducción del proceso de desarrollo, como una forma de guiar su desempeño para alcanzar los resultados que se esperan. El realce de la conducción se debe a que mediante ella, los gobiernos ejercen el papel central que les corresponde. "La conducción del proceso de desarrollo se refiere al conjunto coherente de decisiones que se adoptan y llevan a la acción con el propósito de transformar la realidad económica, social y política en determinado sentido"<sup>8</sup>. Ella debe verse como un todo integral que se da con diferente contenido a todos los niveles administrativos y especiales, desde el nacional, sectorial, institucional, regional, local y empresarial"<sup>8</sup>. Por lo tanto, desarrollar acciones específicas para mejorar el desempeño de los sistemas de dirección, es una preocupación central de PROPLAN. El mejoramiento de estos sistemas a nivel institucional en sus diferentes dimensiones espaciales es importante, y particularmente en los ámbitos regional y local, donde pocos esfuerzos en este sentido se realizaron en el pasado.

La limitada capacidad de la administración pública para definir políticas y ejecutarlas con éxito a través de los correspondientes planes, programas y proyectos, fue acentuada por el enfoque que remarcó la separación entre la definición de políticas y su ejecución, así como por aquella posición que consideró a la planificación como una actividad exclusiva de los planificadores, centralista y preocupada fundamentalmente por el nivel central.

La capacidad de la administración pública debe verse en función de la articulación de acciones entre las diferentes entidades públicas y al interior de cada una de ellas<sup>8</sup>. Esto, en la perspectiva de la conducción y en términos de lograr capacidad que le permita adaptarse a las situaciones cambiantes, y asimismo para propiciar una mayor participación de la población de manera continua, a fin de concertar las políticas para el desarrollo con diferentes grupos del sector no público.

B. El Sector Público y el Proceso de Planificación -Ejecución de Acciones para el Desarrollo

La dinámica de las actividades que se realizan para definir políticas y realizar acciones, constituye la esencia del proceso de planificación-ejecución, el cual debe ser considerado como uno solo a fin de disponer de una visión integrada de la acción del sector público para una efectiva conducción del proceso de desarrollo.

La separación que generalmente se hace entre los procesos de planificación y ejecución de las acciones para el desarrollo, atenta contra la continuidad y coherencia que ellas requieren, restringe sus posibilidades de integración con las acciones del sector no público y provoca la desarticulación entre asesores (planificadores), decisores y ejecutores.

El proceso de planificación-ejecución se caracteriza por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Estas actividades pueden distinguirse entre sí como actividades de formulación, de instrumentación de la ejecución, de realización de acciones y de control-evaluación, y pueden ser analíticamente separables pero en la práctica son continuas<sup>8</sup> e interconectadas. Esta concepción del proceso de planificación-ejecución permite una visión articulada (asesores, decisores y ejecutores, sectores público y no público) e integrada (definición de políticas-realización de acciones) de la acción del sector público para conducir el proceso de desarrollo.

El sector público realiza acciones que conllevan a la producción directa de bienes y servicios, las cuales requieren de recursos financieros considerables, y otro tipo de acciones que se traducen en medidas con requerimientos financieros no importantes; todas ellas inducen o provocan un determinado comportamiento del sector no público. Las primeras, a partir de un marco de política definido, se instrumentan a través de los llamados programas y proyectos, y las segundas mediante las medidas de política; de esta forma, las políticas del gobierno que actúan en un momento determinado implican acciones que realizan tanto el sector público como el sector privado empresarial y el resto de la población. La definición de la política debe considerar en forma explícita las necesidades de su ejecución y del oportuno ajuste o reformulación que se requiera realizar para adaptarse a la realidad que se busca transformar<sup>8</sup>.

Se trata de una concepción sobre la forma de conducir el proceso de planificación-ejecución considerado como un enfoque que permite asegurar la continuidad y coherencia de la política de desarrollo agrícola y rural, donde la función y tarea del planificador así concebida es esencial.

### C. El Sistema de Dirección y la Conducción de un Proceso Específico de Planificación-Ejecución

Para referirse a un proceso de planificación-ejecución, es necesario caracterizar el sistema que lo genera, el cual puede definirse para un determinado ámbito de acción como es el sector agropecuario, el de una región, una institución, un programa, un proyecto, etc.; a cada uno de estos ámbitos corresponde un sistema específico. Los componentes de este sistema están definidos por cuatro grupos de actividades que tienen finalidades particulares y dan lugar a la conformación de sistemas subordinados. Estos grupos de actividades son de producción, apoyo, regulación y dirección, los cuales conforman respectivamente cuatro subsistemas o sistemas de igual denominación que en su conjunto constituyen el sistema principal<sup>8</sup>.

El enfoque de sistemas permite a los directivos en un ámbito sectorial, regional o local, centrar su preocupación y actuación en la toma de decisiones, con lo cual es posi-

ble hacer progresar el sistema de un modo consciente y en una dirección determinada. El sistema de dirección tiene como finalidad la conducción del sistema principal en su conjunto; para ello se requiere conocer el funcionamiento y comportamiento de los demás subsistemas, y considerar que la toma de decisiones debe contemplar su organización como un todo y que el sistema de dirección actúa a través de mecanismos que le permiten dirigir las acciones de los otros sistemas subordinados.

El estilo de dirección que mira hacia el concepto de los sistemas y tiene en cuenta la estructura del comportamiento institucional, es aquel que contempla la trascendencia de los resultados como uno de los principios fundamentales, es decir, destaca la importancia del efecto de las decisiones de un sistema sobre otro<sup>21</sup>.

El sistema de dirección es un conjunto de procesos de dirección interdependientes de acción recíproca, que como elementos del sistema se combinan en un enfoque o programa conceptualmente unificado, con miras a la dirección<sup>1</sup>. El sistema proporciona por lo tanto, un conjunto de principios coordinados que articulan los procesos componentes de la dirección.

La búsqueda de una dirección participativa es una de las formas que permiten llevar adelante un programa de acción y optimizar sus efectos. Los directores en todos los niveles deben conocer los procesos, los componentes y su funcionamiento individual como parte del sistema, y propiciar la articulación de los papeles de asesores, decisores y ejecutores.

El sistema de dirección tiene un conjunto de funciones entre las que se encuentran<sup>8</sup> :

- a. La caracterización e interpretación de la problemática agroeconómica, social y política.
- b. El establecimiento de objetivos y estrategias.
- c. La definición de políticas estratégicas y operativas.

- d. La definición de la organización institucional.
- e. La coordinación de los esfuerzos institucionales.
- f. La programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades.
- g. El seguimiento y evaluación de acciones específicas y de su impacto, incluyendo el comportamiento de los factores que determinan la problemática agroeconómica, social y política.

Para ejercer estas funciones, el sistema de dirección lleva a cabo un conjunto de actividades en torno a procesos determinados y su papel dependerá de las necesidades concretas y de los productos que se esperan. Es decir, estas actividades tendrán características propias y dependerán también del papel que desempeñe el sector público, así como de los niveles administrativo-espaciales donde se desarrollen.

El sistema de dirección implica en el fondo procesos de toma de decisión; en otras palabras, "la acción de hacer una elección entre varias alternativas, es un proceso de pensamiento que requiere la solución de problemas mediante decisiones que implican procedimientos iterativos"<sup>24</sup>.

La definición de problemas, la identificación y análisis de alternativas de solución, el planteamiento oportuno de ellas y la correspondiente toma de decisión que lleve a la acción, genera un conjunto integrado de tareas interrelacionadas con base en la articulación de decisores, asesores y ejecutores, y con un arreglo institucional determinado, que se conoce como "mecanismo de dirección"<sup>8</sup>.

El sistema de dirección utiliza estos mecanismos para conducir el proceso de planificación-ejecución, los cuales requieren de una definición y programación previas, cuyas características van a variar dependiendo de la organización institucional y el nivel espacial donde se ubiquen.

El análisis de política para asesorar la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución, debe verse

como una tarea grupal interdisciplinaria que constituye el sustento técnico para la toma de decisiones, mediante las tareas de sistematización de la información, análisis y planteamiento oportuno de alternativas.

El trabajo grupal para el asesoramiento en la toma de decisiones se realiza a través de los mecanismos de dirección, a fin de que las funciones de dirección se ejerzan de manera eficaz; de allí la necesidad de readecuar los sistemas de planificación para articularlos a los sistemas de decisión en un solo sistema llamado de dirección.

El sistema de planificación tiene como propósito central el asesoramiento permanente al sistema de decisiones, y esto lo realiza a través de propuestas de alternativas de acción coherentes con la situación de la realidad agro-económica, social y política y con la posición doctrinaria del gobierno.

## **V. LOS PROYECTOS EN EL MARCO GENERAL DE LAS POLITICAS**

Para dar inicio a un trabajo sistematizado en el campo de los proyectos, es necesario tener en cuenta que las políticas para el desarrollo se generan de manera continua, ya que en esa forma se va concretando la posición de un gobierno, desde una visión general hasta la precisión detallada de acciones a realizar. Esto, mediante los diferentes tipos de decisiones que se van adoptando para estimular o inhibir el comportamiento del sector privado y de la población rural. En términos generales estas decisiones se agrupan en dos grandes categorías<sup>a</sup>: las llamadas estratégicas o de orientación, conforme a una posición de gobierno y de acuerdo con la evolución de la realidad agroeconómica, social y política; y las llamadas operativas o de ejecución, que corresponden a un mayor grado de especificación y precisan la acción misma del sector público. Las segundas se generan con base en las orientaciones de un nivel superior y teniendo en cuenta la problemática específica de las áreas en que se circunscriben estas decisiones, así como la capacidad institucional para llevarlas a cabo.

Al asumir una política agropecuaria se adopta una estrategia de desarrollo que orienta la asignación y uso de los recursos. Esta estrategia se pone en práctica mediante las políticas específicas, medidas de política

(programas y proyectos) y actividades básicas, las cuales operan a diferentes niveles y horizontes de tiempo.

En torno a esos instrumentos, el trabajo de asesoramiento implica actividades de sistematización de información, análisis, preparación de alternativas y propuestas para la toma de decisiones.

La política agropecuaria y la estrategia sectorial fijan un conjunto de parámetros en los cuales se enmarca el análisis de programas y proyectos. Este análisis, basado en el razonamiento económico y social para definir la inversión, constituye un asunto de principal importancia e involucra a las unidades que tienen responsabilidad en esta materia. La optimización en el uso de los recursos es una de las funciones del sistema de dirección y tiene que ver con los proyectos específicos de inversión.

El estudio de las decisiones sobre los distintos niveles de la política agropecuaria, estrategia sectorial, políticas y medidas específicas de política, programas y proyectos de inversión, se hace en forma cada vez más detallada a medida que se pasa de la estrategia a los proyectos. En el manejo y la asignación de los recursos en función de las prioridades, desde la estrategia sectorial hasta la aplicación efectiva de los mismos, hay diferencias sustanciales. "Estas diferencias radican en la forma misma de comprometer los recursos y en la manera como las decisiones son tomadas. Aunque los recursos son asignados a las políticas y programas para un empleo bien definido, estos pueden tener un manejo más agregado y por lo tanto una mayor flexibilidad en las transferencias que se realicen, mientras que una vez que se destinan a la ejecución de un proyecto de inversión, difícilmente pueden volverse a emplear en otro proyecto distinto" 16.

En la medida en que el interés se centra en las acciones que debe llevar a cabo un gobierno, el énfasis por el diseño y la ejecución de proyectos se hace más evidente. En este contexto, los procesos que se generan deben ser vistos en términos de mecanismos para fortalecer la conducción del desarrollo, con una preocupación permanente por

la consistencia entre las decisiones de orientación y las operativas, y donde las tareas han de ser esfuerzos de grupos multidisciplinarios y no de individuos aislados.

#### **A. Fundamentos del Enfoque**

Las experiencias de los últimos años sobre la conducción de procesos de desarrollo agropecuario y rural, han permitido al Estado identificar que aún son necesarios mayores esfuerzos para mejorar la capacidad administrativa de las instituciones nacionales, a fin de responder de manera más adecuada a las necesidades que atienden y dirigir con éxito las acciones que se emprendan.

El análisis pormenorizado que el Proyecto PROPLAN ha efectuado sobre las experiencias de Latinoamérica en materia de planificación, permite plantear algunos postulados centrales conforme se esbozan enseguida:

1. El rediseño de los sistemas de decisión y planificación en uno solo, denominado "sistema de dirección". Las funciones de este sistema se ejercen a través de los mecanismos de dirección, en cuyo diseño se deben contemplar normas, procedimientos, instrumentos y técnicas específicas necesarias para su aplicación. Tales mecanismos son considerados como una guía para los responsables clave de la conducción de los procesos de desarrollo agrícola y rural. El sistema de dirección y los mecanismos correspondientes tienen características propias según el nivel donde se ubiquen, nacional, institucional, regional o local, configurando en cada ámbito un conjunto integral de actividades de dirección.

2. El proceso de planificación-ejecución se redefine como uno solo; de esta forma permite una visión articulada que integra el análisis y la definición de políticas estratégicas y operativas, en cuyo manejo se busca una coherencia permanente con la posición del gobierno y la realidad agroeconómica, social y política.

3. La conducción del proceso de planificación-ejecución es más efectiva si se da una verdadera articulación entre el sector público y el sector privado, buscando una activa participación de la población rural: con ello se facilita la captación de las demandas reales y la generación de respuestas acordes con los problemas prioritarios que se identifiquen.

4. Las tareas de una efectiva conducción del desarrollo, se realizan a través de la integración disciplinaria y mediante el trabajo en equipo, con la participación de individuos y grupos claves del proceso de desarrollo.

## **B. Niveles de Política**

Al examinar las políticas, se reconocen distintos niveles que constituyen un mayor grado de concreción; ellas parten de una posición de gobierno e implican decisiones de orientación u operativas.

Las decisiones de orientación corresponden a tres niveles de política: marco doctrinario, marco orientador y políticas específicas, los cuales son identificados con la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución. Las decisiones operativas corresponden a dos niveles de política: las medidas de política y las actividades específicas, identificadas como la dimensión operativa del citado proceso<sup>8</sup>.

Una de las formas más generalizadas y tradicionales de hacer referencia a las dimensiones citadas y a los niveles de política es a través de los instrumentos denominados planes, programas y proyectos; estos deben concebirse no sólo en términos de su definición sino también de su instrumentación, realización de acciones, seguimiento y evaluación, y el correspondiente ajuste o reformulación de los mismos.

La conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural se logra a través del sistema de dirección, el cual implica una tarea permanente de análisis de políticas para el acertado asesoramiento a la toma de decisiones.

Por lo tanto, la efectividad del sistema de planificación dependerá de la continuidad y coherencia integral de las alternativas que genere, desde las elaboraciones más generales, pasando por diferentes niveles de política, hasta elaboraciones específicas de carácter operativo como son los programas y proyectos. Estos niveles de concreción deben tener consistencia entre sí y, principalmente, deben ser coherentes con una problemática y una capacidad de desempeño institucional. Una presentación rápida sobre el contenido de cada uno de los niveles de política mencionados se presenta a continuación:

### 1. Marco doctrinario

El marco doctrinario es la concepción finalista o la aspiración de un gobierno para una sociedad determinada. Se expresa como la imagen objetivo y la estrategia global en el largo plazo. Es el nivel de mayor agregación de la política de desarrollo nacional, y su conocimiento es de importancia para la labor que realizan los planificadores; es el marco para juzgar la viabilidad de las propuestas que se elaboren. El marco doctrinario muchas veces no está completamente explicitado ni sus prioridades claramente definidas; por lo tanto, los planificadores deben buscar los medios para lograr su mayor precisión. La visión futurista está conformada por una serie de objetivos que definen las aspiraciones y formas como se organiza el poder político-económico y los distintos niveles político-administrativos.

La imagen global que contiene el marco doctrinario sobre el sector agropecuario se refiere sólo a una visión parcial del mismo. En él se asigna el papel que debe desempeñar dicho sector como generador de divisas y empleo, y abastecedor de alimentos y materias primas; en las relaciones con otros sectores de la economía, y con respecto a su misión social de mejorar el bienestar de la población rural.

El sistema de planificación, entonces, debe contribuir a precisar la imagen objetivo con base en sus percepciones sobre la posición doctrinaria del gobierno y la problemática agroeconómica y social del sector agropecuario.

El marco doctrinario implica también la selección y ordenamiento de una serie de prioridades, teniendo en cuenta tanto los intereses de los grupos de poder como los medios necesarios para afrontar los problemas de desarrollo que se presenten. A ello se le denomina la "estrategia global", la cual comprende los problemas y las acciones básicas para enfrentarlos en un período de tiempo y en un nivel espacial determinado. Este trabajo se apoya en un modelo teórico de análisis que facilita y ordena la información, y en el trabajo interdisciplinario y grupal. El definir la situación deseable requiere por un lado identificar la situación económica, el uso de los recursos, las formas de producción, la distribución de los ingresos y el intercambio y la utilización final de los productos; y por otro lado, analizar la situación de la estructura del poder en términos de definir y jerarquizar los grupos que participan, los mecanismos de articulación con la estructura económica y política. También es importante examinar la situación del sistema político-administrativo, su organización, su papel en la producción, apoyo y regulación, y la participación del Estado a través de acciones directas <sup>11</sup>.

## 2. Marco orientador

El marco orientador es otro nivel de política y generalmente corresponde a un período de gobierno. Las decisiones de orientación que comprende se refieren a un tiempo determinado y son coherentes con el marco doctrinario definido y con la problemática económica y social e institucional.

El marco orientador plantea objetivos y metas para el horizonte definido e incluye, además, por áreas temáticas, orientaciones estratégicas y prioridades de acción. El mismo precisa el papel de los distintos grupos que actúan en los procesos productivo y de mercado. Las áreas de acción prioritarias del sector público se definen a partir del análisis de la realidad agroeconómica y social, y con base en un marco teórico definido. Estas áreas determinan ámbitos de trabajo donde se precisan posteriormente las políticas específicas a fin de resolver los problemas que en ellas se presenten. Estas políticas se refieren a

situaciones de carácter productivo y del mercado sobre las cuales se requiere particular atención, y donde el sector público adquiere determinados compromisos. En este sentido se trata de definir una serie de medidas que condicionen el comportamiento del sector privado y de los grupos de la población, señalando los principales proyectos de desarrollo agrícola y rural que tienen un carácter estratégico y que responden a las prioridades que se señalan a nivel de la estrategia sectorial.

En el nivel de marco orientador surgen también señalamientos en relación con aspectos geográficos, es decir prioridades específicas para determinadas regiones del país donde se considere importante dar un tratamiento particular.

Las diferentes decisiones que se toman, implican generalmente compromisos que asume el sector público a partir de una capacidad operativa cuya organización puede sufrir modificaciones. El marco orientador precisa entonces las responsabilidades institucionales y define los resultados que se esperan, así como los cambios organizacionales necesarios para mejorar el desempeño de las entidades del sector público.

El marco orientador se apoya por lo tanto en el marco doctrinario, así como en un diagnóstico global que hace referencia a la problemática estructural y que el gobierno de turno aborda. Esta problemática es de carácter dinámico y coyuntural, y con ella se adecúa la política y definen también las decisiones del nivel operativo. La capacidad administrativa institucional hace parte de este análisis en el que interesa conocer las realizaciones alcanzadas y las dificultades que en este sentido se presentan.

### **3. Políticas específicas, medidas de política y actividades básicas**

Las políticas específicas son otro nivel de mayor concreción de la política agropecuaria; a través de ellas se precisan las orientaciones de política consignadas en el marco orientador para cada área de acción prioritaria.

La definición de las políticas específicas implica partir del marco orientador en lo que se refiere al diagnóstico del área de acción y al análisis de la capacidad de desempeño del sector público, así como considerar los programas y proyectos que en estas áreas ejecutan las instituciones del sector. Adicionalmente, con base en los resultados que se espera alcanzar, conforme se señala en el marco orientador, las políticas específicas son expresadas teniendo en consideración el proceso productivo, los recursos y los agentes involucrados. Estos resultados se expresan en términos de los productos intermedios o finales que se espera alcanzar con la aplicación de políticas específicas en áreas de acción concretas, dirigidas a los productos deficitarios, con mercado abastecido y de exportación.

Las políticas específicas se enmarcan en las políticas globales que afectan al sector en materia cambiaria, monetaria, fiscal, de comercio exterior y de salarios, entre otras, y se refieren a los aspectos de precios, crédito, mercado, generación y transferencia de tecnología, provisión de insumos, riego y adecuación de tierras, etc.

El examen de la evolución de la realidad económica, social y política para la definición de políticas específicas, tiene ámbitos determinados de análisis como son los recursos básicos, los insumos, la producción primaria, mercadeo y agroindustria, importaciones, consumo interno, exportaciones, distribución del ingreso, remuneraciones, renta de la propiedad, financiamiento interno y externo e inversiones, entre otros. Estas definiciones se van a traducir en incentivos, en acciones directas del Estado y en controles <sup>15</sup>.

Los incentivos se dan en torno a los créditos gubernamentales, maquinaria, semilla, insumos, mejoras en la infraestructura de mercadeo, transporte, tarifas, etc. La acción directa del Estado se refiere a los bienes y servicios que generan las instituciones del sector, como la adecuación de tierras, la reforestación, los parques nacionales, la investigación y transferencia de tecnología, los sistemas de riego, etc. Entre los controles se encuentran las medidas de regularización de la tenencia de la tierra,

prohibiciones, licencias y autorizaciones, medidas sanitarias y sanciones.

Las medidas de política representan decisiones específicas de operación para el sector agropecuario y condicionan directamente el comportamiento del sector privado y la población rural. Ellas permiten adecuar las decisiones a las necesidades del sector agropecuario en el corto plazo y en términos de las contribuciones para el logro de las realizaciones y metas previstas.

La definición de medidas de política se hace a partir de las políticas de mayor generalidad, y teniendo en cuenta el análisis más detallado y preciso de la problemática y el examen de la capacidad de las instituciones para la ejecución de programas y proyectos.

Las actividades básicas son el nivel de mayor concreción de las políticas y se refieren a los resultados que el sector público espera alcanzar. Son acciones encaminadas al logro de determinados objetivos de un programa o proyecto, y con base en ellas se estiman los requerimientos de recursos que se integran con la programación de actividades a través de los programas operativos o los presupuestos-programa. Este nivel implica para los programas y proyectos no sólo la definición de resultados, acciones a realizar, recursos y responsabilidades, sino también la asignación y movilización efectiva de recursos, y el seguimiento y la evaluación para analizar el cumplimiento de lo programado e introducir correcciones en función del logro de los resultados.

Conforme a los otros niveles de política revisados, las actividades básicas son igualmente consecuencia de medidas de política vigentes y gran parte de ellas están delimitadas por los marcos de acción de las instituciones del sector público. También las actividades básicas se definen teniendo en cuenta la capacidad de desempeño en la ejecución de programas y proyectos, la evaluación de realizaciones e impacto del sector público, y el comportamiento del sector privado y la población rural en general.

### C. Planes, Programas y Proyectos

Los términos "plan", "programa" y "proyecto" son usados en diferentes países y aún por diferentes instituciones dentro de un mismo país, para presentar variadas formas de ordenamiento de la acción del sector público o privado. Generalmente el término "plan" tiene una connotación de mayor amplitud desde el punto de vista de contenido y plazo, así como de mayor generalidad a nivel de decisiones a que se refiere <sup>14</sup>.

Los "programas" y "proyectos" son las definiciones más específicas de la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución, "o sea que al referirse esencialmente a las decisiones de ejecución manifiestan el máximo nivel de concreción de la política del gobierno" <sup>14</sup>. Los programas y proyectos son partes importantes de la acción integrada del sector público en el proceso de desarrollo.

La denominación de "programa" se refiere, en términos generales, a un conjunto ordenado de acciones que obedecen a una política agropecuaria e institucional definida, para influir en determinadas áreas de acción con base en unos recursos, una organización específica y en un tiempo no necesariamente establecido. Por otro lado, un "proyecto" es también la precisión de un conjunto de acciones orientadas a resolver un problema específico o a impulsar una potencialidad o ventaja determinada, igualmente con base en una organización y unos recursos asignados, pero con una duración de tiempo limitada y una responsabilidad claramente especificada.

Los programas no son necesariamente la agregación de proyectos, sino más bien un ordenamiento de acciones de carácter permanente en el tiempo.

Los programas y los proyectos no deben verse como simples documentos, sino como un conjunto de actividades que responden a una estrategia y se ejecutan mediante unos recursos asignados; estas actividades se definen con el propósito de alcanzar unos objetivos de acuerdo con la realidad que se desea transformar.

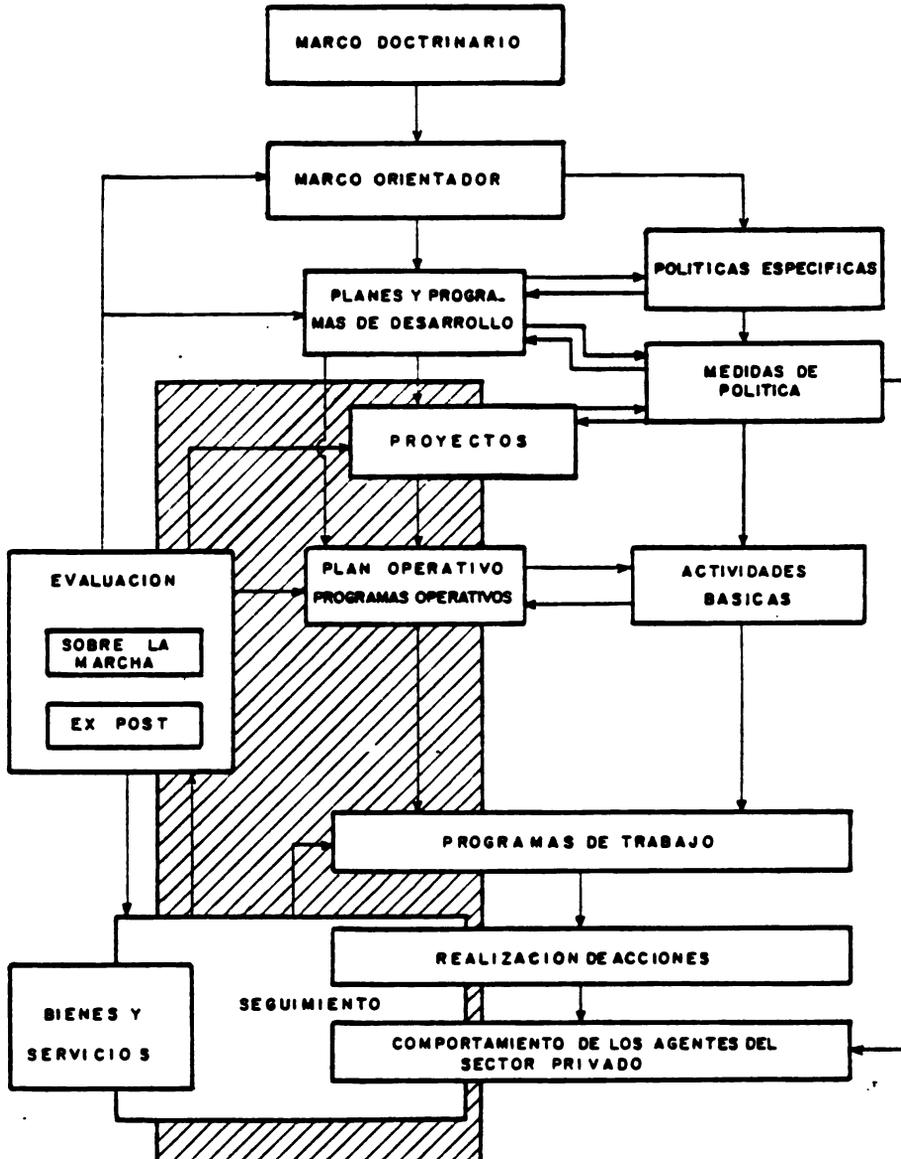
Las actividades se diseñan y ejecutan, y luego se evalúan para su ajuste y reformulación; ello se realiza en

un ámbito organizativo definido y en un medio ambiente determinado. En este sentido los programas y proyectos implican actividades de análisis, definición de alternativas y toma de decisiones para la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución.

Los programas y proyectos no son instrumentos aislados; ellos conforman la política agropecuaria y responden a prioridades sectoriales en el contexto de la conducción del desarrollo en los niveles nacional, regional y local. En la Figura 1 se presenta el ámbito de los programas y proyectos en relación con los diferentes niveles de política y con el proceso global de planificación-ejecución.

Lo expresado hasta aquí nos lleva a la necesidad de diseñar procedimientos que permitan al sistema de dirección tomar decisiones en torno a los programas y proyectos, de manera más coherente con la política vigente y con una realidad determinada. Las decisiones se refieren a la ejecución de nuevos proyectos o respecto al desarrollo de los ya emprendidos, lo cual tiene implicaciones en el corto y el mediano plazo, en vista de los compromisos que en materia de inversiones asumen el país y las instituciones públicas.

**FIGURA 1. AMBITO DE LOS PROYECTOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION - EJECUCION DE POLITICAS. (con base en op.cit 10 p.25)**



## **VI. PLANTEAMIENTO DEL SISTEMA SECTORIAL DE PROYECTOS AGROPECUARIOS**

### **A. Justificación**

El sistema contribuye a un manejo ordenado de los proyectos estratégicos del sector agropecuario en sus fases de estudio y ejecución, así como a mejorar la tarea de selección de proyectos para un adecuado tratamiento de la inversión. Esto, de manera coherente con la política agropecuaria y la realidad agroeconómica y social.

Significa entonces reconocer que existe la necesidad de decidir sobre una serie de proyectos formulados o en ejecución a nivel de las instituciones, los cuales deben responder de manera objetiva a las prioridades de acción gubernamental. Ello implica un asesoramiento a los responsables de tomar decisiones, por lo cual el sistema debe proponer a las unidades implicadas alternativas para definir, ajustar o reformular medidas de política sobre la selección de proyectos prioritarios, para analizar el ritmo de ejecución y asignación de cuotas anuales por proyecto, así como en relación con el progreso y los resultados de los mismos.

En términos generales, el sistema tiene por finalidad proveer los elementos para darle más objetividad y racional-

lidad a las decisiones de inversión en el sector y a nivel de sus instituciones.

El sistema queda justificado si se tienen en cuenta los siguientes aspectos que él propicia:

1. El análisis del marco de políticas vigentes, su sistematización, ordenamiento y mayor concreción mediante definiciones adicionales.

2. La atención por la consistencia que debe existir entre la política agropecuaria y su estrategia, con las acciones que adelantan las instituciones del sector a través de sus programas, y a la promoción de proyectos de inversión claves.

3. El examen de los proyectos de inversión en relación con los estudios en sus distintas fases, su bondad económica y social, el financiamiento, las relaciones con la balanza de pagos, la articulación con otros proyectos; además, en el caso de proyectos que se encuentran en ejecución, interesa el análisis de su estructura programática y presupuestaria, su capacidad de gasto, sus realizaciones y su contribución a los objetivos de política.

Por lo anterior se aprecia la multiplicidad de factores que deben ser analizados, teniendo en cuenta además las condiciones que plantea el desempeño del sector agropecuario en un momento dado. El riesgo de caer en desviaciones exige la introducción de mecanismos que permitan desarrollar un buen nivel de participación de ejecutores, asesores y decisores, así como el uso de instrumentos adecuados para el análisis y la definición de propuestas de decisión coherentes y oportunas.

## **B. Los Proyectos del Sistema**

Los proyectos objeto del sistema son aquellos que forman parte de los programas de las entidades del sector y que son considerados como prioritarios conforme a la estrategia definida. Estos proyectos son de particular

importancia para el desarrollo agrícola, por lo cual interesa mejorar los procesos que involucran a las diversas unidades del sector público que tienen responsabilidades directivas.

### 1. Proyectos de inversión

En Colombia las acciones directas del Estado se incluyen en el presupuesto de inversión. "La inversión se define como todo incremento al capital nacional que puede utilizarse en el proceso de transformación para generar otros bienes y servicios. Sin embargo, la inversión del sector público posee un significado más amplio ya que, además de variables de tipo económico envuelve las de tipo social". "Para los efectos de la programación de gastos de inversión, éstos se han definido como el valor de bienes y servicios suministrados por el Estado, los cuales permiten incrementar el activo físico-social y económico del país"<sup>20</sup>.

En la clasificación económica del presupuesto se distinguen las "inversiones en capital físico", que corresponden a construcciones y conservación de obras; y las "inversiones en capital no físico", que comprenden el pago de todos aquellos servicios como educación, salud, investigación, etc.

Asimismo, se define que "los proyectos constituyen el conjunto de actividades concretas con las cuales se adelantan los subprogramas de inversión y su responsabilidad está a cargo de una unidad administrativa independiente. Salvo unas excepciones, todo proyecto tiene una duración definida y sus metas son cuantificables en unidades de medida".

La clasificación de "proyecto continuo" se refiere a proyectos que, por excepción, constituyen una actividad permanente de la entidad (sin terminación definida). Dentro de esta categoría pueden incluirse actividades de prestación de servicios, vigilancia, control de pagos permanentes de administración que están ligados a proyectos de inversión. Un "proyecto no continuo" es aquel que tiene

duración definida. Dentro de esta categoría se incluyen los proyectos de construcción de carreteras, edificios, etc. <sup>20</sup>.

Con base en lo anterior se tiene una clasificación general de los proyectos de inversión, conforme a lo siguiente:

- Proyectos no continuos de inversión en capital físico.
- Proyectos no continuos de inversión en capital no físico.
- Proyectos continuos de inversión en capital no físico.

De la relación anterior, las dos primeras categorías son de particular interés para el sistema; se identifican en ellas los siguientes tipos de proyectos:

- Proyectos no continuos de inversión cuyos recursos provienen tanto del presupuesto nacional como de recursos externos o de crédito internos.
- Proyectos de inversión financiados exclusivamente con recursos de presupuesto nacional y que tienen también el carácter de no continuos.
- Proyectos de inversión que cuentan con recursos de presupuesto nacional y además con recursos derivados de convenios de cooperación técnica, y no tienen recursos de crédito interno ni recursos externos.
- Proyectos de inversión que sirven para financiar estudios de proyectos en preparación.

Los proyectos continuos de inversión en capital no físico, son de menor importancia; ellos responden a la financiación de los siguientes aspectos:

- La estructura orgánica de una institución referida a los gastos generales, servicios personales, transferencias y otros gastos.
- Proyectos de inversión física localizados en una región geográfica determinada que responden a problemas de coyuntura.
- Proyectos de inversión destinados a financiar solamente gastos generales de dependencias y cuyos costos de personal y otros se encuentran financiados por el presupuesto de funcionamiento.
- Los proyectos inherentes al servicio de la deuda.

## 2. Proyectos en estudio

En vista de que el sistema es un instrumento importante para el manejo del gasto público, debe preocuparse además por captar las iniciativas del mismo y también del sector privado, en términos de identificar proyectos que puedan encontrarse en diferentes etapas de estudio: idea, prefactibilidad, factibilidad y diseño. Los estudios deben obedecer a las prioridades conforme a la estrategia adoptada para el sector. El sistema capta información de proyectos en estudio que tienen una estrecha correspondencia con las áreas prioritarias y con la política definida para los diferentes ámbitos de influencia del sector agropecuario.

Se trata, por lo tanto, de la identificación de un conjunto de proposiciones que den contenido a las acciones prioritarias definidas, como parte de la estrategia sectorial y de las políticas vigentes. En este sentido el sistema promueve la generación de ideas de proyectos con el fin de complementar el marco general de políticas. El sistema considera entonces aquellos estudios de proyectos que se puedan financiar con el presupuesto nacional, con recursos externos y provenientes del sector privado en general.

### 3. **Proyectos de cooperación técnica internacional**

La cooperación técnica internacional, entendida como la transferencia de conocimientos, experiencias y tecnología, es un recurso importante que debe orientarse conforme a los objetivos de política y a las prioridades del sector agropecuario. Los proyectos de cooperación técnica deben estar claramente relacionados con las prioridades señaladas y responder a procesos de concertación formal entre el gobierno y los organismos cooperantes. Los proyectos de cooperación internacional son acciones complementarias a la capacidad nacional, transitorios, con períodos de ejecución claramente definidos.

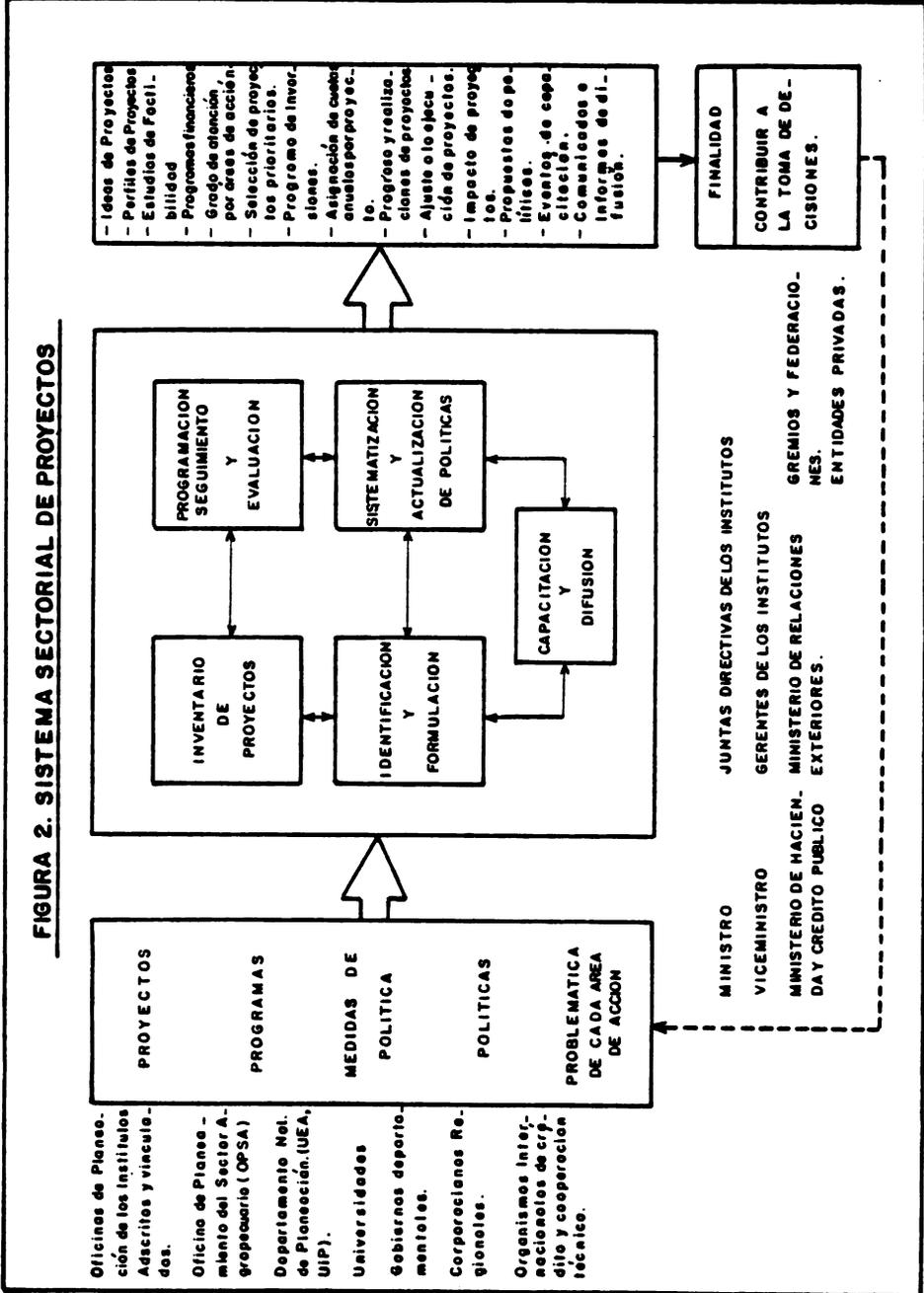
Interesa al sistema conocer todos los proyectos de cooperación técnica que se desarrollan en el sector, pero aquellos considerados como relevantes por su duración y tamaño tienen particular atención. Dichos proyectos se financian con recursos externos o con recursos externos y nacionales.

#### C. Objetivo y Componentes del Sistema Sectorial de Proyectos

El objetivo del sistema sectorial de proyectos es contribuir a que la acción del Estado, a través del gasto de inversión, sea coherente con la política agropecuaria y de inversión del gobierno, y con la realidad agroeconómica, social y política del sector. Para ello el sistema desarrolla una tarea de asesoramiento a las instancias decisoras del sector agropecuario, para dirimir propuestas sobre selección y promoción de proyectos y asignación de recursos a los mismos, y para evaluar las realizaciones y el impacto obtenido.

El sistema tiene cinco componentes definidos (Figura No.2), en cada uno de los cuales se desarrollan actividades de sistematización de información, de análisis y de entrega oportuna de alternativas de decisión. Tales componentes son:

**FIGURA 2. SISTEMA SECTORIAL DE PROYECTOS**



- Identificación y formulación,
- Inventario de proyectos,
- Programación, seguimiento y evaluación,
- Sistematización y actualización de políticas, y
- Capacitación y difusión.

La actividad de sistematización de información se origina en registros que permiten la recolección de información y datos primarios, y que tienen particularidades específicas en cuanto al tipo de variables incorporadas, la frecuencia en la captación de la información, la finalidad de los datos, etc., según el componente dentro del cual se desarrolle la actividad.

El análisis utiliza técnicas y metodologías adecuadas al manejo de las diferentes categorías y variables específicas de los componentes, para facilitar un efectivo asesoramiento mediante la entrega oportuna de alternativas.

La entrega oportuna de las alternativas de decisión a las respectivas unidades, se refiere a la comunicación y sustentación de las propuestas producidas a través de la actividad de análisis.

Las actividades descritas conllevan a una tarea constante de revisión y perfeccionamiento de registros, técnicas y procedimientos de comunicación. Con esto se busca la permanente adecuación y oportunidad de los informes, de acuerdo con las demandas de los diferentes niveles de decisión.

En el Cuadro No. 1 se muestran las actividades básicas de cada uno de los componentes del sistema sectorial de proyectos; dichas actividades son también propias del sistema de planificación agropecuaria.

Cada uno de estos componentes en los que se desglosa el sistema para su mejor entendimiento y manejo, tiene un conjunto de actividades específicas que lo caracterizan, y que deben realizarse de manera permanente para alcanzar el objetivo del sistema. Por otra parte, entre los componentes mismos se dan relaciones fundamentales en el ordenamiento,

CUADRO No. 1 ACTIVIDADES BASICAS DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA SECTORIAL DE PROYECTOS			
ACTIVIDADES COMPONENTES	SISTEMATIZACION DE INFORMACION	ANALISIS	PROPUESTAS
Sistematización y actualización de políticas.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Registro de políticas y medidas de política vigentes en los niveles sectorial, de inversión y por áreas de acción prioritarias.</li> <li>-Estrategia de los programas del sector agropecuario y capacidad de las instituciones en su ejecución.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Determinación de las prioridades de política y estrategia de acción, e identificación de vacíos que requieren un pronunciamiento específico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Políticas y medidas de política complementarias, en relación con el tema de los proyectos de inversión.</li> </ul>
Identificación y formulación.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Identificación de áreas de acción prioritaria.</li> <li>-Precisión de la problemática de cada área de acción.</li> <li>-Perfiles de proyectos identificados.</li> <li>-Datos básicos de cada proyecto.</li> <li>-Identificación de las distintas opciones técnicas e institucionales apropiadas para alcanzar los objetivos del proyecto.</li> <li>-Estudios de factibilidad que comparen los costos y beneficios y formulen las soluciones más satisfactorias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Determinación de proyectos prioritarios en el marco de las políticas y la problemática sectorial.</li> <li>-Reconocimiento de proyectos que se ajustan a la estrategia y objetivos de desarrollo sectorial, y tienen viabilidad técnica, institucional, financiera y económica.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Perfiles avanzados de proyectos.</li> <li>-Programas de inversión.</li> <li>-Estudios evaluados a nivel de prefactibilidad y factibilidad.</li> </ul>
Inventario de proyectos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Proyectos en estudio y ejecución financiados con recursos nacionales y externos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Consistencia entre proyectos y políticas vigentes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Situación y evolución de los proyectos por fuente de financiación, áreas de atención, instituciones ejecutoras y localización geográfica.</li> </ul>

ACTIVIDADES COMPONENTES	SISTEMATIZACION DE INFORMACION	ANALISIS	PROPUESTAS
	<p>-Proyectos de cooperación técnica en ejecución.</p>	<p>-Destino de la inversión y de los recursos de cooperación técnica. -Grado de atención a las diversas áreas que componen los proyectos.</p>	<p>-Selección de proyectos prioritarios. -Incorporación de proyectos al programa de inversiones.</p>
<p>Programación, seguimiento y evaluación.</p>	<p>-Programación de los proyectos estratégicos, ejecutados con financiamiento nacional, externo y de cooperación técnica interna - nacional. -Seguimiento a la ejecución física y financiera de proyectos.</p>	<p>-Progreso de los proyectos en ejecución. -Determinación de desviaciones. -Análisis de las realizaciones y resultados alcanzados.</p>	<p>-Modificación a la programación, y a los mecanismos de cooperación de proyectos. -Asignación de cuotas anuales por proyecto. -Evaluación del presupuesto de inversiones. -Situación del conjunto de proyectos que se ejecutan con financiamiento externo o de cooperación técnica internacional -Evaluación de resultados e impacto de los proyectos.</p>
<p>Capacitación y difusión.</p>	<p>-Necesidades de capacitación en: identificación, formulación, administración de proyectos y planificación. -Seguimiento al programa de capacitación. -Información sobre fuentes financieras, normas y procedimientos en el manejo del presupuesto de inversión, sobre eventos de capacitación, metodologías, cooperación técnica internacional, convenios y proyectos importantes en desarrollo.</p>	<p>-Definición de las modalidades de capacitación, contenidos, métodos, procedimientos, técnicas de análisis y metodologías para el tema de proyectos. -Preparación de material divulgativo.</p>	<p>-Determinación de: cursos, seminarios, talleres y eventos de adiestramiento en servicio en proyectos de inversión.</p>

organización y funcionamiento del sistema. Esos componentes se definen de la siguiente manera:

### **1. Sistematización y actualización de políticas**

Este componente se concreta en un conjunto de actividades que permiten la sistematización y el ordenamiento de la política agropecuaria tanto en los niveles del marco orientador, de políticas específicas y de medidas de política vigentes, como con respecto a datos centrales referentes al desempeño o capacidad de las entidades públicas para la ejecución de programas y proyectos.

Su objetivo es determinar las áreas de acción prioritarias, y propiciar pronunciamientos de política que permitan desarrollar una labor en torno a los proyectos de inversión consistentes con dichas áreas.

La información sistematizada y actualizada sobre las políticas agropecuarias y en torno a las diversas áreas de acción, constituye la base para los trabajos de identificación, selección, formulación y promoción de proyectos a nivel sectorial o regional y conforme a los criterios de prioridad definidos.

### **2. Identificación y formulación**

El componente se ocupa de la identificación de proyectos que responden a la política y la problemática del sector agropecuario. Se trata de contribuir mediante la determinación de proyectos estratégicos a la concreción de la política de desarrollo sectorial.

Estos proyectos tienen alta prioridad y se consideran aptos para recibir financiamiento por parte del Gobierno nacional o de la banca internacional. Ellos sufren un proceso de preparación y evaluación con el fin de establecer su viabilidad técnica, institucional, financiera y económica. Una vez identificados, estos proyectos hacen parte de los programas de inversión que se elaboran para el mediano plazo y sustentados en los documentos respectivos que contienen los datos básicos de los mismos.

### **3. Inventario de proyectos**

Hace hincapié en los proyectos que se encuentran en su fase de estudio o en ejecución, y que son financiados con recursos del gobierno nacional, con recursos externos ó a través de la cooperación técnica internacional.

De los inventarios de proyectos en estudio y en ejecución se obtienen listados por áreas de acción, que se emplean para analizar la consistencia entre los proyectos y las políticas vigentes; ello permite sistematizar luego el conocimiento sobre el destino de la inversión y precisar el grado de atención requerido por las diversas áreas a que los proyectos corresponden. Asimismo, el inventario permite identificar entre los proyectos en desarrollo y los que se encuentran en la fase de estudio, aquellos que ameritan un seguimiento y evaluación particular.

### **4. Programación, seguimiento y evaluación**

La preocupación de este componente son los proyectos estratégicos financiados con recursos nacionales, externos y de cooperación técnica internacional. Las actividades que se realizan conllevan al seguimiento y análisis del progreso de los proyectos, y a su ajuste o reformulación siempre que la evaluación así lo determine. El interés va más allá de fortalecer los sistemas de seguimiento y evaluación; se busca mayor eficiencia de los procesos de programación física y presupuestal, los cuales son la base estructural de los proyectos, y también la uniformización de metodologías de programación, seguimiento y evaluación en forma compartida entre los diferentes niveles administrativos y dependencias responsables de la ejecución de proyectos claves.

### **5. Capacitación y difusión**

Este componente busca el desarrollo de una serie de eventos de capacitación en el campo de la planificación y particularmente en el tema de los proyectos.

En cuanto a planificación, la capacitación se concentra en las áreas generales, con el propósito de lograr un marco conceptual común a nivel de funcionarios y directivos de las instituciones involucradas.

En lo que se refiere a proyectos, su interés está tanto en la parte de identificación y formulación como en la administración de los mismos, proporcionando las técnicas de análisis e instrumentos necesarios. Se preocupa especialmente por la definición y aplicación de normas, procedimientos e instrumentos comunes a la capacitación de funcionarios responsables de la conducción de proyectos de inversión.

En consecuencia, la actividad de capacitación se desarrolla permanentemente, sobre la marcha; esto se hace mediante la modalidad "aprendiendo haciendo", y con cursos y eventos de corta duración, tipo seminarios-taller, para lograr acuerdos y compromisos respecto a los avances y al desenvolvimiento del sistema sectorial de proyectos.

Asimismo, este componente realiza actividades de difusión en torno a determinados temas, con el fin de proveer información a los usuarios del sistema. Esta información se refiere a lo siguiente:

- Fuentes de financiamiento para proyectos, requisitos y modalidades.
- Normas y procedimientos en relación con la asignación y el manejo del presupuesto de inversión del Gobierno.
- Avances y resultados de proyectos estratégicos en estudio y ejecución.
- Información sobre congresos, seminarios, cursos y conferencias sobre proyectos.
- Información sobre cooperación técnica internacional y sobre los principales proyectos en ejecución.

-Convenios con universidades y entidades privadas dedicadas al estudio de la política de inversión y al tema de proyectos.

-Divulgación de metodologías de identificación, formulación, selección, seguimiento y evaluación.

**D. Relaciones del Sistema Sectorial de Proyectos con el Ambiente**

El sistema se relaciona con el ambiente en que se circunscribe, mediante mecanismos y procedimientos que permiten los enlaces deseados.

Las principales relaciones del sistema con las partes del ambiente, conforme se muestran en la Figura No. 2, son las siguientes:

- . Oficinas de Planeación de las entidades adscritas y vinculadas.
- . Ministro y Viceministro de Agricultura, juntas directivas y gerentes de las entidades adscritas y vinculadas.
- . Departamento Nacional de Planeación, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Ministerio de Relaciones Exteriores, universidades y entidades privadas dedicadas al estudio del sector agropecuario.
- . Organismos internacionales de crédito y cooperación técnica.
- . Gobiernos departamentales y Corporaciones Regionales de Desarrollo.
- . Gremios y Federaciones.

Una breve explicación de las relaciones del sistema con las partes del ambiente se expone a continuación:

### **1. Relaciones con las oficinas de planeación de las entidades adscritas y vinculadas**

Las Oficinas de Planeación son los canales de relación directa que proporcionan información sobre la evolución reciente del sector en las áreas de su competencia; sobre las políticas vigentes y su relación con los programas y proyectos de inversión, y sobre los objetivos y estrategias establecidos en las instituciones a que pertenecen. Además, informan con respecto a situaciones de coyuntura favorables a los proyectos de inversión.

### **2. Relaciones con el ministro y viceministro de agricultura, juntas directivas y gerentes de las entidades adscritas y vinculadas**

Las instancias de decisión señaladas juegan un papel importante como parte del ambiente; ellas transmiten las políticas agropecuarias del gobierno y definen las orientaciones de políticas y las prioridades sectoriales. Asimismo, demandan al sistema propuestas sobre decisiones de inversión para el sector y al nivel de sus instituciones, y sobre la ejecución y logros de los proyectos especiales.

### **3. Relaciones con el departamento nacional de planeación, ministerio de hacienda y crédito público, ministerio de relaciones exteriores, universidades y entidades privadas dedicadas al estudio del sector agropecuario**

Las relaciones del sistema con el DNP y los Ministerios se dan a través de normas, procedimientos e instrucciones obligatorias, así como en términos de orientaciones de política agropecuaria, de inversiones, de políticas de carácter internacional, de directrices respecto a las cuotas anuales de proyectos de inversión, y de lineamiento para los proyectos de cooperación técnica internacional.

### **4. Relaciones con instituciones internacionales de crédito y cooperación técnica**

Estas relaciones se basan normalmente en convenios

formalizados con el Ministerio de Agricultura o con las entidades del sector. El sistema hace un seguimiento a los convenios de crédito externo y de cooperación técnica internacional, así como a los resultados de los proyectos que de ellos se derivan, mediante un trabajo conjunto de las entidades involucradas.

#### **5. Relaciones con gobiernos departamentales y corporaciones regionales de desarrollo**

Las relaciones con los gobiernos departamentales se concretan fundamentalmente a través de las entidades adscritas y vinculadas al Sector Agropecuario, y con las Unidades Regionales de Planificación Agropecuaria-URPAS. Ellas captan información referente a los proyectos en sus fases de identificación, estudio y ejecución a nivel departamental, para incorporarla al sistema.

Las Corporaciones Regionales de Desarrollo se relacionan con el sistema a través del DNP y con la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario, proveyendo información sobre proyectos en estudio y en ejecución.

#### **6. Relaciones con gremios y federaciones**

La relación existente entre el sistema y los gremios y Federaciones se da a través de propuestas de proyectos que el sistema recibe de ellos, y mediante el intercambio de puntos de vista sobre la posibilidad de efectuar estudios y de llevar a la ejecución determinados proyectos. Estas instituciones participan también en la evaluación de las realizaciones o impacto de proyectos.

## LITERATURA CITADA

1. ANZIZU DE J. M. 1975. Las funciones directivas. Selección de Textos. Barcelona, Labor. p. 32-45.
2. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO; ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA Y FUNDACION GETULIO VARGAS. Proyectos de desarrollo agrícola. Planificación y administración. México, LIMUSA. 2 v.
3. CASAS, L. DE LAS. 1985. Resumen para presentación, utilizado en la fase IV del Curso Multinacional sobre: Asesoramiento y toma de decisiones en la conducción del desarrollo agrícola y rural. San José, Costa Rica, IICA.
4. COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA. 1967. La planificación en América Latina. Boletín Económico de América Latina (Chile) 12(2):120-124.
5. GONZALO MONTERO, J. Y OTROS. 1977. La Planificación del desarrollo agropecuario. México, Siglo XXI. 2 v.
6. GITTINGER, J. P. 1984. Análisis económico de proyectos agrícolas. 2a. ed. Madrid. Tecnos.

7. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. Notas sobre la problemática de la conducción del desarrollo agrícola y rural. San José, Costa Rica. (IICA: Serie Publicaciones Misceláneas no. 411, Documento PROPLAN no. 31).
8. \_\_\_\_\_. 1982. Una visión global del proceso de análisis de política para la conducción del desarrollo agrícola y rural. San José, Costa Rica. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 405, Documento PROPLAN no. 25).
9. \_\_\_\_\_. 1982. Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. San José, Costa Rica. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 399, Documento PROPLAN no. 21).
10. \_\_\_\_\_. 1982. Identificación de proyectos en el proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agropecuario y rural. San José, Costa Rica. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 407, Documento PROPLAN no. 27).
11. \_\_\_\_\_. 1984. Criterios y procedimientos para la orientación de políticas de desarrollo agropecuario y rural (marco doctrinario y marco orientador). DIP-ND-14. Santo Domingo, República Dominicana.
12. \_\_\_\_\_. 1983. Elementos metodológicos para la selección de proyectos prioritarios de las entidades adscritas al Ministerio de Agricultura. Bogotá, Colombia. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 437).
13. \_\_\_\_\_. 1983. Lineamientos de la acción del Estado en relación con el sector agropecuario y forestal. Santo Domingo, República Dominicana. IICA. s.p.
14. \_\_\_\_\_. 1984. Elementos para un marco conceptual del manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural. San José, Costa Rica. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 525, Documento PROPLAN no. 43).

15. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. 1984. Proceso de análisis para la definición de políticas específicas para el desarrollo agropecuario y forestal en República Dominicana. Santo Domingo, República dominicana, IICA.
16. INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL. 1976. Guía para la presentación de proyectos. 4 ed. México, Siglo XXI.
17. LITTLE, I. M. D. Y MIRRLEES, J. A. 1974. Project appraisal and planning for developing countries. London.
18. MATTOS DE C. A. 1979. Planes versus planificación en la experiencia latinomericana. Revista de la CEPAL (Chile) no. 8.
19. MIRAGEN, S. Y OTROS. 1982. Guía para la elaboración de proyectos de desarrollo agropecuario. San José, Costa Rica, IICA.
20. PAREDES, J. 1983. Guía para el estudio y diseño del sistema sectorial de proyectos. Bogotá, Colombia. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 408).
21. POZO NAVARRO. 1976. La dirección por sistemas. México, LIMUSA. p. 35-40.
22. SCHNEIDER, H. 1975. Objectifs nationaux et evaluation des projets dans les pays en voie de development. Paris.
23. SOCIEDAD INTERAMERICANA DE PLANIFICACION. 1960. Enseñanza de la planificación en América Latina. San Juan de Puerto Rico.
24. VAN GIGCH, J. P. 1981. Teoría general de sistemas aplicada. México, TRILLAS. p. 81-99.
25. WATERSTON, A. 1969. Planificación del desarrollo. Lecciones de la experiencia. Fondo de Cultura Económica, México.





MARIANO OLAZABAL B.

IVAN DARIO GOMEZ G.

SERIE PUBLICACIONES MISCELANEAS A3/CO-88-008

ISSN 0534-5391

MINISTERIO DE AGRICULTURA

**IICA**   
OFICINA EN COLOMBIA