INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS – OEA
SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE OPERACIONES
DIRECCION DEL FONDO SIMON BOLIVAR
PROGRAMA MANEJO DE PROYECTOS

SEMINARIO TALLER PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR

NOV. 28 – DIC. 9, 1977

SAN JOSE, FEBRERO DE 1978

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS – OEA
SUBDIRECCION GENERAL ADJUNTA DE OPERACIONES
DIRECCION DEL FONDO SIMON BOLIVAR
PROGRAMA MANEJO DE PROYECTOS

SEMINARIO TALLER PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR

NOV. 28 – DIC. 9, 1977

SAN JOSE, FEBRERO DE 1978

CONTENIDO

C. Perú: "Proyecto de Fomento de la Producción Agroindustrial de la Quinua en Puno"

V. RESUMEN.

SEMINARIO TALLER PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR

I. PROGRAMA

A. OBJETIVOS

1. Precisar conceptos de análisis y seguimiento de proyectos, de administración operativa y de gerencia por objetivos.

2. Desarrollar metodologías de análisis y seguimiento de proyectos y probar dicha metodología en tres proyectos del Fondo Simón Bolívar (FSB).

3. Evaluar las destrezas, habilidades y conocimientos básicos para la ejecución de proyectos - anivel de actividades, productos y propósitos de proyecto- de un grupo de técnicos, los cuales,posteriormente, llenarán las siguientes vacantes del IICA:

   a. Especialista de Manejo de Proyectos; FSB, Costa Rica

   b. Especialista de Manejo de Proyectos; Dirección Regional, Zona Andina.

   c. Especialista en Administración de Proyectos; Oficina de Colombia,

B. PROGRAMA DE TRABAJO

Primer día:	Lunes 28 de noviembre
8-10 am.	Plan General-Plan Indicativo de Mediano Plazo Cooperación Técnica Participativa: F.Suárez de Castro
10-10:30 am.	CAFE
10:30-12:30 pm.	Explicación del Documento "Análisis y Seguimiento de los Proyectos del Fondo Simón Bolívar": G.Guerra Gerencia por Objetivos: C.P. Roberts
12:30-2 pm.	ALMUERZO
2-4 pm.	Revisión del documento: G.Guerra y C.P.Roberts
4-4:30 pm.	CAFE
4:30-6 pm.	Antecedentes de los Proyectos: G.Guerra y J.L.Bareiro

Segundo día:	Martes 29 de noviembre
8-10 am.	Análisis de los Informes a la Fecha - Plan Operativo Actual: G.Guerra - C. Vallejo - C. P. Roberts y J.L Bareiro.
10-10:30 am.	CAFE
10:30-12 m.	Conceptos fFundamentales y Lineamientos para Análisis de Campo: G.Guerra y C.P. Roberts
12 m.	Viaje a los países: 1er. Grupo: Honduras 2do. Grupo: Perú 3er. Grupo: Panamá
Tercer día:	Miércoles 30 de noviembre
8-12 m.	Contactos en Oficina
2 pm.	Viaje al Campo
Cuarto a Setimo día:	Jueves a domingo (del 1 al 4 de diciembre) TRABAJO DE CAMPO
Octavo día:	Lunes 5 de diciembre
	Oficina País Información Complementaria
Noveno día:	Martes 6 de diciembre
	Regreso a San José
Tarde:	Preparación de Informes
Décimo día:	Miércoles 7 de diciembre
	Preparación de Informes de Grupos

Undécimo día:	Jueves 8 de diciembre
	Preparación de Informes de Grupos
Décimo Segundo día:	Viernes 9 de diciembre
8-12 m.	Presentación del Informe : Grupo Honduras
12-2 pm.	ALMUERZO
2-6 pm.	Presentación del Informe: Grupo Perú
6 pm.	Clausura: Dr. José Emilio G. Araujo.

C. TECNICOS PARTICIPANTES

1. Procopio Gomes de O. Belchior - Brasileño - Ing. Agrónomo

   Dirección: Residencia;Avenida Paulo de Frontin, 383
   20.000 Rio de Janeiro (Rio comprido)
   ZC-10 - RJ, Brasil
   Teléfono 228-7933

   Trabajo; Fundacao Getulio Vargas
   Escola Interamericana de Administracao Pública
   Praia de Botafogo, 190 8º andar
   20.000 Rio de Janeiro (Botafogo) RJ-Brasil

2. Angel Camacho - Peruano - Ing. Agrónomo

   Dirección: Residencia; Piura 695, Villacampa, Rimac
   Lima, Perú
   Teléfono 811786

   Trabajo; Sede Central del IICA

3. Leonel González - Guatemalteco - Ph. D Agric. Econ. & Bussiness

   Dirección: Residencia; 8a. Av. "A" 2-18, Zona 15 Guatemala
   Teléfono 690687 y 692478

   Trabajo: 6av. 4-19 Zona 1
   Teléfono 80627

4. Eric Alan Kueneman - Estadounidense - Ph. D.

Dirección: Trabajo; 416 Cayuga Heights Road
Ithaca, New York, 14850 U.S.A.

5. K. James McKenzie - Canadiense - Ph. D. Agricultural Economics

Dirección: Residencia; R.R. #3 Arnprior
Ontario, Canadá

Trabajo; Agriculture Canada Ottawa, Canada
Cable: CANAGRIC

6. Julio Ramos Ch. - Salvadoreño - Economista Agrícola

Dirección: Trabajo; Gerente Administrativo, PROGAN, S.A.
Consultores, 35 Av. Sur 630, San Salvador
El Salvador

Residencia; Apartado Postal (06) 1285 San Salvador
El Salvador.

II. DOCUMENTOS BASICOS

A. MARCO DE EREFERENCIA PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR

B. LINEAMIENTOS PARA EL ANALISIS DE CAMPO

C. REDEFINICION DEL DESARROLLO RURAL

"Rural Development Redefined". Thinking About Rural Development Arthur T. Mosher. pp. 10-22 *

D. UN MODELO VIABLE PARA EL DESARROLLO RURAL

"A Viable Model for Rural Development" Managing Planned Agricultural Development, Governmental Affairs Institute for AID. pp. III-48-III-59.*

E. LISTA DE CHEQUEO PARA UNA EVALUACION GLOBAL DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO

"A Tentative "Check List" for a Comprenhensive Evaluation of Integrated Rural Development". Managing Planned Agricultural Development, Governmental Affairs Institute for AID, pp. XI-70-XI-74*

---

* Traducción Libre
FSB/Programa Manejo de Proyectos
IICA.

A. MARCO DE RERERENCIA PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL FSB

1. ANTECEDENTES

Los proyectos del Fondo Simón Bolívar (FSB) pueden considerarse como esfuerzos de cooperación técnica participativa para el desarrollo agropecuario. "La esencia de la cooperación técnica es lograr la institucionalización de cambios positivos en la capacidad de los países, sus instituciones y personal, para idear, planificar y ejecutar mejor un apoyo a sus procesos de desarrollo rural". En consecuencia, los proyectos del Fondo son del IICA y se elaboran para apoyar un proyecto del país, tienen un componente de fortalecimiento institucional y deben estar orientados al:

-Incremento de la producción y productividad de alimentos básicos y de otros productos agropecuarios que contribuyan al desarrollo de los Estados Miembros, o a la solución del problema alimentario o nutricional de los mismos.

-Mejoramiento de la comercialización de los insumos y de los productos agrícolas.

-Apoyo a los mecanismos de gestión y planificación global o sectorial en la formulación e implementación de políticas y planes nacionales de desarrollo rural.

Tomando como criterio el enfoque de proyectos, los del FSB pueden considerarse de dos tipos: el primero, es un anteproyecto en circunstancias en que no existe un proyecto nacional y se hace un estudio de factibilidad para determinar, a grosso modo, los beneficios (sean estos económico-sociales, políticos y técnicos) y los costos (incluyendo los recursos asignados) para una acción determinada, tendiente a promover el desarrollo rural. El segundo, en circunstancias en que existe el proyecto del país, se trata de dar un apoyo en aquellos aspectos en que el proyecto nacional se encuentra débil y requiere cooperación técnica. En este caso el componente básico es el fortalecimiento institucional. Cabe la posibilidad de tener un proyecto que simultáneamente abarque los dos enfoques.

El diseño de estos dos tipos de acción del FSB presupone una serie de elementos o componentes que se detallan a continuación:

1.1 Título:

1.2 Antecedentes, naturaleza y definición del problema que trata de resolver el proyecto nacional (situación actual en relación a la productividad, producción, empleo, marginalidad rural, fortalecimiento institucional).

a. Causas aparentes de la situación actual

b. Acciones del Gobierno para mejorar la situación actual

c. Acciones del IICA-FSB y de otras agencias para ayudar al Gobierno a superar la situación actual.

1.3 Objetivos generales y específicos

a. Del país

b. Del IICA-FSB

1.4 Medios utilizados para pasar de la situación actual a la deseada

a. Del país

b. Del IICA-FSB

1.5 Producto final esperado

a. Por el país

b. Por el IICA-FSB

1.6 Organismos que apoya el IICA-FSB

(Indicar cuál es la contraparte y cuál es el rol que cada uno de los organismos participantes va a desempeñar en el proyecto).

1.7 Duración -lugar de ejecución-fecha de iniciación

1.8 Beneficiarios (directos e indirectos)

1.9 Actividades a desarrollar

a. El país

b. El IICA-FSB - Programa Operativo

1.10 Costos

1.11 Análisis y seguimiento de los proyectos

1.12 Costos anuales y totales del proyecto, especificando lo que le corresponde al Fondo y al país, separadamente. La distribución de costos se hace conforme a las definiciones o items dadas en la Orden Ejecutiva N°132. (Debe aclararse que el país es el que debe hacer las inversiones de infraestructura y equipo puesto que nuestros recursos son limitados y están sujetos a las normas del Fondo). Debe incluir una proyección y flujo de recursos hasta la terminación del proyecto.

1.13 Identificación de la clientela del proyecto (tanto los beneficiarios "directos" como los "indirectos").

Para una mejor comprensión se incluyen las principales definiciones de estos elementos. 1/

Actividad: Tareas o acciones a ser emprendidas para lograr los objetivos, a nivel de producto, del proyecto. Las actividades programadas en el tiempo necesitan insumos o recursos (dinero, mano de obra, bienes de capital y materiales) y son responsabilidad exclusiva de un organismo. Una actividad comienza en un punto específico del tiempo, va precedida por un hecho, termina en otro punto posterior de tiempo y concluye con el acontecimiento de un hecho.

Insumos: Comprenden los recursos disponibles y utilizados (dinero, mano de obra, bienes de capital, materiales) para llevar a cabo las actividades.

Producto: Los resultados específicamente buscados que pueden esperarse de una buena administración de las actividades emprendidas.

Supuestos o Factores Condicionantes: Algo que debe suceder para que el proyecto tenga éxito pero que no está bajo el control directo del equipo gerencial del proyecto.

Meta o Indicador: La medición explícita y objetivamente verificable del resultado esperado, definido en términos cualitativos, cuantitativos y de tiempo.

Medios de Verificación: Los tipos y fuentes de datos para verificar un indicador.

Objetivo del Proyecto: La razón del proyecto, o el propósito que se espera lograr al iniciar el proyecto. Es el resultado logrado si se obtienen los productos requeridos y si se cumplen los supuestos o factores condicionantes vinculados a este nivel de objetivo.

1/ Estas definiciones, con ligeras modificaciones o adaptaciones son tomadas de "Practical Concepts Incorporated. Diseño y Proyecto concretos de evaluación. El Plan de Solución del Marco Lógico". Materiales de referencia.

Objetivo Sectorial: El objetivo final al cual contribuye el proyecto del FSB, corresponde al objetivo del proyecto del país.

Todos los proyectos tienen estos elementos o componentes, generalmente bien identificados. Sin embargo, estos elementos presuponen una serie de supuestos básicos que no siempre se han identificado explícita y plenamente y que al no cumplirse ponen en peligro el proyecto. Por otra parte, tampoco se han identificado metas e indicadores verificables del cumplimiento de los objetivos, sea a nivel de producto, a nivel de propósito, o a nivel sectorial. Además, en muchos casos el proyecto del país se confunde con la acción del apoyo del Fondo, dificultando así, que se identifiquen y se vinculen los objetivos y se verifiquen las metas o indicadores esperados.

Es necesario por tanto, que en el proceso de análisis y prosecución se tengan en cuenta estos elementos del diseño del proyecto y hacer un esfuerzo por clarificar en cada caso, cada uno de los elementos del proyecto, sus indicadores, así como los supuestos básicos sobre los cuales se basa el proyecto.

2. OBJETIVOS Y ALCANCES DEL ANALISIS Y SEGUIMIENTO

2.1 El concepto y los tipos de análisis y seguimiento

El análisis y prosecución de los proyectos trata de examinar con determinados criterios los resultados de una acción, actividad, o conjunto de actividades (producto) con miras a mejorar la eficiencia y eficacia del proyecto. Se refiere a un análisis ordenado del progreso realizado a los diferentes niveles de objetivos con la ayuda de un conjunto de criterios preestablecidos. Incluye verificar la validez de estos objetivos y sus relaciones causales como también los supuestos factores condicionantes que influyen sobre el logro de cada nivel de objetivos. Este tipo de análisis permite determinar los factores que contribuyen o que impiden el cumplimiento de los objetivos establecidos. Se trata de un proceso integral a lo largo de la vida del proyecto que incorpora dos enfoques diferentes. El uno es un análisis necesario para el control y seguimiento sobre el avance mismo del proyecto; el segundo es la evaluación que

se requiere para el análisis y medición del beneficio o impacto que se espera con este proyecto. Ambos enfoques son interdependientes pero con una marcada diferencia debido al nivel de objetivo que se desea evaluar.

El análisis y seguimiento compara y analiza el progreso de las actividades según lo programado y la forma como contribuyen al logro de los productos correspondientes. En cambio, el análisis a nivel de propósito y/u objetivo sectorial analiza el impacto actualizado o previsto según lo deseado.

Se debe realizar el análisis continuamente para verificar las actividades, periódicamente para los productos y con menos frecuencia para la revisión del propósito del proyecto.

Hay una relación inversa entre el nivel de objetivo y la periodicidad en que se requiere el análisis. A continuación se describen los objetivos para cada enfoque de análisis junto con la periodicidad en que se deberá llevar a cabo.

2.1.1 Análisis para el seguimiento: objetivos

a. Consecución y uso racional de los recursos obtenidos.
b. Ejecución oportuna de las actividades programadas en los planes de implementación.
c. Utilización de normas y procedimientos establecidos.
d. Logro de metas e indicadores a nivel de producto.
e. Análisis de los factores fuera del control directo de la gerencia del proyecto que inciden en el éxito a nivel de actividad y producto.
f. Examen de los resultados obtenidos a nivel de producto comparado con lo esperado y el cumplimiento de las actividades según lo programado.

2.1.2 Análisis del beneficio del proyecto: objetivos

a. Encaminar la relevancia y necesidad del proyecto.
b. Cuestionar el diseño y los supuestos básicos.
c. Estimar los cambios, inducidos o no planeados, y el progreso hacia las metas.

d. Identificar los factores causales de cambios y progresos y estimar sus efectos.

e. Analizar los resultados obtenidos a nivel de producto, propósito y objetivo sectorial, a fin de rediseñar el proyecto y mejorar su ejecución.

Ambos tipos de análisis son interdependientes, puesto que el primero genera la información que se precisa para el segundo. Así, los descubrimientos y resultados obtenidos por ésta son traducidos por acciones de rediseño del proyecto que nuevamente será implementado por el control.

En la literatura de proyectos se reconocen tres tipos de evaluación, a saber: ex-ante, ex-post y análisis para el seguimiento o evaluación sobre la marcha. El análisis ex-ante verifica la viabilidad del diseño del proyecto y anticipa los resultados del proyecto, su impacto y una estimación de los recursos para llevarlo a cabo. Además, el análisis ex-post permite medir los costos y beneficios una vez concluido el proyecto. Ayuda a determinar hasta qué punto y por qué razón fue cambiado el plan de implementación; permite obtener y mantener información sobre los cambios que se hicieron y los que serán recomendados para proyectos en el futuro; documentar los resultados que puedan necesitar cambios en la organización o apoyo político para el proyecto; determinar qué tan efectiva fue la estrategia operacional usada para el logro de los objetivos y determinar si los objetivos del proyecto fueron apropiados en relación con los objetivos del sector. 1/

El análisis para el seguimiento del proyecto tiene como objetivo determinar qué ha salido bien y por qué, qué anduvo mal y por qué y cómo dirigir los esfuerzos futuros del proyecto sobre la base de la experiencia ganada.

1/ Government Affairs Institute, Agricultural Sector Implementation Project. "Managing Planned Agricultural Development", Washington, D. C., 1976. XI, 54-65.

Para los proyectos del Fondo, deberíamos tener en cuenta los tres tipos de análisis. Sin embargo, según el Sistema, Proceso y Normas de Planificación del Manual de Operaciones, se debe dar énfasis a las evaluaciones ex-post y al análisis para el seguimiento. Para estos análisis operativos, se utilizarán los mecanismos fundamentales que comprenden al sistema de informes internos y a los estudios periódicos de casos que contemplen los aspectos cualitativos y cuantitativos de las acciones en ejecución o ya finalizadas.

2.2 El proceso de análisis y seguimiento y su alcance

El procedimiento de análisis se diseña para ayudar a la gerencia del proyecto en la toma de decisiones sobre cambios en la estrategia a seguir, en la asignación de recursos humanos, físicos o económicos, en la identificación de posibles restricciones, en la identificación de cambios en el medio ambiente (institucionales, políticos, etc.).

El proceso de análisis de proyectos en marcha abarca tres pasos interrelacionados entre sí, pero separados. 1/

2.2.1 Cambios en el medio ambiente del proyecto

Estos se refieren a cambios impuestos por las circunstancias políticas que definen nuevas prioridades a nivel nacional y que exigen a su vez cambios en las prioridades del proyecto. Es necesario revisar los cambios en la orientación de la política que puedan afectar al proyecto en su estrategia. Se deben examinar específicamente:

a. Cambios en la naturaleza y magnitud del problema que está atacando el proyecto.

b. Validez de la factibilidad original (política-técnica-institucional-económica-financiera-social-comercial).

c. Cambios en las condiciones físicas y ambientales.

d. Cambios en la demanda de los productos involucrados en el proyecto.

1/ Agency for International Development (AID). Guidelines for the Evaluation of Capital Projects. AID, Washington, D. C., 1975. p. 2-8.

e. Cambios en las políticas de precios e incentivos que afectan los productos del proyecto.

f. Cambios en las políticas y en las prioridades del proyecto del país.

g. Cambios institucionales (incluyendo creación de nuevas instituciones) que afectan el desarrollo del proyecto.

2.2.2 Aclaración del diseño del proyecto

Es recomendable revisar si todos los elementos o componentes del proyecto mencionados anteriormente, están claramente definidos y lógicamente conectados.

Específicamente debe verificarse:

a. Porpósitos del proyectos vs. objetivo sectorial.

b. Metas anuales del proyecto FSB -metas anuales del proyecto-país.

c. Producto de las acciones del IICA-FSB-producto sectorial

d. Identificar los indicadores a niveles objetivo-metas-producto.

e. Probar los enlaces causales entre insumo-producto, propósito del proyecto y objetivos sectoriales, a fin de establecer o determinar cuál enlace es más viable.

Las dos etapas descritas pretenden:

-Establecer si el proyecto aún puede continuar a la luz de las políticas vigentes.

-Confirmar si los elementos claves del proyecto aún son válidos en relación con los cambios de política o del medio ambiente.

-Determinar si los elementos del proyecto están definidos con suficiente precisión, son explícitos y verificables, como para permitir su análisis gerencial.

En el caso de que no reúna estas condiciones, deberán revisarse y adecuarse.

2.2.3 Análisis del progreso y búsqueda de los factores causales.

Este análisis del progreso solo es posible si los elementos del proyecto y sus respectivos indicadores están claramente definidos.

3. PROFUNDIDAD Y COBERTURA DEL ANALISIS PARA EL SEGUIMIENTO

El proceso de análisis de los proyectos del Fondo no debe convertirse en un fin en sí mismo. No obstante, este proceso deberá caracterizarse por su profundidad, lo que permitirá hacer ajustes durante la marcha del proyecto en forma tal que pueda adaptarse a los cambios en la orientación de la política global del país o del proyecto-país, cambios institucionales y otros que pudieran suceder.

La cobertura del proceso de análisis de los proyectos del Fondo deberá abarcar tres niveles diferentes pero íntimamente relacionados. Estos son:

- PROGRESO EN LOS LOGROS DE TODOS LOS OBJETIVOS DEL PROYECTO
- PROGRESO EN LA OBTENCION DEL PRODUCTO
- CONTRIBUCION DEL PROYECTO AL OBJETIVO SECTORIAL.

El éxito o fracaso de los proyectos y los factores causales concomitantes deberán ser analizados, según los niveles descritos, usando los indicadores del producto, del status al final del proyecto (propósito) y del objetivo sectorial.

Entre los múltiples factores causales que dificultan el éxito de los proyectos, se mencionan los siguientes, considerados como los principales. 1/

3.1 Aspectos Internos

3.1.1 Diseño de un sistema gerencial incorporado al proyecto (subsistema información, subsistema evaluación, subsistema coordinación y otros).

3.1.2 Ejecución del Programa Operativo

a. Se refieren a demoras en la mobilización de recursos y en la terminación e implementación del proyecto, estudios y análisis inadecuados efectuados antes de la iniciación del proyecto y otros.

1/ Taylor, C. Resumen de las Deficiencias en el Desarrollo del Manejo de Proyectos. AID, Washington, D. C., 1974, s/p.

b. También se refieren a que los recursos no fueron apropiados en cantidad y/o calidad.

3.1.3 Administración financiera

Métodos poco efectivos de presupuestar, procedimientos contables poco fluídos y limitaciones en el manejo y uso de los fondos, pueden ser factores que dificulten el manejo del proyecto.

3.1.4 Coordinación interna

Con frecuencia los organismos con quienes se coopera técnicamente, poseen diseños y estructuras organizativas confusas que se convierten en excesivo uso de las relaciones personales, falta de comunicación interna y externa y, fundamentalmente, duplicaciones de funciones.

3.1.5 Inestabilidad del personal

Es común que muchos proyectos provean de entrenamiento y capacitación a su personal, pero estos, a causa de estructuras de salarios e incentivos inadecuados o por interferencias políticas, al ser "habilitados" buscan movilidad en el mercado de trabajo, creándose así "drenajes" en el cuerpo del personal calificado.

3.2 Aspectos Externos

3.2.1 Desacuerdo sobre prioridades y procedimientos entre el Gobierno y Organismo de Asistencia Técnica.

Son distorciones ocurridas por falta de cooperación formal e informal de las partes que producen demoras en las aprobaciones de prioridades. Estas producen deterioro en las comunicaciones e incrementos de malentendidos y conducen a la discontinuidad de seguimiento y supervisión por parte del sistema de apoyo al proyecto.

3.2.2 Decisión política, entusiasmo y apoyo al proyecto.

Se refiere a la capacidad de financimiento y de manejo por parte del país, así como el deseo y motivación para remover problemas u obstáculos de índole política, social e institucional.

3.2.3 Escasa comunicación entre el proyecto y sus nexos.

a. Un generalizado factor causal que conduce al poco éxito de un proyecto, se refiere a la insuficiente coordinación entre organizaciones, proyecto y programas que deberían operar conjuntamente en la búsqueda de fines comunes. Esto genera un espíritu de competencia en lugar de colaboración y cooperación y, de tal forma se fomentan fricciones continuas que no permiten oportunidades para compartir y beneficiarse de los análisis de problemas comunes y sus soluciones.

b. También, debe tenerse en cuenta el comportamiento de proyectos colaterales.

3.2.4 Efectos de factores políticos, sociales, económicos e institucionales.

a. Los cambios en estos factores generan situaciones y ambientes que exigen modificaciones del diseño original del proyecto. Este hecho exige redefiniciones de los planes de implementación, así como de normas y procedimientos establecidos.

b. Estos factores pueden afectar la naturaleza de la actividad económica del proyecto, por ejemplo: cambios en los precios -niveles de empleo, o demanda del producto o productos objeto del proyecto.

4. DISEÑO DEL SISTEMA

Para el tipo de análisis que se llevará a cabo en los proyectos del Fondo, se requiere el seguimiento de tres pasos fundamentales: (1) revisar el diseño del proyecto para asegurarse de que todos sus elementos están claramente definidos y explícitos; (2) definir los indicadores y los medios de verificación en cada uno de los niveles en que se hará el análisis, es decir: propósitos, objetivos-productos y objetivo sectorial; (3) recopilar y analizar la información necesaria para cumplir (1) y (2).

En orden de antigüedad los proyectos a evaluar son: Paraguay, Panamá, Haití, Uruguay, Costa Rica, Nicaragua, Brasil, Guyana, Chile, Perú y Jamaica.

A. LINEAMIENTOS PARA EL ANALISIS DE CAMPO

Se espera que cada grupo prepare un informe conciso que permita verificar los logros y avances obtenidos por el proyecto y que señale no sólo los problemas o restricciones que tienen para su normal desarrollo,sino también medidas alternativas que permitan remover sobre la marcha, las restricciones o resolver los problemas que impiden el desarrollo del proyecto.

Específicamente se desea un análisis que abarque cuatro aspectos muy interrelacionados entre sí, pero que para efectos del trabajo se separen así:

1. Aclaración del diseño del proyecto

   Se sugiere revisar el documento que contiene la descripción del proyecto y del Programa Operativo, para verificar si los componentes o elementos del proyecto están claramente definidos y conectados. Deben constatarse los siguientes aspectos, entre otros:

   a. Está claramente definido el problema y sus factores causales?

   b. Hay definición clara entre objetivos del IICA y objetivos del país?

c. Están cuantificadas apropiadamente las metas anuales del proyecto?

d. Está definido el producto (s) final y los productos intermedios del proyecto.

e. Las actividades que se están ejecutando tienden a cumplir los objetivos en el período previsto?

f. Están definidas las acciones o actividades del país?

g. Están identificados los beneficiarios del proyecto?

h. Está bien delimitada el área del proyecto?

i. Existen indicadores verificables para objetivos, productos intermedios-producto-final del proyecto?

j. Estructura administrativa y organización del proyecto. Está identificado el organismo de contraparte?

2. Cambios en el medio ambiente del proyecto

-Con base en las entrevistas en el terreno, así como en información de fuentes secundarias que proporcionen las oficinas nacionales, se desea determinar que cambios generales han ocurrido desde la iniciación del proyecto que puedan dificultar, impedir o beneficiar el desarrollo del mismo. Estos cambios se refieren, entre otros, a los siguientes aspectos.

-Naturaleza y magnitud del problema que está tratando de resolver el proyecto.

-Validez de la factibilidad original del proyecto -en lo político,técnico, institucional, económico, social y comercial-.

-Condiciones físicas y ambientales.

-Oferta y demanda de los productos involucrados en el proyecto a nivel local, nacional e internacional, cuando sea el caso.

-Políticas de precios, fiscales o de otra índole que afecten al proyecto o a los productos involucrados en el mismo,

-Cambios institucionales que afecten el desarrollo del proyecto (por ejemplo, supresión o creación de organismos que se relacionen con el proyecto.)

3. Análisis del Progreso del Proyecto

Con base en los informes disponibles, así como por la comparación entre las actividades planificadas y ejecutadas, se tratará de identificar los logros del proyecto durante el período de ejecución, que para el caso del Perú es de un año y el de Honduras alrededor de 9 meses.

Los logros deben identificarse en tres niveles:

-Progreso en el logro de objetivos específicos del proyecto FSB.

-Progreso en la obtención del producto final y de los productos intermedios.

-Contribución del proyecto al objetivo sectorial (objetivo del proyecto/país).

./.

Será necesario determinar previamente algunos indicadores, para lo cual se sugiere adaptar y complementar el documento: "Lista Tentativa para una evaluación comprensiva de Proyectos de Desarrollo Integral."

Además, deberá realizarse un análisis de los factores causales que dificultan el desarrollo del proyecto para el logro de los objetivos y del producto.

Los factores causales enunciados en las páginas 9 a 11 del Marco de Referencia proporcionarán un punto de partida para la identificación y análisis de otros factores.

4. Análisis de los aspectos institucionales, de manejo, disponibilidad y uso de los recursos del proyecto.

-En esta fase se pretende realizar un análisis institucional, de aspectos de manejo, disponibilidad y uso de recursos físicos, económicos, y humanos del proyecto. Considerando tanto los aportes del FSB como los de los organismos de contraparte.

Se desea obtener respuesta a las siguientes preguntas:

a. Aspectos institucionales y de manejo

-Está debidamente identificado el organismo de contraparte?

-Está el organismo de contraparte conciente del rol que le corresponde en el desarrollo del proyecto?. Cumple con las funciones asignadas en relación con el proyecto (Ver convenio).

-Está la estructura organizativa adecuada a las necesidades del proyecto?

-Identificar y describir cómo es el proceso o mecanismos de la toma de decisiones?. Es esta adecuada a las necesidades del proyecto?

b. Recursos Financieros

-Son adecuados los recursos asignados a las necesidades del proyecto?

-Qué tan adecuadamente se encuentra distribuido el presupuesto entre gastos de personal y de operación?

-Hay problemas de alguna índole, en el uso de los fondos (mecanismos de operación)?

-Está el país aportando los recursos necesarios para garantizar el logro de los objetivos?

c. Personal

-El personal actual es el más indicado y es suficiente para el desarrollo del proyecto?

-Están claramente definidas las funciones del personal asignado al proyecto?

-Existe espíritu de trabajo en equipo?

-Existe suficiente apoyo de secretaría?

-Qué tanto facilita la administración la ejecución de las actividades del proyecto?

-Qué grado de participación tiene el equipo técnico de la oficina (personal internacional o nacional del IICA) en el proyecto?

d. Recursos Físicos

-Se dispone del equipo mínimo que garantice el éxito del proyecto?

-Qué equipo adicional sería necesario para el proyecto?

REDEFINICION DEL DESARROLLO RURAL

En su discurso presidencial ante la conferencia internacional de la Sociedad para el Desarrollo Internacional, en 1971, Dudley Sears hizo un llamado para que se hiciera una redefinición del concepto de desarrollo, basado principalmente en la imposición de las definiciones actuales de "economía" - que tienden al Producto Nacional Bruto o al promedio de ingresos per cápita como bases para la medición- y que son obviamente inadecuadas. Se basó también en críticas a la teoría de percolación para el desarrollo ("trickle-down theory"), que estaba siendo mal dirigida y también hizo un llamado para que se le diera una atención más específica al asunto del empleo, la distribución de ingresos y a las necesidades más inmediatas de los marginados de cada población.

También en años recientes, se ha dado un apoyo creciente a "proyectos y programas de desarrollo rural "integrado", basado principalmente en el argumento de que ningún tipo de desarrollo (como la Revolución Verde) es una panacea; lo que necesitamos son proyectos y programas integrados que se entiendan simultáneamente con numerosos aspectos diferentes del bienestar rural.

Ambos tipos de desarrollo me parecen a mi que son oportunos, pero me sigo sintiendo intranquilo acerca de algunas de las propuestas específicas que han surgido de cada uno de ellos. Específicamente, la mayoría de las redifiniciones de desarrollo son todavía en su mayoría definiciones económicas, pero con un énfasis mucho mayor en la distribución del ingreso, preocupadas acerca del futuro de los marginados y de las oportunidades de empleo.

En relación a los proyectos integrados, la idea en sí de integración tiende a surgir como una panacea, que no ha sido críticamente evaluada en forma suficiente.

Enfrentado a esta situación, he tratado de encontrar mi propio camino a través de estos problemas, con los siguientes resultados.

Para 1975, definiría desarrollo rural como una inclinación en las tecnologías, organizaciones, actividades y valores de una sociedad que:

1. Aumenta las oportunidades de toda la población rural para tener buena salud, ampliar sus horizontes mentales, aumentar sus conocimientos y habilidades; ampliar las oportunidades de participar, tanto constructiva como satisfactoriamente, en las actividades de su propia cultura;

2. Provee progresivamente medios más efectivos de ajustar, tan pacíficamente como sea posible, los conflictos e injusticias que invariablemente surgen cuando tienen lugar cambios culturales y tecnológicos;

3. Mantiene o acerca progresivamente a un balance óptimo entre las oportunidades de cada campesino para escoger libremente su propia expresión y las necesidades colectivas de la sociedad dentro de la cual vive; y

4. Lleva cada vez más en aumento todas las tierras de cultivo en producción y las de uso potencial a un rendimiento más efectivo,

todo esto sin causar daño al sistema ecológico de la Tierra.

Por qué defiendo esta definición?

Primero, identifica los cambios estratégicos a través de todo el material de una cultura total, como los factores sobresalientes del desarrollo. Los términos "tecnologías", "organizaciones", "actividades" y "valores" se deben entender como términos usados más para indicar la enorme variedad de esos cambios que como categorías mutuamente excluyentes. Sin embargo, han sido cuidadosamente escogidas.

Básicamente, una "tecnología" es un medio instrumental de hacer algo. Ese medio instrumental puede ser una máquina, una medicina, insumos como fertilizantes, materiales para cercar y de construcción. Estos son "materiales

físicos" y en cualquier momento una cultura tiene una combinación particular de estos materiales o mecanismos disponibles para su uso. O bien, una tecnología puede ser también un "método", una forma de usar uno o más materiales y/o mecanismos para alcanzar un resultado particular. Así, los instrumentos que utiliza un cirujano son parte de su tecnología, pero la manera en que los utiliza, solos o combinados, también constituye una tecnología. De manera similar, en los cultivos múltiples, las semillas, los fertilizantes e implementos son parte de la tecnología, pero también lo son las secuencias, las combinaciones y las habilidades manuales de los agricultores que las utilizan. Las combinaciones similares de materiales físicos y de habilidades humanas constituyen tecnologías de enseñanza, de almacenamiento y manejo de granos, de operaciones de comercialización, de construcción de carreteras y otras actividades que son esenciales para la producción.

Hasta el punto en que la tecnología pueda incorporarse en forma de material no humano, esta puede producirse en forma masiva, llevarse de un lugar a otro, comprarse y venderse. Hasta el grado en que su efectividad dependa de cómo se usa, esa efectividad está condicionada por el conocimiento y las habilidades de sus usuarios, y éstas se deben desarrollar, en su mayoría, 'in situ', dentro del contexto amplio de toda la cultura global.

El término "organizaciones" se utiliza para indicar el impacto sobre el desarrollo de la forma y de los procedimientos de operación intentados por los muchos tipos de organizaciones formales que conducen investigaciones, distribuyen insumos agrícolas, proporcionan educación para niños o adultos, sirven de mediadoras en las disputas, conducen actividades educativas o recreativas, etc.

La inclusión del término "actividades" reconoce el hecho de que los procedimientos prescritos no siempre son seguidos y que las personas no se aprovechan de todas las oportunidades de que disponen. "Lo que las personas verdaderamente hacen" con las tecnologías y dentro de las organizaciones de que disponen es un elemento muy importante en el desarrollo.

Finalmente, el término "valores" se usa para abarcar las actitudes, los intereses dominantes, las preferencias sociales y los tabúes de una sociedad. Esto tiene un efecto poderoso en la aceptación de tecnologías, en la formación de organizaciones y en el comportamiento de las personas al usar o no una de ellas o ambas.

Es deliberado el orden en el cual los términos tecnologías, organizaciones, actividades y valores se han usado en la definición. El mejoramiento constante de las "tecnologías" es básico para el desarrollo, y aquellas que puedan incorporarse en materiales físicos son los primeros cambios que se introducen dentro de una cultura. Algunas "organizaciones" son útiles, primero como distribuidoras e inculcadoras de tecnologías mejoradas. 17/ Otras son en sí una manera de facilitar ciertos procesos socio-rurales. Las "actividades" incorporan cambios en el comportamiento, surgidos de la disponibilidad de nuevas tecnologías físicas y de las actividades de las organizaciones, así como de cambios culturales autónomos. Los "valores" condicionan el comportamiento pero éste raramente puede cambiarse por medio de actividades directamente dirigidas a ese fin; en lugar de eso, los cambios en los valores se efectúan como subproductos de otros aspectos del desarrollo y como el resultado de cambios culturales autónomos.

Las culturas están adaptándose continuamente a nuevas condiciones y oportunidades, incluso en la ausencia de programas abiertos para alcanzar el desarrollo.

Dentro de una cultura las personas adquieren nuevas ideas y nueva comprensión, desarrollan nuevas maneras de hacer las cosas y pueden formar asociaciones para propósitos particulares. Buscan el ajuste a las nuevas oportunidades de mercados. Los programas para acelerar el desarrollo provienen de dos fuentes: 1) la impaciencia que sienten los líderes nacionales o los grupos dentro de la sociedad, por la lentitud del proceso de adaptación cultural, y/o 2) el deseo de aumentar sustancialmente el número o la proporción de personas que actualmente contribuyen y/o se benefician del desarrollo. 18/

17/ Ver Ruttam, V.W., "Rural Development Programs: A Skeptical Perspective", Agricultural Development Council, 1975.

18/ Este deseo nace de las raíces más profundas del interés en el desarrollo que se discuten en el Apéndice A.

Por lo tanto, las políticas y programas de desarrollo son siempre agregados a, o modificadores de cambios culturales autónomos, que están sucediéndose constantemente. 19/

Segundo, la subsección 1. de la definición especifica objetos particulares que, para mí, deberían ser metas primordiales del desarrollo rural. Es una lista parsimoniosa que ciertamente no ve el fin del desarrollo como una emergencia de la "sociedad de consumo". Habla de tipos de "oportunidades de personas" sin listar las oportunidades económicas como tales, pero deja implícitos los medios para incrementar el acceso a las oportunidades explícitamente nombradas: salud, ampliación de los horizontes mentales, aumento de habilidades y conocimientos y oportunidades de participar de manera total en las actividades de su propia cultura.

Tercero, la definición reconoce que muchos de estos cambios llevan, por lo menos de manera temporal, a conflictos de intereses y a injusticias entre las personas, y esto hace de los medios previstos para reparar estas injusticias, un componente explícito del desarrollo mismo.

Cuarto, la definición reconoce que los límites de la libertad individual son ineludibles. Los seres humanos son animales sociales; solamente llegan a ser humanos a través de la interacción de unos con otros. Cada una de las formas de interacción social tiene sus propias necesidades que deben ser satisfechas, de manera tal que, siempre existirá una especie de tensión entre los controles sociales y las libertades individuales. Ningún tipo de desarrollo la puede eliminar. Lo mejor que se puede hacer es hacer la tensión tan tolerable como sea posible, mientras sea conducente con el desarrollo. 20/

19/ En un reciente seminario de FAO/SIDA (Colombo, Oct. 1975), Frank Sanders enfatizó que los programas gubernamentales tienen el doble rol de promover cambios seleccionados y de mantener un balance entre ellos. "Aun cuando cada programa vaya siendo exitoso, debe mantenerse adaptado conforme cambian las circunstancias".

20/ El tópico de las medidas de desarrollo agrícola se trata en el Apéndice B.

Quinto, la definición alude a la agricultura solo en términos de aumento constante de la efectividad con que son utilizadas las tierras.

Existen dos razones para esto: primera, dadas las actuales y presuntas presiones demográficas y la tremenda escasez de otras oportunidades de producción, desde el punto de vista social es urgente que toda la tierra cultivable se utilice de la manera más productiva posible. Segunda, estaría mal enfocado el hablar de agricultura en términos de elevar los ingresos reales. El aumento del ingreso rural real es, por supuesto, pertinente al desarrollo rural. Sin embargo, las ganancias provenientes de la agricultura no son más que una fuente potencial de dichos ingresos; otras fuentes serían el empleo en otras ocupaciones económicas, la expansión de los servicios públicos y en algunos casos, las transferencias de fondos. 21/ Más adelante se hará énfasis en el hecho de que las contribuciones de lo agrícola al desarrollo rural son mayores que las de cualquiera de los productos físicos de la agricultura o el aumento de los ingresos rurales, pero el empleo agrícola es solo una entre las varias contribuciones al ingreso rural.

Finalmente, la definición reconoce que lo que sucede con el sistema ecológico de la Tierra se debe tomar seriamente en consideración. Este sistema ecológico, parcialmente amenazado por la actual explosión demográfica y por la proliferación de compuestos petroquímicos que tienen productos secundarios y/o residuos peligrosos, debe ser protegido de un daño irreparable. Sin embargo, a la hora de tratar tal cosa, debemos reconocer que nuestro conocimiento al respecto es muy limitado y confuso. Qué es irreparable y qué no lo es? Qué constituye un daño y qué es simplemente un

---

21/ Arthur Miller habló sobre este punto en un artículo reciente, "The Year it Came Apart" en la revista "New York", cuando escribió: "La sociedad y el hombre son enemigos mutuamente dependientes y el trabajo del escritor es el de seguir para siempre adelante, definiendo y defendiendo la paradoja -no sea que, Dios nos perdone, esta se resuelva, implicando con esta frase final que cualquier intento de resolver la paradoja deberá conducirnos a la tiranía o a la anarquía". (El autor agregó el subrayado).

cambio? Por ejemplo, cuando un cambio causado por el hombre en la temperatura de un río o lago nos conduce a un cambio en las especies de peces que lo habitan, es eso "daño" o es solo "cambio"? Nuestra necesidad de mayores conocimientos es inmensa.

Un argumento, que es probable que surja en contra de esta definición, es que el desarrollo rural tal como lo he definido, desafía la medición. Se puede medir el aumento de las oportunidades para tener una salud vigorosa, la ampliación de los horizontes mentales, la adquisición de nuevas habilidades y conocimientos y oportunidades de participación en las actividades de su propia cultura, como se puede medir la efectividad con que se utilizan las tierras de cultivo. Pero cómo puede uno evaluar los medios de ajustar los conflictos y las injusticias, o el mejor balance entre la libertad personal y el control social? Y, todavía más serio, cómo puede uno pesar apropiadamente el progreso en una de estas direcciones, acompañado por el estancamiento o el retroceso en una o más de las otras? Estos son problemas reales, que se agudizan por la fuerte tendencia de los últimos años de exigir la medición y evaluación de todos los esfuerzos de desarrollo.

Solo puedo responder que, en mi opinión, en este momento la meta más importante es definir el desarrollo, tan constructivamente como sea posible, y trabajar en la consecución de sus varios elementos. Si alguien puede encontrar una manera de medirlo, bien. Pero la medición no debe ser Dios. No hagamos de ella el sine qua non de todas las formulaciones.

COMPONENTES OPERACIONALES DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO RURAL Y SUS CONTRIBUCIONES

El peso de esta sección está en reexaminar las clases de actividades operacionales que en realidad se conducen en las áreas rurales y que pueden contribuir a alcanzar el desarrollo rural, tal como se redefinió. Ciertas políticas nacionales y actividades llevadas a cabo en ciudades o secretarías son igualmente importantes para el desarrollo rural. Sin embargo,

las más recientes se mencionan en forma breve, pero no se discuten en lo que resta de este documento. Esto se debe a que solamente algunas de estas actividades están siendo realmente ejecutadas en áreas rurales que normalmente se consideran para ser incluidas en los programas de "desarrollo rural integrado".

COMPONENTES AGRICOLAS

Uno de los mayores avances en los pasados veinte años, activado por los rápidos cambios en las tecnologías y la multitud de estudios sobre los procesos de desarrollo agrícola, ha sido el surgimiento de acuerdos muy generales acerca de los componentes de programa que, combinados, pueden alcanzar el desarrollo agrícola.

Los Elementos Generales que son esenciales para el desarrollo agrícola están enlistados en la columna de la izquierda del Cuadro N° 1. Todos estos elementos son esenciales, pero no pueden ni deben conseguirse a través de actividades que están siendo ejecutadas en áreas rurales.

Los componentes de programa que se deben suministrar para "las áreas rurales" están enlistados en la columna de la derecha y son éstos los que se podrían incluir en proyectos o programas más extensos de desarrollo rural, a pesar de que el Proyecto Puebla en México ilustra vívidamente su importancia; 22/ varias actividades de apoyo agrícola -facilidades de comercialización, distribución de insumos agrícolas, extensión, crédito, pruebas selectivas de verificación local, vías de acceso a los mercados; varios tipos de desarrollo de la tierra -irrigación, drenaje y/o terraceo. (Estos pueden ser completamente efectivos solo si los otros elementos generales del desarrollo agrícola reciben también la atención necesaria -investigación centralizada, producción o importación de insumos agrícolas,

---

22/ El Proyecto Puebla: 7 años de experiencia, 1967-73. Centro Internacional de Mejoramiento de Maíz y Trigo (CIMMYT), El Batán, México, 1974. También, "El Proyecto Puebla", A/D/C Reprint, Junio, 1970.

incentivos de producción para los agricultores y la capacitación de los técnicos agrícolas- pero aquellos se suministran a través de oficinas centralizadas por lo general en o cerca de los centros urbanos y por lo tanto, rara vez se proponen para incluirlos en los programas rurales administrativamente integrados).

PRODUCTOS FINALES Y CONTRIBUCIONES A TRAVES DE LA PARTICIPACION

El producto final que se busca a través de todos los componentes de programa agrícola es el uso más efectivo de las tierras de cultivo, el cual es por sí un aspecto de máxima importancia del desarrollo rural. Pero esos componentes contribuyen también, tanto directa como indirectamente a llervarnos a alcanzar otros aspectos del desarrollo rural.

El alcance (o proporción) de las contribuciones de los componentes agrícolas se muestra en la Figura N° 1.

En la búsqueda del desarrollo agrícola, casi todos los componentes amplían el horizonte mental, aumentan el conocimiento y las habilidades y ofrecen oportunidades para la participación en asuntos de la comunidad -tales como reuniones sobre extensión, sociedades cooperativas o el mantenimiento conjunto informal de canales de irrigación- para la población rural que participa o se ve afectada por esos componentes del programa.

El impacto del desarrollo agrícola en la salud es, primordialmente, a través de su producto final de uso más efectivo de la tierra, que conduce a una mayor disponibilidad de alimentos, a mayor ingreso o a ambos. Su efecto sobre el balance entre libertad y control social surge a través de lo que haya que hacerse acerca del tamaño permisible de las fincas y acerca de la libertad o restricciones de cómo la tierra bajo control es realmente cultivada.

Uno puede pensar que la proporción de cada sector que está en rayas en la Figura N° 1 es una aproximación muy pobre. Sin embargo, uno puede pensar acerca de esto el hecho de que los múltiples impactos de los componentes de los programas agrícolas se mantengan en varios aspectos del desarrollo rural, tanto a través de sus productos finales como de la experiencia de su participación en ellos.

"La participación popular" en los programas de desarrollo rural se ha impulsado con mucha frecuencia, pero las razones, por lo general, han sido expresadas en términos de alcanzar una planificación más realista o una implementación más entusiasta. Una razón más importante, a mi juicio, es el amplio impacto que sobre varios aspectos del desarrollo rural brota de la participación misma.

Conviene hacer notar que este análisis, en términos de productos finales y contribuciones a través de la participación, es reminicencia de los programas anteriores a 1955 -particularmente aquellos de Tagore, Gandhi y el Programa de Desarrollo Comunal de la India- en los cuales se dio gran importancia a la influencia directa de la participación en las personas. Para mí, estos precedentes sirven mejor como guía al desarrollo de programas que la concentración que desde 1955 se ha venido haciendo en productos finales e ingresos. Sin embargo, nos encontramos ahora en posición de seleccionar componentes que en alguna forma difieren de aquellos de los períodos anteriores, en parte debido al acceso a nuevas tecnologías y en parte en respuesta a los tiempos que cambian y al incremento del entendimiento.

COMPONENTES NO AGRICOLAS

Hace tres años, cuando informaba sobre el Simposio de la FAO en relación con las instituciones agrícolas para el desarrollo rural integrado, hice una lista de las diez actividades no agrícolas como posibles proyectos para incluirse en los programas de desarrollo rural integrado: industrias rurales, obras públicas rurales, proyectos de construcción para el desarrollo de la comunidad, grupos de actividades recreativas y culturales, servicios de extensión para el mejoramiento del hogar, facilidades sanitarias, programas de planificación familiar, escuelas, gobiernos locales (municipalidades) y actividades religiosas.

La lista se agrandó como consecuencia de las discusiones del Simposio y de la experiencia previa. Era una lista no muy específica, bien diferente del grupo de componentes de los programas agrícolas revisado atrás.

Creo que se debe reconsiderar el asunto global de las necesidades de los componentes de los programas no agrícolas, 25/ con una redefinición del desarrollo rural como punto de partida. Para hacer esto adecuadamente, se requiere mucho más de lo que abarca este informe. Todo lo que se puede hacer aquí es sugerir cierto énfasis que merezca consideración y algunas preguntas abiertas que salgan de la redefinición del desarrollo rural propuesta anteriormente.

Ya están bien establecidas ciertas actividades no agrícolas que pueden contribuir al desarrollo rural, tales como escuelas y dispensarios rurales. Están organizados y administrados independientemente. Tienen sus complementos con otros programas, pero probablemente no está generalizada la integración administrativa con otros componentes. Lo mismo se aplica para las obras públicas rurales -carreteras, sistemas de riego y electrificación rural- excepto que en su localización, en primer lugar, las necesidades de la agricultura y de las industrias rurales deben tomarse debidamente en consideración.

Obviamente, las industrias rurales tienen un potencial para el incremento de empleo y hacen más factible la labor agrícola como actividad secundaria para familias que tienen acceso solo a pequeñas parcelas de tierra. Las oportunidades que se les presentan, probablemente, son mayores con referencia a las actividades de apoyo agrícola, tales como la manufactura y el servicio de implementos pequeños y el procesamiento de productos agrícolas, aunque estos son relevantes solamente en áreas en donde ya existe un sobrante

---

25/ Como lo sugirió Ruttam, V.W., en "Rural Development Programs: A Skeptical Perspective", A/D/C Staff Paper 75.4.

sustancial vendible de productos agrícolas. El problema se vuelve más difícil cuando la atención se vuelca para facilitar el surgimiento de industrias rurales neutras, i.e., aquellas que no están directamente conectadas con la producción agrícola. Aquí, me parece que lo que el progreso ha alcanzado, se ha obtenido más bien a través de políticas nacionales amplias que afectan la dispersión geográfica de industrias pequeñas y aun locales, en vez de que se obtenga a través de esfuerzos rurales encaminados a fomentar las industrias locales. Corea del Sur y Sri Lanka nos pueden dar ejemplos de esto. Entretanto, las industrias rurales brotan en algunos lugares, particularmente en las cabeceras de distritos de los pueblos, donde existe convergencia de las facilidades de locomoción, disponibilidad de energía, tierras del interior prósperas en crecimiento, como es la Región de Punjab en la India y Pakistán y en un sin número de otros lugares.

Los programas de planificación familiar son de la mayor importancia. Aun cuando difieren de los componentes de los programas mencionados arriba, sin embargo, es probable que estos sean más efectivos cuando se combinan con otras actividades. La práctica usual es hacer de ellos una función de los dispensarios rurales, por razones obvias. En algunos lugares, se llevan a cabo programas de educación de extensión manejados por dispensarios y ocasionalmente en estrecha colaboración con los programas de extensión agrícola y de mejoramiento del hogar. Esto también parece ser positivo.

Para mí, existen tres componentes de programas no agrícolas que hoy merecen especial atención. Estos son: (1) servicios de extensión para el mejoramiento del hogar; (2) actividades para intensificar la comprensión del problema de aumento de la pobación rural; y (3) estimular las actividades de grupo con respecto a las necesidades localmente sentidas por la población rural.

Esto, junto con los programas de planificación familiar y componentes de programas agrícolas, es lo que me parece como más importante para incluir en programas estrechamente coordinados de desarrollo rural.

1. Servicios de Extensión para Mejoramiento del Hogar. Las dos secciones precedentes han hecho énfasis en que los componentes de programas agrícolas tienen que ver fundamentalmente con producción y, además, que afectan directamente varios aspectos del desarrollo rural, a través del proceso de participación en ellos, generalmente por hombres rurales. En contraste, los servicios de extensión para mejoramiento del hogar, tienen que ver fundamentalmente con patrones de consumo o por la utilización-ingreso y son las mujeres quienes generalmente se benefician de su participación. Estas presunciones en lo que respecta al sexo de los participantes en los dos programas, respectivamente, son correctas aunque no de manera total, para la mayoría de las culturas. En muchos lugares, las mujeres juegan un papel importante en la agricultura, en las prácticas de cultivo en el campo, en actividades de comercialización y/o en la toma de decisiones con referencia a los gastos en insumos agrícolas. Los ejemplos de hombres que juegan papeles importantes en el mejoramiento del hogar son más raros, pero su influencia tradicional en los asuntos familiares es frecuentemente un factor limitante para la adopción de prácticas nuevas con relación al hogar en las cuales las mujeres pueden interesarse. Consecuentemente, se debe hacer un reajuste cuidadoso de los papeles tradicionales que han jugado los sexos en cada cultura junto con una adaptación de los programas de extensión, tanto agrícolas como de mejoramiento del hogar, de acuerdo con los papeles reales de hombres y mujeres, respectivamente.

La razón más importante por la cual -previamente- los servicios de extensión para mejoramiento del hogar no han tenido éxito, es porque pocos de ellos se han basado en investigación válida y pertinente. Las tecnologías nuevas son tan importantes con respecto a las prácticas del hogar para la selección y preparación de los alimentos, crianza de los niños, cuidado de los enfermos y equipo y construcción de casas, como lo son para la agricultura. Sin embargo, ha tardado mucho una investigación, y en muchos lugares, ni siquiera se ha iniciado.

Además, aun cuando la correspondencia entre la división entre las prácticas de producción y consumo, por una parte, y los papeles que desempeñan respectivamente hombres y mujeres por la otra, no es precisamente paralela, el desarrollo rural requiere del desarrollo personal de la mujer, por lo menos en la misma medida que el del hombre. Si los horizontes de la mujer se ampliaran, si es que se han de adquirir nuevos conocimientos y habilidades, si su participación en los asuntos de su propia sociedad se aumentara, el mejor lugar para que esto ocurra y sea factible en la mayoría de las culturas, es con respecto a la vida familiar y al hogar.

Consecuentemente, los servicios de extensión para el mejoramiento del hogar necesitan fortalecerse grandemente en casi todos los lugares.

2. Comprensión del problema de población. Hasta ahora, la atención organizada que ha recibido el problema de población ha sido limitada casi exclusivamente a la protección y al adiestramiento de las técnicas de planificación familiar voluntaria. Esto no es suficiente, dada la importancia crucial y la magnitud de este problema. Se debe encontrar un camino para reducir la tasa de aumento de población rápidamente, en un futuro cercano. En este punto, es imperativo que la propia población rural comprenda las dimensiones del problema. Si se argumenta que llevar esta comprensión está más allá de la capacidad de la población rural, esto sería semejante a la idea, actualmente desacreditada, de que los agricultores no son responsables de los precios. Y es solamente a través de la participación masiva de la población rural en la discusión del problema, que las influencias negativas y positivas para implementar políticas y programas eficientes se pueden identificar con precisión.

Cómo se puede obtener tal componente de programa? Verdaderamente, como mínimo, cada país necesita desarrollar, tan rápidamente como sea posible, un cuerpo sustancial de especialistas en la materia para esta actividad, compuesto de igual número de hombres y mujeres. Después de un período de adiestramiento inductivo que tal vez pueda durar dos semanas, en grupos

de 15 hombres y 15 mujeres, estos deben enviarse inmediatamente al campo dos o tres días de cada semana para empezar a discutir el problema, tanto con hombres como con mujeres en cierto número de comunidades rurales diversas. Cuando regresen a su lugar de adiestramiento cada semana, deben comparar sus experiencias rurales, continuar su adiestramiento y participar en la preparación de ayudas visuales de enseñanza apropiadas. Este patrón intermitente de adiestramiento y experiencia debe continuar por lo menos por tres meses.

En lugar de emplear gran número de personal de campo para promover esta sola actividad, sería mejor según me parece, para estos especialistas en población, después de sus tres meses de adiestramiento, laborar a través de trabajadores agrícolas y de extensión para mejoramiento del hogar y con los maestros rurales, personal de los dispensarios rurales y cualquier otro grupo local de voluntarios que pueda inducirse a cooperar. La razón para esta sugerencia no es fundamentalmente el evadir la creación de otra gran burocracia. En lugar de eso, la razón es dar importancia y construir sobre interconecciones íntimas entre el desarrollo agrícola, las medidas para la protección del niño, el papel de la mujer en la sociedad y los patrones de influencia y status de los pueblos, por una parte, y por la otra, lo que sucede a la tasa de crecimiento de población.

Las sugerencias sobre la metodología a emplearse, se hacen de manera tentativa. En vez de crear un dogma antes de tiempo sobre como se debe organizar este componente importante del desarrollo rural, esta es una excelente oportunidad para la experimentación operacional. 26/

26/ Ver Capítulo 3, Mosher, A.T., "Administrative Experimentation As A Way of Life for Developmental Projects". International Development Review.

3. Las actividades de grupo para encontrar las necesidades sentidas localmente. A pesar de la erosión considerable en la confianza en los llamados programas de desarrollo comunal que se ha venido sucediendo en los últimos años, existe una necesidad continuada de estimular a la población rural para que tome la iniciativa con respecto a la selección de las necesidades sentidas localmente y que no pueden satisfacerse con la acción individual pero que caen dentro de la competencia de la población local, cooperando como grupo.

La población rural necesita tales oportunidades por tres razones: primero, existen muchas necesidades en las localidades individuales que son diferentes de aquellas compartidas por otro sin número de localidades, para garantizar la difusión de programas que las satisfagan. Segundo, la población rural necesita la oportunidad para desarrollar la iniciativa local. La participación como individuos en los programas regionales o nacionales, contribuye al desarrollo rural, pero la población rural necesita -cada vez más- tomar la iniciativa en lugar de esperar únicamente que sea el gobierno nacional quien le organice sus programas. Tercero, la iniciativa local solo saldrá a la luz con respecto a los esfuerzos por satisfacer las necesidades sentidas localmente. Puesto que el propósito primordial de estas actividades es el estímulo de la iniciativa que pueda surgir y la responsabilidad, la naturaleza de las necesidades sentidas no es de principal importancia, en tanto como no sean decisivas, o de otra forma, antisociales. Estas necesidades que se proclaman al comienzo puede parecer de escasa prioridad o aun frívolas a las personas de fuera, pero si al organizarce para satisfacerlas se incita a iniciativas posteriores, la selección de proyectos de cooperación subsecuentes puede encaminarse hacia el incremento de la importancia de los tópicos o asuntos. La palabra importante en la frase anterior no significa necesariamente "económica". Debe interpretarse hacia el significado del valor de la población rural en términos culturales, recreativos o económicos -en algunos casos constructivos, en otros casos simplemente placenteros. La mayoría de los programas de desarrollo rural son muy sobrios. La gente se cansa de que se la incite continuamente al cambio. También desea disfrutar de lo que ya tiene.

La participación de grupo es lo que debe promover este componente de programa, suministrado solamente cuando no es divisivo o retrógrado.

La manera en como se puede satisfacer esta necesidad puede variar ampliamente. En el Proyecto Allhabad, esta se satisfizo parcialmente, estimulando concursos de atletismo y de belleza. En el programa de la Universidad de Silliman en las Filipinas, se hicieron concursos de talento musical autóctono. En Indonesia, se lanzó un programa de donativos de ayuda (fundamentalmente en la forma de materiales críticos) a las comunidades locales para los proyectos de desarrollo manejados por ellos. Recientemente, se ha anunciado la ejecución de un programa similar en Sri Lanka. En la India, el movimiento panchayat, para revitalizar el gobierno local dándole responsabilidades en el desarrollo, ha tenido un efecto considerable en algunos departamentos, especialmente en Rajasthan.

Diferente a otros componentes de programas, el énfasis en éste es en el proceso en vez de ser sobre un asunto en particular. Como componente aislado sería indefendible, como componente adicional puede ser una contribución que no puede ser hecha en otra forma.

Aquí, nuevamente, la experimentación considerable es necesaria. El propósito es similar pero no idéntico con aquel del programa de desarrollo comunal anterior en la India. En ese programa, los proyectos de desarrollo comunal se esperaba que, simultáneamente, concientizaran a la población de la villa y llevaran casi todo el peso del desarrollo rural. Lo que se propone aquí abarca lo primero, pero no lo último. El propósito se acerca a aquel programa PACD en la Filipinas,[27/] pero en aquel programa el enfoque principal de donativos para ayuda dominó todo el proceso.

27/ Programa del Asistente Presidencial para el Desarrollo Comunal. Ver RRDE, pp. 119-120. (Program of the Presidential Assistant for Community Development - PACD).

Hacer lo que necesita hacerse ahora involucra tratar de localizar los puntos de iniciativa potencial y nutrirlos. Asimismo, mientras que estas actividades de promoción de grupos locales no deben imponer sus propios programas preferenciales sobre la gente, deben, sin embargo, sentirse libres para sugerir actividades para la posible atención del grupo y para estimular a la gente para que los pruebe.

Estos tres componentes no agrícolas que sugiero merecen énfasis especial, puesto que tienen un potencial mayor para contribuir al desarrollo rural directamente a través de su impacto en los participantes. Las contribuciones al servicio de extensión para el mejoramiento del hogar pueden ser tan amplias e intensas como aquellas de los componentes del programa agrícola, pero cuyo impacto estaría principalente en el desarrollo de la mujer, y con su producto final que sean patrones de consumo y utilización del ingreso más eficientes, en lugar del incremento de la producción. En las actividades de grupo relacionadas con las necesidades sentidas localmente, el énfasis primordial está sobre la participación, con productos finales que pueden ser, bien económicamente significativos o socialmente placenteros y recreativos. Los programas para que los problemas de la población se den a conocer en forma masiva y el tratar de precipitar la acción con respecto a ello, son importantes, principalmente a causa de su supuesto producto final de reducir la tasa de crecimiento de población, pero deberán operar casi totalmente, bajo el proceso de participación que puede tener su propio impacto inmediato en el horizonte y el conocimiento de las personas participantes.

Preguntas abiertas. Ningún componente de programa sugerido anteriormente tiene que ver con las técnicas para el ajuste de conflictos y el desagravio de las injusticias, o en el camino para buscar un balance óptimo entre la liberta individual y los controles sociales. Estos han recibido poca atención en el pasado. Es probable que lo que se puede hacer acerca de cada uno de ellos sea, en gran parte, específicamente cultural.

Sin embargo, me parece que estos son aspectos del desarrollo rural que no podemos darnos el lujo de ignorar. Necesitan llegar explícitamente a nuestro entendimiento en los procesos de desarrollo y debe dárseles una atención mayor que la de simplemente reaccionar en una forma ad-hoc a las crisis recurrentes. Constituyen una agenda urgente para una rápida acción.

D. UN MODELO VIABLE PARA EL DESARROLLO RURAL

1. Utilización de la mano de obra en la agricultura

Primero, puesto que el recurso más abundante de los agricultores pobres y de los trabajadores rurales es su mano de obra, la cual a menudo está subempleada o desempleada, y puesto que para ellos el capital es relativamente mucho más escaso que las técnicas de mano de obra a bajo costo, éstas se deben emplear hasta donde sea posible en la agricultura, si es que los agricultores pobres y los trabajadores son quienes más se benefician. Mientras que es probable que se utilice más capital en algunos países, como Chile, en otros como la India, el modelo sólo requiere de sumas pequeñas de capital (incluyendo el capital activo) por unidad de empleo y producto. La mano de obra utilizada en la agricultura que reduce el uso del capital hasta donde es factible, llega a ser un medio conveniente para promover una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento de la agricultura, de la que se puede obtener de la utilización del capital en la agricultura, puesto que éste requiere necesariamente que aquellos que suministran la mano de obra, sean compensados por su contribución al proceso de producción. Asimismo, los agricultores más grandes y más solventes, son quienes tienden a emplear sumas mayores de dinero en la producción que los agricultores más pequeños y más pobres, con eso se auto-excluyen de los beneficios de la mano de obra.

2. Pequeños trabajos de desarrollo

Segundo, puesto que aún la labor intensiva en la agricultura no es probable que suministre empleo completo durante todo el año, la "generación de empleo" en los trabajos de desarrollo menor con mayor utilización de mano de obra (construcción de caminos de penetración, irrigación y otras obras hidráulicas), tanto como facilidades indirectas (ejemplo, escuelas, edificios para clínicas) se deben llevar a cabo con mano de obra rural, sub-empleada o desocupada, por la estación. Los agricultores con disponibilidad de tiempo, probablemente pueden encontrar más fácil contribuir con su trabajo a los proyectos pequeños que a los más grandes, porque estos últimos generalmente requieren de jornadas de trabajo más fijas que

los primeros. Se pueden suministrar empleos, en gran número, y aumentar el ingreso de los agricultores y otros trabajadores rurales, si los proyectos se programan para que la labor más intensa en construcción se realice durante los períodos en que la actividad agrícola disminuye. Para minimizar el costo de alojamiento y transporte, las actividades productivas se deben concentrar -hasta donde sea posible- en áreas con el mayor exceso de mano de obra. Adicionalmente, la utilización de materiales locales -hasta donde sea factible- suministra empleo y reduce el costo del transporte. El obstáculo del subempleo de la fuerza laboral, se puede convertir en una ventaja con el uso de la mano de obra local para edificar parte de la infraestructura que es necesaria en las comunidades rurales.

En China, los campesinos han hecho obras de infraestructura para irrigación, control de inundaciones, terraceo y otros trabajos y han reforestado áreas locales. En Pakistán, la mano de obra rural fue utilizada en el Programa Nacional sobre Trabajos Públicos Rurales para la construcción de caminos, puentes, embarcaderos y otros. En la India, los proyectos, con poco capital, han suministrado ingreso suplementario a los cultivadores pequeños y trabajadores agrícolas sin tierra. En Bangladesh, el Plan de los Primeros Cinco Años hizo énfasis en proyectos pequeños y de mediana escala sobre irrigación y drenaje, y en la instalación de bombas de succión y pozos entubados. Estas son actividades de bajo costo, con mano de obra intensiva, que se espera reduzcan el subempleo o el desempleo estacional y suministren agua para la producción de granos de consumo.

3. Industria liviana

Tercero, se debe establecer la industria liviana en pequeña escala que utilice mano de obra de áreas rurales, de manera que complemente las oportunidades de empleo en la agricultura; esto no significa una descentralización de la industria. Lo que se necesita es el establecimiento de tipos específicos de industria liviana en las áreas rurales. Para que de mejores resultados, como lo ha demostrado la experiencia china e israelí, la industria liviana debe ser fundamentalmente de dos tipos:

a) procesamiento de productos agrícolas que se dan en áreas determinadas; 1/ y

b) fabricación de insumos para la agricultura. 2/ Cuando es de factibilidad económica, la industria rural puede producir también bienes de consumo y materiales para proyectos de construcción de

---

1/ Puede incluir enlatados de frutas y vegetales; molinos de harina y arroz, fábricas para el procesamiento de la madera, mataderos y ffábricas para el procesamiento de leche y cremas, refinerías azucareras, fábricas de papel y unidades de procesamiento para desmote de algodón, y aceites comestibles.

2/ Puede incluir procesadoras de alimentos para ganado vacuno, porcino y aves de corral, fábrica para mezcla de fertilizantes, fábricas de herramientas, trabajos de arcilla, ladrillo y teja. Por ejemplo, en China Continental se ha estimulado la proliferación de pequeñas fábricas de fertilizantes con una producción anual generalmente menor de 10.000 toneladas de amoniaco, que posteriormente se convierte en bicarbonato de amonio. Ha aumentado el número de fábricas pequeñas de cemento en las áreas rurales, de cerca de 200 en 1965, a 2.800 en 1972. El Plan de los Primeros Cinco Años en Bangladesh hace énfasis en la producción local por medio de pequeñas fábricas o industrias manuales para herramientas como segadoras, guadañas, azadones, rastrillos y otras similares que los agricultores utilizan.

edificios y otras obras de infraestructura. 3/ Las agroindustrias del primer tipo incluyen a aquellas que utilizan insumos agrícolas que involucran procesos de pérdida de peso o volumen y que por lo tanto, tienen ventajas en la ubicación si se establecen cerca de sus fuentes de materia prima. Algunas del segundo tipo de agroindustrias, las cuales producen bienes de

3/ La "factibilidad económica" requiere que no se abandone la consideración de la eficiencia para resolver los problemas de desempleo. En relación con esto, la experiencia hindú es instructiva en un intento por fortalecer la industria rural durante el período del Plan de los Primeros Cinco Años. El programa de industrialización rural hizo énfasis en los productos de consumo, especialmente textiles, producidos tradicionalmente con técnicas caseras en los pueblos pequeños. Debido a varias razones, fracasaron los esfuerzos que se hicieron para revivir esta industria tradicional. En este sentido, aunque en la industria textilera tradicional se utilizó intensamente la mano de obra, algunas veces también usó tanto capital por unidad laboral como en las fábricas modernas de la India, para textiles. La industria tradicional requiere de grandes cantidades de capital activo para procurar materia prima y la distribución de productos. Debido a que era altamente dispersa, se acrecentaron también los problemas de administración y coordinación que escaparon al control de los administradores. Más aún, la demanda de textiles producidos por la industria rural no era suficiente para atraer el capital y las inversiones necesarias, los cuales no son fáciles de obtener para este tipo de industria. En contraste, la demanda mayor de los textiles producidos en el sector moderno permitió economías de escala que hicieron posible su venta a precios más bajos que aquellos producidos en el sector tradicional. Aunque eventualmente, el sector público suministró financiamiento al programa, éste se abandonó por considerarse un fracaso.

consumo con el propósito primordial de que éstos sean utilizados por los agricultores del área, tienen ventajas de transporte cuando están localizadas cerca de sus mercados. Esto es especialmente valedero cuando sus productos son pesados (ladrillos, tejas y bloques de cemento) o bien, cuando pueden aumentar su volumen (rastrillos, incubadoras de pollos, y otros). Esta ventaja se manifiesta si sus productos principales se adquieren en grandes cantidades (fertilizantes para mezcla, acero, hierro forjado para la elaboración de herramientas). Por lo tanto, se pueden adaptar muchos tipos de agroindustrias a producciones en p queña y mediana escala en las áreas rurales. 4/

4. La autoayuda como base

Cuarto, para poder autoabastecerse, el modelo debe basarse en autoconfianza y autoayuda. Dicho de manera simple, la autoconfianza o la autoayuda significa que aquellas comunidades que se benefician del desarrollo rural, deben hacerse responsables por aumentar una proporción razonable de los recursos.

La cantidad total de los recursos requeridos para el desarrollo rural en la mayoría de los países pobres, probablemente no es suficiente para lo que se necesita, a menos que una parte de dinero (o de mano de obra) requerida surja del propio medio rural. Una manera de hacer esto es solicitando algunos fondos a las autoridades locales y organizaciones para que los suministren por medio de impuestos u otras formas, o mano de obra, con donativos gubernamentales destinados a esos fines, u otros

4/ Bruce F. Johnson indica que en Pakistán Occidental las industrias rurales en pequeña escala no fueron solamente importantes en la generación del aumento del empleo no agrícola, sino que hicieron posible la obtención de productos esenciales a costos mucho más bajos y con un intercambio externo menor.

incentivos apropiadamente programados para recompensar a tales jurisdicciones que recolectan lo que se considera ser una cantidad adecuada de fondos, o bien ayudan a suministrar los recursos para el desarrollo rural.

Sin embargo, aún cuando la autoayuda debe formar parte de cada proyecto o programa de desarrollo rural, es también esencial la asistencia técnica y financiera del gobierno. Así lo comprendieron los planificadores del Area Daudzai, en Pakistán, cuando expresaron "no más que una esperanza piadosa, la cual se suma a la frustración y al contratiempo de la autoayuda sin asistencia gubernamental...". Como parte de esa asistencia, sería conveniente llevar adelante programas educativos que enseñen a los agricultores y a sus familiares cómo hacer las cosas por ellos mismos y que comprendan que el desarrollo rural requiere de una asociación entre la población rural y el gobierno.

La población debe aprender que el gobierno colaborará con una comunidad sólo si su gente está preparada para satisfacer ciertas obligaciones, por ejemplo, formar organizaciones que se reúnan regularmente, depositar cantidades fijas de dinero sistemáticamente, para crear capital equitativo o responsabilizarse del mantenimiento de trabajos terminados. Esto se ha hecho en China y Tanzania. En Tanzania, se está tratando de que aquellas personas educadas fuera de las localidades, regresen a ellas, puesto que deben servir a su propia gente y no esperar que sea algun otro el que lo haga.

Lo que constituye una proporción razonable de recursos para una comunidad depende del número de habitantes, del grado de atraso económico, de su potencial de crecimiento y de otras circunstancias relevantes, pero en cada situación los criterios para juzgar el éxito de cualquier programa de desarrollo rural, deberá medir el grado de responsabilidad de los componentes de las áreas locales y regionales para contribuir al apoyo de los servicios sociales rurales. Un segundo criterio debería indicar el tiempo en el cual y el alcance al cual se deberá responsabilizar a las jurisdicciones locales y regionales para que tomen el control del apoyo a las facilidades rurales, las que inicialmente han

sido financiadas por el gobierno central u otras organizaciones externas, y suministrar incentivos para acelerar el calendario de trabajo fijado. 5/

5/ Para Indonesia se programó una propuesta interesante con el objeto de cuantificar los elementos en una fórmula de autoayuda. La propuesta sugiere que el gobierno central haga un único donativo para el desarrollo de la región, basado en los siguientes elementos:

a) Un elemento per cápita que tome en consideración la variante en el número de habitantes en las provincias.

b) Un elemento de crecimiento potencial para fortalecer la explotación de los recursos naturales.

c) Un elemento de "áreas atrasadas" para ayudar al desarrollo del transporte, las comunicaciones y la infraestructura de las áreas pobres que no tienen aún ninguna ventaja de costos comparativos identificables, de acuerdo con el estado actual que se desconoce.

d) Un factor de incentivo que sea agregado o sustraido del total del punto a) a través de lo indicado en el punto c) dependiendo del aumento o decrecimiento de las tasas de ahorro manejado por las autoridades públicas locales.

Existen dos problemas básicos computables en la propuesta: primero, qué bases se utilizarán para la estimación de los puntos b) y c); y segundo, qué peso se agregará a los diversos elementos. No es un ejercicio fácil, pero el elemento de crecimiento potencial se podría basar en un índice simple de polos o centros de crecimiento. Probablemente, no debería haber más de tres categorías (alta, media y baja). Por ejemplo, la provincia de Sumatera Norte en donde se considera que existen buenos prospectos para el crecimiento, debido a su buen potencial agrícola y turístico, se colocaría en la categoría alta; por otro lado, el potencial de crecimiento de, digamos, la Isla de Flores, que se considera pobre, se colocaría en la categoría más baja, y así sucesivamente. Cada categoría podría representar una cantidad de rupias (moneda nacional), en relación con las características del tamaño, tal como número de hectáreas de tierra fértil. El elemento de atraso de áreas podría ser simplemente una suma de dinero inversamente relacionada con el ingreso per cápita, por debajo del nivel medio modal del ingreso per cápita de Indonesia. Aunque la cantidad de este elemento del donativo sería cero para esas áreas teniendo un ingreso per cápita al nivel o superior al promedio modal, sería más alto cuanto mayor el ingreso per cápita caiga por debajo del promedio modal. Los elementos b) y c) se inclinarían a un balance mutuo. Esto es intencional; el peso preciso que se da a cada elemento reflejaría las funciones objetivas del gobierno, o el peso relativo que está ligado a la eficiencia y a la distribución del ingreso.

En donde las áreas regionales, subregionales y locales dependen completamente de donativos y préstamos externos, la planificación del desarrollo rural llega a constituir una simple elaboración de listas de compras para conseguir fondos externos, sin hacer las decisiones difíciles de asignación de recursos que exige una planificación realista. Si las regiones, subregiones y localidades han de participar en el proceso de la planificación, como lo requriere un buen planeamiento, es probable que se mejorará la calidad y la confiabilidad de la selección de las inversiones rurales, tanto como su manejo, si a la población en las áreas involucradas se le indica que debe aumentar y arriesgar cantidades significativas de sus propios recursos.

En la autoconfianza y en la autoayuda está implícito el concepto de la total participación de los pequeños agricultores, a través de sus propias organizaciones o a través de otras instituciones en donde ellos sientan que pueden expresar libremente sus puntos de vista y que toman en cuenta su opinión en la formulación de los planes de desarrollo rural, programas y prospectos. En otra parte de este mismo libro, se discute la manera de obtener esto, pero es necesario hacer énfasis en que, sin la total participación, es inútil que los agricultores colaboren en la implementación de los planes, programas y prospectos que no reflejan sus necesidades y objetivos.

La autoconfianza es cada vez más importante como base para el desarrollo rural. 6/ Kenya, Tanzania y otros países han hecho énfasis en la autoayuda como parte integral de sus programas de desarrollo rural.

6/ Por ejemplo, como se indicó anteriormente, en China las comunas se han hecho cargo, con su propios fondos, de la salud y de las facilidades educativas. Sin embargo, el gobierno del condado suministra maestros y doctores, una vez que la comunidad ha construido las facilidades básicas.

China Continental probablemente ha ido más allá que otros países pobres, en este aspecto. Por ejemplo, cuando se lanzaron grandes campañas para controlar las cinco enfermedades parasitarias mayores: malaria, filariasis, hookworm, kala azar y schistosomiasis, se dio mucho énfasis en hacer que las "masas" rurales tomaran acciones específicas cuando fuera posible, en lugar de que todo fuera hecho por "expertos" de fuera del medio.

5. Organización para el Desarrollo Rural

La preparación e implementación de un programa de desarrollo rural autosuficiente es necesariamente una labor de largo plazo, la cual requiere mucho planeamiento y apoyo de los agricultores. Esto significa, por lo tanto, que debe ser un producto desarrollado por el país, así como sus agricultores 7/; de la misma manera que no puede ser un producto de corto tiempo de agencias internacionales o nacionales. Estas agencias pueden hacer mucho para apoyar el desarrollo rural por medio de la financiación de los componentes de los programas de desarrollo rural, pero no sería razonable el esperar que provean el esfuerzo continuo de largo plazo que requiere la viabilidad de los mismos. Solamente el país interesado puede hacerlo.

Ese esfuerzo requiere también, por lo general, ajustes importantes en los procedimientos y organización gubernamentales. Esto se debe a que cada ministerio, departamento u oficina tiende a interesarse solamente con sus propios sectores o subsectores funcionales. Sin embargo, un programa de desarrollo rural requiere de una acción coordinada entre ministerios, departamentos y oficinas, la cual corta horizontalmente a través de la organización vertical, típica de la mayoría de los gobiernos.

7/ La experiencia en el Africa confirma lo que el sentido común sugiere: a menos que los servicios sociales estén diseñados para llenar las demandas de la población rural, es muy difícil que puedan ser viables.

La experiencia en los países como la China Continental, Taiwan e Israel ponen en claro que en donde el desarrollo rural se ha adoptado como una política nacional, es normal que de acuerdo a esta se ajusten las estructuras y procedimientos gubernamentales. Cada ministerio establece grupos apropiados y procedimientos administrativos para facilitar la coordinación de sus propias actividades con aquellas de otros sobre bases de continuidad. Por otra parte, a niveles nacional y regional, interministeriales u otros cuerpos, bajo la dirección del Ministro de Agricultura o de otra persona apropiada, se han establecido para sincronizar las actividades relacionadas de los diferentes ministerios, departamentos y oficinas. Así, que son actividades excepcionales para los ministerios cuando involucran proyectos o programas de desarrollo rural se convierten en rutina cuando el desarrollo rural es una política nacional.

Las estructuras organizacionales deberán ser el resultado de los programas de desarrollo rural en lugar de preceder al programa, como es el caso algunas veces. No obstante, es imperativo comenzar las estructuras organizacionales requeridas inmediatamente después del comienzo de un plan, proyecto o programa de desarrollo rural y hacerlas operables tan rápidamente como sea posible. Esto se debe a que el institucionalizar las organizaciones lleva mucho tiempo así como las relaciones jerárquicas entre ellas. Como descubrieron los responsables del programa Puebla en México, es demasiado tarde el esperar hasta que el programa ha demostrado su efectividad para buscar la institucionalización de las estructuras organizacionales. Por otra parte, incluso cuando la institucionalización comienza en época temprana en un programa de desarrollo rural, retirar el respaldo antes de que las organizaciones se hayan probado que son viables, puede comprometer el futuro de todo el programa. Esto fue lo que sucedió en el caso del Programa de Comilla, en lo que antiguamente se llamó Pakistán Oriental.

En ausencia de una política a nivel de país para un desarrollo rural nacional, es difícil que las oficinas, departamentos y ministerios convencionales sean capaces de desviarse de sus estructuras y procedimientos normales para tratar efectivamente con los requerimientos de un programa de desarrollo rural en una o varias regiones del país.

Esto también en verdad con respecto a los programas de cosecha, e. g., para variedades de alto rendimiento (HYV) de arroz, maíz o trigo, las cuales pueden estar concentradas en unas cuantas regiones del país. En estos casos, está demostrado que es mejor establecer una oficina especial para tratar con los programas o regiones involucradas. Se ha intentado con una amplia variedad de oficinas. Algunas de ellas se discuten en la Sección 4 d. de este capítulo.

Por consiguiente, quinto, para que el modelo sea autosuficiente deberán hacerse arreglos institucionales y organizacionales dentro de un programa o proyecto de desarrollo rural y deben estar suficientemente institucionalizadas para permitir las actividades cubiertas por los cuatro primeros elementos en el modelo para proceder sobre bases de continuidad. Necesariamente estos arreglos variarán de un país a otro, pero deberán incluir organizaciones tanto de agricultores como gubernamentales y (cuando sea pertinente) agencias e instituciones privadas. Muy a menudo el fracaso en establecer las estructuras organizacionales e institucionales necesarias para permitir al desarrollo rural convertirse en autosuficiente responde al fracaso en este campo, de valiosos programas de desarrollo rural.

6. Centros de Comercialización o Desarrollo

El desarrollo rural debe ser visto como una parte del desarrollo nacional y regional. Si el desarrollo rural debe ir más allá de los niveles limitantes, deberá encontrarse un medio de cerrar la ancha brecha que generalmente existe entre los pueblos y las metrópolis, por lo general el capital, el cual característicamente domina a los países menos desarrollados en términos de población, actividad económica, incremento del ingreso, toma de decisiones y otros indicadores de desarrollo. 8/

8/ Esta denominación existe incluso en un país, e. g., Colombia, donde varios centros urbanos tienen los suficientes habitantes para apoyar crecimiento sustancial porque carecen de la infraestructura y la escala de actividad económica requeridas, para ser polos de desarrollo.

Una agricultura moderna presupone la existencia de mercados donde se puedan vender los productos y se puedan comprar los insumos agrícolas; y estos mercados deben estar en lugares accesibles a los agricultores, ya que su propia ocupación limita su movilidad. Esto significa cosas diferentes en países diferentes, dependiendo de si es el camión, el caballo, la carreta de bueyes, la carretilla, la bicicleta o el uso de fuerza humana el medio común de transporte de los productos agrícolas.

La mayoría de los países en desarrollo carecen de una jerarquía nacional de centros de desarrollo. Sin una jerarquía bien estructurada de comercialización y centros de distribución, los agricultores, la mayoría de los cuales no viven dentro de distancias cortas de una gran ciudad, tienen que depender del mercado inadecuado y de otras facilidades muy pobres, típicas de las economías de villorio o villa de los países menos desarrollados. Debido a que el mercado del pueblo es pequeño, la escala de las operaciones agrícolas tiende a ser demasiado pequeña para que la adopción de técnicas modernas sea algo practico. Lo que es más, las condiciones de monopolio del pueblo mantienen bajos los precios, con lo cual reducen los incentivos que pueda tener el agricultor para adoptar técnicas mejoradas y aumentar su producción. Estas condiciones mantienen las áreas rurales en condiciones de subdesarrollo y pobreza e impiden el proceso de desarrollo.

Incluso cuando el proceso de desarrollo comienza en áreas rurales, a menudo la difusión del proceso va más allá del área inmediata a la ciudad primaria y grandes partes del país se encuentran fuera del área de desarrollo. Aun cuando existen varios centros urbanos, la ausencia de una jerarquía de centros regionales de distribución y recolección puede obstaculizar la integración de las áreas rurales dentro de la economía regional y nacional.

Esto fue un problema de envergadura en la India en 1965 donde solo existían 2442 pueblos de tamaño mediano que tenían entre 5.000 y 50.000 habitantes que proporcionaban los nexos entre 248 centros urbanos grandes de más de 50.000 habitantes y 564.718 villas. En un país con esta

situación solo las villas que se encuentran cerca de los centros urbanos pueden integrarse a la economía regional a través de un proceso de difusión ondulado. El resto de una región puede ser fácilmente dejada fuera de la economía de mercado y mantener bajos niveles de tecnología y subsistencia.

El establecimiento de una jerarquía adecuada de centros de desarrollo constituye, por lo tanto, el sexto y elemento final de un modelo viable de desarrollo rural. Israel tiene la mayor y más amplia experiencia en la creación de jerarquías de centros de desarrollo. Para llenar la brecha entre las aldeas rurales (centros nivel-A) 9/ y los centros metropolitanos (centros nivel-E), se desarrollaron tres tipos de centros intermedios: centros rurales (centros nivel-B), establecimientos rurales con unos cuantos cientos de habitantes, cada uno de los cuales suministra servicios agrícolas básicos, una escuela primaria, un centro cultural y un dispensario; 10/ ciudades pequeñas de entre 6.000 y 12.000 habitantes (centros nivel-C), las cuales suministran servicios más avanzados en un radio de 6-10 kilómetros; y ciudades de mediano tamaño de entre 15.000 y 60.000 habitantes (centros nivel-D) que contienen los servicios y las instituciones centrales regionales. 11/ El esquema 2 muestra la jerarquía de centros israelíes en forma gráfica.

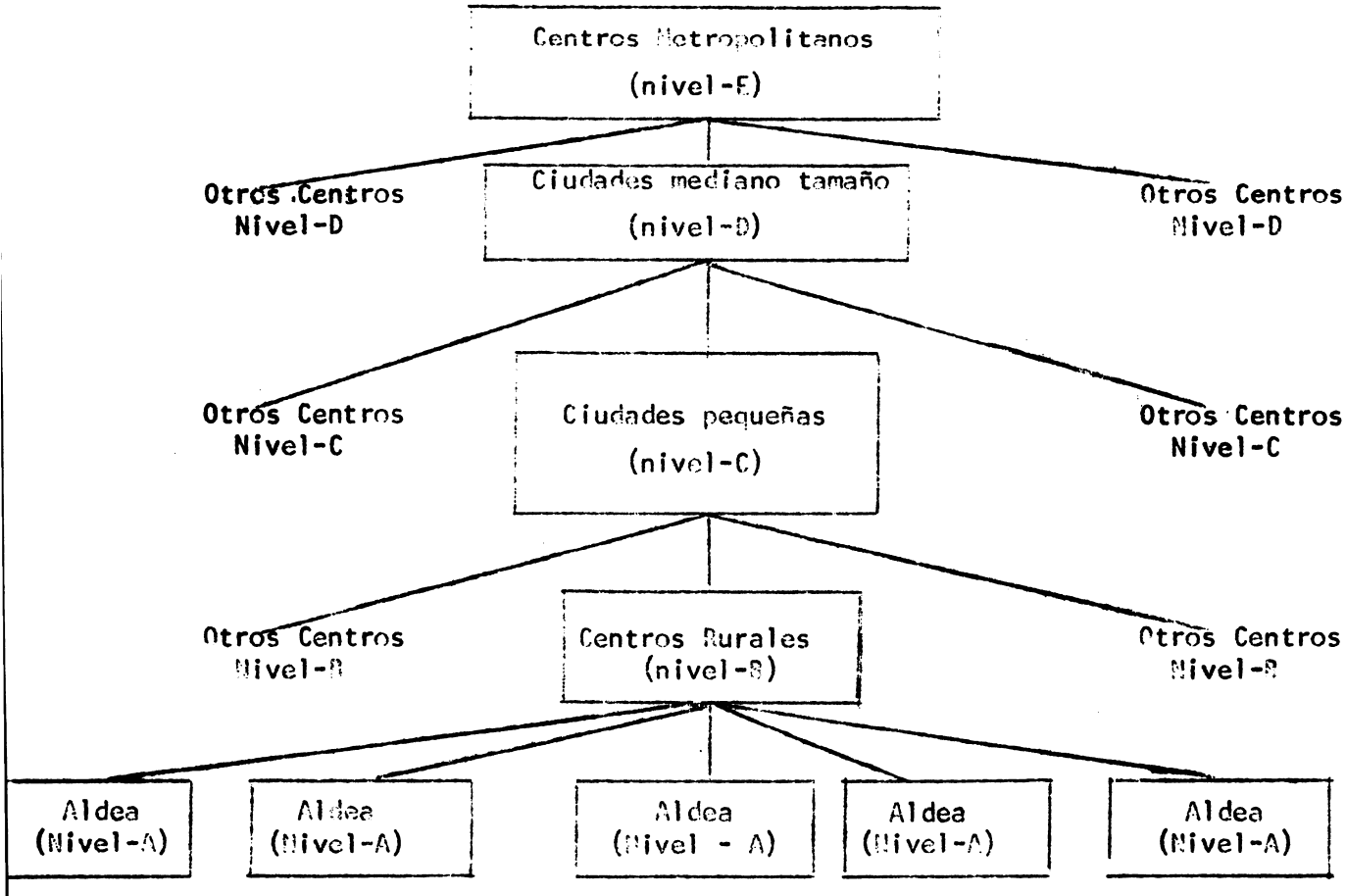
9/ El tamaño de una aldea varía de acuerdo a los tipos de fincas del área (e.g., lechería, cítricos, o cosechas industriales).

10/ Algunas veces, los centros rurales están ocupados solamente durante el día, con su pequeña población de servicio que se dispersa cada día a los pueblos vecinos.

11/ Un pueblo de nivel -D (e.g., en la Región Lakhish) fue designado para servir entre 3.000 y 5.000 familias agrícolas.

Esquema 2

JERARQUIA DE CENTROS ISRAELITAS



Las políticas para implementar los programas de desarrollo regional incluyen el asentamiento de nuevos inmigrantes en granjas o el suministro de viviendas públicas y empleo para ellos en las ciudades pequeñas y de mediano tamaño (centros nivel-C-y-D,respectivamente) así como la construcción de infraestructura y la provisión de incentivos económicos para atraer la industria privada a las ciudades.

APLICACION DEL MODELO

La experiencia indica que una combinación de (1) agricultura con mano de obra intensiva; (2) obras de desarrollo que utilicen mano de obra; (3) industria ligera en pequeña escala orientada a lo agrícola, usando técnicas de trabajo intensivas que requieran poco capital; (4) en una atmósfera de autoconfianza; (5) la rápida incorporación e institucionalización de los arreglos organizacionales esenciales; y (6) el establecimiento de una jerarquía de centros de comercialización y desarrollo ofrece el mejor prospecto para desarrollar una agricultura autosuficiente la cual pueda, en respuesta, mejorar los ingresos de los agricultores y trabajadores rurales, así como los ahorros necesarios para las facilidades y servicios sociales de término medio que se requieren para un desarrollo rural autosuficiente. 12/ Ya que la agricultura de mano de obra autosuficiente es el soporte del desarrollo rural autosuficiente, deberá dársele la mayor prioridad de entre todos los elementos del modelo; y ya que es difícil organizar desarrollo agrícola efectivo basado en técnicas de mano de obra, deberá darse tiempo

12/ A pesar de que la solución final al subempleo rural en muchos países, probablemente está en la emigración permanente de la mano de obra agrícola que se usa en la producción de las fincas, un programa viable de desarrollo rural puede suministrar capacitación preparatoria para trabajadores rurales quienes eventualmente emigrarán a los centros urbanos y esparcen la emigración en el tiempo (over time).

para hacerlo viable. La combinación precisa de agricultura e industria, así como la escogencia del momento oportuno para introducir la industria, dependerán de las circunstancias de cada país. 13/ Mientras el gobierno puede considerar oportuno el poner a disposición algunos servicios y facilidades sociales de término medio 14/, esto debe estar en correlación con el desarrollo de los componentes agrícolas en el tiempo para asegurarse que las entradas provenientes de los productos agrícolas del área serán suficientes para tomar sobre sí el mantenimiento de estas facilidades.15/

Mientras que la descripción anterior del modelo de desarrollo rural, extraída principalmente de experiencias en China Continental, Taiwan, Israel y Tanzania, el modelo no es exactamente igual a ninguno de los usados en estos países. Por el contrario, sus seis elementos constituyen una base compuesta de lo que parece haber tenido éxito en estos y otros países, incluyendo la India, Pakistán y Malasia. Como una construcción ecléctica de los elementos aparentemente exitosos de los programas de desarrollo rural en varios países, no se presenta como un modelo que debe ser seguido en su totalidad por ningún país. Por el contrario, sus elementos tienden a sugerir atributos que un país en vías de desarrollo puede considerar de utilidad a la hora de desarrollar su propio modelo de desarrollo rural. Uno o más elementos del modelo pueden ser considerados inadecuados

---

13/ En Punjab, Pakistán la demanda de los agricultores llevó al establecimiento de más de 100 pequeñas fábricas que emplean un total de más de 1000 trabajadores para producir motores diesel, hechos principalmente con materiales de la localidad,para pozos entubados de aguas subterráneas y molinos de granos En Punjab, India que posee un sector agrícola muy dinámico con una distribución del ingreso de bases muy amplias, hubo un significativo aumento en la demanda de bienes y servicios de consumo. Algunos de éstos como la leche y productos lácteos eran bienes de consumo antiguos, mientras que otros como bicicletas, máquinas de coser, zapatos y jabón eran bienes de consumo nuevos. A menudo, el aumento en la demanda y el consecuente aumento en la rentabilidad de la inversión trajeron consigo una movilidad significativa de los ahorros de los agricultores para usarlos en la compra de bienes y servicios.

14/ Se ha descubierto que el suministro de servicios sociales en las áreas rurales del Africa es efectivo para mantener el interés de la gente en los proyectos de desarrollo y en movilizar autoayuda en las áreas rurales, particularmente, para los proyectos de obras de capital.

15/ La experiencia en el Africa nos lleva a la conclusión de que a menos de que las comunidades rurales acepten los principios de la autoayuda y la autofinanciación, es muy difícil que los servicios sociales puedan ser proyectos viables.

para las condiciones prevalecientes en un país específico; y probablemente, los elementos considerados adecuados tendrán que ser modificados y adaptados a las condiciones prevalecientes. Tampoco es probable que el intentar aplicar el modelo, o partes de él, sería exitoso en países cuyos sistemas de tenencia de la tierra u otras circunstancias son incompatibles con el desarrollo agrícola o rural viable. En cada país, se necesita darle consideración a la situación específica del país, la forma como se trabaja y distribuye la tierra, el clima y la ecología del país, el estado de subdesarrollo, la cantidad y el carácter del subempleo de mano de obra rural, y el alcance de las promesas de los líderes políticos, antes de que sea posible formular un programa viable de desarrollo rural para ese país.

Sin embargo, el éxito alcanzado en los países de los cuales se han extraído los varios elementos, recomienda el modelo como una guía para los países en vías de desarrollo en la búsqueda de un enfoque viable al desarrollo rural. Colectivamente, sus componentes constituyen el mejor enfoque al desarrollo rural viable que la experiencia puede ofrecer.

LISTA DE CHEQUEO PARA UNA EVALUACION GLOBAL DEL DESARROLLO RURAL INTEGRADO (*)

Nº	Componentes del Sistema (Factores)	Descripción de Indicadores	Medidas
1	Producción Agrícola (económico)	a) rendimiento de producción	niveles de cambio y eficiencia de producción animal y vegetal y de cosecha.
		b) ingreso per cápita	niveles de cambios y distribución del ingreso agrícola, patrones de consumo.
		c) ahorros y usos	niveles y cambio del nivel y patrón de inversión.
		d) respuesta a cambios tecnológicos.	tasa de cambio de la tecnología tradicional a la mejorada; herramientas, métodos, insumos, etc.; tasa de adaptación de la innovación y patrón; respuesta a la oportunidad económica.
		e) conservación de recursos	niveles y cambio del uso de la tierra; erosión; uso del agua; explotación forestal; etc.
		f) empleo	niveles, cambio y tendencia en el desempleo y el sobreempleo.
2	Educación (Social, cultural y económica)	a) calificaciones intelectuales	índice de alfabetismo; disponibilidad de mano de obra calificada; necesidades de capacitación y niveles de aprendizaje necesarios.
		b) conocimiento técnico	niveles y cambio en la participación; gastos en educación.

(*) Traducción de: "Managing Planned Agricultural Development". Government Affairs Institute, Agricultural Sector Implementation Project. Washington, D.C. 1976.

		c) oportunidad	equidad e igualdad en la distribución de las oportunidades de educación.
		d) desarrollo y preservación cultural	método y contenido de la educación de masas.
		e) concientización política	(medio de comunicación masiva, etc.) para educación política y cultural.
3	Gobierno (político y administrativo)		
		a) equidad en la asignación de recursos	nivel y cambio en los patrones de distribución de los medios de producción.
		b) libertad y justicia	libertad de expresión; acceso a la justicia.
		c) participación y compromiso	igualdad de oportunidades para la participación popular en el gobierno (elección de líderes, etc.); proceso de toma de decisiones.
		d) administración	patrones de administración pública; su respuesta; acceso a la burocracia; gobierno local; autonomía; efectividad.
		e) organizaciones	patrón y efectividad del sector privado; disponibilidad de servicios agropecuarios; oportunidad de trato colectivo para la población rural (asociaciones, cooperativas, etc.)
		f) coordinación institucional	coordinación de servicios y actividades de los componentes del sistema.
		g) seguridad	protección contra los desastres naturales y la violencia humana (ley y orden).
		h) fuentes de financiamiento	sistema de recaudación de impuestos y su distribución.

4	Salud (social)	a)	longevidad y mortalidad	nivel y cambio en: expectativa de vida al nacimiento; mortalidad infantil (índices de nacimientos y muertes).
		b)	servicios públicos de salud	la cantidad y calidad de servicios preventivos y curativos (proporción en la salud de la clientela de trabajadores, contenido de los servicios disponibles); acceso y disponibilidad de los servicios; gastos en salud.
		c)	nutrición	consumo per cápita de proteínas y calorías, según fuentes.
		d)	vivienda	sanidad (i.e., espacio per cápita, ventilación, iluminación); esfuerzos de educación sanitaria; disposición de las facilidades.
		e)	modo de vida higiénico	higiene personal; tamaño y suficiencia del abastecimiento de agua pura; y preparación de los alimentos.
		f)	respuesta	actitud de la población hacia las innovaciones en salud pública (planificación familiar, vacunación, medidas sanitarias, prácticas higiénicas).
5	Infraestructura (política, social y económica)	a)	comunicación	alcance y exactitud de: ramales de caminos, telecomunicaciones y otros.
		b)	abastecimiento de aguas	agua para consumo humano y animal; riegos y otros propósitos.
		c)	gastos	comunicaciones; desarrollo y mantenimiento de infraestructura.
		d)	distribución	facilidades de comunicación.
6	Comercialización (económico)	a)	incentivos	alcance y exactitud de: suministro de incentivos, i.e., precios justos, demanda, etc.

		b)	almacenaje	disponibilidad, funcionalidad y acceso a las facilidades de almacenamiento.
		c)	distribución del ingreso	patrones de ventas al por menor; sistemas; equidad en la distribución del ingreso.
		d)	procesamiento	facilidades de procesamiento; relevancia; eficiencia.
		e)	organizaciones	organizaciones de agricultores para la comercialización y de consumidores para protección y tratos colectivos.
7	Producción no agrícola (económico y cultural)	a)	empleo	nivel y cambio en: tasa de desempleo y subempleo.
		b)	producción	disponibilidad; relevancia y eficiencia de las actividades de producción no agrícolas; tasa de ahorros en moneda extranjera; acceso a los bienes de consumo.
		c)	demanda	demanda por artículos de consumo producidos; patrones de consumo.
		d)	distribución del ingreso	nivel y equidad en la distribución de oportunidades de empleo; estructura de salarios; medios de producción.
8	Investigación (cultural, social, política y económica)	a)	disponibilidad, orientación y relevancia	alcance y exactitud de la orientación rural de los esfuerzos de investigación; relevancia de los problemas existentes (en relación con los componentes del sistema).
		b)	distribución de servicios	equidad de acceso a los servicios de investigación; razón del instituto de investigación; calidad y cantidad de nuevos desarrollos.
		c)	gastos	gastos en actividades de investigación rural.
		d)	divulgación y adopción	método de divulgación de los descubrimientos de la investigación; índice de adopción; efectividad para alcanzar el blanco correcto (clientela).

9	Suministros (económico)	a)	Organización	alcance y extensión del sistema de distribución; eficiencia, accesibilidad.
		b)	crédito	disponibilidad; acceso para los pequeños productores; términos favorables; índice de participación; tasa de devolución.
		c)	bienes y servicios	disponibilidad de bienes y servicios; índice de satisfacción del consumidor; uniformidad y precios justos; equidad en la distribución.
10	Bienestar (social, cultural, religioso, sicológico)	a)	seguridad social	alcance y extensión del sistema de beneficios sociales para los desvalidos (viejos, incapacitados, huérfanos, desempleados).
		b)	recreación y placer	disponibilidad y distribución de las facilidades recreacionales; acceso; calidad; proporción; impacto en los componentes de desarrollo.
		c)	vida de la comunidad (ecología familiar)	patrones de asociación; parentesco; sociedad; vida familiar; autoayuda; creencias espirituales y tradicionales; impacto en los componentes de desarrollo.
		d)	sicológico	actitud para enfrentarse a la vida; enfoque y escala de valores (trabajo, logros, etc.); impacto en los componentes de desarrollo.

III. REVISION DEL DOCUMENTO " MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR".

A. Grupo Honduras

Angel Camacho
Eric Kueneman

B. Grupo Panamá

Procopio Belchior
Leonel González

C. Grupo Perú

James McKenzie
Julio Ramos Ch.

III. REVISION DEL DOCUMENTO " MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANALISIS Y SEGUIMIENTO DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR". (Pág. 7-11)

A. Grupo Honduras

CONTENIDO GENERAL

1. Fuentes de Información para la Evaluación sobre la Marcha del Proyecto

   a. En el IICA

      -Dirección del Fondo Simón Bolívar
      -Oficina del IICA en el país-sede

   b. En el País-sede

      -Oficina del Proyecto
      -Ministerio

2. Tipos de Evaluación y sus Características

   a. Evaluación Técnica

      -Objetivos
      -Equipo Evaluador, Período y Duración
      -Informe

   b. Evaluación Gerencial Interna

      -Objetivos
      -Equipo Evaluador, Período y Duración
      -Informe

   c. Evaluación Gerencial Externa

      -Objetivos
      -Equipo Evaluador
      -Período
      -Guía de Secuencia y Duración
      -Marco de la Evaluación
      -Informe

DESARROLLO DEL CONTENIDO

1. Fuentes de Información para la Evaluación sobre la marcha del proyecto

   a. En el IICA - Dirección del Fondo Simón Bolívar

      Información General (Documentos normativos, Plan Operativo Anual y otros - reuniones técnicas).

      Información de Supervisión (Informes de viajes de supervisión al país- sede, comunicaciones en el nivel de la Sede Central del IICA, y comunicaciones a la Oficina del IICA en el país-sede).

   b. Oficina del IICA en el país-sede

      Información del Asesor Internacional (Informe Trimestral e Informes Especiales).

      Información del Director de la Oficina (Informe Trimestral y especiales).

      Información de la Oficina del Proyecto (Informe Trimestral, especiales y de Evaluación Técnica).

   c. Ministerio

      (Archivo de la Información de la Oficina del Proyecto, que llega por conducto de los mecanismos propios del país).

2. Tipos de Evaluación y sus Características

   a. Evaluación Técnica

      1) Objetivos

         -Determinar si las actividades son racionales y, a la vez, si están siendo manejadas con eficiencia para el logro de los productos previstos.

         -Recomendar cambios para corregir fallas específicas.

      2) Equipo Evaluador, Período y Duración

         Los informes trimestrales deberán ser analizados por el Director del Proyecto y el Asesor Internacional del IICA conjuntamente. Para resolver problemas específicos solicitarán el apoyo de especialistas del país y del IICA.

         En ocasión de la segunda y cuarta evaluaciones trimestrales, el mismo equipo deberá hacer la evaluaciñn de campo. Si es necesario, en concordancia con la magnitud de los problemas, incluirá expertos internacionales.

El equipo evaluador durante la segunda y cuarta evaluaciones dedicará un día en el campo para conocer el proyecto, un día para conversar con los técnicos del mismo y medio día para explicar los resultados de la evaluación técnica al equipo evaluador gerencial.

Un especialista de acreditada experiencia en disciplinas críticas identificadas durante la planificación y ejecución del proyecto, participará en la segunda evaluación técnica del primer año y luego, cada dos años, con el objeto de ayudar al equipo evaluador en la previsión de problemas y sus correspondientes medidas alternativas de solución. También, presentará un informe al equipo evaluador, con copias al Director Regional del país y al Director del Fondo Simón Bolívar.

3) Informe

El equipo evaluador técnico entregará al equipo evaluador gerencial, el correspondiente informe en un plazo de dos semanas.

b. Evaluación Gerencial Interna

1) Objetivos

Comparar y analizar el progreso de las actividades según lo programado y la forma como contribuyen al logro de los productos correspondientes.

2) Equipo Evaluador, Período y Duración

a) Equipo Evaluador

El Director Regional del Ministerio y el Director de la Oficina del IICA en el país.

b) Período

Una vez al año inmediatamente después de la presentación oral de la segunda evaluación técnica.

c) Duración

Dos días: medio día para la presentación oral de la evaluación técnica, medio día para la información sobre aspectos administrativos e institucionales del proyecto que presentarán el Director del Proyecto y el Asesor Internacional del IICA, medio día para la preparación de recomendaciones con base en la información obtenida y medio día para la

presentación de las recomendaciones y su discusión con los dos funcionarios antes citados. Cuando sea necesario resolver problemas muy específicos, el equipo evaluador dedicará un día adicional para hacer trabajo de campo.

3) Informe

El informe de evaluación gerencial interna será presentado en un plazo de dos semanas a los niveles jerárquicos respectivos, acompañando los informes de evaluación técnica.

c. Evaluación Gerencial Externa

1) Objetivos

En cuanto al control y seguimiento del avance del proyecto:

a) Consecución y uso racional de los recursos obtenidos.

b) Ejecución oportuna de las actividades programadas en los planes de implementación.

c) Utilización de normas y procedimientos establecidos.

d) Logro de metas e indicadores a nivel de producto.

e) Análisis de los factores fuera del control directo de la gerencia del proyecto que inciden en el éxito a nivel de actividad y producto.

f) Examen de los resultados obtenidos a nivel de producto comparado con lo esperado y el cumplimiento de las actividades según lo programado.

En cuanto al análisis y medición del beneficio o impacto esperado del proyecto:

a) Encaminar la relevancia y necesidad del proyecto.

b) Cuestionar el diseño y los supuestos básicos.

c) Estimar los cambios, inducidos o no planeados, y el progreso hacia las metas.

d) Identificar los factores causales de cambios y progresos y estimar sus efectos.

e) Analizar los resultados obtenidos a nivel de producto, propósito y objetivo sectorial, a fin de rediseñar el proyecto y mejorar su ejecución.

2) Equipo Evaluador

Un funcionario de la Oficina de Planificación Sectorial del país y un funcionario de la Dirección del Fondo Simón Bolívar, designados por el Director del mismo (uno con una posición optimista y el otro con una pesimista).

3) Período

Una vez al año, inmediatamente después de la cuarta evaluación técnica.

4) Guía de Secuencia y Duración

Paso	Personal entrevistado	Duración (día)
1	Director, Oficina del IICA en el país	0.25
2	Asesor Internacional del IICA	1.00
3	Director del Proyecto	1.00
4	Subjefes del proyecto	0.50
5	Personal de campo	1.50
6	Beneficiarios y comunidad	1.00
7	Subjefes y Director del Proyecto	1.00
8	Asesor Internacional y Director de Oficina del IICA en el país	1.00
9	Ministerio y otros organismos del país	1.00
10	Director de Oficina del IICA en el país	0.25
	TOTAL DE DIAS UTILES	9.00

5) Marco de la Evaluación

Según los lineamientos siguientes para el análisis de campo

a) Aclaración de la problemática y revisión del diseño del proyecto

1 -Definición del problema y factores causales (Identificar factores causales dentro y fuera de control, e identificar clientela necesitada).

-Objetivo sectorial para resolver el problema.

-Propósito y metas del proyecto para alcanzar el objetivo sectorial.

-Identificación; papel y objetivos de los organismos participantes.

-Acciones y actividades en concordancia con el papel y objetivos de los organismos participantes.

-Delimitación de las acciones del proyecto:

i. Area física

ii. Beneficiarios

-Determinación racional de productos, para el logro de las metas establecidas en el propósito del proyecto.

-Programación anual de productos.

-Definición de actividades para el logro de productos y su programación.

-Identificación y consistencia lógica de indicadores verificables y de metas a cada nivel (de productos, objetivos-específicos (propósito) y objetivo general (sectorial).

b) Análisis del progreso del proyecto y búsqueda de los factores causales

i. Logros durante el período de ejecución

-Progreso en la obtención de productos

-Progreso en el logro de los objetivos específicos

-Contribución al objetivo sectorial

ii. Análisis de aspectos institucionales y de manejo

-Análisis del organigrama del proyecto (organización, funcionamiento y sistema de información -tipo y canales de comunicación-) para determinar su grado de adecuación a las necesidades del mismo.

-Mecanismo y eficiencia de la toma de decisiones

iii. Disponibilidad y uso de recursos

Recursos financieros:

-Su adecuación a las necesidades del propósito

-Entrega oportuna de los recursos comprometidos por parte de los organismos participantes.

-Presupuesto racionalmente distribuido entre gastos de personal y de operación.

-Problemas en el uso de los fondos.

Recursos Humanos:

-Cantidad y calidad de la capacidad instalada

-Definición de las funciones del personal

-Conciencia del rol que corresponde a cada uno en el desarrollo del proyecto

-Aptitud para el trabajo en equipo

-Grado de participación de los especialistas del país y del IICA

-Incentivos al personal

Recursos Físicos:

-Disponibilidad, uso, eficiencia y estado del equipo

-Necesidades de equipo adicional

c) Cambios en el medio ambiente del proyecto

-Naturaleza y magnitud del problema

-Validez de la factibilidad original

-Condiciones físicas y ambientales

-Demanda y oferta de los productos del proyecto

-Política de precios e incentivos que afectan los productos

-Prioridades del país y del IICA

-Creación o supresión de organismos vinculados al proyecto.

6) Informe

El informe correspondiente será presentado al Director del Fondo Simón Bolívar en el plazo de una semana. El Director del FSB, con su opinión, lo elevará al Subdirector General Adjunto de Operaciones del IICA.

El informe será puesto en conocimiento de las partes involucradas en el proyecto según el procedimiento normativo del IICA.

B. Grupo Panamá

1. INTRODUCCION

El presente documento contiene una propuesta de diseño y estrategia de implementación de una metodología de evaluación sobre la marcha de proyectos, con el objetivo de uniformar y mejorar el proceso de evaluación de los proyectos del Fondo Simón Bolívar (FSB).

Inicialmente se presentan las características de operación del FSB y las limitaciones existentes para garantizar que el desarrollo de los proyectos del Fondo tengan el seguimiento y la evaluación necesaria. A continuación se plantea la proposición de una metodología de evaluación sobre la marcha de proyectos, la cual incluye su marco conceptual, su mecanismo operativo y su estrategia de implementación e instalación. Finalmente, se adjunta en el Anexo el material e información necesaria de la metodología.

Los proyectos del FSB son considerados esfuerzos de "Cooperación Técnica Participativa" para el desarrollo agropecuario de la América Latina y el Caribe. Esta cooperación técnica pretende la institucionalización de cambios positivos en la capacidad de los países, sus instituciones y personal para idear, planificar y ejecutar mejor un apoyo a sus procesos de desarrollo rural. Consecuentemente, los proyectos del FSB son del IICA y se elaboran para apoyar un proyecto del país, tienen un componente de fortalecimiento institucional y están orientados a alcanzar lo siguiente:

- Incremento de la producción y productividad de alimentos básicos y de otros productos agropecuarios que contribuyan al desarrollo de los Estados Miembros, o a la solución del problema alimentario y nutricional de los mismos.

- Mejoramiento de la comercialización de los insumos y de los productos agrícolas.

- Apoyo a los mecanismos de gestión y planificación global y sectorial en la formulación e implementación de políticas y planes nacionales de desarrollo rural.

Los proyectos del FSB pueden considerarse de dos tipos: (a) Anteproyectos, cuando no existe un proyecto nacional. En este caso se hace un estudio de factibilidad para determinar, los beneficios (económico-sociales, políticos y técnicos) y los costos (incluyendo los recursos asignados) para una acción tendiente a promover el desarrollo rural y (b) Cooperación Técnica directa al país, cuando el IICA trata de dar apoyo en los aspectos débiles del proyecto y en los cuales requiere cooperación técnica. En este caso el componente básico es el fortalecimiento institucional. Cabe la posibilidad de tener un proyecto que simultáneamente abarque los dos enfoques.

La ejecución de estos dos tipos de acciones presupone una serie de elementos o componentes a considerar, los cuales se detallan a continuación:

a. Título del proyecto

b. Antecedentes, definición y naturaleza del problema que trata de resolver el proyecto nacional

   i. Definición del problema y señalamiento de las causas aparente de la situación actual.

   ii. Acciones realizadas a llevarse a cabo por el gobierno para mejorar la situación actual o resolver el problema.

   iii. Acciones del IICA-FSB y de otras agencias para ayudar al gobierno a superar la situación actual o resolver el problema.

c. Objetivos generales y específicos del proyecto

   i. Del país

   ii. Del IICA-FSB

d. Medios utilizados para pasar de la situación actual a la deseada

   i. Del país

   ii. Del IICA-FSB

e. Producto final esperado

   i. Del país

   ii. Del IICA-FSB

f. Organismos que apoya el IICA-FSB

   (indicar cuál es la contraparte y cuál es el papel que cada uno de los organismos participantes va a desempeñar en el proyecto).

g. Beneficiarios (directos e indirectos)

   i. Del país

   ii. Del IICA-FSB

h. Programación de las actividades a desarrollar

i. Del país

ii. Del IICA-FSB - Programa Operativo

i. Sistemas de seguimiento y evaluación

i. Del país

ii. Del IICA

j. Costos anuales y totales del proyecto

i. Del país

ii. Del IICA

k. Aspectos técnicos del proyecto

l. Financiamiento del proyecto

i. Del país

ii. Del IICA

m. Organización del proyecto

i. Del país

ii. Del IICA

n. Resultados de la evaluación de factibilidad del proyecto

El desarrollo de cualquiera de las dos acciones apuntadas anteriormente, implica la colocación de recursos por parte del IICA en el país receptor así como el compromiso de éste de asignar los recursos necesarios como contraparte, a efecto de garantizar resultados positivos de la Cooperación Técnica del IICA y del fortalecimiento institucional del país.

En atención con el objeto de garantizar la correcta generación, elaboración y administración de los proyectos del FSB, el IICA ha iniciado acciones tendientes a la solución de estos problemas a través del diseño y prueba de una metodología de evaluación sobre la marcha de proyectos, la cual se presenta a continuación.

2. Metodología Propuesta de Evaluación sobre la marcha de proyectos

2.1 Marco Conceptual

El proceso de evaluación implica dos actividades íntimamente relacionadas, las cuales deben llevarse a cabo en forma interdependiente. Una

consiste en el seguimiento y "monitoreo" del desarrollo del proyecto y la otra comprende el examen de la evolución del proyecto en término de logros obtenidos o impactos alcanzados con este proyecto.

Las actividades de seguimiento, las que deben ser desarrolladas continuamente, comparan y analizan el progreso del proyecto en término de la ejecución física y financiera de sus productos y de las actividades necesarias de realizar para obtenerlas de acuerdo a lo programado. Las actividades de evaluación comprenden, además del seguimiento, el análisis y determinación de la obtención de resultados a nivel de propósito y objetivo sectorial según lo deseado y previsto. Esta actividad se debe desarrollar con menos frecuencia que la de seguimiento.

A continuación se describen los objetivos para cada enfoque de actividad, indicando la periodicidad en que se deberá llevar a cabo.

2.1.1 Actividad de seguimiento: Consiste en la obtención y envío oportuno de información sobre las actividades, los insumos y eventos del proyecto. Tiene el objetivo de informar y alertar a la administración del proyecto sobre los logros alcanzados y problemas potenciales en el desarrollo de las actividades y obtención de los productos del proyecto, a fin de poder implementar acciones correctivas y de apoyo. Implica tener un acabado conocimiento sobre lo siguiente:

a. Obtención y uso razonable de los recursos

b. Ejecución oportuna de las actividades programadas en el plan de ejecución del proyecto.

c. Utilización de las normas y los procedimientos establecidos en el proyecto.

d. Logro de las metas y los indicadores objetivos del proyecto a nivel de producto.

e. Análisis de supuestos importantes y factores fuera del control directo de la gerencia del proyecto que inciden en el éxito a nivel de actividad y producto.

f. Resultados obtenidos a nivel de producto comparado con lo esperado y el cumplimiento de las actividades según lo programado.

2.1.2 Actividad de evaluación. Consiste además del seguimiento, en el examen y análisis de la evolución del proyecto y su impacto, para determinar los logros alcanzados a nivel de propósito y objetivo o fin más amplio del proyecto. Con respecto a la evaluación sobre la marcha de los proyectos debe de distinguirse

dos tipos de evaluación a desarrollar: una con énfasis en el área técnica del proyecto y otra de tipo gerencial. Ambos tipos de evaluación deben de llevarse a cabo simultáneamente puesto que la primera genera la información que se utilizará en la segunda. Implica el examen de lo siguiente:

a. Vigencia de la relevancia y necesidad del proyecto.

b. Vigencia del diseño y los supuestos básicos del proyecto.

c. Determinación de los cambios, inducidos o espontáneos en el medio ambiente.

d. Identificación de los factores causales de cambios (de atraso y de progreso) y estimación de sus efectos (actuales y futuros).

e. Examen de los resultados obtenidos a nivel de producto, propósito y objetivo sectorial, a fin de rediseñar el proyecto y mejorar su ejecución si fuere necesario.

Se identifican tres tipos de evaluación, ex-ante sobre la marcha y ex-post. El análisis ex-ante verifica la precisión y viabilidad del diseño del proyecto y anticipa los resultados de este, su impacto y una estimación de los recursos para llevarlo a cabo. La evaluación ex-post permite medir los costos y beneficios una vez concluído el proyecto; ayuda a determinar hasta qué punto y por qué se introdujeron cambios en el desarrollo del proyecto; permite obtener y mantener información sobre estos cambios y los que serán recomendados para proyectos en el futuro; documentar los resultados que puedan necesitar cambios en la organización o apoyo político para el proyecto; determinar la efectividad de la estrategia operacional usada para el logro de los objetivos y determinar si estos fueron apropiados en relación con los objetivos del sector. 1/

1/ Government Affairs Institute, Agricultural Sector Implementation Project. "Managing Planned Agricultural Development", Washington, D.C., 1976 XI, 54-65.

La evaluación (técnica y gerencial) sobre la marcha del proyecto tiene como objetivo determinar a la fecha qué ha salido bien y qué mal y por qué, así como; cómo dirigir los esfuerzos futuros del proyecto con base en la experiencia ganada en la evaluación.

Para los proyectos del Fondo, se deben tener en cuenta los tres tipos de análisis, sin embargo, de acuerdo al Sistema, Proceso y Normas de Planificación del Manual de Operaciones, se debe enfatizar la evaluación sobre la marcha y ex-post, para lo cual se deberán utilizar los mecanismos diseñados para el efecto (sistema de informes internos y estudios periódicos de casos que contemplen los aspectos cualitativos y cuantitativos de las acciones en ejecución o ya finalizadas).

El proceso de formulación y evaluación de proyectos es integral. La formulación de proyectos incluye el objetivo o fin y propósito del proyecto, la definición de los productos, la planificación de las actividades y recursos necesarios de desarrollar y adquirir y combinar, el señalamiento de indicadores objetivos para verificar el desarrollo del proyecto y la identificación de supuestos importantes y de los posibles factores limitantes.

La evaluación de un proyecto considera cada uno de estos elementos para establecer el correcto desarrollo de su progreso y mejorar su eficiencia y eficacia. El proceso de evaluación implica la verificación de la validez del fin u objetivo del proyecto y su propósito, sus relaciones y la comprobación de los supuestos importantes o factores condicionantes que influyen sobre el alcance del fin u objetivos en sus diferentes niveles. Asimismo, debe ser capaz de identificar los factores causales (contribuyentes o limitantes) para que el proyecto alcance su objetivo. Entre estos factores causales se mencionan a continuación los principales. 1/

a. Internos

i. Diseño inadecuado de un sistema gerencial incorporado al proyecto (subsistemas de información, evaluación, coordinación y otros).

1/ Taylor, C. Resumen de las Deficiencias en el Desarrollo del Manejo de Proyectos. AID, Washington , D.C. 1974,s/p.

ii. Lenta ejecución del Programa Operativo: Demoras en la adjudicación y movilización de recursos y en la implementación del proyecto, estudios y análisis inadecuados efectuados antes de la iniciación del proyecto.

iii. Administración financiera: Procedimientos de presupuesto y contables poco fluídos y limitaciones en el manejo y uso de los fondos.

iv. Coordinación interna: Diseños y estructuras organizativas confusas indefinidas que se convierten en excesivo uso de las relaciones personales, falta de comunicación interna y externa y, fundamentalmente, duplicaciones de funciones.

v. Inestabilidad del personal: En algunos proyectos se dan entrenamiento y capacitación al personal, sin embargo, a causa de estructuras de salarios e incentivos inadecuados o por interferencias políticas buscan mejores condiciones en el mercado de trabajo, después de estar adiestrados, creándose así "drenajes" del personal calificado.

b. Externos

i. Desacuerdo sobre las prioridades y procedimientos entre el gobierno y el Organismo de Asistencia Técnica: Generalmente se dan por falta de cooperación formal e informal de las partes, lo cual produce demoras en las aprobaciones de prioridades, lo que a su vez ocasiona el deterioro en las comunicaciones y la discontinuidad de seguimiento y supervisión por parte del sistema de apoyo al proyecto.

ii. Decisión política, entusiasmo y apoyo al proyecto: Se refiere a la capacidad de financiamiento y de manejo por parte del país, así como el deseo y motivación para resolver problemas u obstáculos de índole política, social e institucional.

iii. Escasa comunicación entre el proyecto y otros programas y proyectos e instituciones del Gobierno: Insuficiente coordinación entre organizaciones, proyecto y programas que deberían operar conjuntamente. Esto genera un espíritu de competencia en lugar de colaboración y cooperación, además fomenta fricciones continuas.

iv. Factores políticos, sociales, económicos e institucionales: Cambios en estos factores generan situaciones y ambientes que exigen modificaciones del diseño original del proyecto, lo cual exige redefiniciones de los planes de implementación, de normas y de los procedimientos establecidos.

2.2 Metodología propuesta y "Mecanismo Operativo"

La evaluación (técnica y gerencial) sobre la marcha de proyectos comprende cinco áreas 1/ separadas pero interrelacionadas entre sí, a través de cuyo examen y análisis se obtiene una visión del desarrollo de los proyectos. Estas áreas son las siguientes:

a. Vigencia de la validez del diseño del proyecto

Para clarificar y establecer la vigencia del diseño del proyecto se deben considerar los siguientes aspectos:

i. Definición del problema de desarrollo y sus factores causales, el cual, se pretende solucionar al concluír el proyecto con éxito.

ii. Definición del objetivo final del proyecto y del IICA.

iii. Definición y cuantificación del propósito, objetivos intermedios o metas del proyecto (globales y anuales).

iv. Especificación del producto (s) del proyecto.

v. Especificación de las actividades necesarias a desarrollarse en el proyecto.

vi. Determinar si las actividades que se están desarrollando tienden a "generar" los productos del proyecto en el tiempo previsto.

vii. Identificación del jefe o responsable del proyecto y sus atribuciones.

viii. Identificación de los responsables de los proyectos, de los productos del proyecto y sus atribuciones.

ix. Identificación de otros participantes en el proyecto.

x. Identificación de los beneficiarios del proyecto.

1/ Agency for International Development (AID), Guidelines for the Evaluation of Capital Projects. AID, Washington, D.C. 1975,pp.2-8

xi. Definición del campo de acción y esfera de control del proyecto

xii. Definición de los indicadores objetivamente verificables para el objetivo, propósito y productos del proyecto.

xiii. Claridad y realismo de supuestos importantes o factores limitantes para la ejecución del proyecto con éxito.

xiv. Definición del organismo de contraparte.

xv. Definición de la organización del proyecto y su estructura administrativa.

b. El medio ambiente del proyecto

Es el conjunto de factores dado exógenos, cuyos cambios durante la vida del proyecto afectan su desarrollo. Entre estos factores se incluyen las siguientes condiciones; físicas y ambientales, técnicas, institucionales, económicas, sociales, legales, de mercado, de organización, política de desarrollo del país y otros. Debe examinarse cómo, cuánto y en términos de tiempo, los efectos de un cambio en cualquiera de los factores indicados en lo siguiente:

i. Naturaleza y magnitud del problema de desarrollo que trata de resolver el problema.

ii. Validez de la factibilidad del proyecto.

iii. Vigencia del diseño general del proyecto en términos de objetivo y propósito.

iv. Los productos del proyecto.

v. Las actividades del proyecto.

vi. Otros proyectos y programas relacionados con el proyecto.

c. Aspectos gerenciales del proyecto

Comprende los aspectos relacionados con el manejo do administración del proyecto, disponibilidad y uso de los recursos físicos económicos y humanos del proyecto; específicamente, los siguientes:

1) Administración

i. Conocimiento del organismo de contraparte del papel que le corresponde desarrollar en el proyecto.

ii. Conocimiento por parte del organismo de contraparte de las funciones específicas que tiene que llevar a cabo.

iii. Adecuación de la organización del proyecto.

iv. Conocimiento del jefe del proyecto, el problema, objetivos, propósitos y los productos de éste.

v. Eficiencia y fluidez del mecanismo de decisiones.

vi. Adecuación del personal del proyecto en calida y cantidad.

vii. Definición de las funciones del personal del proyecto.

viii. Espíritu de trabajo en equipo del personal del proyecto.

ix. Apoyo de secretaría.

x. Facilidades existentes para la ejecución de las actividades del proyecto.

xi. Grado de participación.

2) Recursos Financieros

i. Suficiencia de recursos financieros.

ii. Adecuación presupuestaria (distribución de presupuesto entre gastos de inversión y de operación).

iii. Mecanismo de operación para el uso de fondos.

iv. Aporte de fondos por parte del país.

3) Recursos Físicos

i. Disposición del equipo mínimo para garantizar el éxito del proyecto.

ii. Necesidades adicionales de equipo.

d. Seguimiento del proyecto

Consiste en un conjunto de procedimientos para obtener oportunamente la información necesaria sobre las actividades y productos del proyecto, con el fin de mantener informada a la administración del mismo y al IICA para que éstos puedan implementar acciones de apoyo, correctivas o complementarias. Implica la existencia de un proyecto con una organización definida y con un sistema de seguimiento.

Para garantizar la eficacia del seguimiento es condición necesaria la existencia y uso de técnicas de diseño de proyectos (por ejemplo: el marco lógico), de programación y control (redes de rendimiento) y un subsistema de información para obtener y suministrar la información apropiada y necesaria sobre las actividades y eventos del proyecto, en el lugar y momento oportuno.

La información debe ser ilustrativa y reactiva, la cual requiere una reacción por parte de quien la recibe. La primera debe alcanzar al nivel administrativo interesado en ella y la segunda debe llegar al nivel mínimo capaz de resolver el problema que se plantea. La información debe hacerse llegar a su destino a través de informes de situación del proyecto y de informes eventuales que indiquen exitos o problemas.

El seguimiento se concentra en:

i. Situación de los productos del proyecto.

ii. Situación de los eventos del proyecto (la ocurrencia de eventos)

iii. Situación de las actividades del proyecto.

e. Aspectos técnicos del proyecto

Consiste en el examen de aquellos aspectos puramente técnicos del proyecto y que se relacionan directamente con su área de especialización a efecto de verificar, si el proyecto se está ejecutando de acuerdo a lo esperado técnicamente en términos de insumos, actividades, productos. La modalidad de este examen variará de proyecto en proyecto dependiendo de las características de estos, sin embargo, debe incluirse específicamente en el diseño de cada proyecto, los indicadores de tipo técnico que deben cumplirse o alcanzarse a efecto de facilitar la evaluación técnica.

Para la utilización de la metodología propuesta de evaluación sobre la marcha de los proyectos, se definen como participantes responsables al jefe del proyecto, el jefe del organismo de contraparte del país, un técnico en la materia y como el responsable del proyecto del IICA. Sin embargo, para el desarrollo de la evaluación será necesario entrar en contacto con personal de otras entidades, programas y proyectos relacionados con el proyecto del país y con la clientela del proyecto, a efecto de obtener la información necesaria.

El Cuadro N° 1 señala además de las áreas que cubren la evaluación y los participantes responsables de ésta, la periodicidad con que deben de examinarse las respectivas áreas de interés.

PARTICIPANTES RESPONSABLES Y PERIODICIDAD DE LA EVALUACION

AREAS DE LA EVALUACION		PARTICIPANTES RESPONSABLES		PERIODICIDAD	
	Jefe Proyecto País	Jefe Organismo de contraparte	Responsable del Proyecto del IICA	País	IICA
Diseño	X	X	X	Al inicio de la ejecución y anual	Al inicio de la ejecución y anual
M. ambiente	X	X	X	Anual	Anual
Manejo	X	X	X	Anual	Anual
A. Técnicos	X	X	X	Anual	Anual
Seguimiento	X	X	X	Permanente	Permanente

*La evaluación técnica la debe hacer un experto en la materia del proyecto

2.2.1 Mecanismo Operativo Propuesto

a. Acción de seguimiento

El seguimiento del desarrollo del proyecto debe llevarse a cabo permanentemente por medio de la utilización de informes periódicos de la situación del proyecto y de informes que reporten problemas o éxitos. Para esto, el jefe del proyecto envía el respectivo informe al jefe de la entidad nacional de contraparte de la cual depende y una copia del informe al funcionario del IICA que tiene a su cargo el proyecto. Algunas sugerencias de formatos para estos informes se incluyen en el Anexo N° 1 (página 87).

i. Envío de informes de situación. El jefe del proyecto nacional enviará trimestralmente un informe de situación al jefe de la entidad de contraparte de quien dependa y una copia al funcionario responsable del IICA. Este informe presentará el estado de avance del proyecto en términos físicos y financieros, señalando los eventos o productos del proyecto y la ejecución física y financiera de cada uno de estos. Debe indicar, además, los problemas reportados, observaciones y recomendaciones en general.

ii. Informes de logros

Para informar sobre los logros o metas cumplidas cuando estas sean alcanzadas, incluyendo una evaluación de los resultados obtenidos y de la situación actual del proyecto.

iii. Informes alertivos

Para informar de problemas que se presentan y alertar a las autoridades del país y del IICA sobre situaciones que requieran la acción de estos. Este informe debe presentarse cuanto antes y debe incluir una estimación del problema y de la situación, el impacto sobre el proyecto, alternativas de solución y sugerencias concretas para resolver el problema.

b. Acción de evaluación

La evaluación del desarrollo del proyecto debe de efectuarse cada año a partir de la fecha en que se inicia éste y después de la revisión del diseño del proyecto. Para estos efectos, en adición a la revisión de la documentación del proyecto, se

deberán utilizar listados con preguntas abiertas no estructuradas sobre cada una de las áreas, las cuales se utilizarán en entrevistas con el personal participante y/o relacionada con el proyecto del país. Idealmente, la evaluación del proyecto debería ser practicada por el gobierno del país, a través de la Oficina de Planificación Nacional o su unidad monitoreadora de proyectos, entidad que enviaría copia del resultado de la evaluación al funcionario del IICA, responsable del proyecto, además de la evaluación de éste practicada por el IICA. Sin embargo, tomando en cuenta que en la mayoría de los países no existen sistemas nacionales de seguimiento y de evaluación de proyectos, se considera que por lo menos inicialmente, la evaluación la debe llevar a cabo el IICA conjuntamente con el personal nacional relacionado con el proyecto del país.

Al concluirse la evaluación deberá elaborarse un informe con el resultado de éste incluyendo recomendaciones concretas con respecto al proyecto.

2.3 Estrategia de implementación en otros proyectos del Fondo Simón Bolívar

Para implementar e instalar la metodología propuesta en el resto de los proyectos del FSB, se considera necesario, llevar a cabo una prueba del mismo en una muestra adecuada y representativa de proyectos, a efecto de verificar su eficiencia y eficacia e introducir los ajustes necesarios. Posterior a la fase de adiestramiento del personal nacional y del IICA en las técnicas y procedimientos de evaluación, se deberá oficializar la metodología estableciendo, de acuerdo a la naturaleza de cada uno de los proyectos, las modalidades de ésta de acuerdo a éstos. Se sugieren las siguientes actividades:

a. Revisión de la metodología y los mecanismos de evaluación y seguimiento.

b. Adiestramiento del personal del FSB relacionado directamente con la evaluación de los proyectos.

c. Adiestramiento y familiarización del personal nacional relacionado directamente y responsable de los proyectos en los países.

d. Introducción y promoción de la metodología de evaluación, sobre la marcha en los niveles intermedios y altos de los ministerios de agricultura de los países.

e. Instalación y uso de los mecanismos auxiliares en los proyectos de los países.

   i. Uniformación del diseño de los proyectos y adopción del Marco Lógico como instrumento de diseño y elaboración del proyecto.

ii. Diseño e instalación de subsistemas informativos en los proyectos e instituciones contrapartes en los países.

(Registro inicial del proyecto y cardexdinámico, informes, etc.).

f. Evaluación de los proyectos

i. Por los países

ii. Por el IICA

g. Discusión de resultados y ajustes a la metodología de evaluación.

h. Oficialización de la metodología

ANEXO N° 1

A. ESQUEMA SUGERIDO DE INFORME DE SITUACION

B. INFORME ALERTIVO SUGERIDO

C. INFORME DE LOGROS SUGERIDO

D. LISTADO DE PREGUNTAS A SEGUIR PARA LA EVALUACION

ESQUEMA SUGERIDO DE INFORME DE SITUACION

A

Hoja N° _____
De _____

INFORME N° _____ NOMBRE DEL PROYECTO _____ A LA FECHA _____

UNIDAD EJECUTORA _____ MINISTERIO _____ RESPONSABLE _____

INVERSION TOTAL PROGRAMADA _____ FONDOS INTERNOS _____ FONDOS EXTERNOS _____

Etapas, Eventos o productos	Program. Ejec. Física		Estado Actual	Ejecución Financiera (Fondos en miles)	
	Inicio	Finaliz.		Asignados	Utilizados
			TOTAL		

Problemas reportados: _____

Observaciones: _____

Recomendaciones: _____

Para: _____

De: _____

Fecha: _____

INFORME ALERTIVO SUGERIDO

PARA: _____

DE: _____

ASUNTO: Proyecto _____

Evento o producto con problemas: _____

_____

FECHA: _____

1. Problema (s): 1.1 Señalar el problema y su origen

2. Evaluación del Problema: 2.1 Señalar el impacto del problema sobre el Proyecto y otros proyectos y/o programas.

   2.2 Presentar alternativas de solución, señalando las ventajas y desventajas de cada una de ellas.

3. Acciones: 3.1 Indicar las acciones que se están llevando a cabo para resolver el problema.

   3.2 Acción (es) sugerida(s), (qué, quién, cuándo, dónde, cómo y por qué).

   3.3 Fecha límite para tomar la (s) acción (es) sugerida(s).

   3.4 Fecha límite para resolver el problema.

C

INFORME DE LOGROS SUGERIDO

PARA: _____

DE: _____

ASUNTO: Proyecto _____

_____

Evento o producto realizado _____

_____

FECHA: _____

1. Logros alcanzados:

1.1 Señalar los logros alcanzados especificando su alcance (cantidad, calidad, fecha).

1.2 Evaluar los resultados obtenidos a incluir, interpretaciones de los resultados.

2. Evaluación del proyecto:

2.1 Evaluar la situación actual del proyecto en general.

2.2 Señalar posibles problemas futuros sobre los eventos subsiguientes.

3. Próximo logro o producto a generar:

3.1 Identificar el próximo evento a realizarse, señalando la fecha.

D

LISTADO DE PREGUNTAS A SEGUIR PARA LA EVALUACION

1. Vigencia de la validez del diseño del proyecto

   a. ¿Está claramente definido el problema y sus factores causales?
   b. ¿Hay definición clara entre objetivos del IICA y objetivos del proyecto del país?
   c. ¿Están cuantificadas apropiadamente las metas anuales y totales (propósito) del proyecto?
   d. ¿Está definido el producto(s) final y los productos intermedios del proyecto?
   e. ¿Están definidas las actividades del proyecto del país?
   f. ¿Las actividades que se están ejecutando tienden a alcanzar los objetivos en el período previsto?
   g. ¿Están identificados los beneficiarios del proyecto?
   h. ¿Está bien delimitado el campo de acción del proyecto?
   i. ¿Señala el proyecto indicadores verificables para el objetivo, propósito y productos del proyecto?
   j. ¿Están explícitamente expuestos los supuestos importantes o factores limitantes para la ejecución del proyecto como está programado?
   k. ¿Está identificado el organismo de contraparte?
   l. ¿Está definida la estructura administrativa y organización del proyecto?

2. Cambios en el medio ambiente del proyecto

   a. ¿Naturaleza y magnitud del problema que está tratando de resolver el proyecto?
   b. ¿Es aún válida la factibilidad original del proyecto?
   c. ¿Es aún válido el diseño original del proyecto en términos de sus objetivos?
   d. ¿Los productos del proyecto aún conducen a la obtención del propósito y objetivo?
   e. ¿Las actividades del proyecto aún son las más indicadas?

3. Análisis de los aspectos gerenciales y de manejo

a. Aspectos gerenciales del proyecto

i. ¿Conoce el organismo de contraparte el papel que le corresponde desarrollar en el proyecto?

ii. ¿Cumple con las funciones asignadas en relación con el proyecto (ver convenio)?

iii. ¿Está la estructura organizativa adecuada a las necesidades del proyecto?

iv. ¿Conoce el jefe del proyecto el problema, objetivos, propósito y los productos de éste?

v. ¿Es el proceso o mecanismos de toma de decisiones adecuada a las necesidades del proyecto?

vi. ¿Es el personal del proyecto indicado y suficiente para su desarrollo?

vii. ¿Están claramente definidas las funciones del personal asignado al proyecto?

viii. ¿Existe espíritu de trabajo en equipo?

ix. ¿Existe suficiente apoyo de secretaría?

x. ¿Facilita la administración la ejecución de las actividades del proyecto?

xi. ¿Qué grado de participación tiene el equipo técnico de la oficina (personal internacional o nacional del IICA) en el proyecto?

b. Recursos Financieros

i. ¿Son adecuados los recursos asignados al proyecto?

ii. ¿Es adecuada la distribución del presupuesto entre gastos de inversión y de operación?

iii. ¿Hay problemas de alguna índole, en el uso de los fondos (mecanismos de operación)?

iv. ¿Está el país aportando los recursos necesarios para garantizar el logro de los objetivos?

c. Recursos Físicos

i. ¿Se dispone del equipo mínimo que garantice el éxito del proyecto?

ii. ¿Qué equipo adicional sería necesario para el proyecto?

4. Aspectos técnicos del proyecto

Las preguntas abiertas a incluir para la evaluación técnica deberán elaborarse por el experto en el área del proyecto, de acuerdo a las características de éste y sus indicadores técnicos, objetivamente verificables expresados en su diseño inicial.

C. Grupo Perú

1. INTRODUCCION

1.1 Antecedentes

Los conceptos básicos que subrayan la evaluación de proyectos, como fue originalmente proyectado, pueden encontrarse en tres grupos de documentos:

-El Plan General y de Mediano Plazo del IICA

-Reglamento y Normas del Fondo Simón Bolívar (FSB)

-Metodología de evaluación propuesta (dos documentos)

Todos estos grupos de documentos tienen una relación directa con el proceso de evaluación.

Los proyectos del FSB son proyectos del IICA y, como tales, deberán ser designados y conducidos en una forma que sea consistente con los objetivos generales del IICA, con las líneas de acción del Instituto, con la estrategia general y el método de operación. La evaluación de los proyectos del FSB requiere, entre otras cosas, la comprobación de que tal consistencia existe.

El Reglamento y Normas del FSB fue puesto en aplicación para guiar el diseño y la operación de los proyectos financiados por el Fondo. Hasta que éstas sean cambiadas, los proyectos del FSB deberán operar dentro de dichas normas. Un ejercicio de evaluación puede servir para identificar cambios deseables en las normas y reglamento, así como para constatar que las actuales están siendo seguidas.

La metodología de evaluación propuesta establece dos niveles de evaluación y sugiere un proceso de análisis tendiente a capacitar a las personas involucradas en el ejercicio de evaluación para llevar a cabo dicha evaluación en ambos niveles. Esta metodología es tentativa y está dirigida hacia (i) medir el progreso, y (ii) reestrblecer la total viabilidad y la razón de ser del proyecto.

1.2 Propósitos de la evaluación de proyectos

Es de utilidad señalar los propósitos de la evaluación de proyectos para estos dos niveles de evaluación establecidos en la metodología propuesta. Estos propósitos pueden ser más claramente identificados si son expresados en términos de decisiones que deben ser tomadas como resultado del ejercicio de evaluación.

En el primer nivel de evaluación (medición del progreso), los siguientes propósitos se pueden establecer (asumiendo que el objetivo del proyecto y el presupuesto del mismo han sido fijados):

-Identificación de los cambios deseados en el proyecto mismo (tales como actividades, administración, método de operación de los subproyectos, distribución de los recursos, etc.).

-Identificar el nivel de resultados posible o probable con el propósito de decidir (i) si se continúa o no con el proyecto o, (ii) si se cambia o no el presupuesto total.

-Suministrar información, la cual puede ser usada para mejorar la planeación y el manejo de otros proyectos.

Estos tres propósitos abarcan todos los objetivos señalados para el primer nivel de evaluación de la metodología propuesta.

En el segundo nivel de evaluación, se pueden establecer los siguientes propósitos:

-Identificación de si los cambios en el presupuesto total del proyecto son o no, necesarios o deseables, o si el proyecto debería ser cancelado (nótese que esto debe combinarse con la información de progreso del proyecto).

-Identificación de si los cambios en los objetivos del proyecto son o no, necesarios o deseables.

-Suministrar información para que sirva de guía en el desarrollo de futuros proyectos (i. e., bajo cuáles circunstancias producirá beneficios un proyecto?).

Estos tres propósitos abarcan todos los objetivos señalados para el segundo nivel de evaluación en la metodología propuesta.

2. Análisis del Progreso del Proyecto

2.1 Objetivos

Los objetivos sugeridos para este nivel de la evaluación son los siguientes:

-Consecución y uso racional de los recursos obtenidos.

-Ejecución oportuna de las actividades programadas en los planes de implementación.

-Utilización de normas y procedimientos establecidos

-Logro de metas e indicadores a nivel de producto

-Análisis de los factores fuera del control directo de la gerencia del proyecto que inciden en el éxito a nivel de actividad y producto.

-Examen de los resultados obtenidos a nivel de producto comparado con lo esperado y el cumplimiento de las actividades según lo programado.

Está claro que la mayor parte de esta información será util y necesaria para el gerente del proyecto mientras trata de cumplir con los objetivos generales del proyecto usando el presupuesto disponible. El, en turno, se espera que haga un reporte de los detalles esenciales para el Director del FSB, quién podrá tener un continuo sistema de medición para el progreso del proyecto y estar en posición de reaccionar a las peticiones de cambios en el uso de los recursos, etc., lo que debe ser decidido a su nivel.

2.2 Comentarios

Los objetivos mencionados asumen que existe un plan de trabajo en el cual hay un grupo de subactividades, que están claramente relacionadas a los objetivos generales del proyecto. El cumplimiento de las subactividades resulta en un grupo de productos intermedios, los cuales, cuando se toman como un conjunto, o combinados en alguna forma u otra, definitivamente resultarán en la consecución de los objetivos totales del proyecto. La primera parte del análisis podría ser un ejercicio para asegurarse que tal plan de trabajo existe y que (i) puede ser razonablemente cumplido usando los recursos disponibles, (ii) de que es probable que resulte en la consecución de los objetivos totales del proyecto, (iii) que parezca ser técnicamente sólido y (iv) que es un método razonablemente eficiente de usar los recursos.

La evaluación durante el curso del proyecto revelará situaciones no esperadas al principio. Por lo tanto, el plan de trabajo deberá revisarse periódicamente sobre bases de información al día. Las actividades pueden ser suprimidas, revisadas, aumentadas o cambiadas, pero el plan de trabajo deberá estar siempre dirigido al cumplimiento de los objetivos generales del proyecto. Una evaluación externa del proyecto (en cualquier momento de la ejecución) puede examinar si este es, de hecho, el caso. Sin embargo, debe hacerse notar que se requerirán diferentes tipos de expertos técnicos para evaluar si el plan de trabajo es o no, técnicamente sólido.

Pareciera que el primer nivel de evaluación debiera comprender también algunos chequeos para asegurarse de que el proyecto es consistente con las normas y reglamentos del FSB. Como la mayoría de éstas corresponden al financiamiento y a la administración, el chequeo deberá ser automático. Las que no corresponden a las categorías anteriores, podrán incluirse en el primer nivel de evaluación.

3. Análisis de los Beneficios del Proyecto

3.1 Objetivos

Los objetivos sugeridos para este nivel de evaluación son los siguientes:

-Encaminar la relevancia y necesidad del proyecto.

-Cuestionar el diseño y los supuestos básicos.

-Estimar los cambios, inducidos o no planeados, y el progreso hacia las metas.

-Identificar los factores causales de cambios y progresos y estimar sus efectos.

-Analizar los resultados obtenidos a nivel de producto, propósito y objetivo sectorial, a fin de rediseñar el proyecto y mejorar su ejecución.

Pareciera ser que algo de esta información traslapa la que fue sugerida para el primer nivel de evaluación. Si los objetivos generales del proyecto están claramente establecidos, los administradores del proyecto deberán ser capaces de rediseñar el proyecto conforme pasa el tiempo y cambian las situaciones.

3.2 Comentarios

La necesidad de un análisis de los beneficios del proyecto deberá surgir solamente cuando se tomen decisiones relativas al monto* del presupuesto total del proyecto.

*Por supuesto, esto incluiría de si se cancela o no el proyecto.

Esto podría surgir de las siguientes situaciones:

-Revisiones periódicas de los acuerdos con los países participantes.

-Descubrir que los objetivos generales del proyecto no podrán cumplirse con los recursos disponibles.

-Cambios en las estructuras institucionales o en los objetivos que puedan alterar el impacto potencial del proyecto en el sector agrícola.

Debe reconocerse que, debido a que las funciones del IICA sólo afectan de manera indirecta al sector agrícola, los beneficios del proyecto se cumplen en dos niveles:

-Mejoramiento de las instituciones per se con las cuales trabaja el IICA.

-Efectos sobre el sector agrícola efectuados por las instituciones que han sido asistidas por las actividades del IICA.

No será posible asegurar siempre la existencia del segundo nivel de beneficios. Ni tampoco sería razonablemente posible el medirlo con ningún grado de precisión. Lo que si puede hacerse es asegurarse de que los proyectos estén orientados hacia situaciones donde sea muy posible que ocurran los beneficios del segundo nivel y que estos beneficios es muy posible que sean significativamente aumentados por el impacto que tiene el IICA en las instituciones con las que trabaja.

Conforme los cambios en el monto del presupuesto del proyecto (incluyendo la cancelación del proyecto) tienen impacto sobre otros proyectos que estén siendo considerados para su financiación, tal vez la manera más útil de evaluar los beneficios del proyecto es comparando los proyectos competidores. Por ejemplo, suponiendo que el IICA tenga la forma de escoger entre continuar financiando un proyecto existente o comenzar uno nuevo, sería posible comparar las siguientes variables en ambos proyectos:

-Tipo de asistencia que será suministrada por las instituciones.

-Tamaño de las instituciones involucradas.

-Impacto potencial de "en los objetivos finales del IICA"

-Grado de dificultad al trabajar con las instituciones.

Una rápida revisión puede indicar claramente que las posibilidades del IICA de causar un impacto significativo en sus objetivos finales es mayor en un proyecto que en otro. Tal análisis comparativo de los beneficios será todo lo que se necesite.

La consistencia entre el proyecto y el Plan General y de Mediano Plazo del IICA deberá examinarse en el segundo nivel de evaluación. En tanto que éstos representen los deseos de la Junta Directiva del IICA, tal chequeo deberá servir para que los administradores del proyecto reasuman que el proyecto está orientado hacia la búsqueda de soluciones para los problemas que la Junta Directiva del IICA considere son importantes y que el proyecto está financiado de la manera en la cual la Junta Directiva considere que el IICA debe trabajar. Mientras esto no asegura que surgirán beneficios significativos, asegura, eso sí, que la naturaleza del proyecto es aquella que la Junta Directiva considera altamente deseable.

4. Proceso de Análisis

4.1 Clarificación del Diseño del Proyecto

No está muy claro como algunas de las preguntas enlistadas en esta sección se relacionan con los dos niveles de la evaluación de proyectos. Algunos parecen aplicables a un nivel pero no al otro; algunas parecen aplicables a ambos niveles. Por ejemplo, la primera pregunta es si el problema está claramente definido. Esto podría aplicarse al problema (s) que la institución está tratando de resolver (e.g. baja producción), o podría aplicarse al problema(s) que el IICA está tratando de resolver dentro de la institución (e.g. personal inadecuadamente capacitado). En el primer caso la respuesta suministra información acerca del potencial de los beneficios finales del proyecto; en el segundo caso, genera información útil para evaluar la relevancia de las actividades del proyecto.

Muchas de las preguntas enlistadas están dirigidas a asegurarse de que existe un sólido plan de trabajo del proyecto. Mientras que esto es un objetivo deseable, primeramente (como se anotó en el punto 2.2) deberá ser parte del proceso de planeamiento inicial del proyecto. Si no es posible contestar la mayoría de estas preguntas al iniciar el proyecto, posiblemente deberá existir un período de planeamiento inicial en el cual se les den respuestas. Por ejemplo, la definición clara del problema que el IICA está tratando de solucionar deberá dar salida a una manifestación clara de los objetivos generales del proyecto. Esto a su vez dará salida a un plan de trabajo que hará posible lograr estos objetivos. Este plan de trabajo podrá entonces ser considerado como un proyecto aprobado. La evaluación (Nivel N° 1) del proyecto en ejecución será un asunto de revisión y uso del plan de trabajo a la luz de las circuntancias cambiantes.

No hay una clara definición de si el proyecto al que se hace referencia en esta sección es un proyecto IICA, un proyecto llevado a cabo por el país que recibe asistencia, o una combinación de ambos. Hasta que esto no se defina claramente, las preguntas tienen poco sentido. Se sugiere que el proyecto IICA deberá recibir una atención detallada y que el proyecto país al cual el IICA está ligado deberá ser examinado de una manera más general. Lo anterior, como se sugiere arriba, es realmente parte del proceso de generar o revisar el plan de trabajo. El segundo forma parte del análisis de los beneficios del proyecto (segundo nivel de evaluación).

La evaluación de la factibilidad técnica generalmente requiere de expertos técnicos. Por ejemplo, si un proyecto requiere de trabajos de investigación biológica como uno de sus elementos,no existe razón de preguntarle a un economista si las actividades que se están llevando a cabo podrán alcanzar los objetivos en el período planeado.

La metodología no sugiere el tratar de relacionar los problemas que el IICA está tratando de solucionar con los objetivos de los proyectos del IICA. Por ejemplo, en el proyecto de la quinua, el objetivo primordial para el IICA es la terminación del estudio de factibilidad. Sin embargo, no se especificó el uso que se le va a dar a dicho estudio. Presumiblemente, tal estudio podría utilizarse para una gran variedad de propósitos. Sin un claro entendimiento entre el IICA y el Ministerio responsable acerca de sus usos potenciales, se llevará a cabo mucho trabajo con pocos resultados. Aún cuando este ejercicio deberá ser parte del proceso de planeamiento, cualquier evaluación de un proyecto en ejecudión deberá revisar también las relaciones existentes entre el problema y los objetivos del proyecto.

La metodología no sugiere la identificación de los medios por los cuales el IICA cumple sus actividades en relación con las instituciones colaboradoras. Por ejemplo, esté el IICA conduciendo programas de capacitación, suministrando asistencia técnica, llevando a cabo estudios especiales, o qué?. En vista del papel del IICA como una entidad de fortalecimiento institucional, esto deberá chequearse para evitar caer dentro de la situación de llevar a cabo funciones o suministrar fondos para actividades que deben ser responsabilidad primordial de las instituciones.

4.2 Cambios en el Ambiente del Proyecto

Una vez más la relación entre esta parte del análisis y los dos niveles de evaluación de proyectos no está clara. Inicialmente pareciera que los cambios de interés en aquellos que afectan el plan de trabajo, haciendo las actividades más difíciles, atrasando el progreso, o argumentando su acción o impacto. Sin embargo,

otros cambios ya mencionados se relacionan a los beneficios totales del proyecto (e.g., los cambios en la demanda y suministro de productos agrícolas).

Es necesario identificar claramente si el problema, el proyecto y los productos a los que se refiere son los del IICA o los del país anfitrión.

La naturaleza y magnitud del problema que el IICA trata de resolver podría cambiar si la naturaleza y magnitud del problema que confunde a la(s) institución (es) colaboradora(s) se mantiene igual.

Es cuestionable si la identificación de los cambios en el ambiente del proyecto deberá ser o no tomada como un paso importante del proceso de análisis. Mientras que estos son ciertamente importantes, pareciera más útil el trabajar con ellos como parte, ya sea, de la clarificación del diseño del proyecto, la explicación del nivel de progreso, o la reevaluación de los beneficios del proyecto. Es muy fácil perder el tiempo tratando de identificar cambios en el ambiente del proyecto que no tienen relevancia alguna en las decisiones que deben tomarse. Si existe un plan de trabajo razonable del proyecto y los objetivos del proyecto del IICA están inicialmente establecidos y relacionados con el problema de la institución anfitriona, la revisión de éstos deberá, casi automáticamente, conducirnos a la identificación de cambios relevantes en el ambiente del proyecto. Tal proceso de revisión deberá abarcar dos aspectos -qué estuvo mal (en el pasado)? y qué puede ir mal (en el futuro)?. Las respuestas a estas preguntas identificarán los cambios relevantes en el ambiente del proyecto. Una lista de chequeo de muchos cambios posibles podría, por supuesto, facilitar el proceso.

4.3 El Progreso del Proyecto

La metodología propuesta sugiere que el progreso del proyecto sea evaluado en tres niveles:

-Progreso en la consecución de los objetivos específicos del proyecto del FSB.

-Progreso en la obtención de los productos intermedios y final (del proyecto IICA).

-Contribución del proyecto al objetivo del sector.

La metodología propuesta sugiere también que ciertos indicadores tales como aquellos descritos en el documento "Lista Tentativa para una Evaluación Global del Desarrollo Rural Integrado" será útil para este propósito.

La primera, y tal vez la segunda categoría de progreso anotadas arriba pertenezcan al primer nivel de evaluación y representen una verificación al status del plan de trabajo en términos de metas específicas, o grupos de metas, cumplidas. Estas a su vez, representarán el cumplimiento parcial de los objetivos generales del proyecto. Como tales, tendrán un valor significativo en sí y de si mismo.

Se sugiere que cualquier evaluación de los logros del proyecto debe tomar en cuenta la calidad así como la cantidad del producto, los logros. Esto debe relacionarse con los recursos que realmente se usan para llevar a cabo la actividad. Por ejemplo, si una actividad requiere de la producción de un reporte con seis meses/hombre de esfuerzo, normalmente podría esperarse un reporte de más baja calidad que si se usaran más recursos. Debe anotarse que los reportes del IICA por lo general no permiten que se haga tal tipo de comparación. A menudo los productos son enunciados en términos de lo que ha sido logrado tanto por el IICA como por las otras instituciones juntas. Por lo tanto, a menudo es imposible decir si un producto es o no bueno por las razones enunciadas.

Por lo general, la evaluación de la calidad de los productos requiere que se le de consideración, tanto a la calidad técnica como a su contribución a los objetivos totales del proyecto. Por ejemplo, una actividad para generar información sobre respuesta a los fertilizantes, requiere un análisis de sus características técnicas. Pero el estudio puede que sea técnicamente sólido y aún así no generar la información necesaria para el proyecto total.

La tercera categoría de progreso es relevante para el segundo nivel de evaluación. Sin embargo, pareciera no ser suficiente dado el método de operación del IICA. lo que es más, sería poco realista el tratar de medir la contribución del proyecto del IICA a objetivos sectoriales específicos, los cuales servirán al país para proyectos asociados. Sin embargo, el test más significativo, ya que el IICA está orientado hacia el mejoramiento de la capacidad institucional, es el hacer que las instituciones mismas describan cómo el proyecto ha mejorado su capacidad. Sin embargo, un instrumento específico de evaluación podría ser desarrollado para este propósito. Tal instrumento podría ser diseñado para ser usado en una gran variedad de proyectos del IICA y deberá cubrir los cuatro puntos señalados en la estrategia básica del Plan General -objetivos,planificación, organización y ejecución-. Solamente con esta información en la mano será posible medir el impacto de las actividades del IICA en los objetivos sectoriales.

Deberá anotarse también, que a menos que los subproyectos o actividades tengan un impacto directo en estas cuatro áreas, normalmente

no deberíamos esperar un impacto en el nivel sectorial hasta después de que el proyecto total se ha completado.

Por lo tanto, la medición de este nivel de progreso cuando el proyecto se encuentra encaminado puede ser inapropiada. Tomando otra vez el proyecto de quinua como un ejemplo, el estudio de factibilidad puede usarse para generar financiamiento para trabajo de investigación biológica, que a su vez, si resulta efectivo, aumentará el potencial de producción de quinua. Sin embargo, puede que no hayan cambios institucionales significativos hasta que el estudio se complete, e incluso entonces, el impacto actual a nivel de finca pudiera estar muchos años adelante. Esto no significa que el estudio no sea beneficioso. En lugar de eso, el progreso deberá medirse en términos de posibles beneficios potenciales en el nivel sectorial. Algunos estimados acerca de cuándo y en qué forma tales beneficios surgirán pueden ser útiles en asumir la posibilidad de su surgimiento.

La"Lista Tentativa para una Evaluación Global del Desarrollo Rural Integrado" parece ser mucho más útil para la planificación de proyectos que para la evaluación de los mismos. Una vez que se ha establecido un proyecto, debe quedar razonablemente claro como sus beneficios surjan a nivel sectorial. Por lo tanto, un subgrupo de los factores en esta lista se identificarán como críticos y la relación entre ellos y el proyecto deberá establecerse en la etapa de planeamiento. La evaluación llevada a cabo durante la vida del proyecto solamente sirve para ver si las relaciones presupuestas son válidas todavía. Por ejemplo, si el Ministerio de Alimentación intentaba originalmente utilizar el estudio de factibilidad de quinua para obtener financiamiento para la investigación sobre quinua pero ahora ha decidido usarlo con otros propósitos, la conección original entre el proyecto y los beneficios sectoriales no existirá más.

La metodología propuesta sugiere que es necesario analizar los factores que obstruyen el desarrollo del proyecto. En el marco de trabajo para la evaluación éstos están divididos en dos grupos -internos y externos-. En gran medida, los factores externos equivalen a cambios en el ambiente del proyecto. Como se sugirió anteriormente, éstos sólo requieren de análisis si el progreso ha sido o es probable que sea obstruido. Ya que por lo general no se pueden eliminar las causas externas, las acciones posibles caerán típicamente dentro de dos categorías -minimizando su impacto en el plan de trabajo del proyecto o modificando el plan de trabajo para alcanzar por otros medios los mismos objetivos generales del proyecto. Si nada de esto es posible, puede que sea necesario concluir que los objetivos generales del proyecto no pueden lograrse con los recursos disponibles.

En gran medida, los factores internos que obstruyen el progreso del proyecto están comprendidos en la sección cuarte del análisis del proyecto -Análisis de los aspectos institucionales etc.-. Mientras

que éstos son preocupaciones legítimas, pareciera inapropiado analizarlos tanto en la tercera sección como en la cuarta.

4.4 Análisis de loas Aspectos Institucionales, etc.

4.4.1 Aspectos Institucionales y de Manejo

Parece ser que la mayoría de las preguntas de esta sección deberían ser de la responsabilidad directa del gerente del proyecto sobre bases diarias o semanales. Ya que son preocupaciones válidas, semanales o mensuales, no está claro el por qué necesitan ser cubiertas en un ejercicio de evaluación que involucra personal externo. Si no son resueltas adecuadamente, sus efectos se mostrarán en actividades retrasadas, productos inferiores, etc. Esto, a su vez, será detectado en un análisis periódico del plan de trabajo del proyecto.

4.4.2 Recursos Financieros

Una vez más, las preguntas son en su mayoría de carácter administrativo. El gerente del proyecto deberá estar continuamente controlando éstas y reportando los problemas a sus superiores, o resolviéndolas a su propio nivel. Si los problemas son serios y no se resuelven, resultarán en actividades que están siendo atrasadas, probremente llevadas a cabo, o incompletas. Esto se mostrará en una revisión anual del progreso alcanzado, especialmente si está relacionado con los recursos utilizados para alcanzarlo.

Una revisión anual del plan de trabajo del proyecto puede revelar, sobre las bases de la experiencia a la fecha, si los requerimientos financieros del proyecto son o no suficientes para cubrir las actividades planeadas. Sin embargo, como los presupuestos del IICA no muestran claramente cómo las figuras presupuestales se relacionan a las actividades, los problemas potenciales no pueden ser fácilmente detectados en la información disponible. Esto, en parte, se relaciona a la falta de datos sobre mano de obra requeridos por las entidades (ver la siguiente sección).

4.4.3 Personal

La identificación del tipo, calidad y cantidad del personal requerido para cada actividad puede darnos una idea de si la actividad puede o no ser llevada a cabo en el tiempo planeado. Sin embargo, los presupuestos del IICA muestran solamente los requerimientos financieros y en el caso del proyecto de quinua, aparentemente completar algunas de las

actividades requiere de contribuciones significativas provenientes de las instituciones anfitrionas. Por lo tanto, pareciera difícil el detectar los problemas que pudieran surgir en el área.

Con respecto a las experiencias pasadas, los recursos de personal inadecuados mostrarán su fallo a la hora de completar actividades, productos de baja calidad, etc.

4.4.4 Recursos Físicos

Los comentarios hechos anteriormente con respecto a los recursos financieros y de personal se aplican también aquí.

5. Plan de Trabajo de Evaluación

5.1 Plan de Trabajo Usado

El ejercicio de evaluación requirió usar personal externo. Por lo tanto, fue necesario que:

-Familiarizar al personal de evaluación con el IICA, el FSB y la metodología propuesta.

-Permitir al personal de evaluación familiarizarse tanto como fuera posible con el proyecto.

-Hacer que el personal de evaluación reportara sobre:

i. Metodología

ii. Proyectos individuales

Todo lo anterior tenía que ser logrado en un período de dos semanas.

5.2 Comentarios

Se sugiere que este proceso tiene un gran número de debilidades:

-El personal de evaluación puede que no tuviera la experiencia técnica para evaluar la calidad de las actividades individuales o sus productos.

-Para responder a todas las preguntas de la metodología propuesta requerirá mucho más tiempo del que se disponía

-Muchas de las preguntas de la metodología propuesta pueden ser mucho más acertadamente contestadas por el personal del proyecto.

Se sugiere también que el personal externo puede ser efectivo al asumir:

-La viabilidad técnica de las actividades individuales.

-La viabilidad del proyecto total.

Sin embargo, puede que se necesiten diferentes tipos de personal para estos propósitos. Lo anterior es necesario en puntos específicos de la planificación del proyecto y de la evaluación ex-post y deberá estar a disposición del gerente del proyecto. Estos últimos son necesarios cuando las decisiones respecto al presupuesto total del proyecto están siendo tomadas y si deberá o no continuarse o abandonarse el proyecto. La última función puede que sea más cuestionable que la primera.

Se sugiere también, en el futuro, una vez que la planeación y la evaluación completa y total del proyecto sea desarrollada e implementada, el personal externo se use primariamente para analizar la viabilidad, factibilidad y adecuación de los subproyectos y actividades individuales y que sus servicios sean incorporados dentro del presupuesto del proyecto. El proceso de planeamiento y evaluación de un proyecto puede entonces convertirse en proceso interno del IICA, directamente relacionado al manejo tanto de los proyectos en sí como del Fondo en general.

ESTRUCTURA GENERAL DEL DESARROLLO DEL
PLAN DE TRABAJO DE LOS PROYECTOS DEL FSB

PROBLEMAS DEL PAIS

↓

Objetivos Institucionales

Para resolver problemas del país →

↓

Problemas Institucionales

¿Cómo se pueden lograr los objetivos establecidos para resolver los problemas →

Problemas del IICA

¿Cómo se puede ayudar, precisar delimitar, establecer?

¿Cómo se puede ayudar en el área de planificación, organización, o mejoramiento de la ejecución?

→ Para resolver los problemas que tienen las instituciones

PLAN DE TRABAJO DEL PROYECTO DEL IICA

Objetivos Generales del Proyecto IICA

↓

Objetivos Específicos

↓

Actividades de Trabajo Planificado

↓

Recursos Necesarios

Nota: Es muy importante que el país y el IICA estén de acuerdo al principio del proyecto sobre las áreas que el IICA considera áreas problema.

EJEMPLO: EL PROYECTO DE LA QUINUA

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE UN AÑO. SE PODRIAN DESARROLLAR OBJETIVOS GENERALES DEL PROYECTO IICA Y DESPUES EL PLAN DE TRABAJO (PARA CINCO AÑOS).

Problemas del País

1. Baja producción de alimentos
2. Dependencia Externa
3. Alimentación calórica desvanceada

↓

Objetivos Institucionales		Problemas del IICA		Objetivos Generales Proyecto IICA
1. Aumentar producción y consumo de la quinua 2. Otros objetivos para papa, etc.	→	No hay problema sino que el país quiere tener otra opinión sobre el objetivo.	→	¿No hay objetivo general?

↓

Problemas Institucionales				
1. Producción de la quinua -Mejoramiento de la ejecución	→	¿Cómo se puede ayudar al mejoramiento de la ejecución?	→	Dar asistencia técnica en las áreas de metodología, extensión, diseño de publicaciones.
2. Investigación de la quinua -Planificación, organización y financiamiento	→	¿Cómo se puede ayudar en estas áreas?	→	Desarrollar un programa de investigación y buscar financiamiento.
3. Comercialización de la quinua -planificación y organización	→	¿Cómo se puede ayudar en estas áreas?	→	Hacer investigaciones y desarrollar planes de comercialización.
4. Industrialización de la quinua -Tecnología	→	¿Cómo se puede descrubrir la tecnología?	→	Emprender estudio de la tecnología.

IV. INFORMES DE EVALUACION SOBRE LA MARCHA DE LOS PROYECTOS

A. GRUPO HONDURAS

"PROYECTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE LAS AREAS FRONTERIZAS"

Angel Camacho

Eric Kueneman

B. GRUPO PANAMA

"PROYECTO DE COOPERACION TECNICA PARA LA PLANIFICACION DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS"

Procopio Gómez de Oliveira Belchior

Leonel González

C. GRUPO PERU

"FOMENTO DE LA PRODUCCION AGROINDUSTRIAL DE LA QUINUA EN PUNO"

James McKenzie

Julio Ramos Ch.

IV. INFORME DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA DEL "PROYECTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE LAS AREAS FRONTERIZAS DE HONDURAS".

A. Grupo Honduras

1. Introducción

1.1 Objetivo

Indagar sobre el avance en la ejecución del proyecto, su estado actual, los problemas y limitaciones que afectan su marcha y el impacto provocado en su radio de influencia.

1.2 Metodología

En la evaluación sobre la marcha del proyecto se ha probado la metodología diseñada por el Fondo Simón Bolívar, modificada según las sugerencias del grupo de trabajo .

1.3 Secuencia del trabajo

1.3.1 Lectura análitica de información secundaria

En San José, se entregó el grupo de trabajo una carpeta de documentos importantes, por ejemplo: el Convenio celebrado entre el IICA y el Ministerio de Recursos Naturales de Honduras; la descripción general del proyecto del FSB; el Programa Operativo Anual vigente; informes del Asesor Internacional del Proyecto, comunicaciones internas del IICA, etc.

Esta información permitió al grupo de trabajo conocer los aspectos básicos del proyecto e identificar las limitaciones que aparentemente están influyendo en su ejecución.

1.3.2 Esquema del trabajo en Honduras

a. En la Oficina del IICA: entrevistas con el Director y el Asesor Internacional; con otros especialistas del IICA, en la medida del tiempo disponible.

b. En la zona del proyecto: entrevistas con el Director y técnicos del proyecto, algunos beneficiarios y autoridades locales; con funcionarios de otros organismos.

c. Con base en los "lineamientos para el análisis de Campo" del FSB, se preparó un conjunto de preguntas, no con el criterio de aplicarlas en las entrevistas sino

para tener un marco de referencia de los distintos niveles de conversaciones y el posterior análisis global de los resultados.

1.3.3 Ejecución del trabajo en Honduras

El grupo de trabajo, coordinado por Pablo Roberts, viajó a Honduras el miércoles 30 de noviembre, dedicándose de inmediato a las entrevistas con el Director y Asesor Internacional del IICA. Los días 1°, 2 y 3 de diciembre estuvo en la zona del proyecto, siendo acompañado por Arturo Vásquez; conversó con el Director del Proyecto, el Jefe de Area de Marcala, el técnico en cultivos y una Promotora Social, de modo más significativo para el propósito previsto; se recorrió el área del proyecto para observar directamente el estado de los lotes demostrativos; se conversó con campesinos y autoridades durante el recorrido. El tiempo permitió tomar contacto con el Director Regional de Comayagua y con algunos técnicos del Ministerio de Recursos Naturales, pero no fue posible profundizar en las conversaciones como se pretendió inicialmente. Finalmente, el 5 de diciembre se conversó detalladamente con el Director y Asesor Internacional del IICA.

1.3.4 Preparación de documentos

Conforme al programa de trabajo del taller del FSB, los días 6,7 y 8 de diciembre fueron dedicados a la preparación de los dos documentos esperados; la propuesta de metodología de evaluación sobre la marcha de proyectos y la evaluación sobre la marcha del proyecto de Honduras.

1.3.5 Presentación de documentos

El día 8 de diciembre fueron presentados ambos documentos, al conjunto de especialistas participantes en el taller del FSB.

1.4 Observaciones

Los resultados del presente documento no van más allá del marco de una prueba inmediata de la metodología referida en el Numeral 1.2; por ende, no constituyen una cabal evaluación sobre la marcha con base en criterios analizados, discutios y aprobados oficialmente, sino que son el producto de la prueba de las sugerencias metodológicas del grupo de trabajo. En este contexto, deberá medirse en su real dimensión de aporte al primer intento de metodizar la evaluación sobre la marcha del proyecto de Honduras en particular y de los proyectos del FSB en general.

El tiempo fue el factor que más limitó la acción del grupo de trabajo, pues debido a su poca disponibilidad no se pudo elaborar instrumentos concretos (por ejemplo, formularios de encuestas) y se tuvo que laborar

a presión, sin concertaciones previas de entrevistas y sin adecuados canales de información.

2. Resultados

En concordancia con las sugerencias del documento sobre criterios metodológicos, el grupo de trabajo presenta, a continuación, los resultados de la evaluación sobre la marcha del proyecto, vistos desde los puntos de vista técnico y gerencial externo.

2.1 Evaluación técnica

Con base en los lineamientos sugeridos para este tipo de evaluación, se hizo una indagación sobre la racionalidad y avance de las acciones que se están ejecutando en los cinco subproyectos. La mayor información fue obtenida del Asesor Internacional del IICA, el Director del Proyecto y el Especialista en Cultivos.

Entre otros aspectos, se examinaron los reportes escritos, sobre todo de las actividades de investigación y promoción agrícolas; se tomó nota de las razones de la programación en la forma cómo ha sido prevista y se está ejecutando, así como de la realización de actividades programadas pero cuya importancia se pone en evidencia durante la marcha del proyecto.

En esencia, la evaluación técnica apuntó a medir el avance, logros e impacto de los siguientes subproyectos y actividades:

Subproyecto 1: Estudios socioeconómicos, elaboración de subproyectos y evaluación continua

-Actividad 1: Estudios económicos y sociales en el área del proyecto

-Actividad 2: Diagnóstico del área de expansión

-Actividad 3: Elaboración de subproyectos

-Actividad 4: Evaluación de subproyectos en ejecución

Subproyecto 2: Organización Campesina

-Actividad 1: Organización Campesina

-Actividad 2: Estudios sobre organización campesina y aspectos sociales y culturales

Subproyecto 3: Experimentación, Promoción y producción agropecuaria

-Actividad 1: Experimentación agropecuaria

-Actividad 2: Promoción Agropecuaria

-Actividad 3: Producción agropecuaria

Subproyecto 4: Organización técnico-administrativa para la coordinación interinstitucional y ejecución del proyecto

-Actividad 1: Organización interinstitucional

-Actividad 2: Organización interna del proyecto

Subproyecto 5: Elaboración del Plan Operativo 1978-79

2.1.1 Resultados

Subproyecto 1: Estudios socioeconómicos, elaboración de subproyectos y evaluación continua

Objetivos:

-Identificar, analizar y jerarquizar los problemas sociales y económicos del área del proyecto y áreas de expansión.

-Seleccionar y determinar metodologías de acción acordes a la realidad socio-económica, que permitan lograr el desarrollo del área.

-Evaluar constantemente las diferentes acciones que se desarrollan.

Actividad 1: Estudios económicos y sociales en el área del proyecto.

a. Producto

Ha sido elaborado el diagnóstico preliminar sobre las condiciones socioeconómicas de los Municipios de Cabañas, Santa Elena y Yarula, Departamento de La Paz, en junio de 1977, para identificar y jerarquizar los problemas sociales y económicos del área del proyecto y áreas de expansión.

b. Acciones para obtener el producto

Estudio de censos (censo nacional de población y vivienda y censo nacional agropecuario, 1974). Encuesta de campo en 83 fincas distribuidas en 5 estratos.

c. Conclusiones del diagnóstico y comentarios del grupo de trabajo.

Conclusión Nº 1

El maíz es el cultivo más difundido en superficie y número de fincas.

Comentario N° 1

Es cierto. En el caso del frijol se debe a la cantidad y calidad.

Conclusión N° 2

El maíz y el frijol se cultivan generalmente asociados.

Comentario N° 2

El frijol siempre se siembra asociado al maíz por su hábito de crecimiento trepador.

Hay parcelas de maíz-frijol asociadas en que la población del frijol es baja; también hay parcelas solamente con máíz. Esto puede deberse a la falta de semilla de frijol. Además, el frijol es Phaseolus coccineas y no Phaseolus vulgaris como supone el personal del proyecto. Ph. coccineas tiene la ventaja de resistencia a enfermedades y por sus raíces profundas tiene resistencia a las sequías.

Conclusión N° 3

Los rendimientos de los cultivos son bajos.

Comentario N° 3

Es cierto. En el caso del frijol se debe a la cantidad y calidad de la semilla disponible.

Conclusión N° 4

La mayoría de las fincas tienen ganado vacuno cuya producción es baja.

Comentario N° 4

No se logró verificar esta conclusión.

Conclusión N° 5

Predomina la propiedad privada, aunque se supone que la mayoría de las fincas no están tituladas.

Comentario N° 5

En el aspecto de la propiedad, tenencia, uso y distribución de la tierra, la conclusión no guarda correspondencia con los datos del diagnóstico; es cierta, pero no refleja sino una parte pequeña de estas características.

Objetivo:

-Lograr la participación organizada de las diferentes comunicades campesinas a través de diferentes formas asociativas de trabajo para la producción, comercialización y consumo, a fin de lograr el inicio de un desarrollo autosostenido y armónico de las comunidades del área del proyecto.

Situación:

No se ha iniciado por no haberse determinado el tipo de organización final que espera el país en dicha zona.

Subproyecto 3: Experimentación, promoción y producción agropecuaria.

Objetivo:

-Obtener paquetes tecnológicos generados para condiciones del área, que permitan incrementar, en forma acelerada, la producción y productividad agropecuarias.

Comentarios

a. El problema general de la aplicación de paquetes tecnológicos es que hasta la actualidad se han hecho pocos estudios para el desarrollo de estos paquetes para uso del pequeño agricultor. Por esta razón, el proyecto tiene que desarrollar y probar sus propios paquetes.

   Hay que tener en cuenta que el paquete tecnológico debe maximizar los recursos del campesino y, a la vez, minimizar los riesgos. Precisamente, estos dos aspectos están implícitos en el sistema de cultivos asociados que usan los agricultores de la zona.

   Además, el paquete tecnológico debe ser promocionado de tal modo que se capte y mantenga la confianza del campesino.

b. El proyecto está haciendo promoción sin tener tecnología probada. Un ejemplo es la promoción de siembra de maíz en surcos estrechos, lo que no da a lugar a la siembra asociada del frijol; esto se está haciendo sin la base de estudios sobre el potencial de rendimiento en lotes de maíz-frijol asociado comparándolo con lotes de monocultivo.

   Otro ejemplo es la promoción del cultivo de papa antes de tenerse semilla limpia. Se han encontrado lotes demostrativos infectados gravemente con Pseudomonas.

Otro ejemplo es que la variedad de frijol Zamorano, que se ha previsto promover el año entrante, es susceptible a varias plagas. No se logró hacer una evaluación detallada, pero el único lote en pie está altamente infectado con Antracnosis, que infectará a la semilla. O sea, que hay gran riesgo de usar semilla infectada en la promoción prevista.

c. En la rama pecuaria hay poca actividad, debido sobre todo a la reciente incorporación del técnico del proyecto, Se están haciendo actividades no programadas, por ejemplo, promoción de aves y peces.

d. En este subproyecto estaba programada la participación de Striker y Hart, del CATIE, Chávez, Alvarez y Corrales del IICA. La participación no se ha producido.

e. El proyecto, en esta primera etapa, ha delimitado tanto el área física como los beneficiarios.

f. Los productos han sido previstos dentro de cierto rango de racionalidad, pero hay deficiencia en la secuencia de su obtención en el tiempo (falta de secuencia en la promoción con base en una previa investigación aplicada, por ejemplo).

g. Faltan indicadores verificables.

Subproyecto 4: Organización técnico-administrativa para la coordinación interinstitucional y ejecución del proyecto. Situación: El proyecto no ha establecido un sistema de coordinación interinstitucional y, asimismo, no están claramente definidas las funciones de sus miembros.

Subproyecto 5: Elaboración del Plan Operativo 1978-79. Situación: En agosto de 1977 fue presentado a nivel de anteproyecto. En mayo de 1978 será elaborado definitivamente.

2.1.2 Recomendaciones

a. Hacer ensayos para desarrollar paquetes tecnológicos (como los ejemplos anexados al presente documento). Con estos resultados, escoger la mejor tecnología para hacer los dos tipos de prueba que se señalan en el Anexo A. Y, con los resultados de estas pruebas, proceder a una extensión a nivel mayor.

Este sistema es muy parecido al que usará el Departamento de Investigación de la Secretaría de Recursos Naturales, lo que ayudaría mucho, en largo plazo, a una interacción con las actividades del proyecto. La documentación respectiva sobre este sistema se puede obtener en el ICTA de Guatemala.

b. Recolectar semilla de frijol y maíz locales para evaluar tanto la resistencia a las plagas como la producción por unidad de superficie en mayores poblaciones.

c. Invitar a expertos de acreditada experiencia para que, previo trabajo de campo, formulen recomendaciones específicas sobre aspectos sanitarios de maíz y frijol. Además, para que colaboren en el diseño de ensayos de campo para obtener información crítica para el mejoramiento de sistemas agrícolas.

2.2 Evaluación gerencial externa

2.2.1 Resultados

Aclaración de la problemática y revisión del diseño del proyecto

a. Definición del problema y factores causales

El área fronteriza se caracteriza por una falta de integración plena, política y socioeconómica, con el resto del país. Desde el punto de vista político, es una zona que reúne características conflictivas para su normal desarrollo. Desde el punto de vista socioeconómico, es una zona altamente deprimida. En estas circunstancias, el campesino se desenvuelve en un ambiente de casi total marginalidad.

Esta problemática no está plenamente señalada en el proyecto, puesto que solamente ha identificado los aspectos de alcance socioeconómico al ubicarse dentro de un conjunto de actividades que propician el desarrollo agropecuario de la zona fronteriza. Falta darle integridad intersectorial al proyecto fronterizo y considerar el aspecto político de consolidación de la soberanía nacional. No ha sido sino hasta la llamada "guerra del fútbol" que se le dio prioridad al desarrollo económico de la región.

b. Objetivo sectorial para resolver el problema

En concordancia con el objetivo global es necesario precisar que el objetivo sectorial del proyecto es el "incremento en el valor y volumen de producción agropecuaria consumido y exportado en La Paz" para contribuir a la consolidación económica y política de la zona fronteriza.

c. Metas para contribuir al objetivo global

Estas metas no han sido consideradas en el proyecto.

d. Metas para alcanzar el objetivo sectorial

Estas metas no están bien delineadas en el proyecto.

e. Identificación, papel y objetivos de los organismos participantes. Hay una identificación formal de una serie de organismos nacionales e internacionales como participantes en el proyecto. Lo que se necesita es precisar el papel y grado de participación realista de estos organismos.

f. Acciones y actividades en concordancia con el papel y los objetivos de los organismos participantes.

g. Delimitación del universo del proyecto

i. El área física está delimitada y abarca los Departamentos de Santa Elena, Cabañas y Yarula, en la primera etapa; el área de expansión comprende Municipios en los Departamentos de La Paz y Valle.

ii. También están identificados los beneficiarios directos, quienes han acogido positivamente el proyecto y colaboran ampliamente tanto con la presentación de ideas y sugerencias emanadas de ellos mismos como en la ejecución de las acciones necesarias que requieren su participación activa.

h. Determinación racional de productos para el logro de las metas establecidas en el propósito del proyecto.

Se necesita precisarlos conforme se indica en el Resumen Operativo del Diseño del proyecto propuesto.

i. Programación anual de productos

No se ha tenido una programación anual de productos en todas las actividades.

j. Definición de actividades para el logro de productos y su programación.

No ha habido definiciones claras ni programación en algunas actividades, por ejemplo, para la promoción del proyecto.

k. Identificación y consistencia lógica de indicadores verificables y de metas a cada nivel.

No se han identificado.

Análisis del progreso del proyecto y búsqueda de los factores causales

a. Logros durante el período de ejecución.

i. Progreso en la obtención de productos.

Depende mucho de los subproyectos. Por ejemplo, pese a las limitaciones y deficiencias señaladas, se tiene un avance satisfactorio en lotes demostrativos; se cuenta con el diagnóstico que ha permitido adelantar la identificación de subproyectos.

ii. Progreso en el logro de los objetivos específicos.

Todavía es muy temprano para evaluarlo.

iii. Contribución al objetivo sectorial.

Todavía es muy temprano para evaluarlo.

b. Análisis de aspectos institucionales y de manejo.

i. Análisis del organigrama del proyecto para determinar su grado de adecuación a las necesidades del mismo.

El actual organigrama se explica debido a que el proyecto prácticamente recién está en ejecución. Por eso no está clara la ubicación de los especialistas en Cultivos y Ganadería, por ejemplo.

ii. Mecanismo y eficiencia de la toma de decisiones

No se ha encontrado claridad al respecto: por ejemplo, la relación entre Gamero, Rivera y Funes, otro ejemplo, la gerencia del IICA toma decisiones sin dar la debida importancia a problemas significativos en el trabajo de campo, como es el caso de la necesidad de consultores para mejorar la investigación aplicada.

c. Disponibilidad y uso de recursos

i. Recursos financieros

En vista de que el aporte financiero del IICA terminará al cumplirse su período de participación en el proyecto,

lo que crearía el riesgo de que el personal que está siendo beneficiado en sus sueldos se retire del proyecto, se sugiere que desde ya se vaya estudiando un mecanismo apropiado para incentivar a este personal y así lograr su continuación. En caso contrario, sería difícil lograr el fortalecimiento y la institucionalización, que es uno de los objetivos del IICA.

II. Recursos humanos

Se necesita, como mínimo inmediato, un agrónomo especialista en cultivos para que sea asistente de Rivera. Habiéndose realizado la planificación crítica del despegue del proyecto es conveniente que el próximo asesor internacional tenga experiencia en producción.

iii. Recursos físicos

La disponibilidad, uso, eficiencia y estado de los equipos es satisfactoria en líneas generales.

Las limitaciones más significativas se refieren a su entrega no oportuna y a que algunos equipos (máquina de escribir, calculadoras, vehículos) fueron detenidos en la Oficina del IICA en el país.

Cambios en el medio ambiente del proyecto

a. Naturaleza y magnitud del problema

No ha habido cambios.

b. Validez de la factibilidad original.

No ha habido cambios

c. Demanda y oferta de los productos del proyecto

No ha habido cambios

d. Política de precios e incentivos que afectan los productos

No ha habido cambios.

e. Prioridades del país e IICA

El país está diseñando una metodología para el desarrollo de paquetes tecnológicos al estido del ICTA de Guatemala, para su

aplicación en todo el país. En esta circunstancia, es conveniente que el proyecto se vincule estrechamente al organismo encargado de esta actividad que ha decidido el Gobierno, para evitar una posible baja en el interés de la Secretaría de Recursos Naturales en la atención adecuada del proyecto. El IICA mantiene la prioridad asignada al proyecto.

f. Organismos y funcionarios vinculados al proyecto

No ha habido cambios.

2.2.2 Recomendaciones

Los resultados indicados han puesto en evidencia la conveniencia de rediseñar el proyecto con una doble finalidad.

a. Para enmarcalo dentro del contexto de acciones conducentes al objetivo global de la consolidación económica y política de las áreas fronterizas con el Salvador.

b. Para darle coherencia a las actividades previstas y los productos esperados con el objetivo sectorial o propósito del proyecto que, evidentemente dentro del contexto global, debe de redefinirse y precisarse el "incremento en el valor y volumen de producción agropecuaria consumida y exportada en La Paz".

A la luz de los resultados y finalidades expuestos, se recomienda rediseñar el proyecto en cinco subproyectos: Sistema Gerencial, Organización Campesina, Incremento de la productividad agropecuaria, Utilización de aguas y tierras y Sistema de Comercialización.

ANEXO B

CULTIVO: PAPA

PROPOSITO: Saber:

1) ¿Cuáles son las variedades mejores en cada localidad?.
2) ¿Cuál semilla está limpia?.
3) ¿Qué efectos tienen los insumos?.
4) Si hay una interacción dentro de variedades e insumos.

NUMERO DE ENSAYOS:	1
NUMERO DE LOCALIDADES:	6 (2/Municipio)
NUMERO DE REPLICACIONES:	12(2/Localidad)
DISEÑO EXPERIMENTAL:	Bloques al azar
DISEÑO DE TRATAMIENTO:	Split-plot
TRATAMIENTOS:	Whole-plot: Factores culturales
	a) insumos *
	b) sin insumos**
	Sub-plot: Variedades (4)

---

* Insumos: incluyen fertilizante, control de plagas.

** Sin insumos: no incluyen fertilizantes, tampoco control de plagas (malezas controladas con azadón).

ANEXO A

AÑOS

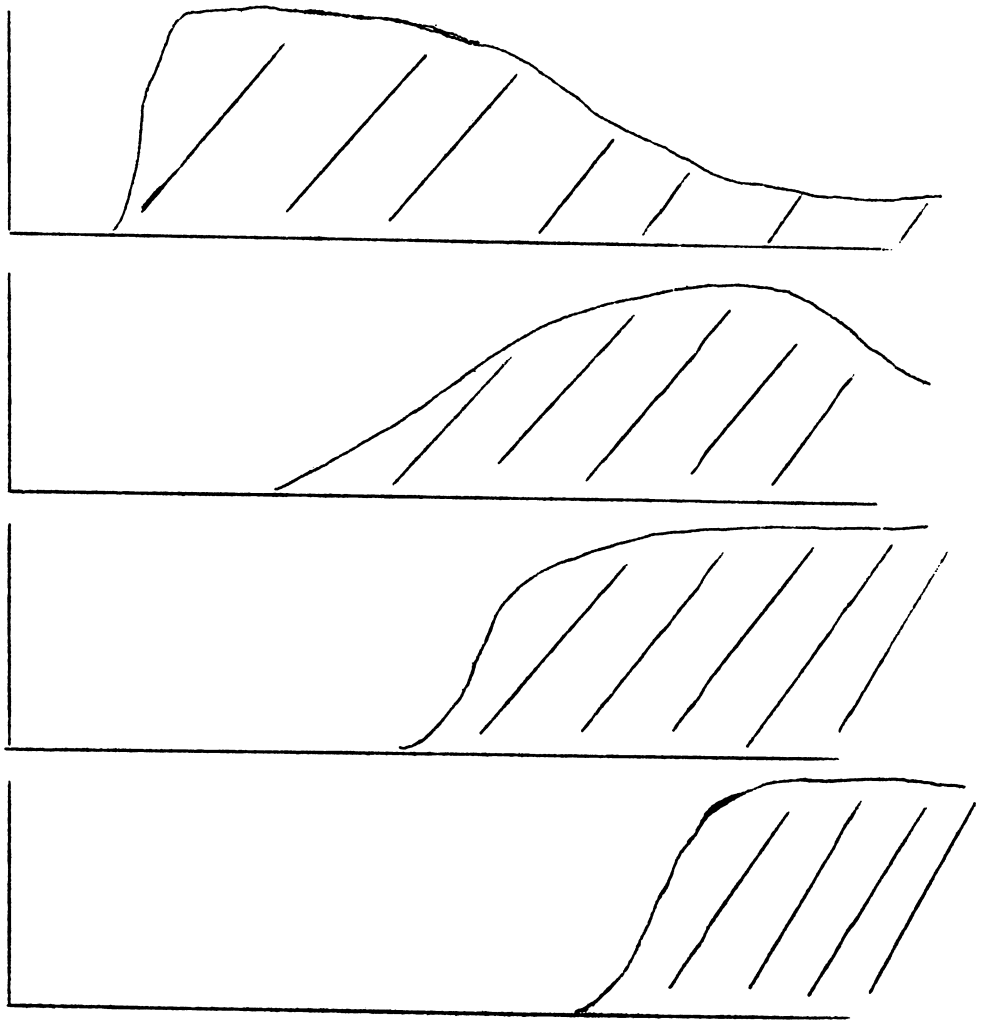
ACTIVIDADES 1977 1978 1979 1980 1981

1) Investigación y experimentación aplicada en el campo.

2) Prueba de resultados de 1) (dirigida por Ministerio dcon participación de agricultores.).

3) Pruebas de adopción de resultados de 2) Promición-evaluación
-el agricultor toma responsabilidad
-asesoría del Ministerio

4) Extensión a nivel mayor



ANEXO C

CULTIVO:	MAIZ (monocultivo)
PROPOSITO:	Saber:
	1) ¿Cuáles son las variedades mejores?.
	2) El efecto de espaciamiento.
	3) El efecto de insumos.
	4) La interacción dentro de espaciamiento e insumos.
	5) La interacción dentro de variedades y factores culturales.
NUMERO DE ENSAYOS:	1
NUMERO DE LOCALIDADES:	6
NUMERO DE REPLICACIONES:	12 (2/Localidad)
DISEÑO EXPERIMENTAL:	Bloques al azar
DISEÑO DE TRATAMIENTOS:	Split-plot
TRATAMIENTOS:	Whole-plot: Factores culturales
	a) espaciamiento tradicional con insumos
	b) espaciamiento tradicional sin insumos
	c) espaciamiento nuevo con insumos
	d) espaciamiento nuevo sin insumos
	Sub-plots: Variedades
	a) línea local (X_1)
	b) línea local (X_2)
	c) variedad
	c) variedad (Y_1)
	d) variedad (Y_2)

ANEXO D

CULTIVO:	FRIJOL (Monocultivo)
PROPOSITO:	Saber: 1) ¿Cuáles son las variedades para estudiar en detalle?. 2) ¿Qué efecto tienen los insumos, generalmente?. 3) La interacción dentro de variedades e insumos.
NUMERO DE ENSAYOS:	2
	Ensayo N° 1: Inspección de variedades
NUMERO DE LOCALIDADES:	3
NUMERO DE REPLICACIONES:	3 (1/Localidad)
DISEÑO EXPERIMENTAL:	Bloques al azar
DISEÑO DE TRATAMIENTOS:	Split-plot
TRATAMIENTOS:	Whole-plot: Factores culturales a) con insumos b) sin insumos Sub-plot: Variedades (75) a) 72 introducciones b) 3 líneas locales

ANEXO E

CULTIVO:	FRIJOL (Monocultivo) cont.
PROPOSITO:	Saber los efectos de variedades, insumos, espaciamientos y las interacciones dentro de los tres factores.
ENSAYO N° 2	Estudio sobre el efecto de variedades y factores culturales.
NUMERO DE LOCALIDADES:	6 (2/Municipio)
NUMERO DE REPLICACIONES:	12(2/Localidad)
DISEÑO EXPERIMENTAL:	Bloques al azar
DISEÑO DE TRATAMIENTOS:	Split-plot
TRATAMIENTOS:	Whole-plot: Factores culturales

a) alta densidad + insumos
b) alta densidad - insumos
c) media densidad+ insumos
d) media densidad- insumos

Sub-plots: Variedades (6)

a) local (X_1)
b) local (X_2)
c) variedad (R_1) rojo
d) variedad (R_2) rojo
e) variedad (N_1) negro
f) variedad (N_2) negro

ANEXO F

CULTIVO:	FRIJOL Y MAIZ ASOCIADOS
PROPOSITO:	Saber el efecto de espaciamiento, variedades, insumos y las interacciones y además comparar los datos de los monocultivos con los asociados para saber el mejor uso de la superficie.
NUMERO DE ENSAYOS:	1
NUMERO DE LOCALIDADES:	6 (2/Municipio)
NUMERO DE REPLICACIONES:	12(2/Localidad)
DISEÑO EXPERIMENTAL:	Bloques al azar
DISEÑO DE TRATAMIENTOS:	Split-plot
TRATAMIENTOS:	Whole-plot Espaciamiento (2) a) zurcos de 8-=100 cm. b) tradicional Sub-plot: Factorial de 2 variedades de maíz (1 local y 1 nueva). 2 variedades de frijol (1 local,1 nueva). 2 niveles de insumos (con insumos, sin insumos).

IV. INFORME DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA DEL "PROYECTO DE COOPERACION TECNICA PARA LA PLANIFICACION DE EMPRESAS ASOCIATIVAS DE PRODUCTORES AGROPECUARIOS".

B. Grupo Panamá

1. Introducción

1.1 Antecedentes

El presente informe es el resultado de la evaluación del "Proyecto de Cooperación Técnica para la Planificación de Empresas Asociativas de Productores Agropecuarios" de Panamá y corresponde a la materialización de los aspectos teóricos discutidos en el "Taller de Análisis y Seguimiento de los Proyectos del Fondo Simón Bolívar", realizado por el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas-OEA.

La evaluación fue realizada por:

a. Procopio Gómez de Oliveira Belchior, Ingeniero Agrónomo, Profesor de la Escuela Interamericana de Administración Pública de la Fundación Getulio Vargas en Río de Janeiro, Brasil.

b. Leonel González, Economista de UNICOP de Guatemala

Además, en el aspecto de supervisión se contó con la colaboración de:

a. Malcolm H. MacDonald, Economista Agrícola, Subdirector General Adjunto de Operaciones del IICA.

b. José Luis Bareiro, Ingeniero Agrónomo, Especialista del FSB, administrado por el IICA.

El equipo de técnicos listado anteriormente, se trasladó el día 29 de noviembre de 1977 a Panamá, en donde mantuvo contacto con el personal de la Oficina del IICA en ese país, con diversas autoridades locales y con agricultores de varias empresas asociativas de productores agropecuarios, conforme se detalla más adelante.

1.2 Objetivos de la evaluación

El objetivo de la evaluación sobre la marcha del proyecto, fue determinar su grado de avance, impactos y estado de

ejecución. Para estos efectos se utilizó la metodología propuesta en el citado taller, la cual cubre los siguientes aspectos.

a. Diseño del proyecto.

b. El medio ambiente del proyecto.

c. Desarrollo y ejecución del proyecto

d. Administración y manejo del proyecto.

1.3 Metodología usada en la evaluación

Después de realizar el análisis de la información secundaria disponible, se elaboró el Plan de Trabajo a seguir, el cual incluye entrevistas con diversas personas, representantes de la clientela del proyecto, personal técnico del FSB y funcionarios del proyecto, de las entidades de contraparte y personal clave de otras instituciones nacionales participantes.

Posteriormente, el grupo elaboró una lista de preguntas para llevar a cabo las entrevistas, formales e informales. Durante las entrevistas, se contó con la participación del responsable del proyecto del FSB.

Finalmente, se procedió a la elaboración del informe preliminar, el cual después de haber sido revisado y haberse incorporado en el mismo las sugerencias y modificaciones pertinentes, se presenta en su etapa final, con la inclusión de las conclusiones y recomendaciones correspondientes.

1.4 Entrevistas realizadas

Para la obtención de la información primaria, se entrevistaron las siguientes personas:

-Noel García, Director de la Oficina del IICA en Panamá.

-Raúl Montiel, Ingeniero Agrónomo, Especialista en Administración Rural de la Oficina del IICA en Panamá y responsable del proyecto del FSB.

-Siomy Wong, Ingeniero Agrónomo, Encargado de la Jefatura del Departamento de Gestión de Empresas del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

-Rolando Guillén, Ingeniero Agrónomo y Jefe del Departamento de Planificación Sectorial del MIDA.

-Franklin Sotillo, Ingeniero Agrónomo y Jefe de la Sección de la 4a. Región de Desarrollo Social del MIDA.

-Asentamiento "Grupo Oriente" de la Región de Chiriquí.

-Compañía Bananera de Panamá (COBAPA), empresa estatal en Chiriquí.

-Asentamiento "Grupo Indígena" de la región de Chiriquí.

-Banco de Desarrollo Agropecuario.

1.5 Limitaciones de la evaluación

En la elaboración de la evaluación, se tuvo las siguientes limitaciones:

a. Poco tiempo para la elaboración de preguntas a ser formuladas y para la recolección de información, así como para visitar a un número mayor de empresas asociativas.

b. Deficultad de la mayoría de los entrevistadores para exponer en forma clara y fluída su participación y opinión sobre el proyecto.

c. Precaria existencia de un sistema organizado de información cuantificada del proyecto, tanto por parte del IICA (Oficina en Panamá y Santiago de Veraguas), como por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) y el Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA).

d. Dificultad de encontrar informantes disponibles que pudieran proporcionar información, datos en forma objetiva y sin sesgo del proyecto.

2. Resultado de la Evaluación

Siguiendo los lineamientos de la metodología de evaluación sobre la marcha de proyectos elaborados por el IICA, se obtuvieron los siguientes resultados:

2.1 Diseño del proyecto

a. Se estima que cuando el proyecto se elaboró, estaban claramente definidos el problema y sus factores causales, con los datos disponibles a esa fecha. Sin embargo, durante su ejecución, se verificó que los mismos eran más amplios, razón por la cual el proyecto apareció como si hubiera atendido solamente parte de esos problemas.

b. Los objetivos del gobierno del país a través del Plan Nacional Administrativo para las Empresas Asociativas Campesinas de Producción Agropecuaria, elaborado en julio de 1977, fueron definidas en función de los objetivos del Proyecto del FSB, habiendo pasado a ser coincidentes.

c. Las metas anuales del proyecto, no están bien cuantificadas en el Convenio, en el Proyecto y en los Planes Operativos anuales.

d. Los productos finales e intermedios del proyecto, están relativamente definidos.

e. Las actividades que se están realizando y aquellas que aún deberán iniciarse, tienden a cumplir sus objetivos dentro del período previsto en el cronograma, sin haber imprevistos que puedan afectar su realización.

f. En el Plan Nacional Administrativo del país y en los Planes Operativos anuales del IICA, las acciones están relativamente definidas.

g. En el Plan Nacional Administrativo del país y en los Planes Operativos anuales del IICA, están bien definidos los beneficiarios: los integrantes de los Asentamientos y las instituciones contrapartes del país.

h. El área geográfica del proyecto, está perfectamente delimitada.

i. No hay en el proyecto un conjunto definido de indicadores objetivamente verificables.

j. Existe una estructura de relaciones informales muy positivas, envolviendo el MIDA y el IICA-FSB, sin embargo, no existe un documento que defina las atribuciones, funciones y responsabilidades.

2.2 El medio ambiente del proyecto está perfectamente identificadas con el proyecto.
Desde el inicio del proyecto, hasta la fecha de este informe, no hubo cambios en el medio ambiente que afectaran el desarrollo de la ejecución del proyecto. Todo indica, sin embargo, que se están delineando alteraciones de políticas del MIDA y del del BDA, no sólo en lo relacionado a los asentamientos, sino también en la amplitud del apoyo al proyecto, como efecto de los primeros resultados obtenidos.

En vista de eso, se podrán prever influencias ambientales en un futuro próximo.

2.3 Progreso del proyecto

A la fecha, se puede estimar que los objetivos del proyecto han sido cumplidos en las siguientes proporciones:

a. Implantación de planes perfeccionados de exploración: cumplido 100%.

b. Mecanismo de seguimiento del proyecto: previsto para ser iniciado en diciembre de 1977.

c. Implantación de la globalización de las informaciones sobre necesidad de insumos y créditos por regiones y al nivel nacional: cumplido 100%.

d. Realización de programas de capacitación de técnicos y beneficiarios del proceso de asentamientos: en ejecución con fecha de terminación prevista para diciembre de 1977.

e. Fortalecimiento de la Dirección de Desarrollo Social del MIDA para que pueda cumplir la función de coordinar las acciones interinstitucionales: el aumento de personal técnico de la Dirección de Desarrollo Social del MIDA y las demostraciones de apoyo a esa entidad, dadas por las autoridades jerárquicamente superiores o coparticipantes, llevan a creer que fue logrado un nivel satisfactorio de fortalecimiento de la Dirección de Desarrollo Social del MIDA, que podrá conducir a la consecución de los objetivos sectoriales.

2.4 Aspectos gerenciales del proyecto

a. Institucionales y de Manejo

i. Los técnicos de las instituciones de contraparte del país, están identificados con el proyecto, concientes del papel que les corresponde en el desarrollo del mismo y cumpliendo las funciones que le son atribuidas semanalmente.

ii. El proceso de toma de decisiones está funcionando con eficiencia pero de manera informal, sintiéndose la falta, como en toda administración del proyecto, de un documento que defina las funciones, atribuciones, responsabilidades del personal y procedimientos del proyecto por parte del IICA, el MIDA y el BDA.

b. Financieros

Los recursos consignados al proyecto por el IICA, fueron adecuados no solamente en cuanto a las necesidades, sino también en relación a la distribución del presupuesto entre gastos de personal y de operación, los cuales fueron los siguientes:

	1976/77	1977/78
Personal	70%	50%
Costos de Operación	14%	44%
Equipo	7%	-
Servicios Generales	9%	6%
	100%	100%

El Presupussto 1977/78 muestra un gran incremento para Operaciones, lo cual demuestra la dinamización de las actividades para el presente año presupuestario.

En relación al MIDA, a pesar de no conocerse la distribución de los gastos, se informó que los recursos asignados para el próximo ejercicio serán cuadruplicados en relación a los del año 1977.

c. Personal

i. El personal del IICA y del MIDA, que está actualmente trabajando en el proyecto, se considera suficiente para llevar a cabo las actividades del proyecto, existiendo un alto grado de participación del equipo técnico del IICA. Sin embargo, si hubiera una ampliación del proyecto, será necesario incrementar el personal técnico y administrativo.

ii. El tiempo limitado en que el grupo estuvo en contacto con el personal del MIDA y del IICA, no permitió evaluar el espíritu de trabajo del grupo existente.

iii. Las funciones del personal del IICA y del MIDA, están definidas en las respectivas estructuras y las labores a corto plazo. Las funciones del personal del MIDA, son definidas en reuniones semanales con la presencia del responsable del proyecto del FSB.

iv. Normalmente, existe un apoyo adecuado de secretaría que es reforzado en las épocas de gran volumen de trabajo.

v. Tanto el IICA, como el MIDA, buscan facilitar la ejecución de las actividades del proyecto.

vi. Durante los rápidos contactos mantenidos, fue posible verificar que la Oficina del IICA (tanto el personal internacional, como el nacional), dan apoyo para la ejecución del proyecto.

vii. En el comienzo, el proyecto del MIDA, contaba con tres funcionarios a nivel nacional, personal que posteriormente fue aumentado paulatinamente, contándose a la fecha con catorce funcionarios a nivel del MIDA-Central y once contadores públicos que dependen de la Dirección Nacional y que actualmente están prestando servicios en las diferentes regiones.

viii. A nivel nacional, el personal del MIDA, se considera calificado para el proyecto. A nivel regional, existe personal en cantidad suficiente pero de bajo nivel teórico y de instrucción formal estando el MIDA conciente de esas dificultades y esperando resolverlas en un futuro proximo.

d. Recursos físicos

El proyecto dispone del equipo mínimo necesario para su éxito. Los dos vehículos que el MIDA proporcionó al proyecto tuvieron un tratamiento especial en el país, siendo los únicos que no están integrados en el "pool" de transportes establecido por Decreto Gubernamental de Panamá.

En relación a "Suministros", se estableció que existe cooperación entre el IICA y el MIDA, a fin de complementar las deficiencias eventuales.

3. Conclusiones

Concluida la evaluación, se llegó a las siguientes conclusiones:

a. No existe una estructura de proyecto como tal, ni hay conciencia de lo que es un proyecto (en el IICA y el MIDA) sólo existe una serie de actividades realizadas por las estructuras formales existentes en las instituciones.

b. No existe un documento que defina las funciones, atribuciones y responsabilidades, ni un sistema de informaciones gerenciales.

c. La realización del diagnóstico para la evaluación en una muestra de 72 asentamientos en ocho regiones, de diez

existentes, constituyó un marco y una gran contribución del proyecto para el conocimiento de la realidad y la planificación y programación de las acciones futuras, reconocidas por todas las autoridades entrevistadas.

d. El ensayo de la implantación de los Planes de Explotación (PLEX), constituyó otra notable contribución del proyecto del FSB.

e. Finalmente, el entrenamiento dado al personal del MIDA, pone de manifiesto que el proyecto viene logrando el progreso esperado, lo cual es confirmado por el deseo de las autoridades del MIDA y del BDA de estudiar la ampliación de la cooperación del IICA.

f. Con respecto a los pobres resultados económicos de las empresas asociativas, las conclusiones derivadas, conducen a las siguientes causas, isoladas o interactuantes:

   i. Mala calidad de los suelos y con vocación inadecuada para la exploración agrícola en forma económica.

   ii. Exceso de mano de obra, incapaz de ser absorbida en las empresas asociativas, tanto en las parcelas colectivas como en las individuales, con el actual programa de trabajo.

   iii. Poca diversificación de la producción, la cual está casi restringida a arroz, sorgo y maíz.

   iv. Dificultad en llevar a cabo el proceso de producción y comercialización de productos alternativos, debido a los cultivos tradicionales de los campesinos y a la política de producción y de crédito del gobierno.

   v. Baja capacidad gerencial, a pesar de un razonable grado de instrucción formal en la mayoría de los ecampesinos.

   vi. Existencia de deudas considerables al BDA, en la mayoría de las empresas asociativas, debido a los problemas encontrados durante la implantación, además de la inexperiencia del MIDA en la política y administración de los asentamientos. Tales deudas han sido incluidas anualmente como gastos de producción y conducen a un resultado anual negativo, con reflejos desestimulantes en las empresas que ya presentan ganancias y que tendrían posibilidad de amortiguar la deuda en condiciones a ser estudiadas.

4. Recomendaciones

a. Redefinir y rediseñar el proyecto, en virtud de que los documentos de los proyectos (IICA y MIDA), se presentan muy resumidos, no incluyen su justificación técnica, económica, social, política e institucional. No definen de manera objetivamente verificable los indicadores para alcances de los logros y llevar a cabo su seguimiento y evaluación de objetivos, propósitos, productos y actividades, ni presentan los supuestos importantes factores limitantes.

b. Que el gobierno designe a una persona con la única atribución de dirigir la ejecución del proyecto.

c. Diseñar e implementar en el proyecto sistemas de información y gerencial para que en cualquier momento, con facilidad y rapidez, se disponga de la información necesaria para el seguimiento del mismo.

d. Implementar e instalar un sistema de seguimiento y monitoreo y de evaluación, a efecto de hacerle el seguimiento al proyecto en forma permanente y evaluarlo cada año hasta su complementación.

e. Realización de cursos intensivos de administración de proyectos, para el personal del IICA y de los países, involucrados en el proyecto del FSB.

f. Llevar a cabo una revisión del esquema metodológico para el desarrollo del diagnóstico de los asentamientos o empresas rurales, que pueda servir para otros proyectos.

g. Llevar a cabo las correcciones necesarias en el Sistema Unificado de Registro (SUR) para que éste pueda proporcionar elementos actualizados de diagnóstico y de seguimiento del proyecto-país.

h. Desarrollo de un estudio conjunto con el MIDA y el BDA, a fin de buscar alternativas de solución al problema de las deudas de las empresas asociativas, pudiéndose considerar la hipótesis,para las empresas que demuestren potencialidad, de que esas deudas constituyen una cuenta de pasivo y pueden ser canceladas en un período de 5 a 15 años, cobrándose un interés simbólico.

i. Llevar a cabo un censo de las empresas asociativas y abrir un registro completo de cartas, una de éstas (Kardex) a efecto de

contar con los elementos de información necesarios para fines de política de desarrollo, seguimiento y control. Este registro debe incluir extensión total del asentamiento, sembrado (por cultivos), número de familias con sus nombres,etc.

j. Prestar el apoyo necesario al proyecto en virtud de su importancia para Panamá y el interés del Gobierno en desarrollar el país a través del desarrollo de las empresas asociativas. Si se prueba la hipótesis de que este modelo de producción asociativa es el más indicado, ésto saldrá del diagnóstico.

IV. INFORME DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA DEL "PROYECTO FOMENTO DE LA PRODUCCION AGROINDUSTRIAL DE LA QUINUA EN PUNO"

C. Grupo Perú

1. Introducción

1.1 Antecedentes

La evaluación del "Proyecto Fomento de la Producción Agroindustrial de la quinua en Puno", República del Perú, tiene por objeto verificar en el campo los resultados obtenidos en el desarrollo del proyecto, detectar los problemas u obstáculos que puedan limitar las acciones y resultados que permitan introducir sobre la marcha, las innovaciones necesarias a fin de eliminar los obstáculos que afectan su normal desarrollo.

Para efectuar el trabajo de evaluación, se ha contado con los siguientes instrumentos:

a. Convenio entre el Ministerio de Alimentación de Perú y el IICA.

b. Proyecto del Fondo Simón Bolívar - Perú.

c. Informes técnicos trimestrales sobre el avance del Proyecto.

d. Exposiciones verbales por parte de encargados del Proyecto, personal de campo y personal de apoyo ocasional.

e. Visitas a las áreas de experimentación y ejecución.

f. Entrevistas personales con beneficiarios del Proyecto y el personal técnico destacado en la zona por parte del Ministerio de Alimentación y el FSB.

1.2 Orígenes del Proyecto

El Proyecto tuvo su iniciación formal con la firma de un convenio entre el Ministerio de Alimentación del Perú y el IICA-OEA, efectuada el 28 de junio de 1977. Las acciones concurrentes a su ejecución fueron iniciadas en el mes de octubre de 1976 en base a un Acuerdo Provisional de Operación, suscrito por ambas instituciones con fecha 30 de setiembre de 1976.

En el Convenio se establece que su duración será de un año a partir de su firma y que será renovable automáticamente si ninguna de las partes lo denuncia con tres meses de anticipación (Cláusula N° 4), a la fecha ha sido renovado por un año más en base a carta de entendimiento en que se fija la fecha del 1° de julio de 1977 como la nueva fecha de renovación del Convenio mencionado.

2. Diseño del Proyecto

2.1 Definición del Problema

A nivel de país, el problema está definido en los siguientes términos:

a. Hay una baja producción de alimentos en relación con las necesidades del país.

b. Existe una dependencia externa para el abastecimiento de productos básicos y de materias primas con sus consecuentes efectos negativos en la balanza comercial.

c. Hay un desbalance calórico en la alimentación, el cual tiene caracteres más críticos en el sector de Puno.

d. Hay desorganización en el abastecimiento y comercialización de los productos.

e. Falta de infraestructura para la industrialización y comercialización.

f. Hábitos de consumo inadecuados.

Aún cuando no contamos con los datos estadísticos que apoyen estas afirmaciones, asumimos que éstas están bien fundamentadas, ya que no es problema exclusivo de Puno ni del Perú, sino de una situación generalizada en los países latinoamericanos. Sin embargo, son tan generales que pueden aplicarse a cualquier programa agrícola sin que sean exclusivas para un proyecto de producción de quinua.

A nivel del IICA, el problema lo encontramos planteado en forma implícita de la siguiente manera:

-Es evidente una falta de capacidad institucional para resolver el problema alimentario del país.

-No existen los proyectos necesarios técnicamente elaborados para ejecutar programas de producción de alimentos.

2.2 Objetivos del Proyecto

2.2.1 Objetivos generales

En términos generales, el objetivo del país es aumentar la producción de quinua en la zona de Puno, mediante el incremento de áreas y el mejoramiento de la productividad. Este objetivo es congruente con el Plan de Desarrollo del Sector Alimentario; pero no parece globalizante frente al problema presentado.

Por su parte, los objetivos del IICA están definidos en el Proyecto de la siguiente manera:

a. Colaborar con el Ministerio de Alimentación en la preparación de un estudio de factibilidad para la producción de quinua.

b. Apoyar al mismo Ministerio en todas las acciones tendientes al fomento de la producción agroindustrial de la quinua en el Departamento de Puno (Número 2.1 del Proyecto).

En primer lugar, parece conveniente determinar prioridades entre los objetivos, para luego desarrollar las acciones. Además, parece que existe una confusión entre los objetivos del país y los del IICA, pues de acuerdo a las entrevistas efectuadas, se interpreta que "las acciones tendientes al fomento de la producción agroindustrial de la quinua" deberán realizarse mediante el financiamiento por parte del IICA, por ejemplo: la adquisición de maquinaria para la industrialización de la quinua.

La redacción que se ha dado a dicha cláusula permite que de esa interpretación al Proyecto, pues, para llevar adelante el segundo objetivo es imprescindible haber terminado el primero, o sea, el estudio, esto está implícito en la parte del Convenio que dice que el Proyecto puede extenderse después de que el estudio de factibilidad esté terminado, más aún, si ese estudio de factibilidad sirve para establecer objetivos. Por lo tanto, se sugiere que el segundo objetivo cambie para que sea consistente con el Plan General del IICA y se convierta en objetivo primario. Se sugiere que este objetivo debería ser revisado teniendo en cuenta los resultados del estudio.

2.2.2 Objetivos específicos

En el desglose de objetivos específicos del Proyecto, hace falta enumerar algunos que se están planteando en la ejecución; por otro lado, aparecen señalados como específicos, ciertos objetivos generales y que no pueden cuantificarse en la forma en que han sido planteados en el Proyecto. Entre los objetivos específicos planteados en el numeral 2.1 del Proyecto, aparece el 2.1.9 que literalmente dice: "Colaborar y apoyar al Ministerio de Alimentación en sus acciones tendientes a poner en marcha un programa de mejoramiento del cultivo orientado a pequeños agricultores y que comprende subproyectos de fomento de la producción, investigación, industrialización y comercialización de la quinua".

Este objetivo es muy general y no específico; por el contrario, de él pueden desglosarse otros objetivos específicos que no han sido incluidos en el Proyecto.

2.3 Cuantificación de Metas Anuales del Proyecto

Las metas del proyecto han sido fijadas para cada uno de los cuatro subproyectos que lo integran; estas metas corresponden a la campaña 1976-77.

Sin embargo, como producto final se han fijado metas a cada subproyecto, las cuales se han desglosado en porcentajes de cumplimiento en un Programa de Trabajo de cinco años que se inicia con la campaña 1976-77 y se termina en la de 1980-81.

En este Programa se establece que en la campaña 1980-81 quedarán cumplidas al 100% las metas del Proyecto, a excepción de las del Programa de Semilleros Oficiales y las de comercialización, que deberán cumplirse al 100% en la campaña 1979-80.

Por consiguiente, en este Programa se prevé que el Estudio de Factibilidad será elaborado en forma escalonada durante los cinco años de la siguiente manera:

1976-77	10%
1977-78	40%
1978-79	50%
1979-80	90%
1980-81	100%

A nuestro criterio, este Estudio de Factibilidad es de suma urgencia y deberá completarse antes de junio de 1978, en vista de que

sus resultados dependerán, no sólo la fijación definitiva de las metas y acciones del Proyecto, sino que permitirá determinar la validez del enfoque del mismo.

No se ignoran las dificultades de elaborar un Estudio de Factibilidad con las informaciones de que se dispone a la fecha, pero deberán apresurarse las investigaciones y estudios necesarios a fin de poder contar con un instrumento que permita las decisiones sobre una base más técnica. En el primer caso, puede servir como base del desarrollo del Proyecto IICA; en el segundo caso, puede servir como base para revisar los programas y objetivos del país. Por otro lado, el país posiblemente no quiera cambiar o revisar el objetivo de aumentar la producción de la quinua, antes del fin del Proyecto del IICA.

2.4 Producto Final y Productos Intermedios

Parece haber inconsistencia entre lo que se considera producto final y productos intermedios del Proyecto ya que, por una parte, se está considerando el estudio de factibilidad como un producto final y, por otro lado, se dice que el proyecto podrá extenderse después del primer año, de acuerdo a los resultados de dicho estudio, lo cual lo convierte en un producto intermedio.

2.5 Duración del Proyecto

Ni en el Convenio ni en el Proyecto se especifica en forma definitiva el tiempo de duración del Proyecto, concretándose a señalar un período inicial de un año, el cual sería ampliado automáticamente si no lo denuncia ninguna de las partes con tres meses de anticipación. Sin embargo, en el Programa de Trabajo se establece una duración de cinco años.

A nuestro juicio, las metas que se han fijado en este Programa de Trabajo deben considerarse como tentativas hasta no haber completado el estudio de factibilidad. Tomando como válida esta premisa, se estima que estas metas están siendo cumplidas en lo pertinente.

2.6 Definición de Acciones y Beneficiarios

En el Proyecto se encuentra un desglose de acciones del país para cada subproyecto para la campaña 1976-77. Se estima que estas acciones sólo tienen cumplimientos parciales y que son válidas para los años subsiguientes.

Los beneficiarios del Proyecto si se encuentran bien identificados, aun cuando su cuantificación, en el caso de los productores especialmente, deberá ser hecha en el estudio de factibilidad.

2.7 Area del Proyecto

Tanto la superficie que cubrirá el Proyecto como los volúmenes de producción, no pueden ser definidos hasta no tener completados, por lo menos, el estudio de mercado y los programas de investigación aplicada que pueden definir la tecnología que se utilizará en el Proyecto.

2.8 Organismos de Contraparte

Hay una definición muy clara del organismo de contraparte que es el Ministerio de Alimentación, cuyas acciones se desarrollan a través de la Dirección General de Producción y Zona de Alimentación XII, ubicada en Puno.

Se cuenta además, con el apoyo de la Dirección General de Investigación Agropecuaria, la Dirección General de Comercialización, el Instituto de Investigaciones Agroindustriales, la Universidad Nacional Técnica del Altiplano y la Oficina del Productor y Consumidor (OPC).

3. Cambios en el Medio Ambiente del Proyecto

3.1 Naturaleza y Magnitud del Problema

Partiendo de la concepción original de la naturaleza y magnitud del problema por parte del país, puede afirmarse que ésta no ha cambiado desde su inicio a la fecha actual y que la calificación en la escala de prioridades sigue siendo la misma.

Sin embargo, a juicio del IICA, el problema no se resuelve con el aumento de la producción de la quinua sino que con un tratamiento integral, tomando la explotación (finca) como un todo. Nuestra opinión es concordante con esta nueva concepción del problema, lo cual necesariamente tendrá que ampliar su magnitud.

En base a las visitas de campo y las entrevistas efectuadas, lo mismo que por las experiencias observadas en casos similares, podemos afirmar que el problema debe plantearse como una situación integral que requiere soluciones globales en organización, producción, comercialización, investigación y posiblemente, industrialización.

Este nuevo enfoque del problema, necesariamente hace cambiar la factibilidad original del pProyecto en todos sus aspectos, introduciendo cambios en los objetivos y metas específicas.

3.2 Condiciones Físicas y Ambientales

Los cambios en las condiciones físicas, específicamente la sequía que se presentó en la campaña 1976-77, hizo que las siembras disminuyeran en un 30 ó 40%. Además, los días 29 y 30 de noviembre 1977, se presentó una helada cuyos efectos aun no han sido evaluados; sin embargo, por inspecciones oculares realizadas en el campo, se nota que los efectos negativos causados por esta helada han sido mínimos y en ciertos casos ha producido los efectos de un deshije natural.

3.3 Oferta y Demanda

No se han presentado situaciones que afecten en forma significativa la oferta y la demanda de la quinua del Proyecto. Hasta el momento, la producción comercializada fuera de la zona se acopia en Puno y de allí es enviada al mercado de Lima. Se estima que en esta forma se ha comercializado alrededor de un 20% de la producción total de la zona.

3.4 Políticas de Precios Fiscales, etc.

La política de precios seguida con la quinua ha tenido efectos positivos, ya que se ha fijado un precio-estímulo para los productores. Debido a la falta de datos confiables sobre los costos de producción de la quinua, no puede al momento establecerse si los precios-estímulo fijados actualmente son los adecuados para garantizar una rentabilidad aceptable para los productores. En todo caso, deberá adelantarse más sobre la investigación aplicada a fin de poder recomendar las variedades más productivas y la tecnología adecuada para su cultivo. Esto, aparejado con una política de precios más acorde a la realidad de la producción y del mercado, tendrá efectos muy positivos en las expectativas del Proyecto.

3.5 Cambios Institucionales

A partir de su inicio y por su ubicación en el Ministerio de Alimentación, el proyecto ha tenido autonomía en lo técnico-administrativo y parcialmente en la parte financiera. Las expectativas sobre la posible fusión del Ministerio de Alimentación con el de Agricultura a partir del año próximo, son de que no producirán efectos negativos para el proyecto y que éste se continuará desarrollando en condiciones normales.

4. Análisis del Progreso

4.1 Objetivos Específicos

Para examinar el progreso en el logro de los objetivos específicos se examinarán separadamente los objetivos específicos señalados en cada subproyecto.

a. El Objetivo N° 1 (Pág. 6, Numeral 2.3.1-1 Proyecto).

Este objetivo prácticamente contiene todo el Proyecto y no se podría lograr sino hasta su finalización. En consecuencia, el cumplimiento de este objetivo no se ha logrado en el período que lleva de ejecución.

El Objetivo N° 2 consistía en promover la siembra en la campaña 1976-77 de un área de 5.000 Has. De acuerdo al informe presentado por el Ministerio de Alimentación sólo se sembraron 3.174 Has., equivalentes al 64%. Esto se debió a que la sequía sufrida en dicha campaña no permitió la siembra del 36% restante.

Objetivo N° 3. Se proponía sembrar 100 Has. de semilleros oficializados, lo cual se cumplió, habiéndose perdido únicamente 6.5 Has. por causa de la sequía. También se proponía poner en marcha dos plantas procesadoras, una en Juliaca y otra en Ilare, pero únicamente se instaló la de Juliaca.

Objetivo N° 4. Se proponía establecer la rentabilidad del cultivo pero por las mismas razones de la sequía no se lograron datos confiables y no se pudo cumplir con lo propuesto.

b. Subproyecto investigación

Los objetivos del proyecto de investigación y su cumplimiento se señalan en el Informe de Avance del Proyecto elaborado por el Centro de Investigaciones Agropecuarias - CRIA IV y la Universidad Nacional Técnica del Altiplano, con fecha de noviembre de 1977.(De acuerdo a este informe, los objetivos de este subproyecto se han cumplido en aproximádamente un 80%.

c. Subproyecto industrialización

Los objetivos de este subproyecto (Informe CRIA-Universidad), se han cumplido en aproximádamente un 50% pero se sigue trabajando activamente en su consecución por parte del Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IIA).

d. Subproyecto comercialización

En este subproyecto, el grado de cumplimiento de los objetivos específicos ha sido más limitado por las siguientes razones:

-No se cuenta con el personal suficiente para efectuar encuestas y otras actividades que son indispensables.

-El personal asignado no cuenta con la capacidad técnica necesaria para cumplir con los objetivos de este subproyecto.

-Hacen falta facilidades para la movilización del personal como por ejemplo, vehículos, combustible, equipo de difusión, etc.

-Es necesario un convenio con el Ministerio de Educación para lograr la colaboración de los Institutos Agropecuarios de la región en la recopilación de informaciones; actualmente se cuenta con la colaboración de esos institutos pero en forma muy limitada.

-No se cuenta con un programa continuo de capacitación por parte del IICA a nivel de técnicos y de productores-líderes que puedan hacerse cargo posteriormente de la comercialización de los productos.

4.2 Producto Final y Productos Intermedios

a. Como producto final se espera, entre otros, contar con un estudio de factibilidad cque comprenda como mínimo los siguientes aspectos:

-Oferta y demanda de la quinua

-Aspectos económicos de la compra-venta

-Canales de comercialización

-Rentabilidad comparativa del cultivo

-Sistemas de cultivo

-tecnología del proceso industrial presente

-aspectos institucionales y de política.

b. Con los datos disponibles a la fecha, se ha elaborado un documento de trabajo titulado Estudio de Preinversión que contiene los siguientes aspectos:

-Introducción
-Recursos productivos del área

-Análisis del cultivo de la quinua

-Planes alternativos de desarrollo

-Desarrollo de las alternativas

-Justificación del Proyecto

Este trabajo fue elaborado en el período comprendido entre el 14 de agosto y el 6 de octubre de 1977. Con el se pretende determinar principalmente las posibles alternativas para incrementar el cultivo de la quinua y su transformación industrial, con el objeto de aumentar los ingresos de los agricultores de la zona.

Este documento, si bien no puede ser considerado como un estudio de factibilidad, contiene los elementos principales que deben ser analizados, tanto por el IICA como por el Ministerio de Alimentación, la Universidad Nacional Técnica del Altiplano y todos los organismos involucrados en el Proyecto, los cuales deberán pronunciarse sobre su contenido. Debe tomarse en cuenta que este documento tiende a cumplir con los objetivos generales del IICA.

Los problemas tenidos con la sequía que se presentó en la campaña 1976-77 impidieron obtener datos confiables sobre rendimientos, costos de producción, producción de semillas, etc.,los cuales son indispensables para un estudio da factibilidad.

Los avances en la investigación están condicionados a la variable tiempo ya que se trata de un cultivo de una sola cosecha en el año. Las acciones en este campo se estiman que marchan a un ritmo normal y se espera obtener buenos resultados en la presente campaña si las condiciones naturales lo permiten.

Por otro lado, el lento avance en la investigación de mercado y mercadeo de productos, no permite al momento poder establecer en forma definitiva la dimensión recomendable del proyecto en cuanto a áreas y producción, precios probables y canales de comercialización aconsejables.

De igual manera, los resultados obtenidos a la fecha en la investigación sobre la industrialización de la quinua, no permiten establecer recomendaciones sobre la tecnología a utilizar en esta etapa de la producción ni una industrialización selectiva sobre usos y formas de consumo de la quinua para una mejor orientación del estudio de mercado.

Estas limitaciones retrasan la elaboración del estudio de factibilidad que tiene prioridad uno para el IICA y una calificación no bien definida en la escala de prioridades del país.

5. Conclusiones

a. En el Proyecto no está definido su período de duración y únicamente se señala que su duración será de un año renovable automáticamente si no hubiera denuncia con tres meses de antelación. Esta circunstancia no permite establecer metas escalonadas anuales ni definir con exactitud los beneficios finales pues la continuación del Proyecto estaría sujeta a la no denuncia en el plazo fijado.

b. En el Proyecto no se cuenta con un estudio de factibilidad y este se considera como uno de los objetivos principales del Proyecto. La falta de este documento es factor que limita la fijación de metas parciales y la duración misma del Proyecto. Por otro lado, los resultados que se van obteniendo en la investigación aplicada deben ser tomados como resultados de laboratorio y no deberían divulgarse masivamente hasta no ser evaluadas integral y comparativamente por medio del estudio de factibilidad.

c. La relación entre el problema del país que debe resolver el Proyecto y los objetivos planteados no es consecuente.

El problema del país es la baja producción de alimentos, dependencia externa para suministrarlos y alimentación calórica desbalanceada; los objetivos son aumentar la producción y productividad de la quinua en Puno. Estimamos que esta acción aislada a la quinua no resolvería el problema y, por el contrario, podría causar problemas discriminatorios en una zona en que las necesidades son generalmente comunes a todos los agricultores.

d. Uno de los factores positivos más importantes del Proyecto es haber logrado una coordinación institucional sobre entidades que tradicionalmente han actuado aisladamente; aun cuando cada una tiene actividades específicas, todas tienden a lograr el objetivo general ya modificado en el terreno en el sentido apuntado en la conclusión anterior.

e. No se dispone del equipo mínimo que garantice el éxito del Proyecto. En este sentido, se nota una confusión en el tipo de ayuda que puede proporcionar el IICA y el Ministerio insiste en que se le debería financiar la adquisición de maquinaria

para la industrialización de la quinua. En el más alto nivel del Ministerio, existe la opinión de que el IICA debería ser más flexible en permitir una redistribución en la utilización de sus fondos de acuerdo a las necesidades que se presenten.

f. Se estima que la ayuda del FSB al Proyecto es de mucha importancia, y que si el Fondo se retirara, se presentarían serios problemas en la continuidad del Proyecto, especialmente en el área de la investigación.

g. En el área de producción de la quinua, parece que los recursos son adecuados, pero la gente en el campo necesita ayuda en la identificación de mejores métodos de trabajo. Esto es diferente de la ayuda en el mismo trabajo que ellos hacen. El trabajo del IICA en esta área, no es suficientemente innovador. Un problema bastante grande es, cómo se puede aumentar la producción de la quinua como parte de un sistema de cultivos totales para finca.

6. Recomendaciones

a. El proceso de desarrollo de proyectos del FSB en Perú no cuenta con un período de planeamiento suficientemente adecuado, parece que se necesita una época de planeamiento de hasta un año. Si hay un Proyecto de cinco años, se debería dedicar hasta un año a un proceso de análisis institucional de la zona seleccionada, en el cual se identificaran claramente:

i. El problema o problemas del país y de la zona.

-Los objetivos del país para resolver los problemas en la zona.

-Cómo se relacionan los objetivos del país al problema.

-Las actividades institucionales que existen para resolver el problema.

-Los problemas institucionales.

ii. Desarrollar los objetivos generales y el Plan de Trabajo del Proyecto y discutirlo con el país para que así tengan un entendimiento bien claro del Proyecto del IICA.

b. El diseño del proyecto de quinua debería ser cambiado así:

i. El Proyecto debe ser más consistente con la estrategia general del IICA (i.e., mejoramiento institucional) y no debe actuar para cumplir funciones que deberían ser responsabilidades de las instituciones nacionales.

ii. Que los objetivos generales están claramente relacionados con los problemas institucionales den el país.

iii. El Plan de Trabajo debe ser desarrollado en base a un estudio de factibilidad de corto plazo que tenga como objetivo la identificación de los problemas institucionales en el área o zona de Puno.

iv. La estructura del Proyecto se simplificará por medio de la eliminación de subproyectos y metas, las cuales son lo mismo que los subojetivos. Las actividades deberían limitarse y los recursos y productos para cada actividad del IICA deben estar claramente identificados.

c. Ya que el país tiene como objetivo el de la producción de quinua, el IICA debería aceptar este objetivo y tratar de mejorar los trabajos de las instituciones para alcanzarlo, pero siempre dentro de un contexto de desarrollo regional rural. Si un estudio de factibilidad a largo plazo va a cuestionar este objetivo, es importante que el país esté dispuesto a aceptar este proceso de análisis.

d. Parece que la investigación de la producción de la quinua debería ser aumentada. Como el IICA no es una institución de financiamiento, tal vez sería mejor que desarrollara un plan de financiamiento de un programa de investigación. Para alcanzar este propósito, se necesita la ayuda de un grupo de consultores externos en áreas especializadas. La posibilidad de un Centro de Investigaciones de los Cultivos del Altiplano debería ser examinada en conjunto con otros organismos, los cuales tienen experiencia en esta área.

e. En el área de industrialización, un problema bastante serio es la escarificación de la quinua. Parece que el Proyecto de Investigación en esta área posiblemente no va a resolver el problema. Si el IICA no tiene recursos para financiar un programa de investigación más intensivo, valdría la pena buscar otros fondos y un grupo de agencias consultoras.

f. El estudio de factibilidad es, en su mayor parte, un programa de investigación económica de la producción, investigación, comercialización, industrialización, crédito, etc. Incluso así, es todavía muy superficial. Tal vez, un objetivo mejor sería el de desarrollar en el Ministerio de Alimentación un grupo que pueda llevar a cabo este tipo de programas El IICA puede asistir con el entrenamiento de los técnicos y ayudarlos con los primeros proyectos.

g. El definir claramente las necesidades del país y los mecanismos que ofrece el IICA como cooperación técnica, permitirá diferenciar el proyecto país del Proyecto del FSB, para no caer en el sistema de apoyar financieramente la ejecución de pequeñas actividades que pudieran ser solicitadas por el país, pero que de ninguna manera se podrían llamar acciones de "cooperación técnica".

GG/Jr.

V. RESUMEN

I. ANTECEDENTES

A. OBJETIVOS DEL DOCUMENTO

Los proyectos del Fondo Simón Bolívar (FSB) son proyectos del IICA y como tales deben estar sometidos a un proceso de evaluación periódica que permita ir conociendo sus logros e identificando aquellos factores negativos que están dificultando su desarrollo.

Con este objetivo la Subdirección General Adjunta de Operaciones diseñó una metodología que permitiese efectuar en términos operativos una evaluación sobre la marcha de estos proyectos. Dicha metodología posteriormente fue revisada por un grupo de especialistas y utilizada por ellos mismos a nivel de campo, evaluando los proyectos del FSB en Honduras, Panamá y Perú.

El documento que se presenta a continuación representa dicha metodología, a la cual se le han incorporado las observaciones que indicaron dichos especialistas, tanto en la revisión del marco teórico como de las evaluaciones realizadas a nivel de campo.

Este documento se desea que constituya una herramienta útil de trabajo para las personas involucradas en las actividades de evaluación de los proyectos del Fondo Simón Bolívar, de tal manera que a nivel de cada uno de los países se puedan ir verificando: los resultados obtenidos durante el desarrollo de cada proyecto y además los problemas u obstáculos que puedan estar limitando las acciones y resultados. Lo anterior permitirá introducir sobre la marcha, las innovaciones necesarias, a fin de eliminar estos impedimentos que estén afectando el normal desarrollo de los proyectos.

B. CARACTERISTICAS BASICAS DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR

Los proyectos del FSB deben considerarse como un esfuerzo de cooperación técnica participativa para contribuir al desarrollo agropecuario de los países de América Latina. En este mismo sentido "la esencia

de la cooperación técnica es lograr la institucionalización de cambios positivos en la capacidad de los países, sus instituciones y personal, para idear, planificar y ejecutar mejor un apoyo a sus procesos de desarrollo rural".

En consecuencia, los proyectos del Fondo se elaboran para apoyar actividades de los países, tienen un componente de fortalecimiento institucional y deben estar orientados al:

1. Incremento de la producción y productividad de alimentos básicos y de otros productos agropecuarios que contribuyan al desarrollo de los Estados Miembros, o a la solución del problema alimentario o nutricional de los mismos.

2. Mejoramiento de la comercialización de los insumos y de los productos agrícolas.

3. Apoyo a los mecanismos de gestión y planificación global o sectorial en la formulación e implementación de políticas y planes nacionales de desarrollo rural.

Por otra parte los proyectos del FSB, como proyectos del IICA, deben operar dentro del conjunto de lineamientos que dan:

1. El Plan General

   Según el cual, los proyectos deberán apoyar los esfuerzos que los países americanos hacen para: aumentar la producción y productividad; aumentar la capacidad de generación de empleo y para reducir la marginalidad en el medio rural a través de una mayor participación de la población rural en el desarrollo.

2. El Plan Indicativo de Mediano Plazo

   Los proyectos tendrán que enmarcarse dentro de las políticas por línea de acción que éste establece, por consiguiente tendrán que estar relacionados con los programas de él y contribuir claramente al logro de sus objetivos.

3. El Plan de Acción a Nivel de País

   Los proyectos tendrán que estar comprendidos en algunas de las áreas de acción seleccionadas como prioritarias.

4. La Estrategia de Fortalecimiento Institucional

   Los proyectos deberán ser de apoyo a una o varias instituciones nacionales.

5. La Proyección Humanista del IICA

Los proyectos deberán apoyar de preferencia aquellas acciones nacionales orientadas a mejorar la situación de los estratos rurales de menores recursos.

6. El Interés del País

Los proyectos deberán ser convenidos o acordados con las instituciones nacionales y deberán apoyar las actividades o propósitos que ellos persiguen y que sean de carácter prioritario dentro de los programas del país.

La evaluación de los proyectos del FSB requerirán la comprobación de que los anteriores lineamientos se tuvieron en cuenta durante el diseño del proyecto y en su ejecución.

Tomando como criterio el enfoque de proyectos, los del FSB pueden ser de dos tipos: el primero, es un anteproyecto en circunstancias en que no existe un proyecto nacional y se hace un estudio de factibilidad para determinar, a grosso modo, los beneficios (sean estos económicos-sociales, políticos y técnicos) y los costos (incluyendo los recursos asignados) para una acción determinada, tendiente a promover el desarrollo rural. El segundo, en circunstancias en que existe el proyecto del país, se trata de dar un apoyo en aquellos aspectos en que el proyecto nacional se encuentra débil y requiere cooperación técnica. En este caso, el componente básico es el fortalecimiento institucional. Cabe la posibilidad de tener un proyecto que simultáneamente abarque los dos enfoques.

De acuerdo al sistema de programación del Instituto, cuando no exista el proyecto país, el primer esfuerzo deberá centrarse en ayudar a elaborar dicho instrumento.

En ambos casos, la participación del FSB será una contribución a los organismos nacionales para que resuelvan el problema. En ningún caso podrá ser el IICA el que resuelva el problema por si mismo o por propia iniciativa.

C. COMPONENTES DE LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR

De acuerdo a la metodología vigente, los proyectos del FSB deberán contener una serie de elementos o componentes que permitan disponer: de una clara identificación del proyecto; la naturaleza y definición del problema del país; los factores que inciden en él; las acciones que realiza el país para resolver el problema; la organización que se ha dado al país para encarar este problema; la definición del

objetivo general y de los objetivos específicos y finalmente, la operacionalidad del proyecto IICA.

El formato en que deberán ser elaborados o reelaborados los proyectos del IICA se encuentra adjunto en el Anexo N° 1.

La formulación y el seguimiento de la marcha de los proyectos supone la aceptación de una serie de definiciones, que se encuentran explicitadas en el Anexo N° 2.

Todos los proyectos deberán tener estos elementos o componentes bien identificados. Sin embargo, éstos presuponen una serie de supuestos básicos que no siempre se han identificado explícita y plenamente y que al no cumplirse ponen en peligro la marcha del proyecto. Por otra parte, también puede suceder que no se hayan identificado las metas ni los indicadores relacionados con el cumplimiento de los objetivos.

En muchos casos, el proyecto del país se confunde con la acción del apoyo del Fondo, ya sea porque no existe proyecto IICA, o porque el que hay es un proyecto conjunto, dificultando así, que se identifiquen los objetivos y se verifiquen las metas o los indicadores seleccionados.

Es necesario por tanto, que en el proceso de evaluación sobre la marcha de los proyectos se tengan en cuenta estos elementos del diseño del proyecto y hacer un esfuerzo por clarificar en cada caso, cada uno de estos elementos, sus indicadores, así como los supuestos básicos sobre los cuales se basa el proyecto.

II. OBJETIVOS Y ALCANCES DE LA EVALUACION SOBRE LA MARCHA DE LOS PROYECTOS

A. CONCEPTOS Y TIPOS DE EVALUACION

En la literatura de proyectos se ha venido hablando de tres tipos de evaluación que son:

1. La Evaluación Ex-ante

El análisis ex-ante verifica la viabilidad del diseño del proyecto y anticipa los resultados de él, su impacto y una estimación de los recursos que se requerirán para llevarlo a cabo.

2. La Evaluación Ex-post

El análisis ex-post permite medir los costos y beneficios una vez concluido el proyecto. Ayuda a determinar hasta que punto y por que razón fue cambiado el plan de implementación; permite obtener y mantener información sobre los cambios que se hicieron y los que serán recomendados para proyectos en el futuro; documentar los resultados que puedan necesitar cambios en la organización o apoyo político para el proyecto; determinar que tan efectiva fue la extrategia operacional usada para el logro de los objetivos y determinar si los objetivos del proyecto fueron apropiados en relación con los objetivos del sector 1/.

3. La Evaluación sobre la Marcha

La evaluación sobre la marcha de los proyectos trata de examinar con determinados criterios los resultados de una acción, actividad o conjunto de actividades (producto) con miras a mejorar la eficiencia y eficacia del proyecto. En un análisis ordenado del proyecto realizado en los diferentes niveles de los objetivos, con la ayuda de un conjunto de criterios preestablecidos.

Este análisis incluye verificar la validez del problema que se busca resolver y sus relaciones causales como también los supuestos y factores condicionantes que influyen sobre el logro de cada nivel de los objetivos que se ha propuesto el proyecto. Este tipo de análisis permite determinar los factores que contribuyen o que impiden el cumplimiento del objetivo general y de los objetivos específicos establecidos. Se trata de un proceso integral a lo largo de la vida del proyecto que incorpora dos enfoques diferentes. El primero, es un análisis necesario para el control y evaluación sobre el avance del proyecto, el segundo, es la evaluación que se requiere para el análisis y medición del propósito o impacto que se espera con el proyecto. Ambos enfoques son interdependientes, pero con una marcada diferencia debido al nivel del objetivo que se desea evaluar.

1/ Government Affairs Institute, Agricultural Sector Implementation Project. "Managing Planned Agricultural Development", Washington, D.C. 1976. XI,54-65.

El control y evaluación sobre el avance del proyecto, compara y analiza el progreso de las actividades según lo programado y la forma como contribuyen al logro de los productos correspondientes es decir, mide el progreso del proyecto. En cambio el análisis a nivel de propósito y/u objetivo sectorial analiza el impacto actualizado o previsto según lo deseado, es decir, reestablece la total viabilidad y razón de ser del proyecto.

El análisis se debe realizar continuamente para verificar las actividades; periódicamente para los productos y con menos frecuencia que la revisión del propósito del proyecto.

Los objetivos para cada enfoque de la evaluación son los que se señalan a continuación:

1. Objetivos del control y evaluación sobre el avance del proyecto.

   Los objetivos de este análisis son verificar los siguientes aspectos:

   a. La consecución y uso racional de los recursos obtenidos.

   b. La ejecución oportuna de las actividades programadas en los planes de implementación.

   c. La utilización y adaptación a las normas y procedimientos establecidos por el IICA y el FSB.

   d. El logro de las metas e indicadores a nivel de producto.

   e. El análisis de los factores fuera del control directo de la gerencia del proyecto que incide en el éxito a nivel de actividad y producto.

   f. Examen de los resultados obtenidos a nivel de producto comparado con lo esperado y el cumplimiento de las actividades según lo programado.

   Para conseguir estos objetivos será necesario que el proyecto disponga de un programa operativo y que las actividades de él estén en función de los objetivos generales y específicos.

   Este análisis le permitirá determinar al gerente del proyecto qué ha salido bién y por qué, qué anduvo mal y por qué y cómo dirigir los esfuerzos futuros del proyecto sobre la base de

la experiencia ganada. Así por ejemplo algunas actividades del plan de trabajo podrían ser revisadas, aumentadas o cambiadas, sin embargo, la revisión de este plan de trabajo deberá estar siempre dirigido al cumplimiento del objetivo general del proyecto.

Como resultado ede este análisis surgirán algunas decisiones que deberán ser tomadas, éstas estarán relacionadas con:

a. Aquellos cambios que será necesario introducir en el proyecto relacionados con las actividades, la administración, la distribución de los recursos, etc.

b. El nivel de resultados posibles o probables de alcanzar con el proyecto, lo que podría implicar: seguir o no con el proyecto o revisar la asignación del presupuesto.

2. Objetivos del Análisis a Nivel del Propósito del Proyecto

Los objetivos que se perseguiría alcanzar con este análisis son:

a. Examinar la relevancia y necesidad del proyecto.

b. Cuestionar el diseño y los supuestos básicos.

c. Estimar los cambios, inducidos o no planeados y el progreso hacia las metas.

d. Identificar los factores causales de cambios y progresos y estimar sus efectos.

e. Analizar los resultados obtenidos a nivel de producto, propósito y objetivo sectorial, a fin de rediseñar el proyecto y mejorar su ejecución.

La necesidad de este análisis surgirá cuando se vayan a tomar algunas decisiones importantes respecto a un proyecto y en las cuales esté en juego la continuación o no de él, ellas podrían surgir como consecuencia de:

a. Las revisiones periódicas que se hagan con el país.

b. Que se prevea que los objetivos del proyecto no se alcanzarán con los recursos disponibles.

c. Cambios en las estructuras institucionales o en los objetivos que puedan alterar el impacto del proyecto en el sector.

La decisión de la continuación o no del proyecto cuando esté en discusión su futuro, deberá hacerse previa una comparación de los beneficios o impacto que éste tendría y los que entregarían los proyectos competidores por los recursos en algunos aspectos como los siguientes: tipo de apoyo institucional, el tamaño de las instituciones y el impacto potencial en los objetivos finales del IICA.

B. TIPO DE EVALUACION A UTILIZAR EN LOS PROYECTOS DEL FONDO SIMON BOLIVAR

Para los proyectos del Fondo, deberían tenerse en cuenta los tres tipos de evaluación. Sin embargo, según el sistema, proceso y normas de planificación del Manual de Operaciones, se debe dar énfasis a las evaluaciones ex-post y al análisis para el seguimiento. Para estos análisis operativos, se utilizarán los mecanismos fundamentales que comprenden al sistema de informes internos y a los estudios periódicos de casos que contemplen los aspectos cualitativos y cuantitativos de las acciones en ejecución o ya finalizadas.

C. EL PROCESO DE EVALUACION SOBRE LA MARCHA DE LOS PROYECTOS Y SUS ALCANCES

El procedimiento de análisis se diseña para ayudar a la gerencia del proyecto en la toma de decisiones sobre: cambios en la estrategia a seguir, en la asignación de recursos humanos, físicos o económicos, en la identificación de posibles restricciones, en la identificación de cambios en el medio ambiente (institucionales), políticos, etc.).

Los elementos del proyecto que se deben analizar son los del proyecto IICA-FSB. Cuando no existan proyectos separados, es decir un proyecto país y un proyecto IICA y lo que haya sea un proyecto conjunto, los elementos a examinar serán los de este último. Sin embargo, se debe tener en cuenta que ello será en forma transitoria, ya que en el futuro habrá que tener separado ambos proyectos.

El proceso de evaluación sobre la marcha de los proyectos abarca cinco fases interrelacionadas entre sí, pero separadas. Estas son:

1. Clarificación del Diseño del Proyecto

A través de la revisión del documento proyecto y del respectivo Programa-Operativo se debe verificar si los principales componentes de éste están definidos con suficiente precisión, son explícitos y verificables como para permitir su análisis gerencial.

Específicamente deberá verificarse:

a. Si la definición del problema del país y los factores causales fueron válidos.

b. La naturaleza del problema que intenta resolver el IICA y su relación con los objetivos de la institución.

c. La definición y selección del organismo u organismos que actuaron como contraparte.

d. La definición respecto al objetivo general y los objetivos específicos del proyecto a nivel del país y del IICA.

e. Las relaciones entre el objetivo general y los objetivos específicos.

f. La relación entre los objetivos del proyecto y los que establece el Plan Indicativo de Mediano Plazo en la línea dentro de la cual se ubica este proyecto.

g. La forma en que se han definido y cuantificado las metas del proyecto.

h. Verificar si las actividades previstas en el proyecto tienden a cumplir los objetivos en el período fijado.

i. La definición de las acciones o actividades del país y la forma como están siendo realizadas.

j. Duración del proyecto.

k. La identificación de los indicadores para los objetivos y metas.

l. La identificación de los instrumentos utilizados por el IICA para cumplir sus actividades.

m. La validez de los supuestos más importantes para la ejecución del proyecto.

De los componentes anteriores el relativo a la identificación de los indicadores deberá merecer especial atención, ya que constituyen uno de los aspectos que producen más dificultades. Estos deberán ser de carácter cuantitativo y cualitativo y tendrán que haber sido seleccionados de tal manera que permitan seguir la evolución del producto del o los organismos que se está apoyando.

El análisis de los proyectos formulados hasta la fecha demuestra que en la gran mayoría de ellos durante su diseño no fueron identificados y/o seleccionados. La falta de estos indicadores, está constituyendo en la práctica una serie limitante para poder apreciar o medir el mejoramiento que ha experimentado el organismo que tiene prevista para actuar sobre el problema. De ahí que como consecuencia de la evaluación sobre la marcha que se realice en los proyectos deberán ser elaborados estos indicadores. Para mayor detalle al respecto, ver Anexo N° 3.

2. Cambios en el Medio Ambiente del Proyecto

Estos cambios se refieren a aquellos impuestos por las circunstancias políticas que definen nuevas prioridades a nivel nacional y que exigen a su vez modificaciones en las prioridades del proyecto. De ahí que sea necesario analizar estos cambios en la orientación de estas políticas que puedan afectar al proyecto en su estrategia.

Con este análisis y el anterior se podrá ver si los elementos claves del proyecto aún son válidos en relación con los cambios de políticas y establecer si el proyecto puede continuar a la luz de las políticas vigentes. Se deben examinar específicamente:

a. Los cambios en la naturaleza y magnitud del problema que se está tratando de resolver con el proyecto.

b. La validez de la factibilidad original del proyecto en lo político-técnico-institucional-económico-social y comercial.

c. Los cambios en las condiciones físicas y ambientales.

d. Los cambios en la oferta y demanda de los productos involucrados en el proyecto a nivel local, nacional e internacional según sea el caso.

e. Cambios en las políticas del sector agropecuario (precios, crédito, asistencia técnica, etc.) y en las políticas fiscales, que afectan los productos del proyecto.

f. Cambios en las prioridades del proyecto del país.

g. Cambios institucionales (incluyendo creación de nuevas instituciones) que afectan el desarrollo del proyecto.

3. Análisis del Progreso del Proyecto y de los Factores Causales

a. Análisis de Progreso

En base a los informes que haya y de la información que se recoja sobre el proyecto y de la comparación que se realice entre las actividades programadas y las ejecutadas, se identificarán los logros que ha alcanzado el proyecto durante todo su período de ejecución.

Para este análisis se requerirá que los elementos del proyecto y sus respectivos indicadores hayan quedado claramente definidos durante la fase de preparación del proyecto. Cuando estos últimos no hayan sido identificados durante la fase de planificación del proyecto, una de las primeras acciones a realizar como producto de la evaluación será identificación y selección de éstos, de acuerdo al mecanismo sugerido en el Anexo N° 3.

El proceso de análisis del progreso de los proyectos del FSB deberá hacerse en tres niveles diferentes, pero íntimamente relacionados. Esto son:

1) Progreso en el logro de los objetivos específicos del proyecto FSB/IICA cuando exista o del proyecto conjunto cuando no se disponga del primero.

2) Progreso en la obtención de los productos intermedios y final.

3) Contribución del proyecto al objetivo del sector (objetivo del proyecto país).

Los dos primeros niveles constituyen una verificación del grado de avance del plan de trabajo en término de metas específicas o grupos de metas cumplidas, las que representarán el cumplimiento parcial del objetivo general del proyecto. Esta información, por consiguiente, corresponde al primer nivel de evaluación.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta es tanto la calidad como la cantidad de los productos logrados y ello deberá estar relacionado con los recursos de que se dispuso.

El tercer tipo de análisis del progreso es relevante para el segundo nivel de evaluación, pero dado el método de operación del IICA y la complejidad del producto institucional, ello deberá ser medido en términos de ver en que forma por la acción del IICA el organismo nacional incrementa su capacidad para obtener su producto y solucionar el problema del país. De ahí que no siempre será fácil o posible medir este nivel de progreso mientras el proyecto no haya sido completado en su totalidad.

b. Factores Causales que han Obstaculizado el Desarrollo del Proyecto

Sobre la marcha del proyecto pueden haber estado actuando en forma negativa una serie de factores, que han dificultado el desarrollo del proyecto para el logro de los objetivos y productos. Estos factores se pueden dividir en dos grupos: internos y externos. En la identificación de estos factores causales se deberá cuidar de que no se produzca una duplicación, ya que cuando se analizan los externos habrá una gran relación con los cambios en el medio ambiente del proyecto y a su vez los internos están muy relacionados con los aspectos institucionales.

En el Anexo N° 4 se señala una clasificación de tales factores, que pueden proporcionar un punto de partida para la identificación y análisis de otros factores.

4. Análisis de los Aspectos Gerenciales del Proyecto

a. Aspectos Institucionales y de Manejo

La atención se deberá centrar en examinar si:

1) La selección que se hizo del organismo de contraparte fue la adecuada.

2) El organismo de contraparte está conciente de su papel y si cumple con las funciones que le fueron asignadas en el proyecto.

3) La estructura organizativa se adecúa a las necesidades del proyecto.

4) El mecanismo de toma de decisiones es el adecuado respecto a las necesidades del proyecto (eficiencia y fluídez).

5) El grado de participación de los técnicos del IICA que tienen en los aspectos administrativos del proyecto y las consecuencias que ello tiene.

En gran parte la respuesta a estos aspectos son de responsabilidad del gerente del proyecto, ya que son cosas concernientes a su responsabilidad. Por otra parte si existieran problemas que él no hubiese podido manejar, se supone que ellos fueron puestos en conocimiento del representante en el país, el cual debió buscar la cooperación de las autoridades nacionales. Si éstos no fueron resueltos adecuadamente, sus efectos se manifestarán en actividades retrasadas productos inferiores a los esperados, etc.

b. Recursos Financieros

Al igual que en el punto anterior estos aspectos son de carácter administrativo, por lo que los problemas existentes ya deben haber sido resueltos por el gerente del proyecto, o reportados a sus superiores. Si los problemas eran serios y no se han resuelto resultará que determinadas actividades se ven retrasadas, o no se han realizado.

Respecto a estos recursos lo que concierne analizar es si:

1) Los recursos asignados son suficientes para cubrir las actividades programadas.

2) Existen problemas en el uso de los recursos.

3) El país está aportando en forma oportuna los recursos que se requieren del proyecto para el logro de los objetivos.

4) Los recursos se encuentran adecuadamente distribuidos entre gastos de personal, de operación y servicios generales.

c. Recursos Humanos

Lo importante es identificar si el tipo, calidad y cantidad del personal es el requerido para cada actividad, lo que nos permitirá saber si las actividades serán desarrolladas en el tiempo programado. De ahí que algunos aspectos específicos a analizar son:

1) Si el personal es el más indicado y en cantidad suficiente para el desarrollo del proyecto.

2) Ver si están claramente definidas las funciones del personal.

3) Determinar el grado de participación que tiene el equipo técnico de la Oficina del IICA en el país, en el proyecto.

4) La forma en que la administración facilita la ejecución de las actividades del proyecto.

d. Recursos Físicos

Analizar si se dispone de los equipos mínimos que garantice el éxito del proyecto y cuál es el equipo adicional que sería necesario.

5. Conclusiones y Recomendaciones

El proceso de evaluación sobre la marcha de los proyectos deberá terminar identificando las principales conclusiones de la forma en que se está ejecutando el proyecto. Simultáneamente se deberán señalar las recomendaciones o medidas que deberían ser tomadas como resultado del ejercicio de evaluación.

III. ETAPAS A SEGUIR EN EL PROCESO DE EVALUACION SOBRE LA MARCHA DE LOS PROYECTOS

El proceso de evaluación sobre la marcha de los proyectos será una actividad regular dentro del FSB y ella se llevará a cabo en todos los proyectos del FSB. Este proceso requerirá el seguimiento de cuatro etapas, que son:

A. Revisar el diseño del proyecto para asegurarse de que todos sus elementos estén claramente definidos y explicitados.

B. Definir los indicadores en cada uno de los niveles en que se hará el análisis, es decir: objetivo general, objetivos específicos, metas y objetivo sectorial (ver Anexo N° 3).

C. Recopilar y analizar la información necesaria que demanda el análisis:

Las principales fuentes de información a las cuales se deberá reunir son:

1. A nivel del IICA

a. Documentos normativos

1) El documento proyecto IICA-FSB. De no existir éste lo que debe utilizarse es el proyecto conjunto.

2) Convenios que se hayan suscrito entre el IICA-FSB y los organismos nacionales relativos al proyecto.

3) El Programa Operativo Anual.

b. Informes de evaluación

1) Los informes hechos, relativos al seguimiento de la ejecución del proyecto.

2) Informe de actividades de los especialistas del Fondo asignados al proyecto.

3) Las propuestas de acción y gastos realizados para cada trimestre.

4) Los informes de viajes de supervisión que hayan elaborado el personal del IICA fuera del país.

c. Información directa en base a los juicios qe tengan sobre la marcha del proyecto.

1) El Director de la Oficina del IICA en el país.

2) Los especialistas del IICA-FSB asignados al proyecto.

2. A nivel del país

a. Documentos normativos

1) El proyecto país.

2) El Plan Nacional de Desarrollo Agropecuario vigente para el período que cubre el proyecto.

b. Informes especiales que hayan realizado organismos nacionales sobre el proyecto.

c. Información directa en base a la opinión que tengan sobre el proyecto algunos funcionarios nacionales que estén en los siguientes niveles:

1) En la ejecución misma del proyecto.

2) En el Ministerio al cual esté relacionado el proyecto.

3) En la Oficina Sectorial de Planificación

d. Información y juicio que tenga la clientela del proyecto.

D. Preparar el informe sobre conclusiones y recomendaciones. Este análisis y seguimiento de los proyectos del FSB se efectuará cada año a partir de la fecha en que éste se inició. Esto sin perjuicio de los informes regulares que sobre el cumplimiento de las actividades mantiene para todos los proyectos el sistema de evaluación del IICA.

El análisis de seguimiento de los proyectos deberá ser realizado por un funcionario del IICA en el país, por un funcionario nacional de la oficina que coordina las actividades de proyectos del sector (Oficina Sectorial de Planificación) y por un técnico del FSB de la Oficina Central del IICA.

ANEXO N° 1

FORMATO PARA LA PRESENTACION DE PROYECTOS DEL IICA

1. IDENTIFICACION DEL PROYECTO

1.1 Códigos

1.1.1 Código actual

1.1.2 Código anterior

1.2 Título del Proyecto _____

1.3 Localización del Proyecto: Línea ___ Zona _____ País _____ Programa _____

1.4 Versión

1.4.1 Original

1.4.2 Revisión (Indicar si es la 2a., 3a, etc.)

1.5 Fechas

1.5.1 Fecha de Presentación de esta versión

1.5.2 Fecha de iniciación del proyecto

1.5.3 Fecha esperada de terminación del proyecto

1.6 Ambito del Proyecto

1.6.1 Nacional

1.6.2 Multinacional

1.7 Tipo de Proyecto

1.7.1 Integral

1.7.2 Complementario

1.7.3 Promocional /__/

1.7.4 Coyuntural /__/

1.8 Forma de financiación

1.8.1 Totalmente del FSB /__/

1.8.2 Conjunta con otros recursos externos /__/

2. ANTECEDENTES

2.1 Definición y Naturaleza del Problema del País (o de los Países)

2.1.1 Definición del problema

2.1.2 Factores que inciden en el problema

2.2 Acción del País (o de los Países) para Resolver el Problema

2.2.1 Acciones principales

2.2.2 Acciones concurrentes previstas

2.2.3 Acciones concurrentes no previstas

2.3 Organización Institucional para Resolver el Problema

2.3.1 Identificación de los organismos responsables de la ejecución de las acciones del país.

2.3.2 Explicación de la forma en que cada uno de los organismos se vincula a las acciones del país, y descripción de lo que hace cada uno de ellos.

2.4 Definición y Naturaleza del Problema que Intenta Resolver el IICA

2.4.1 Capacidad de el o los organismos para programar y ejecutar las acciones del país.

2.5 Selección del Organismo u Organismos que Asistirá el IICA para la ejecución de las acciones del País.

2.6 Establecimiento de una Línea de Base (Situación al comienzo del Proyecto del IICA).

2.6.1 Indicadores cuantitativos y cualitativos que definen la capacidad del organismo para ejecutar las acciones del país.

2.6.2 Evolución histórica de los indicadores

3. OBJETIVOS DEL PROYECTO DEL IICA

3.1 Objetivo General

3.1.1 Definición del objetivo del proyecto del IICA, en términos de la eliminación de las limitaciones identificadas en 2.4

3.1.2 Explicación sobre cómo el logro del objetivo general del proyecto del IICA contribuirá a solucionar el problema identificado en 2.1.

3.2 Objetivos Específicos

3.2.1 Identificación de los objetivos específicos

3.2.2 Explicación de las relaciones entre los objetivos específicos y el objetivo general del proyecto.

3.2.3 Descripción de la situación al final del proyecto del IICA

4. OPERACIONALIZACION DEL PROYECTO DEL IICA

4.1 Definición de las metas

4.2 Estrategia del proyecto para implementar cada meta

4.3 Programación

4.3.1 Ordenamiento secuencial de las metas y estimación de la duración total del proyecto

4.3.2 Costos globales

4.4 Programa Operativo para el primer año

ANEXO N° 2

PRINCIPALES DEFINICIONES DE LOS ELEMENTOS DE LOS PROYECTOS DEL FSB 1/

1. ACTIVIDAD

Tareas o acciones a ser emprendidas para lograr los objetivos, a nivel de producto,del proyecto. Las actividades programadas en el tiempo necesitan insumos o recursos (dinero, mano de obra, bienes de capital y materiales) y son responsabilidad exclusiva de un organismo. Una actividad comienza en un punto específico del tiempo, va precedida por un hecho, termina en otro punto posterior de tiempo y concluye con el acontecimiento de un hecho.

2. INSUMOS

Comprenden los recursos disponibles y utilizados (dinero, mano de obra, bienes de capital, materiales) para llevar a cabo las actividades.

3. PRODUCTO

Los resultados específicos buscados que pueden esperarse de una buena administración de las actividades emprendidas.

4. SUPUESTOS O FACTORES CONDICIONANTES

Algo que debe suceder para que el proyecto tenga éxito pero que no está bajo el control directo del equipo gerencial del proyecto.

5. METAS

La medición explícita y objetivamente verificable del resultado esperado, definido en términos cualitativos, cuantitativos y de tiempo son las acciones necesarias para alcanzar objetivos específicos.

6. MEDIOS DE VERIFICACION

Los tipos y fuentes de datos para verificar un indicador.

1/ Estas definiciones, con ligeras modificaciones o adaptaciones son tomadas de "Practical Concepts Incorporated. Diseño y Proyecto concretos de evaluación. El Plan de Solución del Marco Lógico". Materiales de referencia.

7. OBJETIVO DEL PROYECTO

La razón del proyecto, o el propósito que se espera lograr al iniciar el proyecto. Es el resultado logrado si se obtienen los productos requeridos y si se cumplen los supuestos o factores condicionantes vinculados a este nivel de objetivo.

8. OBJETIVO SECTORIAL

El objetivo final al cual contribuye el proyecto del FSB, corresponde al objetivo del proyecto del país.

ANEXO N° 3

INDICADORES PARA MEDIR LA EVOLUCION DEL PRODUCTO DE LOS ORGANISMOS

A. OBJETIVOS Y FINALIDAD DE LOS INDICADORES

Definida y analizada la naturaleza del problema del país y realizado el análisis institucional de los organismos que tienen responsabilidades en la ejecución de las acciones previstas, para resolver dicho problema se tendrá que:

1. El IICA-FSB puede definir la naturaleza del problema que intenta resolver.

2. El IICA-FSB está en condiciones de elegir el organismo u organismos que ayudará. Dicha elección se deberá hacer sobre la base de centrar la acción en aquellas áreas donde existe un mayor impacto potencial.

3. La definición y naturaleza del problema que el IICA intenta resolver estará definido por el nivel de capacidad o por las fallas y limitaciones que el organismo nacional tiene para programar y ejecutar las acciones que le permitan dar soluciones al problema del país.

4. La acción del IICA-FSB se medirá por el impacto que ella tenga en el mejoramiento de la capacidad del organismo para realizar las acciones, es decir en el mejoramiento que éstos alcancen en su producto.

Para medir este mejoramiento se necesita disponer de algunos indicadores, los cuales deben ser identificados, elegidos y descritos, teniendo en cuenta el producto del o los organismos asistidos y de tal manera poder medir su evolución.

Para poder medir la evolución de estos indicadores será necesario establecer una línea de base al iniciarse el proyecto IICA-FSB, ya que ello permitirá apreciar el impacto del proyecto en el mejoramiento de la capacidad del organismo nacional.

Un aspecto importante que es conveniente tener en cuenta en los indicadores seleccionados es la evolución histórica que ellos han tenido, por cuanto, ella nos permitirá percibir si el mejoramiento en el producto del organismo asistido se debe al comportamiento de la tendencia histórica,o efectivamente es como consecuencia del proyecto.

B. TIPOS DE INDICADORES

Los indicadores deben ser identificados para cada una de las funciones del organismo seleccionado. En cada proyecto, serán distintos y dependerán de la complejidad del producto institucional del organismo asistido. Estos serán de dos tipos:

1. Indicadores cualitativos: ejemplo, tiempo promedio que demora el Banco de Fomento Agropecuario en la tramitación de las solicitudes de crédito de pequeños y medianos productores.

2. Indicadores cuantitativos. Ejemplo, porcentaje de pequeños productores participantes en el programa que reciben crédito.

C. MECANISMO PARA IDENTIFICAR LOS INDICADORES

Seleccionado el organismo al cual el proyecto del Fondo ayudará, se identificarán las funciones que él realiza y que efectuará durante la ejecución del proyecto y cuál es el producto de cada una de éstas, en el momento de iniciarse el proyecto se deberá proceder a la identificación y selección de los indicadores. Así por ejemplo, si el problema es el bajo nivel de ingreso de los pequeños productores y se ha concluido que uno de los factores que más influye en ello son las deficiencias en el mercadeo de los productores. Hecho el análisis institucional y seleccionado el organismo se deberá proceder a señalar cuáles son las funciones básicas que realiza esa institución y las que deberían llevarse a cabo de acuerdo a lo planteado en la Línea IV del Plan Indicativo de Mediano Plazo.

Algunas de las funciones, que debería realizar este organismo elegido como líder en las acciones tendientes a mejorar las deficiencias en la comercialización de los productos de los pequeños productores podrían ser: planificación de los rubros de los pequeños productores; información de mercado, análisis de mercado, promoción de mercado, identificación de proyectos; selección de proyectos, etc.

Para cada una de estas funciones del organismo seleccionado habría que buscar un indicador de su acción y del liderazgo que él tiene en esta área. Así por ejemplo:

FUNCION	INDICADORES
1. Planificación	-Porcentaje rubros programados, clientela servida y porcentaje de área cubierta.
	-Porcentaje en que se incrementa el ingreso de los productores.
2. Información de Mercado	-Número de agricultores que reciben el boletín con la información.
3. Análisis de Mercado	-Porcentaje de rubros para los cuales hay estudio de mercado.
4. Selección de Proyectos	-Porcentaje de proyectos que fueron seleccionados y que están en ejecución.

Respecto al número de indicadores sí debe tenerse en cuenta que el óptimo de éstos, es aquel que permita demostrar si el proyecto está logrando sus objetivos.

Además de seleccionados los indicadores, será necesario a la vez buscar algún mecanismo de verificación.

ANEXO N° 4

ALGUNOS FACTORES CAUSALES QUE DIFICULTAN LA MARCHA DE UN PROYECTO 1/

A. ASPECTOS INTERNOS

1. Diseño de un sistema gerencial incorporado al proyecto (subsistema información, subsistema evaluación, subsistema coordinación y otros).

2. Ejecución del Programa Operativo

   a. Se refieren a demoras en la movilización de recursos y en la terminación e implementación del proyecto, estudios y análisis inadecuados efectuados antes de la iniciación del proyecto y otros.

   b. También se refieren a que los recursos no fueron apropiados en cantidad y/o calidad.

3. Administración Financiera

   Métodos poco efectivos de presupuestar, procedimientos contables poco fluídos y limitaciones en el manejo y uso de los fondos, pueden ser factores que dificulten el manejo del proyecto.

4. Coordinación Interna

   Con frecuencia los organismos con quienes se coopera técnicamente poseen diseños y estructuras organizativas confusas que se convierten en excesivo uso de las relaciones personales, falta de comunicación interna y externa y, fundamentalmente duplicaciones de funciones.

5. Inestabilidad del Personal

   Es común que muchos proyectos provean de entrenamiento y capacitación a su personal, pero estos, a causa de estructuras de salarios e incentivos inadecuados o por interferencias políticas, al ser "habilitados" buscan movilidad en el mercado de trabajo, creándose así "drenajes" en el cuerpo del personal calificado.

1/ Taylor, C. Resumen de las Deficiencias en el Desarrollo del Manejo de Proyectos. AID, Washington, D.C., 1974, s/p.

B. ASPECTOS EXTERNOS

1. Desacuerdo sobre prioridades y procedimientos entre el Gobierno y Organismo de Asistencia Técnica

   Son distorciones ocurridas por falta de cooperación formal e informal de las partes que producen demoras en las aprobaciones de prioridades. Estas producen deterioro en las comunicaciones e incrementos de malentendidos y conducen a la discontinuidad de seguimiento y supervisión por parte del sistema de apoyo al proyecto.

2. Decisión política, entusiasmo y apoyo al proyecto

   Se refiere a la capacidad de financiamiento y de manejo por parte del país, así como el deseo y motivación para remover problemas u obstáculos de índole político, social e institucional.

3. Escasa Comunicación entre el Proyecto y sus Nexos

   a. Un generalizado factor causal que conduce al poco éxito de un proyecto, se refiere a la insuficiente coordinación entre organizaciones, proyecto y programas que deberían operar conjuntamente en la búsqueda de fines comunes. Esto genera un espíritu de competencia en lugar de colaboración y cooperación y, de tal forma se fomentan fricciones continuas que no permiten oportunidades para compartir y beneficiarse de los análisis de problemas comunes y sus soluciones.

   b. También, debe tenerse en cuenta el comportamiento de proyectos colaterales.

4. Efectos de factores políticos, sociales, económicos e institucionales

   a. Los cambios en estos factores generan situaciones y ambientes que exigen modificaciones del diseño original del proyecto. Este hecho exige redefiniciones de los planes de implementación, así como de normas y procedimientos establecidos.

   b. Estos factores pueden afectar la naturaleza de la actividad económica del proyecto, por ejemplo: cambios en los precios-niveles de empleo, o demanda del producto o productos objeto del proyecto.

LM/jr