Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
Oficina en Perú

PROCEDIMIENTOS METODOLOGICOS PARA LA ORGANIZACION Y GESTION INSTITUCIONAL

Lima, Junio de 1977

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Oficina en Perú

REUNION DE TRABAJO SOBRE ORGANIZACION Y GESTION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO RURAL

Luis A. Mendoza
Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural

Octubre de 1977

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Oficina en Perú

PRESENTACION

El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - Oficina en Perú - ofrece el presente "Compendio de Separatas sobre Organización y Gestión Administrativa de Instituciones del Sector Agropecuario", con el propósito de actualizar la base técnica de las actividades cumplidas por quienes tienen la responsabilidad de la conducción de las diferentes unidades de los organismos que operan en el sector.

El compendio incorpora separatas sobre los principales temas de la Gestión Administrativa para el Desarrollo, ofreciendo nuevas orientaciones y perspectivas, así como esquemas y estrategias, útiles para mejorar el manejo de los organismos del Sector Público Agropecuario.

El presente documento ofrece trabajos sobre Diagnóstico Institucional, que permiten conocer la anatomía de una Institución, continuando con las tareas de Gestión Administrativa que plantea una estrategia para la conducción y el control de la misma; y la Gestión de Personal que enfatiza la importancia cada vez mayor de cuidar del desarrollo del mismo a fin de asegurar su buen nivel de eficiencia. También se incorporan trabajos sobre las técnicas del PERT y el Presupuesto por Programas, la Dirección y Supervisión de los Organismos de Servicio Agropecuario, los Mecanismos de Coordinación y la Evaluación, como Instrumento de Gestión.

El presente compendio ha sido preparado por el Dr. Luis A. Mendoza, Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural. El ha tratado de volcar

en el presente documento toda su experiencia en el área de gestión administrativa, incluyendo los resultados de su asesoría en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Por ello, en el documento uno encuentra que se mantiene un adecuado equilibrio entre la concepción técnica y la utilidad práctica. Las diferentes separatas que conforman el mismo fueron sistemáticamente revisadas y actualizadas en base a la experiencia recogida por el autor, en oportunidad de la realización de cursos, seminarios, reuniones de trabajo, estudios de investigación y asesoramientos, efectuados con el personal profesional-técnico de las Instituciones del Sector Agropecuario en los países de la Zona Andina.

La experiencia de los últimos años y el creciente interés que demuestran los Gobiernos por mejorar la capacidad de Gestión Administrativa de los organismos de servicio agropecuario, permite visualizar que el presente compendio podrá ser utilizado como un documento de consulta permanente para los funcionarios que ocupan cargos directivos en dichos organismos, así como de material didáctico para la capacitación de personal profesional a ser promovido a cargos directivos de nivel de mando medio.

Al felicitar al Dr. Luis Antonio Mendoza Morató por su excelente colaboración en esta área tan prioritaria, esperamos que los lectores se beneficien de sus enseñanzas y experiencias.

Hugo A. Torres
Coordinador de la Oficina del
IICA en Perú

Octubre 1977

CONTENIDO DEL PROGRAMA

I. INTRODUCCION

En los países de América Latina el desarrollo del Sector Agropecuario está principalmente a cargo de los Ministerios de Agricultura, instituciones éstas que deben liderizar el desarrollo del Sector, ya que actualmente juegan un rol fundamental en este proceso, constituyendo uno de los factores críticos para el éxito o el fracaso de los planes de desarrollo.

Los propósitos de los Gobiernos, en cuanto a Desarrollo Agrícola se refiere se traducen en Políticas Sectoriales a cargo de los Ministerios de Agricultura, las cuales deben ser interpretadas y ejecutadas por los organismos de Servicio del Ministerio, ya sean éstos Públicos Centralizados o Descentralizados.

Es así como la posibilidad y la efectividad real que tienen los Ministerios de implementar los Planes de Desarrollo Agropecuario en el área rural dependen en gran medida de la capacidad administrativa, técnica y operativa de los organismos que constituyen el Sector Público Agropecuario, ya que la ejecución de los planes y la utilización de los recursos para el desarrollo vienen a ser responsabilidad de éstos. Estos organismos deben llegar a constituir verdaderos instrumentos de ejecución de los planes, o medios a través de los cuales se utilizan los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos en la forma más óptima posible.

De aquí se desprende la urgencia e impostergable necesidad de mejorar y desarrollar de manera integral las instituciones del Sector Público Agropecuario, a fin de que puedan prestar una mejor cobertura de Servicios, haciendo que el producto de sus esfuerzos se traduzca en verdadero beneficio para el hombre de campo.

Lo anterior implica la necesidad de efectuar un mejoramiento sustancial tanto a nivel de organismo, como a nivel de subsistema (conjunto de organismos con objetivos comunes), a fin de integrar y coordinar los esfuerzos inter-institucionales y así hacer un mejor uso de los recursos y tener una mayor capacidad de ejecución, puesto que cada día es mayor la demanda y la presión que ejerce la población rural por la solución de sus problemas, no sólo de producción y productividad, sino de tenencia, de mayores fuentes de trabajo, así como de asistencia técnica, crédito, mercadeo, etc.

Sin embargo, a pesar de los propósitos y esfuerzos que hacen los gobiernos por acelerar las acciones de desarrollo, se enfrenta con la inoperancia de sus instituciones y organismos que insumen y desperdician recursos y no alcanzan a lograr las metas fijadas. Existen múltiples problemas que afectan no sólo al macro sistema orgánico administrativo, sino a las instituciones del Sector. Estos problemas atañen a la estructura orgánica como a las políticas institucionales, a los aspectos de planificación y coordinación, a la obtención y el uso de los recursos humanos, materiales y financieros, así como a la capacidad de gestión gerencial de los directivos y jefes de nivel de mando medio responsables de conducir las instituciones.

Numerosos problemas y deficiencias de carácter orgánico y de gestión pueden ser solucionados y resueltos satisfactoriamente a nivel institucional, siendo así posible mejorar sustantivamente la organización interna como la capacidad administrativa, técnica y operativa de la misma. Sin embargo, no se puede dejar de mencionar que existen problemas cuya solución escapa al ámbito institucional, requiriéndose de decisiones de carácter macro-administrativo.

Son muchas las interrogantes respecto a la capacidad y efectividad del Sector Público Agropecuario en cuanto a su responsabilidad de liderizar, planificar y ejecutar una política sectorial de desarrollo agrícola, cuestionándose frecuentemente su organización y administración institucional.

En respuesta a estas interrogantes se advierte en los Ministerios de Agricultura y organismos del Sector, un sincero deseo de mejorar y desarrollar sustancialmente el sistema institucional, así como las organizaciones de Servicio que ejecutan los planes de desarrollo.

Lo anterior significa un reto o desafío al mejoramiento de un campo poco conocido como es el del Fortalecimiento de las Instituciones del Sector Público Agropecuario, en sus aspectos orgánicos y de gestión. La decisión está tomada y existen ejemplos fehacientes de que es posible lograr este mejoramiento cuando hay decisión política de hacerlo y está presente el apoyo técnico, eficiente y sostenido, que coadyuva los esfuerzos a nivel de país.

El IICA mediante la estrategia de Fortalecimiento Institucional apoya este interés y esfuerzo que hacen las Instituciones del Sector, a través de diversas acciones integradas en un intento de contribuir a lograr su desarrollo integral.

Uno de los programas de acción del IICA está dirigido a cooperar en los aspectos pertinentes a la Administración de la Política Agraria, a fin de promover un mejoramiento significativo en el aspecto tanto orgánico estructural como en la capacidad gerencial o de gestión que debe tener el grupo directivo o liderazgo que conducen las Instituciones y/o unidades de

las que son responsables. Con este propósito se efectúan acciones de investigación, capacitación y asesoramiento directo a los organismos que así lo requieran.

El presente Programa de Capacitación en aspectos de Organización y Gestión Institucional para el Desarrollo, constituye un conjunto de materias sobre algunas funciones de Administración que consideramos puedan contribuir a la solución de algunos problemas y deficiencias de carácter orgánico y de gestión administrativa, que la experiencia en este campo nos demuestra que deben ser atendidas prioritariamente.

II. OBJETIVO GENERAL DEL PROGRAMA

La Reunión de Trabajo sobre Organización y Gestión Institucional para el Desarrollo Rural, está dirigida a promover un mayor conocimiento y comprensión de las funciones y estrategias de gestión administrativa para aumentar la capacidad gerencial del personal que dirige las mismas.

Objetivos Específicos

- Contribuir a lograr una visión de conjunto de la problemática del desarrollo rural del país y el rol que tienen las Instituciones del Sector como instrumentos de desarrollo;
- Lograr que los participantes tengan un conocimiento integral de los problemas orgánicos y de Gestión Administrativa, particularmente de aquellos problemas críticos y sus posibles causas, que afectan a las instituciones y/o unidades operativas en las que trabajan;
- Lograr que los participantes se familiaricen con los conceptos científicos y técnicos de organización y gestión administrativa para el desarrollo;
- Promover a que se formulen mecanismos y estrategias (o refuerzos correctivos) que contribuyan al mejoramiento de sus unidades; y,
- Motivar a que los participantes realicen innovaciones y mejoren los mecanismos de organización y gestión administrativa en las Unidades en las que trabajan.

III. RESUMEN DE MATERIAS DEL PROGRAMA A SER DESARROLLADO EN LA REUNION DE TRABAJO SOBRE ORGANIZACION Y GESTION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO RURAL

A. Marco de referencia conceptual sobre desarrolllo.

B. Elementos del diagnóstico institucional.

C. Proceso para la solución de problemas.

D. Gestión de los organismos de desarrollo agrícola. Tareas y Mecanismos de Gestión.

E. La gestión de personal.

F. La técnica del PERT como instrumento de planificación en la gestión institucional.

G. La técnica del presupuesto por programas.

H. Mecanismos de coordinación.

I. Dirección y supervisión de los organismos de servicio del Sector Agropecuario.

J. Conceptos sobre el proceso de toma de decisiones.

K. La evaluación como instrumento de gestión.

L. El sistema de abastecimiento o suministro.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima-Perú

MARCO DE REFERENCIA CONCEPTUAL SOBRE DESARROLLO

Dr. Luis Antonio Mendoza Morató
Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural

Agosto, 1977

INDICE

I. INTRODUCCION

El propósito de este capítulo es presentar un marco conceptual que sirva para analizar los antecedentes históricos, así como los factores culturales, sociales, económicos, políticos e institucionales que están relacionados con el desarrollo. En función de él, se intenta analizar la problemática en la cual actúan los organismos de servicio del Sector Público Agropecuario, que tratan de impulsar programas de desarrollo de muy diversa índole, los que contribuyen tanto al desarrollo agrícola como rural.

Las Instituciones funcionan en permanente interacción e interdependencia con el medio ambiente que los rodea, recibiendo diversos tipos de influencias e induciendo recíprocamente cambios en el medio institucional y social.

Por otra parte, el conjunto de organismos o instituciones que conforman el sistema institucional del Sector Público Agropecuario, tienen la misión de atender ciertas necesidades específicas de la sociedad, en cuanto a bienes y servicios, puesto que se supone que los organismos se generan y desarrollan a raíz de ciertas necesidades presentes en la sociedad. Lo anterior implica la existencia de una relación entre el sistema institucional con la estructura política del país, la estructura de producción del Sector, los cuales son determinantes para la génesis institucional, así como para su desarrollo y supervivencia.

Por lo tanto, el rol de las instituciones de servicio del sector agropecuario deberá ser interpretado en función de una realidad histórica, cultural, política, económica y social que las condiciona, tanto en su organización y administración interna, como en las funciones que cumplen, así como en la orientación que se le dá a las acciones que realizan, en beneficio de una determinada audiencia.

II. CONCEPTOS GENERALES

El problema que preocupa al mundo contemporáneo es el del desarrollo, que tiene por objeto a la persona humana en su integridad y a la sociedad como medio para lograr la redistribución de la riqueza y la justicia social.

Resulta problemático el analizar y conceptualizar lo que se entiende por desarrollo, especialmente debido a las múltiples interpretaciones que en sí involucra todo marco teórico en el que entran en juego creencias, valores, tradiciones, normas, costumbres, ideologías, intereses de grupo y sentimientos individualistas.

Para algunos, el desarrollo constituye la prosecución hacia una mayor concentración de bienes materiales; para otros, en cambio, implica el poder lograr niveles adecuados de subsistencia. El llamado desarrollo de los países industrializados, que sirve de modelo para muchos, hizo imaginar que trayendo capitales, tecnología y empresas, los países atrasados lograrían el mismo desarrollo que ellos. Sin embargo, la experiencia vivida demostró fehacientemente que en aquellos países latinoamericanos a los que se atrajeron gran cantidad de capitales y empresas de países industrializados, si bien alcanzaron ciertos índices de modernización y crecimiento, se acentuó aún más la dependencia externa y se agrandaron las diferencias internas entre pobres y ricos. Es decir, por una parte, estas inversiones estuvieron canalizadas a la extracción de materias primas y a la acumulación de utilidades que también eran exportadas. Así es como los países atrasados resultaron siendo no sólo exportadores de materias primas , sino también de capitales. En cuanto a lo interno, el fenómeno repercutió haciendo que el movimiento económico generado por la inversión de capitales y de las grandes empresas foráneas, condujera a la acumulación progresiva de la riqueza en manos de una minoría, en desmedro de las grandes mayorías marginadas.

Sobre este particular, Suárez de Castro 16/, anota: "No es posible seguir hablando de desarrollo en términos de aumentos en la producción o en el ingreso per capita sin considerar su redistribución dentro de los diversos estratos de la población. Debe preocuparnos que la desigualdad en lugar de disminuir esté aumentando y que el desarrollo económico en las últimas décadas haya significado apenas mayor riqueza para unos pocos y mayor miseria para la gran mayoría ".

Sin embargo, se advierte que el proceso de desarrollo de las últimas décadas se ha caracterizado por el énfasis en los aspectos de crecimiento económico, descuidándose, sin embargo, otros objetivos que deben satisfacer el desarrollo, así como ignorando los efectos indirectos del crecimiento económico en el bienestar de la sociedad.

De las consideraciones anteriores se desprende la idea de que el desarrollo no puede ser un fenómeno referido tan solo a factores económicos, tecnológicos y de producción de bienes, sino también de cambios estructurales que afecten al todo, en sus dimensiones, estructura social, política, económica y del individuo en cuanto a sus creencias, valores, normas y actitudes.

Es de todos reconocida la importancia de las inversiones para alcanzar el desarrollo. Sin embargo, a menos que estas inversiones estén dirigidas al beneficio directo de los grupos de menores ingresos, ellas tenderán a favorecer más aún a quienes poseen el control sobre los medios de producción. Por ello se considera que, para lograr verdaderas conquistas en el largo y difuso camino del desarrollo, será necesario efectuar cambios estructurales que a su vez permitan el cambio del sistema todo.

Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano han reconocido muchas veces que el desarrollo es un concepto ideológico amplio que implica reorientación del poder político y social, redistribución de los ingresos y amplia participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas, teniendo como fin ulterior el logro de la justicia social. Para ello, el desarrollo en América Latina debe ser abordado como un proceso de cambio estructural que implica modificaciones y requiere la participación plena y creadora de todo el pueblo.

De este modo la teoría del desarrollo lleva implícita los conceptos de cambio estructural, participación, redistribución de los ingresos, justicia social, fortalecimiento institucional, etc.

Sin embargo, esta concepción del desarrollo demanda el que los gobernantes tengan que tomar serias decisiones en cuanto a transformaciones que en mayor o menor grado afectan intereses de poderosos grupos, tanto internos como externos. Por ello, los obstáculos que dificultan la implementación de medidas de desarrollo son muy difíciles de salvar, aún en aquellos casos en que los gobernantes tienen la decisión de realizar transformaciones estructurales.

Es por ello que algunas veces, para reducir la presión social que demanda acciones de cambio y desarrollo, se hacen concesiones a los sectores más poderosos e importantes dentro del esquema de gobierno, sacrificando otros de menor importancia en el momento político y/o se ofrecen cambios y transformaciones que son usados a manera de cortinas de humo; mientras que a cambio de ellas, se hacen concesiones mayores y generosas a los monopolios extranjeros o a los grupos económicos que realmente son significativos dentro del esquema de gobierno.

Por ello, creemos que el desarrollo conceptualizado como cambio estructural, demanda de gobernantes y gobernados una verdadera toma de conciencia de la realidad histórica, de un amplio conocimiento de la problemática socio-económica y política de un país y de una participación plena de las mayorías en la lucha contra el subdesarrollo.

Sin embargo, el concepto de subdesarrollo podrá ser mejor interpretado si se toman en cuenta sus orígenes y se consideran aún de manera superficial algunos de los aspectos históricos que condicionan el subdesarrollo a los países de Indoamérica.

Por ello, aún de manera somera, se anotan las siguientes consideraciones de carácter histórico:

III. CONSIDERACIONES HISTORICAS

Durante el período de la Colonia (siglos XVII-XIX), la estructura económica de los países latinoamericanos se caracterizó por la existencia de una doble economía. Por una parte las industrias extractivas de materias primas para la exportación, y por otra, la agricultura rudimentaria y tradicional, junto a una artesanía que se mantenía en estado primitivo.

Es así como a fines del siglo XIX, la situación de los países latinoamericanos, según Alpert 2/, presentaba las siguientes características comunes:

a. La producción y las exportaciones se reducían básicamente a alimentos y materias primas.
b. Las exportaciones se concretaban a un solo producto o a unos pocos productos de importancia económica, característica que aún prima en algunos países del continente.
c. La economía se mostraba dependiente de los países industrializados del bloque oeste.

d. Casi todas las inversiones foráneas se encontraban dirigidas al desarrollo del comercio exterior.

Por otra parte, los cambios introducidos durante este período se caracterizaron por la aplicación de algunas innovaciones predominantemente de tipo técnico, tendientes a mejorar los sistemas de impuestos y ventas, pero en un sistema social estático y rígido.

En el campo de la economía, los esfuerzos de cambio se canalizaron principalmente a facilitar el funcionamiento de una economía de mercado, mientras que en lo concerniente a educación, las innovaciones por lo general fueron menores, trataron de impartir conocimientos rudimentarios de Tecnología.

Una vez desaparecidas las trabas del período colonial América Latina ingresa en el sistema capitalista mercantilista a raíz de tener un capitalismo dependiente basado en el sector exportador. No solo, como indica Frank 5/, porque se nos despojaba de gran parte de los excedentes, sino sobre todo porque nuestras estructuras económicas y sociales eran dependientes, ya que el carácter de la economía y de la sociedad que se formaba, (como producto de la expansión capitalista mercantilista), estaba basada en las exportaciones y la explotación interna, que a su vez se encontraba vinculada con el sistema internacional; situación ésta que dió origen a la formación de cierto tipo de estructuras internas que estaban condicionadas por la situación internacional de dependencia. La guerra de la independencia no logra cambiar las bases de esas estructuras que fueron perpetuadas por la oligarquía criolla.

Por otra parte, el período colonial dejó como resultado de su política, una segregación entre extranjeros y nativos y una discriminación contra estos últimos en todos los campos: económico, social y político, originándose de esta manera un proceso de marginación de las mayorías nacionales.

Es así como también en la sociedad latinoamericana se constituyen grupos sociales fuertemente estratificados, con poca o ninguna movilidad social de tipo vertical.

Se transplantan e implantan creencias, normas, sentimientos, costumbres y actitudes de culturas foráneas y se las superpone a las culturas nativas, sin lograrlas reemplazar. Se forma y perpetúan muchas estructuras junto a prejuicios sociales que parecen estar intencionalmente mantenidas a pesar de ser ya obsoletas y no corresponder, en absoluto, al pensamiento desarrollista contemporáneo.

Es con estas características de dependencia y marginalidad que los países americanos emergen a la vida republicana. La primera guerra mundial (1917) inicia la declinación de la hegemonía industrial del bloque europeo, que tiene dos importantes consecuencias para la economía de estos países:

- Se genera un incremento en la demanda de materias primas y productos alimenticios que motivan el incremento de la explotación y producción de los mismos, respectivamente.
- La reducción de importaciones de productos manufacturados provenientes de Europa, junto al incremento de los mismos en las industrias norteamericanas y japonesas.

Es durante este período que en muchos países subdesarrollados comienzan los primeros esfuerzos tendientes a acelerar el proceso de industrialización a través de la sustitución de las importaciones. Es así como México, Brasil, Argentina, etc., inician las primeras etapas hacia el establecimiento de plantas industriales y tratan de realizar obras de infraestructura inherentes al proceso, esfuerzo que es impulsado aún más por la crisis causada por el período de depresión de 1929-1932, como consecuencia de la reducción de las

exportaciones de los países industrializados.

Sin embargo, el panorama socioeconómico predominante de esa época se caracteriza por la supervivencia de una economía agraria feudal y terrateniente, mono-productora que provocaba un desequilibrio social, económico y político, con niveles educativos muy bajos; miseria; malas condiciones de sanidad; desequilibrada distribución de la renta y deficiencia alimentaria.

Por otra parte, se mantiene un estado de atraso industrial, tecnológico e institucional y administrativo que obligaba a sus economías a depender del comercio exterior, ya que en la medida en que los precios de las materias primas tendían a bajar, los de los productos manufacturados tendían a subir, lo que representa relaciones de intercambio cada vez más desfavorables para los países subdesarrollados.

Al diagnóstico y análisis de esta realidad condujo a que se formulen un gran número de esquemas de desarrollo, tratando de interpretar los fenómenos socioeconómicos en América Latina.

La década 1950-1960 se caracteriza por un gran optimismo en el campo del desarrollo. Muchos gobiernos latinoamericanos incluyeron en sus programas políticos y en sus planes de gobierno, campañas contra el analfabetismo, estudios sobre reformas agrarias, planificación de programas de urbanización y vivienda, establecimiento de nuevas industrias e iniciación de programas de seguridad social y asistencia médica.

Sin embargo, al final del decenio, todo este impulso empieza a mostrar señales de decaimiento, siendo la década 1960-1970 de franca crisis para el entusiasmo que se tenía en los programas de desarrollo.

Economistas y expertos en ciencias sociales muestran tener dudas sobre el adecuado uso de las teorías de desarrollo. La crisis parece aún más profunda cuando se examinan las principales expectativas que se tenían en relación al desarrollo.

Así por ejemplo, se suponía que el desarrollo de la industria nacional permitiría la liberación de la dependencia con respecto al comercio exterior, fabricando los principales productos manufacturados que requiere un país y permitiendo una economía controlada desde dentro del mismo.

Sin embargo, como anota Santos 13/, la realidad mostró que lejos de alcanzar la independencia deseada, se acentuó aún más la dependencia al comercio exterior.

Esto debido principalmente a la inversión de divisas para la adquisición de bienes de capital destinados a la industria nacional, es decir, maquinarias, equipos y materias primas semi-manufacturadas que resultaban esenciales para la supervivencia de la industria y la economía misma, ya que la importación de estos artículos está íntimamente vinculada con el déficit de la balanza de pagos que resulta de la baja de precios de las materias primas, unida al alza de los productos manufacturados, el aumento de los pagos de servicios, fletes, asistencia técnica, remesas de capitales y las cargas crecientes de una deuda exterior que generalmente aumenta con la fuerza acumulativa de esta situación deficitaria.

Esta situación muestra que la industrialización que se llevó a cabo, se caracteriza porque la industria pertenece al capital extranjero y por lo tanto el mismo tiene un gran control externo, perdiéndose en muchos casos, como consecuencia de esto, el control real de la economía de un país.

Por otra parte, los intentos de lograr una mayor participación de la clase media y los sectores populares en el poder nacional, es decir una democratización política vinculada con una tendencia hacia una mayor redistribución de la renta, también se ven frustradas. Los grupos de poder siguen detentando el poder político y manteniendo estructuras arcaicas, particularmente la estructura agraria que ya no calza con la expansión de la vida urbano-industrial y que más bien frena la utilización de la tecnología moderna.

Los movimientos revolucionarios de la clase media y de la pequeña burguesía no llegaron a concretar el advenimiento de una democracia participatoria, sino más bien, de manera dramática se implantan en los últimos años, regímenes de fuerza que toman como escenario varios países de América Latina. Es así como la lucha por una mayor participación de las masas en la vida política de un país, tuvo como respuesta el golpe militar.

Sin embargo, paradójicamente estos gobiernos asumen las tareas de "modernización" y aumentan las inversiones estatales, ya que mediante estas estrategias parecen querer lubricar la maquinaria de las viejas estructuras para acelerar su funcionamiento a fin de retardar los verdaderos procesos de desarrollo, evitando o retardando el proceso de transformación del sistema, que a su vez demanda el cambio de cada una de las estructuras que lo constituyen.

Esta problemática no por todos reconocida, demanda un diagnóstico social-económico-político-institucional y cultural más complejo de la realidad a nivel de país, regional y mundial, a fin de que en base a su análisis los conceptos de desarrollo y subdesarrollo hasta el presente tan difusos y difíciles de ser conceptualizados, puedan ser mejor aclarados, para así poder formular nuevos enfoques y estrategias que hagan factible el desarrollo y el cambio.

De acuerdo a un informe preparado por el Secretariado Económico de la OEA, 1973, se puntualiza que en la década de 1960, a pesar de los esfuerzos que hicieron muchos países para estimular un proceso de redistribución del ingreso, no ocurrió ningún cambio significativo en ese proceso.

El informe indica que "hace unos dos decenios pudo haberse concebido la esperanza de que el desarrollo económico por su propia dinámica iría resolviendo progresivamente los problemas sociales de la América Latina. Desafortunadamente esto no ocurrió, agregando que "extensas capas sociales siguen quedando en gran parte excluídas de los efectos positivos del desarrollo económico y se ensanchó la distancia entre los de escasísimos ingresos y los núcleos sociales superiores".

El informe insta a considerar un replanteo de la estrategia para el desarrollo, enfatizando que sin insertar los aspectos sociales en el complejo del desarrollo, no podrá llegarse a soluciones adecuadas, ni en el plano nacional ni en el de la cooperación internacional.

IV. DESARROLLO AGRICOLA

El concepto de desarrollo agrícola conlleva una serie de significados los cuales tienen como denominador común la idea de "cambio" o transformación. Así por ejemplo, Mosher 8/, anota los siguientes conceptos:

1. Expansión de la agricultura referida a la incorporación de nuevas tierras para la producción agrícola ;
2. Aumento de la producción por hectárea o por cabeza de ganado.

3. Aumento o crecimiento de la producción en términos de la producción total en la economía nacional.
4. Incremento del valor del producto agrícola por cada trabajador agrícola ;
5. Incremento del ingreso por cada persona empleada en agricultura.
6. Transformación agrícola, referida al aporte de la agricultura a otros sectores de la economía de un país, fenómeno que se traduce en una declinación del predominio de la misma en la economía de un país.

Otros autores ponen mayor énfasis en el aspecto del cambio social , puntualizando el hecho de que el cambio en las creencias, valores, actitudes y conducta en general del hombre de campo, es el requisito indispensable para lograr el desarrollo agrícola en sus aspectos económicos.

El desarrollo rural y por ende el desarrollo agrícola, constituyen un proceso integral, histórico, que está impulsado por múltiples fuerzas que se generan en el propio sector rural como fuera de él.

Sin embargo, los planes de desarrollo tanto rural como agrícola, obedecen a una determinación política de gobierno, la misma que en cierto modo es la que circunscribe o establece el ámbito en el que se implementarán determinados planes y proyectos desarrollistas.

El desarrollo agrícola es también parte constituyente del desarrollo rural, como integral, con la particularidad de que se focalizan los planes, teorías y esquemas de desarrollo a nivel sectorial agropecuario.

La necesidad de acelerar el desarrollo agrícola, que en un principio parecía enfocar tan solo los aspectos de producción y productividad, adquiere en el último decenio una dimensión más amplia al considerar el aspecto social, condicionando el desarrollo

agropecuario a la promoción del hombre de campo, el mismo que pasa de su rol de medio en la producción a constituirse en principio y fin del desarrollo agrícola.

En medio de los esfuerzos "desarrollistas", surge como problema focal el de la tenencia de la tierra, en torno al cual se realizan estudios, se formulan teorías y se desarrollan acciones tentativas de las más diversas. Principalmente se considera que para lograr el desarrollo integral del hombre de campo y por ende de la tecnificación en pro de un incremento de la producción y la productividad, es necesario como condición imprescindible el que "el campesino sea dueño de la tierra que trabaja".

Es así como la Carta de Punta del Este 10/, en su numeral cuarto de la Declaración sobre Reforma Agraria expresa: "Es innegable la relación que existe entre la anacrónica estructura de la tenencia de la tierra y la situación antes anotada (se refiere a la evolución a ritmo lento de la producción agropecuaria y a la existencia de mejoras para la masa campesina), por lo cual corresponde encarar decididamente la solución de los problemas de dicha tenencia, mediante la ejecución de reformas sustanciales en escala significativa, a fin de sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un sistema justo de propiedad".

Sin embargo, la experiencia ganada en la década pasada, demostró claramente que el problema del desarrollo agrícola no podía estar encuadrado tan solo al problema de la tenencia, sino que se demanda una acción global integrada por otros factores como el educativo, tecnológico, crediticio, participatorio, político, institucional, etc. Para ello fundamentalmente se requiere lograr un cambio de mentalidad de gobernantes, y gobernados, dejando sentado que el logro de una mayor producción no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para mejorar las condiciones de vida del hombre marginado.

Es así que, si la cobertura de servicios estatales se canaliza a fortalecer tan solo a los grandes agricultores y ganaderos que cuentan con grandes extensiones de tierras propias, materiales y equipos, es lógico que se alcancen fácilmente índices altos de producción, generándose un crecimiento económico divorciado de su componente social, lo cual tan solo contribuirá a perpetuar el sistema imperante que es lo que quiere cambiar. Por lo tanto, se supone que el aumento de la producción será consecuencia de un conjunto de componentes en el que se conjuguen variables como la elevación de la condición de vida del campesino, su participación plena en el proceso decisorio, el aprovechamiento de los recursos naturales, una mejor distribución de los ingresos, un acceso igualitario a las oportunidades, junto a una cobertura de servicios no discriminatorias.

En resumen, se trata de oponer a la marginación el humanismo, la movilidad social y la cobertura de servicios; a la subordinación personal la propiedad de los bienes de producción; y, a la marginalidad la incorporación de la toma de decisiones.

El desarrollo del sector agrícola y por ende el desarrollo rural, constituye una tarea muy compleja debido a que deben crearse una serie de condiciones mediante el concurso de personas, grupos y organizaciones que cumplen diversas actividades y prestan múltiples servicios.

Por otra parte, requiere de una clara definición política de gobierno que oriente la acción; concientice a la sociedad; motive la participación y haga factible la movilización de recursos humanos, financieros, equipos, tecnología, investigación, extensión, crédito, mercadeo, etc., mediante el fortalecimiento de las instituciones públicas agropecuarias.

V. ALGUNAS CARACTERISTICAS DEL SECTOR AGRICOLA DE LA SUBREGION

La actividad agropecuaria se encuentra enmarcada dentro de uno de los sectores productivos de importancia capital en la economía de la subregión andina. Representa la fuente principal de empleo, proporciona la mayor parte de los alimentos que consume la población y de las materias primas para la fabricación de otros bienes esenciales de consumo y en varios de los países contribuye considerablemente a generar divisas.

Sin embargo, en los últimos años la actividad agropecuaria presenta un insuficiente dinamismo para cumplir su papel en el desarrollo global como proveedora de alimentos y de materias primas, como fuente de empleo con ingresos más equitativamente distribuídos, y como generadora de excedentes para capitalizar. Con estas características el sector agropecuario de la Subregión ha venido produciendo menos de lo que se requiere a un nivel de productividad muy bajo y con un producto desigualmente distribuído. A esto se agrega un alto grado de subocupación y desocupación y la circunstancia de que por lo menos dos tercios de la población rural, permanezca a niveles de subsistencia.

Esta población tiene una reducida capacidad de compra de bienes y servicios, se alimenta, habita y viste en condiciones deficientes. Los índices de analfabetismo son relativamente altos y las tasas de mortalidad y movilidad muy elevadas. El sector parece presentar, además, resistencia al cambio y la adopción de tecnologías para incrementar la producción y la productividad, puesto que la que se ofrece, particularmente a los grupos marginados no parece ser economicamente adoptable.

Samper 12/, anota que "aunque la agricultura en América Latina sigue siendo la principal fuente de su riqueza y es esencial para acelerar su desarrollo económico y promover su bienestar social, es pobre, ineficiente y estática, y está contribuyendo cada vez menos al desarrollo económico", anotando las posibles causas de su atraso en la siguiente forma:

1. La deficiente utilización de los recursos naturales.
2. La distribución inadecuada de la tierra.
3. La poca investigación y aplicación de las innovaciones tecnológicas, para mejorar la productividad de las empresas agrícolas.
4. La pobreza, malas condiciones de vida y bajo nivel educativo de los agricultores y sus familias.
5. El alcance limitado de los sistemas educativos formales y de los sistemas educativos informales, para ayudar al agricultor y a su familia a producir más eficientemente y a vivir mejor.
6. La capacidad limitada y las deficiencias de los medios de transporte, comunicación y comercialización.
7. La poca atención que se presta a los medios para hacer más efectiva la acción de las comunidades rurales, de los servicios de gobierno local, y de la administración pública a nivel nacional; y.
8. Los precios bajos en el mercado mundial de los productos agrícolas de exportación.

Las consideraciones anteriores a nivel de América Latina en general, pueden ser concretadas con algunas cifras que sirvan de ilustración y hagan más factibles el poder conceptualizar de manera más clara y general las condiciones actuales del sector agropecuario en Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que constituyen la Subregión Andina.

Los cinco países de la Zona Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), en 1975 registraron en términos absolutos una población total de aproximadamente 66.7 millones de habitantes. De ellos aproximadamente 26.0 millones corresponden al sector rural, lo cual representa cerca del 40 por ciento de la población total en dicho año.

En términos absolutos, la población activa total ha pasado de 21.0 millones en 1970 a cerca de 23.1 millones en 1975, lo cual representa un ritmo de incremento promedio anual del orden del 4.1 por ciento, en comparación con el 1.0 por ciento para la población rural económicamente activa. Es así que en 1970 el 39.0 por ciento de la población económicamente activa era rural, mientras que en 1975 dicho porcentaje se redujo al 37.3 por ciento.

En términos ocupacionales, cerca del 40 por ciento de la población de los países de la subregión trabajan en agricultura, en comparación con el 1.9 por ciento dedicado a la minería; 15.3 por ciento a manufacturas, 5.0 por ciento a construcciones, 5.2 por ciento a servicios básicos y el 31.6 por ciento a otros servicios que comprende comercio, finanzas, gobierno, etc. Los datos anteriores indican que el sector agropecuario sigue siendo en estos países la principal fuente de trabajo. *

En términos del aporte del sector agropecuario al Producto Interno Bruto (PIB), a nivel del total de la Subregión, se nota una disminución constante en el último quinquenio, que va de un aporte del 16.3 por ciento en 1970 al 14.9 por ciento en 1975.

---

* JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Departamento de Programación Global.- " Indicadores para el Análisis de las Economías Nacionales y el Grupo Andino. Marzo de 1976. Lima, Perú.

Esto como consecuencia del crecimiento más acelerado de los otros sectores. *

Si se considera que el producto interno bruto agropecuario es equivalente al ingreso generado en el sector agropecuario y se aplican los patrones de distribución, se encuentra que existe una acentuada pobreza en la población rural de la subregión. Alrededor de 28.5 millones de personas, o sea el 65 por ciento de la población rural de los seis países, estaría percibiendo un ingreso inferior a 150 dólares anuales. **

En relación a las exportaciones se advierte que en los cinco países del grupo andino las principales exportaciones agrícolas en 1974, calculadas en millones de dólares FOB, fueron las siguientes: Algodón 203.8 (0.9%); Café 748.1 (3.4%); Cacao 119.4 (0.5%), Azúcar 345.0 (1.6%), Banano 141.8 (0.6%). Exportaciones que totalizan en dicho año la suma de 1.558 millones de UD$ y que constituyen aproximadamente el 7 por ciento del total de las Exportaciones FOB de los países del Grupo Andino. ***

Por otra parte, a nivel subregional, se registra una tendencia al incremento de las importaciones de productos agropecuarios, a pesar de los esfuerzos que se realizan por incrementar la producción y la productividad de las mismas.

---

* JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Departamento de Programación Global.- Indicadores para el Análisis de las Economías Nacionales y el Grupo Andino.- Marzo 1971, Lima-Perú.

** GRUPO ANDINO. Estimación de la Distribución del Ingreso Agropecuario. Dolares por Habitante, a precios de 1970. FAO/EPDASA.

*** JUNTA DEL ACUERDO DE CARTAGENA. Departamento de Programación Global.- Indicadores para el Análisis de las Economías Nacionales y el Grupo Andino.- Marzo 1976, Lima-Perú.

Es así como el análisis de la situación reciente y de las perspectivas de la producción agropecuaria, así como del monto de las importaciones de renglones agropecuarios, permiten estimar que para 1973 las importaciones agropecuarias de los países andinos totalizarán una cifra cercana a mil millones de dólares. Solamente en el caso del tripo se ha estimado que las compras subregionales superarán en breve los tres millones de toneladas, que a los precios actuales significan un desembolso superior a 600 millones de dólares anuales, siguiéndole en orden de importancia las grasas y aceites comestibles, los lácteos y las fibras.

Sin embargo, se considera que los recursos productivos de la Subregión se hallan subutilizados, los mismos que con ayuda de la ciencia y la tecnología podrían ser mejor manejados y explotados.

Se estima que la Subregión posee 547.6 millones de hectáreas de las cuales el 69 por ciento o sea 375 millones, conforman la superficie potencialmente utilizable para la agricultura. De este total tan solo el 10 por ciento corresponde a tierras arables y bajo cultivo permanente, que equivale a 26.5 millones de hectáreas; el 90 por ciento restante corresponde a tierras boscosas que equivale a 280 millones de hectáreas y 68 millones a pastos permanentes. Debe anotarse que la intensidad del cultivo es bajo, ya que se cosecha solamente el 75 por ciento de la superficie bajo riego y el 42 por ciento de las tierras de secano. Asímismo, los rendimientos en los distintos cultivos registra variaciones importantes entre los diferentes países de la Subregión.

El hecho de que la Subregión no ha generado fuentes de trabajo suficientes para emplear la nueva mano de obra, hace suponer que la desocupación abierta ha estado aumentando apreciablemente y que paralelamente se ha estado agudizando el problema de la subocupación .

Una de las características que parece ser común a los pobladores de las áreas rurales de la Subregión es posiblemente la pobreza. Se estima que el ingreso promedio anual de los pobladores rurales de estos países es inferior a los 150 dólares. Por otra parte, las cifras sobre niveles promedio de nutrición alcanzados por cada uno de los países de la Subregión,de acuerdo a estudios varios, demuestra que la situación nutricional dista de ser satisfactoria. Igual aseveración puede ser hecha de modo general en cuanto a las condiciones de salud, vivienda, educación y seguridad social, dada la alta concentración de estos servicios en las áreas urbanas y su marcada deficiencia en el ámbito rural.

Las anteriores consideraciones parecen ser consecuencia de que el agro no constituye más un sector dinámico de acumulación, dentro de las formaciones económico-sociales capitalistas latinoamericanas, siendo éste una de las causas de su relativo atraso.

Su relativo nivel de atraso actual se explica por que ha dejado de constituir un sector prioritario de acumulación de capital, ya que se observa que el sector agrario en las economías latinoamericanas se ha expandido, desde el punto de vista económico y tecnológico, en la medida en que ha constituído un sector de inversión y reinversión prioritario para las clases y fracciones de clase que a nivel mundial y nacional poseyeron la propiedad de los medios de producción, incluyendo la tierra, que les permitió aprovechar tal coyuntura.

El Sector Agrícola ha dejado de tener el papel de principal sector de acumulación de capital, que en otras épocas tuviera, a expensas de un papel más significativo desde el punto de vista de los procesos de acumulación por parte de los sectores industriales, financieros, comerciales, etc.

En este contexto, de acuerdo a Liboreiro 6/[b], las razones por las cuales puede haberse producido un cambio en la importancia relativa del agro en comparación con la industria, parecen ser las siguientes:

a. El lento crecimiento en la demanda mundial de importaciones de productos agropecuarios procedentes de países latinoamericanos. Esta a su vez se origina en una diversidad de factores, tales como:
   - La menor elasticidad de ingreso para el consumo de productos agropecuarios en comparación con productos no agropecuarios en los países con elevado nivel de ingresos por habitante ;
   - Las políticas de estímulo a la producción interna que se traducen en barreras a la importación como consecuencia de las operaciones subsidiadas que hacen los países con mayor poder adquisitivo, logrando precios menores para los productos procedentes de latinoamérica.
   - Las relaciones capitalistas de producción imperantes en numerosos países con bajos niveles de consumo actual de alimentos.

b. La débil expansión de los mercados internos para productos agropecuarios de los países latinoamericanos constituyen otra causal de importancia.

c. Los mayores adelantos técnicos para la producción industrial, vis a vis la agropecuaria, originados en los países capitalistas avanzados, conjuntamente con una menor divisibilidad de algunos de los medios de trabajo resultante de tales adelantos técnicos, como son las maquinarias, herramientas, etc.

d. Concadenada con los crecientes niveles de inversión y reinversión en la industria, se fortalece la demanda de servicios vinculados con ella, tales como las operaciones de comercialización y financiamiento. Estos sectores también tienden a expandirse más rápidamente que el agro,debido al efecto inductor que tiene la expansión industrial por las razones señaladas en el inciso anterior.

e. El nivel de incertidumbre en la producción y comercialización de productos agropecuarios, en comparación con el imperante en otras áreas de la actividad económica, tales como la industria , comercio, construcción, etc., también tiende a convertir a otros sectores en relativamente más atractivos para llevar a cabo procesos de acumulación.

Por otra parte, cabe el mencionar la dicotomía entre los poseedores de la tierra y el capital, por una parte, y de la fuerza de trabajo, por la otra, que da lugar a distribuciones de ingresos extremadamente asimétricas.

Es pues, en este contexto histórico, económico y político en el que las Instituciones de servicio del sector público agropecuario cumplen sus actividades, conduciendo diversos programas de desarrollo agropecuario.

VI. AMBITO INSTITUCIONAL

1. Hipótesis

La problemática del subdesarrollo analizada en función de sus condicionantes de carácter histórico, así como en relación a algunas de las características del sector agrícola de la subregión andina, anotadas hasta aquí, nos conducen a deducir que muchas de las características

socio-culturales de nuestros países conllevan rasgos que los identifican dentro del marco conceptual del sistema de dependencia. Si ésta es una realidad, las instituciones que conforman la sociedad en general y las del sector agropecuario en particular, no están aisladas ni se encuentran inmunes a esta problemática y, por lo tanto, parecen tener características comunes a las que predominan en la misma, ya que ellas viven en permanente int interacción e interdependencia con el medio ambiente socio-cultural que las rodea.

En consecuencia , se podrían formular las hipótesis siguientes:

a. Las instituciones son predominantemente verticales, ya que la sociedad tiene características de verticalidad. Lo demuestra la existencia de una fuerte estratificación social, en la que una minoría detenta el poder económico, político y social y se constituye en la usufructuaria del subdesarrollo y del atraso. Esta estructura social refuerza la tendencia autoritaria y burocrática de quienes ocupan cargos directivos en las Instituciones del Sector Agropecuario, característica que se presenta muy generalizada en los países de la Sub-región.

b. Las instituciones muestran tener gran concentración de poder decisorio en los estratos superiores de la jerarquía orgánica, así como la sociedad tiene concentrado este poder en la élite o clase dominante de la estructura social.

La existencia de los grupos marginados en la sociedad, así como la poca participación en la toma de decisiones a nivel institucional, caracterizan nuestro medio ambiente institucional, donde predominan algunas veces actitudes paternalistas, y otras, autocráticas, haciendo el que los miembros de las instituciones desarrollen actitudes conformistas, desterrando la posibilidad de que se desarrolle la iniciativa

y la creatividad que son indispensables para el éxito de los programas de desarrollo.

c. Las instituciones son predominantemente rígidas en su ordenamiento y su funcionamiento; así como la sociedad se muestra resistente al cambio y trata de conservar sus estructuras , aunque muchas veces las mismas ya se encuentren obsoletas.

El mantener el statu quo y las estructuras existentes conlleva un cierto sentimiento de estabilidad y seguridad. Por el contrario el cambio implica conflicto, inestabilidad y cierto grado de inseguridad. Parece que por ello es que tanto en la sociedad como en las instituciones, siempre se encuentra resistencia al cambio. Sin embargo, la dinámica del desarrollo demanda el concurso de instituciones que puedan adecuar su estructura orgánica, sus programas, personal, recurso, estrategias y métodos, mediante una administración y gestión a los requerimientos del desarrollo. Es decir que, puedan adecuarse a las situaciones cambiantes y difusas de la problemática del subdesarrollo, a fin de operar con mayor efectividad.

Las anteriores particularidades formuladas a manera de hipótesis parecen ser determinantes en el funcionamiento institucional, incidiendo no sólo en el nivel de efectividad que muestran tener las instituciones, sino también en su organización interna y la administración de las mismas.

De esta manera es que el Sistema Público Agropecuario, adolece de serias deficiencias, mostrando frecuentemente gran rigidez para el cambio y dificultando los esfuerzos para adecuarlo a las circunstancias actuales. Las cargas burocráticas, la dificultad de lograr una coordinación dinámica inter-institucional, la rigidez de los sistemas financiero-contables, de personal y suministros;

las trabas para implantar un sistema de planificación integrado, etc., parecen estar relacionados con las características estructurales que se anotan en este capítulo.

2. Principales Problemas

Se supone que el sub-desarrollo de un país tiene estrecha relación con el grado de subdesarrollo de sus instituciones. Si se asume que ellas constituyen los "medios" a través de los cuales debe fluir la energía para el desarrollo, y que son verdaderos "instrumentos" especialmente creados y organizados para alcanzar determinados objetivos. Por lo tanto, se puede asumir que un país que cuente con un sistema institucional que tenga gran capacidad administrativa, técnica y operativa, podrá utilizar mejor los diversos recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, transformando los planes en realizaciones.

Si bien en los últimos años empieza a ser manifiesto el deseo de los gobiernos por modernizar los sistemas institucionales, mejorando su organización y gestión administrativa, sin embargo, aún persisten un sin número de contradicciones y problemas que siguen dificultando su normal funcionamiento y mermando su capacidad operativa.

A continuación se sintetizan los principales problemas administrativos que afectan el funcionamiento de las instituciones del Sector Público Agropecuario. Varios de ellos han sido afrontados en diversas oportunidades y con diferentes estrategias; otras están siendo estudiados para considerar su solución . Sin embargo, mientras los problemas no sean conceptualizados con una óptica global, en función del contexto socio-económico-político de la realidad de cada país y , atacados en forma integral, las soluciones siempre

serán parciales y de efecto poco significativo.

En líneas generales, la problemática existente se ha originado por deficiencias estructurales y funcionales entre las cuales se destacan las siguientes:

- Falta de políticas globales y sectoriales consistentes que contribuyen a que los planes de desarrollo agropecuario no sean parte de una estrategia global de desarrollo;
- Falta de un sistema integrado de planificación que permita concatenar los planes globales con los sectoriales e institucionales, y éstos con las necesidades y problemas a nivel de campo;
- El anterior problema se ve agravado por la no aplicación de la técnica de presupuesto por programas, que permitiría presupuestar de manera más real el costo de los programas y reduciría el desface existente entre los planes y los recursos existentes para realizar los mismos.
- Existencia de una estructura jurídico-legal muy rígida y compleja que dificulta la aplicación de cambios y/o mejoras en las instituciones y el sistema, a más de complicar el funcionamiento administrativo.
- Falta de un liderazgo sectorial por parte de los Ministerios de Agricultura y existencia de una fragmentación estructural, ocasionando una proliferación de entidades autónomas y descentralizadas que trabajan en forma dispersa y frecuentemente duplicando funciones.

  La falta de un robusto liderezgo y una política coherente sectorial, junto a la existencia de una fragmentación estructural, han contribuido a complicar el proceso de toma de decisiones, a dificultar la posibilidad de uniformar políticas y hacer un mejor uso

y aprovechamiento de los recursos; en suma han contribuído a dificultar la administración de todo el Sector Público Agropecuario y, por ende, de sus instituciones de Servicio.

- Dificultad para implementar mecanismos de coordinación inter-institucional, aún entre organismos de Servicio que tienen objetivos comunes y realizan acciones complementarias.

  La administración frecuentemente tropieza con problemas estructurales cuando trata de poner en marcha mecanismos y estrategias de coordinación.

- Deficiente organización y funcionamiento de los sistemas de apoyo. El sistema de Administración Financiera, el de planificación, el de gestión de personal, y el de suministros, son considerados como Sistemas de Apoyo para la ejecución de los planes de acción del sector agropecuario, en vista de que su función es la de viabilizar la gestión de los servicios agropecuarios. Debido a que las actividades agropecuarias están condicionadas a determinadas épocas, tales como las de siembra, labores culturales, control de enfermedades, cosecha, etc., que no pueden ser cambiadas o alteradas, resulta muy importante que estos Sistemas sean flexibles y puedan ser adaptados a estas particularidades que caracterizan al Sector. De lo contrario, persistiría el desfase entre el cumplimiento de las acciones programadas y el suministro oportuno de los recursos a las unidades operativas para la realización de las mismas.

- Falta de una eficiente capacidad gerencial o de gestión por parte de los grupos directivos que conducen tanto el Sistema Institucional como cada organismo de servicio; ocasionando el que frecuentemente no alcancen los niveles de efectividad necesarios para garantizar el logro de las metas fijadas.

La gran complejidad de las instituciones agropecuarias no sólo en cuanto a su funcionamiento sino a la eficiente utilización de sus recursos, demanda de personal directivo, altamente capacitado en las ciencias y la técnica de la Administración orientada al desarrollo.

Puesto que las mismas cuentan con recursos de personal cada día más diversos en cuanto a profesiones y especialidades, los recursos financieros se presentan en mayor cuantía y canalizados a una multiplicidad de programas, demandando técnicas más avanzadas; los recursos materiales en cuanto a equipos e insumos en general se refiere se presentan más sofisticados, mientras que los avances científicos y tecnológicos se mantienen a una aceleración sostenida.

Los anteriores problemas no son exhaustivos, puesto que la complejidad del sistema y su funcionamiento los hace innumerables, siendo muy necesario el que se encare el desarrollo y fortalecimiento administrativo de las instituciones del sector agrícola con la seriedad y decisión que el momento actual lo demanda, utilizando todos los adelantos de la ciencia y la técnica administrativa lo permite.

3. <u>Conceptos sobre Desarrollo Institucional</u>

El desarrollo del sistema institucional del Sector Agropecuario demanda de una decisión política de gobierno, que implique su desarrollo y mejoramiento de manera integral,

mediante un proceso sostenido, que parta de una nueva perspectiva, basada en que el Desarrollo Administrativo es "un proceso dinámico, cambiante y situacional e integrado a los objetivos del desarrollo sectorial "

Es decir, que el desarrollo del Sector Agropecuario será consecuencia del desarrollo de las Instituciones en particular y del Sistema Institucional, en general, puesto que en la medida en que se alcance lo segundo, será factible realizar lo planeado y alcanzar los objetivos propuestos.

La estrategia para realizar el Desarrollo y Fortalecimiento Institucional, no sólo busca la comprensión, el compromiso y apoyo del gobierno, sino que compromete la participación concientizada y activa de todos sus miembros, para lograr el "auto-desarrollo orgánico-administrativo", impulso que actue a manera de una fuerza motriz generada desde adentro; energía ésta que en realidad será la que haga posible la transformación y el mejoramiento al que se aspira.

4. Suposiciones en cuanto al Desarrollo Administrativo

Las estrategias de Desarrollo Administrativo deberán considerar las siguientes suposiciones:

Primera:

El Desarrollo administrativo no sólo implica el cambio y mejoramiento de los aspectos orgánico-estructurales y de las funciones de la Gestión Administrativa, sino que pone particular énfasis en el cambio de las creencias, valores, normas, actitudes y aptitudes de los miembros de cada Institución, puesto que son los individuos quienes en último término son llamados a dirigirlas, a realizar acciones, cumplir con las normas y alcanzar las metas fijadas por cada unidad administrativa.

Segunda:

Las Instituciones son unidades sociales que llegan a constituir verdaderos Sistemas conformados por las actividades coordinadas de seres humanos. Tienen una dinámica permanente que hace que se generen nuevas fuerzas, haciendo que éstas adquieran la energía necesaria para cumplir la función que le ha sido asignada.
Para el cumplimiento de dichas funciones las Instituciones cuentan con recursos humanos, financieros, materiales, y tecnológicos limitados, así como con una delegación de autoridad también limitada de acuerdo a la importancia y jerarquía que tiene en el conjunto de las otras Instituciones que componen el Sector.

Tercero:

De acuerdo al grado de delegación de autoridad, muchos cambios orgánico-administrativos podrán ser realizados a nivel de Unidad Administrativa, mientras otras tendrán que referirse a niveles jerárquicos mayores, como son las Direcciones Generales o el ámbito ministerial.

Cuarto:

Los múltiples problemas de tipo orgánico-administrativo, relacionados con la estructura, sus políticas, el liderazgo y la capacidad de gestión, la falta de recursos humanos, financieros y materiales, la no coordinación, etc., deberán ser conocidos en sus verdaderas causas y de manera integral, a fin de formular estrategias de solución también de carácter integral, a nivel de cada unidad operativa y de cada institución u organismo.

Quinto:

Para la solución integral de los problemas, se requiere tanto de la comprensión, apoyo y decisión de los máximos ejecutivos que ocupan los niveles jerárquicos más altos (Ministro, Directores Generales), como de la acción compartida, o de participación plena de todos los miembros de cada unidad administrativa, como de toda la institución u organismo.

Sexto:

El desarrollo institucional es una acción permanente y sostenida que parte del auto-análisis y la autocrítica que demanda el compromiso de sus miembros, así como de una acción creativa e innovadora que haga posible el ajuste de la institución a la realidad de la problemática del medio ambiente.

Séptima:

Las instituciones al constituirse en instrumentos de desarrollo destinadas al logro de determinados objetivos, deberán ser organizadas y estructuradas en consideración a los siguientes factores:

- Naturaleza de las funciones a cumplir;
- Objetivos que se propone alcanzar;
- Características y particularidades del país, de tipo social, político y económico;
- Naturaleza del sistema institucional del sector al cual pertenece el organismo.

Una institución u organismo es deseable que sea consecuencia del análisis de la situación real del país, y de la problemática que se desea resolver. Así mismo requiere el conocer los aspectos jurídico-legales que regulan la organización y funcionamiento del Sistema

Institucional, al cual pertenece el organismo, a fin de eliminar posibles conflictos y dificultades en su funcionamiento.

Por otra parte, la organización estructural de un organismo de desarrollo deberá considerar las siguientes orientaciones:

- Efectividad en el logro de las metas fijadas;
- Eficiencia en la Gestión Administrativa de los programas y actividades del organismo;
- Ser compatible con el cumplimiento de las funciones propias de la institución;
- Tener flexibilidad para ajustarse a los contínuos cambios tanto de la dinámica interna de la institución, como de la problemática del medio.
- Facilitar la comunicación y agilizar la toma de decisiones.

VII. COROLARIO

El Subdesarrollo es un fenémeno social, político y económico, multifacético y multidimensional. Parece ser la resultante de un juego de fuerzas tanto internas como externas, que mantienen las condiciones de dominación y dependencia.

El subdesarrollo se caracteriza por la existencia de un conjunto de creencias , valores , actitudes y percepciones que se hallan presentes en cada individuo, los grupos, las instituciones y la sociedad toda, así como por la existencia de un sistema de relaciones de dominación y dependencia de tipo económico, social y tecnológico.

Por lo tanto, si se piensa en términos de cambio y desarrollo, se deberán tomar acciones dirigidas a cambiar las estructuras para cambiar el sistema, así como la forma de pensar y actuar de la gente mediante un proceso de concientización.

El desarrollo agropecuario requiere a su vez del desarrollo del sistema institucional del sector agrícola, así como de cada institución que integra el mismo.

Para ello, las instituciones de servicio deberán aplicar estrategias y mecanismos de administración y gestión que hagan factible el máximo aprovechamiento de sus recursos humanos, financieros y materiales para el logro de las metas fijadas.

Cambiar la estructura orgánica vertical, que se caracteriza por su gran concentración de poder en la cúspide de la pirámide jerárquica, por una estructura horizontal que posibilite la participación en la toma de decisiones, facilite una m ayor coordinación y cooperación inter-institucional.

- Mejorar permanentemente la capacidad institucional en sus aspectos de gestión administrativa, así como tecnológicos y operacionales.
- Tomar conciencia histórica y científica de los fenómenos de la dependencia de América Latina, así como el conocimiento de las variables críticas que nos conllevan a esta situación.
- Conocer el medio ambiente socioeconómico, cultural y político en el cual funcionan y viven las instituciones de servicio que ocupan.

Las decisiones en torno a las anteriores realidades por parte de los líderes o directivos que conducen las Instituciones del Sector Público Agropecuario, demandará de determinaciones que permitan estructurar programas de desarrollo dirigidos a resolver los problemas de acuerdo a la realidad, en base al autoanálisis y la autocrítica. Es decir, procurar no importar modelos estereotipados de servicios que para otras sociedades puedan tener una función en base a su realidad histórica, pero no para las nuestras cuyas características son consecuencia de sociedades dependientes.

Lo anterior implica , por una parte, todo un nuevo concepto de las funciones que cumplen los organismos del Sector (investigación, extensión y crédito, mercadeo), así como una organización y administración basada en el diagnóstico y análisis de nuestra realidad, y el permanente cuestionamiento y la autocrítica de nuestra organización, programas, métodos, personal que opera, etc., que nos permita un permanente reajuste entre las organizaciones y sus acciones, y los problemas del medio y las soluciones dadas.

Por otra parte, lo anterior también demanda el concurso de un profesional que a más de estar técnico y científicamente capacitado, deberá estar consciente de la problemática del subdesarrollo y estrictamente comprometido con los cambios estructurales, a fin de poder crear una capacidad de trabajo que no solo cuide de los aspectos de producción de recursos naturales, sino de la promoción del elemento fundamental del desarrollo, cual es el hombre rural.

Finalmente, las dos anteriores consideraciones requieren de una nueva decisión de tipo-socio-político a objeto de implementar los conceptos hasta aquí vertidos. Lo cual implica no solo una voluntad ni un deseo, sino una posición político histórica a través de la cual podamos lograr la formulación e implementación de programas eminentemente comprometidos con la solución de los programas de desarrollo. Es decir, resumiendo, se requiere contar con una doctrina, organismos y técnicos interiorizados y comprometidos a la vez, con lo sustancial de nuestro subdesarrollo, los aspectos de producción y productividad , y los de la liberación y promoción del ser hasta ahora marginado.

VIII. BIBLIOGRAFIA

1. ACUERDO DE CARTAGENA; planteamientos de acción para el sector agropecuario en el marco de la integración andina. Lima, 1973.

2. ALPERT, A. Economic development. New York, Free Press, 1963.

3. ARAUJO, J.E.G., del Director General. Boletín Interno del IICA (Costa Rica) N°629: 1. 1973.

4. BLAIR,E. La decisión política y la participación popular; requisitos indispensables para la reforma agraria. Desarrollo Rural en las Américas (Colombia) 3(3):29-34.1971.

5. FRANK,A.G. El desarrollo del Subdesarrollo. Lima, CENCIRA. Introducción a la Reforma Agraria y Desarrollo. Lecturas Seleccionadas. N°1. 1971. 18 p.

6.(a) INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS. Estaciones experimentales agrícolas de la zona andina. Lima, IICA-Zona Andina, 1970. 181 p.

6.(b) LIBOREIRO,ERNESTO. Análisis de estrategias para el Desarrollo Rural en Latinoamérica. IICA/CIRA, Mayo 1977. Bogotá.

7. MOONEY,J. The principle of organization. New York, Harper, 1967.

8. MOSHER,A.T. Concepts of agricultural development and strategy implications for behavioral change. Ithaca, N.Y., Cornell University, 1968.

9. NEWMAN,E. Administrative action. Englewood-Cliffs, N.J., Prentice-Pall, 1950.

10. ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS. Carta de Punta del Este; establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana. In _____. Alianza para el Progreso; documentos oficiales emanados de la Reunión Extraordinaria del Consejo Interamericano Económico y Social a Nivel Ministerial, celebrada en Punta del Este,Uruguay, del 5 al 17 de Agosto de 1961. Washington, D.C.,Unión Panamericana, 1961. (OEA/Ser. X/XII.1) Español.

11. PINTO,J.B. Investigación agrícola y desarrollo; problemas. In Seminario Regional sobre Aspectos Socio-Económicos de la Investigación Agrícola, Maracay, Venezuela, 1973. Conferencias y documentos. Maracay, IICA, 1973.

12. SAMPER,A. Desarrollo Institucional y desarrollo agrícola. IICA. Serie Planeamiento N°6. 1969. v.1, p. 54.

13. SANTOS,T.DOS. La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina. IICA-CIRA. Material Didáctico N°177. 1972. 42 p.

14. SEMINARIO REGIONAL SOBRE GESTION DE CENTROS DE INVESTIGACION AGRICOLA, LIMA,PERU, 1973. Informe. Lima, IICA-Zona Andina, 1973.

15. SEMINARIO SOBRE LA ADMINISTRACION DE INSTITUCIONES DE INVESTIGACION AGRICOLA, QUITO,ECUADOR,1971. Informe. Quito,IICA-Zona Andina, 1971.

16. SUAREZ DE CASTRO,F.Trabajo presentado a la Novena Conferencia Latinoamericana sobre Producción de Alimentos. In Araujo,J.E.G. Del Director General. Boletín Interno del IICA (Costa Rica) N°670:1. 1974.

17. VALDEZ ANGULO,E. Discurso de inauguración del Seminario Regional sobre Gestión de Centros de Investigación Agrícola. Lima, IICA-Zona Andina, 1973.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima - Perú.

ESQUEMA PARA EL ANALISIS INSTITUCIONAL

Dr. Luis Antonio Mendoza M.
Esp. en Gestión para el Desarrollo
Rural.

Setiembre de 1977.

CONTENIDO

INTRODUCCION

Un Plan Sectorial Agropecuario tiene escaso valor si no existe una maquinaria administrativa y una capacidad de gestión lo suficientemente eficiente que garantice su ejecución y el logro de las metas fijadas. Pueden formularse planes y programas altamente sofisticados, pero si no se dispone de organismos ejecutores, adecuadamente estructurados y eficientemente dirigidos, los objetivos de tales planes obviamente nunca se alcanzarán.

Por lo tanto, existe la necesidad sentida de lograr un mejoramiento integral de la organización y gestión del sistema institucional del Sector Público Agropecuario, así como de cada uno de los organismos que lo componen.

Lo anterior implica un conocimiento integral de los problemas orgánico-administrativos, en base a un análisis que permita conocer sus causas e interdependencias, así como las implicaciones en el funcionamiento institucional y en su capacidad operativa.

La solución de los problemas administrativos demanda un cabal conocimiento y experiencia en su gestión, así como la decisión y el compromiso de sus miembros integrantes en todos los niveles jerárquicos para transformar las diferentes unidades administrativas en verdaderos instrumentos de desarrollo. Esto significa que cada organismo autogenere el desarrollo administrativo a nivel institucional, en base a la participación de todos sus miembros, así como al cuestionamiento de las situaciones vigentes, la crítica y autocrítica constructiva.

Por otra parte, un proceso de este tipo no debe ser impuesto autocráticamente, sino debe basarse en la investigación permanente de la dinámica institucional como un medio que permita conocer el funcionamiento de la administración, a fin de que sirva

de fuente de información que facilite mejorar el sistema decisorio y que permita poder sintetizar opiniones en torno a los problemas y, lograr el consenso de todos los miembros de la institución, en cuanto a las estrategias a seguir en busca de sus soluciones.

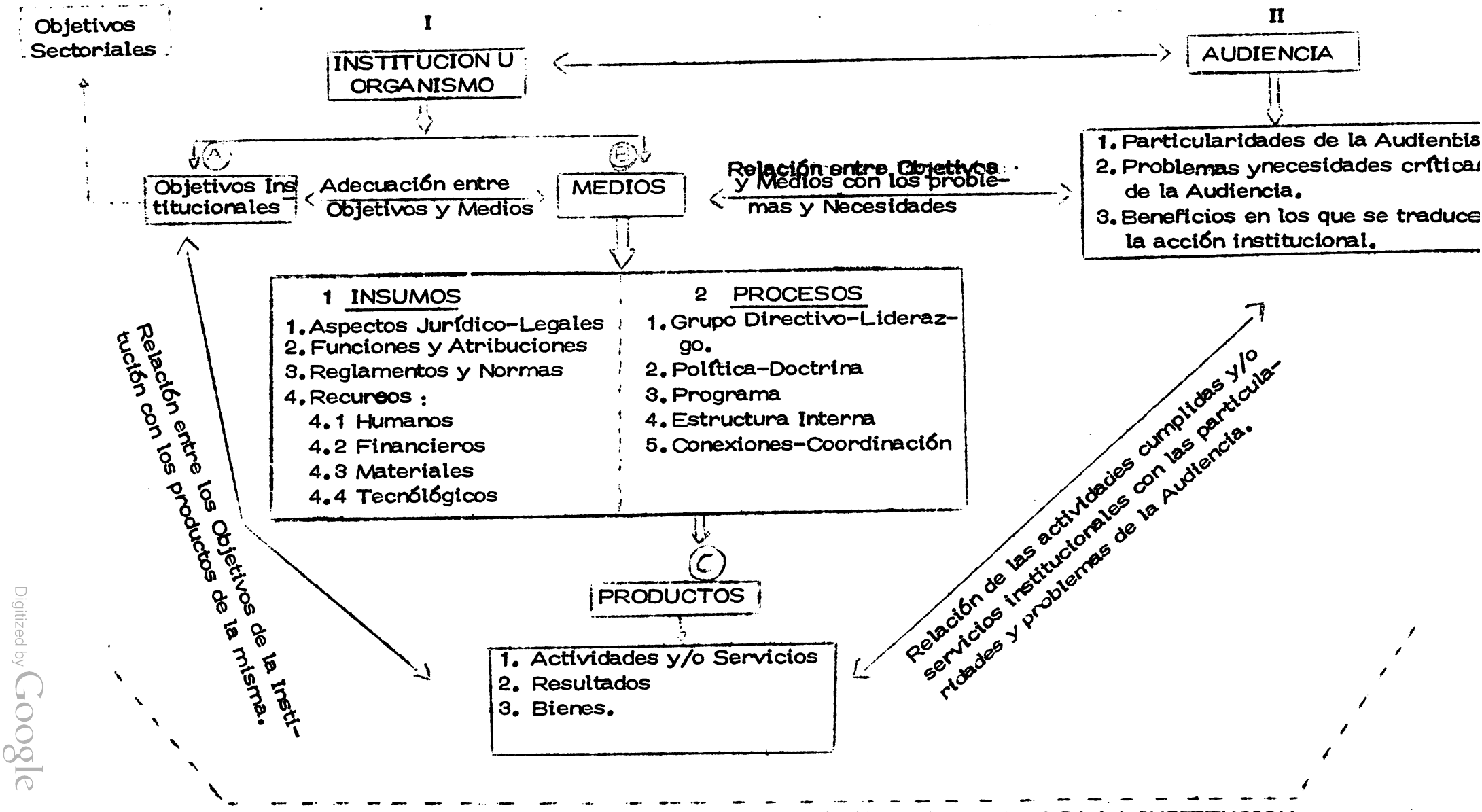
En virtud de lo anterior, el presente trabajo constituye un esfuerzo por contribuir a desarrollar un esquema que facilite el diagnóstico institucional y el análisis de sus diferentes variables, tanto institucionales como medio-ambientales, con la finalidad de poder tener una visión de conjunto, como un conocimiento tanto integral como en particular de cada uno de sus componentes.

Por lo tanto, el propósito que se persigue al presentar esquema de diagnóstico es el de contribuir a facilitar el análisis institucional para que los directivos y miembros de un organismo se compenetren de la realidad de su institución, a fin de ir aplicando sistemáticamente las medidas correctivas que las situaciones lo demanden, ya que, debido a la propia dinámica del sistema orgánico-administrativo, las instituciones no pueden ser estáticas, debiendo por lo tanto, estar sujetas a un análisis permanente con miras a adaptarse a las nuevas situaciones.

SINTESIS DE LAS VARIABLES DEL ESQUEMA DE DIAGNOSTICO.

El esquema propuesto se analiza en términos de tres ámbitos principales : (I) La Institución u Organismo; (II) La Audiencia o Población a la que va dirigida la acción de la Institución; y (III) el Medio Ambiente Socio-Cultural en el que se encuentra inmersa.

ESQUEMA PARA EL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL



I. La Institución u Organismo

Las Instituciones constituyen los medios a través de los cuales fluye la energía para el desarrollo, asímismo, son verdaderos instrumentos de acción que sirven para alcanzar determinados objetivos y metas. Por lo tanto, al efectuar el diagnóstico institucional, podemos considerar : 1) los objetivos de la institución;2) los medios de los que dispone para el logro de dichos objetivos; 3) los productos que resultan de la acción de la institución y el impacto o beneficio en el que se traducen para la audiencia que los recibe.

A. Objetivos de la Institución

Se refiere a considerar los objetivos que la institución u organismo pretende alcanzar y la relación que deben guardar con los objetivos sectoriales, es decir, con aquellos contenidos en el Plan Sectorial Agropecuario.

B. Medios de la Institución

Se refiere a los "Insumos" con los que cuenta la Institución y los "procesos"que se generan para manipular dichos insumos y convertirlos en los "productos" de la misma.

1. Los Insumos

Se refiere a los diferentes elementos de los que dispone la Institución para utilizarlos con el propósito de alcanzar los objetivos y metas establecidos. Entre éstos se consideran :

a) Los aspectos jurídico-legales que habilitan a la Institución para que exista y trabaje legalmente, así como para conseguir el respaldo y apoyo de la sociedad.

b) Los reglamentos y normas que constituyen en sí las reglas de juego que regulan las relaciones internas como externas de la Institución; y

c) Los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos que hacen factible la ejecución de las operaciones, así como el funcionamiento y supervivencia de la Institución.

2. Procesos

La Institución constituye un sistema social que debe marchar en equilibrio dinámico. Su funcionamiento interno permite una contínua y sostenida interacción e interdependencia de roles. Esta dinámica genera nuevas fuerzas que hacen posible que el todo constituído por la Institución sea mayor a la suma de sus partes.

El contínuo manipuleo de los insumos y las transformaciones permanentes que se operan en el organismo son consecuencia de la presencia de un conjunto de elementos complejos, tanto subjetivos como objetivos, que hacen posible la dinámica de la Institución, entre los cuales se consideran :

a) La Dirección-Liderazgo, que es la capacidad del grupo directivo de la Institución para dirigirla, no sólo tomando decisiones, sino generando un medio ambiente creativo, así como logrando que los funcionarios constituyan un verdadero equipo de trabajo que sean eficientes en la realización de sus tareas y que encuentren su propia satisfacción y su realización personal, partiendo del trabajo que ejecutan.

b) La Política Institucional-Doctrina

Expresa las intenciones, propósitos, objetivos y posibles estrategias de acción para la conducción de la Institución. Es el aspecto ideológico, la especificación y mención detallada de los valores, conceptos, y creencias que el liderazgo utiliza, y que sirve de fuerza de

cohesión interna y como un medio para proyectar la imagen de la Institución en el medio exterior.

c) Programa , Constituye la Política-Doctrina traducida en patrones concretos de acción y la asignación de recursos humanos, financieros y materiales para su realización. El programa de una Institución es la suma total de sus actividades.

d) Estructura Orgánica, Se refiere a la distribución de roles dentro de la organización, los patrones de autoridad interna, los sistemas de comunicación, etc.
La Estructura Interna es un patrón de organización y de relaciones administrativas.

e) Conexiones , Se refiere a las relaciones de interdependencia que existe entre la Institución y las otras partes relevantes de la sociedad.
Las instituciones deben mantener una red de relaciones de intercambio, así como de transacciones dirigidas a ganar apoyo, controlar y reducir resistencias, intercambiar recursos, estructurar el medio ambiente y transferir normas y valores.

C. Productos

El producto de la Institución se traduce en actividades y/c servicios que presta a una determinada audiencia. De acuerdo a la naturaleza de la Institución y las funciones que cumple en el Sector Agropecuario, el producto de la misma es diverso. Es así como Investigación Agrícola proporciona resultados de investigación;extensión,enseñanzas técnicas;planificación, planes y proyectos , etc.

II. La Audiencia

Se refiere a la audiencia o receptor hacia el cual está canalizada la acción del organismo, el cual puede estar constituído por campesinos, agricultores, juventud rural, amas de casa o la comunidad en general.

La Institución requiere tener algún grado de conocimiento de las características sobresalientes de la audiencia, a fin de poder relacionar los objetivos que se han fijado y los medios de los que dispone, con los problemas y necesidades de ella; así como determinar el beneficio en el que se traducen las acciones y servicios que presta la Institución, en su esfuerzo por buscar la solución de los problemas.

La Audiencia está llamada a dar una respuesta al estímulo a la Institución, a manera de retroalimentación para la reformulación de sus programas y una mejor utilización de sus recursos.

III. El Medio Ambiente en el que está inmersa La Institución

Las Instituciones no viven en el vacío, sino que se encuentran inmersas en un medio ambiente social, cultural, económico y político, recibiendo diversos tipos de influencia, así como elementos del medio, y proyectando recíprocamente hacia la sociedad influencias, resultados y productos de diversa índole. Es por eso que será valioso poder conocer algunos aspectos relevantes del medio ambiente que tengan relación directa con el funcionamiento de la Institución y los servicios que presta.

I. VARIABLES INSTITUCIONALES

Con fines de análisis , las variables institucionales consideradas en el presente diagnóstico, están divididas en objetivos, medios y productos.

1. IDENTIFICACION

1.1. Nombre de la Organización

1.2. Tipo de Organización

1.2.1 Pública centralizada

1.2.2 Pública descentralizada

1.2.3 Privada

1.2.4 Internacional

1.2.5 De país extranjero

1.3. Localización o sede de la oficina central

1.4. Ley o decreto y fecha de su creación

1.5. Capital y/o presupuesto

1.6. Area geográfica que cubre con sus actividades

1.7. Tipo de público o audiencia al que principalmente están dirigidas sus actividades.

A. OBJETIVOS

1. Objetivos legales (con fines o propósitos para los cuales fue creado o reestructurado por la ley)
2. Objetivos reales (los que realmente está tratando de alcanzar a través de sus actividades.)
3. Desplazamiento de objetivos (determinar si existe algún desplazamiento o separación entre los objetivos legales y los objetivos reales)
4. Objetivos funcionales (aquellos objetivos concretos o realizables que trata de alcanzar la organización, objetivos

que deben tener criterios que permitan el determinar en que grado se cumplieron los mismos)

B. MEDIOS

1. Insumos

1. ASPECTOS JURIDICO LEGALES

La competencia legal de una institución es la aptitud que tiene la misma para operar en el sistema social y legalizar sus actividades. Esto significa que su carácter legal la habilita para obtener apoyo del medio en que la organización actúa. El análisis a efectuarse en este ámbito está principalmente relacionado con:

1.1. Revisión de los documentos jurídicos relacionados con la organización y creación de la misma.

1.2. Revisión de las disposiciones legales relacionadas con la organización determinando si las mismas se encuentran vigentes y qué reajustes y actualizaciones son necesarias efectuar.

1.3. Determinación de la capacidad legal de la organización para contraer préstamos.

2. FUNCIONES Y ATRIBUCIONES

2.1. Funciones legales (los asuntos que caen bajo la esfera de su competencia, en forma total o parcial, para el cumplimiento de sus objetivos legales, es decir, los deberes del organismo)

2.2. Funciones reales (las actividades o tareas que actualmente desempeñan bajo un respaldo programativo y presupuestario)

2.3. Determinar si existe algún desfase entre funciones legales y reales.

ATRIBUCIONES

2.4. Atribuciones legales (conjunto de facultades, medios e instrumentos legales para cumplir sus funciones y lograr sus objetivos)

2.5. Atribuciones reales (conjunto de facultades, medios e instrumentos legales con los cuales realmente cuenta para cumplir sus funciones y lograr sus objetivos)

2.6. Determinar las diferencias existentes entre las atribuciones legales y reales.

3. REGLAMENTOS Y NORMAS

3.1. Revisión de los documentos donde se especifican los reglamentos y normas de la Institución.

3.2. Determinar la claridad y concreción de los reglamentos y normas , a fin de no dar la oportunidad de ser herroneamente interpretados.

3.3. Determinar si los reglamentos y normas son regular y periódicamente actualizados.

4. RECURSOS

Constituyen los insumos de tipo humano, financiero, material y tecnológico puestos en la institución.

Los problemas relacionados con la obtención de estos recursos, movilizarlos y asegurar su permanente suministro, afectan todos y cada aspecto de las actividades de la Institución y constituye una preocupación importante para el liderazgo institucional.

El desarrollo de una institución requiere primordialmente el obtener recursos y luego asegurar su buen uso. Esto demanda, el que el liderazgo de una institución tenga que mejorar y fortalecer sus conexiones para asegurar un flujo adecuado y sostenido de recursos.

El elemento humano constituye el recurso primordial en toda institución. Personas capacitadas y con experiencia son muy difíciles de adquirir y mantener, requiriéndose un liderazgo capáz de implementar eficientemente una adecuada política de personal.

Uno de los indicadores de la calidad del liderazgo es la manera en la que se desarrolla, mejora y utiliza los recursos de personal.

Podría anotarse otro tanto en cuanto a los recursos financieros y materiales, que también demandan de control y experiencia en su manejo.

El liderazgo deberá tratar de optimizar el empleo de los recursos en función de los objetivos y metas institucionales.

El análisis de los recursos de una organización podrá ser realizado considerando los recursos humanos,financieros, materiales y tecnológicos.

4.1. RECURSOS HUMANOS

4.1.1. Análisis de la política de personal

4.1.2. Reclutamiento, selección y contratación

4.1.3. Promociones, traslados y retiros

4.1.4. Capacitación en servicio (métodos y frecuencia)

4.1.5. Criterios para la selección de personas a participar en programas de capacitación.

4.1.6. Incentivos utilizados por el organismo

4.1.7. Análisis de las funciones y responsabilidades de cada cargo en la organización y su relación con las características (nivel educativo,experiencia,aptitudes) de sus incrementos.

4.1.8. Análisis de la nómina de personal

- Personal profesional-técnico
- Personal auxiliar
- Personal de servicio
- Personal temporal

4.1.9. Análisis de personal por profesiones y especialidades

4.1.10 Análisis de personal por profesiones y programas

4.1.11 Análisis de personal por profesiones y ubicación geográfica

4.1.12 Análisis de personal por programas, profesiones y necesidades de capacitación

4.1.13 Determinación de necesidades de personal para futuras gestiones (proyecciones)

Los análisis de personal que se pueden realizar son de los más diversos, dependiendo su número y complejidad de los propositos del diagnóstico y análisis que es necesario efectuar.

A continuación se presentan algunos ejemplos de este tipo de análisis, en los cuadros 1,2,3.

Cuadro N°1. Distribución de personal profesional-técnico por zona, dirección, departamento, profesión o especialidad.

ZONA N°1

Direcciones y Departamentos / Profesión	TOTAL	01. Ing. Agr.	02. Med. Vet.	03. Fitopatólogo	04. Entomólogo	05. Economista	06. Espec. en suelos	07. Agrónomo	08. Espec. en semillas.	09. Zootecnistas
03. Direcc. Investigación.	3	3	2	-	-	2	-	1	-	-
1. Dpto. de Suelos	4	1	-	-	-	-	2	1	-	-
2. Dpto. de Semillas.	3	1	-	-	-	-	-	1	1	-
3. Dpto. Fitotecnica.	3	1	-	2	-	-	-	-	-	-
4. Dpto. de Entomología.	3	1	-	-	1	1	-	-	-	-
5. Dpto. de Zootecnica.	4	-	2	-	-	-	-	-	-	2
TOTAL	25	7	4	2	1	3	2	3	1	2

Cuadro N°2 Distribución de personal por programas nacionales y cargos.

Profesiones / Programas		TOTAL	Arroz	Papa	Maíz	Algodón	Cacao	Oleaginosas	Ganad. Lechero	Mejorm. Hogar	Reforestación
1. Ing. Agrónomo	4	20	2	3	3	3	2	2	2	2	1
2. Ing. Agrónomo	3	12	1	2	2	1	2	2	1	1	
3. Ing. Agrónomo	2	4		1	1	1	1				
4. Ing. Agrónomo	1	9	1	3		1		1			3
5. Médico Vet.	4	2							2		
6. Médico Vet.	3	2							2		
7. Médico Vet.	2	1							1		
8. Agrónomo		23	4		6	5		4		4	
9. Forestal		3									3
10. Economista		5	1	1			2			1	
11. Sociólogo		3								3	
12. Mejoradora del Hogar		5								5	
13. Perito Forestal		4									4
TOTAL		93	9	10	12	11	7	9	8	16	11

Cuadro N°3 Distribución de persoral por organismo, departamento, cargo, profesión, especialidad, zona.

NOMBRE DEL ORGANISMO

Departamento	Nombre del cargo	Profesión	Especil.	Zona
Desarrollo Ganadero	Director	Ing. Agrónomo.	Admtrac.	1
	Subdirector	Ing. Agrónomo.	Sistemas	1
	Secretaria	Secretaria	-	1
	Ing. Agrónomo	Ing. Agrónomo	Zootecnia	1
	Agrónomo	Agrónomo	-	1
	Economista	Economista.	Econ. Agrícola.	1
	Sociólogo	Sociólogo	-	1
	Veterinario 3	Médico Vet.	-	1

4.2. RECURSOS FINANCIEROS

Constituyen un elemento muy importante para el normal funcionamiento de la Institución. El suministro "regular" y "oportuno" de estos recursos inciden significativamente en la efectividad de la misma. Frecuentemente el principal problema que aflije a los organismos que operan en el sector agropecuario, es que además de que los recursos financieros son escasos, el flujo de las mismas es muy irregular, llegando a destiempo y en partidas cuyos montos son insuficientes.

4.2.1. Análisis Financiero

El análisis financiero tiene por objeto conocer, aunque sea parcialmente, la solvencia, estabilidad, resultados y situación económica de una institución.

4.2.1.1. Estado y antecedentes financieros

4.2.1.2. Información sobre el estado de resultados.

- Intereses ganados
- Comisiones ganadas (composición)
- Otros rubros de ingreso de la empresa.
- Intereses incurridos
- Comisiones incurridas
- Gastos administrativos
- Gastos de fomento y asistencia técnica.
- Depreciaciones.
- Castigos (cuentas incobrables)
- Reservas formadas en el ejercicio
- Otros rubros de gastos

4.2.1.3. Información sobre el estado de situación :

- Disponibilidad

- Encaje legal
- Vencimientos
- Antiguedad
- Detalle de la deuda a largo plazo
- Estructura del patrimonio
- Capital
- Reservas
- Ganancias retenidas
- Reservas para deudas malas
- Tratamiento de los intereses en las cuotas morosas
- Inversiones-evolución-composición
- Activo fijo
- Redescuentos
- Depósitos

4.2.1.4. Pronóstico financiero

- Para el organismo (5 a 10 años)
- Para el proyecto (por el lapso del préstamo propuesto)

4.2.2. Balance General .1/

El balance general (o estado de situación) y el estado de pérdidas y ganancias (o estado de resultados), constituyen la información básica para el análisis financiero.

Algunas veces se usa el estado de "situación financiera (o estado de origen y aplicación de fondos) como un refinamiento del balance general. Para el análisis financiero, interesan los cambios habidos en una situación a través del tiempo. Por ello, tanto el balance general como el "estado de pérdidas y ganancias" y el estado de "situación financiera", se dan para varios años.

En estos casos se habla de balance general comparativo, estado de pérdidas y ganancias comparativo y estado de cambio de situación financiera. El período cubierto por el análisis financiero debe ser tan completo como sea posible e idealmente debe proyectarse al futuro.

El balance general describe a cuanto asciende el activo y la cuantía de la inversión en pasivo y capital, en un momento dado. Matemáticamente, el activo debe ser igual al pasivo, más el capital. Los cuadros 4,5 y 6 son ejemplos de : un balance comparativo, estado de pérdidas y ganancias y estado de situación financiera, respectivamente.

1/ FRANCO, A. Análisis institucional. Separata preparada con fines didácticos. IICA, San José, Costa Rica.

Cuadro N°4 Ejemplo de balance general comparativo en diciembre 31 de 1968 y diciembre 31 de 1969 (datos en miles de pesos).

Detalle	Diciembre 31, 1968	Diciembre 31, 1969	Aumento(+) o disminución (-)
ACTIVO			
Corriente	554.275	914.863	360.538(+)
Caja Oficina central	1.791	4.380	
Bancos	38.370	65.310	
Fondo en agencias	24.131	26.114	
Mercancías en depósitos	245.731	219.954	
Otros activos corrientes	143.552	326.272	
Mercancías pignoradas	100.700	272.833	
Activo Fijo	117.631	350.852	233.221(+)
Terrenos y edificaciones	70.331	119.378	
Silos, tanques, elevadores	54.223	78.927	
Muebles y enseres	13.697	30.684	
Equipos de transporte	9.380	20.047	
Maquinaria y herramientas	6.115	206.099	
Menos Depreciación	-36.115	-104.283	
Otros Activos	61.414	82.767	21.353(+)
Inversiones en valores mobiliarios	14.252	18.680	
Depósitos dados en garantía	35.255	10.903	
Almacenes	6.300	48.547	
Gastos diferidos	821	172	
Responsabilidades pendientes	4.786	4.465	
TOTAL	733.320	1.348.483	615.163(+)

Detalle	Diciembre 31, 1968	Diciembre 31, 1969	Aumento(+) o Disminución (-)
PASIVO			
Corriente	426.220	802.690	376.470(+)
Obligaciones bancarias	137.292	407.437	
Acreedores varios	288.708	395.033	
Dividendos por pagar	220	220	
Otros Pasivos	47.078	260.779	213.701(+)
Depósitos recibidos en garantía	50	343	
Cuentas por liquidar	26.151	158.123	
Empréstitos	20.877	102.313	
Provisiones y Reservas Específicas	198.470	194.786	3.684(-)
Provisión para deudas incobrables	5.637	16.858	
Provisión para mermas y deterioro de mercancías	3.204	1.323	
Provisión para prestaciones sociales	20.562	19.818	
Reservas para plan de construcciones de almacenes	72.998	72.998	
Reservas para eventualidades	70.181	52.429	
Otras reservas	25.838	31.360	
Capital, Superávit y Reserva de Capital	53.588	90.228	36.640(+)
Capital	17.021	17.021	
Aporte Gobierno Nacional	17.610	54.250	
Superávit de capital	7.005	7.005	
Gobierno Nacional Fondo Recapitalización	2.577	2.576	
Reserva legal	9.375	9.375	
Pérdidas y Ganancias	7.964		7.964(-)
Ejercicios anteriores	4.792		
Presente ejercicio	3.172		
TOTAL	733.320	1.348.483	615.163(+)

Estado de Pérdidas y Ganancias

Para ciertas instituciones que venden y compran productos y servicios, el estado de pérdidas y ganancias a través del tiempo, puede indicarse como sigue :

Cuadro N°5 Ejemplo de un estado de pérdidas y ganancias comparativo en diciembre 31 de 1968 y diciembre 31 de 1969 (en miles de pesos)

Detalle	Diciembre 31, 1968	Diciembre 31, 1969	Aumento(+) o disminución (-)
Venta de mercancías	631.766	993.811	
Menos costo	548.616	892.164	
	83.150	51.647	
Ingresos varios	12.606	—	
Valor recibido por importación hecha a particulares	67.709	66.432	
Ingreso por desmote	—	66.399	
	163.465	210.861	47.396(+)
Gastos generales	83.697	140.064	
Ingresos varios	5.597	24.620	
Apropiación para reservas	71.000	—	
Gastos de desmote	—	56.364	
	160.294	221.048	60.754 (+)
Utilidad presente ejercicio	3.172	—	
Sumas autorizadas de reservas y pérdidas y ganancias	—	10.187	

Estado de Situación Financiera

Se le conoce también como estado de origen y aplicación de fondos. Para poder ser elaborado, debe disponerse de un balance general comparativo y de un estado de pérdidas y ganancias. El siguiente ejemplo señala el cambio de la situación financiera, en un período de dos años.:

Cuadro N°6 Ejemplo de un estado de cambio de la situación financiera en diciembre 31 de 1967 y 1969 (datos en miles de pesos)

Detalle	diciembre 31,1967	diciembre 31,1969	Aumento(+) o disminución(-)
Ingresos			
Corrientes	118.700	158.000	39.300(+)
Recuperación cartera crédito supervisado	97.300	120.000	
Intereses crédito supervisado	20.000	13.000	
Otros	1.400	25.000	
Aporte,Auxilios y Transferencias	392.331	656.400	264.069(+)
Gobierno nacional ordinario	283.100	386.000	
Gob. nacional crédito supervisado	—	145.000	
Amortización bonos agrarios	48.011	60.900	
Intereses bonos agrarios	61.220	64.500	
Ingresos de Capital	348.127	383.000	34.373(+)
Recursos balance	65.927	63.000	
Colocación bonos agrarios	1.000	41.000	
Documentos de deber	96.200	89.000	
Crédito interno	135.000	—	
Crédito externo	50.000	190.000	
Total	859.158	1.197.400	338.242(+)
Egresos			
Gastos de funcionamiento	62.413	62.541	128(+)
Servicio de la deuda y transf.	25.550	60.442	34.892(+)
Deuda externa	2.500	16.000	
Deuda interna	18.370	40.146	
Transferencias	4.680	4.296	
Dotación de Tierras	145.489	222.228	76.739(+)
Asuntos jurídicos	16.902	27.893	
Arrendatarios y aparceros	487	31.935	
Compra de tierras	128.100	162.400	
Desarrollo Agrícola	363.703	504.925	141.222(+)
Ingeniería	262.003	347.264	85.261(+)
Total	859.158	1.197.400	338.242(+)

De acuerdo a los requerimientos del diagnóstico financiero que se debe hacer, también se pueden efectuar una gran diversidad de análisis, los mismos que deberán efectuarse siempre en función de propósitos específicos.

A manera de ejemplo, se anotan los cuadros 7,8,9,10,11 y 12 los cuales ilustran los análisis que se pueden efectuar considerando: el origen de los recursos, préstamos recibidos y desembolsados, gastos por programa, inversiones por programas, gastos presupuestados y desembolsados por objeto de gasto.

Cuadro N°7. Financiación por origen de los recursos

Fuentes	1970	%	1971	%	1972	%
Nacionales	45.966.1	59,8	29.436.9	76,5	30.100.0	67,0
Externas	30.980.8	40,2	9.014.1	23,5	14.836.7	33,0
Total	76.945.9	100,0	38.451.0	100,0	44.936.7	100,0

Cuadro N°8 Financiamiento con recursos nacionales

Sub-Fuentes	1970	%	1971	%	1972	%
Tesoro Nacional	43.653.8	95.0	24.350.7	82,7	22.591.6	75,1
Recursos Propios	2.200.0	4,8	3.840.8	13,1	—	—
Otros *	112.3	0,2	1.245.4	4,2	7.508.4	24,9
Total	45.966.1	100,0	29.436.9	100,0	30.100.0	100,0

* Aduana Agropecuaria, etc.

Cuadro N°9 Préstamos recibidos y desembolsados

Proyecto	Fecha Suscrip. plazo contrato	Monto Total	Monto Desembolsado	Monto por Desembolsar	Programa
BID	1970	5.000	677	4.323	Ganadería
AID	1969	600	498	102	Mercadeo Cereales
G.Alemán	1966	2.100	1.899	201	Maq.Agrícola.
G.Andino	1967	3.400	2.988	412	Algodón
Total		11.100	6.062	5.038	
90		100,0	54,6	45,4	

Cuadro N°10 Presupuesto de gastos por programas(en pesos)

Conceptos	Período 70-71	%
Servicios personales	23.257.300	43,6
Servicios no personales	5.127.600	9,6
Materiales y suministros	3.406.733	6,4
Activos fijos y financieros	9.990.833	18,7
Transferencias	6.723.567	12,6
Aportaciones	4.741.967	9,0
Deuda pública	63.533	0,1
Total	53.311.533	100,0

Cuadro N°11 Inversiones en obras de infraestructura rural por programas.

Regiones o Zonas	Educación Escuelas	Salud Centros Sanitarios	Ingeniería Caminos	Agrop. Riesgos
Zona 1	202.206	156.807	---	---
Zona 2	228.174	33.402	---	483
Zona 3	153.362	9.330	---	---
Total Zonas	583.742	199.539	---	483
%	52,4	61,3	---	100
Total País	1.113.237	325.416	146.267	483

Cuadro N°12 Gastos presupuestados y desembolsados por objeto de gasto.

Objeto del gasto	Presupuestado	Desembolsado	Diferencia
Servicios personales	4.985.300	4.652.219	332.061
Gastos de operaciones	1.655.700	269.316	1.385.834
Activos fijos financieros	3.448.700	---	3.448.665
Total	10.089.700	4.922.035	5.166.665

4.3. RECURSOS MATERIALES

En este inciso se deberá detallar todo lo concerniente a las instalaciones y equipos con los que cuenta una institución. Por ejemplo :

Instalaciones

4.3.1. Edificios

4.3.2. Oficinas

4.3.3. Almacenes

4.3.4. Silos

4.3.5. Invernaderos

4.3.6. Establos

4.3.7. Viviendas

Equipos

4.3.8. De oficina

4.3.8.1 Máquinas de escribir

4.3.8.2 Teléfono

4.3.8.3 Máquina calculadora

4.3.8.4 Escritorio

4.3.9. De Transporte

4.3.10 De Ingeniería

4.3.11 De Laboratorio

4.3.12 De demostración en el campo

4.3.13 Maquinaría agrícola

El análisis puede precisar los requerimientos, tanto de equipos e instalaciones que se necesitan para la realización del proyecto a ser conducido.

El análisis que se efectúe y las tablas que se formulen pueden ser de las maś diversas. A manera de ejemplo se formulan las sgtes.:

Cuadro N°13 Distribución geográfica de las instalaciones y tenencia de las mismas.

Localización (Dpto., Provincia etc) / Instalaciones	Edificios		Oficinas		Silos		Laboratorios		Invernaderos		Almacenes		Talleres		Terrenos de granja		Establos		Planta Procesamiento		Parque Industrial		Parcela		Centro de cría	
	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a	p	a
TOTAL																										

p = propio
a = alquilado

Cuadro Nº14 Distribución de equipos en relación a las necesidades de los mismos y su localización

Localización (Departamento, Provincia, etc) / Equipos	Equipo Oficina			Equipo Laboratorio			Equipo Transporte			Maquinaria Agrícola			Equipo de Comunicación			Equipo Meteorológico			Equipo para Demostraciones		
	E	R	S	E	R	S	E	R	S	E	R	S	E	R	S	E	R	S	E	R	S
TOTAL																					

E = Escaso
R = Regular
S = Suficiente

4.4. RECURSOS TECNOLOGICOS

El actual avance acelerado de la ciencia y la tecnología hace imprecindible el mantener al personal profesional-técnico que trabaja en una institución, adecuadamente informado sobre los avances tecnológicos realizados en sus respectivos campos profesionales. Esto a fin de mantener a la misma con un adecuado nivel de efectividad. Consecuentemente, será necesario que al efectuar el diagnóstico institucional, se analicen: todos los aspectos relacionados con la tecnología empleada por la misma, es decir, las herramientas que se utilizan en la ejecución de las operaciones.

4.4.1. Métodos y procedimientos técnicos de trabajo utilizados en cuanto a :

4.4.1.1 la planificación

4.4.1.2 la formulación de presupuestos

4.4.1.3 la realización de trabajos

4.4.2. Capacitación en servicio

4.4.2.1 lugar, tipo y frecuencia con la que se realiza

4.4.2.2 Material bibliográfico que recibe y adquiere la institución

4.4.2.3 Existencia y uso de bibliotecas.

2.- PROCESOS.-

El conjunto de variables analizadas a continuación son los constituyentes del modelo de EASMAN *

1.- Grupo Directivo- Liderazgo

Se refiere al grupo de personas que están activamente comprometidas en la formulación de la doctrina y el programa de la institución, siendo quienes dirigen las operaciones y las relaciones de la institución con el medio ambiente.

El liderazgo constituye un elemento muy crítico, debido a que un proceso de cambio deliberadamente inducido, requiere de una gerencia muy hábil, diestramente conducida y altamente comprometida, tanto en sus relaciones internas como aquellas con el medio ambiente.

El Liderazgo involucra tanto el rol o papel cumplido por aquellos que guían o dirigen, y los resultados obtenidos como efecto de su acción. El liderazgo institucional involucra a todos aquellos miembros de la misma que ejercen el manejo o que tomen decisiones en la institución. Por ejemplo, en una universidad : el rector, decano y los jefes o directores de departamento son líderes, al igual que los jefes titulares y funcionales de la organización. También pueden considerarse líderes a ciertos profesores y otros miembros del personal. Además de los líderes formales, siempre existen líderes informales que generan sub-grupos en la organización y ejercen influencia. La "estructura de poder" puede aún incluir personas que sin pertenecer oficialmente a la institución, influyen en la formulación de sus políticas y la realización de sus operaciones.

El liderazgo deberá ser innovativo y creativo, así como técnico y políticamente competente para manejar eficientemente tanto sus responsabilidades internas como externas.

*

EASMAN, M. J. the Elements of Institucional Building. In: Eaton, J.W. Institution building and development. universit, of Pittsburgh. sage publications. USA. 1972.

Para lograr continuidad en el liderazgo institucional, es esencial la estructura de liderazgo, es decir, algo más sutil y complejo que el personalismo. Para este fin, es indispensable hacer planes específicos encaminados al desarrollo y adiestramiento de futuros líderes.

Los siguientes aspectos podrían ser considerados en relación a la variable Liderazgo :

1.1. Personas que constituyen el liderazgo y las que ocupan.

1.2. Tipo de liderazgo (automático, participatorio)

1.3. Relaciones con el personal

1.4. Conocimiento del medio por parte del liderazgo

1.5. Competencia técnica del liderazgo

1.6. Relaciones con el liderazgo de otros orgnismos

1.7. Aptitud para delegar autoridad

1.8. Aptitud para dar participación al personal en la toma de decisiones

1.9. Aptitud para comunicar, métodos empleados

1.10 Selección de nuevos líderes y su capacitación

1.11 Medidas para aumentar la eficiencia de los líderes

1.12 Estabilidad de los líderes en la organización

1.13 Desarrollo de la confianza del personal de la organización en sus líderes.

También en cuanto a la capacidad de gestión administrativa del liderazgo es posible determinar algunos aspectos que pueden ser analizados en forma más específica :

1.14 Asignación de tareas (criterios utilizados)

1.15 Supervisión de personal (estudio y procedimientos)

1.16 Control interno

1.17 Obtención de recursos (humanos, financieros y materiales) y desarrollo de los mismos.

1.18 Mantenimiento y facilidades físicas.

1.19 Suministro de materiales y equipos a tiempo para la realización del trabajo

1.20 Capacidad para tomar decisiones (análisis y determinaciones)

1.21 Capacidad para resolver conflictos

1.22 Participación del personal en la conducción de la organización

1.23 Mantenimiento de la disciplina y el orden

1.24 Mantenimiento de la moral del personal

1.25 Cuidar el desarrollo del personal

1.26 Capacidad para visualizar las perspectivas de la Institución

1.27 Evaluación, frecuencia, métodos y utilidad de los resultados

1.28 Habilidad para comunicar, dentro y fuera de la institución

1.29 Habilidad para desarrollar mecanismos de coordinación en la institución y con otras instituciones

1.30 Eficiencia del sistema contable (presupuesto, plan de cuentas, registro contable, estado financiero)

1.31 Eficiencia del sistema de suministros (adquisiciones, registro y distribución)

1.32 Motivación de personal, utilización de incentivos.

2.- POLITICA - DOCTRINA.-

Es definida como la especificación, mención detallada o singularización de los valores, objetivos y métodos de operación realizando la acción social.

La doctrina es conceptualizada como una serie de conceptos y temas que se proyectan dentro de la organización misma, así como en su medio ambiente externo, constituyen un conjunto de imágenes y expectativas de metas y estilos de acción institucional.

La doctrina es la expresión de lo que la institución representa, de lo que espera lograr y de los cursos de acción que intenta utilizar. Es la orientación sobre la cual se basa el planeamiento de las estrategias operacionales.

Es más que una simple lista de objetivos o una declaración de propósitos; es más bien el conjunto de los principios que sirven de base al programa, las políticas, los objetivos y la estrategia de la institución.

La doctrina es el aspecto ideológico, espiritual que el liderazgo proyecta hacia los miembros de la institución, como a los miembros de la comunidad, para mantener la comprensión y apoyo para la institución y sus fines, así como proyectar una buena imagen de la misma.

La doctrina ayuda al personal de una institución a comunicarse entre sí y da las bases para desarrollar un sentido de propósito colectivo y guía para sus prioridades. Así mismo, actúa como una fuerza de cohesión o aglutinante, haciendo posible la identificación de los miembros con su institución.

La doctrina puede ser analizada en consideración a los sgtes. indicadores :

2.1. Determinación de su existencia en el organismo

2.2. Análisis de su contenido

2.3. Filosofía y principios

2.4. Adecuación al medio donde opera el organismo

2.5. Grado de conocimiento y comprensión de la misma por los miembros del organismo

2.6. Función que cumple la doctrina en la institución.

3.- PROGRAMA.-

Se refiere a "aquellas acciones que están relacionadas a la ejecución o el cumplimiento de las funciones y servicios que constituyen el producto de la institución."

El programa constituye la traducción de la doctrina en patrones concretos de acción y la asignación de energía y otros recursos dentro de la institución misma y en relación con el medio ambiente externo.

El programa de una institución es la suma total de sus actividades. Es la doctrina convertida en acción.

El programa es el término usado para indicar los medios mediante los cuales los objetivos de la institución se ejecutan. El programa de un Ministerio de Educación incluye la operación de escuelas primarias y secundarias, además de la educación de los maestros, la preparación de materiales, etc.

El programa de una institución convierte sus recursos en productos. La cantidad, calidad y disponibilidad de servicios y bienes producidos por la institución ayudan a justificar su existencia, afirma la confianza de los que proporcionan los recursos.

La planificación en un organismo podrá ser analizada en función de los siguientes aspectos :

3.1. Capacidad instalada para la formulación de planes y programas

3.1.1 Personal profesional-técnico y su experiencia en este campo

3.1.2 Recursos financieros con los que cuenta

3.1.3 Recursos tecnológicos

3.2. Relación de los planes del organismo con el plan sectorial del sector al que corresponde

3.3. Documentos utilizados para la planificación .

3.4. Frecuencia con la que se formulan los programas

3.5. Diagnóstico que se realiza para la formulación de programas

3.6. Personeros de la estructura del liderazgo del organismo que inician y sugieren los planes

3.7. Determinación de los objetivos y metas del programa

3.8. Criterios para la determinación de prioridades

3.9. Delegación de responsabilidades

3.10. Diseño y formulación de proyectos

3.11. Criterios para decidir qué proyectos serán respaldados y ejecutados.

3.12 Criterios para la asignación de recursos (humanos, financieros y materiales) al proyecto

3.13. Paticipación en la formulación de proyectos

3.13.1 Personeros de la propia organización

3.13.2 Personeros ajenos a la organización (líderes campesinos, agricultores, comerciantes, etc)

3.14. Consultas realizadas a otros organismos con fines de formulación de proyectos

3.15. Mecanismos de coordinación interinstitucional para la formulación de proyectos

3.16. Presentación de informes sobre proyectos

3.17. Métodos y criterios para la evaluación de proyectos.

4.- ESTRUCTURA ORGANICA.-

Se define como la estructura y los procesos establecidos para las operaciones de la institución y para su conservación y mantenimiento.

La distribución de los roles dentro de la organización, los patrones de autoridad interna, los sistemas de comunicación y el compromiso del personal con la doctrina y los programas de la institución, afecta significativamente su capacidad para ejecutar y cumplir sus compromisos con los programas propuestos.

La estructura interna de una institución es su patrón de organización y de relaciones administrativas. Incluye la distribución formal e informal de autoridad, la división del trabajo entre las partes componentes, el flujo de trabajo y los canales de comunicación.

Una buena estructura interna es una que realmente funciona y tiene flexibilidad para ajustarse a la dinámica del medio, facilitando además el flujo de ideas, instrucciones y transacciones hacia arriba y abajo en la organización, y lateralmente entre las unidades que deben cooperar para llevar a cabo los objetivos y programas de la organización.

Una característica general de las organizaciones de los países de menor desarrollo relativo, es la falta de una estructura adecuada para la delegación de responsabilidad y autoridad, así como para la toma de decisiones ágil y funcional. Esto puede ser un reflejo de las tradiciones en las cuales el poder estaba en las manos de un solo hombre, y que al ser de tipo tan individual, imposibilita su delegación. Frecuentemente los requisitos legales refuerzan estas tradiciones, haciendo de la delegación de autoridad un hecho ilegal.

Normalmente están ausentes los procedimientos operacionales que permite al personal de mando medio y personal de menor jerarquía, responsabilizarse y tomar decisiones, particularmente en lo concerniente a las operaciones.

Una adecuada estructura interna debe asegurar que los líderes estén a cargo de los puestos principales y deberá reflejar la doctrina, el programa y los recursos de la institución. Si la estructura interna no sirve adecuadamente a estas áreas institucionales, deberá revisarse para considerar qué cambios deberán introducirse.

Los aspectos a ser considerados en cuenta en la estructura orgánica, pueden ser los siguientes :

4.1. Niveles jerárquicos

4.1.1 Alta dirección

4.1.2 Apoyo

4.1.3 Técnico normativo

4.1.4 Ejecución

4.2. Funciones que cumple cada nivel

4.3. Grado de delegación de autoridad que tiene cada nivel

4.4. Cargos existentes en la estructura orgánica, funciones y responsabilidades de cada uno.

4.5. Relación entre las funciones del cargo y las características del incumbente (educación, experiencia, destrezas, actividades, etc)

4.6. Grado de centralización y descentralización

4.7. Actitud de los directivos para delegar funciones y responsabilidades

4.8. Red de comunicación interna, formada por los canales oficiales

4.9. Coordinación entre las diferentes unidades de la institución.

5.- CONEXIONES (LINKAGES)

Se refiere a la interdependencia que existe entre la institución y las otras partes relevantes de la sociedad.

Las instituciones no viven aisladas; las mismas tienen que establecer y mantener redes de relaciones en su medio ambiente, a fin de sobrevivir y funcionar adecuadamente.

La institución debe mantener una red de relaciones de intercambio con un limitado número de organizaciones, así como de transacciones dirigidas a ganar apoyo, controlar o reducir resistencias, intercambiar recursos, estructurar el medio ambiente y transferir normas y valores.

Particularmente significativas son las estrategias y tácticas mediante las cuales el liderazgo institucional trata de manipular estas relaciones.

Toda institución está involucrada con una red de conexiones que el personal debe comprender y saber controlar, para la supervivencia y el desarrollo de la institución.

Las conexiones son principalmente los nexos entre una institución dada y otras entidades dentro del medio social circundante a la misma, la zona y el país todo.

Las conexiones no son factores estáticos, ya que la importancia relativa de las diferentes conexiones pueden cambiar con el tiempo.

Una de las bases del manejo de las conexiones es la preocupación contínua con el flujo de comunicación hacia y desde aquellos elementos ambientales con los cuales la organización está o desearía estar relacionada. Esta preocupación es responsabilidad del personal directivo, como de todos y cada uno de los miembros de la institución.

Las múltiples relaciones o conexiones interinstitucionales pueden ser agrupados con fines de análisis en las siguientes categorías :

a. Conexiones Habilitadoras

Las conexiones habilitadoras de una institución son aquellos elementos que proveen la autoridad legal y política para funcionar, y los fondos y otros recursos esenciales de apoyo.

Los vínculos habilitadores en último análisis, envuelven más que las cartas constitucionales o demás documentos formales. El estado de las conexiones habilitadoras de una institución es un buen índice de su status y la calidad de su liderazgo.

b. Conexiones Funcionales

Las conexiones funcionales son básicamente aquellas relaciones operacionales con proveedores de recursos y consumidores de productos. En la práctica, muchos de estos elementos son también conexiones habilitadoras.

En principio, las relaciones funcionales merecen mención separada, debido a que incluyen aquellos vínculos con entidades que utilizan lo que la institución produce. Por ejemplo: egresados, cursos de adiestramiento, tecnología, información, servicios, libros, etc.

Esta es la categoría de conexiones que determina el impacto de la institución sobre la sociedad. Por ejemplo, una universidad generalmente depende de la empresa privada y las agencias gubernamentales para proporcionar empleo a sus graduados. La habilidad de la universidad en funcionar bien o mal, varía de acuerdo con sus relaciones complementarias con ambos grupos.

Las conexiones funcionales tienen una importancia práctica diaria muy grande. Pueden aumentar las conexiones habilitadoras y servir como nexos de colaboración, amarrando diferentes instituciones en una red o sistema dedicado a un propósito específico, cambiando sus productos para la mayor ventaja de la sociedad.

Los vínculos funcionales deben permitir a la institución establecer una relación apropiada entre costos y beneficios en la obtención y utilización de bienes y servicios. Las conexiones funcionales adecuadas tienden a prevenir una dispersión de los recursos administrativos hacia asuntos objetivos.

c. Conexiones Normativas

Las conexiones normativas existen entre aquellos elementos de la sociedad que establecen, expresan y sancionan los estándares, normas y valores. Entre ellos pueden encontrarse organizaciones religiosas, asociaciones culturales, grupos laborales, comunidades indígenas, sociedades profesionales y el mismo gobierno.

Las conexiones normativas afectan los propósitos, métodos, la imagen y el estilo de una organización. Pueden involucrar a la institución en otros grupos que pueden oponerse a ciertos aspectos del programa, o que pueden, inclusive, poner a prueba su mera existencia. Considérase, por ejemplo, la influencia de la religión sobre un programa de investigación anticonceptiva.

Ninguna institución puede ignorar sus conexiones normativas. En la formulación y expresión de doctrina, en la manera de implementar sus programas, en la escogencia y propósitos de la institución, en sus tratos con las conexiones habilitadoras, funcionales y difusas, habrá que tomar en cuenta la respuesta al estímulo (feedback) producida por medio de las varias conexiones normativas.

d. Conexiones Difusas

Las conexiones difusas son las relaciones de la institución con el público en general y con elementos del medio ambiente con los cuales la institución no está directamente ligada. Estos últimos incluyen individuos o grupos no formal o directamente relacionados con la institución, pero que están concientes de su exis -

tencia y puede que estén afectados por ella. Por ejemplo, los padres de estudiantes pueden tener conexiones difusas con la universidad.

En lo concerniente a las relaciones que la institución mantiene con otras instituciones y la sociedad en general, se podrán analizar los siguientes aspectos:

5.1. Instituciones que le prestan respaldo legal y económico

5.2. Instituciones que le suministran insumos

5.3. Instituciones que utilizan sus productos

5.4. Instituciones con las que coordina sus actividades por ser acción complementaria (ejemplo: investigación, extensión y crédito agrícola). Mecanismo que utiliza

5.5. Instituciones con las que se comunica (frecuencia y medios de comunicación) y de las que recibe comunicación

5.6. Medios utilizados en la comunicación con la audiencia a la cual está dirigida su acción

5.7. Comunicación con el público en general

5.8. Imagen de la institución en el medio social

5.9. Principales dificultades o barreras en la comunicación.

C. PRODUCTOS

El producto o los productos Institucionales de acuerdo a la naturaleza y las funciones de la misma puede ser de diversa naturaleza.

Así por ejemplo; si el organismo es de Investigación Agrícola, el producto será los resultados obtenidos por la investigación; si es de asistencia será los servicios técnicos que presta; y si es una universidad serán los profesionales egresados; si es una empresa campesina serán los bienes que produce etc.

El producto institucional deberá cumplir algún objetivo, y servir de algún beneficio para la audiencia o receptor hacía el cual va dirigida la acción. Consecuentemente es importante el poder determinar la relación existente entre las actividades y/o servicios cumplidos, con las particularidades y problemas de la audiencia.

Algunos aspectos relacionados con el producto, que podrían ser relevantes en el análisis institucional pueden ser los sgtes :

1. Actividades, Servicios y Resultados

Implica la identificación de las actividades, servicios y/o resultados que realiza la Institución y que llegan al receptor, determinando :

- Si el servicio llega a la clientela
- Si es aceptado
- Qué beneficio le representa

1.1. Indicadores asistenciales

Los índices que se anotan a continuación y que pueden ayudar a determinar la covertura de servicios, realizaciones de los servicios y eficiencia de los servicios, fueron preparados por el Dr. Gilberto Páez, Especialista en Estadística del IICA.

1.1.1 Producto-Servicio

A través de fuentes primarias y secundarias se puede establecer la cantidad de producto-servicio de las instituciones agropecuarias como indicador, tanto de la eficiencia en la gestión de las instituciones agropecuarias en su situación actual, como de la efectividad de las instituciones en el logro de sus objetivos.

La información recolectada podrá permitir observar los siguientes aspectos en los resultados de los servicios:

- Difusión dél crédito
- Adopción de tecnología
- Niveles de producción y productividad
- Movimiento de la comercialización
- Disponibilidad o ausencia de servicios
- Conocimiento de los servicios
- Facilidad de obtención de los servicios
- Oportunidad de los servicios
- Utilización de los servicios
- Adopción de recomendaciones
- Satisfacción o rechazo respecto a los servicios

1.1.2 Cobertura de los Servicios

La relación entre la cantidad de servicios dada por la organización y la clientela potencial, proporciona un índice de cobertura relativa de los servicios prestados. Los datos pueden ser recopilados según regiones agrícolas, rubros de producción o estratos de tamaño de fincas etc., pudiéndose construir índices parciales de cobertura que permitirán establecer comparaciones y deducir diversas implicaciones.

Las siguientes relaciones pueden ser útiles en este intento :

$$\frac{\text{No. de explotaciones con asistencia técnica}}{\text{No. total de explotaciones en el país}} \quad 100$$

o

$$\frac{\text{No. de Has. en producción con asistencia técnica}}{\text{No. total de Has. en producción en el país}} \quad 100$$

Así, se puede establecer la relación existente entre productores asociados en diferentes tipos de agrupación asistidos y productores existentes, es decir :

$$\frac{\text{Número de productores asistidos}}{\text{Número de productores existentes}}$$

También, es factible de ser determinada la relación existente entre área de fincas asistidas y área de fincas existentes cultivadas :

$$\frac{\text{Area de fincas asistidas}}{\text{Area de fincas cultivadas}}$$

1.1.3 Realizaciones de los Servicios

Como en los casos anteriores, la clientela actual en términos de : número de agricultores, de hectáreas en producción atendidos por la asistencia técnica, número de quintales de granos básicos comprados y/o almacenados en silos, etc.

Con la información sobre agencias, oficinas, instalaciones, etc, y sobre el número de funcionarios ocupados en los servicios en estas agencias y oficinas, pueden establecerse índices de realización actual de la institución. También en este caso el establecimiento de relaciones por regiones o zonas permitirá comparaciones que darán lugar a implicaciones para políticas y objetivos en el futuro.

En cualquier caso, los índices de realización actual podrán ser consideradas como indicadores en la efectividad actual de los servicios. ejemplo, estableciendo la relación :

$$\frac{\text{No. de agricultores atendidos por la asistencia técnica oficial}}{\text{No. de agencias u oficinas de asistencia técnica}}$$

hallaríamos el promedio de clientes atendidos actualmente por la asistencia técnica del servicio que están siendo analizado.

Así mismo , la relación existente entre los recursos humanos (técnicos en el campo) y los productores existentes.

$$\frac{\text{No. de técnicos en el campo}}{\text{No. de productores existentes}}$$

indica el nivel de la demanda potencial de trabajo con agricultores.

1.1.4 Eficiencia relativa de los Servicios

Mediante relaciones entre realización y costos de realización pueden obtenerse índices de eficiencia relativa de los servicios que presta la institución. Son particularmente interesantes los índices que se obtienen respecto al costo de operación por agricultor y por unidad de superficie atendida por la asistencia técnica. Al considerar los índices de eficiencia relativa de una institución tendrá que tenerse en cuenta diversos factores que pueden contribuir a las diferencias de costos entre diversas regiones, entre diversos rubros de producción.

Se pueden confeccionar los siguientes índices : 1/

$$\frac{\text{Costo total de operación de los programas de asistencia técnica}}{\text{No. de agricultores asistidos}},$$

$$\frac{\text{Costo total de operación de los programas de asistencia técnica}}{\text{No. de hectáreas con asistencia técnica}},$$

$$\frac{\text{Costo total de operación del servicio de almacenamiento de granos básicos}}{\text{Cantidad de granos almacenados}}$$

1/ Los índices antes anotados fueron formulados por el Dr. Gilberto Páez, Especialista en Estadística y Computación del IICA. Dirección General, San José, Costa Rica.

II. AUDIENCIA

El análisis interno de la Institución; que nos permite conocer su organización y funcionamiento, quedaría incompleto si no se conoce en alguna medida, en que beneficio se traduce la acción del organismo en relación con la audiencia o receptor.

Por ello, se concidera necesario el conocer por lo menos de manera somera, algunos aspectos relacionados con la misma, a fin de poder tener una visión más cabal de la función que está cumpliendo y los beneficios en los que se están traduciendo sus acciones.

Por ello, resulta necesario el contar con información válida y confiable, por lo menos en relación con los siguientes aspectos :

1. Particularidades de la Audiencia.
2. Problemas y necesidades críticas de la Audiencia
3. Beneficios en los que se traduce la Acción Institucional.

1. PARTICULARIDADES DE LA AUDIENCIA

Se refiere a detectar algunas características de la audiencia o receptor, que sean muy propias de la misma. Tales como por ejemplo :

1.1 El idioma que hablan

1.2 Principales ocupaciones a las que se encuentran dedicadas.

1.3 Formas organizativas en que se encuentren agrupados

1.4 Tenencia de la tierra.

2. PROBLEMAS Y NECESIDADES CRITICAS DE LA AUDIENCIA

El diagnóstico que se realize de la Audiencia, deberá tratar de identificar no todos los problemas en general que tiene la misma; sino aquellas consideradas como las más críticas.

Es decir aquellos problemas y necesidades que realmente representan graves impedimentos para el desarrollo o..mejoramiento del receptor; y la acción de los servicios.

Estos problemas y necesidades críticas ,deberán ser detectadas en lo posible mediante la investigación temática, logrando la participación conciente y plena de los miembros de la audiencia.

Los problemas y necesidades críticas que se detectan podrían ser de carácter :

2.1. Social

2.2. Económico

2.3. Cultural

2.4. Político

2.5. Ecológico

El análisis realizado podrá ser analizado a responder preguntas como las siguientes :

¿ Cuales son las necesidades que pueden llegar a constituir objetivos de nuevos programas a ser desarrollados ?

¿ Cuales son los recursos existentes en el medio que puedan ser desarrollados para satisfacer las necesidades detectadas?

¿ Cuales son los problemas críticos que impiden alcanzar lo anterior ?

¿ Cuales son los aspectos pceitivos o favorables que pueden servir de apoyo al programa?

3. BENEFICIOS EN LOS QUE SE TRADUCE LA ACCION INSTITUCIONAL

También se considera necesario conocer en alguna medida cual es el beneficio en el que se traduce la acción Institucional en relación a la audiencia.

Esto no sólo con fines de reprogramación, y cambio de medidas, estrategias de acción; sino también para justificar el respaldo legal, y financiero que la misma requiere para su funcionamiento, así como para evidenciar su existencia en el medio social y poder captar recursos que le permitan realizar una labor más efectiva.

Los beneficios en los que se traduce la acción institucional pueden ser de las más diversas, y tener tanto un carácter objetivo como subjetivo. Sin embargo de acuerdo a la naturaleza de la institución, y al tipo de función que cumple; se podrían considerar algunos beneficios en relación con los siguientes aspectos:

3.1. Forma de vida del campesino

3.2. Tareas de campo que realiza

3.3. Actitudes

3.4. Participación en los grupos y organismos.

III. MEDIO AMBIENTE

Instituciones u organismos viven en un medio ambiente socio-cultural-económico y político, recibiendo diversos tipos de influencias y elementos del medio, y proyectando recíprocamente hacia la sociedad, influencias, resultados y productos de diverso tipo. Por lo tanto, toda institución vive en permanente interrelación con instituciones, grupos y personas que se encuentran en el medio social.

Con fines de análisis se considera importante el considerar algunos de los siguientes ámbitos, que puedan ser relebantes para los propósitos que persigue el análisis :

1. Sector y Políticas

   1.1. Determinación del ámbito del sector, al que pertenece al institución que es sujeto del análisis

   1.2. Análisis del rol que juega dicho sector en la economía del país

   1.3. Política del gabierno central en relación con dicho sector

   1.4. Organización y administración del sector

   1.5. Relaciones que guarda la institución que está siendo analizada en el sector.

   1.6. Limitaciones impuestas por la estructura y la administración del sector al funcionamiento de la institución

2. Organismos y Grupos

Se refiere a efectúar un análisis de los principales organismos y grupos que tienen relación directa con las actividades que cumple la institución que está siendo analizada.

   2.1. Organismos crediticios nacionales e internacionales.

2.1.1 Tipo de relaciones (contratos,etc)

2.1.2 Obligaciones y deberes recíprocos

2.1.3 Tiempo de duración de los mismos

2.1.4 Grado de dependencia existente

2.1.5 Incidencia del organismo en el funcionamiento de la institución analizada

2.2 Organismos de comercialización (mismos aspectos que en el caso anterior)

2.3 Organismos con funciones de logística (caminos,transporte, etc)

2.4 Organismos de educación

2.5 Organismos de comunicación

2.6 Organizaciones

2.6.1 Cooperativa

2.6.2 Sindicatos

2.6.3 Asociaciones

3. Aspectos Generales

Los aspectos que pueden ser analizados de acuerdo a la naturaleza del proyecto,podrán ser los siguientes :

3.1 Aspectos Socio-culturales

3.1.1 Sistema social

3.1.2 Liderazgo y grupos de poder

3.1.3 Patrones de relaciones sociales

3.1.4 Composición de la comunidad (edad,sexo,estado,idioma ,etc.)

3.1.5 Creencias

3.1.6 Valores y normas

3.1.7 Tradiciones y costumbres

3.2 Aspectos económicos

3.2.1 Ingresos

3.2.2 Fuentes de trabajo

3.3 Recursos existentes

3.3.1 Humanos

3.3.2 Físicos

3.3.3 Capital

3.3.4 Infraestructura

3.3.5 Agropecuarios

3.4 Necesidades

3.4.1 Necesidades nutricionales

3.4.2 Necesidades de salud

3.4.3 Necesidades de educación

3.4.4 Necesidades de infraestructura

3.4.5 Necesidades de producción

3.4.6 Necesidades de agua

3.4.7 Necesidades de vivienda

3.5 Limitaciones:

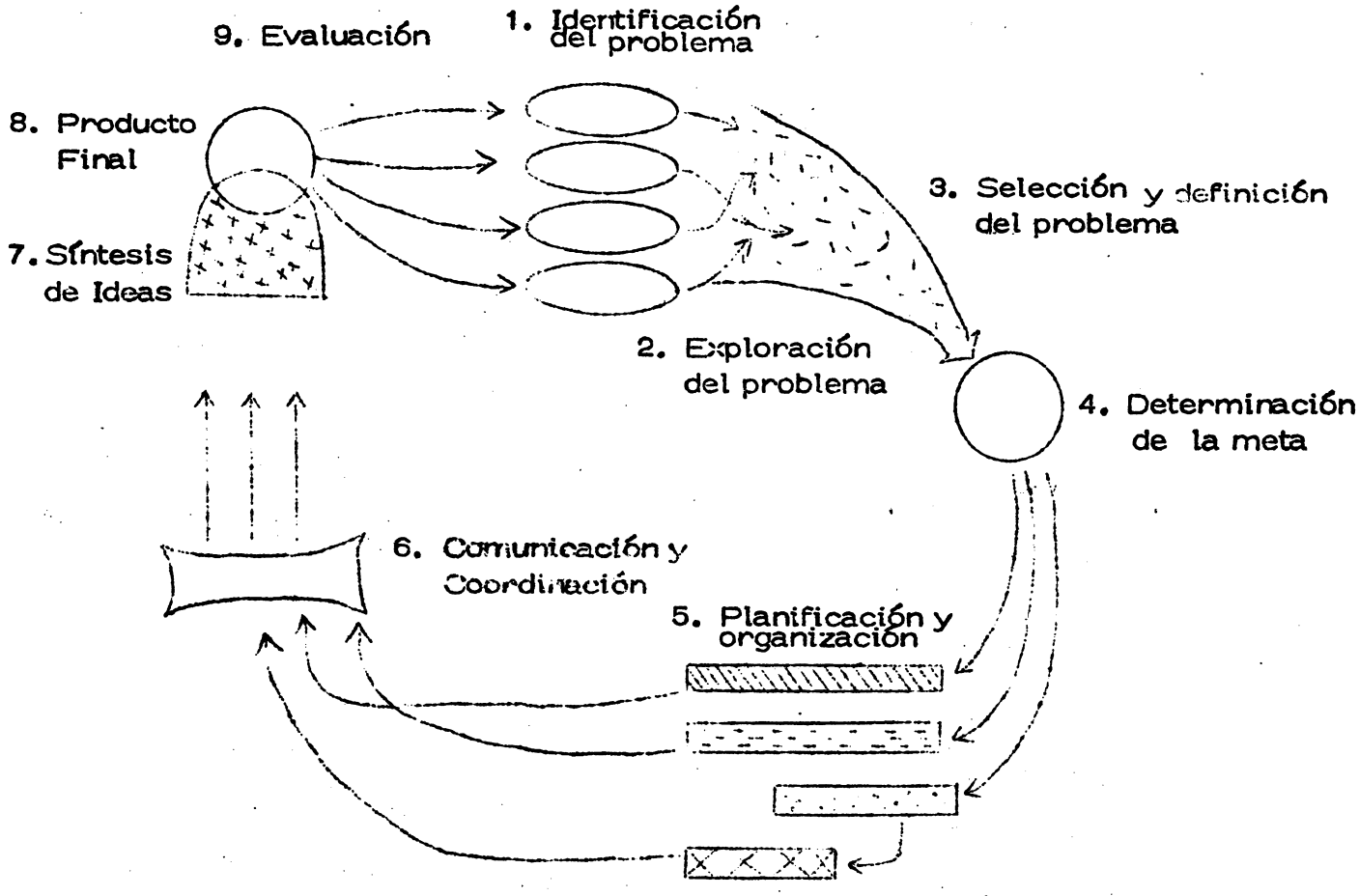
Se refiere a las limitaciones que las condiciones del medio imponen a la realización de un proyecto y que son difíciles de ser superadas con la acción institucional(ejemplo: condiciones ecológicas).

PROCESO PARA LA SOLUCION DE PROBLEMAS

Dr. Luis Antonio Mendoza M.

Se ofrece la siguiente estrategia para la solución de problemas. Esta consta de una serie de etapas y de acciones secuenciales que constituyen un proceso. El valor de este ejercicio radica en la necesidad que existe de poder analizar un problema, desintegrándolo en sus componentes, partes o elementos que lo constituyen, hasta definir la esencia del verdadero problema y así poder establecer una meta real, que sea aquella que contribuirá de manera relevante a la solución del problema.

Esquema del Proceso de Solución de Problemas



Etapas en la Solución del Problema

1. Identificación del Problema

Envuelve lo que constituye lo esencial en el proceso de evaluar y liderizar, puesto que sólo teniendo un adecuado conocimiento de los problemas es posible tomar decisiones acertadas. El problema debe ser cuidadosamente identificado, considerando su significado e importancia, y relacionando sus elementos o componentes con otros similares o diferentes que presentan otros problemas conocidos.

2. Exploración del Problema

Se refiere a la acción dirigida a encontrar y analizar las partes del problema a fin de identificar un grupo o conjunto de problemas individuales, los cuales en su conjunto, pueden ser considerados como punto focal para la acción del grupo.

3. Selección y Definición del Problema

Los problemas son gradualmente seleccionados de acuerdo a su importancia, su concatenación con aspectos comunes, su factibilidad y sus relaciones con otras variables y/o problemas.

Una vez determinados los problemas que han sido identificados, éstos deben ser seleccionados y definidos concretamente para captar la atención del grupo.

4. Determinación de la Meta

Constituye una etapa en el proceso de la solución del problema. Frecuentemente las metas, así hayan sido formuladas realísticamente, no siempre representan la solución completa del problema.

Lo fundamental es poner máxima atención en la especificación de la meta, cuidando de que la misma sea real, factible de ser realizada y formulada en términos del producto específico que se desea lograr.

5. Planificación y Organización

Se refiere a la planificación y organización de las múltiples y diversas actividades para lograr las metas fijadas. El empleo de diversos métodos, estrategias, mecanismos, etc. que garanticen el logro de las metas resulta de crucial importancia.

6. Coordinación y Comunicación

Cada subgrupo que forma parte del organismo debe coordinar con otros subgrupos del mismo, siendo necesario para ello el que la comunicación entre éstos sea mantenida permanentemente, no sólo para facilitar el intercambio de ideas y lograr un consenso en torno a los objetivos y metas, sino también para prevenir posibles conflictos entre los grupos.

7. Sintetizar las Ideas

Los diferentes subgrupos constituyentes del organismo normalmente se encuentran dedicados a realizar diferentes actividades, generando diversidad de ideas las cuales no siempre alcanzan a coincidir plenamente, siendo por tanto necesario un esfuerzo que permita el sintetizar las mismas a fin de focalizar las metas para comprenderlas claramente y aunar esfuerzos en el logro de ellas.

Si los procesos de coordinación y comunicación se han cumplido eficientemente, los subgrupos podrán sintetizar las diversas ideas en forma sistemática y acelerada.

8. Producto Final

Cuando el proceso de síntesis concluye, emerge la necesidad de refinar el producto final de la acción o meta a ser alcanzada, ya que, estando todas las actividades focalizadas o canalizadas hacia una meta común, y habiéndose sintetizado cuidadosamente las ideas

de los diferentes subgrupos, existe cierta seguridad de que dicho producto final será relevante para la solución del problema en cuestión.

9. Evaluación

Si el producto final resulta ser relevante para la solución del problema, el mismo provee las bases para realizar futuras acciones relacionadas con la identificación de problemas de tipo más complejo; y planificar su solución sobre bases cada vez más reales.

****

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
Zona Andina

GESTION DE LOS ORGANISMOS DE DESARROLLO AGRICOLA

Dr. Luis Antonio Mendoza M.
Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural

Octubre de 1975

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
Zona Andina

GESTION DE LOS ORGANISMOS DE DESARROLLO AGRICOLA

Dr. Luis Antonio Mendoza M.
Espec. en Gestión para el Desarrollo Rural

INTRODUCCION

Las principales organizaciones que aportan su concurso al desarrollo del sector agrícola son los de: Investigación, Extensión, Crédito, Mercadeo, Colonización, Desarrollo de la Comunidad, así como las instituciones de Educación Agrícola, que preparan los profesionales técnicos para el sector.

La gestión de estas organizaciones implica el manejo de personal, recursos financieros y materiales, siendo necesario el que una buena gestión le de a cada uno de estos aspectos un determinado énfasis, de acuerdo a la naturaleza de las funciones y trabajos que realiza cada organización.

NIVELES DE GESTION

Generalmente una organización tiene numerosos niveles de gestión o management. Así, un organismo de comercialización tiene una gerencia nacional, regional y local. El servicio de extensión agrícola tiene un director nacional, así como directores a nivel regional o departamental y directores o jefes de unidades de capacitación en servicio, planificación, etc.

En cada nivel las limitaciones así como la libertad de acción son diferentes. Frecuentemente se piensa que el máximo ejecutivo (gerente o director general) de un organismo es el único que tiene completa libertad

de acción. Sin embargo, ningún administrativo goza de completa libertad de acción. Así, un ministro de estado se halla limitado por el gabinete o el presidente de la república. Un rector de una universidad es controlado por el consejo superior, etc.

En realidad, todo ejecutivo, de acuerdo a la situación, es un "hombre de mando medio", puesto que se encuentra situado entre un nivel superior administrativo y un nivel inferior que ejecuta sus órdenes.

PERSONALIDAD Y ESTILOS DE GESTION

Cada ejecutivo, cualquiera sea el nivel en el que le toque actuar y cualquiera sea el tipo de organización que administre o gerente, imprime a su trabajo su propia personalidad, así como su manera particular de interactuar con los miembros de la organización.

Muchos estudios han demostrado que no existe un tipo de persona que sea administrador o gerente. Una gran diversidad de tipos de personas pueden ser buenos ejecutivos

CONCEPTO DE GESTION (Management)

La gestión constituye un proceso dinámico, cambiante en el tiempo y con modalidades diferentes para cada situación y actividad.

El aspecto medular o central del proceso de gestión lo constituye la toma de decisiones.

Básicamente, la gestión consiste en:

1. Decidir qué es lo que se debe hacer.
2. Decidir cómo debe hacerse.
3. Decidir la relación que debe existir entre la acción y el intento.

4. Decidir en relación a lo que actualmente se está realizando.

Por lo tanto, la gestión constituye un conjunto de actividades relacionadas que se cumplen de manera permanente y en forma dinámica.

Como proceso, la gestión tiene dos características básicas, ligadas a un inevitable efecto. Las características son: el juzgar o evaluar y el predecir; el efecto es la existencia de cierto grado de incertidumbre en los resultados de la acción gerencial.

La tarea esencial de la gestión (management) es tomar decisiones, haciendo todo lo posible: a) por que la calidad de las decisiones tomadas sean del mejor nivel posible, es decir, lograr que las decisiones sean altamente racionales; b) maximizar las posibilidades de que las decisiones sean ejecutadas o realizadas de la manera más adecuada; c) hacer lo posible por que los resultados de las realizaciones no se alejen de los verdaderos propósitos en los cuales se basaron las decisiones.

El proceso de gestión involucra múltiples elementos que se presentan en las más complejas interrelaciones. Por lo tanto, la gestión es mucho más que un proceso mecánico de tomar decisiones, organizar y supervisar, etc. Es más bien el arte crucial de generar un medio ambiente creativo, desarrollar un consenso en torno a la utilidad de los propósitos de la organización, elegir lo importante y descartar lo intrascendente, prestar atención y tener interés por las reacciones humanas, así como visualizar y prever los acontecimientos futuros que pueden incidir en el funcionamiento de la organización.

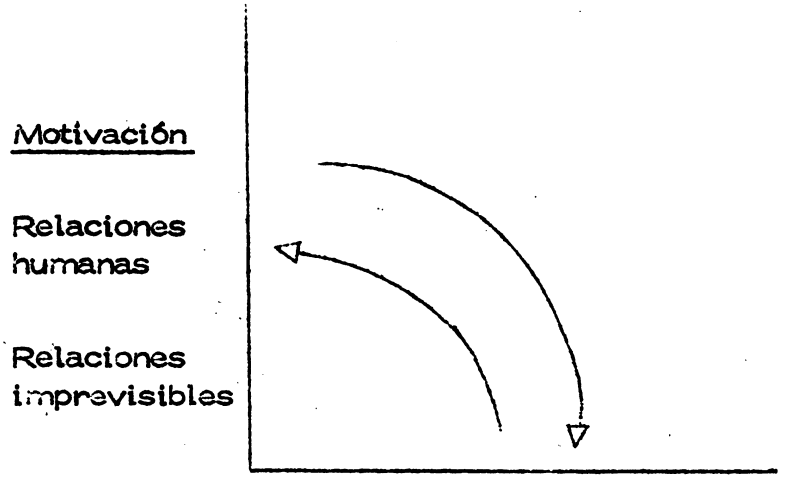
Por lo tanto un buen ejecutivo (manager) será aquel que adapta su personalidad y estilo de gestión a las características del grupo que dirige, en

función de los objetivos y metas de la organización. Su propósito final es el de "lograr que se realicen los trabajos y se cumplan las tareas", es decir, que las actividades alcancen las metas fijadas.

En este esfuerzo, deberá particularmente enfatizar los aspectos de administración de personal, puesto que es el elemento humano el que en última instancia ejecuta las acciones para el logro de los objetivos fijados.

Para ello él podrá, por una parte, seleccionar, capacitar, remunerar y comunicarse mejor con su personal subalterno, y por otra, motivar a su personal desarrollando la confianza de estos hacia los directivos, entendiendo mejor los aspectos humanos y conociendo en mayor detalle la naturaleza de los individuos y sus relaciones humanas.

Resumiendo, se trata de alcanzar relación:

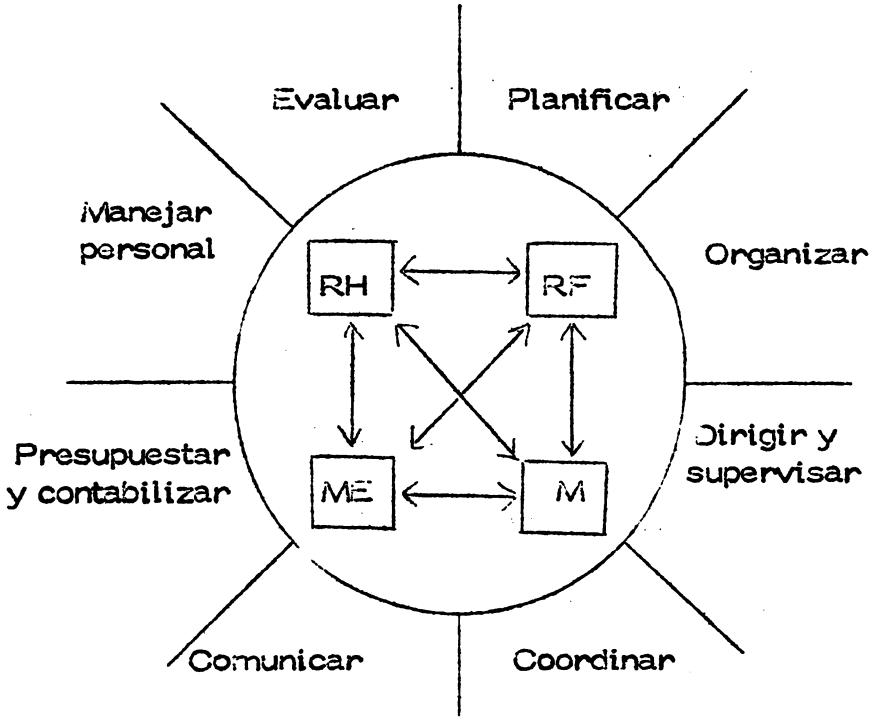


Eficiencia profesional

Más factible de ser previsible mediante la { Selección, Capacitación, Remuneración, Comunicación }

También, el proceso de gestión se puede conceptualizar como la ciencia y el arte de aplicar eficientemente los medios para la consecución de fines, es decir, maximizar la relación insumo-producto. Así por ejemplo,

las organizaciones de investigación agrícola cuentan con: Recursos Humanos (RH): investigadores, personal administrativo, auxiliar y de servicio; Recursos Financieros (RF); Materiales y Equipos (ME), que son invertidos por la organización y canalizados al logro de las Metas Específicas (M).



La acción administrativa por lo tanto, está dirigida a cumplir en la forma más eficiente todas las funciones administrativas anotadas en el esquema anterior, con el propósito de lograr que los insumos sean utilizados en la forma más adecuada posible para alcanzar las metas fijadas.

Cuanto mayor sea la eficiencia administrativa, mejor será el funcionamiento de la institución, en cuanto a la utilización de insumos y el logro de las metas establecidas.

TAREAS BASICAS DE UN DIRECTOR O JEFE

El proceso de gestión comprende tareas que son comunes a todas las actividades gerenciales y el conocimiento respecto a las mismas puede servir de ayuda para cumplir más acertadamente la función de dirigir o gerentar una organización dada.

La labor administrativa no consiste en realizar el trabajo solo o en forma aislada, sino más bien conducir y dirigir un proceso administrativo en el cual los compañeros y colegas de trabajo puedan participar activamente.

El administrador, director, jefe o gerente es responsable no solamente de ver que la función o el trabajo de la organización sea realizado o cumplido, sino el "orquestar" todo el proceso administrativo. Algunos aspectos de este proceso pueden ser delegados a algunos subalternos, que han sido entrenados adecuadamente; otros deberán ser cumplidos personalmente por el ejecutivo, dando a los miembros la mayor atención posible.

La multiplicidad de las tareas administrativas, la interacción interna de los requerimientos técnicos, los detalles organizativos, la moral y la interacción de las personalidades humanas, tanto dentro como los de fuera de la organización, se refieren al "arte y la ciencia de la administración", puesto que existen un conjunto de procedimientos que un buen administrador puede emplearlos cuidadosamente en la realización de su trabajo.

Consecuentemente, una primera etapa a ser cumplida en el camino a seguir para llegar a ser un buen administrador, es el reconocer los varios componentes o tareas que unidas en conjunto, conforman una buena función administrativa.

De acuerdo a Mosher,[1/] hay dos grupos de estas tareas administrativas o de gestión. El primero que podría ser llamado "tareas en el manejo de asuntos caseros", es decir aquellas que deben ser cumplidas para mantener la organización y sus programas, marchando o funcionando normalmente. El otro grupo de tareas podría ser denominado "tareas estratégicas", las mismas que estarían encaminadas a mejorar la calidad de los programas y la interacción productiva con otras agencias.

Tareas en el Manejo de Asuntos Caseros

A. Planificación

1. Determinar objetivos ejecutables y/o metas para el próximo período fiscal.
2. Presupuestar
3. Determinar los calendarios de actividades
4. Planificar los flujos de información

B. Ejecución

5. Asignar tareas
6. Supervisar personal
7. Autorizar gastos
8. Mantener facilidades físicas
9. Resolver conflictos
10. Revisar programas para atender situaciones emergentes
11. Evaluar o precisar los progresos alcanzados e informar
12. Seleccionar nuevos empleados

1/ MOSHER, A.T. Serving agriculture as an administrator. New York, Agricultural Development Council. First draft.

Las anteriores tareas, de ser cumplidas eficientemente, pueden contribuir a un mejor funcionamiento de la organización. Consecuentemente, resulta saludable para un ejecutivo que cumple funciones administrativas, el revisar las mismas y formular las siguientes preguntas: de qué modo las anteriores tareas pueden ser bien ejecutadas en mi organización o institución? uántas de ellas podría yo ponerlas en práctica en las condiciones actuales de mi trabajo, con las limitaciones y restricciones existentes?

Tareas Estratégicas de Administración

1. Mantener la moral del personal
2. Cuidar del desarrollo del personal
3. Visualizar las perspectivas
4. Fortalecer las conexiones con instituciones y organizaciones de acción complementaria
5. Desarrollar los recursos de la organización

En relación al primer grupo de tareas que debe cumplir un administrador, se anota el detalle siguiente:

Tareas en el Manejo de Asuntos Caseros

A. Planificación

Planificar el trabajo para luego ejecutarlo. Cuatro de las tareas anotadas en la lista correspondiente al primer grupo están relacionadas con la planificación. Las otros ocho tareas hacen su contribución directa a ejecutar o realizar el trabajo planeado.

1. Establecer los objetivos de las realizaciones y/o metas para el próximo año fiscal

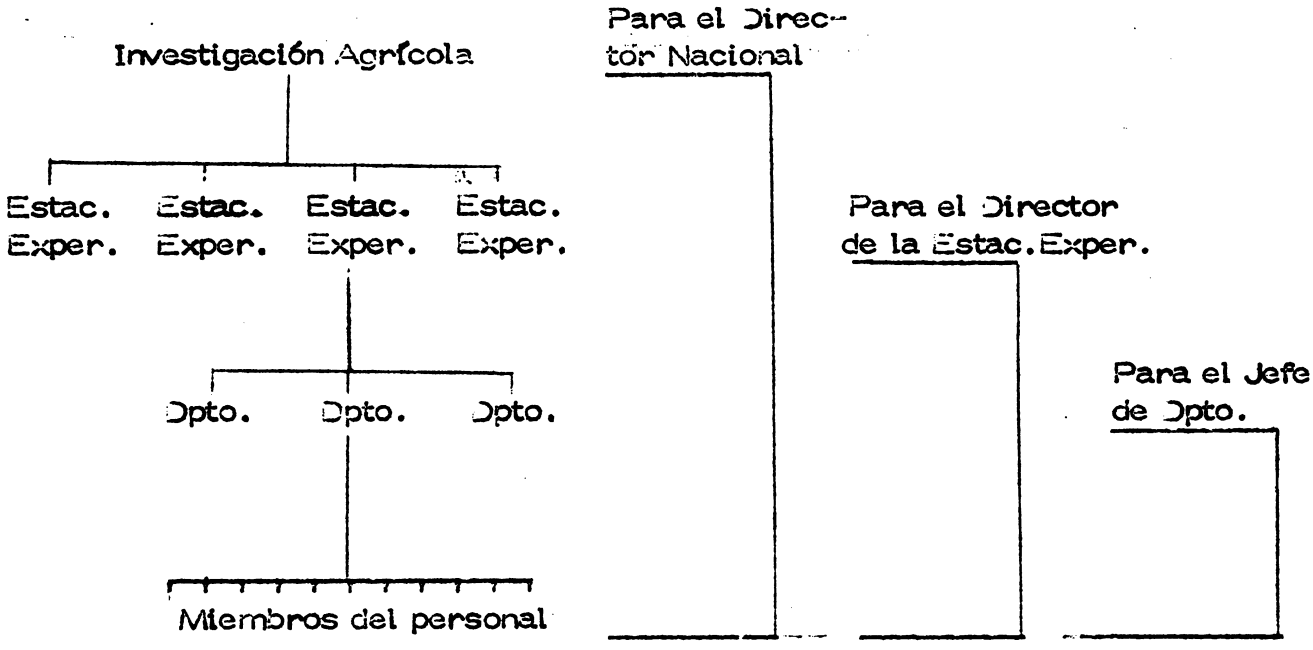
Los objetivos generales de una organización usualmente están anotados en la legislación o en las políticas institucionales, los cuales usualmente son muy generales y dicen poco en relación a las actividades específicas a ser cumplidas para alcanzar los mismos. Tampoco especifican los logros a ser alcanzados por cada realización o ejecución, en un período de tiempo específico.

El período de tiempo para el cual se establecen las metas es por lo general el año fiscal, ya que este es el período para el cual los recursos financieros son especificados en el presupuesto.

Por lo tanto, el administrador, decano o rector deberá revisar la situación en la que se encuentra la institución que dirige, con bastante tiempo de anticipación, antes de que se apruebe el presupuesto para el año fiscal que comienza, a fin de dar a conocer cuáles son las limitaciones que tiene, qué necesidades y problemas requieren solución y qué metas piensa alcanzar.

Para ello, debería consultar con sus compañeros qué es lo que piensa realizar cada una de las "unidades" que constituye la institución.

Así por ejemplo, por unidad administrativa en el servicio de investigación agrícola se entiende:



Las metas de trabajo deberán ser elaboradas en términos de: actividades a ser emprendidas; qué se espera alcanzar mediante dicha actividad; y, cuánto de dicha actividad puede ser exitosamente realizada en el período fiscal que se inicia.

Estas actividades podrán variar ampliamente, dependiendo de la naturaleza de la organización y la función que cumple. Por ejemplo, para el departamento de una universidad, las actividades a ser cumplidas podrán ser: enseñanza, investigación, servicio a la comunidad, etc. Por lo tanto, las metas fijadas deberán ser establecidas en términos de: cursos a ser dictados, proyectos de investigación a ser iniciados y proyectos específicos de servicio a la comunidad.

2. Presupuesto

Cuando las metas tentativas han sido establecidas para el próximo año fiscal, llega el momento para hacer el presupuesto.

Los presupuestos son de diferente tipo. Tal vez los más usados son aquellos que incluyen líneas de items separados para sueldos, viajes, viáticos, equipos, movilidad, materiales fungibles, etc.

Otro tipo de presupuesto de creciente uso actual es el "presupuesto por programas", basado en el análisis de costos de cada meta fijada; tiene la ventaja de relacionar los gastos con los objetivos específicos de cada programa.

El presupuesto debe ser iniciado por el ejecutivo más alto de la jerarquía orgánica. El deberá reunir a los directores y jefes inmediatos y solicitarles que cada uno presente las metas tentativas a ser alcanzadas, así como las prioridades en la realización de las mismas; asi mismo, el jefe de las unidades más pequeñas de la organización, calculando con los mismos el análisis de costos de cada meta fijada y formulando un presupuesto preliminar para cada unidad.

Cuando estos presupuestos preliminares se encuentran listos, deberán ser revisados y consolidados en sentido ascendente de la jerarquía orgánica, hasta el nivel del jefe ejecutivo más alto donde serán consolidados y revisados, preparándose el presupuesto final de la institución toda.

El director o rector tiene dos responsabilidades básicas con respecto al presupuesto. La primera es iniciar el proceso, cuidar de su ejecución, ver que todos aquellos involucrados en el mismo estén participando y conducir el proceso hasta su conclusión final. La segunda, es constatar que el presupuesto esté razonablemente balanceado, es decir, que el producto final represente una óptima combinación de actividades desde el punto de vista del objetivo general de su organización.

Procedimiento Presupuestal

1. Solicita las propuestas preliminares del presupuesto de:

   ↓

   Los directores y jefes inmediatos

2. quienes a su vez solicitan las propuestas preliminares de:

   ↓

   Los jefes de las unidades más pequeñas

3. quienes preparan los presupuestos tentativos con los miembros de sus unidades

4. Los presupuestos tentativos de cada unidad son consolidados y corregidos

5. Preparan el presupuesto final a ser presentado

3. Determinación del Calendario de Actividades

Una vez que el presupuesto fue aprobado, el jefe de cada unidad sabe qué es lo que tiene que hacer durante el año fiscal, llegando el momento de preparar el calendario de actividades, determinando en detalle qué es lo que cada miembro de cada unidad debe realizar y si es posible, semanalmente.

Es solamente con base en este tipo de calendario de trabajo que el director o jefe está habilitado adecuadamente para supervisar el trabajo bajo su dirección y observar en qué grado las metas previamente establecidas están siendo cumplidas.

En el cumplimiento de esta labor, los métodos de PERT y CPM son instrumentos administrativos muy útiles, cuando la unidad de trabajo es el proyecto y se requiere para su ejecución, la coordinación de diferentes trabajos.

Por otra parte, resulta muy deseable que todo el personal que conforma cada unidad, participe en la preparación del calendario del trabajo. La ventaja radica en que el personal subordinado se encuentra en la mejor posición para conocer en detalle qué actividades o trabajos se deben realizar, qué metas se quieren alcanzar y cuánto tiempo requiere cada una de ellas.

Además, la participación del personal en la formulación del calendario del trabajo hace factible el que la supervisión sea realizada con más facilidad. En las universidades, la falta de un calendario de trabajo ajustado a la realidad, conduce a una gran ineficiencia.

4. Planificar los Flujos de Información

Según un administrador (rector, director, jefe, gerente, etc.) desempeña sus funciones, se da cuenta de que entre las múltiples tareas que realiza, la que más trascendencia adquiere es la "toma de decisiones", ya que un considerable volumen de las actividades de un administrador consiste en "recibir y despachar mensajes", es decir, recibiendo cierta clase de información y trasmitiendo el resultado de sus decisiones e informaciones relacionadas con otras personas.

Consecuentemente, una importante fase cuando se prepara el trabajo para una determinada unidad para el período fiscal es el formular planes para lograr un adecuado flujo de la información en ambos sentidos, desde y hacia el administrador.

Un administrador necesita estar permanentemente informado sobre diferentes aspectos de la organización, el trabajo y el medioambiente. Así

por ejemplo, requiere saber: qué es lo que se ha realizado; qué problemas se han encontrado en la realización; qué piensan los subalternos que se debería hacer en relación a estos problemas, etc.

El director o jefe de una institución u organización de desarrollo agrícola puede conseguir este tipo de información regularmente de sus subalternos, utilizando diferentes métodos de obtención o recolección de la misma. Los más frecuentemente empleados son los siguientes: presentación de informes orales y escritos; conferencias y reuniones de personal; visitas fuera de la universidad; y, correspondencia.

B. Ejecución

En adición a las tareas anteriormente anotadas, que básicamente son de planificación, un administrador deberá cumplir día a día una serie de trabajos o actividades que aseguren el que el trabajo de la unidad o la organización toda, esté siendo realizado con la efectividad deseada. Ellas constituyen las tareas relacionadas con la ejecución; las mismas incluyen las siguientes:

5. Asignar Tareas

El situar a cada funcionario en el trabajo para el cual se encuentra bien calificado, es una de las principales etapas que debe cumplir un director o jefe. Se considera importante el conocer y tomar en cuenta las características y diferencias de personalidad que tienen los subalternos y colegas. Así, algunas personas trabajan mejor, sin sentirse molestas ni aburridas cuando se les asigna trabajos rutinarios y repetitivos, mientras que otras personas se sienten molestas con este tipo de trabajo,

prefiriendo ejecutar tareas en las cuales ellos puedan emplear su propio criterio y juicio. Algunos tienen aptitudes y se muestran entusiastas por llevar en forma exacta las cuentas financieras, manejar fondos con honestidad y cuidado, mientras otros no gustan de este trabajo. Algunos trabajan mejor en constante interacción con otra gente; otros prefieren trabajar solos, manipulando equipos y materiales pero aislados del resto del personal.

Frecuentemente un determinado individuo ocasiona problemas cuando tiene que trabajar con cierto miembro de la organización, pero puede trabajar muy bien con otros.

Por lo tanto, cuando se asignan trabajos, es importante tomar en cuenta las características y diferencias personales de los miembros de una organización, realizando consultas varias y preguntando a los interesados cuáles son sus preferencias.

6. Supervisión de Personal

Si se considera que un administrador (rector, director, gerente) ejecuta su trabajo mediante o a través de lo que los miembros de la organización realizan, se puede asumir que la supervisión del personal es una de sus primeras e importantes funciones que debe cumplir.

Paradójicamente, un buen administrador no es aquel que emplea gran parte de su tiempo en supervisar al personal, ya que esto representaría que él no cumple sus otras tareas administrativas satisfactoriamente.

Si los trabajos están claramente definidos mediante específicas descripciones de trabajo; si los procedimientos operativos estandarizados son realmente apropiados para la organización; si las relaciones entre unidades

así como entre compañeros de trabajo están bien especificadas; y si todos los miembros de la organización tienen una adecuada capacitación y entrenamiento sobre cómo realizar sus tareas y manipular sus equipos, entonces no se requiere efectuar mucha supervisión directa sobre el personal subalterno. Sin embargo, algún grado de supervisión es esencial en la organización, siendo igualmente importante tanto para el personal competente como para el incompetente, ya que algunos empleados no realizan su labor con esmero a no ser que sepan que están siendo vigilados; mientras que otros, desean que los superiores prestan atención y valoren lo que están haciendo.

A más de las consideraciones anteriores, la supervisión del trabajo siempre es necesaria para identificar errores y defectos en el trabajo, y corregirlos oportunamente.

Por lo tanto, una importante tarea del administrador es estar informado permanentemente sobre lo que sus subalternos están haciendo, observar la realción existente entre los logros alcanzados y lo que cada uno esperaba o pretendía realizar, así como discutiendo con cada uno en qué forma sus realizaciones pueden ser mejoradas y felicitando a quellos que realizan su trabajo de manera eficiente.

7. Autorizar Gastos

Las necesidades de las diferentes unidades por gastos financieros varían considerablemente, por lo tanto, no se puede discutir el mismo en términos generales.

El individuo que se hace cargo de una dirección o jefatura, necesita conocer de inmediato cuanta delegación de autoridad tiene para autorizar

gastos. Así mismo, deberá estar permanentemente informado de los gastos realizados y los saldos existentes, controlados de manera acumulativa en relación al presupuesto asignado a la unidad para la gestión del año fiscal correspondiente.

Esta información le permitirá saber si se encuentran operando dentro del presupuesto y considerar si se requieren obtener fondos adicionales o realizar transferencias de partidas de una actividad a otra.

8. Mantener Facilidades Físicas y Flujos de Suministros

Las únicas facilidades físicas con las que cuentan algunas unidades son: escritorios, máquinas de escribir, archivadores, teléfonos, sillas. Otras cuentan con laboratorios y sus respectivos equipos. Muchos cuentan con vehículos y algunos tienen en adición depósitos de fertilizantes, fungicidas, semillas, insecticidas, maquinaria agrícola, etc.

El director o jefe (administrador) es responsable de que todos los equipos sean conservados en perfecto estado de funcionamiento, cuidando de que sean reparados oportunamente, sobre todo aquellas unidades donde no se cuentan con personal auxiliar de administración. De todos modos, el director o jefe superior debe estar informado sobre las condiciones en las que se encuentran todos los equipos. La frecuencia de la información requerida sobre este particular, depende de la naturaleza de ambos, de la unidad y del tipo de equipos.

9. Resolver Conflictos

Los conflictos que un administrador es llamado a resolver son de dos tipos: primero, conflictos que se generan entre las unidades de la organización.

Las unidades de la organización son altamente interdependientes, lo que hace una unidad depende en mucho de lo que hacen las otras. Si una falla en realizar su trabajo, dificulta o retrasa el trabajo de las otras unidades, impidiendo que se cumplan los eventos de acuerdo a lo programado. Por lo tanto, el trabajo de las unidades deberá ser desarrollado de manera balanceada y armónica. Para ello se necesita analizar las causas que originan su mal funcionamiento, las mismas que pueden ser debido a limitaciones económicas, deficiencias de personal, falta de equipos y materiales, etc.

Sin embargo, en todos los casos, es el director o jefe el que debe velar permanentemente por resolver los conflictos y hacer que los individuos en cuestión, puedan respetarse mutuamente y continúen cooperando mutuamente en su trabajo.

10. Revisar los Programas para Atender Situaciones Emergentes

El calendario de trabajo formulado con anterioridad, constituye una estimación de lo que se pretende realizar. Según se desarrolla el trabajo en el año fiscal, la experiencia frecuentemente muestra que se cometieron muchos errores de estimación. Además, las circunstancias pueden cambiar haciendo que lo que se había planificado a principio de año, ya no concuerda con la nueva situación. Debido a las anteriores razones, un programa debería ser considerado como tentativo o provisional, y un administrador deberá estar listo a revisarlo y reajustarlo constantemente. Sin embargo, los cambios o modificaciones muy frecuentes deberían ser evitados a fin de prevenir un desequilibrio en el programa.

11. Estimar, Evaluar e Informar

Por lo general, los directores o jefes (administradores) están obligados a presentar informes, sean estos mensuales, semestrales, anuales, etc. Para ello, se hace indispensable el estimar o evaluar el trabajo que se ejecuta, a fin de informar sobre el mismo, cumpliendo esta actividad en forma escrita y presentarla a quien corresponda.

Normalmente, las evaluaciones anuales no son suficientes. Si el programa debe ser modificado y reajustado a las condiciones cambiantes, se requieren estimaciones e informes en intervalos menores. Sin embargo, la frecuencia con que deben ser presentados los informes, dependerá del tipo de organización. No se debe perder de vista el tiempo que toma el preparar, revisar y considerar un informe; por lo tanto, el volumen de los mismos y la frecuencia con que deben ser presentados, deberán ser considerados muy en cuenta antes de ser solicitados a los subalternos.

12. Selección de los Nuevos Empleados

De tiempo en tiempo se hace necesario el reclutar y contratar personal, ya sea para llenar vacancias o agrandar la organización. No siempre un administrador tiene la libertad necesaria para contratar el nuevo personal que él desearía tener; sin embargo, debería formularse las siguientes preguntas al respecto:

a. Si el llenar la vacancia existente significaría una promoción para miembros de la organización. Y si así fuera, podría algún miembro de la misma, ser promovido a este cargo?

b. ¿Se deberá dar mayor énfasis al aspecto de la capacidad y destreza técnica o administrativa en la vacancia existente?

c. ¿Qué características personales deberán ser particularmente deseables en el nuevo empleado?

No importa quién realice la selección del nuevo personal; lo importante es que el mismo tenga una cuidadosa descripción de las tareas que el nuevo empleado se espera tenga que realizar, más el detalle de las características de personalidad deseadas para este cargo servirán para orientar a quién efectúa la selección del mismo.

Tareas Estratégicas

Las tareas estratégicas a ser cumplidas por un administrador, se refieren a las siguientes:

1. Mantener la Moral del Personal

La moral en el presente contexto se refiere al compromiso que el empleado tiene con su unidad y su trabajo, su confianza en el sistema y sus superiores (administradores) y el entusiasmo con el que ejecuta o realiza sus tareas. La moral es afectada por una variedad de factores, tales como: primero, una alta moral por lo general requiere el que el empleado sienta que el trabajo que cumple la organización como un todo es importante para el desarrollo de la sociedad. Segundo, la alta moral depende también de contar con un apropiado sistema para el trabajo de la organización; cómo está establecida la organización; cuán adecuadamente está organizada y administrada para cumplir con su cometido. Si la institución está adecuadamente organizada y administrada, los empleados se sienten seguros en

buenas manos. Tercero, la moral del personal es acrecentada si los empleados sienten que sus superiores los observan apreciando el trabajo que realizan, dándoles importancia y facilitando los medios para el cumplimiento de sus tareas. Cuarto, también existe una estrecha relación entre la moral alta y el hecho de que los superiores traten a sus empleados como a seres humanos, considerando sus creencias, sentimientos, deficiencias, problemas personales, etc. y no como a simples instrumentos de trabajo.

Además de los anteriores factores, también merecen ser mencionados los siguientes, que tienen relación con la moral funcionaria:

a. El que el funcionario se encuentre efectuando un trabajo que sabe como hacerlo y que le gusta realizarlo.

b. Los niveles de salarios, de acuerdo al nivel educativo, experiencia, antiguedad, eficiencia, etc.

c. La oportunidad y posibilidad de ser promovidos a cargos más altos en la jerarquía orgánica.

d. La clara definición de las responsabilidades hace que el funcionario tenga mayor seguridad de sus tareas, evitando desacuerdos con sus compañeros de trabajo y superiores.

e. El reconocimiento a la labor realizada, tanto en forma privada como pública.

Las prácticas administrativas que deben ser evitadas, puesto que tienen una acción negativa, se refieren principalmente a:

a. Favoritismos personales.- Todos los funcionarios deben ser tratados con igual consideración.

b. Neopotismo.- El tener familiares o parientes empleados en la misma organización, despierta recelo y origina críticas, conduciendo generalmente al favoritismo.

c. Asumir que uno sabe más de lo que realmente sabe. Este es un error común en los administradores, el querer saber más que los mismos profesores o especialistas en diferentes disciplinas.

d. Tardanza en tomar decisiones inmoviliza la organización, causa perjuicio en el cumplimiento del trabajo de los subalternos y hace que éstos comiencen a desconfiar de la capacidad de sus superiores.

2. Cuidar del Desarrollo del Personal

El desarrollo o superación del personal es importante tanto para el individuo como para la organización.

Rara vez los empleados vienen a la organización completamente capacitados y entrenados para desempeñar el cargo para el cual han sido contratados; y aún si así fuera, los cambios que se producen en la organización y el contínuo avance de la ciencia y la tecnología, hacen que se requiera un contínuo proceso de capacitación en servicio, lo cual no solo redunda en beneficio de la efectividad orgánica, sino también de la eficiencia funcionaria.

La superación profesional es permanente y se basa considerablemente en la experiencia "aprender haciendo", pero ese mejoramiento puede ser

acrecentado, ganando nuevos conocimientos a través del aprendizaje en el campo profesional de cada uno.

Las principales técnicas que pueden ser utilizadas en el desarrollo del personal son las siguientes:

a. Seminarios y conferencias programadas e intervalos regulares, en las que se puede considerar temas relacionados con: los aspectos de los programas de la organización; los programas conducidos por algunos organismos relacionados; los problemas educativos en relación a las necesidades del desarrollo; y, la presentación de conocimientos y temas novedosos que sean relevantes para el mejoramiento de los programas de la organización.

b. Gradual incremento de la responsabilidad. Esto puede ser alcanzado asignándole a un empleado nuevas tareas que pueda realizar temporalmente, ganando en esta forma nuevos conocimientos y experiencia.

c. Delegación de autoridad, se refiere a otorgar a un empleado un campo mayor de decisiones que lo faculten para incursionar en nuevas áreas, así también ganar nuevas experiencias.

d. Capacitación en servicio de tipo formal, por lo general, para 25 ó 30 empleados. Muy útil para impartir nuevos conocimientos profesionales-técnicos, así como nuevos métodos y estrategias para implantar nuevos programas de trabajo.

e. Capacitación periódica fuera de la organización, enviando uno o más empleados a la universidad o instituciones especializadas,

etc. y cuidando que la capacitación que reciben esté relacionada con su trabajo, a fin de que los nuevos conocimientos adquiridos puedan servir para mejorar la ejecución del mismo.

Cualquiera sea la combinación de métodos de capacitación usada, lo importante es que se consiga una constante superación profesional y mantener así un buen nivel de eficiencia funcionaria.

3. Visualizar las Perspectivas

Tiene relación directa con el futuro de la organización, incluye el poder asegurar mejor la estabilidad de la organización, analizando lo que la organización se encuentra haciendo en relación con lo que la sociedad realmente espera o demanda de ella.

El visualizar las perspectivas, ya sea a mediano o a largo plazo, implica el que el administrador tenga pleno conocimiento de la capacidad de realización de su propia organización, como un claro entendimiento de su rol en el proceso del desarrollo del país.

Un buen administrador se mantiene pensando en la forma de mejorar su trabajo y la labor que cumple su organización. No deja de considerar cómo el trabajo que realiza la organización a su cargo podría ser mejorado el año siguiente, así como no se pierde las oportunidades de aprender y capacitarse mejor en relación a su especialidad, la administración y el desarrollo.

4. Fortalecer las Conexiones con Organismos de Acciones Complementarias

Generalmente las organizaciones de una organización se ven afectadas por la acción de otras organizaciones, dependiendo en cierto modo de cuan adecuados son los servicios que prestan cada una de las otras.

La coordinación interinstitucional es altamente deseable, debiendo un administrador preguntarse así mismo qué puede hacer para contribuir a dicha coordinación y cómo puede hacer para contribuir al logro de ella.

Frecuentemente la coordinación interinstitucional se ve dificultada debido a que otra agencia quiere dominar la situación, ya que todas siempre quieren ser las que coordinan y ninguna sentirse coordinada por otras.

Otra barrera, es aquella ocasionada por la tendencia de cada organismo por preservar su territorio o cuidar lo que podría llamarse sus fronteras, repeliendo a cualquier intruso, etc.

El fortalecer las conexiones con organismos complementarios es un trabajo estratégico que puede ser realizado tomando un genuino interés por el trabajo que la otra organización realiza; analizando la mutua interdependencia que existe, y desarrollando relaciones personales con los otros administradores o directivos, alentando así mismo contactos formales e informales entre sus subordinados y aquellos de las otras agencias.

5. Desarrollar los Recursos de la Organización

Los medios que un administrador puede emplear para lograr este objetivo pueden ser las siguientes: primero, el dar a conocer al público lo que la organización realiza y los logros que alcanza en beneficio de la organización; esto mediante publicaciones, informes escritos, conferencias y propaganda en general. Segundo, identificar a la gente clave en la asignación y determinación de las partidas presupuestarias e influir en la misma, compenetrándola de la importancia del rol que tiene en la comunidad.

ESTRATEGIA DE UNA GESTION POR OBJETIVOS

La estrategia de la "gestión por objetivos" se encuentra basada en lograr el máximo envolvimiento y participación de los miembros de una organización dada en lo concerniente a la determinación de los objetivos de sus propias realizaciones, su realización y los métodos para medir los resultados alcanzados.

Las etapas que se deben cumplir para aplicar el método anterior, de acuerdo a Oestreich,[1/] son las siguientes:

Primero: Los miembros de la organización escriben sus propias descripciones de trabajo

Los miembros de la organización (en el caso de las organizaciones de servicio que nos ocupan, los profesionales técnicos) están en la posición de:

- Clasificar y aclarar sus propias responsabilidades y deberes.
- Tener ideas concretas sobre los objetivos de su unidad o dpto.
- Conocer mejor los objetivos básicos de la organización para la cual trabaja.
- Enfocar primordialmente su acción al logro de los resultados.

Esta etapa requiere de considerable guía y cooperación por parte del director o jefe respectivo, a fin de que los técnicos tengan una perspectiva clara y real de como el trabajo realizado por cada uno encaja en la función de toda la organización, teniendo siempre presente cuáles son las verdaderas prioridades y necesidades.

1/ OESTREICH, H.H. Management by objectives. San José, California State Universitu, 1972.

Segundo: Los miembros de la organización establecen sus propios objetivos para el período de realización

Cada técnico puede redactar de manera concreta y en términos específicos, qué es lo que cree o estima poder alcanzar en el período de realizaciones a iniciar.

La lista de los trabajos que el individuo aspira realizar, deberá estar lógicamente relacionada con los objetivos de la organización, su departamento y su posición (como debe reflejarse en la descripción de trabajo preparada por él mismo), así como con las prioridades determinadas para ser realizadas durante el período de tiempo establecido.

Tercero: Se establece un acuerdo en relación a los objetivos entre el técnico y sus superiores

Si bien el director o jefe de una organización dada, le dá al técnico la libertad necesaria para que determine sus objetivos de trabajo (qué es lo que hará y cómo), deberá por su parte asegurar que las realizaciones propuestas por los técnicos, estén en línea con los objetivos y metas que la organización persigue. Estos dos aspectos deben concretarse y derivar en un acuerdo formal. En esta etapa, el rol del director es el de consejero y conciliador. Las sugerencias y recomendaciones dadas deben ser de carácter amigable.

Cuarto: Se establecen métodos y criterios de medición en forma anticipada entre el técnico y sus superiores

Toda función y actividad cumplida necesita ser analizada y evaluada con algún grado de precisión, ya sea con fines de control o para

reajustar las operaciones, evitando el que las acciones cumplidas se alejen de las metas fijadas.

Para esto, se requiere contar on determinados criterios y estándares de realización con los cuales se puedan evaluar las realizaciones de los técnicos.

Estos criterios evaluativos podrán incluir diversos aspectos de acuerdo a los proyectos, métodos empleados, tiempo, costo, aplicabilidad de los resultados, etc.

Sin embargo, lo relevante de esta cuarta etapa es que la determinación de los criterios de evaluación se hacen de mutuo acuerdo entre el técnico responsable de la actividad y su jefe inmediato superior, facilitándose considerablemente la evaluación a ser realizada, una vez cumplido el trabajo.

Quinta: Evaluación conjunta realizada por el director y el técnico, de los resultados obtenidos al final del proyecto o actividad, en términos de los criterios establecidos en la etapa No.4

Se considera importante que el profesional técnico tenga la oportunidad de participar en la evaluación de sus propias realizaciones, en lugar de ser simplemente informado o no, sobre la manera en que se considera su trabajo.

La valoración del trabajo de un profesional técnico, hecha en forma conjunta con su jefe inmediato superior, debe tener las características de una charla analítica, tratando de considerar las circunstancias en que se cumplieron las actividades, las limitaciones existentes,

qué metas fueron cumplidas y el grado en el que se cumplió el trabajo planificado.

La aplicación de la anterior estrategia de gestión por objetivos en las organizaciones de servicio del sector público agropecuario, deberá estar condicionada a las circunstancias imperantes en cada una de ellas, requiriéndose la habilidad y el liderazgo de quienes dirigen estos centros, para lograr el mayor rendimiento del personal profesional-técnico en las condiciones reales en las que actualmente trabajan estos organismos.

****

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

ADMINISTRACION O GESTION DE PERSONAL

Dr. Luis Antonio Mendoza M.
Especialista en Gestión para
el Desarrollo Rural

CONTENIDO

ADMINISTRACION O GESTION DE PERSONAL

INTRODUCCION

Una de las dimensiones de los organismos de Servicio que trabajan en el Sector Público Agropecuario, es la composición del personal que los constituyen. En ellos la categoría de personal profesional técnico contiene una frondosa diversidad de profesiones y especialidades que demandan de quienes las dirigen un conocimiento de las técnicas científicas de gestión de personal, así como inteligencia y tacto en su aplicación.

Las principales organizaciones que aportan su concurso al desarrollo del sector agrícola son las de: Investigación, Extensión, Crédito, Mercadeo, Colonización, Desarrollo de la Comunidad, así como las instituciones de Educación Agrícola que preparan profesionales técnicos para el Sector.

La gestión de estos organismos implica el manejo de personal, recursos financieros y materiales, siendo necesario el que una buena gestión le dé a cada uno de estos aspectos un determinado énfasis, de acuerdo a la naturaleza de las funciones y trabajos que realiza cada organización.

LA ORGANIZACION COMO SISTEMA SOCIAL

El personal que trabaja en un determinado organismo de desarrollo del sector agropecuario constituye el elemento más importante de la misma, puesto que él constituye su alma mater, y es el que en última instancia decide el éxito o fracaso de los proyectos y actividades de la organización misma.

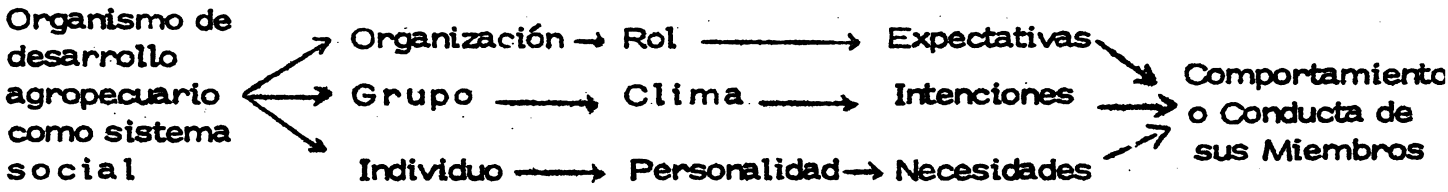
Por lo tanto, el manejo o gestión de personal adquiere día a día mayor importancia, tratándose de contar con procedimientos técnicos que aseguren una mayor eficiencia por parte de los funcionarios. Este proceso complejo y dinámico de la gestión de personal se da en el organismo o institución que es un verdadero "sistema social", es decir, un conjunto de elementos con patrones de interrelación e interdependencia en relación a un propósito común.

Este contexto social, según Getzels, 1/ está constituído por las siguientes dimensiones: la de organización, la de grupo y la de personalidad, que hacen factible la identificación de un verdadero marco de referencia conceptual que permita visualizar cada institución como un verdadero "sistema social".

Aplicando la concepción del modelo de Getzels a la dimensión de una institución de desarrollo agropecuario, el fenómeno sería interpretado de la siguiente manera:

1/ GETZELS, J. Theory and Practice in Educational Administration.

El Organismo de Desarrollo Agropecuario como Sistema Social



La primera dimensión está constituída por la organización, los roles que se cumplen y las expectativas que se generan en relación al cumplimiento de dichos roles. La organización está formada por una estructura orgánica, la cual está constituída por una serie de posiciones que, de acuerdo a su ubicación, dan origen a una "jerarquía orgánica". Cada "posición" o cargo tiene un "status" y un "rol" o papel que cumplir. Los conceptos de "status" y "rol" se encuentran íntimamente ligados. El status es el conjunto de derechos, deberes y privilegios que le otorga el cargo a su incumbente; el rol representa el aspecto dinámico del status.

El funcionario que ocupa una posición tiene un papel o rol que desempeñar, y la forma como cumple dicho "rol" despierta una serie de "expectativas" por parte de la institución, como de cada uno de sus miembros. El comportamiento o la conducta del individuo al cumplir con su rol o papel es el producto de la interacción entre los factores presentes en la situación y los conocimientos, deseos, actitudes, motivaciones para cumplir con su rol.

Robert Bruce [1/] considera que los funcionarios que trabajan en los organismos de desarrollo del Sector Agropecuario operan en un ambiente de expectativas de tres tipos:

Expectativas institucionales, que son las que existen de manera recíproca, de la institución hacia el individuo, así como de éste hacia aquella. Las mismas se basan en la política, la práctica de supervisión y condiciones del empleo.

Expectativas colegiadas, que son las que existen entre los miembros de la Institución, así como entre los técnicos o colegas de trabajo. Se expresan en muchas formas, inclusive en el comportamiento profesional, la ética, etc.

Expectativas conjuntas, se refieren a aquellas que existen entre los miembros de la institución y los miembros de la clientela o la audiencia hacia la cual está dirigida la acción del organismo, la misma que puede también expresarse en muchas formas.

La segunda dimensión involucra el grupo, el clima y las intenciones. En todo organismo existen grupos formales que conforman las unidades del mismo; así como grupos informales que se generan por la propia dinámica institucional, los cuales tienen un papel muy importante sobre la marcha y el futuro del organismo. Es así como se cumplen las siguientes funciones:

- Constituyen una red de comunicación;
- Mantienen la cohesión de la organización formal;

1/ BRUCE, ROBERT. "La gestión de personal en el logro de la coordinación interinstitucional". Trabajo presentado en el Seminario Regional sobre Coordinación Institucional. Bogotá, 1974. Serie de Publicaciones Misceláneas, IICA, N° 38.

- Mantienen el sentimiento de integridad personal y el respeto a sí mismo.
- Actúan como núcleo de defensa de cada miembro frente a las presiones de la organización formal.

Dichos grupos generan numerosas fuerzas de poder y complejos, frecuentemente difíciles de manipular.

Este conjunto de grupos y sub-grupos dentro de una institución se encuentran en contínua interrelación, dando origen a una atmósfera de "clima institucional": un medio ambiente donde se trabaja y que acaba por darle al organismo cierta característica que se refleja en la actitud y el comportamiento de sus miembros, generándose una serie de intenciones hacia la institución, sus funciones y los diversos elementos que la constituyen.

La tercera dimensión se refiere al Individuo, su Personalidad y sus Necesidades. Todo individuo que ingresa a una institución u organismo trae consigo sus conocimientos, experiencias, creencias, valores, normas de conducta, puntos de vista, inquietddes, aspiraciones, etc., que influyen en la forma cómo el individuo cumple su rol en el organismo, cómo se relaciona e interactúa con los otros funcionarios, las presiones que recibe y las influencias que ejerce, así como las modificaciones que sufre con su personalidad y las que ejerce; así como las modificaciones que sufre en su personalidad y que ejerce en el grupo y la institución misma.

Numerosos estudios han especulado sobre la influencia que tiene la ocupación o el trabajo que realiza un individuo,concluyendo que el .....

que pertenece, unido al esfuerzo de los demás grupos, representa la acción de todo el organismo, acción que podrá ser altamente efectiva si el individuo y el grupo al que pertenece trabajan eficientemente.

Alcanzar y mantener un alto nivel de eficiencia del individuo y del grupo en el trabajo constituye la responsabilidad fundamental de quien dirige un organismo o de quien jefaturiza una unidad dentro del mismo. Para lograr este propósito se deberán conocer en detalle los aspectos orgánico-estructurales del grupo de trabajo y se deberán poner en juego todos los elementos técnico-científicos sobre gestión de personal.

A manera de ilustración y a fin de mostrar más objetivamente la interrelación de las variables que están presentes en el grupo de trabajo, se transcribe el esquema de Krech and Crutchfield 1/ en el que se conjuga un conjunto de variables agrupadas en tres categorías jerárquicas:

1. Variables Dependientes.- Son aquellas relacionadas con la estructura del grupo, el medio ambiente en el que actúa, y el trabajo o actividad que realiza. Prácticamente éstas son las variables que constituyen los elementos básicos de un organismo, puesto que se refieren a los recursos de personal, financieros y materiales; la estructura orgánica, el trabajo y su naturaleza y el medio ambiente en el cual se cumple el trabajo. Estas variables deben ser manejadas o manipuladas por la acción de la administración o gestión.

1/ KRECH, D. and CRUTCHFIELD, R. Individual in Society. University of California, Berkeley, McGraw Hill Book Co., Inc. New York, 1962.

2. Variables Intermedias.- Se refieren a aquellas relacionadas con la gestión de personal, es decir, las vinculadas con los procesos que se generan en relación con la interacción de los individuos y los grupos. Aluden principalmente al estudio del liderazgo, la motivación del personal, las relaciones sociales entre los miembros del grupo y la participación de ellos en la dinámica del grupo.

3. Variables Dependientes.- Mediante la ayuda de las variables in- intermedias o de gestión de personal se trata de lograr una mayor productividad del grupo, una mayor eficiencia funcionaria y la satisfacción en el trabajo.

Cualquier tipo de cambio que se produzca en alguna de las variables antes anotadas, obviamente repercute en todo el sistema, ocasionando una complejidad de variaciones y frecuentemente desequilibrios en los grupos y el organismo como un todo. (ver gráfico)

Es deseable que todo ejecutivo que esté a cargo de una unidad administrativa (Dirección, Departamento, Agencia), considere a los profesionales o técnicos, personal auxiliar y de servicio que trabajan bajo su dependencia como un grupo o equipo de trabajo, puesto que las actividades y tareas que cumple cada uno de ellos son interdependientes, dependiendo el éxito de una de la eficiencia con la que se cumplen las demás y viceversa. Consecuentemente, será muy útil que a la luz de las variables del esquema anterior, sea analizada la problemática de cada unidad administrativa, a fin de poder comprender mejor los fenómenos y problemas existentos y buscarles soluciones de carácter integral.

Interrelación entre los elementos determinantes de la efectividad del Grupo

Variables Independientes

	Variables Estructurales	Variables Medio Ambientales	Variables de Trabajo
Elementos básicos →	Tamaño del grupo. Heterogeneidad de los miembros del grupo en sus características sicológicas. Caract. pers. de los miembros. Jerarquía de status pre-existentes. Canales de comunicación pre-establecidos.	Localización e instalación del grupo. Interrelación del grupo con otros en la Institución.	Naturaleza del trabajo. Complejidad y dificultad en la realización del trabajo. Problemas relacionados con la ejecución del trabajo. Recursos disponibles para la ejecución del trabajo.

Variables Intermedias

Gestión o Administración →	Gestión de Personal. Estilo de Liderazgo. Motivación del grupo de trabajo. Relaciones de amistad entre los miembros del grupo. Participación de los miembros.

Variables Dependientes

Producto o resultado →	Productividad del grupo. Satisfacción de sus miembros.

Los diferentes elementos contenidos en las variables del esquema son interdependientes, por lo tanto, la modificación o alteración en uno, afecta o modifica el comportamiento de los demás. Así, por ejemplo, el tamaño del grupo influye en la mayor o menor heterogeneidad de sus miembros en sus características sicológicas, así como también el tipo e intensidad de la comunicación entre los mismos; la formación de subgrupos; la complejidad de los roles en la ejecución del trabajo; las relaciones de amistad; el estilo de liderazgo; la participación de los miembros; la mayor o menor intensidad en la supervisión, etc.

CONCEPTO DE GESTION

La gestión constituye un proceso dinámico, cambiante en el tiempo y con modificaciones diferentes para cada situación y actividad. El aspecto medular del proceso de gestión lo constituye la toma de decisiones. Básicamente la gestión consiste en:

1. Decidir qué es lo que se debe hacer.
2. Decidir cómo debe hacerse.
3. Decidir la relación que debe existir entre la acción y el intento.
4. Decidir en relación a lo que actualmente se está realizando.

Por lo tanto, la gestión constituye un conjunto de actividades relacionadas que se cumplen de manera permanente y en forma dinámica.

Como proceso, la gestión tiene dos características básicas, ligadas a un inevitable efecto. Estas características son: juzgar o evaluar

y predecir; el efecto es la existencia de cierto grado de incertidumbre en las decisiones y resultados de la acción directiva.

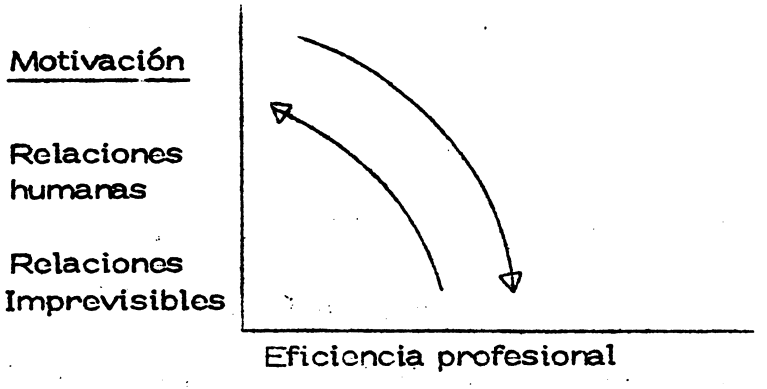
La tarea esencial de la gestión (administración) es tomar decisiones haciendo todo lo posible por: a) lograr que la calidad de las decisiones tomadas sean del mejor nivel posible, es decir, que las decisiones sean altamente racionales; b) maximizar las posibilidades de que las decisiones sean ejecutadas o realizadas de la manera más adecuada; c) hacer lo posible porque los resultados de las realizaciones no se alejen de los verdaderos propósitos en los cuales se basaron las decisiones.

El proceso de gestión involucra múltiples elementos que se presentan en las más complejas interrelaciones. Por lo tanto, la gestión es mucho más que un proceso mecánico de tomar decisiones, organizar y supervisar, etc. Es más bien "el arte crucial de generar un medio ambiente creativo, desarrollar un consenso en torno a la utilidad de los propósitos de la organización, elegir lo importante y descartar lo intrascendente, prestar atención y tener interés por las reacciones humanas; así como visualizar y prever los acontecimientos futuros que pueden incidir en el funcionamiento de la organización".

Por lo tanto, un buen ejecutivo será aquel que adapte su personalidad y estilo de gestión a las características del grupo que dirige, en función de los objetivos y metas de la organización. Su propósito final es el de "lograr que se realicen los trabajos y se cumplan las tareas", es decir, que las actividades alcancen las metas fijadas.

En este esfuerzo, deberá particularmente enfatizar los aspectos de administración de personal, puesto que es el elemento humano el que en última instancia ejecuta las acciones para el logro de los objetivos fijados. Para ello podrá, por una parte, seleccionar, capacitar, remunerar y comunicarse mejor con su personal subalterno, y por otra, motivar a su personal, desarrollando la confianza de éstos hacia los directivos, mediante un mejor entendimiento de los aspectos humanos y un mayor conocimiento en detalle de la naturaleza de los individuos y sus relaciones humanas.

Resumiendo, se trata de alcanzar la relación:



Más factible de ser previsible mediante la: { Selección, Capacitación, Remuneración, Comunicación }

A. MOTIVACION - RELACIONES HUMANAS

Este es un ámbito donde los resultados de la acción se tornan imprevisibles, puesto que es un aspecto subjetivo, y por lo mismo, sujeto a múltiples factores que se encuentran intrínsecos en cada individuo; los mismos que a su vez generan una inmensa y muy diversa constelación de sentimientos y reacciones cuando los individuos se interrelacionan e interactúan en la organización.

Diversas circunstancias y múltiples hechos que suceden cotidianamente en el hogar, la calle y el lugar de trabajo influyen decisivamente en el temperamento de los funcionarios, haciendo que se muestren unas veces entusiastas, alegres, optimistas, satisfechos y eficientes en la realización de sus tareas; así como otras veces están preocupados, poco comunicativos, insatisfechos y con una moral baja, lo cual incide también en el rendimiento del mismo.

Es deseable que los anteriores aspectos sean conocidos y tomados en cuenta por el jefe o director que lideriza una unidad administrativa, a fin de que se interese por conocer los objetivos, inquietudes, aspiraciones, necesidades y problemas de cada miembro de su unidad, ganándose la confianza de los mismos, siéndoles sincero y honesto y prestándoles la ayuda y el apoyo necesario. Así, la función del liderazgo lograría reducir las tensiones y conflictos, haciendo que exista un clima de camadería, comprensión y confianza mútua que contribuya a que los funcionarios logren la satisfacción en el trabajo.

1. Planteamientos fundamentales en relación al Trabajo

1° El trabajo es el medio por el cual el individuo crea y tiene utilidad social. El hombre se realiza a través del trabajo y puede cambiar la sociedad mediante el mismo. El trabajo constituye un medio de liberación para el hombre, puesto que puede crear mediante el trabajo.

2° El trabajo es considerado como fuente originaria de la riqueza, y no como el sistema capitalista donde el capital genera la riqueza.

3° El trabajador agrupado en una organización ya es un sujeto de GESTION DE PERSONAL.

4° El trabajador es considerado no como una cosa o pieza de una maquinaria, sino como una compleja unidad motivacional.

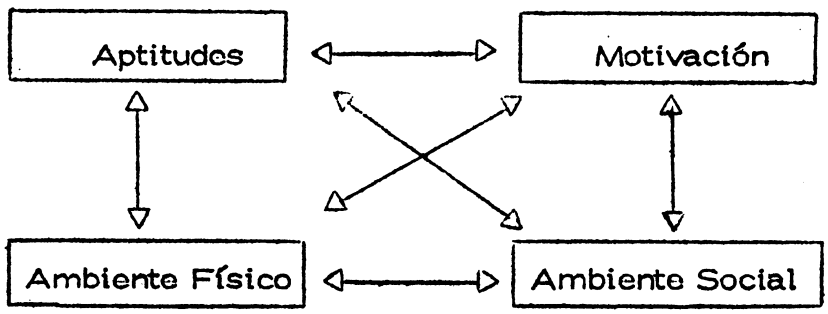
La gestión de personal deberá considerar al trabajador (en este caso el funcionario público del sector agropecuario), como un ser humano, un ser con creencias, valores, experiencia, ambiciones, defectos y cualidades; un ser que vive permanentemente en diversos contextos sociales, tales como el organismo donde trabaja, la familia, el grupo de amigos, etc. Todos los esfuerzos que se puedan desplegar con la ayuda de la gestión de personal deberán ser primordialmente encaminados a lograr que cada trabajador sea altamente eficiente en el desempeño de sus tareas. Si éste es el propósito que se persigue, será importante que "el trabajo sea en sí un fin y no un medio"; es decir, que el funcionario público, sea éste

administrativo, profesional técnico, auxiliar o de servicio, no trabaje tan solo por obtener un salario o una recompensa material, sino que la realización del trabajo le represente su propia realización y que el trabajo como tal, le produzca su propia satisfacción.

2. Satisfacción en el Trabajo

Los resultados de numerosos estudios relacionados con la administración de personal indican la existencia de una estrecha relación entre la eficiencia del funcionario y la satisfacción que éste experimenta en su realización.

Por lo tanto, el concepto moderno de la gestión de personal trata de lograr que el trabajo como tal, sea satisfactorio de por sí para los empleados, es decir, que encuentren satisfacción en el hecho de trabajar. Este principio parece estar relacionado con las siguientes variables:



Se supone que si se dan apropiadamente las anteriores condiciones, éstas podrían influir en que los funcionarios logren alcanzar cierta satisfacción en el trabajo. Estas variables son interdependientes

y pueden ser manipuladas por el liderazgo; su interpretación es la siguiente:

a. Aptitudes

Se refiere a la capacidad de cada individuo para realizar su trabajo, sus conocimientos, experiencia, destrezas y habilidades concretas. Si la persona carece de aptitudes para efectuar su trabajo se siente insegura, tensa y hasta angustiada, pudiendo sufrir fuertes frustaciones.

b. Motivación

Hay trabajos que fácilmente motivan a las personas, ésto es real cuando el individuo ha encontrado su verdadera vocación y tiene la posibilidad de trabajar haciendo algo que verdaderamente le gusta, que sabe hacerlo y que, gracias a ello, puede alcanzar a satisfacer por lo menos algunas de sus aspiraciones y necesidades.

Sin embargo, no todos se encuentran en las anteriores circunstancias, requiriéndose que el liderazgo de una institución o una unidad de trabajo motive a los empleados, interesándose por lo que se encuentran realizando, ayudando a que comprendan e internalicen los objetivos que la organización trata de alcanzar, capacitándolos y dándoles los medios necesarios para que efectúen sus tareas, así como manipulando incentivos tanto sicológicos como sociales y materiales.

c. Ambiente social

El trabajo en una organización dada se realiza en grupo, dentro de un contexto social que genera un verdadero clima institucional. En este ámbito es donde el trabajador o empleado permanece el mayor número de horas al día. La acción y el tipo de liderazgo que se ejercite influye

fuertemente en que la reducción de los conflictos (que son fenómenos permanentes en todo organismo) contribuyan a que las interrelaciones entre los diferentes funcionarios se tornen amigables y tendientes a la cooperación. Las preferencias, injusticias y la falta de una adecuada comunicación y participación en el manejo de la organización, contribuyen a crear un medio ambiente desagradable y un clima de insatisfacción y desconfianza.

d. Ambiente físico

Las condiciones físicas en las que se realiza el trabajo también pueden influir en la eficiencia de los funcionarios. La ausencia de ruido e interferencias en general, son necesarias, debiéndose cuidar de que exista el espacio físico necesario, adecuada iluminación y ventilación.

Por otra parte, la satisfacción en el trabajo puede ser consecuencia de la suma de muchos factores tales como: las oportunidades, el prestigio, la seguridad y el dinero.

Los estudios realizados en este campo indican que las siguientes variables están directamente relacionadas con la "satisfacción del trabajo":

- Sueldo
- Seguridad
- Prestigio
- Condiciones en las que se efectúa el trabajo
- Distancia física al lugar del trabajo
- Antiguedad en el trabajo
- Número de amigos en el trabajo
- Ausentismo
- La categorización hecha por los jefes, etc.

Las "necesidades" son la llave para poder entender la "satisfacción", por ello existe la preocupación por saber cuáles son las necesidades más importantes de los empleados, ya que éstas podrían variar de acuerdo a las situaciones de trabajo y al tipo de aspiraciones que tiene el funcionario en su trabajo.

El dinero podrá ser un medio necesario para satisfacer las necesidades básicas como el hambre, la seguridad o protección de la acción de los elementos externos; pero después de cierto punto, son también necesarios algunos otros elementos que se derivan de las relaciones humanas, tales como el afecto, el reconocimiento, etc.

Los estudios realizados por Katz 1/ en la Compañía de Seguros Prudencial, mostraron:

a) La satisfacción experimentada en el trabajo está en función de la cantidad de necesidades que el trabajador puede llegar a satisfacer en una situación dada, es decir, cuánto quiere obtener y cuánto logra alcanzar.

b) El sentimiento de orgullo por su grupo de trabajo tiene relación con la producción, ya que este sentimiento de orgullo se encontraba presente en los grupos de alto rendimiento en el trabajo.

1/ KATZ, D. et. al. Productivity, Supervision and Morale in an Office Situation. Amin Arbor, University of Michigan Press. 1950.

c) Cuanto más alto es el nivel de destreza en el trabajo, tanto más alto resulta ser el grado de satisfacción en el mismo, cualquiera sea la edad del empleado. Esto puede ser interpretado por el hecho de que los empleados mejor entrenados que tienen alto nivel de destreza son los que también reciben mayores remuneraciones.

d) La conducta, el comportamiento o las actitudes del director o supervisor influyen en el grado de satisfacción en el trabajo que muestra el empleado. Las actitudes severas del supervisor están relacionadas con un bajo nivel de satisfacción en el mismo.

3. Necesidades Interpersonales

Debido al hecho de que las personas que trabajan en instituciones u organismos lo hacen en grupo o en equipo, nace una serie de necesidades interpersonales que tienen que ser satisfechas para que cada uno de los funcionarios se sientan integrados entre sí. Es de éste modo que se han determinado las siguientes necesidades:

a. Necesidades de inclusión o integración

b. Necesidades de control

c. Necesidades de afecto

En la medida que estas necesidades sean satisfechas se realiza la integración del grupo.

a. Necesidades de Integración o Inclusión

Consiste en la necesidad de percibirse a sí mismo aceptado, integrado por el grupo; sentir que no se es rechazado o relegado por los demás, sino más bien que se preocupan por uno. En oportunidad de la toma de decisiones es cuando la persona puede advertir más claramente si está o no incluída en el grupo de trabajo. Las necesidades de inclusión pueden ser satisfechas por:

1) Actitudes de dependencia.- Aceptando todo lo que se le sugiere o indica.

2) Actitudes de contra dependencia.- Rebeldía, oponiéndose sistemáticamente a los demás.

3) Actitudes de interdependencia.- Punto medio entre los anteriores en el cual se acepta la influencia de los demás y también se es influyente.

b. Necesidades de Control

Consiste en que cada uno de los miembros se define a sí mismo responsable de lo que está ocurriendo en el grupo, preocupándose por su estructura, actividades, relaciones, recursos, etc.

Esta necesidad podría ser satisfecha de tres maneras:

1) Actitudes abdicativas: Personas que renuncian a cualquier tipo de poder, eludiendo cualquier responsabilidad.

2) Actitudes Autocráticas.- Personas que si alguna vez tienen autoridad intentan ejercer una autoridad suprema. No aceptan que las personas tengan otros puntos de vista, y que difieran con sus opiniones.

3) Actitudes democráticas.- Personas que aceptan el poder y el control y cuando lo ejercen obtan por lograr la participación de los demás, compartiendo responsabilidades.

c. Necesidades de Afecto

Se refiere al deseo que tiene el individuo de ser respetado, querido y estimado como persona por el grupo. Las formas de satisfacer las necesidades de afecto son:

1) Relaciones hiperpersonales.- Personas que buscan siempre relaciones posesivas, exclusivas. Les es indispensable tener constancia de ser estimados o queridos por los demás.

2) Relaciones hipopersonales.- Personas indiferentes o frías que mantienen relaciones instrumentales y que se relacionan con los demás en la medida que sea necesario para realizar su trabajo.

3) Relaciones Interpersonales.- Personas afectuosas que son capaces de trabajar y estimar a los compañeros con quienes trabajan.

Lo deseable en una institución y que contribuiría a lograr un clima de trabajo ideal sería que se satisfagan las necesidades antes descritas, desarrollando actitudes y estableciendo las relaciones más deseables, es decir, que se logren las siguientes relaciones:

Necesidades de inclusión o integración: ⟶ interdependencia
Necesidades de control: ⟶ democráticas
Necesidades de afecto: ⟶ interpersonal

4. Relaciones Humanas que Interfieren en el Trabajo y la Eficiencia

Frecuentemente se presentan relaciones humanas que podrían considerarse como mal adaptadas, entre éstas las más comunes son las siguientes:

a. Atacar a los demás.- Actitud presente en los que mantienen relaciones hipopersonales. Todo está mal, todo es criticado. Predomina la tendencia de ver enemigos por todas partes y en cada uno de los miembros del grupo.

b. Huir o rehuir a los demás.- Sentimiento de miedo a los demás o de inseguridad en sus relaciones, llegando a percibir a los otros como un peligro. Este rechazo puede ser de carácter físico o sicológico. Hay funcionarios que tienen la tendencia de buscar trabajos solitarios, aislándose de los demás. Estando en medio de los demás, buscan la posibilidad de verse aislados. Conviven con el grupo sin tener un sentimiento de aprecio por los demás ni de ser apreciado, manteniendo tan solo relaciones instrumentales de trabajo.

c. Dominio de los demás.- Hay miembros del grupo que consideran que la única forma de relacionarse con los demás es dominándolos. Tienden a querer siempre imponer sus opiniones, considerando que cualquier discrepancia que tengan los demás con ellas, constituye una especie de ofensa personal.

c. Ser dominado por los demás.- Se supone que hay personas dominantes en la medida que existen personas que se dejan dominar. Hay gente que siente el deseo de ser dominada, por razones de índole sicológica. El dominio de los demás es una forma de atacar a los demás.

B. POLITICA DE PERSONAL

En toda institución u organismo debe haber una política de personal que sea la que norme todo el movimiento de personal, es decir, todo lo relacionado con el reclutamiento, selección, contratación, así como los cambios, ascensos, promociones, retiros, jubilaciones, beneficios sociales, etc.

En el caso particular de los sectores agropecuario y de educación, la política de personal deberá tener ámbito sectorial, es decir, que la misma debe ser dictada por el Ministerio de Agricultura y el de Educación, respectivamente, y aplicada por todos y cada uno de los organismos tanto centralizados como descentralizados que trabajan en el mismo.

Esto permitiría poder uniformar las normas y procedimientos en todos los organismos del sector, haciendo factible el poder tener un verdadero "sistema de personal" que facilite su manejo, agilice su control, suministre información actualizada e inmediata y abarate los costos de operación.

En el caso de las instituciones de servicio agropecuario de carácter público centralizado no se dan siempre las condiciones ideales para efectuar una selección y contratación de personal en base a criterios técnicos y de acuerdo a las necesidades de los programas, debido a influencias de diferente índole, ya sea de política, amistad, neopotismo, compadrazgo, etc.

Si bien este problema no puede ser eliminado en su totalidad debido a las características de la estructura social en la que vivimos, por lo menos se debería tratar de minimizarlo, haciendo lo posible por que un 70 u 80% del personal que ingresa en el organismo sea concentrado en base a criterios de idoneidad y eficiencia, dejando un margen lo más pequeño posible para aquel elemento que ingresa en la institución sin alcanzar los niveles ni cumplir los requisitos existentes en las normas de personal.

1. Análisis del Trabajo

Si bien en las instituciones del ámbito que nos ocupa no siempre los directivos o jefes están facultados para decidir la contratación de los nuevos funcionarios que ingresan a ellas, en cambio pueden prestar una valiosa ayuda poniendo preferente atención e interés en el análisis de las necesidades de personal para cada una de las unidades a su cargo, en función de los programas a ser conducidos, tratando de que cada programa cuente con personal idóneo y eficiente en el desempeño de sus actividades.

El logro de este propósito implica que cada unidad administrativa cuente con un detallado análisis del trabajo que compete a cada cargo. Este es un intento de conseguir "la persona deseada para el trabajo específico a ser realizado", lo cual demanda cumplir con las etapas de la "descripción del trabajo" y la "especificación del trabajo".

a. Descripción del Trabajo

Implica especificar clara y detalladamente la siguiente información:

- Título del cargo

El título del cargo debe ser conciso y relacionado con la función del mismo.

- Jefe inmediato superior ante el cual responde

Se debe establecer el jefe inmediato superior ante el cual es responsable de las funciones y actividades que cumple, respetando la línea de mando jerárquica. Nadie puede recibir órdenes de más de un jefe jerárquicamente superior.

- Objetivos del cargo

El objetivo que persigue el cargo debe estar claramente establecido y guardar relación con los objetivos de la unidad a la cual pertenece.

- Deberes y responsabilidades del incumbente

El detalle de los deberes y responsabilidades deberá estar claramente especificado, indicando sus responsabilidades y el grado de delegación de autoridad que tiene para el cumplimiento de las mismas, así como las normas a las cuales debe ceñirse. Estas descripciones deben ser periódicamente revisadas y reajustadas de acuerdo a los factores y cambios surgidos en el trabajo.

Deben hacerse lo más explícitamente posibles las relaciones e interdependencias que deben existir entre posiciones, especificando el tipo de relaciones que se debe guardar, así como el grado de dependencia que existe entre las mismas.

Los resultados que se esperan del trabajo que realiza el incumbente de cada posición deben ser específicos y, en lo posible, cuantificables, determinándose los criterios con los cuales se medirán estos resultados.

b. Especificación del trabajo

Se refiere a las características personales del postulante en cuanto a su nivel educativo, especialización, experiencia pasada, destrezas, etc. Por lo tanto, será necesario encuadrar o calzar mejor el detalle de la descripción del trabajo con el detalle de las características del individuo.

Con este propósito la persona propuesta para un determinado cargo:

- Puede ser probado en efectuar ciertas tareas que ya están establecidas, por ejemplo, una Secretaria puede escribir una carta o tomar el dictado de un memo en taquigrafía.
- Analizar su experiencia pasada, habilidad y destreza y ver si serán útiles en el trabajo futuro que deberá realizar.

- Considerar las características de su personalidad en relación a su temperamento amigable u hostil, su aptitud para participar y trabajar en equipo, coordinando acciones, su aparente energía y decisión por el trabajo, su interés por los objetivos de su unidad y la institución, etc.

Consecuentemente, el "análisis del trabajo" con sus dos aspectos, los de "descripción y especificación del trabajo" puede ser resumido en el cuadro siguiente:

Análisis del Trabajo

Es el proceso de obtener la mayor información pertinente a los factores del trabajo.

Descripción del Trabajo

Título
Ubicación
Jefe inmediato superior
Objetivos del cargo
Deberes y responsabilidades
Sumario de actividades
Máquinas, herramientas, equipo, materiales y su forma de uso.
Supervisión dada o recibida
Condiciones de trabajo
Riesgos

Especificación del Trabajo

Nivel educativo
Especialidad
Experiencia
Entrenamiento
Iniciativa y creatividad
Destrezas físicas
Responsabilidades
Destrezas para comunicar
Características emocionales
Requisitos del uso de órganos sensores

El realizar el análisis del trabajo de manera periódica permitirá poder lograr que exista un mejor ajuste o relación entre las características personales del funcionario y las funciones, actividades y requerimientos que demanda el trabajo del cargo que ocupa. En esta forma, es posible no sólo un mayor control del trabajo que realiza cada empleado, sino también una mayor eficiencia funcionaria, puesto que se supone que cada uno estará efectuando un trabajo para el cual se encuentra preparado y sabe cómo efectuarlo.

3. Ambitos de la Política de Personal

Una política de personal debe ser explícita y ser conocida por todos los miembros de una Institución. Los objetivos, enfoques, valores y conducta deben estar concretamente enunciados en la misma.

De acuerdo a Malpica 1/ los siguientes ámbitos deberán ser considerados en la ejecución de una política de personal:

1ro. El desarrollo del trabajador (o empleado).- Se deberá cuidar de que todas las capacidades y potencialidades del trabajador se pongan en juego y se desarrollen en su integridad, considerando que el nivel de moral y eficiencia que alcance dependerán del grado de desarrollo integral que logre conseguir.

1/ MALPICA FAUSTOR, CARLOS. Administración de personal. Separata. INAP, Lima, Perú. 1975.

2do. El desarrollo de las condiciones reales del trabajo

La política de personal deberá considerar y desarrollar el tipo de relaciones contractuales relacionadas con la estabilidad en el cargo, la seguridad que le da el mismo, los sueldos y remuneraciones, los beneficios sociales, sin descuidar los aspectos relacionados con las condiciones materiales en las que se efectúa el trabajo y las condiciones si-co-sociales en las que se dá el trabajo, debiendo en lo posible eliminarse los climas de suspicacia, celo, desconfianza, etc., que afectan seriamente a la moral y eficiencia del trabajador.

3ro. La Dirección, participante del esfuerzo de los grupos humanos

Todos los miembros de una Institución deben participar activamente en la organización y conducción de la misma, debiendo existir una co-participación en el funcionamiento de ella.

Los esfuerzos deben armonizarse y coordinarse desarrollando en los miembros el espíritu del trabajo en equipo, incentivando las actitudes hacia la cooperación y coordinación de esfuerzos.

Está obsoleto el concepto de que hay hombres nacidos para dirigir y otros para obedecer, ya que todos pueden cumplir diferentes roles de acuerdo a las oportunidades que hayan

tenido para capacitarse y desarrollar sus destrezas. Las actitudes del Director o Jefe, así como el uso de los símbolos, privilegios o goces especiales, crean una barrera que lo aleja de los compañeros de trabajo, siendo deseable que no se haga obstentación de ello a fin de contribuir al logro de una mayor comprensión y confianza mútua, eliminando las luchas constantes y esterilizantes entre subalternos y superiores, tratando más bien en lo posible de ejercer una jefatura compartida, a fin de que cada miembro del grupo sienta que es partícipe de la dirección del mismo.

4to. La incentivación de los trabajadores a partir del trabajo

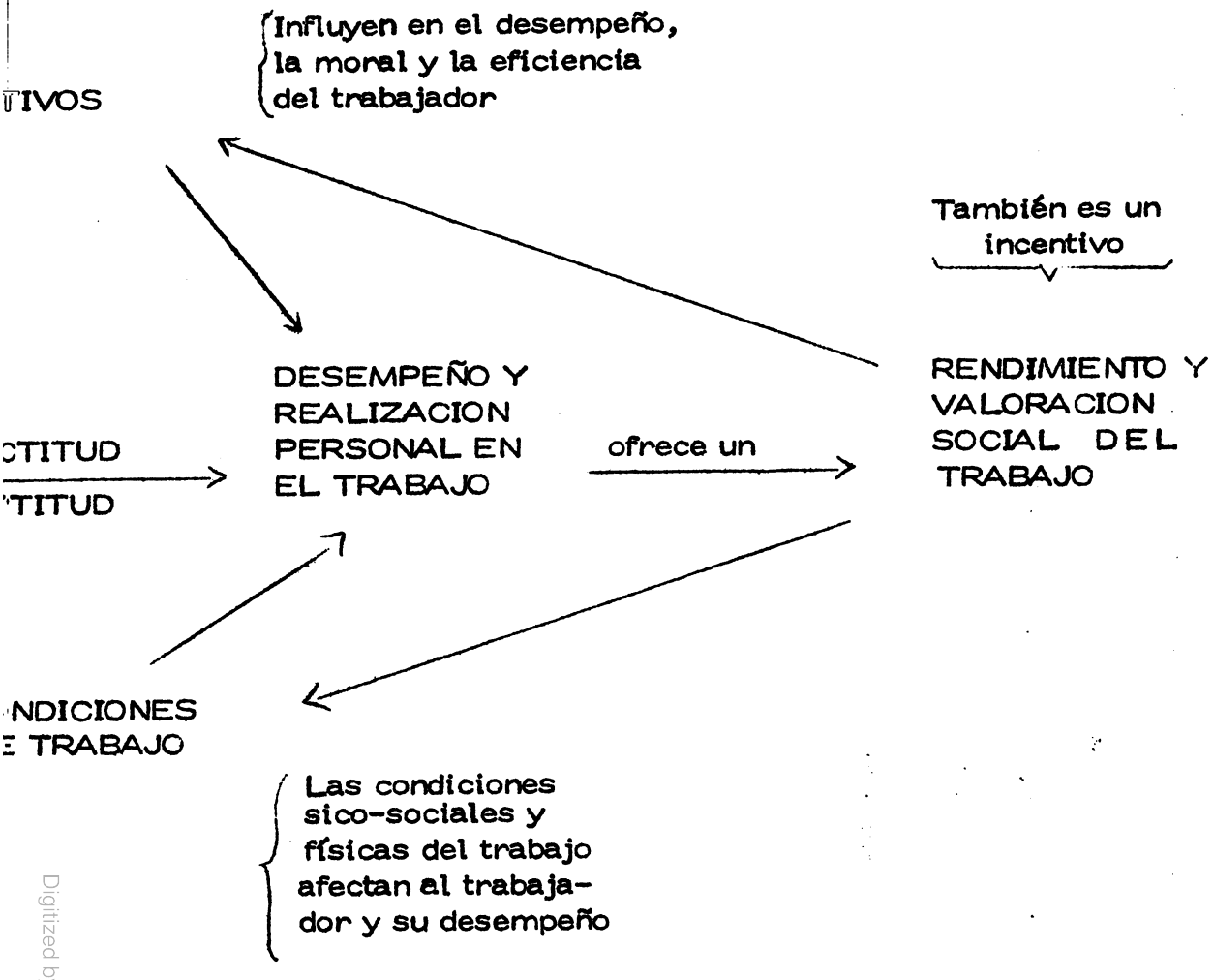
El liderazgo tiene la responsabilidad de lograr que cada trabajador saque de sí lo mejor en función de la realización del trabajo. Ello implica el que el liderazgo tenga gran capacidad de creatividad, puesto que deberá crear las condiciones que hagan posible que los trabajadores encuentren satisfacción al realizar sus labores.

Por otra parte, los incentivos a ser utilizados en un organismo o grupo deberán ser consecuencia del resultado de un estudio de los mecanismos de incentivación más efectivos. Numerosos estudios demuestran que el solo hecho de pagar más, no mejora la capacidad y producción del trabajador; siendo más importante considerar aspectos sico-sociales, tales como el reconocimiento, la participación, el orgullo, el conocimiento de sus aspiraciones, los proyectos que tiene, etc.

Lo importante es que todo Director o Jefe tenga plena conciencia de la importancia que tiene el mantener una moral alta entre los trabajadores, puesto que existe una estrecha relación entre moral y eficiencia; un nivel alto de moral generalmente está asociado con un alto nivel de eficiencia.

Un jefe depende de la forma eficiente con la que sus subalternos realizan sus trabajos, así como de la información que le suministran para tomar decisiones, por lo tanto, la moral del personal debe ser buena para que el apoyo sea positivo.

A manera de resumen se formula el siguiente esquema conceptual:



4. Requisitos Básicos de la Administración o Gestión de Personal

A manera de resumen, cabe anotar los siguientes requisitos que debe reunir todo sistema de administración de personal. Los cinco primeros son substantivos, el sexto instrumental y el séptimo transitorio. Estos requisitos fueron formulados por el Dr. David Amado Burgos, Experto en Administración de Personal 1/.

a. Interesar, atraer, seleccionar, nombrar y colocar a los más capaces en función al cargo.

Propugna la implantación de una política estatal e institucional que permita mediante un adecuado proceso de selección y nombramiento, dotar a la administración pública de personal idóneo.

b. Desarrollar al personal a su nivel óptimo

Requisito indispensable para mejorar la eficiencia de la función pública, a través del perfeccionamiento de los recursos humanos.

c. Retener a los capaces

Consiste en mantener en servicio al personal idóneo, mediante:

- Respeto a la dignidad humana
- Estabilidad
- Clasificación justa
- Sueldos atractivos
- Condiciones adecuadas de trabajo, sico-sociales y físicas.

1/ AMADO BURGOS, DAVID. La Administración de Personal en una Cápsula. Cuaderno de la ESAP, Lima, Perú. 1971.

- Comunicación efectiva
- Ascensos
- Equidad de tratamiento
- Mística, etc.

d. Separar a los que se tornen negligentes, deficientes, incompetentes o deshonestos

Este requisito tiene el propósito de cautelar la estabilidad de los servidores eficientes y de sancionar la negligencia, incompetencia y deshonestidad en la función pública, mediante la determinación de causales y la aplicacación de un procedimiento justo, rápido y oportuno.

e. Asegurar retiro oportuno y decoroso.

Tiene como base la seguridad social. Otorgar al servidor que termina su carrera pública, el beneficio que le permita vivir decorosamente. Se basa en la obligación del Estado, como empleador, de asegurar que sus servidores, al término de su carrera pública, disfruten de una vida llevadera.

f. Contar con un organismo u organismos centrales para cumplir los cinco principios pre-citados

Se trata de crear el instrumento o los instrumentos mediante los cuales los cinco requisitos enumerados se transformen en tangible realidad. Esto implica la promulgación de una ley que considere a todos los trabajadores bajo un mismo techo, que unifique beneficios, y cree un sistema único de remuneraciones, junto a medidas

orgánico-administrativas, referentes a personal capacitado en el campo de las políticas y técnicas de personal; autoridad suficiente, recursos financieros adecuados, etc.

g. Adoptar medidas transitorias

Este requisito se basa específicamente en la importancia que tiene seguir una apropiada estrategia para aplicar un sistema nuevo de administración de personal. Esto implica trazar una estrategia y las tácticas de implementar un nuevo sistema de personal; así como preparar sistemáticamente al personal que está en servicio, y aprovechar las coyunturas políticas que faciliten y agilicen su aplicación.

****

Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas - OEA
Oficina en Perú - Lima

LA TECNICA DEL PERT COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACION EN LA GESTION INSTITUCIONAL

Dr. Luis Antonio Mendoza Morató
Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural

Setiembre 1977

LA TECNICA DEL PERT COMO INSTRUMENTO DE PLANIFICACION EN LA GESTION INSTITUCIONAL

1. INTRODUCCION

El campo de la Gestión para el Desarrollo Rural concierne con la Administración de instituciones de servicio del Sector Público Agropecuario, las que varían en su tamaño y complejidad, así como en las múltiples funciones que cumplen y la diversidad de trabajos que realizan. Con el propósito de racionalizar y optimizar el uso de los recursos humanos, financieros y materiales con los que cuentan estas instituciones y poder dirigir y controlar la ejecución de los programas que conducen, se procura un mejoramiento sustantivo en el cumplimiento de las funciones administrativas, haciendo lo posible para que los directivos de estas instituciones se familiaricen y apliquen las técnicas modernas en el campo de la Administración Institucional.

Una de las funciones administrativas es la Planificación, la que se cumple a diversos niveles jerárquicos. Así se tiene la planificación sectorial a macro nivel y la planificación institucional a nivel nacional, regional, departamental y local. En esta importante función deben participar tanto directivos como técnicos y representantes de la audiencia hacia la cual va dirigida la acción, siendo por lo tanto importante el que se familiaricen con algunas técnicas relacionadas con este campo. Es así como debido a la diversidad de programas de carácter agropecuario que formulan y conducen las instituciones del sector y a la magnitud que adquieren algunas de ellas, se considera útil el conocer y aplicar las técnicas del PERT y el CPM, las que podrían ser de gran utilidad cuando se formulen proyectos complejos.

2. ANTECEDENTES

Una ayuda positiva en la planificación de "proyectos complejos" es la utilización de las técnicas del PERT y CPM.

El PERT (Project Evaluation and Review Technique) fue desarrollado por la Marina de Guerra de los Estados Unidos, en oportunidad de

realizar el proyecto del submarino atómico Polaris. Mas después, como consecuencia del buen resultado obtenido con la aplicación de esta técnica, comenzó a ser aplicada en muy diversos campos, tales como construcciones, industria, planes de desarrollo etc.

Por su parte el CPM (Critical Path Method) fue una técnica desarrollada por la Casa Du Pont.

La técnica de ambos sistemas PERT y CPM es similar. La diferencia fundamental está en la forma en que se estima la duración de cada "actividad o tarea" del proyecto. Mientras que en el PERT hay incertidumbre en el cálculo del tipo de la terminación de cada actividad o tareas, el CPM supone que la experiencia permite eliminar la incertidumbre y calcula el tiempo de duración de cada actividad o tarea en base al costo total del mismo.

Las ventajas de ambos métodos radica no solo en facilitar la tarea de planificación, sino fundamentalmente en otorgar a la Gestión Institucional herramientas de ejecución y control sumamente valiosas.

3. ALCANCES DE LA PROGRAMACION PERT

La programación PERT ofrece una serie de ventajas que podrían ser resumidas en los siguientes puntos:

3.1 Es un sistema que ayuda el poder dirigir o manejar programas con mayor eficiencia hacia el logro de los objetivos.

3.2 Permite racionalizar las decisiones

3.3 Hace posible el mejorar la coordinación de acciones, así como la comunicación.

3.4 Asiste en la planificación

3.5 Posibilita el establecer secuencia de interdependencia entre eventos y actividades.

3.6 Ayuda a estimar tiempos, recursos humanos, financieros y materiales.

3.7 Permite fijar y analizar tiempos de las actividades realísticamente y medir su probabilidad.

3.8 Provee una estructura para el sistema de informes para apreciación del avance del proyecto en su implementación.

3.9 Presenta la planificación en forma gráfica, sencilla y comprensible.

3.10 Resalta áreas o aspectos que requieren atención especial.

3.11 Permite un análisis rápido y global del programa.

3.12 Permite el estimar no sólo los tiempos en relación a una actividad, sino también los problemas que se pueden presentar con anticipación a su implementación.

3.13 Señala la importancia de las alternativas de tiempo y efectos probables en eventos futuros.

3.14 Ayuda a la evaluación de eventos, riesgos, incentivos y recompensas.

4. CONCEPTOS BASICOS

4.1 Fundamento del PERT

El PERT es la representación gráfica de las actividades y eventos que integran un proyecto mediante el diagrama de flechas.

4.2 Planificación

Es determinar cómo alcanzar lo que se ha concebido, implica la determinación de objetivos, metas, actividades, etapas, realización de cálculos, uso de tablas, etc.

4.3 Proyecto

Es el conjunto de actividades que deben realizarse para lograr un fin específico.

4.4 Técnica

Se explica como el conjunto de procedimientos de que se sirve una ciencia o un arte; es la habilidad para usar estos procedimientos.

4.5 Actividades o tareas

Son acciones y están relacionadas con el tiempo y el costo. Se logran progresivamente. Se caracterizan por insumir recursos de tiempo, dinero, materiales y de trabajo. Se presentan por flechas. Se escriben en verbos de acción de tiempo neutro, ejemplo: preparar, cosechar, sembrar, descargar maquinaria. Están sujetas a factores aleatorios ya sean favorables o desfavorables.

Las actividades nacen y concluyen entre eventos. Su notación se hace indicando los eventos iniciales y finales.

Al lado de la flecha se anotan cifras que representan tiempo, dinero y recursos.

Ejemplos de actividades:

1. Negociación del crédito
2. Establecimiento de oficinas regionales
3. Reorganización de asociaciones campesinas
4. Asistencia técnica para la Asociación
5. Elaboración de un convenio
6. Capacitación en Gestión Institucional

4.6 Eventos

Son logros o productos; representan algo que se alcanza o consigue. Lograr algo. Ej.: conclusión del vaciado de las columnas de una casa; pagar la letra de una cuota de crédito; conclusión de la siembra de una superficie de terreno, etc. Permiten identificar puntos específicos o concretos que han acontecido. No insumen ni recursos ni tiempo. Son simplemente un punto en el tiempo. Se representan por círculos, cuadros o triángulos y se codifican usando números y letras.

Cada evento o es un evento inicial o es un evento final, constituído de una o más actividades. Por lo tanto, no hay circuitos en las redes PERT.

Ejemplos de eventos:

1. Crédito aprobado
2. Oficinas regionales establecidas
3. Asociaciones regionales organizadas
4. Capacitación de nivel I. efectuada
5. Convenio firmado
6. Capacitación de nivel II efectuado
7. Créditos otorgados

4.7 Actividad virtual o Flecha Ficticia

Sirve para expresar relaciones lógicas e interdependencia, no consumen ni recursos ni tiempo. Se anota en el grafo mediante una línea punteada (.....→).

4.8 Eventos de divergencia y convergencia

Estos eventos requieren especial atención debido a que reciben varias acciones.

4.9 Red o Grafo

Es un plan del proyecto expresado en forma gráfica

4.10 Arco

Está constituído por una sola flecha.

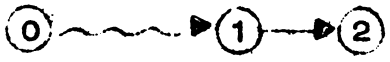
4.11 Camino o Ruta , representa la secuencia de varios eventos.

4.12 Ruta Completa, es aquella que comienza en el evento inicial y termina en el evento final.

4.13 Ruta Crítica, es la ruta completa de duración más larga a través del proyecto. Está formado por la secuencia de eventos críticos, porque cualquier demora en alguno de ellos incide en la duración del proyecto.

4.14 Tiempo de Preparación y Restricciones Externas.- Todo proyecto requiere un tiempo de preparación antes de su ejecución. Durante ese lapso se realizan actividades o se dan una serie de condiciones restrictivas: aprobación del proyecto para su financiamiento, autorización ministerial,

etc. El tiempo de preparación se representa con una línea sinuosa (~~~~~~~~▶) con tiempo cero de duración. Ejemplo:



El evento (0) representa el comienzo del proyecto y el evento (1) representa el comienzo de la ejecución del mismo.

5. ETAPAS EN LA FORMULACION DEL PERT

La formulación de un Proyecto PERT implica el cumplimiento de una serie de etapas que deben cumplirse sistemáticamente.

5.1 Planificación del Proyecto

5.1.1 Antecedentes y definición del problema

5.1.2 Determinación de objetivos y metas

5.1.3 Determinación de actividades

5.1.4 Determinación y asignación de recursos

5.1.5 Concreción del inicio y final del proyecto

5.2 Conformación de los elementos constituyentes del PERT

5.2.1 Determinar y concretar los eventos y actividades

5.2.2 Definir cuerpos o grupos afines:

- acciones sociales
- acciones económicas
- acciones tecnológicas

5.2.3 Dividir el proyecto en sus grandes partes principales, llamadas actividades de "primer orden", luego cada una de estas actividades se analizan pudiendo dar origen a actividades de "segundo orden", las mismas que a su vez, pueden ser disgregadas en actividades de "tercer orden", de acuerdo a la complejidad del proyecto.

El cuadro siguiente ilustra de manera concreta esta división:

Actividades de primer orden	Actividades de segundo orden	Actividades de tercer orden
X1	X11	X111 X112 X113
	X12	X121 X122
	X13	X131 X132 X133
X2	X21	X211 X212
	X22	X221 X222 X223
X3	X31	X311 X312 X313
	X32	X321 X322

Este agrupamiento de actividades en función de la magnitud de las mismas, puede contribuir a facilitar el ordenamiento de las actividades y la fijación de los eventos respectivos.

5.2.4 Determinación de las actividades y eventos y listado de las mismas

Actividades		Eventos	
0 - 1	_____	1	_____
1 - 2	_____	2	_____
2 - 3	_____	3	_____
3 - 4	_____	4	_____
4 - 5	_____	5	_____

Lo anterior implica el determinar qué actividades se deben cumplir entre eventos, para luego dibujar las flechas y especificar las actividades, señalando:

- qué actividad debe precederle?
- qué actividad debe sucederle?
- qué actividad puede realizarse simultáneamente?

5.2.5 Separación de Eventos

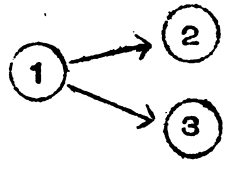
Se puede hacer mediante círculos móviles o rectángulos (se hacen pequeños círculos de papel o de cartulina) que permitan agilizar la colocación de los eventos, desplazándolos en forma alternativa, evitando el uso de listas que resultan ser más rígidas para su desplazamiento.

5.2.6 Organización de los Eventos

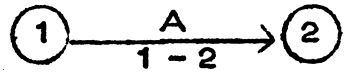
Una vez definidos y concretados los eventos y anotados en los círculos antes mencionados, se procede a la organización de los mismos. La práctica indica que es preferible partir organizando un PERT simple en base a los eventos más importantes o trascendentales, para después completar la red con los demás eventos que han sido determinados.

5.2.7 Codificación de Eventos y Actividades

Los eventos se codifican de izquierda a derecha y de arriba hacia abajo. Ej.:



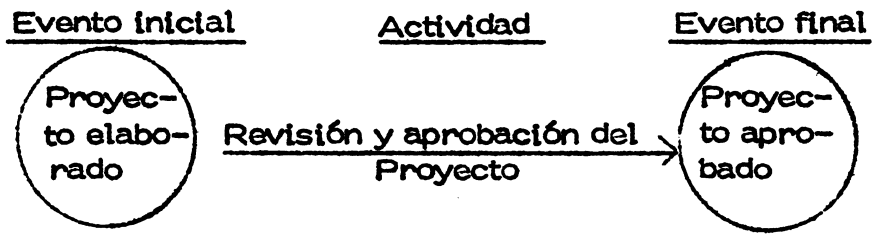
Las actividades de codifican, poniendo inscripciones literarias sobre cada flecha. Ej.:



5.2.8 Preparar tarjetas para cada evento; una vez preparada la lista de eventos y actividades se preparan tarjetas para cada evento, lo cual constituye el Banco de Información.

5.2.9 Armar la Red colocando los diferentes eventos y las actividades que se deben realizar entre evento y evento y proceder a la revisión de la misma.

5.2.10 Representación de una actividad y sus eventos inicial y final

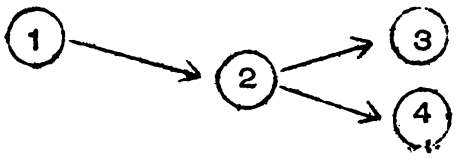


6. POSIBLES SECUENCIAS DE ACTIVIDADES

6.1 Cuando existe un orden de precedencia entre las actividades, el evento final de una es el inicial de la que sucede. Ej.: actividades 1 - 2 (A) y 2 - 3 (B).

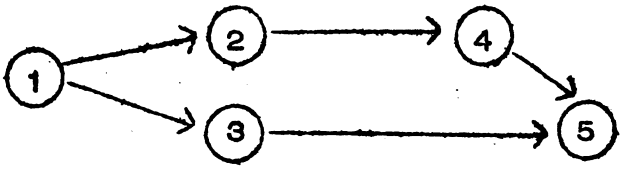
La actividad 2 - 3 "puede" empezar cuando termine la 1 - 2, no necesariamente debe empezar.

6.2 Dos flechas paralelas o que parte del mismo evento indican que no existen inconvenientes técnicos para realizarlas simultáneamente.



Las actividades 2 - 3 y 3 - 4 pueden realizarse en forma simultánea, pero para poder empezar cualquiera de ellas, es necesario que haya finalizado la actividad 1 - 2.

6.3 Todas las actividades sin precedencia deben partir del mismo evento inicial (1) y todas las tareas finales deben concurrir a un solo evento final (5).

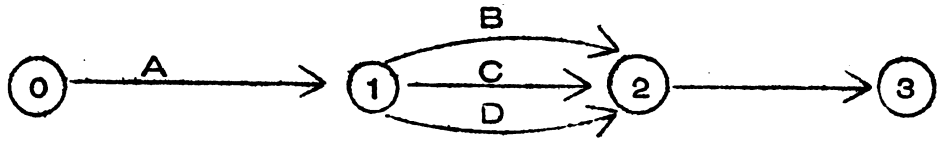


Así, por ejemplo, pueden haber actividades que se pueden hacer simultáneamente, partiendo de un mismo evento, tal es el caso de reparar varias partes de un automóvil al mismo tiempo.

Así como también, varias actividades pueden concluir en un acontecimiento final.

6.4 Actividades Virtuales o Flechas Ficticias

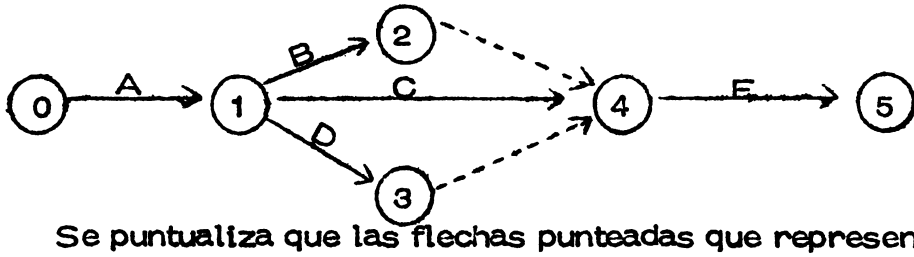
Son aquellas que no consumen tiempo y se representan por las flechas punteadas. No se pueden describir "distintas actividades" con la misma numeración de eventos; como en el caso del ejemplo siguiente:



Donde las actividades B, C y D se identifican como actividades 1 - 2 .

1 - 2 = B
1 - 2 = C
1 - 2 = D

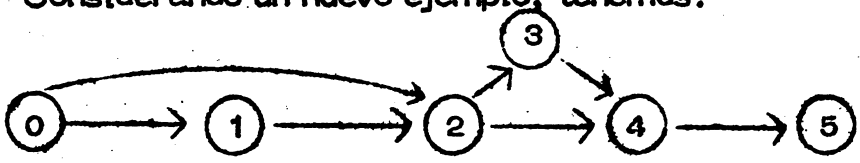
Esta situación se soluciona de la siguiente manera, haciendo uso de flechas "ficticias".



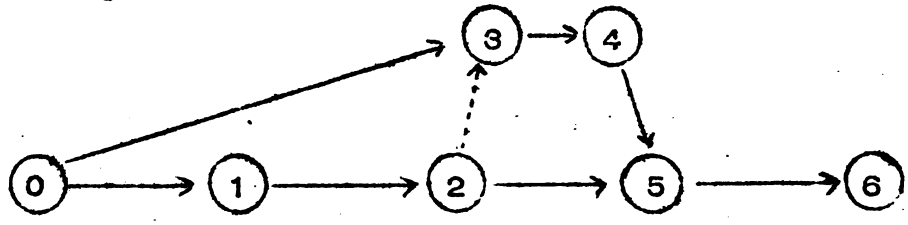
Se puntualiza que las flechas punteadas que representan actividades virtuales, no indican una actividad propiamente dicha que insuma recursos y tiempo, sino que indica un "orden de precedencia". Es decir que: para que se cumpla la

actividad 4 - 5 (E); deben haberse concluído las actividades 1 - 2 (B); 1 - 3 (D) y 1 - 4 (C). Las actividades virtuales no consumen tiempo.

Considerando un nuevo ejemplo, tenemos:

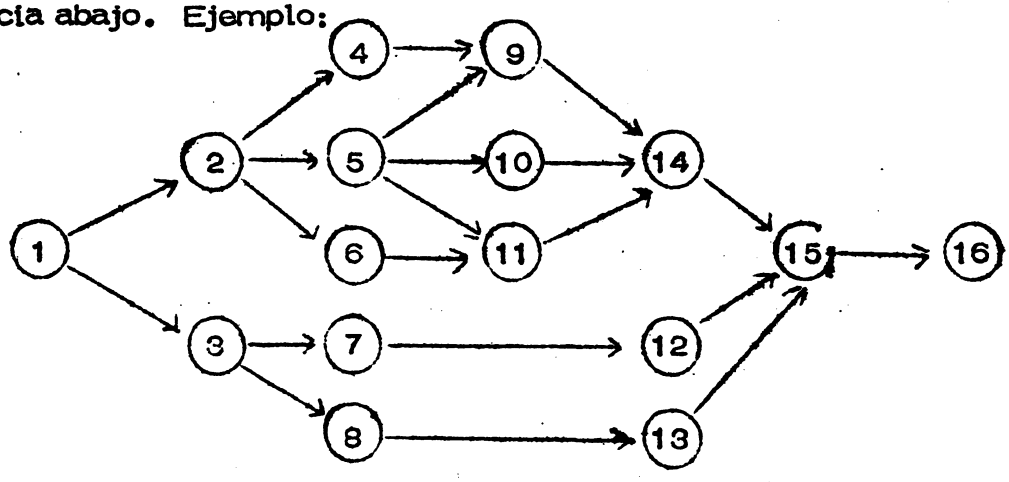


que la actividad 0 - 2, es solo precedente a la actividad 2 - 3 y no a la actividad 2 - 4, por lo tanto el anterior diagrama está erroneamente diseñado, debiendo ser corregido de la siguiente manera:

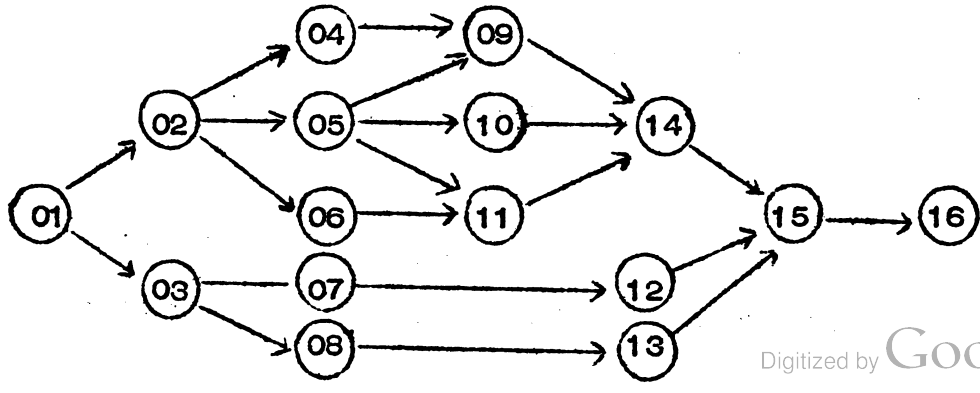


7. PROCEDIMIENTO PARA LA NUMERACION DE EVENTOS

La numeración de los eventos se hace de izquierda a derecha (colocando el número menor a la izquierda y el mayor a la derecha) y de arriba hacia abajo. Ejemplo:



También el grafo se puede formular con decenios para poder introducir nuevos eventos y actividades que se generan durante el trabajo.



8. EJEMPLOS PARA LA FORMULACION DE UN GRAFO PERT

Los ejemplos siguientes constituyen dos ejercicios sencillos que puedan servir para ilustrar los conceptos desarrollados anteriormente.

El primer ejemplo se refiere a planear una excursión, ordenar los eventos y determinar los eventos "previos" y "siguientes", para después dibujar un grafo PERT. El segundo ejemplo, se refiere a determinar las actividades y eventos de un proyecto, estimando a priori los tiempos requeridos y dibujando el respectivo grafo.

Ejemplo 1. FORMULACION DE UN PERT

Nombre del problema	Realizar una Excursión	Fecha 23 Octubre	Código A

1. Definición del problema.- Reunir las familias que participan en la excursión y ponerse de acuerdo en relación al lugar, los comestibles, bebidas, distracciones y buena compañía.
2. Solución propuesta.- Reunir un grupo de personas afines; para asignar responsabilidades en cuanto a la comida que se debe preparar, las bebidas, juegos y distracciones y el transporte.
3. Responsable.- Una persona, o un Comité Organizador.

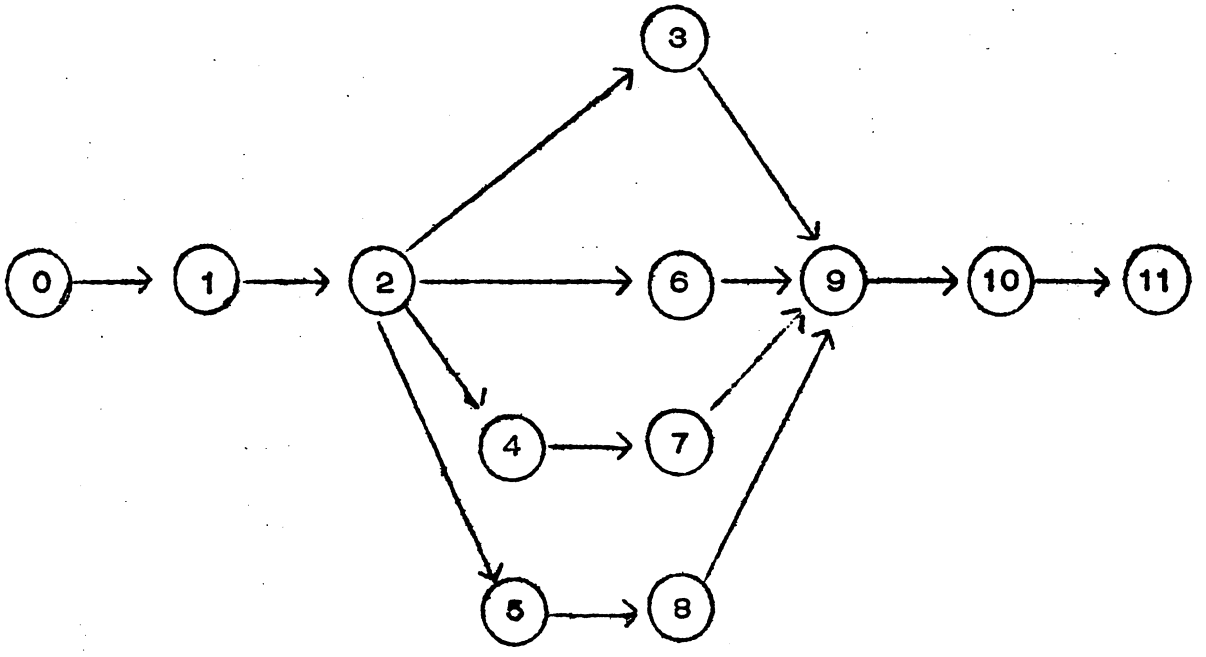
Secuencia de los Eventos

a. No.	b. Nombre de los eventos	c. Evento previo	d. Evento siguiente
11	FIN	10	Ninguno
10	Llegar al lugar de excursión	9	Final
9	Proveer transporte - viaje	3,6,7,8	10
8	Preparar los alimentos	5	9
7	Comprar o preparar las bebidas	4	9
6	Asignar la responsabilidad de las distracciones	2	9
5	Asignar la responsabilidad de los alimentos	2	8
4	Asignar la responsabilidad de bebidas	2	7
3	Asignar responsabilidad del transporte	2	9
2	Selección del grupo	1	3,4,5,6
1	Decisión de hacer la excursión	Inicio	2
0	Inicio o Comienzo	Ninguno	1

PROBLEMA DE LA EXCURSION
(Ejemplo del diseño del grafo)

Nombre de los Eventos

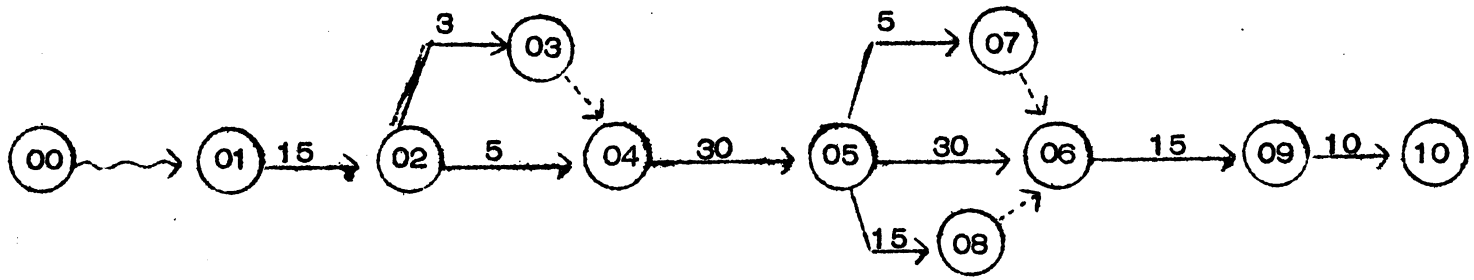
0 - Comienzo
1 - Decisión inicial
2 - Selección del grupo
3 - Transporte
4 - Asignar las bebidas
5 - Asignar los alimentos
6 - Asignar las distracciones
7 - Preparar las bebidas
8 - Preparar los alimentos
9 - Viaje al lugar de excursión
10 - Llegada
11 - Final



EJEMPLO 2. ESTIMACION DE UN PROYECTO PERT, DETERMINANDO ACTIVIDADES, EVENTOS Y TIEMPOS

Numeración de Actividades	Actividades	Numeración de eventos	Eventos	Tiempo estimado en días
0 – 1	Negociación del proyecto con el Ministerio de Agricultura	1	Negociación aprobada	Inicio
1 – 2	Elaboración del proyecto	2	Proyecto elaborado	15
2 – 3	Revisión y aprobación del proyecto	3	Proyecto aprobado	3
2 – 4	Elaboración Convenio MA-IICA	4	Convenio firmado	5
4 – 5	Selección y contratación de un Jefe de Proyecto	5	Jefe del proyecto contratado	30
5 – 6	Establecimiento de una oficina local	6	Oficina local instalada	30
5 – 7	Formulación de normas operativas del Proyecto	7	Normas del proyecto formuladas y aprobadas	5
5 – 8	Tramitación para la disponibilidad de fondos	8	Fondos obtenidos y disponibles	15
6 – 9	Promoción y capacitación técnicos del proyecto	9	Capacitación a nivel [illegible]	18
9 – 10	Ejecución y control del proyecto integrado	10	Proyecto integrado iniciado	10

PROBLEMA 2. DISEÑO DEL GRAFO



9. ESTIMACION DEL TIEMPO DE CADA ACTIVIDAD

Frecuentemente el tiempo de duración de las actividades no es fácil de calcular, debido a estar sujetas a condiciones aleatorias que hacen que a priori no se puedan calcular con aceptable grado de presición. Buscando un método que nos permita hacer cálculos de tiempo más precisos, el sistema PERT ha tenido marcado éxito por la forma en que se calcula la duración de una actividad. El mismo consiste en obtener para cada actividad, tres estimaciones de tiempo:

- Tiempo más probable = tm
- Tiempo optimista = to
- Tiempo pesimista = tp

El Tiempo más probable se obtiene de la experiencia. Si una actividad, u otra similar, se han realizado en anteriores veces, el tiempo empleado en su ejecución no resulta de difícil estimación. Se le simboliza con tm y se le llama también "tiempo normal".

El Tiempo Optimista, es el mínimo de tiempo estimado que se requiere para terminar una actividad, si todos los factores o elementos que concurren a su realización se conjugan en calidad, cantidad y tiempo. La experiencia indica que la probabilidad de que se cumpla es del 1%. El Tiempo Optimista se simboliza con to.

El Tiempo Pesimista, es el máximo de tiempo que requeriría una actividad en caso de que se entorpezca el concurso oportuno de los factores o elementos que se requieren para su realización. Se simboliza con tp.

Es importante puntualizar que en la estimación de los tiempos intervenga directamente el responsable de cada actividad, de lo contrario las estimaciones puede resultar incorrectas.

Una vez obtenidas las tres estimaciones de duración de una actividad, se procede a calcular el tiempo estimado, en base a la fórmula siguiente:

$$te = \frac{tp + 4tm + tp}{6}$$

Así, por ejemplo, si para una actividad se hacen las siguientes estimaciones de tiempo:

to = 30 meses

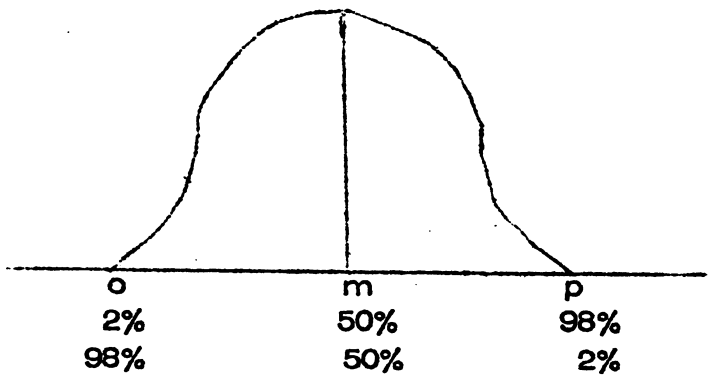
tm = 45 meses

tp = 60 meses

$$te = \frac{30 + 4x45 + 60}{6} = \frac{270}{6} = 45$$

Lo cual indica que el tiempo estimado más probable será de 45 días para realizar la actividad propuesta.

Los tiempos probabilísticos optimista, pesimista y tiempo más probable, pueden ser interpretados de la manera siguiente en función de la curva de distribución normal:

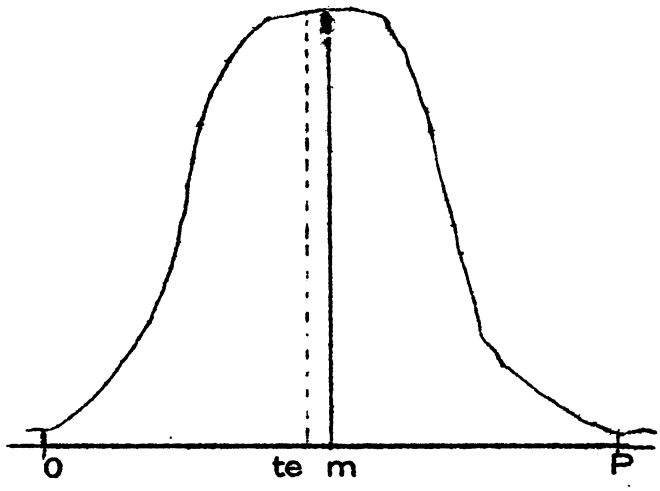


Teóricamente, la estimación optimista (o), significa que se tiene un 2% de probabilidad que se realice la actividad en el tiempo estimado y un 98% de que no se cumpla en este lapso de tiempo.

La estimación pesimista (p), representa que hay un 98% de probabilidad de que se realice la actividad en ese tiempo, y un 2% de que la misma no se cumpla.

La estimación (m) implica que existe la probabilidad de que hay un 50% de que se cumpla y otro 50% de que no se cumpla en el tiempo estimado.

No siempre el tiempo estimado (te), coincide con la media aritmética, o mediana, la misma que divide a la distribución normal en partes iguales, sino que va a ser mayor o menor a la mediana si la distribución es asimétrica.



Es así que si los datos están muy dispersos o muy concentrados, se aplica la siguiente fórmula:

$$\sigma = \left(\frac{P - O}{6}\right)^2$$

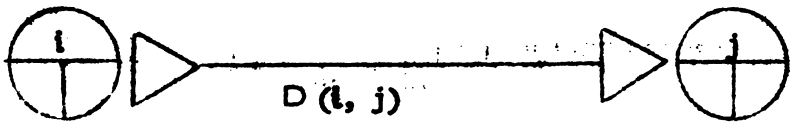
Utilizando las cifras del ejemplo anterior, tenemos

$$\sigma = \left(\frac{60 - 30}{6}\right)^2 = 5^2 = 25$$

10. CALCULO DE LA RUTA CRITICA

El método gráfico para el cálculo de la Ruta Crítica que a continuación se describe es de aplicación sistemática y por su sencillez puede ser aplicado a proyectos de gran número de tareas.

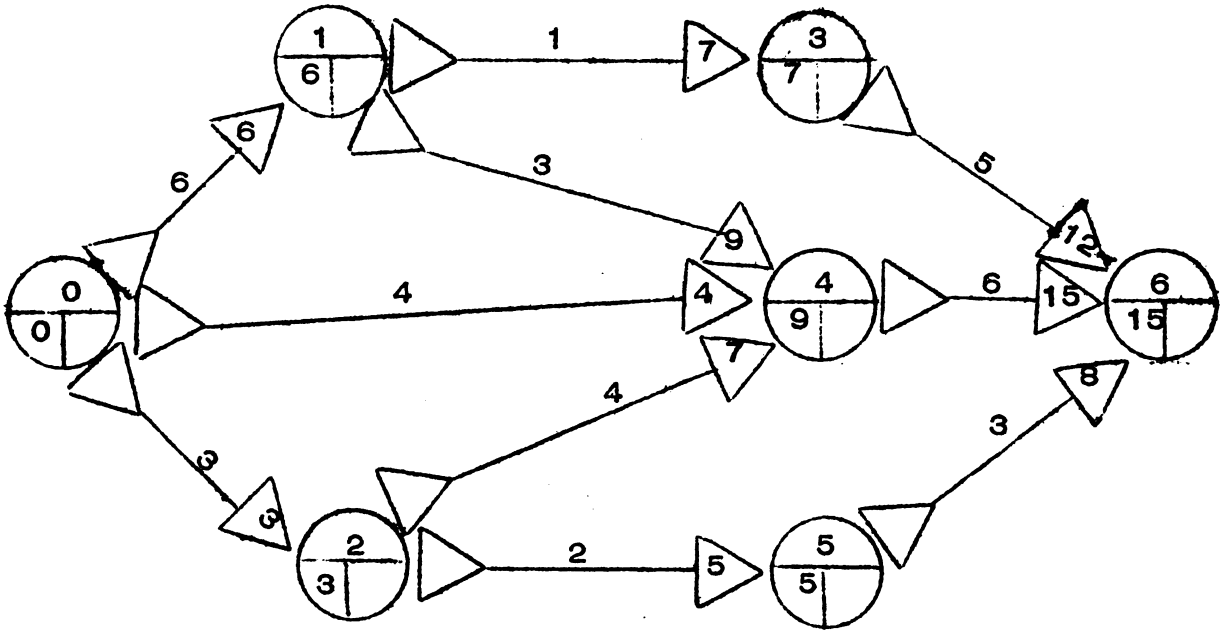
Se aplica en función del diseño del diagrama de flechas, cuyo dibujo debe hacerse siguiendo el ejemplo que se consigna:



donde cada evento se ha dividido en tres partes: una superior para anotar su número y dos en la parte inferior para registrar el resultado de los cómputos. Los extremos de la flecha, punta y cola, deben presentarse en forma triangular que permitan consignar en su interior los números correspondientes a los cómputos.

La duración de cada actividad o tarea, D (i,j) puede hacerse en forma determinista o probabilística. La primera será única y exacta y es la que examinaremos seguidamente.

10.1 Cómputo de Ida



El momento inicial de la ejecución de todo proyecto será para nosotros el "momento cero".

Definiremos el tiempo "más pronto posible de empezar" de una actividad o tarea a aquel en que están concluídas todas las que la preceden y la anotaremos en la parte "inferior izquierda" del evento de origen. También se llama la "fecha más temprana".

Para todas las actividades o tareas que tienen como evento de origen, "el evento cero", el "tiempo más pronto posible" de iniciación será cero.

Si al "tiempo más pronto posible de iniciación", le agregamos la duración de cada actividad, tendremos el "tiempo más pronto posible de terminación" de cada una de ellas, el que se "consigna en la punta de la flecha correspondiente".

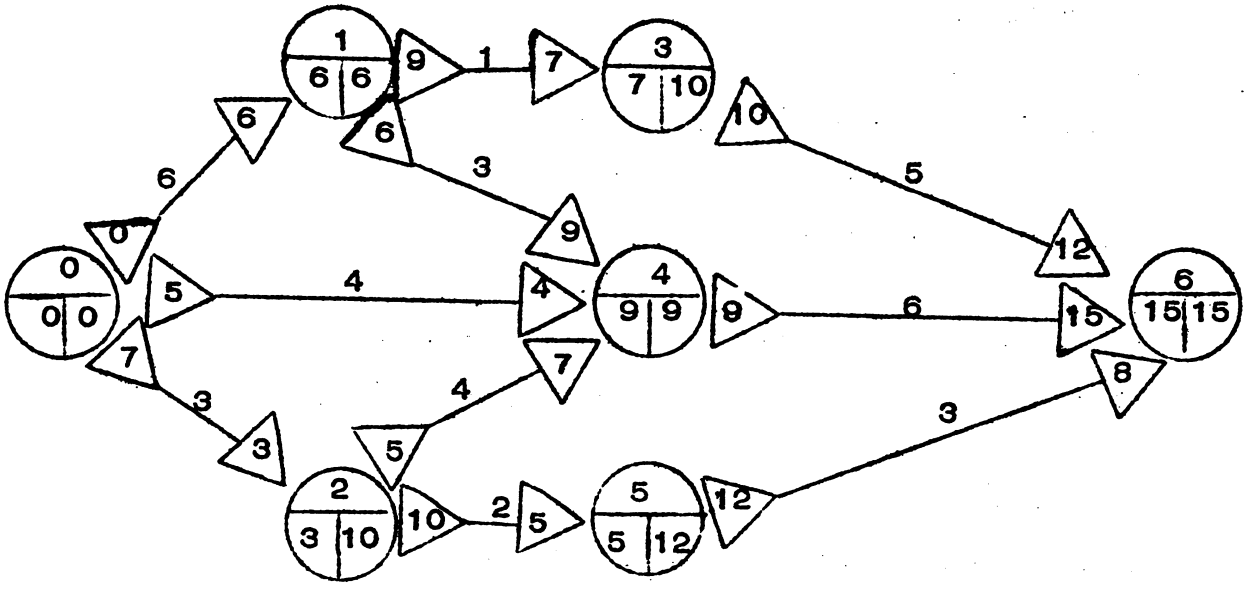
En la parte "inferior izquierda" del evento siguiente se coloca "el tiempo más pronto posible" en que podrán empezar las tareas que tienen a ese evento de origen, y que evidentemente será el mayor "tiempo más pronto posible de terminación" de las actividades o tareas que tienen a ese evento como destino, pues no pueden empezarse las tareas que lo tienen como origen, sin que haya concluído todas las que las preceden.

De tal manera, si hay una sola flecha que concurre a un nodo, el número consignado en su punta se repite en la "parte inferior izquierda del nodo". Sin son varias las flechas que concurren a un mismo nodo, el número a consignar será el mayor, o sea el "tiempo más pronto posible" de terminación de las tareas que concurren a dicho nodo; es decir, el mayor de los tiempos consignados en las puntas de flecha.

Procediendo sistemáticamente de la manera indicada, llegaremos al último nodo; donde el "tiempo más pronto posible" de iniciación de este último nodo indicará la duración del proyecto.

10.2 Cómputo de vuelta

Repetiremos la figura anterior con el "cómputo de ida" ya realizado:



En la parte "inferior derecha" de cada nodo, empezando por el último, consignamos el "tiempo más tarde permisible" de iniciar las actividades que tienen origen en dicho nodo, sin alterar la duración del proyecto.

El "tiempo más tarde permisible" del último nodo, será la duración del proyecto, es decir, que para este nodo, la cifra a consignar a la derecha es la que ya tenemos anotada, en el espacio izquierdo del nodo.

Si restamos a este tiempo la duración de cada actividad que concurre al último nodo, obtendremos "el tiempo más tarde permisible" de iniciación, de cada una de dichas actividades, tiempo que consignamos en la cola de la flecha.

Seguidamente, en la parte inferior derecha del nodo siguiente se coloca el "tiempo más tarde permisible" de iniciación del suceso indicado por dicho nodo que corresponderá "al menor de los tiempos consignados" en las colas de flecha que tienen como origen.

Continuando sistemáticamente en esa forma, llegaremos al nodo inicial, cuyo "tiempo más tarde permisible", nos tendrá que dar cero.

Resumen

Cómputo de ida

1. Se consigna en la parte inferior izquierda del nodo inicial, el número cero.
2. Se le suma a esa cantidad de duración de cada tarea que tiene a ese nodo como origen, consignando el resultado en la punta de la flecha respectiva.
3. En la parte inferior izquierda de cada nodo subsiguiente se anota el mayor de los números consignados en las puntas de flecha que concurren a él, observando que previamente todas las puntas de flecha estén con números.

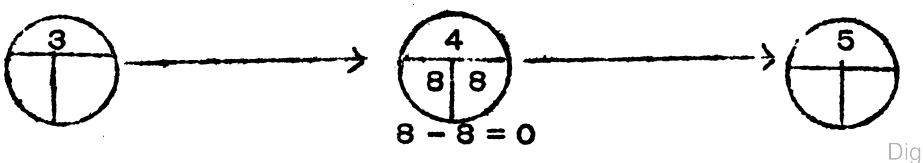
Cómputo de vuelta

1. Se repite en la parte inferior derecha del último nodo, el número consignado en la parte inferior izquierda.
2. Se resta de dicho número la duración de cada tarea que concurre a dicho nodo, consignando el resultado en la cola de la respectiva flecha.
3. Se anota en la parte inferior derecha de cada nodo subsiguiente, el menor de los números que están en las colas de flechas que parten de ese nodo.
4. A manera de control, el número de la parte inferior derecha del nodo inicial, debe ser cero.

10.3 Identificación de la Ruta Crítica

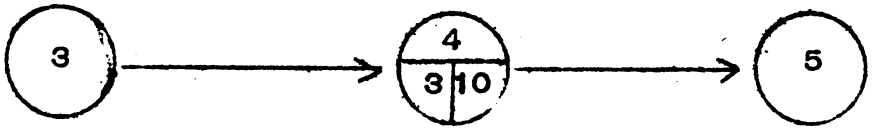
La ruta crítica está formada por "la cadena de actividades cuya ejecución no puede demorarse" a partir del momento en que cada una de ellas puede comenzarse. Es decir actividades que no tienen "holgura de tiempo", que consecuentemente deben comenzar de acuerdo a los tiempos que se les ha fijado; ocasionando en caso contrario la alteración del proyecto.

Los nodos que integran la ruta crítica pueden ser identificados porque el "tiempo más temprano posible" y el "tiempo más tarde permisible" coinciden. Por ejemplo:



La actividad 3 - 4 y la 4 - 5 no tienen holgura, ya que el tiempo más temprano posible y el tiempo más tarde permisible son iguales.

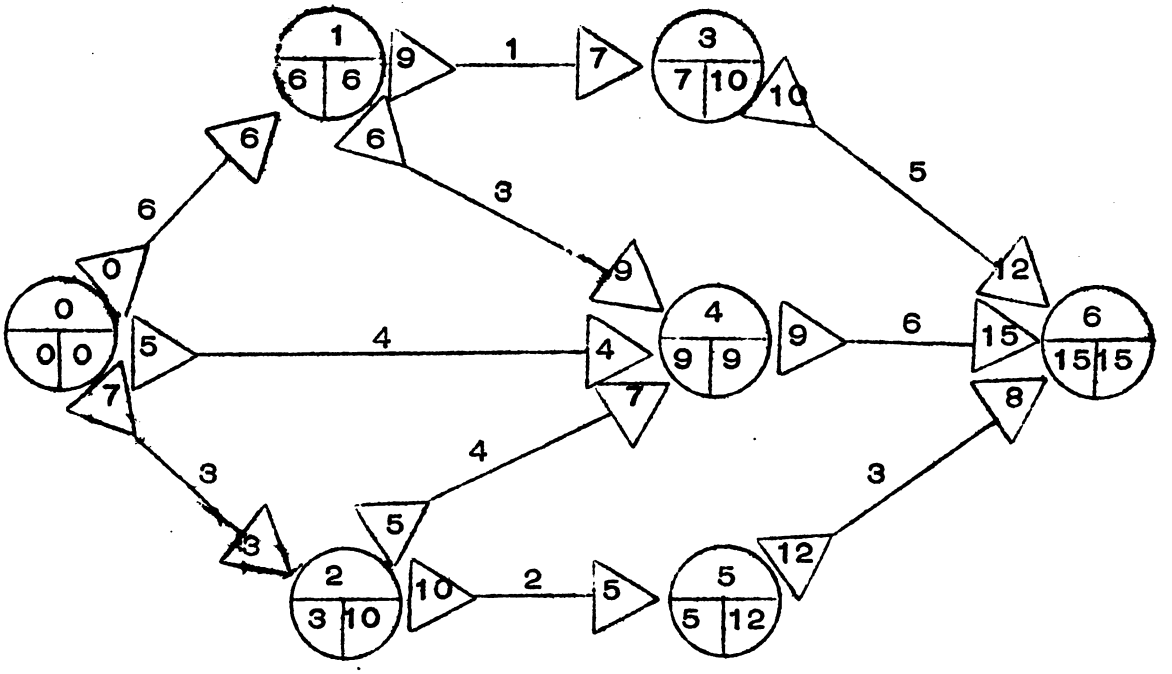
En cambio si estos tiempos son diferentes habrá una holgura de tiempo, que permitirá retrasar la actividad.



10 - 3 = 7

Esto indica que la actividad 3 - 4 podría retrasarse hasta 7 días, sin entorpecer la ejecución del proyecto.

Refiriéndonos a la figura de cómputo de ida y vuelta empleada anteriormente, la ruta crítica estaría constituída por las actividades: 0 - 1, 1 - 4 y 4 - 6, puesto que en los nodos de los eventos 1, 4 y 6, coinciden el "tiempo más temprano posible" y el "tiempo más tarde permisible".



La determinación de la Ruta Crítica, nos permite identificar las actividades "inflexibles", es decir actividades que carecen de "holgura de tiempo", que están en el camino crítico.
El conocimiento de estas actividades en la gestión administrativa de un proyecto, servirá de ayuda para programar el cumplimiento de las mismas de acuerdo al tiempo estipulado, cuidando de dedicarle máxima atención a la eficiente realización de las mismas, evitando así problemas que entorpecerían la ejecución del proyecto, con implicaciones en el tiempo y el costo del mismo.
Por otra parte, la duración de un proyecto es la suma de las duraciones de las actividades que constituyen su ruta crítica, de manera que para acortar su plazo, deberá accionarse sobre estas actividades tratando de disminuir el tiempo inicial calculado para ellas.
Siendo el propósito de esta separta sobre PERT, la de servir de introducción a esta técnica de programación, consideramos que los conceptos desarrollados en este trabajo servirán de ayuda a los técnicos que trabajan en los organismos del sector agropecuario de nuestros países, en cuanto a la formulación y administración de proyectos agropecuarios.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Oficina en el Perú

LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

Dr. Luis Antonio Mendoza Morató
Especialista en Gestión para el
Desarrollo Rural

Setiembre, 1976

I N D I C E

I. INTRODUCCION

Una de las características que diferencia a los países desarrollados de aquellos en desarrollo, es la gran brecha tecnológica que cada día parece ensancharse más en beneficio de los primeros y en grave desmedro de los últimos. Esta situación, que no puede ser mejorada con medidas de exclusiva inspiración política o personal, demanda la necesidad de recurrir a la investigación científica y a la ayuda que la técnica pueda ofrecer.

Los gobernantes han reconocido la conveniencia de impulsar el desarrollo de los países, a una política basada en criterios técnicos. Entre los principales instrumentos seleccionados figuran las técnicas de planificación global, la programación sectorial y regional, la formulación de proyectos específicos, el presupuesto por programas y la organización para el desarrollo.

La aplicación de la técnica demanda de una relación armoniosa entre la política y la técnica, a fin de eliminar conflictos y problemas que impidan y distorcionen su correcta aplicación. Entre la política y la técnica debe mantenerse una interacción e interdependencia según la cual la política no se inspire sólo en criterios de carácter personal o de pequeños grupos influyentes, y la técnica no se limite a formular planteamientos técnicos sin el pleno conocimiento de la realidad.

Al respecto anota Gandarillas 1/, "El resultado de una correcta interpretación de las relaciones de los niveles político y técnico, no da

---

1/ GANDARILLAS, OSCAR. Manual de Administración del Presupuesto por Programas, Ministerio de Finanzas, Quito, 1971.

lugar a una sobrestimación de ninguno de ellos, la política como arte de resolver los problemas socio-económicos, seguirá actuando en un plazo de estrategia global impartiendo las líneas directrices a las que deben adecuarse el resto de las actividades del Estado. La política constituye una tautología con finalidades propias, ella se concibe en servicio de los intereses de la colectividad, respaldadas en valores y principios filosóficos definidos.

Actualmente varios países en proceso de desarrollo, han adoptado en mayor o menor grado, la planificación respaldada por una política -- económica adecuada, la elaboración de proyectos específicos de acuerdo a normas técnicas, el presupuesto por programas, la racionalización administrativa y la administración personal.

II. CONCEPTOS GENERALES

1. Conceptos del Presupuesto por Programas

El Presupuesto por Programas es un plan de trabajo y un instrumento de realizaciones, constituye una presentación sistemática de los proyectos y actividades que realiza una unidad económica, específica las metas en función de las cuales se proyecta el costo de la ejecución durante una determinada gestión financiera.

El Presupuesto por Programas también puede ser conceptualizado como un instrumento de ejecución financiera en el cual los diversos gastos que exige la ejecución de las actividades, vienen agrupados por unidades programáticas, permitiendo conocer qué actividades se pretenden realizar, en qué magnitud, a qué costo y cuál es la unidad administrativa que se responsabiliza de la ejecución.

Lo anterior implica que el Presupuesto por Programas al constituir un conjunto de acciones, tiene como resultado un fin predeterminado, que puede llamarse objetivo o meta. Para lograr este fin es necesario asignar recursos (humanos, financieros, materiales y tecnológicos) en un plazo temporal (un año o más) y responsabilizar de su ejecución a una determinada unidad administrativa.

Asimismo, el Presupuesto por Programas es un instrumento operativo de planificación, porque permite la determinación clara y precisa de los fines que persigue la Institución y la elección de los programas más apropiados para conseguirlos; también es un instrumento de "PROGRAMACION" porque establece la metodología para la preparación y ejecución de los proyectos que se requieren para llevar a la práctica tales programas con todos los detalles pertinentes; finalmente es un instrumento de PRESUPUESTACION, ya que se calculan todos los aspectos monetarios de lo que costará la ejecución de los proyectos para alcanzar las metas buscadas o establecidas.

En resumen, puede decirse que el presupuesto es un instrumento que contiene las decisiones de política que debe expresarse en acción. Pero para que ésta sea efectiva y se ejecute al menor costo, debe ser planificada. Cuando la acción está planificada, debe presupuestarse, es decir, medir los recursos humanos, materiales y de equipo necesario.

La formulación del presupuesto es el esfuerzo de medir el costo de los medios requeridos para ejecutar la acción, la cual debe ser determinada por la unidad que decide la política de la Institución, y luego, ser ejecutada por los órganos administrativos y operativos de la misma.

2. El Programa como Unidad Básica del Proceso Presupuestario

El programa como conjunto, conformado por sub-programas, proyectos y actividades coordinadas, capaces de producir resultados homogéneos y cuantificables, se convierte en la "unidad presupuestaria básica", pudiéndose afirmar que la dinámica del presupuesto gira alrededor del programa en todas sus etapas. Sobre este particular, Gandarillas anota los siguientes puntos: 1/

a. El Programa como unidad básica de formulación

En el sistema del presupuesto por programas, la elaboración de la proforma se realiza teniendo como unidad conceptual y práctica el programa. Es decir, que las metas, los recursos humanos, financieros y materiales, los costos, la unidad ejecutora responsable, etc, se calculan, se asignan y se determinan en base al programa. En otras palabras, el proyecto de presupuesto se prepara por programas.

b. El Programa como unidad de aprobación del Presupuesto

El proyecto definitivo tanto a macro nivel como a nivel institucional debe ser aprobado por programas en base a los informes respectivos.

1/ GANDARILLAS, OSCAR. Programación y Administración Presupuestaria. Instituto de Estudios Administrativos. Universida Central. Quito, 1969.

c. El Programa como Unidad de Ejecución Presupuestaria

Existiendo recursos suficientes y una legislación serena que evite los abusos en el manejo de los recursos, es imperativo que la ejecución del presupuesto se realice por programas, permitiendo que el responsable programe correctamente los gastos según las necesidades para el éxito de su misión. Así también se daría una mayor flexibilidad a los responsables de la conducción y ejecución de los mismos, evitando por otra parte las limitaciones en la concesión de grupos, los acuerdos de transferencia y órdenes de pago, que desvirtúan la esencia misma del presupuesto por programas.

d. El Programa como Unidad de Responsabilidad

Cuando los programas de un presupuesto han sido debidamente elaborados existe en cada uno de ellos un responsable específicamente señalado, sobre quien recae la responsabilidad administrativa, civil o penal según los casos.

En el sistema que analizamos la responsabilidad recae sobre los funcionarios encargados de su ejecución y a quienes se les facilita los medios necesarios para una buena administración.

e. El Programa como Unidad de Contabilidad Presupuestaria

Los sistemas contables en este caso deben ser elaborados con la finalidad de conocer en cualquier momento el estado financiero de los distintos programas, para relacionarlos con los avances físicos, sin perjuicio de la fiscalización que debe realizar la Contraloría y la determinación del Estado de los fondos para las labores de la tesorería.

f. El Programa como Unidad de Control Presupuestario

El control presupuestario en este caso debe realizarse en base a los programas, porque a ellos se asignan los recursos, unidades de medida, costos, etc. Dados estos antecedentes, resulta natural que el control en su doble aspecto: financiero y de avance o logros, deba realizarse por programas.

g. El Programa como Unidad de Evaluación Presupuestaria

La estructura y la forma del presupuesto dentro de la técnica de presupuesto por programas, está referida a los programas, de manera que el grado de cumplimiento o de desviación entre las metas señaladas y los resultados obtenidos tienen que verificarse con relación a los mismos. Es decir, que tanto la evaluación financiera como la física se realiza por programas.

3. Características del Presupuesto por Programas

La técnica del presupuesto por programas conlleva las siguientes ventajas:

a) Constituye una adecuada guía para la orientación del trabajo;

b) Se enfatiza en lo que va a realizar o ejecutar cada parte de la organización;

c) Ayuda al Jefe Inmediato de una sección a considerar más específicamente lo que tiene que hacer su unidad en un período dado, en término del producto final que va a obtener y en la consideración más precisa de los costos de esa labor.

d) Permite al jefe o director efectuar un análisis de costos de las actividades y metas a cada nivel de la institución en general y de cada unidad en particular, pudiendo establecer si el trabajo planeado es el más apropiado para lograr las metas y si el costo de esa labor es justificable;

e) Proporciona una información detallada y completa de las actividades que espera desarrollar la institución y de sus costos para evitar duplicidad y facilitar la coordinación donde sea requerida.

f) Facilita la obtención de recursos financieros que requiera la institución para realizar sus actividades, gracias al detalle que contiene y a su adecuada sustentación;

g) Demuestra a las autoridades superiores, Ministro o Gobierno Nacional, la compatibilidad de los proyectos y actividades con el Plan Sectorial de Desarrollo;

h) Dispone de criterios de evaluación, unidades de medida o indicadores que permitan determinar en algún grado de precisión, el impacto de las labores realizadas en la solución de problemas específicos;

i) Internamente, constituye la base para ejercer el control presupuestal y sustentar las solicitudes mensuales de gastos; y

j) Proporciona información más válida para una mayor facilidad y rapidez en la rendición de informes de carácter múltiple.

4. Diferencia entre el Presupuesto Tradicional y por Programas

De acuerdo a Gandarillas, 1/ las siguientes son las principales diferencias entre el presupuesto tradicional y el presupuesto por programas:

Elementos de Comparación	Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas
1. Por la Finalidad	Pone énfasis en las cosas que el Gobierno compra.	Pone énfasis en las cosas que el Gobierno hace.
2. Por el uso de los sistemas de clasificación	Se basa en las clasificaciones institucional y por objeto del gasto, que no se prestan para análisis de la política fiscal.	Utiliza muchas clasificaciones: económica, funcional, por programas, institucional, por objeto, según moneda, por resultados, que facilitan análisis de la política fiscal.
3. Por la forma de presentación	Muy inorgánica y carente de elementos de información.	Debidamente estructurada con relación a diversos factores, que facilitan amplia información sobre el gasto.
4. Por la conexión entre la Planificación y el Presupuesto	No facilita la planificación y a veces ni siquiera considera este aspecto.	Forma parte del proceso de planificación; coordina las realizaciones anuales con los planes.
5. Por la identificación de objetivos y metas	No permite identificar los objetivos y metas porque no forman parte del proceso de planificación.	Identifica las metas con relación a los planes de largo y mediano plazo, porque es parte del proceso de planificación.
6. Por las unidades de asignación de recursos	Asigna recursos a los organismos administrativos y según el objeto del gasto.	Asigna los recursos a los programas y de acuerdo a las metas establecidas por cálculo de costos unit.

1/ GANDARILLAS, OSCAR. op cit.

...../

Elementos de Comparación	Presupuesto Tradicional	Presupuesto por Programas
7. Por la forma de control	Pone énfasis en el control financiero y legal.	Pone énfasis además en las relaciones físicas.
8. Por la posibilidad de determinar la eficiencia	No puede determinar el grado de eficiencia por falta de control de avances y evaluación de resultados.	Permite determinar el grado de eficiencia como resultado del control de la ejecución y de la medición de los resultados.
9. Por la posibilidad de establecer la responsabilidad	Establece sólo responsabilidad legal y financiera.	Establece, además de la responsabilidad legal y financiera, también la responsabilidad por falta de ejecución a las metas.
10. Por la posibilidad de establecer la duplicación de labores	Por su forma y contenido el presupuesto tradicional no permite identificar las duplicaciones.	Identifica casi de inmediato las duplicaciones mediante la clasificación combinada Funcional-Institucional.
11. Por la naturaleza del proceso presupuestario	Proceso empírico y mecánico.	Proceso con base técnica y características bien definidas.

III. LA PLANIFICACION Y EL PRESUPUESTO

El Presupuesto por Programas se encuentra inmerso en el proceso de planificación, existiendo una estrecha relación de interdependencia que las face formar un solo todo, aceptándose la división entre planificación y presupuesto por razones metodológicas, ya que: presupuestar es la aplicación de la contabilidad por partida doble a la planificación. Implica la consideración de las dos partes de un libro de contabilidad, lo que se va a hacer y lo que va a costar.

La planificación básicamente se refiere a determinar objetivos y establecer metas coherentes, así como seleccionar los medios apropiados para su ejecución.

La improvisación, la rutina y el capricho no pueden reemplazar la programación y utilización de los recursos humanos, financieros y materiales, ya que la optimación en el aprovechamiento de los mismos es deber en los países de escasos recursos.

La planificación se refiere a los planes globales o generales; aplicándose también el término a los planes sectoriales y regionales, los cuales se encuadran con mayor propiedad dentro de la programación regional y sectorial, respectivamente.

La planificación constituye esencialmente un proceso de toma de decisiones en relación a ciertas prioridades, proceso que no concluye con la elaboración de los planes, sino que también continúa con la ejecución de los programas y proyectos y la determinación de criterios para su evaluación periódica.

Todo proceso de planificación y presupuestación debe derivar y obedecer a una definición política, la misma que se caracteriza por tener:

- Contenido ideológico;
- Dimensión global, es decir, involucrar tanto al sector público como privado;
- Coherencia políticas a nivel sectorial y regional, las mismas que conforman la política global;
- Dimensión temporal.

La definición de una política ya sea ésta educativa o agrícola, que debe traducirse en acción, demanda de la planificación, a fin de que sea

efectiva y ejecutarse a menor costo. Para tal propósito deben determinarse y calcularse los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos necesarios con debida anticipación.

1. Etapas en la Elaboración de un Plan

El Plan considerado como un instrumento de desarrollo, comprende una serie de pasos que podrían ser resumidos en los siguientes:

- Diagnóstico
- Prognósis
- Objetivos y metas
- Programas
- Presupuesto
- Ejecución del Programa
- Evaluación

a. Etapa 1: Diagnóstico

Es el examen del comportamiento anterior de la economía de un país o una Institución eligiendo a ese fin un período representativo.

Se asemeja a una fotografía o el análisis estático de una situación, considerando los aspectos sociales, económicos, ya sea a nivel global, sectorial o institucional.

Permite el poder determinar problemas y generar estadísticas básicas; así como considerar las principales variables tanto macro como micro económicas y sociales.

Es en base a los resultados del diagnóstico que es factible determinar los objetivos y desarrollar el proceso de planificación.

b. Etapa 2: Prognosis

Una vez concluído el diagnóstico, el documento programático debe comenzar a exponer las distintas proyecciones, que se hacen estimando el comportamiento futuro de ciertas tendencias observadas en el diagnóstico. Tienen por finalidad predecir lo que acontecería en el futuro en caso de que no se altere (o se altere) el comportamiento de los diversos factores o variables económicas o sociales.

Por ejemplo, si la trayectoria del sector agropecuario ha sido negativa, se predice qué es lo que se debe hacer en forma planificada para que el comportamiento del sector agrícola varíe, vale decir, para que la producción alcance mayores niveles de producción y productividad.

Así mismo, se podría suponer, qué pasaría si se reduce la dependencia tecnológica cerrando la cooperación técnica; pregunta que podrá ser contestada en función de los resultados obtenidos en el diagnóstico para, en base a ellos, tomar la decisión más conveniente.

La prognosis liga el elemento de la definición política con la situación actual, en un plano futuro.

c. Determinación de Objetivos y Metas

Se los determina en base a la decisión política y en función del diagnóstico y la prognosis, tanto a nivel global como sectorial o institucional. Los objetivos básicamente señalan "dirección de acción", se los puede considerar como "fines abiertos", es decir, que al señalar un rumbo, implican continuidad. En cambio, las metas son conceptualizadas como "etapas" que se deben cumplir en la marcha o el recorrido hacia el objetivo propuesto. Por lo general, las metas pueden ser cuantificables.

d. Etapa 4: Asignación de Recursos

Una vez determinados los proyectos y metas se procede a determinar con qué recursos se cuenta para alcanzar dichas metas.

En esta etapa, prácticamente se efectúa una especie de inventario de recursos humanos, materiales y tecnológicos, para ver si realmente contamos con los recursos necesarios para alcanzar los propósitos deseados. Es decir, los recursos con los que cuenta la Institución se los compara con aquello que se quiere alcanzar (metas) y que fue determinado en la etapa de la prognosis mediante un estudio de consistencia.

Como resultado de esta etapa se tendrá:

- Un conjunto de objetivos y metas factibles de ser alcanzadas en el corto y/o mediano plazo.
- Un conocimiento detallado de los recursos con los que cuenta para alcanzar las metas:
  a) Capacidad instalada;
  b) Recursos financieros, en términos de ingresos nacionales, crédito externo, tasa de inversión nacional y extranjera.
  c) Recursos de personal profesional-técnico.

e. Etapa 5: Medidas de Carga de Trabajo

Consiste en determinar las cargas de trabajo o sea, la medida en que intervienen cronológicamente los elementos humanos y materiales en el desarrollo del programa para alcanzar sus metas.

f. Etapa 6: Ejecución del Programa

El desarrollo de las realizaciones de un programa puede ser controlado con la ayuda de la contabilidad, cuyas cifras nos permiten apreciar las realizaciones y poder así llevar un control del curso de cada actividad, permitiendo poder efectuar ajustes y cambios oportunos.

La presente etapa implica el control y la ejecución de los diferentes programas del plan, requiriéndose para ello de una organización administrativa, así como de una gestión eficiente que sea capaz de hacer el mejor uso posible de los recursos, y volcar el contenido de los programas en realizaciones, alcanzando las metas fijadas.

g. Etapa 7: Evaluación del Plan

Todo plan ya sea de corto o mediano plazo, se debe evaluar en su integridad, a fin de determinar en qué grado se alcanzaron los objetivos y metas fijadas, cuáles fueron los problemas que se presentaron y qué reajustes o correcciones se deben efectuar en las etapas futuras.

2. Elementos Constituyentes de un Programa Presupuesto

Entre los principales elementos constituyentes de un programa presupuesto, se pueden anotar los siguientes:

- Objetivos y metas;
- Actividades;
- Costos globales y unitarios;
- Recursos (humanos, materiales y financieros)
- Unidad ejecutora responsable;
- Plan operativo o programa de gastos;
- Calendario de actividad;
- Criterios de evaluación de resultados.

a. Objetivos y metas

Uno de los principales elementos de un programa presupuesto es la definición de objetivos y la fijación de metas que deben ser alcanzadas, especificando el período de tiempo, los recursos y los costos previstos.

Las metas en lo posible deben ser cuantificables a fin de facilitar la medición de los resultados, en algunos casos las metas no son fácilmente identificables ni cuantificables; en estos casos, se recurre a cuantificar las labores por algunos índices representativos, como cantidad de horas de trabajo, elaboración de documentos, etc.

Especial atención merece la fijación de las metas en un programa presupuesto, ya que las mismas constituyen un elemento fundamental de los programas, tanto en los presupuestos de operación como en los de capital.

b. La Actividad

La actividad es la división del trabajo dentro de un programa de operaciones, especificando las cosas que deben hacerse para alcanzar los objetivos del programa. Por ejemplo, dentro del programa de fomento del trigo se pueden considerar las siguientes actividades: siembra mecanizada, control de enfermedades, cosecha y trilla. La determinación de las actividades está íntimamente relacionada a las metas, porque estas últimas se fijan generalmente al nivel de las actividades o con referencia a ellas.

c. Costos

Un programa presupuesto debe especificar el costo unitario y el costo global de las actividades que lo integran, ya que solamente de esta manera se podrá calcular la provisión de fondos para el

pago de servicios y la adquisición de los insumos previstos.

Por constituir el análisis de costos, una parte esencial del presupuesto por programa se debe realizar el mayor esfuerzo para su implementación.

d. Recursos

Se refieren a los recursos humanos, financieros y materiales con los cuales se implementarán los programas.

El elemento humano constituye el elemento fundamental y primordial del programa. Este deberá ser seleccionado y situado en una posición donde pueda cumplir labores con la mayor eficiencia posible.

Los recursos financieros asignados por programas deberán ser suministrados en forma regular y con la fluidez necesaria a fin de que lleguen oportunamente, sin entorpecer el desarrollo programado de las actividades.

Tanto los recursos humanos como materiales tienen su contrapartida financiera, cuantificada de acuerdo al cálculo de costos.

En cuanto a los recursos materiales, los mismos deben ser determinados en razón a las metas que se pretende alcanzar, especificando los materiales o insumos, así como los equipos presentándolo debidamente clasificados y cuantificados.

e. Unidad Ejecutora Responsable

La concepción del programa presupuesto hace que la determinación de la unidad ejecutora responsable constituya otro elemento imprescindible para los fines de la administración y el control del avance de los programas.

f. Plan Operativo o Programa de Gastos

Constituye un anexo indicativo de la forma en que se han de realizar los proyectos y actividades de los programas, lo que demuestra que no solamente tiene importancia facilitar los recursos sin prever la forma y manera de su utilización racional.

g. Calendario de actividades o inversiones

El plan operativo también debe ir acompañado de otro anexo, que especifica las actividades en tiempo y lugar de realización, así como la distribución de los gastos facilitando así una información muy útil para las previsiones de caja, viajes, suministros, etc.

h. Criterios de Evaluación de Resultados

Los criterios de evaluación de resultados pueden referirse tanto a los productos finales, a las actividades realizadas, o a los avances logrados en los programas presupuestarios.

Es imprescindible que en oportunidad de la formulación de las metas se determinen las unidades de medida o los criterios de evaluación, con los cuales se podrá evaluar el grado en que han sido alcanzadas las mismas, sino también justificar las inversiones.

IV. LA TECNICA DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1. Estructura del Presupuesto

El presupuesto tiene dos componentes: el presupuesto de ingresos y el presupuesto de gastos, los cuales tienen una estrecha relación interdependiente.

a. Presupuesto de Ingresos

Está constituído por todas aquellas previsiones financieras para un período de duración determinado, generalmente un año, que realiza la unidad económica.

El presupuesto de ingresos se basa sobre fuentes de financiamiento que posee la unidad económica, como resultado de la prestación de servicios, o de la producción de bienes puesto en el mercado comercial. Frecuentemente, en el caso de unidades económicas de magnitud, se establecen ingresos adicionales externos, para financiar obras de inversión.

Es importante dejar claramente sentado que este tipo de ingresos en instituciones como la Universidad o los organismos del Ministerio de Agricultura, deben ser utilizados en obras de inversiones, no en gastos corrientes, ya que este tipo de gastos deben ser financiados también por ingresos corrientes.

Dentro del concepto de presupuesto tradicional, se trataba de alcanzar una relación en la que el ingreso fiscal era igual al gasto fiscal. En el presupuesto moderno, el ingreso fiscal se considera que pueda ser diferente o menor al gasto fiscal, admitiéndose un déficit que puede ser de un 5%. Este tipo de déficit inducido debe ser utilizado en gastos de inversión con fines de desarrollo, pero no en gastos corrientes.

(Ver en la siguiente página un ejemplo de una Estructura de Ingresos).

Estructura de los Ingresos

CONCEPTO DE LOS INGRESOS	PORCENTAJES
TOTAL GENERAL	
A. INGRESOS ORDINARIOS	
I. INGRESOS TRIBUTARIOS	
Capítulo 1°: Impuestos Directos	
a. Exportaciones	
b. Renta	
c. Transacciones	
d. Patrimonio	
Capítulo 2°: Impuestos Indirectos	
a. Importaciones	
b. Consumo y producción industrial	
c. Transportes	
II. INGRESOS NO TRIBUTARIOS	
Capítulo 1°: Tasas	
Capítulo 2° Rentas Patrimoniales	
Capítulo 3°: Transferencias	
a. De Empresas del Estado	
b. De otros organismos	
Capítulo 4: Otros	
B. INGRESOS EXTRAORDINARIOS	
Capítulo 1°: Deuda Externa	
Capítulo 2°: Deuda Interna	
a. Nuevos empréstitos	
b. Saldos Sobrantes	

b. El Presupuesto de Gastos

La programación del gasto debe mostrar una íntima relación del presupuesto con los planes y programas de desarrollo, partiendo de los grandes agregados macroeconómicos del presupuesto nacional, de cuyas cifras se debe partir, continuando con los egresos a nivel sectorial (sector agricultura, educación) y dentro de cada sector a nivel institucional.

La nomenclatura del Presupuesto de Gastos puede ser la siguiente:

- Gastos de Personal
- Suministros y materiales
- Bienes muebles permanentes
- Inversiones en inmuebles
- Otros gastos generales
- Transferencias (aporte, subvenciones, contribución y cuotas)
- Deuda Pública
- Inversiones financieras, depreciaciones; e
- Imprevistos generales.

Cada grupo se subdivide a su vez en una serie de conceptos y partidas, estando individualizado por un código de varios dígitos.

2. Apertura Programática

La apertura programática se refiere a determinar los programas que serán realizados. Para ello se necesita considerar los siguientes aspectos:

- Cuáles son los programas a ejecutarse;

- Cuántos serán los programas a ejecutarse en un período determinado;
- Cómo se desagregará cada programa en sub-programas, proyectos y actividades.

Los programas a nivel sectorial deberán tener estrecha relación con el Plan General del gobierno central, a su vez, los programas institucionales deben derivarse de los planes sectoriales.

Tratándose de instituciones de servicio que operan, ya sea en el ámbito del Sector Educación o del Sector Agropecuario, se pueden utilizar los siguientes criterios para determinar los programas:

- Los Problemas y necesidades del Medio:
  - Determinación del tipo de Servicios a prestarse;
  - Determinación del ámbito de la acción;
  - Determinación de las unidades administrativas encargadas del cumplimiento de cada servicio.

Una vez establecidos los programas que serán ejecutados en un determinado período (un programa puede ser a corto, mediano o largo plazo) se procede a determinar la estructura interna de ellos, es decir, el número de sub-programas, proyectos y actividades.

Estructura Programática

Indica cuáles son las categorías presupuestales que constituyen el presupuesto, y éstas son:

a) El Programa;

b) El Sub-Programa;

c) El Proyecto; y,

d) La Actividad.

La desgregación funcional de un programa en sub-programas, y éstos en proyectos y actividades, se hacen en "sentido descendente"; mientras que el cálculo económico debe efectuarse en sentido ascendente, partiendo de la actividad.

El esquema siguiente puede contribuir a aclarar el concepto de las categorías presupuestales y la forma cómo se desglosan:

(1) PROGRAMA PRESUPUESTAL: nos indica,

Objetivos - Metas - Costo Unitario - Costo Total - Nombre del organismo de la estructura institucional responsable de su ejecución.

(2) SUB-PROGRAMA PRESUPUESTAL: nos indica;

Objetivos - Metas (intermedias) - Costo Unitario - Costo Total - Nombre del organismo de la estructura institucional responsable de su ejecución.

(3) PROYECTO PRESUPUESTAL:

Objetivos - Metas (intermedias) - Costo Unitario - Costo Total - Nombre del organismo de la estructura institucional responsable de la ejecución

(4) ACTIVIDAD PRESUPUESTAL:

Objetivos - Metas (parciales) - Costo Unitario - Costo Total - Nombre del organismo de la estructura institucional responsable de la ejecución.

Tomando como ejemplo el ámbito universitario, un Presupuesto por Programas podría estructurarse de la manera siguiente:

Una Universidad es creada como consecuencia de un conjunto de necesidades existentes en la sociedad, debiendo cumplir ciertas funciones tales como: la de servicio a la Comunidad; impartir enseñanza; y realizar investigación.

Frente a cada Necesidad planteada, por ejemplo: incrementar el número de Ingenieros Agrónomos para impulsar los planes de desarrollo), la Universidad deberá abrir un PROGRAMA para tal fin, determinando un OBJETIVO (lograr que egresen de la Universidad 200 Ingenieros Agrónomos en los próximos 5 años); y establecer metas o etapas a ser cumplidas en el camino hacia ese objetivo.

La meta por lo general es cuantificable y se expresa a través de un resultado; por ejemplo, 40 Ingenieros Agrónomos por año). La unidad de medida expresa la magnitud del resultado. La meta de una actividad representa el producto de dicha actividad, la misma que debe ser fijada de manera clara y concreta, estableciendo los criterios con los que se determina si la misma fue cumplida.

Las metas son alcanzadas mediante ACTIVIDADES, las cuales son acciones concretas, formadas por un conjunto de tareas que cumplen una acción específica.

La realización de las actividades (trabajo) requiere de personal, debiéndose determinarse el número de personal asignado al cumplimiento de la actividad y el tiempo dedicado a la misma.

Las unidades de medida que se emplean con estos fines son: horas-hombre; días-hombre; años-hombre.

Así mismo, el cumplimiento de cualquier actividad también demanda de materiales y equipos, siendo necesario calcular el número de unidades de material requeridos para realizar las operaciones de una actividad, de un proyecto, sub-programa , y en forma consolidada, de todo un programa.

Es así como, utilizando valores para el pago de los recursos de personal y de los insumos materiales, tendremos el costo de una actividad y, por agregaciones sucesivas en forma ascendente, el costo de todo un Programa.

3. Unidades de Medida

Es la unidad de referencia para la medición física de las realizaciones, los resultados de un programa, sub-programa, proyecto y actividad. Es importante definir bien las unidades de medida, puesto que ellas deben reflejar el esfuerzo realizado, dependiendo de su adecuada elección, la utilidad del proceso de medición de los resultados.

Es deseable que la unidad de medida tenga las siguientes características:

a) Debe ser contable, expresar el trabajo realizado y reflejar claramente los cambios en el volumen de trabajo;

b) Debe expresarse en términos familiares que signifiquen lo mismo para quienes registren, comuniquen y revisen los datos; y

c) Debe tener confiabilidad, es decir, que para medir el mismo trabajo, debe emplearse la misma unidad de medida que debe reflejar idéntico grado de utilización.

Se debe indicar que no siempre es fácil ni posible en toda su amplitud medir los resultados de algunos programas, por la naturaleza de la actividad o por la presencia de otros factores institucionales, como en el caso de las labores de investigación científica, extensión agrícola, etc.

También resulta de mucho interés, indicar que para la medición de resultados en la ejecución de los programas, es fundamental "elefir una unidad de tiempo", corrientemente se utilizan las siguientes unidades de tiempo:

Horas- Hombre

Días - Hombre

Años - Hombre

que representa una hora, día o año de tiempo trabajado por un hombre, en condiciones normales.

Para que el análisis de la medición de los resultados en la ejecución de los programas presupuestarios tengan mayor utilidad, es conveniente relacionarlos o compararlos con determinados estándares o coeficientes de rendimiento pre-establecidos, los cuales pueden variar desde complicadas normas de ingeniería, de relaciones tiempo-movimiento, con utilización de cronómetros, hasta las normas sencillas de carácter empírico que se aplican a falta de otros sistemas más técnicos.

Entre los métodos para seleccionar coeficientes de rendimiento o estándares prestablecidos, se tiene los siguientes:

a. Coeficiente de rendimiento empírico , basado en la experiencia corriente; por ejemplo, establecer como norma de comparación, que en dos días de trabajo completos deben despacharse la elaboración de las planillas de pago de una repartición del Estado.

b. El mejor coeficiente del grupo, que consiste en comparar en trabajos similares, el rendimiento de un grupo de trabajo, con el que tuvo el grupo más eficiente en igualdad de condiciones.

c. Coeficiente promedio, que consiste en comparar el rendimiento de un trabajo, con el promedio de varios grupos de trabajos similares.

d. Coeficiente mediano, que compara el grado de rendimiento con la mediana de una serie de grupos de trabajo similares.

e. Coeficiente del tercer cuartil, que consiste en escoger como patrón de comparación el rendimiento que supere al coeficiente de las tres cuartas partes de un grupo de trabajo similar.

Como se puede apreciar, estas distintas formas de comparación se basan en elegir estándares pre-establecidos, ya sea siguiendo procedimientos técnicos muy refinados o basados simplemente en la experiencia.

4. Análisis del Rendimiento del Trabajo

A tiempo de analizar los coeficientes de rendimiento de los organismos ejecutores, se debe considerar, entre otros, los siguientes factores que pueden influir en dicho rendimiento:

a. Las diferencias en el volumen de trabajo pueden alterar sensiblemente el coeficiente de productividad de una operación.

b. La existencia o inexistencia de trabajo acumulado puede influir sobre el coeficiente de producción.

. Las mejoras en la producción y los procedimientos tendrán un efecto directo sobre el rendimiento.

d. El rendimiento en operaciones similares puede variar entre diferentes lugares debido a las condiciones locales.

e. La calidad del producto final, puede influir sobre el coeficiente de productividad.

La serie de factores indicados debe tomarse muy en cuenta para medir o analizar los coeficientes de rendimiento, a fin de evitar juicios apresurados que darían lugar a conclusiones falsas que perjudiquen el prestigio de los organismos ejecutores.

5. Cálculos de Costos Globales y Unitarios de un Programa

Uno de los aspectos de mayor importancia dentro de la técnica del Presupuesto por Programas, indudablemente es el que se refiere al cálculo de los costos globales y unitarios, operación que junto con la medición de los resultados, constituye una aportación de utilidad práctica de gran trascendencia, como se podrá apreciar a continuación.

En forma resumida, podemos indicar que la determinación de los costos permite, con los ajustes del caso, definir las asignaciones necesarias para el presupuesto de la siguiente gestión financiera con un grado de exactitud aceptable.

Para calcular los costos, es necesario contar con un sistema de registro contable que comprenda la recolección, selección y análisis de los elementos constitutivos de los gastos o erogaciones, realizados para ejecutar un programa presupuestario, seleccionando a ese fin unidades de obra o servicio claramente determinadas.

En realidad, los costos deberían calcularse con relación a unidades de trabajo u operaciones sencillas y homogéneas, para que en una segunda etapa, recién se vayan agregando costos parciales hasta llegar a calcular el costo de programas más o menos complejos.

Si bien es cierto que los registros contables destinados al cálculo de costos requieren de algunas cuentas adicionales, se puede utilizar en gran medida la contabilidad general, procurando que ésta, con algunos ajustes y arreglos, sirva también para el cálculo de costos, evitando así duplicaciones de trabajo y gastos.

La investigación de los costos de las distintas obras y servicios, para cumplir los objetivos y metas de los planes de desarrollo, ofrece una serie de ventajas, de las cuales se indican a continuación algunas:

a) El cálculo de costos permite el uso racional de los recursos humanos, materiales y financieros, facilitando la ejecución de una política de economías que ponga término al derroche de fondos o al mal uso de los mismos.

b) Proporciona elementos de juicio indispensables para las labores de control en la ejecución del presupuesto y de evaluación de los resultados.

c) La contabilidad de costos permite a los ejecutivos tomar decisiones basadas en antecedentes técnicos, frente a varias alternativas cuya elección depende del costo de las mismas.

d) El conocimiento de los costos juega un papel de primer orden cuando se trata de definir la política de precios o tasas que se debe aplicar a la prestación de determinados servicios públicos, como por ejemplo, el transporte urbano, el servicio telefónico, la luz eléctrica, el agua potable, etc. En todos estos casos, una buena decisión tiene que basarse en el cálculo de costos, además de otras consideraciones de diversa naturaleza.

e) También tiene importancia el cálculo de costos para los problemas administrativos, como cuando se quiere fijar responsabilidades de los encargados de los diversos programas presupuestarios y en general, cuando se trata de conocer la incidencia económica de cualquier reforma o mejora.

f) La determinación de los costos permite formar juicio sobre el grado de eficiencia de los distintos organismos de la Administración Pública, porque evidentemente no es lo mismo cumplir o realizar un programa con diversos costos.

a. Elementos Constitutivos de los Costos

En el proceso de determinación de los costos, generalmente se distinguen cuatro elementos que son: 1) las cuentas de los trabajos o de las labores; 2) las cuentas por el uso de los equipos; 3) las cuentas de los materiales y suministros; y 4) las cuentas de los costos indirectos. Los tres primeros elementos dan lugar al cálculo de los costos directos de un programa y el último, como su nombre lo indica, constituye los costos indirectos.

Las cuentas de los costos indirectos comprenden varios conceptos que no pueden ser cargados directamente a la obra o servicio, pero que guardan relación con los mismos, como por ejemplo, los gastos de administración, de investigación general, los que se refieren a aspectos del régimen de trabajo y de seguridad, o sea, gastos de carácter social.

b. Diversas Clases de Costos

Los costos son clasificados de diversa manera; concentrándonos en el caso del Presupuesto por Programas, conviene indicar algunas de ellas:

. Costo real.- Es el que cuantifica el valor efectivo de una obra o servicio.

. Costo Estándar.- Es el que sirve de referencia para fines de comparación y que ha sido seleccionado como el más conveniente, entre una serie de valores referentes a unidades de trabajo iguales.

. Costos fijos.- Son los gastos que no varían aún cuando la escala de producción no sea la misma, por ejemplo, algunos gastos administrativos, el alquiler de un local o de un equipo pueden servir para distintas escalas de producción.

. Costos variables.- Son los que pueden tener distinto volumen, de acuerdo a las necesidades y según las decisiones de los ejecutivos.

c. Metodología para el Cálculo de los Costos

Se refiere a la utilización de determinados formularios, adaptables a la clase de trabajo que se estudia, para determinar su costo, recogiendo información sobre las labores o cantidad de trabajo, el tiempo ocupado, los materiales empleados y el equipo utilizado.

Obtenidos los informes de campo, se los analiza y procesa comparando con coeficientes estándares y teniendo en consideración todas las circunstancias que puedan influir en el servicio u obra analizada.

Los costos estándar que sirven para fines de comparación deben ser a su vez, periódicamente revisados para analizarlos teniendo en cuenta los cambios de organización, de tecnología, de mano de obra, u otros que pudieran influir sobre el rendimiento.

Resumiendo, en el cálculo de costos cabe distinguir los siguientes niveles:

a) Costo Total del Programa, que incluye el valor total de los bienes y servicios utilizados en todas las actividades que comprende el programa;

b) Costo Unitario de las metas, que incluye el valor de cada producto final a alcanzar; y,

c) Costo de la Actividad, que es el valor de los bienes y servicios empleados en cada actividad.

V. CICLO Y PROCESO PRESUPUESTAL

El Ciclo Presupuestario comprende el tiempo que transcurre desde las primeras fases de la preparación del presupuesto hasta su liquidación. Mientras que el proceso presupuestario comprende las diferentes fases o actividades que se realizan desde la preparación del proyecto hasta la liquidación de todos los movimientos de ingresos y gastos del presupuesto.

Las principales fases del proceso presupuestario son:

- Programación
- Formulación
- Discusión y Aprobación
- Ejecución
- Control (Pre-Auditoría)
- Evaluación.

1. Programación Presupuestaria

Consiste en determinar los programas que el Gobierno, el Sector o la Institución realizarán y los gastos e ingresos totales del presupuesto.

La programación presupuestaria implica establecer una coordinación permanente, de carácter estructural y funcional, entre los mecanismos de planificación y presupuesto, a fin de trazar las directrices principales, para que dentro de ese marco, se determinen las metas a alcanzar, y se establezca el monto y la composición de los gastos.

La programación presupuestaria se realiza a los siguientes niveles:

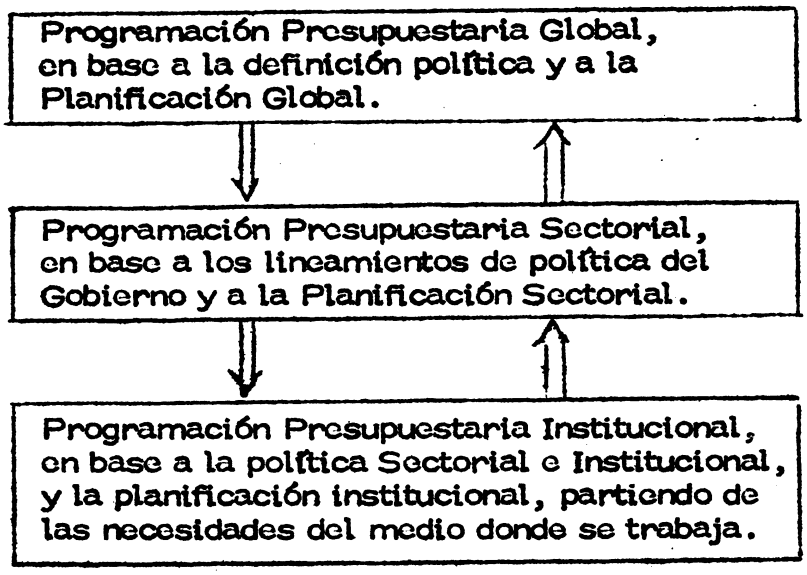
- Nivel de Programación Global.- La programación global del gasto público se realiza en base a los datos de la planificación global, proyecta el gasto público a largo, mediano y corto plazo, dividiendo el total de egresos entre gastos corrientes y de capital.
- Nivel de Programación Sectorial.- Una vez formulado el Presupuesto Global, de éste derivan los presupuestos Sectoriales, pudiéndose conocer los montos asignados a cada Sector, y la distribución de éstos entre las distintas funciones y programas del presupuesto.

  En consideración a lo anterior, todos los Ministerios y sus respectivos organismos, están obligados a elaborar sus anteproyectos para el siguiente ejercicio fiscal.
- Nivel de Programación Institucional.- Cada Ministerio está constituido por una estructura institucional formada por organismos de servicio que son las unidades que en último término ejecutan las acciones y tienen la responsabilidad de alcanzar las metas.

  Estas unidades reciben también asignaciones presupuestarias que derivan de la asignación sectorial, en función de los programas y proyectos que deben realizar, quienes

como en el caso del nivel anterior, también deberán elaborar sus anteproyectos para el siguiente año fiscal, partiendo del diagnóstico del medio donde trabajan y en función de las necesidades y problemas existentes.

Resumiendo, se tiene la siguiente conceptualización esquemática:



2. Formulación del Proyecto de Presupuesto

Consiste básicamente en organizar la presentación del presupuesto y ordenar y sistematizar la estructuración de los distintos programas.

Implica la formulación de anteproyectos, así como las solicitudes de gastos, tanto a nivel institucional como sectorial.

3. Discusión y Aprobación del Presupuesto

Se refiere a analizar y discutir la conveniencia o inconveniencia de los programas propuestos y perfeccionarlos para su aprobación.

4. Ejecución del Presupuesto

El presupuesto se efectúa en el ejercicio fiscal de un año (calendario o agrícola); los trámites adicionales de obligaciones contraídas antes del 31 de diciembre se pueden realizar en períodos complementarios, que comprende los 3 primeros meses del año siguiente. La ejecución del presupuesto se refiere a llevar a cabo los distintos programas presupuestarios para alcanzar las metas fijadas.

5. Control Presupuestario

Se deben distinguir el control financiero del control de ejecución de los programas.

En cuanto al control financiero de las labores de Pre-Auditoría, verifican previamente la corrección de los gastos por ejecutar a nivel de las unidades ejecutoras.

Por otra parte, se considera el control contable, que permite controlar la marcha de los ingresos y gastos y el avance de los programas.

El control financiero a posteriori es el que permite verificar el uso de los fondos asignados en el presupuesto. Con este fin es recomendable que los organismos encargados de ejecutar el presupuesto, lleven una contabilidad de cada programa, siguiendo el detalle de las partidas por objeto del gasto, que permita determinar en cualquier momento el estado de la ejecución de los programas y conocer el movimiento financiero correspondiente.

6. Evaluación de Resultados

Se refiere a evaluar el grado de cumplimiento de los programas y la medida en que las metas y objetivos se alcanzaron. Si bien esta etapa es importante como todas las anteriores, sin embargo, se presenta difícil de ser cumplida adecuadamente debido a la falta de criterios de evaluación y unidades de medida.

VI. PRESENTACION DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS

1) Nombre del Programa
2) Descripción de Antecedentes
3) Objetivos del Programa
4) Estrategia para su Ejecución
5) Proyectos Descripción de los Proyectos y Actividades
6) Unidad Ejecutora Responsable
7) Asignación de Recursos
8) Resumen de Personal
9) Resumen de Materiales
10) Asignación de recursos según el objeto del Gasto
11) Coordinación con otros Programas
12) Justificación de las variaciones con relación al Presupuesto de la Gestión anterior.

1. Nombre del Programa y su respectivo Código

2. Descripción de Antecedentes

Consiste en la descripción de la situación, la naturaleza del problema, las características del medio, la orientación que se quiera tomar y su relación con los planes sectoriales. Debe tener especial cuidado de plantear un diagnóstico muy resumido, establecer el déficit correspondiente y la parte del mismo que se pretende cubrir con las metas del programa.

3: Objetivos del Programa

Se debe formular el objetivo en la forma más clara y concreta posible, puesto que éste servirá de norte a todos los proyectos y actividades que deriven del mismo.

4. Estrategia para su Ejecución

Explica en forma clara y breve la forma en que se pretende alcanzar los objetivos específicos formulados anteriormente.

5. Descripción de los Proyectos y Actividades

Se refiere a los proyectos que derivan del programa. Se debe especificar el proyecto detallando:

a) Nombre del Proyecto y código

b) Antecedentes que justifiquen su formulación

c) Objetivos del Proyecto y sus metas

d) Actividades previstas

La Actividades es parte del Proyecto y debe ser presentada detallando:

a) Nombre de la Actividad y código

b) Lugar de realización

c) Fecha de realización

d) Naturaleza de la Actividad

e) Responsable de la Actividad.

6. Unidad Ejecutora Responsable

Conviene identificar la unidad ejecutora responsable del Programa, haciendo constar en su caso que pueden ser varios organismos encargados de la ejecución. En algunos casos, la unidad ejecutora no se indica a nivel de programa, sino de los proyectos y actividades porque interesa conocer qué organismos son los que realmente realizan el gasto y cumplen las metas.

7. Asignación de Recursos

Técnicamente es aconsejable que las asignaciones se realicen de acuerdo a las previsiones contenidas en el presupuesto interno de cada institución, en función de los proyectos, elaborados por los organismos ejecutivos.

8. Resumen de Personal

El resumen de personal de un programa se clasifica en alguna categoría representativa, pudiendo ser los siguientes: directivos, profesionales, técnicos, administrativos, auxiliares, de servicio. Se puede incluir como otra categoría del resumen del personal, el número de jornaleros permanentes o sujetos a contratos. El resumen de personal constituye un anexo que no necesita incluirse en el mismo texto del presupuesto.

9. Resumen de Materiales

Un programa de operación también debe consignar los materiales o insumos que precisa para su ejecución. Para este fin se debe presentar un cuadro que resuma los principales materiales a emplearse, clasificándolos en bienes fungibles, bienes muebles permanentes, equipo e inmuebles.

El detalle con que se presentan los materiales especifica su naturaleza o clase, las unidades de medición, el precio unitario, la cantidad requerida y el precio unitario y total.

10. Asignación de Recursos según el Objeto del Gasto

Las asignaciones o apropiaciones de recursos financieros según el objeto del gasto se presentan en un cuadro con las siguientes columnas: una para las partidas que se expresan mediante un código, otra para el concepto, o sea, la expresión literal del gasto y, otra columna donde se consigna la asignación correspondiente a una gestión financiera. El consignar este detalle en un anexo del texto del programa, facilita conocer los recursos financieros con los cuales se retribuirán los servicios personales y se adquirirán los materiales o insumos indispensables.

Clasificación de Gastos

a. Servicios Personales

- Sueldos y Honorarios
- Gastos de Representación
- Asesoría y Servicios Técnicos
- Jornales y Salarios
- Primas y Bonificaciones
- Subsidios
- Vacaciones

b. Gastos Generales

- Mantenimiento y Seguros
- Compra de Equipo
- Viáticos y Gastos de Viaje
- Servicios de Comunicaciones
- Servicios Públicos
- Materiales y Suministros
- Impresos y Publicaciones
- Arrendamientos
- Educación y Becas

c. Transferencias

- Seguros Sociales
- Pensiones e Indemnizaciones
- Nación, Estado, Municipio, etc.
- Organismos Internacionales

d. Gastos de Inversión

- Compra de Bienes Inmuebles
- Mejora y Ampliación de Inmuebles

- Construcción de Vías
- Acueductos, desagues, etc.
- Instalaciones Varias

11. Coordinación con otros Programas

A fin de tener una idea de conjunto, evitar las duplicaciones y mantener la coordinación necesaria, conviene agregar un dato auxiliar que puntualice las relaciones de un programa determinado con otros de igual o parecida naturaleza, que persiguen objetivos concurrentes.

12. Justificación de las Variaciones

También es recomendable explicar los motivos que inducen a introducir las variaciones, en más o menos, con relación al año anterior.

****

A N E X O S

ESQUEMA DE PRESENTACION DE UN PROYECTO

1.0. GENERALIDADES

1.1. CODIGO Y NOMBRE DEL PROYECTO

1.2. DESCRIPCION DE ANTECEDENTES

1.3. OBJETIVOS DEL PROYECTO

1.4. METAS

1.5. ACTIVIDADES

1.6. UNIDAD RESPONSABLE

1.7. AREA DE INFLUENCIA

(Nacional, Regional, Zonal, de una localidad.)

2.0. CODIGO Y NOMBRE DE LA ACTIVIDAD _____

_____

_____

2.1. LUGAR DE REALIZACION _____

_____

2.2. FECHA DE REALIZACION _____

_____

2.3. NATURALEZA DE LA ACTIVIDAD:(En que consiste la misma).

_____

_____

_____

_____

_____

2.4. BENEFICIARIOS _____

_____

_____

2.5. RESPONSABLE DE LA ACTIVIDAD _____

_____

_____

2.6. PRODUCTO FINAL A SER ALCANZADO _____

_____

_____

_____

_____

_____

3.0. ESTRUCTURA DEL PROYECTO Y ACTIVIDADES.

(Código, Denominación, Descripción, Meta, Unidad de Medida, Responsable).

PROYECTO : _____

Código	Nombre de la Actividad.	Descripción	Meta	Unid. de Medida	Responsables

3.1. DURACION Y CRONOGRAMA DE LAS ACTIVIDADES.

Proyecto: .....

Código	Nombre de las actividades	Tiempo de Duración (ds. útiles)			CRONOGRAMA											
		Duración	Fecha Inicio	Fecha término	E	F	M	A	M	J	J	A	S	O	N	D

3.1(b) CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES TRIMESTRALES

Código	Nombre de la Actividad	Lugar	Actividades del Trimestre			Fondos requeridos	Observaciones
			1°	2°	3°		
			TOTAL MENSUAL				

3.2. RECURSOS HUMANOS DEL PROYECTO (por Actividades)

PROYECTO :

Actividad N°(código)	Cargo	Haber Básico Mensual	Tiempo utilizado en horas efectivas (8 por días)			Costo Total (*)			
			1.01 Nombrado	1.02 Contratado	1.03 Eventual	1.01 Personal Nombrado	1.02 Personal Contratado	1.03 Pesnl. eventual	Obser-vaciones.

(*) Para hallar el costo total de c/cargo multiplicar la constante 0.00595 por el N°de horas trabajadas y por el haber mensual. (La constante resulta de dividir 1 mes/21 días laborables x 8 hcras).

3.3. RECURSOS MATERIALES

Proyecto :
Actividad :

Partida	Materiales	Cantidad (por und. de Medida).	Costo Unitario	Costo Total	Observaciones
2.00	Bienes				
.2.01	_____				
	_____				
	_____				
2.02	_____				
	_____				
	_____				
3.00	Servicios				
3.01	_____				
	_____				
3.02	_____				
	_____				
4.00	Otros				
4.01	_____				
4.02	_____				

3.4 RECURSOS FINANCIEROS

PROYECTO: _____

ACTIVIDAD: _____

PARTIDA: Denominación y N°	COSTO TOTAL	CALENDARIO DEL GASTO				OBSERVACIONES
		Primer Trimestre	Segundo Trimestre	Tercer Trimestre	Cuarto Trimestre	
01.00 Remuneraciones						
01.01						
01.02						
01.03						
01.04						
01.05						
01.06						
01.07						
02.00 Bienes						
02.01						
03.00 Servicios						
03.01						
04.00 Transferencias						
04.01						

3.5 PROGRAMA OPERATIVO AÑO .....

CALCULO DE COSTOS POR ACTIVIDADES

PROYECTO:

Código Actividades	Nombre Actividades	Lugar	Fecha	Encargo	Total	Viajes	Materiales y Utiles	Public.	Consultor	Otros

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS — OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Lima, Perú

MECANISMOS DE COORDINACIÓN

Dr. Luis Antonio Mendoza M.
Esp. en Gestión para el Desarrollo Rural

Junio, 1976

INDICE

MECANISMOS DE COORDINACION

Dr. Luis Antonio Mendoza M.

La coordinación de organismos de servicio, así como de proyectos y actividades en el Sector Agropecuario de cualquier país, constituye un problema que siempre está presente, lo cual frecuentemente ocasiona el mal uso de los recursos, y una baja en la afectividad institucional.

COORDINACION

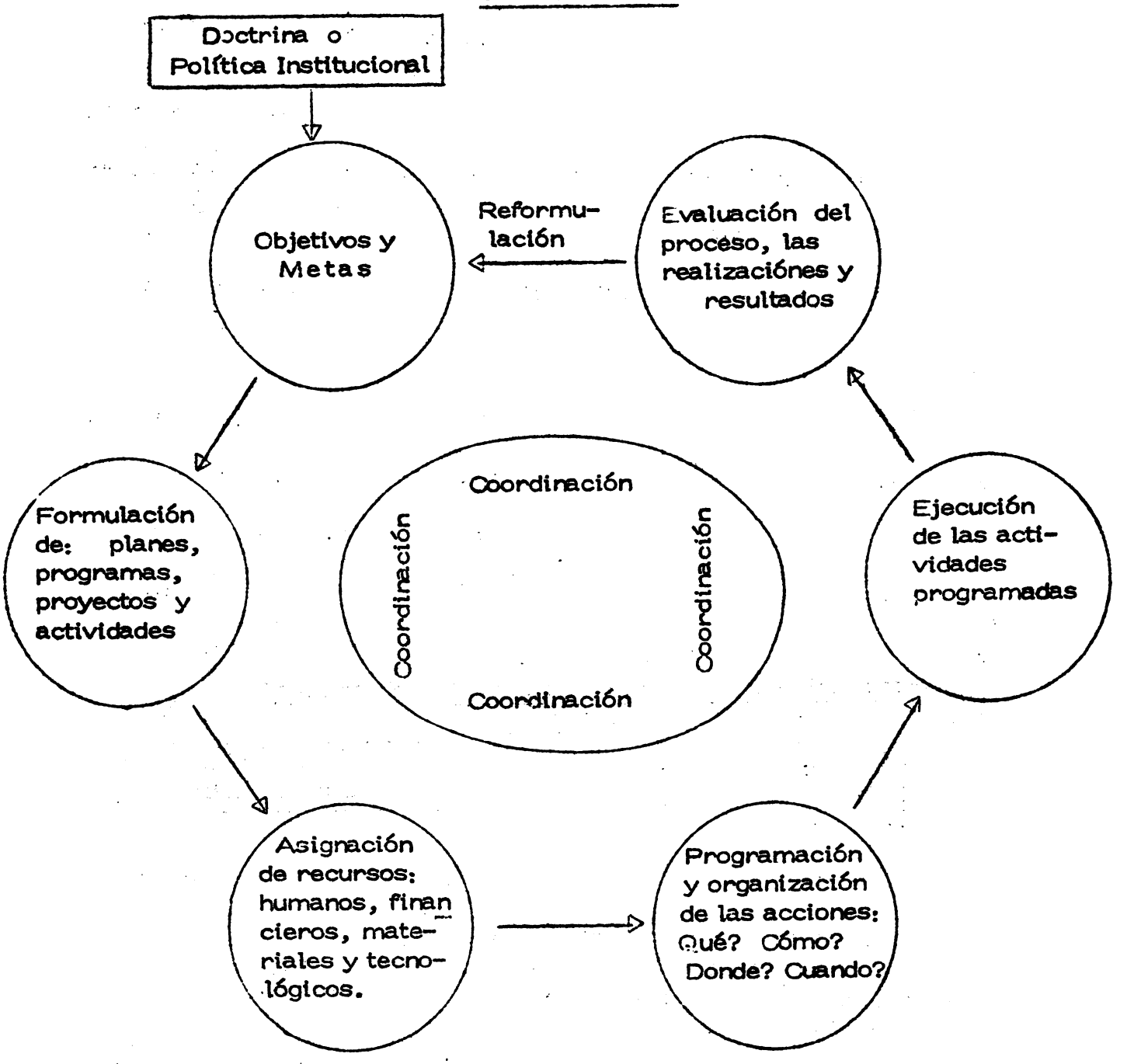
La coordinación, implica la sincronización de dos o más esfuerzos independientes encaminados a ejecutar eficientemente un fin común.

La coordinación es una de las características fundamentales del organismo o institución, puesto que por definición un "organismo está conformado por las "actividades coordinadas" de seres humanos", por lo tanto la ausencia de la coordinación podría ser interpretado como algo anormal, o algo contrario a la naturaleza misma de la institución o de los organismos.

La coordinación es una constante, que debería estar siempre presente en todo organismo y en cada y todas las funciones de gestión que se cumplen en la conducción del mismo.

A fin de poder ilustrar el anterior concepto, se formula a continuación el esquema que considera los siguientes elementos de gestión.

Esquema de la Coordinación en Base a los Elementos de Gestión



COORDINACION EN BASE A LOS ELEMENTOS DE GESTION

1. Objetivos

De la política o doctrina de cada Institución u organismo de Servicio que opera en el Sector, derivan los objetivos, los mismos que, frecuentemente son enunciados a este nivel de un modo bastante general. Por lo tanto los objetivos así formulados deberán ser definidos adecuadamente, a fin de que se presenten claros y concretos.

Por lo tanto el punto de partida del esquema, es la política o doctrina del organismo de la cual derivan los objetivos, y de éstos a su vez, las metas u etapas a ser cumplidas en el logro de los primeros.

Los objetivos constituyen direcciones de acción. Señalan lo que un organismo o conjunto de organismos intenta lograr mediante la realización de sus actividades. Por su parte las metas podrían ser conceptualizadas como las etapas a ser cumplidas en el recorrido hacia los objetivos. Se caracterizan por ser más concretas y deberían ser en lo posible cuantificables, a fin de poder determinar el grado en el que fueran cumplidas.

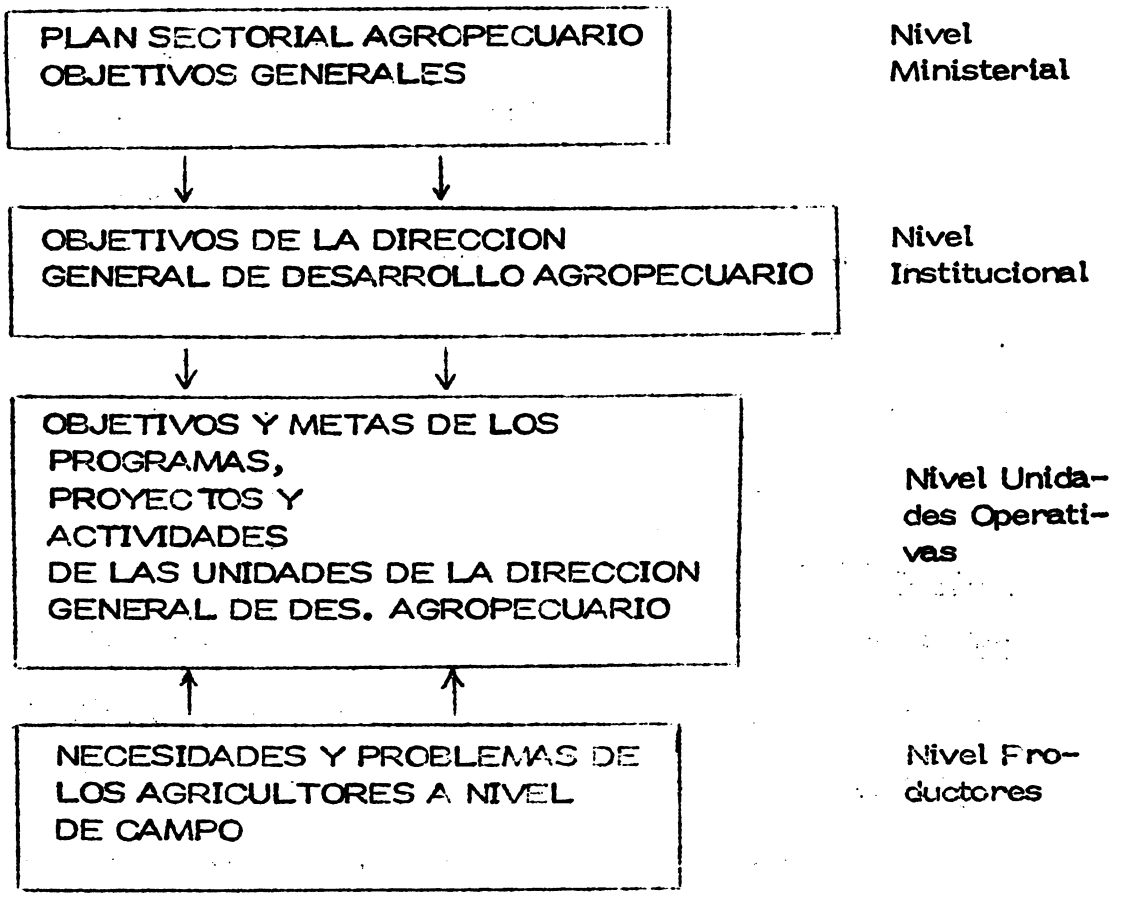
2. Planificación

El logro de los objetivos requiere de la planificación, función en la que deben participar todos los miembros de la organización, y que se traduce en la formulación de:

- Planes -a mediano y largo plazo
- programas
- proyectos
- actividades

A su vez, cada uno de los instrumentos antes anotados, cuenta también con objetivos y metas, es así que un plan tiene sus objetivos, lo mismo que los programas, proyectos y actividades, concretando el producto que se espera lograr, en términos de objetivos y metas específica y claramente establecidas.

Los objetivos de los organismos de Servicio que operan en el Sector Agropecuario (Investigación, Extensión, Desarrollo Agrícola, Reforma Agraria, Colonización, Desarrollo Ganadero, etc.), deberían derivar de los objetivos contenidos en el "Plan Sectorial Agropecuario" formulado por el organismo lider del Sector que es el Ministerio de Agricultura. Para a su vez de, los objetivos y metas de los programas, proyectos y actividades que se formulen en cada servicio, amarren o calzen con los objetivos del organismo y las necesidades del hombre de campo en el área en el cual trabaja. Consecuentemente, la secuencia en el caso de la Dirección de Desarrollo Agrícola, podría ser la siguiente:



En esta forma, se podrían establecer las bases indispensables para lograr una coordinación interna como inter-institucional a todos los niveles. Así mismo sería factible:

a) Que el Plan Sectorial sea el que norme el desarrollo del sector, y el que los objetivos del mismo fijen los parámetros dentro de los cuales deben operar los organismos de servicio.

b) Que los diferentes organismos de servicio, trabajen de manera armónica, evitando duplicación de funciones y esfuerzos, haciendo por ende una mejor utilización de sus recursos;

c) Que existe una secuencia entre los objetivos y metas de los programas, proyectos y actividades, de cada unidad operativa,

con los objetivos que persigue la institución o el organismo; y éstos con los que trata de alcanzar el plan sectorial,

d) Hace factible el calzar los objetivos y metas de los programas, proyectos y actividades de cada unidad operativa, con las necesidades y problemas a ser solucionados a nivel campo. y,

e) Sirve de base para desarrollar estrategias de Coordinación Inter-Institucional.

3. Asignación de Recursos

Otro de los requisitos que sirve de base para la coordinación, es que los recursos estén disponibles en sus dimensiones de calidad, cantidad y tiempo. La programación será cumplida a cabalidad si se conocen en detalle los recursos disponibles, siendo importante el que los sistemas de personal, financiero contable y de suministros estén ajustados a las necesidades de la organización, y tengan la agilidad y flexibilidad necesarias como para ser utilizados oportunamente.

a) Recursos humanos .- Se deberá cuidar que el personal profesional-técnico se encuentre adecuadamente asignado al cargo y a las funciones y tareas que desempeñar. Esto implica el que se analice cuidadosamente la relación existente entre las características del individuo (campo de preparación y experiencia) y las del cargo que ocupa, debiendo haber la flexibilidad necesaria para efectuar los cambios y reajustes del caso, de acuerdo a los programas y proyectos a ser desarrollados.

b) Recursos financieros.- Frecuentemente los recursos programados para una unidad operativa u organismo de servicio, no son adecuadamente asignados de acuerdo a las metas que se pretende alcanzar, presentándose además el problema de que los fondos presupuestados llegan unas veces a destiempo, y otros en partidas que no alcanzan a cubrir las necesidades de operación. Por lo tanto, es importante el que se implante el uso de la técnica de "presupuesto por programas", partiendo de un análisis de costos por metas, a fin de poder operar en base a presupuestos más reales y mediante mecanismos que permitan una asignación de recursos regular y adecuada a las necesidades de operación.

c) Recursos materiales.- Es indispensable que los diferentes materiales que se necesitan para la realización de las actividades, sean programados y solicitados a unidad administrativa, oportunamente, especificando en detalle el nombre y las características del producto, así como la cantidad y el tiempo límite en que deben llegar a las unidades operativas.

Dado el hecho de que las actividades agropecuarias son de carácter temporal, es decir, que tienen límites de tiempo para ser realizadas, el adecuado suministro de materiales adquiere gran importancia, sobre todo si se considera que la no realización oportuna de una determinada práctica implica muchas veces la pérdida de todo un año de trabajo.

4. Programación y organización de las acciones

Se refiere a la etapa preparatoria para la ejecución coordinada de las acciones. Esto implica:

a) el que los miembros, ya sea de los organismos o de las diferentes unidades que participan en la acción, tengan un verdadero consenso de los objetivos funcionales o específicos que se tratan de alcanzar,

b) la programación conjunta del trabajo a ser realizado, especificando el: qué, cómo, cuándo y quién.

c) la organización de las acciones mismas a fin de eliminar cualquier impedimento que dificulte el que las partes concurran oportunamente, sincronizando esfuerzos con el propósito de que exista una organización común para la realización del trabajo;

d) la determinación específica de los recursos humanos, financieros, materiales y tecnológicos, con los que cada unidad debe aportar para la realización del trabajo, debiendo existir un compromiso formal, donde se determine el momento, la cantidad, calidad y aporte técnico con el que deben concursar las partes.

Cumplidos los anteriores requerimientos, se pasa a la etapa de la ejecución propiamente dicha.

5. Ejecución de las actividades programadas

Se refiere a la etapa de realización de las actividades, la ejecución coordinada de las tareas que se deben cumplir. Esto implica la presencia de todos los elementos participantes y su acción sincronizada, bajo la orientación de un lider que sea responsable de armonízar la participación de los diferentes elementos, debiendo darse particular cuidado y especial énfasis al logro de la coordinación a nivel de actividades debido principalmente a que las unidades operativas de los diferentes servicios que trabajan en el campo, son celosas de las acciones que realizan y se muestran reacias a trabajar en cooperación y coordinación.

6. Evaluación del proceso, las realizaciones y resultados

La acción conduce con frecuencia por caminos imprevisibles, ya que el cumplimiento de las actividades tiene la connotación de urgencia y la urgencia a veces resulta en la improvisación. La doctrina institucional en cambio es principio, y como tal debe tener el valor permanente, que está por encima de las contingencias y de los vaivenes de la acción.

Se produce, así, una contraposición entre la acción y la doctrina que, reforzada por las tendencias y puntos de vista heterogéneos de todo tipo que están presentes en el ámbito del Sector Público, la van desviando de sus cauces y objetivos originales.

Es por ello que quienes dirigen la acción deben recapitular sobre el hecho y evaluar el recorrido. Si no se hace ésto, se corre el riesgo

de que el organismo se desvíe y que en lugar de alcanzar sus metas, se transforme en la negación de lo que se pretendía ser.

Necesario para evitar este resultado, es el afianzamiento doctrinario y la clasificación y concreción de los objetivos, mostrando los principios y las metas con la mayor nitidez posible, así como seleccionar los medios de acción que sean adecuados a los fines proclamados.

Para ello es necesario que exista un diálogo permanente con los miembros del organismo, tanto con los profesionales técnicos, como los que ejercen cargos auxiliares y administrativos a fin de lograr un consenso en torno a lo que se quiere lograr y a la estrategia a ser utilizada.

Toda acción evaluativa de las diferentes etapas antes descritas, así como de las realizaciones y los resultados alcanzados deberá ser una acción permanente y sistemáticamente cumplida en la que participen todos los miembros del organismo, es decir de sus diferentes departamentos o unidades.

Ello hará factible el que se vayan reajustando y corrigiendo las acciones, a medida que se cumple con la realización de las actividades.

MECANISMOS DE COORDINACION INSTITUCIONAL

La coordinación entre diferentes unidades de un mismo organismo, o entre diferentes organismos de servicio del sector público agropecuario, se presenta como un fenómeno social muy complejo, requiriendo por lo tanto del concurso y la manipulación de diversos elementos, así como de la utilización de estrategias y tácticas a ser aplicadas según las circunstancias. Por lo tanto, no se puede pensar en sugerir o recomendar determinadas recetas que hagan factible la coordinación, ya que las estrategias y mecanismos de coordinación deberán ser la resultante del análisis de la realidad y las circunstancias en la que las unidades participantes operan, considerando los componentes macroestructurales, sociales, económicos, políticos, macro y micro-administrativos, y del medio ambiente en el que se realizará la acción.

Considerando el caso concreto de la "coordinación entre los diferentes unidades de la Dirección General de Desarrollo Agrícola" se puede pensar en los siguientes mecanismos que pueden servir de ayuda al logro de la coordinación entre estos organismos y sus respectivas unidades de planificación:

1. En base a los objetivos y metas.
2. En base a los miembros del organismo.
   a. Supervisión del personal
   b. Información compartida
   c. Sistema de incentivos

3. En base al presupuesto por programas.

4. En base a la estructura orgánica.

5. En base a una estructura de coordinación.

1. Coordinación en base a los objetivos

La coordinación entre los diferentes organismos encargados del desarrollo agrícola, deberá comenzar partiendo de los "objetivos del plan sectorial agropecuario", a fin de que los objetivos del Desarrollo Agrícola sean parte integral de los objetivos nacionales. En esta forma se podrá lograr, el que los esfuerzos realizados por todos los servicios de Desarrollo Agrícola tengan una misma dirección de acción y contribuyan al logro de los fines que se pretenden alcanzar a nivel nacional. Este aspecto constituye en sí, la plataforma en la que se sientan las bases para la coordinación inter-institucional.

Por otra parte, los objetivos y metas que pretenden alcanzar cada una de las unidades de Desarrollo Agrícola deberán ser conocidos y aceptados por los miembros de dichas Instituciones, ya que será sólo en base a este conocimiento y aceptación que será factible el poder programar y ejecutar los proyectos y actividades en forma coordinada.

Lo anterior implica el que el personal que trabaja en dichos organismos, sea perfectamente bien informado y concientizado en relación a los objetivos que se persiguen; para ello pueden servir de ayuda las siguientes medidas:

a. En la etapa de reclutamiento de selección y contratación de personal, tratar de que el personal que ingresa en el organismo, sea aquel cuyos objetivos personales no sean contrapuestos a los de la organización. Esto a fin de evitar un permanente conflicto entre el funcionario y la organización, que lógicamente irá en desmedro de la efectividad del trabajo del mismo, y la percibilidad de trabajar en equipo, coordinando las acciones.

b. Los términos de contratación de personal deberán ser bastante explícitos con respecto a los objetivos de la organización y a las expectativas que se esperan del desempeño del cargo.

c. Los funcionarios nuevos como los antiguos, en oportunidad de participar en actividades de capacitación en servicio, deberán seguir recibiendo mayor información, tanto sobre la doctrina como sobre los objetivos del organismos. En esta forma, se da la oportunidad de captar en mejor forma los objetivos que se tratan de alcanzar.

Por lo tanto, la coordinación que se pretende lograr entre las unidades u organismos de desarrollo deberá partir de la definición clara y específica de los objetivos que se pretenden alcanzar, haciendo que la orientación que se dé a los participantes deje las intenciones claramente establecidas a fin de que exista:

1. Una homogeneidad de objetivo.
2. Un concenso de los objetivos entre los miembros participantes.
3. Una clara estrategia de acción, a ser utilizada de común acuerdo para el logro de dichos objetivos.

2. Coordinación en base a los miembros del organismos

Los miembros de una organización (personal profesional-técnico, administrativo, auxiliar y de servicio), son el elemento más importante de la misma. Son ellos los que en última instancia deciden el éxito o el fracaso de los proyectos y actividades; y pueden ocasionar el que una Institución o un organismo desaparezca o alcance gran importancia y prestigio. Así mismo, la forma como se cumplen todas y cada una de las funciones de gestión, depende en mucho de la idoneidad del personal, su concientización y la motivación que recibe el mismo.

La coordinación, tanto entre las unidades de un organismo, como entre organismos o instituciones diferentes, depende fundamentalmente de que el personal esté dispuesto y decida coordinar; los otros elementos orgánicos, estructurales y de gestión, resultan ser ayudas tangenciales en relación a la importancia que cobra el que el elemento humano haga parte de su conducta el trabajar en equipo coordinando acciones.

La coordinación depende especialmente de una actitud favorable hacia la cooperación entre los individuos y grupos. La coordinación efectiva de las actividades agropecuarias dependerá fundamentalmente de las "actitudes de cooperación" que tengan los miembros participantes, requiriéndose el que los mismos estén preparados y predispuestos a cooperar con otros miembros de los diferentes servicios.

Siendo innegable el rol del personal en cuanto al logro de la cooperación y coordinación, resulta importante la acción de los Directivos en el Manejo de personal, a fin de lograr que el mismo pueda estar adecuadamente preparado para intervenir en la realización de acciones coordinadas. Para el logro de lo anterior, los directivos tendrán en su ayuda la supervisión, la comunicación y la motivación de personal.

a. Supervisión

Se parte del principio de "que la administración tiene éxito en lo que supervisa".

Likert* ha descrito la supervisión efectiva como un proceso relativo de adaptación en el cual "un líder para ser efectivo, debe siempre adaptar su comportamiento de tal forma que se ajuste a las expectativas, valores y habilidades interpersonales de aquellos con los cuales él está interactuando.

Si uno acepta esta definición, se comprende que no se puede contar con un simple juego de procedimientos para producir coordinación, sino que es necesario identificar algunos de los factores que se encuentran presentes en las relaciones del grupo, analizarlos y en función de los mismos ajercer un comportamiento directivo que sea capaz de imprimir en los funcionarios, la capacidad de trabajar en equipo y desarrollar actitudes de cooperación y coordinación interna como externa al organismo.

---

* Rensis Likert, New Patterns of Management. Mc Graw-Hill Book Company, Inc., New York, 1961.

b. Información

Todos y cada uno de los miembros de la organización, deben estar compenetrados y entender claramente los propósitos que el organismo persigue, la importancia de los mismos, los mecanismos y estrategias que se utilizarán para lograrlos y los problemas y procedimientos existentes.

Es obvio que la sincronización de esfuerzos es difícil sino imposible cuando las partes involucradas en la coordinación son ignorantes de las situaciones, necesidades y capacidades del resto. Los profesionales que trabajan en las unidades encargadas del desarrollo agrícola son en última instancia simplemente empleados de una sola organización y deberían actuar teniendo en mente esta idea, ya que así podrían:

- Compartir toda la información sobre problemas, necesidades, objetivos, realizaciones y logros en el campo del desarrollo agropecuario,
- Compartir experiencias y conocimientos,
- Intercambiar métodos y resultados ;
- Programar proyectos y actividades en forma conjunta.

c. Motivación

El motivar al personal y saber como hacerlo constituye uno de los secretos del éxito de un buen director. Para ello tiene en su ayuda diferentes incentivos, siendo importante el saber utilizarlos y manipularlos con inteligencia y cautela.

Repetidas experiencias indican que los empleados en una organización responden a los incentivos que se les ofrecen realizando aquellas actividades que son premiadas y evitando aquellas que son sancionadas. Por lo tanto el logro del conjunto de objetivos de un organismos deberá estar acompañado por una estructura consistente y estrechamente relacionada con los incentivos.

No todos los incentivos son monetarios. Reconocimiento y atención al trabajo que cada uno realiza, oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos, desarrollar la capacidad intelectual y técnica; la posibilidad de mantener y elevar el nivel de preparación profesional mediante cursos periódicos, responsabilidades adicionales, promociones y cargos privilegiados, status, títulos, etc., pueden ser formas de dar incentivos.

El deseo de ayudar a mejorar las condiciones de vida de los pequeños campesinos, puede ser un poderoso incentivo que favorezca la coordinación de esfuerzos. De la misma manera los profesionales que trabajan en las unidades de desarrollo agropecuario, pueden ser incentivados suficientemente para promover una mayor coordinación. Lo importante es que los patrones de expectativas y de incentivos, en los organismos de desarrollo agropecuario, estén dirigidos al logro de los objetivos propuestos, mediante la cooperación y coordinación de esfuerzos.

Así por ejemplo, se considera que la <u>coordinación voluntaria</u> puede llegar a ser funcional, si se da a los empleados en todas

sus categorías, la satisfacción de ver por ellos mismos los logros que sus unidades y la organización misma han alcanzado, haciendo que en forma conjunta con los directivos se establezcan los esfuerzos y contribuciones de cada uno para estos resultados, a fin de relacionarlos con incentivos tangibles. Lo anterior sugiere, que los incentivos que la organización tiene a su disposición deberían ser otorgados a aquellos que cumplen en términos del propósito común, demostrando una actitud natural hacia la cooperación y coordinación, más bien que aquellos que solamente se conforman con los estilos acostumbrados de trabajo.

3. Coordinación en base al presupuesto por programas

El presupuesto por programas es un instrumento que obedece a un criterio de conjunto y por lo tanto, exige estrecha coordinación de todas las unidades encargadas de orientar una política general del organismo y de ejecutar los programas respectivos.

Así mismo, el presupuesto por programqs es un instrumento operativo de planificación porque permite la determinación clara y precisa de los fines que persigue la Institución y la elección de los programas más apropiados para conseguirlos; de programación porque establece la metodología para la preparación y ejecución de los proyectos que se requieren para llevar a la práctica tales programas con todos los detalles pertinentes y, de presupuestación ya que se calculan todos los aspectos monetarios de lo que costará la ejecución

de los proyectos para alcanzar las metas buscadas o establecidas. Por lo tanto el presupuesto por programa constituye un valioso instrumento para hacer efectiva la coordinación tanto en inter como intra-institucional.

Es así, como una vez determinados los objetivos y las metas y, establecidos los programas y sus prioridades, se procede a la asignación de responsabilidades específicas a las unidades participantes. Cada programa, proyecto, actividad y tarea debe tener un responsable directo y permanente del desarrollo y ejecución efectiva y oportuna de la labor asignada para alcanzar las metas establecidas.

Así por ejemplo, en el caso de un programa de desarrollo ganadero se requiere del cumplimiento de varias funciones, tal como la investigación ganadera, la promoción ganadera, el crédito y mercadeo; el conjunto de cuyos esfuerzos coordinados deberá contribuir al logro de los objetivos nacionales.

A su vez, cada uno de los anteriores servicios de desarrollo ganadero, cumplen actividades y tareas que son programadas y presupuestadas, y que, pueden servir como fundamento para ejercitar la coordinación.

Para ilustrar lo anterior, se presenta un ejemplo de como coordinar el presupuesto por programas entre organismos que cumplen funciones diferentes pero complementarias, apelando a un sistema de codificación de secuencia simple, es decir, se le asigna un número a cada organismo, un número a cada programa, un número a cada

proyecto y un número a cada recurso, en forma que puedan tabularse tanto horizontal como verticalmente para uso de cada organismo como interinstitucionalmente.

CODIGO DE GANADO

1. Porcinos
2. Vacunos
3. Ovinos

2.1. Vacunos de Carne

2.2. Vacunos de Leche

CODIGO DE ORGANISMOS DE SERVICIO

1. Investigación ganadera
2. Promoción ganadera
3. Crédito ganadero.

INVESTIGACION	PROMOCION	CREDITO
Nombre del programa	Nombre del Programa	Nombre del Programa
VACUNOS	VACUNOS	VACUNOS
1.21 Vacunos carne	2.21 Vacunos carne	3.21 Vacunos carne
121-1 Personal	221-1 Personal	321-1 Personal
121-2 Servicios	221-2 Servicios	321-2 Servicios
121-3 Materiales	221-3 Materiales	321-3 Materiales

Como se puede advertir, el presupuesto por programas conlleva una codificación que identifica todas las variables a fin de que sean comunes a los organismos de investigación, promoción y crédito ganadero. De esta manera cada organismo en base a lo programado y presupues-

tado, está en conocimiento del programa, proyecto y actividades a cumplir, y tiene asignaciones de recursos y tiempo, para concurrir oportunamente con su cuota parte al logro de las ra tas fijadas, mediante acciones coordinadas.

4. Coordinación en base a la estructura orgánica

Los organismos del Sector frecuentemente se muestran verticales, mostrando gran concentración de poder decisorio en los estratos superiores de la jerarquía orgánica, a más de presentarse predominantemente rígidos en su ordenamiento y funciones. Lo cual incide dificultando la coordinación tanto inter como intra-institucional. La excesiva centralización hace que las Direcciones Generales que operan a nivel nacional, se constituyan en el centro de donde se irradia la acción política y administrativa en forma absorbente. Este hecho genera principalmente las siguientes consecuencias lógicas:

Primero: la dinámica de la administración se resiente considerablemente impidiendo un acertado y oportuno tratamiento de los diversos problemas que aquejan al Sector.

Segundo: genera en las diferentes unidades que operan en el interior del país (departamentos) y particularmente los que trabajan a nivel de campo, (provincias), un sentimiento de frustración respecto a las realizaciones y a justificadas aspiraciones.

Tercero: en relación al desarrollo integral del sector agropecuario, este se hace muy difícil en tanto la planificación

no se acerque al campo y estudie en el terreno los problemas, necesidades y posibilidades de solución de las mismas.

Cuarto: la ejecución de las acciones se ve frecuentemente debilitada por la acción difusa y descoordinada de los organismos de servicio que operan en el campo, siendo imprescindible el buscar mecanismos de coordinación que hagan factible una mejor utilización de los recursos y las energías.

Si bien deberá existir por principio una centralización a nivel de políticas, es saludable una autonomía gradual para los organismos de servicio del sector que les permita planear y manejar sus programas y proyectos en forma coordinada, promoviendo permanentemente la participación de los campesinos y agricultores.

Consecuentemente es importante que los organismos de Desarrollo Agrícola, modifiquen su estructura orgánica, en base a los criterios siguientes:

- Centralización a nivel de la política de desarrollo agrícola
- Descentralización a nivel de operaciones con una autonomía para tomar decisiones, que permita la coordinación de programas, proyectos y actividades.
- Una red de comunicación que haga factible el flujo de la comunicación, tanto en sentido vertical ascendente y descendente, así como a nivel horizontal de la estructura

- orgánica, la misma que puede lograr el que todos los miembros de la organización se encuentren muy bien informados de las actividades y funcionamiento de la misma.

  Este sistema de comunicación deberá también ser muy eficiente en cuanto a la comunicación inter-institucional. Sólo una buena comunicación hará factible el poder lograr una eficiente coordinación.

- Participación de los miembros del organismo u organismos en la formulación de los programas, proyectos, presupuestos y actividades a fin de lograr un concenso en torno a las metas y objetivos, y desarrollar las actitudes de cooperación y coordinación entre todos los miembros de la institución.

5. Coordinación base a una estructura de coordinación

Una posible estructura de coordinación sería aquella que involucra tres niveles: un nivel superior o ministerial, un nivel medio, zonal o departamental, y un nivel local o de operaciones.

a. Nivel Superior

El nivel superior de la coordinación de las actividades de Desarrollo Agrícola estaría dado en el ámbito del sector agropecuario con proyección nacional. Involucra la toma de decisiones con autoridad en base a la mayor información disponible y que esté de acuerdo con los objetivos del plan sectorial y las necesidades del país y de los agricultores.

Esto sugiere un comité de coordinación de política de Desarrollo Agrícola que trabajaría en conección con la unidad de planificación sectorial que estaría conformado por los Directores o Jefes de los organismos o unidades de desarrollo agrícola. Este comité cumpliría primordialmente las siguientes funciones:

- Informar y analizar a la Oficina de Planificación Sectorial las posibilidades y necesidades de las actividades de desarrollo agrícola.
- Informar sobre los requerimientos de los recursos relacionados.
- Traducir las decisiones de política en decisiones funcionales de programa coordinadas con las designaciones asociadas de recursos.
- Comunicar todo ésto a los diversos organismos y unidades de nivel operativo.

b. Nivel medio

Está constituído por el Director o Jefe responsable de la Unidad de Desarrollo Agrícola y por los Directores o Jefes de los diferentes organismos de servicio (investigación, extensión, crédito, etc.), que trabajan a nivel de región, zona o departamento. Se sugiere la creación de una "Junta de Coordinación", la misma que estaría llamada a coordinar las actividades regionales de los proyectos de Desarrollo Agrícola, poniendo especial énfasis en la planificación y dirección coordinada de la acción de las agencias en el campo del desarrollo agrícola.

c. Nivel local o de campo

A este nivel se considera la organización de un "Comité Local" constituído por los agentes o jefes de oficina o unidades a nivel de operación de los servicios que participan en la realización de los proyectos de desarrollo agrícola, en una determinada provincia, vereda o comunidad, conjuntamente con los representantes o delegados de los agricultores.

Este comité cumpliría las siguientes funciones:

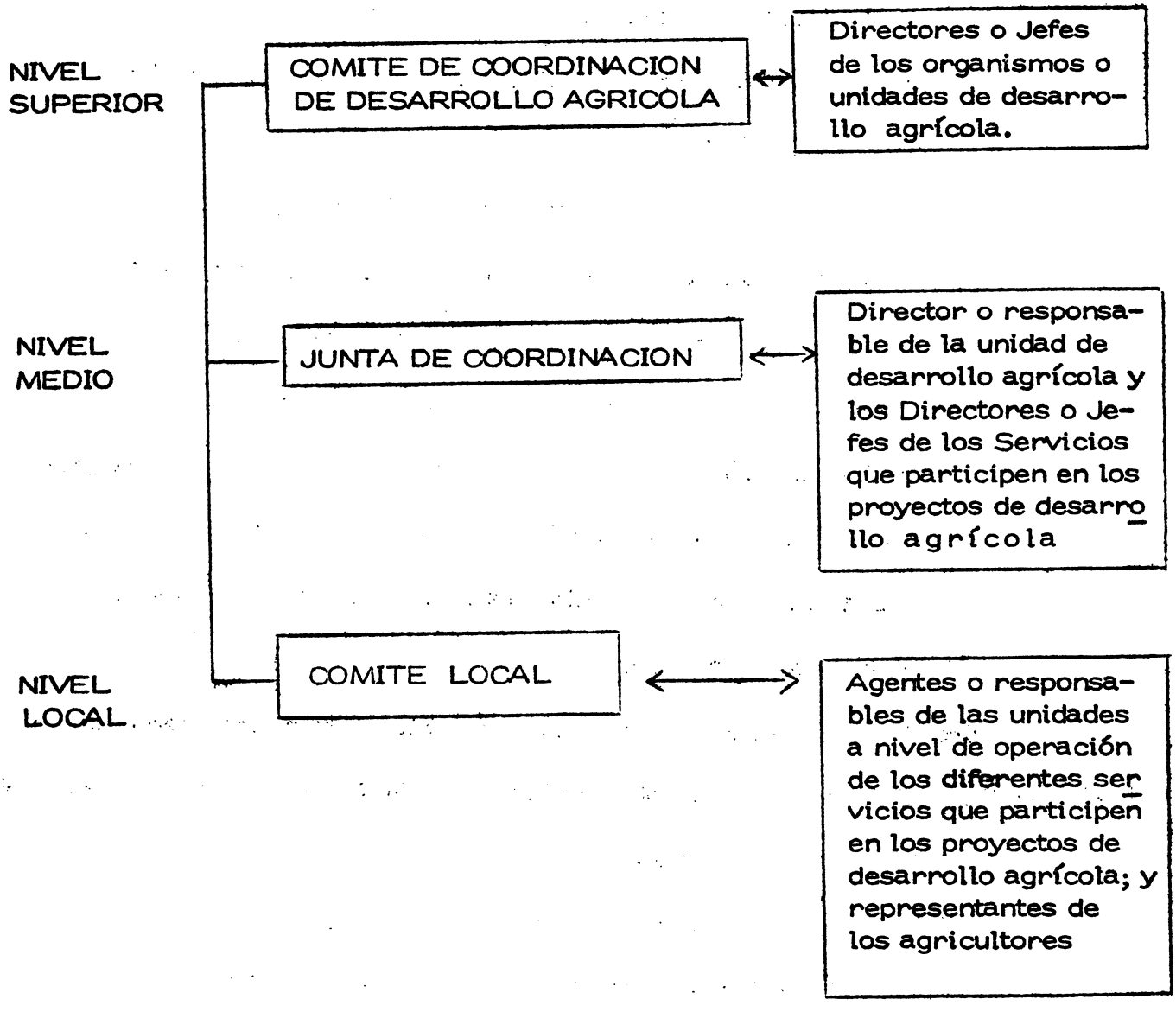
- Recolectar información válida, en relación a necesidades y problemas locales;
- Reportar dicha información a los niveles superiores;
- Conjuntamente con las representaciones de los agricultores programar las principales metas a ser alcanzadas.
- Coordinar las principales actividades a ser cumplidas por los agentes de los diferentes servicios participantes en el proyecto, de acuerdo a un calendario de actividades, a fin de que se puedan sincronizar las diferentes acciones en tiempo y lugar y aportes de cada uno.

Los proyectos de desarrollo agrícola probablemente podrán ser realizados más exitosamente si se cuenta con la participación de los propios agricultores. Esto tiene las siguientes ventajas:

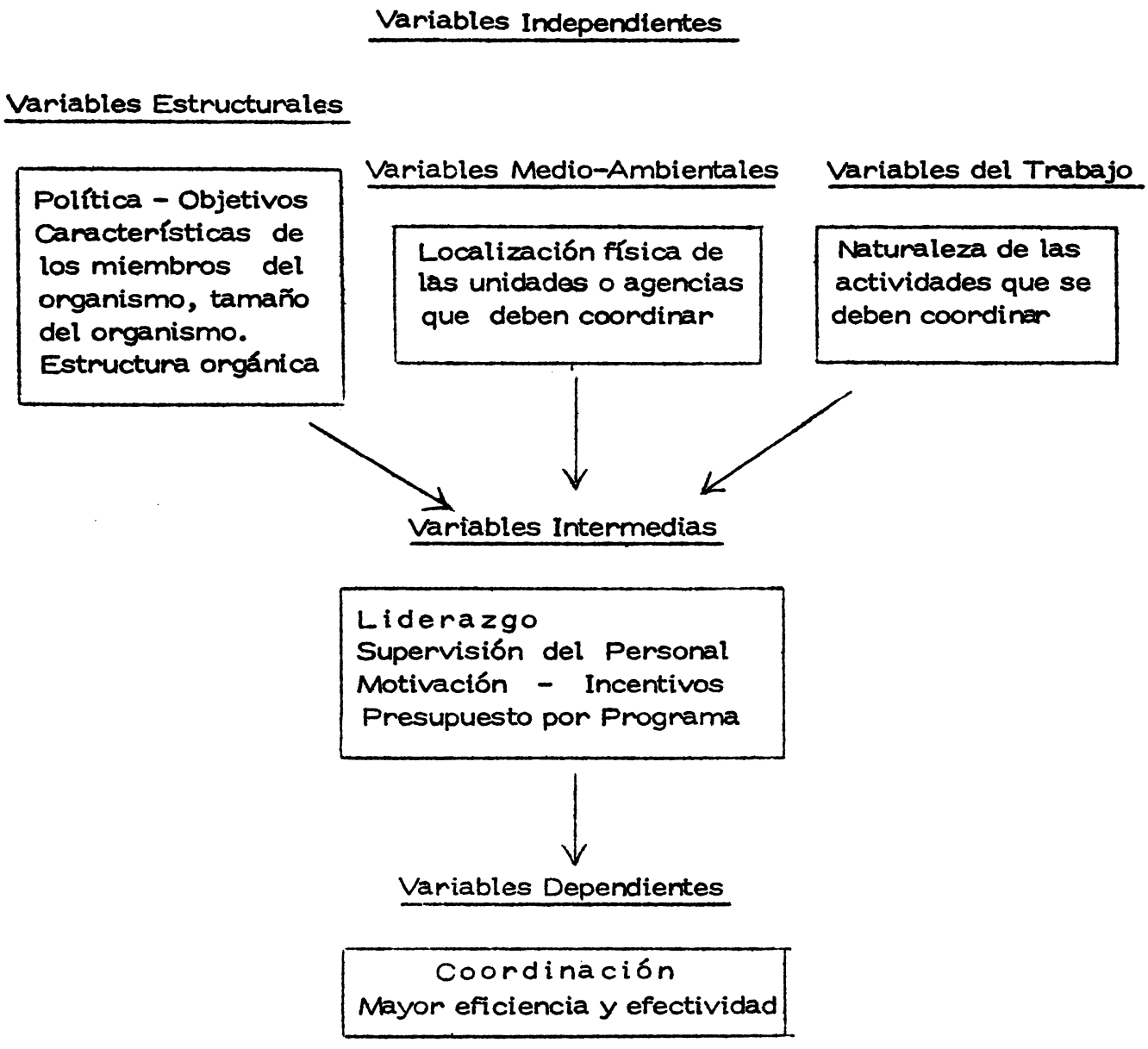
- Saber que se están tomando en cuenta sus propias finalidades, necesidades y problemas, oportunamente para que ellas suministren información, haciendo posible relacionar las necesidades locales a los proyectos y metas a ser alcanzados.

- Compromiso de participación y apoyo a la realización de las actividades.

La anterior estructura de coordinación podría ser esquematizada de la siguiente manera:



Los mecanismos de Coordinación mencionados en el presente trabajo podrían ser resumidos en el siguiente esquema:



INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Oficina en el Perú

DIRECCION Y SUPERVISION DE LOS ORGANISMOS DE SERVICIO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Dr. Luis Antonio Mendoza M.
Esp. en Gestión para el Desarrollo Rural

Lima, Setiembre de 1977

I N D I C E

I. DIMENSIONES QUE CONDICIONAN LA GESTION DE LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR

Antes de entrar a considerar los conceptos teóricos relacionados con la Dirección y Supervisión, es importante tomar en cuenta algunas "dimensiones" que caracterizan las organizaciones de servicio que operan en el Sector Público Agropecuario y que afectan el estilo y la función misma de la Dirección y Supervisión.

1. Dispersión Geográfica

Debido a la naturaleza de las funciones y actividades que cumplen los organismos de servicio del sector agrícola, éstos se encuentran organizados en unidades, agencias o centros que se hayan situados en diversas localidades, zonas o regiones del país. Esta circunstancia hace que el personal profesional técnico que trabaja en ellos, se encuentre disperso y separado, frecuentemente, por distancias considerables.

Este aspecto tiene implicaciones en relación al tipo de supervisión, control, comunicación y coordinación de acciones, suministro de materiales y los costos de operación.

2. Profesionalismo

El personal profesional que integra los organismos de servicio del sector agropecuario es multidisciplinario y cuenta con profesionales técnicos en diversas ramas de la agricultura, ganadería, forestal, suelos, etc, así como especialistas en gran número de campos.

El número y nivel profesional de estos técnicos, junto con una política de personal basada en la administración científica, así como el estilo de supervisión, tiene relación directa con la eficiencia de éstos y en la efectividad de la organización.

3. La Respuesta al Estímulo (Feedback)

El "feedback" o respuesta al estímulo es dada por las autoridades políticas, los miembros del sector agropecuario (agricultores, campesinos, grupos y organismos), así como el pueblo en general, ya que la valorización de dichos trabajos es hecha por la sociedad rural hacia la cual van dirigidos los resultados.

4. Cooperación y Coordinación

Los organismos de servicio que conforman el sector agropecuario persiguen objetivos generales que son comunes para la mayor parte de ellos. Por lo tanto, la actividad que despliegan requiere de un cierto grado de cooperación y coordinación interinstitucional a diversos niveles y basada en múltiples estrategias.

Frecuentemente se advierte un mayor grado de cooperación en los niveles jerárquicos altos que entre las unidades y técnicos que trabajan a nivel de operaciones.

Por lo tanto, la Supervisión tendrá que tomar muy en cuenta las necesidades de coordinar y desarrollar mecanismos que apoyen el logro de las acciones coordinadas entre los organismos del sector.

5. Financiamiento

Las fuentes de financiamiento de los organismos a que hacemos referencia son por lo general múltiples. Los fondos con que se financia el presupuesto de estas organizaciones tienen diferentes orígenes, pudiendo ser gubernamentales, de organismos privados y/o internacionales. La Supervisión debe contribuir a fortalecer las relaciones con los organismos que prestan apoyo financiero, así como a ayudar a que la imagen de la organización se proyecte favorablemente en el medio social.

Las anteriores dimensiones deben ser tomadas en cuenta a fin de buscar un ajuste orgánico estructural-administrativo con la realidad y en consideración con las diferentes limitaciones que surjan como consecuencia de las mismas.

Así por ejemplo, el hecho de que exista dispersión geográfica, implica pensar en un modelo orgánico descentralizado, con módulos de toma de decisiones en los diferentes niveles jerárquicos, que contribuyan a facilitar el buen funcionamiento de cada unidad. Así mismo, esta dimensión demanda de una red de comunicación con canales que faciliten y aligeren la comunicación, así como procedimientos claramente establecidos. Por una parte, requiere de un estilo de supervisión de tipo general, debido a los factores de tiempo y costo; lo cual a su vez, denota que las funciones y responsabilidades de cada funcionario estén muy bien definidas y que éstos se encuentren adecuadamente capacitados para realizar sus tareas de manera eficiente, evitándose de esta manera el efectuar visitas de supervisión muy frecuentes para apoyar a los técnicos en su trabajo.

II. CONCEPTOS GENERALES SOBRE DIRECCION Y SUPERVISION

1. Dirección

La Dirección como función puede conceptualizarse en términos de la totalidad de las funciones desempeñadas por los ejecutivos, ya que se refieren a guiar y conducir las operaciones cotidianas de la organización, lo cual representa tomar decisiones, impartir instrucciones, motivar a los encargados de ejecutarlas, coordinar las actividades de trabajo y establecer relaciones personales entre los ejecutivos y los empleados.

Básicamente la responsabilidad del Director es tomar decisiones y dirigir el comportamiento de sus subalternos, encaminándolos hacia el logro de las metas de la organización.

Un director o jefe es un ejecutivo en virtud de la posición que ocupa en la jerarquía orgánica. El cargo, al tener un rol y un status determinado, constituye también una fuente de autoridad, puesto que como anota Barnard 1/ "las personas por lo general atribuyen autoridad a las comunicaciones que reciben de los puestos superiores.." De aquí la importancia que adquiere el que un ejecutivo tenga un desempeño correcto y acertado en cuanto a su responsabilidad de tomar decisiones, puesto que ellas constituyen un factor importante para mantener la autoridad.

El director o jefe en los organismos de desarrollo del Sector Agrícola cumple también el rol de supervisor, puesto que su función no es tan sólo la de tomar decisiones e impartir órdenes, sino también la de incentivar y apoyar al personal.

Sin embargo, frecuentemente se advierte que si bien un director toma decisiones correctas y acertadas, a veces no alcanza a lograr el éxito que desearía tenga su unidad, ésto debido a su falta de habilidad para motivar a sus subalternos o para supervisar el adecuado suministro de los recursos financieros y materiales a nivel de operaciones.

Por lo tanto, la función de dirigir no ha finalizado hasta que la decisión tomada no haya sido traducida en una acción propiamente realizada. La implementación de las decisiones, es decir, la ejecución, demanda de una efectiva supervisión, función ésta que en realidad tiene tanta importancia como la de tomar decisiones.

Un Director implementa las realizaciones y alcanza los resultados a través de las actividades y tareas que realizan los miembros de la organización que dirige. Por lo tanto, el éxito o fracaso de su gestión depende de la manera en la que sus subalternos reaccionan en relación a él, existiendo, por lo tanto, una marcada relación entre el rendimiento de su personal y su capacidad de liderazgo.

1/ BARNARD, C.I. The Functions of the Executive. Cambridge, Harvard University Press, 1938.

En los organismos de servicio del sector agrícola, los profesionales-técnicos que son promovidos a cargos directivos aceptan estos cargos debido a que adquieren un mayor status, perciben mejores remuneraciones y tienen mayor poder decisorio; además de tener la esperanza de que una vez en un cargo directivo, puede "hacer algo" para corregir algunos problemas que vivieron en su calidad de técnicos. Sin embargo, una vez en el nuevo cargo, se encuentra con la paradoja de que como directores dependen aún más de la acción de los otros, dándose cuenta de que la suerte de un ejecutivo está en manos de sus subalternos. Sus conocimientos técnicos significan menos que cuando ocupaba una posición de técnico y siente que, aúnque ganó más poder al llegar a ser ejecutivo, simultánea y paradójicamente, es más dependiente. La respuesta a esta situación es que un ejecutivo tiene más poder, solamente si cuenta con el respaldo de su personal y tiene habilidad y experiencia para dirigir y supervisarlos, ya que el solo hecho de tomar buenas decisiones, no es bastante para garantizar el éxito de una gestión administrativa.

Resulta útil considerar la acción directiva reconociendo que cada unidad en la organización está llamada a producir algún tipo de producto o servicio, para lo cual el director cumple una función muy compleja, manipulando las variables internas (trabajo del personal, recursos físicos, financieros y tecnológicos) y fortaleciendo las relaciones con otros organismos del sector.

Es innegable que la efectividad y el éxito de un ejecutivo depende en mucho de su habilidad para manejar y relacionar coordinamente los recursos humanos, financieros y materiales, a fin de que la organización funciones con gran capacidad de realización.

2. Naturaleza de la Supervisión

Si se analiza la función de la Supervisión en forma separada de la Dirección, ésto particularmente con fines didácticos, se advierte que la Supervisión de las instituciones es hoy en día un proceso complejo, dinámico y nebuloso que juega un rol cada vez más importante en la organización.

De acuerdo a Likert 1/, "la supervisión es siempre un proceso relativo . Para ser efectivo y poder comunicarse como se desea, el supervisor deberá siempre adaptar su conducta dirigida a tomar en cuenta las expectativas, valores y las relaciones interpersonales de aquellos a quienes está supervisando."

La reacción de los subordinados a la conducta del Supervisor siempre depende de las relaciones entre los actos del Supervisor percibidos por los subordinados y las expectativas, valores, así como las relaciones interpersonales de los subordinados.

De acuerdo Wardeberg 2/, la naturaleza de la Supervisión es:

1) Ayudar a los técnicos y ampleados en general, a ver más claramente la verdadera finalidad del desarrollo agropecuario y ayudar a trabajar hacia el logro de este fin.
2) Ayudar a los técnicos a ver más claramente los problemas y los caminos para solucionarlos.
3) Suministrar un liderazgo efectivo, mediante un método democrático, promoviendo la superación profesional, fomentando la armonía entre el personal y estimulando al mismo a fin de que transporte los programas más cerca de la gente.
4) Construir una moral fuerte dentro del grupo y unificar al personal en un equipo que logre un apreciable nivel de cooperación.
5) Interiorizarse del trabajo que realiza cada uno y alentar el mejoramiento del mismo.
6) Ayudar a cada subalterno a lograr una mayor destreza en la ejecución de su trabajo.
7) Entrenar los nuevos empleados e iniciarlos en su nuevo trabajo.
8) Evaluar el esfuerzo de cada uno hacia el logro de los objetivos fijados.
9) Ayudar a que el grupo interprete la política de la institución.
10) Compartir los problemas con el público a fin de conseguir sugerencias del mismo.
11) Proteger al personal.

1/ LIKERT, R. New patterns of management. McGraw-Hill, 1961.
2/ WARDEBERG, H. Principles and procedures in supervision. Ithaca, New York, Cornell University, 1961.

Por otra parte se considera que la naturaleza de la Supervisión es:

1. Predecir las consecuencias de los procedimientos utilizados y de los cambios introducidos.

2. Asimilar y balancear los recursos culturales más relevantes.

3. Lograr un ordenamiento sistemático de los procedimientos para el cambio.

4. Liberar el espíritu humano y en forma cooperativa desarrollar una nueva perspectiva.

La principal función del Supervisor es la de apoyar, orientar y cooperar al personal profesional técnico que trabaja a nivel de operaciones.

Su principal responsabilidad radica en lograr que el personal a su cargo alcance y mantenga un alto nivel de moral y satisfacción en el trabajo, puesto que estas dos variables están relacionadas con la eficiencia funcionaria. Lo anterior implica:

- Tener ciertas características de líder;
- Ser imparcial y comprender los aspectos humanos de cada subalterno, es decir, saber aceptar sus defectos y ponderar sus cualidades;
- Tener conocimientos en el campo de la psicología social;
- Ser sincero con el personal y consecuente con su comportamiento; es decir, mostrar una conducta que guarde correspondencia lógica con los principios que profesa;
- Tener verdadero deseo de ayudar y cooperar al personal subalterno en el trabajo que realiza, así como en el mejoramiento profesional y la promoción del mismo.

Resumiendo, quien ejerza las funciones de Supervisor tendrá que saber ganarse la confianza de su personal y ser leal y consecuente con ellos. De lo contrario, tendrá que ser siempre la persona poco deseable, de quien la gente se muestre recelosa y que inspira antipatía y desconfianza.

Para cumplir este importante rol, el Supervisor tiene en su ayuda: la motivación mediante el uso de incentivos y el coadyuvar al mejoramiento sostenido y constante de su personal, tanto en sus necesidades humanas, como en sus aspectos profesionales técnicos.

3. Funciones de la Dirección y la Supervisión

A fin de lograr un entendimiento más claro de la naturaleza y funciones de la Dirección y Supervisión, se hace el siguiente análisis comparativo.

La Dirección es más general en contenido que la Supervisión, involucra responsabilidades para representar, organizar, planificar, contratar personal, dirigir, coordinar, financiar e informar. Por otra parte, no concierne directamente a la supervisión, la supervivencia y el mantenimiento de la institución, pero sí la responsabilidad de asumir el espíritu mismo del liderazgo, apoyando y facilitando la realización de las acciones; incentivando el mejoramiento profesional de su personal y motivando el mejor cumplimiento de las tareas y el logro de las metas fijadas.

La siguiente lista sirve para comparar estas dos funciones:

Dirección	Supervisión
1. Responsabilizarse por la elaboración de la política.	1. Coordinar
2. Representar	2. Evaluar
3. Tomar decisiones de alto nivel	3. Promover la capacitación del personal
4. Asegurar el financiamiento y la asignación de recursos	4. Conseguir información
5. Planificar	5. Tomar decisiones a nivel operativo.
6. Predecir acciones futuras	6. Visitar, cooperar y apoyar en las acciones.
7. Dirigir y controlar	7. Ayudar y orientar
8. Mantener relaciones de cooperación con otras instituciones.	8. Informar
	9. Planificar
	10. Motivar

La Dirección está, primeramente, destinada a formular la política de la institución, la representación de la misma, la provisión y organización de los equipos y materiales, a fin de que el personal pueda cumplir con sus funciones. De un modo general, la "Dirección provee el personal y las condiciones físicas"; la Supervisión garantiza la realización de las actividades y mejora las condiciones en que se efectúan las actividades o tareas en particular, cuidando tanto de los aspectos humanos como materiales". La Supervisión está canalizada a brindar apoyo al grupo de empleados efectuando un trabajo productivo ya sea en agricultura, crédito o educación. La Dirección de una institución tiene el concurso de la Supervisión para lograr que los funcionarios que trabajan en ella alcancen las metas de la institución, garantizando la cantidad y calidad del producto deseado.

Es por ello que hoy en día, la Supervisión es generalmente conceptualizada como un liderazgo que alienta, apoya, incentiva y motiva a todo el personal de la institución, a fin de lograr que se identifiquen con los objetivos que se persiguen; y forme un equipo de trabajo, en un intento cooperativo dirigido a alcanzar los resultados más efectivos de un programa de desarrollo. Por lo tanto, alcanzar los objetivos y las metas que fueron fijadas previamente mediante el compromiso y la dedicación de los miembros de la institución es una de las responsabilidades básicas de la Supervisión.

III. CONCEPTO DE LIDERAZGO

Debido a las consideraciones anteriores es necesario analizar el concepto de liderazgo cuando se tocan las funciones de Dirección y Supervisión, puesto que directores y supervisores forman parte del liderazgo institucional.

Cuando se analiza en la práctica la dinámica de la dirección de una institución, se encuentra que existe siempre un grupo directivo constituído por el personal de mayor jerarquía y antiguedad. Sin embargo, dicho grupo que dirige e influye en la marcha de la institución, normalmente está

centrado en torno a un individuo que ejerce un "liderazgo sobresaliente" y que por lo general es el directivo más influyente, de mayor preparación y de más experiencia.

El liderazgo es esencialmente una "conducta o comportamiento"; es un fenómeno de grupo, donde el grupo y el líder son mútuamente interdependientes.

El Líder es conceptualizado como cualquier individuo que se encuentre efectuando o realizando actos de liderazgo, considerando que liderazgo es definido como "influir sobre otros", o cualquier acto que se traduzca en cualquier acto que se traduzca en cualquier influencia positiva. Por lo tanto, el líder es aquella persona que influye más efectivamente sobre el comportamiento y las actividades del grupo.

De acuerdo a Tannenbaum 1/, el liderazgo es una influencia interpersonal llevada a cabo en una situación dada que se realiza a través de un proceso de comunicación y que está dirigida a alcanzar o lograr una meta u objetivo determinado y específico.

En las organizaciones de tipo formal, la supervisión es básicamente una función de liderazgo. El Supervisor al ser nombrado en calidad de tal, se constituye en líder oficial o formal. Esto no quiere decir que éste sea necesariamente un líder natural, es decir, elegido voluntaria o espontáneamente por el grupo.

El Líder puede realizar una o más de las siguientes funciones:

- Organizar
- Controlar
- Dirigir
- Conducir
- Inspirar
- Informar
- Motivar la acción
- Tratar de satisfacer a los participantes
- Mantener al grupo desplazándose hacia sus objetivos
- Mantener la confianza del grupo.

1/ TANNEMBAUM et. al. Leadership and Organization.

El Liderazgo es un complejo de funciones; estas funciones pueden ser asignadas a diferentes miembros en el grupo. Muy frecuentemente en sociedades tradicionales, muchas de estas funciones son efectuadas por una persona. El liderazgo no está enteramente determinado por las características personales de líder. Los factores situacionales influyen la calidad y la efectividad de la conducta del líder. El liderazgo puede ser considerado como un fenómeno especial nacido de la acción del grupo. El liderazgo se produce u ocurre solamente en el grupo, habiendo ciertas condiciones esenciales para las actividades del líder:

- que exista el grupo;
- la actividad o el trabajo;
- la situación o las circunstancias en las que se realiza la acción.

Es así que la acción del liderazgo está dada por las características del grupo, la tarea que ejecute y las circunstancias en las que se realiza dicha actividad.

1. Interpretación del Fenómeno de Liderazgo

El fenómeno de liderazgo ha tratado de ser interpretado mediante el enfoque y la interpretación de disciplinas diferentes; ya que es un fenómeno complejo que no sólo comprende la interrelación dinámica existente entre el líder y sus seguidores, sino también los factores relacionados con la situación de la actividad que cumple el grupo.

Los principales enfoques del fenómeno de liderazgo son el sicológico, el sociológico y el del comportamiento.

a) Enfoque sicológico

Este enfoque se encuentra fundamentalmente basado en el reconocimiento común de que "el comportamiento o la conducta del individuo es determinada en parte por su personalidad que es única".

Numerosos estudios de investigación trataron de encontrar o establecer relaciones entre las características personales del individuo y el éxito que tenía al efectuar sus funciones de liderazgo, ya sea en su calidad de líder natural o de ejecutivo.

Sin embargo, los contínuos intentos fallidos en encontrar un padrón de características personales de liderazgo generales, condujeron a la conclusión de que "no son sólo las características relacionadas con la personalidad del individuo, las determinantes del fenómeno de liderazgo".

De acuerdo a Lane 1/ las razones por las cuales se dejó de lado el enfoque de la personalidad fueron las siguientes:

- No es la personalidad del líder lo que lo hace importante, sino el rol que desempeña;
- No hay una personalidad de líder generalizada, sino que existe una gran diversidad de personalidades, todas diferentes.
- Muchas de las características personales son tomadas en cuenta para nombrar un individuo en un grupo ejecutivo, pero no para llenar los requerimientos de liderazgo que presenta una situación dada.
- Los requerimientos mínimos relacionados con la personalidad deseada del ejecutivo para un determinado trabajo, pueden ser fácilmente desarrolladas después de que el individuo ha asumido su trabajo.

1/ LANE, W. et. at. Administrative Behavior. New York, MacMillan Co., 1945.

b. Enfoque Sociológico

El liderazgo puede ser entendido mejor en términos de "lo que el líder hace, en lugar de estudiar lo que el líder es". El enfoque y estudio de las necesidades y disposiciones de la personalidad humana cambia hacia el estudio de las características de la situación, es decir, el grupo, los roles e interrelaciones.

Los estudios sociológicos al igual que los sicológicos se encontrarán también con muchas limitaciones. Los primeros trabajos de investigación estuvieron más bien dirigidos hacia el estudio de los fenómenos de grupo, tocándose el liderazgo de manera incidental.

Así por ejemplo, Hemphill 1/ identificó numerosas dimensiones de grupo, como el sentimiento de cohesión dentro del grupo y el tono hedónico (el grado de satisfacción de los miembros del grupo), tratando de correlacionar con el liderazgo que resulte ser más adecuado.

c. Enfoque del comportamiento

Los estudios más recientes sobre liderazgo conciernen con "ambas dimensiones y reconocen que tanto el rol que el líder desempeña, como su personalidad son determinantes de su comportamiento dentro de la organización o el grupo".

Halpin 2/ realizó un estudio sobre la forma de liderazgo que ejercían los comandantes de aviación y describió que los líderes eficientes en su actividad eran aquellos que lograron obtener un alto puntaje en las dimensiones "iniciación de estructura" y "consideración". Estas dos dimensiones fueron definidas de la siguiente manera:

1/ HEMPHILL, J. K. Situational Factors in Leadership. Columbus, Ohio State University, 1949.

2/ HALPIN, A.A. & WINER, L.B. The Leadership Behavior of the Airplane Commander. Columbus, Ohio State University, 1952.

1) Iniciación de estructura.- Se refiere al comportamiento del líder o a la acción del liderazgo que se dirige a delinear las relaciones entre él y los miembros de su grupo de trabajo, esforzándose en establecer padrones bien definidos de organización, canales de comunicación, así como métodos y procedimientos de trabajo.

2) Consideración.- Se refiere al comportamiento del líder que tra a de desarrollar la amistad, la confianza mútua, el respeto y el calor en las interrelaciones entre el líder y los miembros de su grupo de trabajo.

Estos estudios fueron repetidos entre los decanos de facultades con iguales resultados, sirviendo además para poder diferenciar claramente los roles del administrador o ejecutivo y las del líder natural.

2. Diferencias entre las características del Líder y el Supervisor

Considerando que el Supervisor es un funcionario oficial que ha sido nombrado y situado en la estructura orgánica para cumplir funciones decisorias y de liderazgo, difiere en una serie de aspectos con el líder natural, es decir, aquel miembro del grupo que es elegido y seguido por los demás miembros en forma voluntaria y no oficial.

En los organismos de desarrollo agropecuario los decanos, directores, coordinadores y supervisores podrían ser considerados como "líderes oficiales" ya que ellos están sujetos a regulaciones establecidas y reciben sueldo por el trabajo que realizan, a diferencia de los "líderes naturales" que no están sujetos a tales regulaciones de la institución y son generados espontáneamente por el grupo.

En base a las actividades específicas que cumplen estos dos tipos de líderes en la institución, se les puede diferenciar de la siguiente manera:

Líder natural o informal	Líder oficial o ejecutivo
Le concierne más la iniciación del cambio; es modificador del estado de cosas actuales.	Le concierne más mantener la situación existente, que el modificarla o cambiarla. Se le podría ver como a una fuerza estabilizadora.
Primeramente le concierne los fines, metas u objetivos.	Le concierne más los medios.
Deberá tener algunas características de tipo carismático.	No siempre las deberá tener, pero sí las adquiere en su oficina (carisma rutinaria).
Deberá ser consistente primeramente con los intereses del grupo.	Es un hombre intermedio entre los intereses de la organización y los del grupo.
Empieza en una situación circunstancial cuando él mismo empieza a tener seguidores.	Empieza en el nivel en el cual la institución lo sitúa. Es importante debido al trabajo que desempeña.
Esencialmente debe responder a su grupo, es decir, hacia abajo.	Siempre deberá responder a algún superior en jerarquía, es decir, hacia arriba.
Tiene seguidores sin necesidad de ocupar ninguna posición oficial en la organización.	Puede ganar el apoyo de sus subordinados, mediante el soporte que les dé a los líderes de los mismos.
Tiene menor o más corta distancia social entre él y sus seguidores.	La distancia social entre el administrador y sus subordinados es más notoria.
Deberá ser honesto y leal a su grupo en cualquier circunstancia.	Deberá ser leal primeramente a la institución en la cual trabaja.
Su autoridad será en ciertos casos esencialmente irracional, en el sentido de ponerse al frente y forzar los reglamentos.	Su autoridad es esencialmente racional, en el sentido de estar sujeto al análisis y el respeto a las regulaciones y reglamentos de la institución.

Líder natural o informal	Líder oficial o ejecutivo
Efectúa de modo general funciones de tipo social.	Efectúa esencialmente funciones relacionadas con el trabajo en el que se encuentra abocada la institución.
Es seguido porque los miembros del grupo saben que ellos no tendrán los beneficios que buscan a no ser que tengan un liderazgo establecido.	Es seguido porque directa o indirectamente tiene el poder de suspender o retirar de sus funciones a aquellos que rehusan obedecer a sus órdenes.
La base fundamental en la que radica su poder y autoridad es de tipo carismático; ésto seguirá siendo una realidad mientras siga siendo reconocido por sus seguidores y esté en condiciones de satisfacer las aspiraciones de los mismos.	Su poder y autoridad están basados en la autoridad tradicional institucionalizada y sujeta a reglamentos de tipo jerárquicos.
Las decisiones que toman, tienen un considerable grado de iniciativa personal y riesgo.	Las decisiones están basadas en padrones institucionales, y es menor el grado de iniciativa y riesgo que corre.
Generalmente no percibe salario para cumplir o efectuar su rol específico, como líder del grupo.	Por lo general recibe sueldo de la institución en la que trabaja y tiene algún entrenamiento técnico.
Debe tener mucha seguridad en sí mismo y ser consistente en su comportamiento.	No siempre es necesario que un ejecutivo tenga siempre estas características.

Las anteriores diferencias es posible que se encuentren presentes en todos o en algunos casos de liderazgo, pero la prioridad en algunas, el énfasis en otros, será dado por la situación o la circunstancia en la cual esté presente este fenómeno, ya que los patrones de liderazgo varían de acuerdo a la situación.

El Liderazgo es un complejo patrón de rol funcionales, ya que un líder desempeña simultáneamente varios y a la vez diferentes roles, produciendo una verdadera interrelación de roles y funciones.

De acuerdo a Likert 1/ , la reacción del subordinado frente al comportamiento o conducta del ejecutivo siempre depende de la relación existente entre los actos del ejecutivo percibidos por el subordinado y las expectativas, valores y relaciones interpersonales del subordinado.

Esta generalización parece ser válida para todos los niveles de la jerarquía de la organización y para toda clase de instituciones.

Por otra parte, individuos que surgen como líderes en un determinado grupo, a lo mejor pueden o no emerger en un rol similar en otra comunidad, o en otro grupo en la misma comunidad.

IV. NECESIDADES DE SUPERVISION

La intensidad con la que se ejerce la supervisión dependerá de la complejidad con que se realiza el trabajo, ya que normalmente los subalternos demandan mayor atención y ayuda, a medida que el mismo se presenta más complejo y difícil.

Por otra parte, la "supervisión de control intenso" , es decir, una "supervisión estrecha" se presenta como consecuencia de la necesidad de lograr una mayor eficiencia. Sin embargo, una supervisión de este tipo, paradójicamente puede tener efectos adversos en el rendimiento y la productividad, ya que la variable "actividad" parece tener marcada importancia en la relación "estilo de supervisión y eficiencia funcionaria", puesto que en determinadas circunstancias y de acuerdo a la actividad cumplida, una "supervisión estrecha" puede representar una mayor eficiencia de los subordinados, mientras que en otras circunstancias una "supervisión general" parece ser más adecuada, sobre todo tratándose de personal profesional técnico que cumple funciones de tipo intelectual.

1/ LIKERT, R. Op. cit.

Una supervisión estrecha o de intenso control hace más visible o más ostensible el "poder", lo cual se traduce en una especie de "amenaza" para el individuo, creándole tensión, nerviosismo y desarrollando en él una serie de actitudes defensivas y de agresividad, generándose conflictos que derivan en cambios, traslados y renuncias del cargo.

Consecuentemente, el gran dilema del director y/o supervisor es cómo mantener el control sin dejar que el mismo se convierta en una amenaza que vaya en desacuerdo de la iniciativa, creatividad y productividad de los subordinados.

Una posible alternativa de solución es el de utilizar procedimientos de tipo "impersonal" y pueden ser aplicados de un modo general a todas las personas en diversas circunstancias, tal es el caso de los reglamentos.

Los reglamentos ayudan a proteger al individuo de las excesivas demandas que pueden ser formuladas por el Supervisor o Director, puesto que establecen límites de autoridad. Por otra parte, los reglamentos eliminan las tensiones en el sentido de permitir al supervisor demostrar que él no ejercita arbitrariamente su poder personal. Sin embargo, los reglamentos no alcanzan a prescribir las demandas formales que son hechas a los subalternos por sus superiores, donde se especifican asuntos concretos en relación a cada uno en particular.

El uso de reuniones de personal, para anunciar cambios o nuevas regulaciones, es también otro método menos personal y agresivo, que por ejemplo, el llamar a un subalterno a la oficina privada del jefe y transmitirle órdenes, en comparación a que los subalternos tengan una mínima visión de las "relaciones de poder", es decir, del grado del verdadero poder que se puede ejercer sobre ellos para lograr mayor rendimiento en el trabajo que realizan. El uso de las relaciones no personales deberá ser cuidadosamente controlado a fin de poder el peligro de que los supervisores pierdan el control de la situación o pierdan el respeto de sus subordinados.

Mediante el diagrama simplificado, Gouldner 1/, esquematiza esta relación:

Necesidad de control
↓
Uso de métodos impersonales
↓
Poca visibilidad de las relaciones de poder ⟶ Bajo nivel de tensiones interpersonales

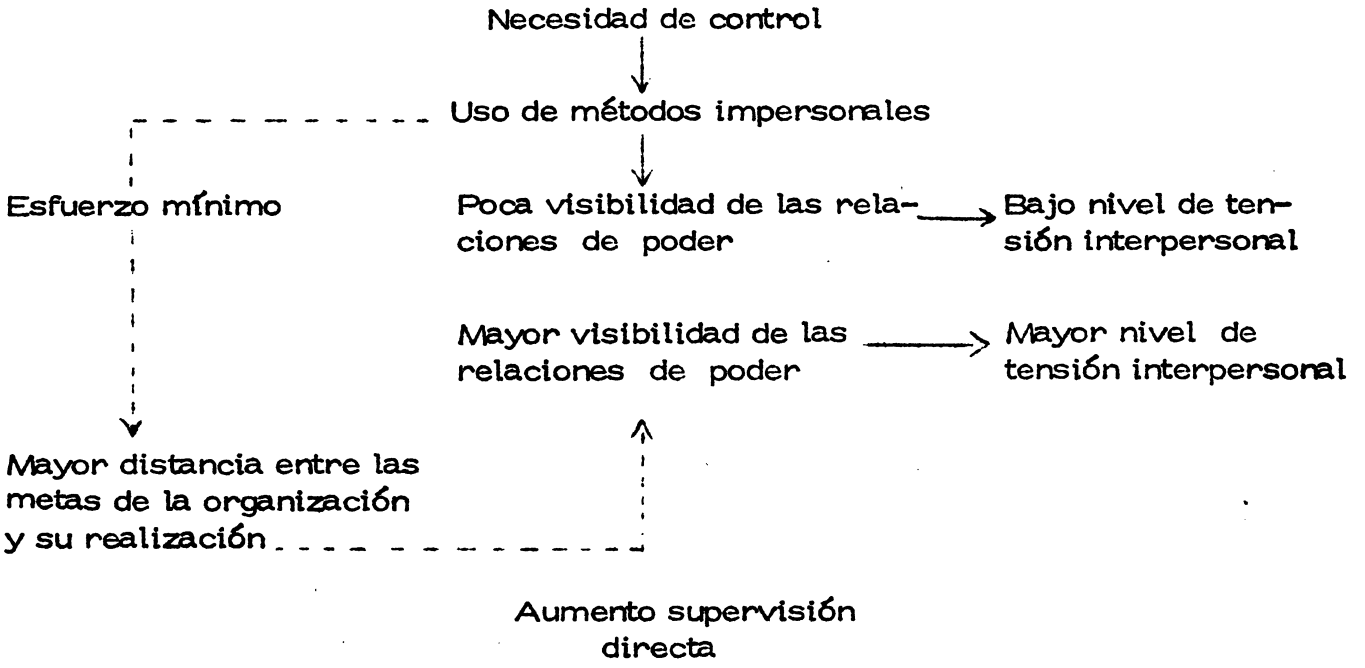
Una lógica implicación del uso de métodos generales de relación impersonales es que describen o establecen lo "mínimo" que se espera del comportamiento o la conducta de las personas en la organización. Pero si todas las personas actúan con este criterio "mínimo", será dudoso el que la organización alcance la realización de sus metas.

El hecho de que los reglamentos demandan una "acción mínima", hace difícil exigir un esfuerzo o un trabajo mayor en forma oficial, ya que un trabajo dinámico y efectivo que trate por todos los medios de alcanzar exitosamente las metas fijadas, requiere siempre de una dedicación y un mayor esfuerzo que aquel que tan solo indican las regulaciones.

Desde este punto de vista se puede pensar que los reglamentos tienden a aumentar la distancia entre las metas fijadas por la organización y la posibilidad de lograr la realización de las mismas.

Por lo tanto, a medida que esta distancia se acreciente, la necesidad de emplear métodos de supervisión directa o personal se hace mayor. Cuando ésto sucede, el "uso del poder" se hace más visible, las relaciones interpersonales se intensifican, el uso de reglamentos impersonales disminuye y el control directo se acrecienta. Gouldner ilustra esta relación de la manera siguiente:

_/1 GOULDNER, A. Organizational Analysis. In Sociology Today. R. K. Merton. Free Press, 1959.



EL ROL DEL SUPERVISOR EN LAS ORGANIZACIONES DE DESARROLLO AGROPECUARIO

De un modo general las funciones de supervisión implican en mayor o menor grado un cierto control sobre el personal, causan frecuentemente susceptibilidades, conflictos, tensiones, etc., contribuyendo a que el Supervisor sea visto como un elemento conflictivo, unas veces aborrecido y otras adulado.

El Supervisor debido a la naturaleza de sus funciones es un individuo que generalmente se encuentra entre dos fuerzas: aquellas generadas por sus superiores en jerarquía y las que necen en los niveles subalternos.

Analizando la anterior circunstancia, Davis 1/ considera cinco puntos de vista de rol del supervisor en la organización:

1/ DAVIS K. Human relations at wor . Arizona State University, McGraw-Hill, 1967.

Hombre Llave		Ejecutivo de Alto Nivel ↓ ↑ Supervisor ↓ ↑ Trabajadores
Hombre Marginal	Supervisor	Ejecutivo de Alto Nivel ↓ ↑ Trabajadores
Hombre Intermedio		Ejecutivo de Alto Nivel ↓ Supervisor ↑ Trabajadores
Un Trabajador más	Trabajadores	Ejecutivo de Alto Nivel ↔ Supervisor
Especialista en Relaciones Humanas	Staff	Ejecutivo de Alto Nivel ↓ ↑ Supervisor ↑ (Humano) ↓ Trabajador (Técnico)

1. El Hombre Llave

El toma decisiones, controla el trabajo, interpreta la política y en general es el hombre llave en el proceso de realizar. Es quien representa al director o gerente ante los trabajadores; así mismo representa a los trabajadores ante el director. El Director llega a conocer a sus empleados a través del supervisor. El es pues un hombre esencial, ya que por su intermedio van los canales de autoridad y comunicación, pudiendo en ciertos casos bloquear cualquier comunicación o asunto que vaya de arriba hacia abajo y viceversa.

2. El Hombre Marginal

Es un concepto sociológico y se refiere al hecho de que el supervisor es dejado fuera o al margen de las actividades que puedan influenciar o afectar el funcionamiento de su departamento. No aceptado por el gerente o director, ignorado por el personal (staff) y no considerado como miembro de los trabajadores, el supervisor prácticamente es el hombre que camina solo.

El gerente y los especialistas toman sus decisiones y dan instrucciones directas; su rol de mantener relaciones laborales es prácticamente de tipo pasivo.

3. El Hombre Intermedio

Se encuentra entre fuerzas contrapuestas del gerente y los empleados.

El gerente tiene un grupo de expectativas para él; espera que el supervisor mantenga la disciplina de sus empleados, controle la producción

y lleve adelante los planes de la institución. Asimismo, demanda lealtad y máximo esfuerzo, así como una actitud esencialmente de tipo técnico y orientada a lograr mayor producción.

Por otro lado, los empleados también esperan que el supervisor sea bueno, que los mantenga lejos de problemas, que represente e interprete ante la gerencia sus necesidades y deseos, y sea leal a los mismos.

Este tipo de supervisor es una víctima de la situación; por lo general se siente inseguro en relación a los empleados como también en sus relaciones con sus superiores.

4. Un Trabajador Más

Es, primeramente, un trabajador o un empleado; se siente fuertemente identificado con ellos.

Las posibles causas pueden ser: a) creer o sentir que no tiene bastante autoridad, y hace esencialmente trabajo operativo que le es ordenado en detalle; b) se considera fuera del grupo de ejecutivos, no tiene status de ejecutivo y sus actitudes y forma de pensar y actuar son más de un trabajador que de un directivo.

5. Especialista en Relaciones Humanas

La gerencia considera que el rol del Supervisor es fundamentalmente el de mantener las relaciones humanas. Prácticamente él actúa como un verdadero especialista en relaciones humanas, y es un integrante más del staff. En general, él no tiene formación de tipo técnico y las instrucciones y control de la producción están básicamente en las manos de los miembros del staff técnico. Su función es primordialmente atender los aspectos humanos de los empleados.

V. EL LIDERAZGO Y EL CLIMA INSTITUCIONAL

Las funciones de dirección y supervisión en el contexto de los organismos públicos de desarrollo agropecuario deberían traducirse fundamentalmente en un "liderazgo de tipo democrático" , debido al hecho de que el liderazgo constituye un "proceso colectivo" en el cual se facilita y alienta la participación plena de los miembros de la organización en el manejo institucional y a su vez se asignan diversas funciones decisorias entre los miembros de un grupo directivo.

Este enfoque es plenamente justificable debido al hecho de que las organizaciones de desarrollo del sector agrícola están básicamente constituídas por profesionales-técnicos, muchas veces especializados y pertenecientes a múltiples disciplinas. Esta circunstancia demanda de una gestión de características muy particulares.

La Dirección y Supervisión tienen dos campos de acción muy importantes: por un lado el desarrollo interno de la organización, y por otro, el manejo de sus relaciones con otras instituciones y con el medio ambiente en general. Debido al carácter de estas dos funciones básicas, el liderazgo debe caracterizarse por su competencia tanto en el terreno técnico como en el político.

La gestión realizada por los directores y/o supervisores, así como el estido de liderazgo imperante, tienen marcada repercusión en el "clima institucional", es decir, el medio ambiente de la organización.

El clima de una organización no es constante o fijo, sino que varía contínuamente de acuerdo al estilo de liderazgo que tenga el personal directivo, siendo ellos los que en una u otra forma, no sólo crean el clima sino que pueden alterarlo haciéndolo propicio al trabajo o desfavorable para el trabajo constructivo y la eficiencia funcionaria.

Ellos generan el clima de la institución a través de su conducta y la forma como cumplen su rol, por ejemplo:

a) La participación que dé al personal en la conducción de la institución;

b) La manera en que llevan a cabo sus responsabilidades;

c) La forma en que se relacionan con los otros miembros de la organización en los diferentes niveles de la jerarquía;

d) La especialidad de los conocimientos que trae consigo y la experiencia ganada en otras actividades.

e) La forma en que ve sus responsabilidades en relación con los otros miembros y la organización, ya que el ejecutivo o líder para ser efectivo deberá adaptar su comportamiento a las expectativas, valores y aspectos humanos de aquellos con quienes se interrelacionan en el trabajo.

f) El sincero interés que muestra por el mejoramiento y desarrollo de su personal.

Si bien las funciones de dirección y supervisión de una institución dada se presentan como un "proceso adaptivo y relativo" a cada situación, también están básicamente dirigidas a lograr una productividad alta, así como un funciona miento efectivo de la institución como un todo; ésto estará lógicamente acondicionado al estilo de Dirección y Supervisión empleado por los ejecutivos; estilo éste que puede tener dos orientaciones generales:

a) La Dirección orientada hacia los empleados, que pone énfasis en considerar los aspectos humanos de los mismos.

b) La Dirección orientada hacia la producción, que se base en obtener mejores resultados, mediante el uso de mejores métodos, manteniendo a los empleados constantemente atareados y ejerciendo presión para obtener mayor rendimiento en el trabajo. Aparentemente

se puede asumir que un buen ejecutivo será aquel que tenga la habilidad de combinar estos dos enfoques, es decir, aplicando un estilo que esté orientado simultáneamente a considerar tanto los aspectos humanos como los de producción.

Es importante anotar que la efectividad de una Dirección y Supervisión de "tipo general" (aquellas que no efectúa una supervisión y control estrecho e intenso del empleado) y orientada hacia los aspectos humanos de los empleados, requerirá el que se cumplan las siguientes condiciones:

a). El que los empleados estén compenetrados del funcionamiento de la institución, así como de sus funciones y responsabilidades;

b) Que conozcan los recursos de lo que pueden disponer y las limitaciones que imponen sobre su manejo;

c) Conocer el rol y las funciones de los otros miembros de la organización para predecir la acción de los mismos y entender qué es lo que se espera de él;

d) Saber dónde, de quién y cuándo puede solicitar orientación y ayuda; y

e) Que se encuentren técnicamente actualizados y aptos para efectuar su trabajo de manera eficiente.

Si los empleados trabajan practicando las modalidades antes anotadas, será imprescindible que ellos se compenetren y acepten los objetivos y metas que persigue la institución, y que al mismo tiempo satisfagan la demanda de iniciativa y creatividad que caracteriza una atmósfera de "expectativas" como la que predomina en una institución con una administración orientada hacia los aspectos humanos de los empleados y donde no se practica un tipo de supervisión estrecha.

****

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS - OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Oficina en el Perú

CONCEPTO SOBRE EL PROCESO

DE

TOMA DE DECISIONES

Dr. Luis Antonio Mendoza Morató
Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural

Octubre, 1977

I. CONCEPTOS SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

La función principal o central de un Directivo (rector, director, jefe) es dirigir y controlar el proceso de toma de decisiones. Tomar decisiones es sinónimo de gerentar o administrar.

La palabra decisión, implica elegir o juzgar conscientemente .

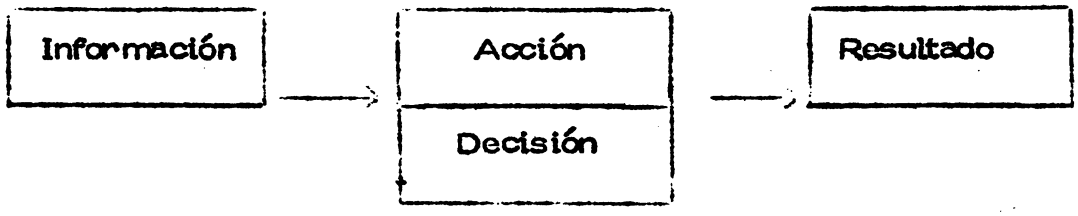
La toma de decisiones constituye un proceso que consiste en seleccionar un curso de acción entre dos o más alternativas disponibles, ya que la palabra decisión implica el juzgar o seleccionar conscientemente.

El proceso de toma de decisiones constituye una actividad mental que se efectúa en determinado contexto y está siempre dirigido hacia alguna finalidad específica.

Por lo tanto, el proceso de toma de decisiones implica el considerar los siguientes elementos:

- dos o más alternativas o cursos de acción
- selección de una alternativa
- determinado propósito a ser alcanzado

Elementos que pueden ser adecuados en la siguiente forma:



Cada decisión tiene un resultado. Si se lograra visualizar el resultado con cierto grado de anticipación, podría hablarse de una decisión tomada bajo condiciones de racionalidad.

En el campo de la administración, desafortunadamente, solo en muy contadas oportunidades, se puede tener cierto grado de certeza, cuando se decide algo. Por lo tanto, el tomar decisiones implica la necesidad de asumir cierto riesgo, debido a las condiciones en que se opera. Podría decirse que la diferencia entre un ejecutivo con éxito y aquel que no lo tiene, radica principalmente en la capacidad del primero de tomar las decisiones mas adecuadas.

Un ejecutivo en su diario quehacer, debe tomar constantes decisiones en torno a los asuntos de su incumvencia y a su vez transmitir instrucciones u órdenes en relación a los mismos. Por lo tanto, deberá tomar decisiones que adquieren diferente grado de importancia, según sea el asunto o problema. Habrán decisiones que pueden ser tomadas rápidamente, otras que demandan un mayor análisis, y algunas que requieren de tiempo e información complementaria.

II. DIMENSIONES DEL CONCEPTO

Analizado el concepto de toma de decisiones, dos aspectos del mismo son claramente identificables: el del proceso y el aspecto de la decisión.

EL PROCESO

El concepto de proceso es entendido como "la acción de ir continuamente a través de cada sucesión de actos, eventos o etapas de desarrollo ".

La naturaleza del proceso o de la manera en la cual es llevada, y la clase de información empleada son determinantes de la calidad de las decisiones.

LA DECISION

De acuerdo a Jones* , decisión es definido como "un curso de acción elegido por el que decide como el medio más efectivo existente, a su disposición, para el logro de una o más metas determinadas para la solución del problema que lo preocupa ".

EL QUE DECIDE

Otra dimensión del concepto, está dada por el que toma las decisiones. Algunas actividades de toma de decisiones son hechas individualmente, mientras que en otras lo realiza el grupo de individuos.

El adagio de que " dos cabezas piensan mejor que una" es una expresión de que el grupo puede tomar decisiones superiores a las tomadas por un solo individuo.

Manley Howe, Jones. Executive Decision-Making. Homewood ,I 11: Richard D. Irwin. Inc. 1957.

Lo anterior cobra mayor validéz, sobre todo cuando el que debe tomar decisiones se enfrenta con situaciones en las que no dispone de medios para visualizar las decisiones, y cuenta tan solo con limitada o deficiente información, no quedándole otro recurso que lograr la participación del grupo para tomar decisiones más racionales.

Por otra parte, en el proceso de toma de decisiones se pueden también considerar las siguientes dimensiones:

1. El Nivel de generalidad o abstracción al cual puede ser concebida la decisión que se tome.
2. El ámbito interno o externo afectado por la decisión.
3. El período de tiempo para el cual la decisión tomada tendrá duración.
4. El tiempo disponible para tomar la decisión.
5. La tensión o presión externa o interna existente a tiempo de tomar la decisión.

La combinación de las 5 dimensiones anteriores, hace factible el poder distinguir los siguientes tipos básicos de decisiones:

a. Toma de decisiones como la formulación de objetivos y metas.

b. Toma de decisiones como la formulación de medios y procedimientos para el logro de metas y evaluación de realizaciones.

c. Toma de decisiones en la rutina administrativa, es decir, la aplicación de políticas y procedimientos a la situación en general.

III. LOS HECHOS Y VALORES EN LAS DECISIONES

Toda decisión envuelve dos clases de elementos: los "hechos" y los "valores".

Las proposiciones sobre los hechos son las declaraciones sobre los diferentes aspectos del mundo observable y la forma en que éste funciona. Las proposiciones sobre los hechos de un modo general pueden ser constatadas para determinar si son verdaderas o falsas y qué interpretación se puede sacar de las mismas en relación al mundo actual. Sin embargo, las decisiones no son simplemente una proposición sobre un hecho, sino que también tienen un elemento de "valor" o "ético" que involucra un concepto con valor filosófico. El problema de si "una decisión", sea correcta o incorrecta, se resuelve por sí misma, ya que los términos de valores morales no pueden ser reducidos o transformados tan solo a "términos de hechos".

Para determinar si una proposición es correcta, ésta deberá ser comparada directamente con la experiencia o deberá ser relacionada mediante razonamiento lógico con otras proposiciones, que puedan ser comparadas con la experiencia.

Pero las proposiciones sobre los hechos reales, no pueden tampoco derivar de las proposiciones éticas mediante el proceso de razonamiento, ni tampoco las proposiciones éticas podrán ser comparadas directamente con los hechos.

No hay manera en que se pueda determinar si una proposición ética es correcta o no, empírica o racionalmente.

Desde este punto de vista, si una sentencia declara que algún estado de cosas "debería ser" o que es "preferible" o "deseable", la frase no podrá ser considerada ni correcta ni incorrecta, puesto que no expresan ni verdad ni falsedad.

Cuando se hacen o se toman decisiones, no es la decisión misma la que es evaluada, pero sí puramente la relación de hecho que se sostiene o afirma entre las decisiones y su finalidad.

Por ejemplo: si se consideran dos frases: 1) "lograr efectuar una sorpresa"; 2) "las condiciones de la sorpresa están supeditadas al tiempo y lugar donde se realiza la batalla", la primera frase contiene un imperativo o elemento ético que no es ni verdadero ni falso; la segunda frase es puramente de "hecho". Las frases anteriores muestra que las más de las proposiciones éticas se encuentran mezcladas con elementos de hecho.

Para que una proposición ética sea útil para tomar una decisión racional se requiere:

1. que los valores tomados como un objetivo de una organización sean bien definidos, de tal manera que el grado de realización, en cualquier situación, pueda ser evaluada;
2. que sea posible el figurarse las posibilidades de que una determinada acción logrará estos objetivos.

El significado general que se ha dado a la palabra hechos no quiere decir que somos capaces de determinar anticipadamente si estos hechos son falsos o verdaderos. Es aquí donde el juzgar entra a jugar un papel determinante y a dar un determinado valor al hecho observado.

El proceso de evaluar una "proposición de hechos" es muy distinto del proceso de "validar un juicio de valor". El primero es valedero por su acuerdo con los hechos y el segundo por el punto de vista humano .

Al realizar decisiones administrativas es continuamente necesario el seleccionar entre premisas de hechos, sin saber en definitiva si las mismas son falsas o verdaderas, y que frecuentemente no pueden ser determinadas con certeza, en base a la información disponible y el tiempo disponible para tomar dichas decisiones.

IV. MODELOS DE TOMA DE DECISIONES

Un análisis del proceso de toma de decisiones indica la secuencia sistemática de ciertas etapas que varian en número, dependiendo del grado de detalle con que es hecho el análisis. Los modelos anotados a continuación pueden ser como una ayuda para poder asistir a quien toma las decisiones, en el ordenamiento de sus acciones, a fin de que pueda tomar decisiones más racionales.

1. Así, Gross* menciona tres etapas:

   a. buscar alternativas ;

   b. pensar en las consecuencias de cada alternativa ;

   c. seleccionar una de las alternativas.

2. Modelo clásico:

   - Asumir que el problema está definido.
   - Sentar una serie de alternativas.
   - Diagramar para cada alternativa las posibles consecuencias que afectan cada alternativa.
   - Determinar el grado de precisión con el que se conoce cada consecuencia .
   - Determinar el monto de riesgo que conlleva cada consecuencia .
   - Evaluar cada alternativa .
   - Elegir la más conveniente .

---

* Irma H. Gross, E.N. Crandall, Management for Modern Farm Families. New York, Appleton - Centuray-Crofts, Inc, 1954 p.21.

3. Modelo práctico :

- Localizar y definir el problema (para lo cual se requiere conseguir la mayor información posible).
- Analizar el problema
- Desarrollar alternativas de solución (se puede efectuar con la participación de otros).
- Decidir por la que se considere como la mejor.

4. Modelo de Jones*:

Hace la lista de 6 fases que constituyen el proceso de toma de decisiones :

- Identificación del problema.
- Obtención de la información necesaria.
- Formulación de posibles alternativas de solución.
- Evaluación de dichas alternativas.
- Selección de la más apropiada.
- Determinación de una estrategia para su realización.

El valor práctico de la utilización de los modelos en la toma de decisiones, radica principalmente en que hace factible el ordenamiento de factores para su respectivo análisis.

---

* Manley Howe Jones, op. cit.

V. TOMA DE DECISIONES EN LA INSTITUCION U ORGANISMO

La Institución debido a su condición estructural, asigna un rol a cada uno de sus miembros, en el cual se especifican valores, hechos y alternativas particulares en las que deben basarse las decisiones que toma.

La descripción del cargo para cada funcionario en la organización, por lo general, especifica el ámbito y la naturaleza de sus obligaciones y tareas, asignándole una determinada autoridad; ésto es, señalándole qué cargo en la organización tiene mayor autoridad jerárquica y poder que el suyo para tomar mayores decisiones.

Las decisiones tomadas por los superiores son aceptadas por los subalternos, aunque las mismas están lejos de ser consideradas como óptimas, debido al principio de jerarquía y autoridad que demandan respeto y obediencia.

Por lo tanto, cada funcionario en la organización, tiene un determinado ámbito o campo perfectamente limitado, en el cual puede tomar decisiones.

Quienes ocupan cargos directivos usualmente toman continuamente "decisiones de tipo rutinario", sobre aspectos tanto administrativos como técnicos, debido a estar familiarizados con ciertos asuntos relacionados con las operaciones que cumplen sus unidades, y por la posibilidad que tienen de visualizar las consecuencias de dichas decisiones.

Sin embargo, cuando las decisiones son más complejas y de resultados difíciles de prever, es recomendable que las mismas se tomen en equipo. En el caso de los organismos de Servicio del Sector que nos ocupa, es preferible que las decisiones en lugar de ser tomadas por un solo individuo, sean más bien tomadas en consulta con los demás miembros de la unidad, puesto que se trata de personal profesional-técnico, con conocimientos especializados, experiencia, e identificado con la problemática del campo en el que trabaja.

Esto contribuiría en mucho a tomar decisiones en base a mayor información, analizar mejor la situación y las alternativas, y visualizar con mayor claridad las consecuencias e implicaciones de las decisiones tomadas.

De aquí la posibilidad de la participación del grupo como mecanismo en el proceso de toma de decisiones.

1. Los pequeños grupos en relación a la toma de decisiones

   En relación a la acción de los pequeños grupos en la toma de decisiones, se considera que los pequeños grupos que generan las alternativas de solución al problema, hacen mejores decisiones que cuando se les proporciona una lista con alternativas de solución, ya que, en general, numerosas alternativas demandan "mayor trabajo analítico", asumiéndose que es este esfuerzo el que conduce a tomar buenas decisiones.

Por otra parte, la toma de decisiones en asuntos que tienen alto grado de riesgo, realizada en pequeños grupos, hace posible el tomar decisiones menos riesgosas porque la responsabilidad es compartida.

Por otra parte, si se considera el aspecto de la jerarquía individual entre los componentes del grupo, indica que en un grupo con jerarquías diferentes, las sugerencias dadas por los de mayor jerarquía son más frecuentemente aceptadas, que aquellas de las de menor jerarquía, aún cuando dichas sugerencias sean buenas.

También se debe considerar el aspecto de la disonancia cognitiva (conflicto entre dos o más conocimientos); cuanto más grande sea el número de alternativas entre las cuales la persona debe escoger, y cuanto mayor sea la diferencia entre las alternativas, tanto mayor será la disonancia posterior a la decisión.

Al considerar los pequeños grupos, se hace necesario el considerar el fenómeno del liderazgo, puesto que el líder y el grupo se integran mutuamente. Por lo tanto, el liderazgo influye en las decisiones del grupo.

2. <u>El factor liderazgo en la toma de decisiones</u>

En relación al estilo de liderazgo ejercido por el líder en los pequeños grupos, en oportunidad de tomar decisiones, se determinó que :

- cuando el liderazgo es de tipo autocrático, el grupo por lo general aprueba la alternativa presentada por el líder ;
- cuando el liderazgo es participatorio, el líder presenta su opinión y el grupo discute la misma y toma la decisión ;
- en cambio un liderazgo democrático, primero se genera una discusión en torno al problema, luego el líder da su opinión, que también es discutida y analizada, para después tomar una decisión conjunta ;
- finalmente, cuando el líder actúa tan solo como un "moderador", el grupo toma la decisión, actuando el líder nada más que como orientador de los debates.

VI. TOMA DE DECISIONES-ESQUEMA DE CLASIFICACION

Si se considera la necesidad de tomar una decisión en relación con un asunto determinado, pueden considerar o suceder los siguientes hechos:

1. Componentes

   a. Tipo de problema o actividad

      1) Se toma una decisión mediata o,

      2) Se establece un procedimiento especial para tomar la decisión o,

3) No se toma ninguna decisión o,

4) Se recolecta e intercambia mayor información en relación al problema y se analiza.

b. Naturaleza del problema o actividad que se puede presentar

5) Mantener la organización en statu-quo.

6) Introducir un cambio en la organización.

7) Asuntos financieros y presupuestarios.

8) Asuntos relacionados con las conexiones con otras Instituciones.

9) Relaciones con el plan, programas, proyectos, etc.

10) Asuntos del personal profesional.

11) Asuntos relacionados con la audiencia.

12) Otros.

c. Personaje central en relación al problema planteado

Nivel de autoridad

13) Directorio

14) Rector o Gerente

15) Directores o jefes departamento

16) Directores o jefes unidades

Nivel de poder

17) Más bajo

18) Del mismo nivel

19) Más alto

d. Origen del problema o actividad sobre el que se está decidiendo

20) Superior

21) Del compañero

22) Del subordinado

23) De fuera de la organización (otras Instituciones afines).

24) De la audiencia.

e. Método de transmisión utilizado

25) Personalmente

26) Por teléfono

27) Por escrito

f. Respuesta al estímulo

28) Solicitado

29) No solicitado

2. Toma de decisiones.- El Proceso que puede aplicarse en relación a un determinado problema

g. Tratamiento del problema

30) Se demora el tratamiento si el problema es muy complejo y la decisión que se tome tendrá graves implicaciones futuras.

31) Se refiere o se pasa el problema a otro funcionario o,
superior
colega
subordinado
a otro de fuera de la organización

32) Se toma una decisión inmediata o,

33) Se sigue la orientación o liderazgo de él, o,
superior
colega
subordinado
otro de fuera de la organización

34) Se aplica un procedimiento para tomar decisiones.

3. Resultado , Implementación de la decisión

35) Información sobre la decisión (quién y porqué método)

36) Realización de la decisión (quién y cómo)

37) Control (se pide o demanda respuesta)

38) Incentivos (recompensas y sanciones)

VII. RACIONALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

La racionalidad en la toma de decisiones implica tener un conocimiento amplio y detallado de todos los elementos, factores, causas y consecuencias en relación a un evento o problema determinado. Sensiblemente, en la vida diaria no siempre un directivo dispone de información completa y frecuentemente más bien la información obtenida es incompleta y muchas veces falsa, disponiéndose de poco tiempo para tomar la decisión y generalmente, bajo tensión causada por presiones del ambiente en que se trabaja.

Por lo tanto, las decisiones que se toman son a veces un tanto basadas en estimaciones o suposiciones, obteniéndose consecuencias futuras inesperadas, algunas veces buenas y otras malas. Es así que, el conocimiento por parte de los Directivos de los factores que pueden influenciar sobre el resultado de una decisión, siempre es limitado, lo cual frecuentemente conduce a tomar decisiones un tanto aventuradas.

VIII. FACTORES QUE CONDUCEN HACIA LA IRRACIONALIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES

1. La no anticipación de las consecuencias de la alternativa que se elige

La posibilidad de predecir las posibles consecuencias de una determinada alternativa estará estrechamente relacionada con el volumen de información con que se dispone, en relación con cada alternativa presente; así con la validez de dicha información.

Esto ayudará a poder efectuar un sondeo de la situación, y contribuirá a que se puedan anticipar con cierto margen de precisión las consecuencias de la elección de cierta alternativa. Una acción contraria representaría "el ir con los ojos vendados" en una dirección incierta.

2. El elegir decisiones satisfactorias en lugar de óptimas

Será necesario el esforzarse por tratar de llegar a tomar decisiones de tipo "óptimo" en relación al problema, a fin de que si no se alcanza este nivel en toda su plenitud, por lo menos se habrá intentado un mayor grado de eficiencia.

3. El encontrarse satisfecho con solo "un limitado número" de alternativas, de entre las cuales se deberá elegir

Cuanto mayor sea el acopio de información que se obtenga, en relación a un problema, posiblemente será mayor al número de alternativas disponibles de entre las que se puede elegir. Es por ello que no solo deberá hacerse un esfuerzo por lograr mayor información, sino porque la misma sea rica en datos tanto cuantitativos como cualitativos.

4. El prestar mayor atención por cosas que "se pueden ver" y no escudriñar los factores que las constituyen

Existe la tendencia de decidir por cosas que se pueden conceptualizar fácilmente -aquello que se ve con los ojos de la imaginación- lo cual muchas veces simplifica

el problema y evita el que se haga un análisis sereno que conduzca a considerar los factores que constituyen el mismo. Un mayor conocimiento, y si fuera posible un control de estos factores, implicaría el que las decisiones se tomen conociendo no solo los hechos sino los componentes y las cargas que constituyen las mismas.

5. La tendencia de ver sólo los hechos simples

Frecuentemente las decisiones se toman tratando de elegir entre hechos simples -aquellos cuyas alternativas se presentan como un "si" o un "no". Siendo necesario el esforzarse también por considerar hechos complejos, que si bien requieren de mayor tiempo y análisis, tal vez conduzcan a decisiones más reales y positivas.

6. La tendencia a ver las cosas sólo de una manera positiva

Será importante el considerar también el aspecto negativo que todas las cosas tienen, y no sólo concretarse a ver el aspecto positivo de las mismas. Esto estará indudablemente supeditado a múltiples factores, especialmente de tipo emotivo, siendo necesario el que haya cierta frialdad para ver imparcialmente tanto el lado positivo como el negativo de toda decisión.

7. La tendencia a considerar a ver las cosas en forma global

Por múltiples razones, existe la fuerte tendencia a ver o considerar las cosas en forma global, sin diferenciar las partes que la componen, es decir, tomando sólo en cuenta una especie de padrones , y no analizar en datalle sus componentes. Esto lógicamente estará supeditado a la posibilidad de obtener mayor información, de disponer de más tiempo y también de la capacidad analítica del que está tomando las decisiones.

8. La tendencia a proyectar los propios valores y actitudes en las decisiones

En menor o mayor grado deben, indudablemente, estar presentes los valores, creencias y actitudes de los llamados a tomar una decisión; pero sí será deseable que en lo posible se haga un esfuerzo para que los mismos no se proyecten en las decisiones, y más bien se vea y se analice la realidad de las cosas, de manera impersonal.

IX. FACTORES (MEDIO) AMBIENTALES

También es de utilidad el considerar algunos de los factores que inciden en la toma de decisiones y que tienen las siguientes dimensiones:

1. Ambigüedad

Se refiere a que frecuentemente los problemas no están claramente definidos y que sólo se hace un enunciado del mismo , en lugar de describirlo con claridad específica ;

ésto da cabida a que exista una ambiguedad en la interpretación de los mismos, lo cual lógicamente influye desfavorablemente en la toma de dicisiones.

2. Multiplicidad de factores

El mundo es complicado y son múltiples los factores que constituyen sus problemas.

Será siempre mejor el usar una imagen simplificada del mismo, basada en todos aquellos factores que aparecen más cruciales, a fin de que ayuden a hacer más claras las decisiones.

3. Heterogeneidad

Se refiere a que cada individuo, grupo o subgrupo, tiene su propio modo de percibir el mundo y sus problemas.

4. Factores que interfieren la toma de decisiones

Al efectuar la toma de decisiones, se presentan una serie de factores que interfieren o influyen en ella; los que se presentan más frecuentemente son los siguientes :

a. El factor de los prejuicios

Se refiere a la presencia de tendencias particularistas, intereses creados, visiones parciales y otras inclinaciones que influeyen o perjudican la selección de las alternativas.

b. La persona con nivel educativo más alto

Frecuentemente se presenta el problema de que en el grupo en que se discuten las alternativas, para tomar una determinada decisión, hay una persona que tiene mayores conocimientos que las otras, lo cual hace que sea ella la que influya con sus puntos de vista o que limite o anule la participación de las otras personas.

c. La disonancia

Se refiere a los problemas de tipo sicológico que se presentan en las personas que deben tomar una determinada decisión, como consecuencia de un conflicto que se produce en sus conocimientos.

d. La distorsión en el mensaje

La distorsión puede ser producida no sólo por la persona que da el mensaje, sino también por la que recibe el mismo; ya que el factor de la "percepción está presente en el proceso de la comunicación". Muchas veces el mensaje puede estar claramente construído, y su contenido preciso, pero la persona que lo recibe puede percibirlo de diferente manera y darle una interpretación diferente al significado que trató de impremirle el que comunicaba.

5. El uso de diferentes criterios de evaluación en la selección de las alternativas.

Se refiere a que frecuentemente se presentan criterios diferentes, como también criterios contrapuestos, para juzgar o

evaluar las alternativas presentes en relación con una decisión que deberá ser tomada. Esto conduce a que muchas veces se pierda la claridad deseada para vislumbrar las consecuencias, o que se inclusionen en una diversidad de campos que posiblemente complicarán el proceso.

X. ARBOL DE DECISIONES

El propósito fundamental de los árboles de decisiones es el poder determinar la relación entre las alternativas de cursos de acción que existen y los objetivos. Para ello, los objetivos y eventos deberán ser claramente definidos y si es posible, expresados en términos cuantitativos.

Una ayuda en el proceso de toma de decisiones es el "árbol de decisiones", que podría ser considerada como una herramienta que permite visualizar los diferentes cursos posibles de acción y cuantificarlos mediante la utilización de resultados financieros. A cada decisión le siguen obviamente resultados y como estos resultados son eventuales, tienen diferentes posibilidades de ocurrir, al incorporar entonces estas "posibilidades" de eventos que suceden, se puede determinar la decisión más aconsejable y racional. Es posible, entonces, de manera gráfica, establecer las alternativas, los beneficios de cada una de ellas, los riesgos inherentes, los objetivos y las necesidades de información adicional para la toma de decisiones.

1. Ejemplo de la Formación de un Arbol de Decisiones

El Director de Investigación Agrícola, considera que existe la necesidad de capacitar-especializar a uno de sus técnicos en el campo de la Biometría, a nivel de M.S

Previa consulta con los miembros de su unidad, eleva él mismo una solicitud al Departamento de Capacitación, habiéndose decidido el capacitar a nivel de posgrado al funcionario propuesto, el mismo que fue seleccionado de acuerdo a los estándares de la institución.

Una vez tomada la primera decisión que fue la de aprobar la capacitación del investigador, fue necesario el decidir si dicha capacitación sería hecha en el Perú o en el exterior.

Se consideraron los siguientes aspectos :

a. La no existencia en el país de un centro o universidad donde realizar la especialización al nivel deseado, decidiéndose no realizar la capacitación en el país sino en el exterior.

b. Sin embargo, es necesario anotar que la Estación Experimental donde trabaja estaría privada de uno de sus miembros por el tiempo de dos años.

c. Que habría la necesidad de contratar un investigador suplente, por el tiempo de dos años, con un sueldo de -- S/ 142,000 anuales - S/ 284,000.

Tomada la decisión de efectuar la especialización en el exterior del país, se analiza las conveniencias de enviar

al becario a Estados Unidos, Europa o cualquier otro país latinoamericano.

En relación a los Estados Unidos, se consideran :

- El idioma
- Los costos de universidad estables y privadas
- El alojamiento del investigador de la vivencia del país
- Los aspectos culturales

El análisis de costos se realiza en forma comparativa entre una universidad privada y otra pública.

Universidad Pública		Universidad Privada	
1. Pasaje ida y retorno	500	Pasaje ida y retorno	500
2. Matrícula 4 trimestres.	1300anl.	Matrícula 4 trimestres	3000 anl.
3. Manutención $400 mensual	4800anl	Manutención $400 mensual	4800 anl.
4. Libros	300anl.	Libros	300 anl.
5. Gastos médicos(seguro)	50	Gastos médicos(seguro)	50 anl.
	US$6950		US$ 8650

En relación con Europa, se considera :

- El idioma
- Los costos promedio de las universidades
- El alejamiento del profesor de la vivencia del país
- Los aspectos culturales

El análisis de costos se realiza en forma comparativa entre los países, España e Inglaterra.

España		Inglaterra	
1. Pasaje ida y retorno	800	Pasaje ida y retorno	800
2. Matrícula 2 semestres $ 250	500anl.	Matrícula 2 semestres $ 550	1100anl
3. Manutención mensual $ 200	2400anl.	Manutención mensual $500	6000anl
4. Libros	200anl.	Libros	300 anl.
5. Gastos médicos (seguro)	50	Gastos médicos(seguro)	50
US$	3950	US$	8250

En relación con otro país latinoamericano, se consideró México (Chapingo) y Brasil(Piracicaba). Como en los casos anteriores , se consideró :

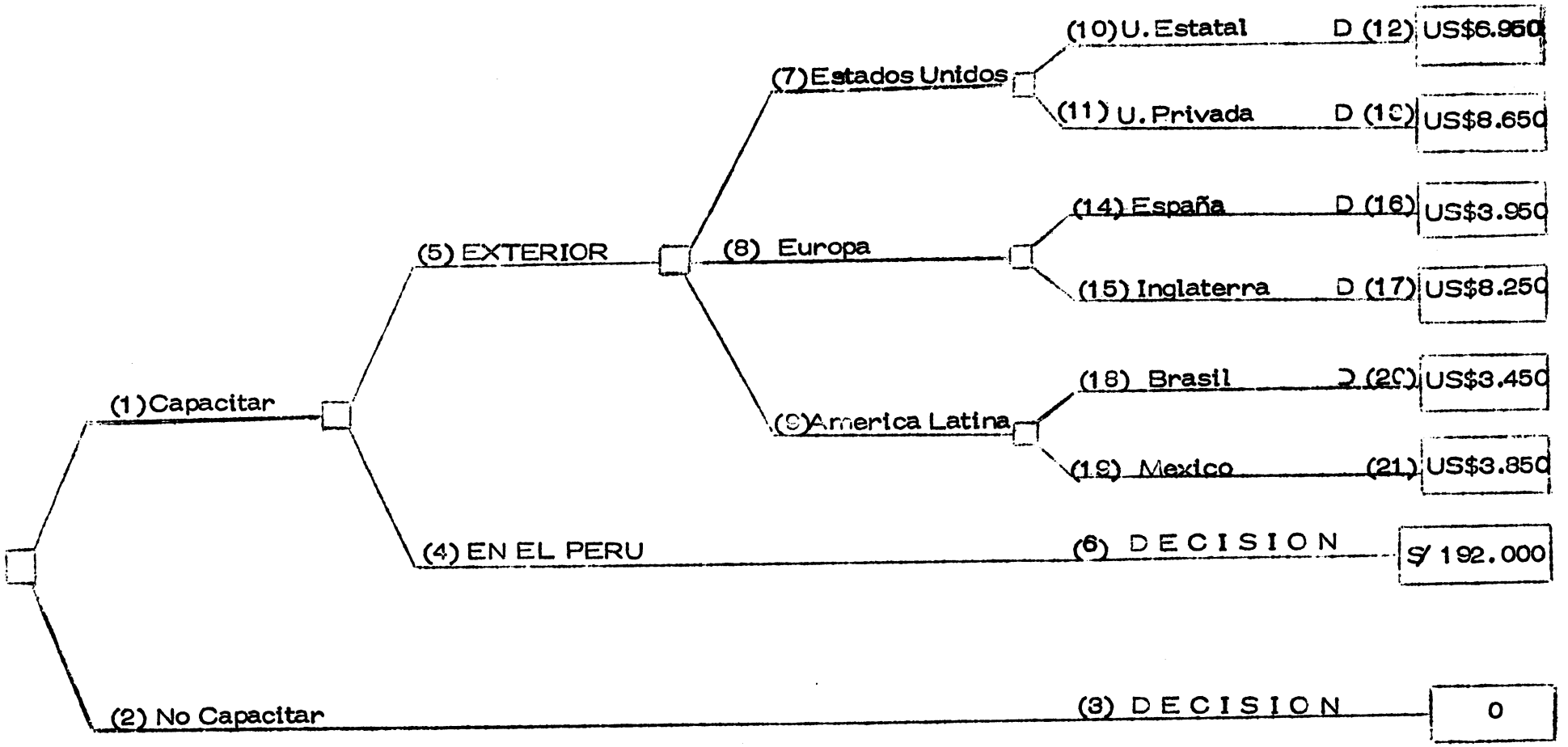
- El idioma
- Los costos comparativos
- Los aspectos regionales

El análisis de costos fue el siguiente :

México		Brasil	
1. Pasaje ida y retorno	400	Pasaje ida y retorno	300
2. Matrícula semestral 400	800anl	Matrícula semestral 250	500anl.
3. Manutención mensual $200	2400anl	Manutención mensual $200	2400anl.
4. Libros	200anl	Libros	200anl.
5. Médico (seguro)	50	Médico (seguro)	50
	3850		3450

A más del análisis económico, fue necesario considerar los aspectos subjetivos :

- La calidad de la enseñanza, basada en los currículos y el prestigio de la universidad.
- Los aspectos afectivos, basados en las simpatías y antipatía por cada uno de los países.
- El posible alienamiento que pueda sufrir el profesor durante el tiempo que pasa en el exterior.



ARBOL DE DECISIONES

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA
Dirección Regional para la Zona Andina
Oficina en el Perú

LA EVALUACION COMO INSTRUMENTO DE GESTION

Dr. Luis Antonio Mendoza Morató
Esp. en Gestión para el Desarrollo Rural

Lima, Setiembre de 1977

RESUMEN

La Evaluación es un proceso contínuo que debe contribuir con sus resultados al mejoramiento de la gestión presente, al futuro de la Institución y la proyección de sus planes y actividades.

Si bien la Evaluación es un valioso instrumento de gestión, debe cumplirse con un grado de detalle y frecuencia que realmente contribuya a lograr que la Institución mejore sus niveles de efectividad en el logro de las metas fijadas, sin incurrir en gastos excesivos de tiempo y recursos.

Asímismo, la Evaluación debe ser realizada tratando de no crear tensiones, originar frustraciones ni cometer injusticias que repercutan en la moral y la eficiencia funcionaria. Se consideran seis las preguntas que sirven de base para el desarrollo del esquema de evaluación propuesto:

1. ¿Qué evaluar?, referida a determinar cuál es el ámbito de la Evaluación.
2. ¿Para qué evaluar?, especifica el propósito de la Evaluación el cual en la medida en que esté concretamente definido, facilitará el proceso de Evaluación.
3. ¿Con qué grado de precisión y detalle?, que permite concretar la acción de acuerdo al propósito de la acción evaluativa y los recursos con que se disponen.

4. ¿Con qué frecuencia y en qué circunstancias?, son condiciones que también resultan determinantes en cuanto al diseño de la metodología y la estrategia evaluativa.

5. ¿Quiénes efectuarán la Evaluación?, presenta la posibilidad de que la Evaluación sea efectuada por personal de la Institución o personal ajeno a ella, estableciéndose las ventajas y desventajas de esta dicotomía.

6. ¿Cómo serán utilizados los resultados de la Evaluación?, se refiere a la necesidad de precisar qué posibilidades reales tiene la unidad que se evalúa de utilizar los resultados de la Evaluación, introduciendo medidas correctivas.

Finalmente, se hacen algunas sugerencias relacionadas con la Evaluación, considerada como un instrumento de la gestión institucional.

INTRODUCCION

La Evaluación es una importante función administrativa que es necesario cumplirla convenientemente para que contribuya a la buena marcha de toda Institución, puesto que los resultados de una buena Evaluación, efectuada sistemáticamente pueden servir de criterios de retroalimentación, tanto para el mejoramiento de la gestión presente como para la proyección futura de la Institución y de sus planes y realizaciones.

En el caso de las instituciones u organismos de servicio del Sector Agrícola, éstos deben constituirse en instrumentos de desarrollo, construídos adecuadamente para alcanzar determinados objetivos y metas. Sin embargo, debido a la diversidad de acciones a cumplir y a lo complejo y cambiante del medio donde operan, se producen frecuentes desviaciones y desfases, lo cual demanda de correcciones y reajustes periódicos en todos los aspectos de la Institución, a fin de mejorar su funcionamiento y optimizar el uso de sus recursos, en función del logro de dichos objetivos y metas. Es aquí donde la Evaluación cumple un rol muy importante como instrumento de gestión, proporcionando a los ejecutivos, elementos de juicio que les permita tomar decisiones en base a criterios racionales.

Si bien la Evaluación es un valioso instrumento de gestión, ello no significa que el organismo deba emplear excesivos recursos en realizar evaluaciones muy sofisticadas. La Evaluación deberá realizarse con una frecuencia y grado de detalle que contribuya a mejorar la capacidad operativa de la institución y no a restarle tiempo y recursos, ni a entorpecer su buen funcionamiento, en desmedro de su efectividad.

Por otra parte, la realización de trabajos de Evaluación debe considerar el medio ambiente interno del organismo, tratando de no crear tensiones, originar frustraciones ni cometer injusticias que repercutan negativamente, ocasionando una baja en la moral y la eficiencia funcionaria; ya que los miembros de un organismo y, particularmente el grupo de profesionales técnicos, requieren de una gestión que contribuya a crear condiciones apropiadas de trabajo e incentive la iniciativa y la creatividad, coadyuvando de esta manera, a que el personal alcance una creciente satisfacción en el trabajo y sea más eficiente en el logro de las metas fijadas.

En contraposición a lo anterior, se presentan las excesivas cargas, presiones burocráticas y trabas estructurales, así como excesivas acciones de supervisión, control y evaluación, que frecuentemente resultan contraproducentes puesto que pueden contribuir a crear un clima de ansiedad y tensión en los miembros de la institución.

Por lo tanto, será muy importante que al programar e implementar mecanismos de Evaluación en un organismo dado, se cuide de que éstos sirvan realmente para contribuir a mejorar la organización, funcionamiento y eficiencia de su personal, así como a su efectividad en el cumplimiento de sus actividades, evitando en lo posible efectuar evaluaciones que tengan consecuencias contraproducentes que representen una pérdida de tiempo, esfuerzo y dinero.

El tipo de Evaluación y el grado de detalle con el que ésta se efectúe variarán de acuerdo a las características propias de cada Institución; el propósito que se persigue con la Evaluación, el método a emplearse, las particularidades de la situación existente en el momento de realizar la evaluación , etc. , por lo que es necesario comenzar planteándose las siguientes preguntas:

A. ¿QUE EVALUAR? (Ambito de la Evaluación)

1. La organización (su efectividad)
2. El personal (su eficiencia)
3. Los programas y/o proyectos
4. Las actividades
5. Los métodos de trabajo
6. Los resultados
7. Los beneficios

B. ¿PARA QUE EVALUAR? (Objetivo de la Evaluación)

1. Tomar decisiones
2. Mejorar la programación
3. Justificar la inversión de recursos
4. Obtener nuevos recursos
5. Iniciar nuevos proyectos

C. ¿CON QUE GRADO DE PRECISION Y DETALLE?

1. Observación y registro periódico de las observaciones.
2. Aplicación del proceso de evaluación.

3. Estudios evaluativos

4. Investigación científica

Es necesario efectuar un análisis de la realidad que permita determinar con qué grado de precisión y detalle debe ser hecha la Evaluación a fin de que contribuya realmente al mejoramiento de su organización y capacidad operativa.

D. ¿CON QUE FRECUENCIA Y EN QUE CIRCUNSTANCIAS?

1. Anual

2. Bianual

3. Evaluación previa al proceso

4. Evaluación durante el proceso

5. Evaluación posterior al proceso

E. ¿QUIENES EFECTUARAN LA EVALUACION?

1. Personal de la propia institución

2. Personal ajeno a la institución

F. ¿COMO SERAN UTILIZADOS LOS RESULTADOS DE LA EVALUACION?

El análisis de la situación real de la Institución efectuada antes de la Evaluación permitirá visualizar en qué aspectos y hasta qué punto pueden ser utilizados los resultados de la Evaluación para el mejoramiento de la Institución. Por ejemplo: ¿Qué grado de delegación de autoridad tienen los directivos de una Institución para aplicar las medidas correctivas como consecuencia de los resultados de la Investigación?

CONCEPTO DE EVALUACION

- ¿Qué progresos estamos realizando?
- Nuestro programa estará realmente focalizando los problemas y los objetivos claves?
- Sería factible realizar cosas mejores?
- Las críticas en relación con nuestras realizaciones son realmente válidas?
- Habrán algunas lecciones del pasado de las cuales podríamos sacar provecho para mejorar nuestras realizaciones presentes?
- Se han producido cambios en nuestro medio ambiente de trabajo que nos puedan servir de signos o indicadores para modificar o tomar nuevos rumbos o enfoques?
- Cuán claros, bien definidos y especificados están nuestros objetivos institucionales?
- Cuán adecuadamente han sido seleccionados nuestros proyectos y diseñados nuestras actividades?
- Está la institución y sus programas adecuadamente conectada o ligada con el medio ambiente social, cultural y económico que la rodea?
- Cómo y cuán bien fueron ejecutados los programas y cómo funciona el organismo?
- En qué beneficios reales para los agricultores se están traduciendo las realizaciones de la institución?

- A qué grupo de agricultores están beneficiando más las acciones cumplidas por la Institución?

Estas y muchas otras preguntas son las que debe tener en mente un director o jefe de una institución u organismo y sus asociados durante la realización de su trabajo, a fin de estar atento a las acciones correctivas que se deban efectuar sistemática y permanentemente.

La Evaluación en su significado general representa juzgar el valor o el significado de algo. La Evaluación constituye un "proceso" dirigido a determinar el valor de algo relacionado con un propósito dado. La evaluación implica hacer "juicios de valor" acerca del éxito o el fracaso de algo como un programa, un proyecto, el trabajo de un individuo, etc, ya que no se puede llamar evaluación a menos que esté presente un valor o sistema de valores en la información de la que se dispone.

A. PROPOSITO DE LA EVALUACION (Qué evaluar?)

Para realizar un esfuerzo de Evaluación de carácter científico se debe comenzar por determinar claramente "qué es lo que se quiere evaluar" y qué relación tiene ésto con los posibles cambios a ser introducidos en la institución en función de su mejoramiento.

Preguntas como las siguientes deberían formularse:

- ¿Cuál es el alcance que nos concierne?
- ¿Estamos evaluando todas las dimensiones de la institucion?
- ¿Alguna acción en particular?
- ¿Alguna fase concreta de la ejecución?
- ¿Una función organizacional específica?

1. Evaluación de la Institución u Organismo

La Institución puede ser evaluada de acuerdo a diversos enfoques. Por ejemplo, en términos de efectividad, para lo cual es necesario construir un instrumento que mida efectividad, el cual deberá ser construído mediante un estudio de investigación previo al de la Evaluación, cuidando de que el instrumento tenga validez y confiabilidad. Así, las siguientes pueden ser algunas de las preguntas formuladas con tal propósito:

a) Cuántos miembros perdió la organización el año pasado? _____

b) Cuántos miembros ingresaron en la organización el año pasado? _____

c) Cuántos proyectos fueron iniciados durante el año pasado? _____

d) Cuántos proyectos fueron completados durante el año pasado? _____

e) Cuántos proyectos fueron descontinuados durante el año pasado? _____

f) Cuántas actividades o servicios descontinuó la organización durante el año pasado? _____

g) Cuántas actividades o servicios inició la organización durante el año pasado? _____

h) Cuántos nuevos cargos o posiciones de línea añadió la organización el año pasado? _____

i) Cuántos cargos o posiciones de línea suprimió la organización el año pasado? _____

j) Cuántos funcionarios de línea fueron cambiados o reemplazados durante el año pasado? _____

k) Tiene la organización estándares propios que son utilizados para determinar si un miembro de la organización debe ser reprendido o retirado? Sí ___ No ___

l) Si afirmativo, porqué razones o causas los miembros de esta organización son reprendidos o retirados?

_____

_____

_____

a. Cálculo de la variable dependiente efectividad

Para crear la medida de la variable dependiente, es necesario calcular un score para cada pregunta y después calcular un score compuesto basado en la suma de los 10 items. Este score compuesto puede ser utilizado como medida de efectividad de la organización.

b. Etapas

1) Calcular el valor neto de los 10 items para cada una de las organizaciones consideradas en el estudio.

2) Dividir el resultado de este cálculo por el número total de empleados en la organización. El número de empleados se asume que indica el tamaño de la organización.

$$\frac{\text{Valor del Item}}{\text{Tamaño de la organización}} = \text{valor estandarizado por item}$$

3) El valor estandarizado para cada item (10) se deberá dividir por el máximo valor reportado para dicho item, a fin de crear el peso del score.

$$\frac{\text{Valor estandarizado}}{\text{Valor máximo estándar}} = \text{Peso}$$

4) El resultado obtenido con la fórmula anterior para cada item fue añadido en un score compuesto para cada organización. Este score se asume que sea la medida de la efectividad de la organización.

2. Evaluación de Personal

Resulta muy difícil evaluar el desempeño individual o en equipo de los miembros de la Institución y del personal profesional técnico. El medir la eficiencia funcionaria requiere de la construcción de un instrumento adecuado que pueda medir esta variable.

Cualquier tentativa de evaluación de personal deberá tener sumo cuidado en no afectar la moral de los funcionarios, evitando crear tensión, incertidumbre y sentimientos de injusticia. Una evaluación que ocasione estos problemas, lejos de contribuir a mejorar el funcionamiento y la eficiencia de la organización, será contraproducente, siendo preferible no efectuarla. Sin embargo, es esencial tener un programa de evaluación que permita algún grado de control.

Los siguientes criterios de Evaluación de Personal Profesional fueron identificados como consecuencia de los estudios realizados por Taylor 1/ :

1) Iniciativa en el trabajo y el pensamiento;
2) Creatividad y productividad, medidas por una supervisión de alto nivel;
3) Evaluación total por un Supervisor;
4) Rendimiento total del trabajo;
5) Productividad para escribir;
6) Reconocimiento de las contribuciones de la organización.
7) Calidad, independiente de la originalidad;
8) Simpatía como miembro de un equipo de investigación;
9) Visión;
10) Status actual en la organización;
11) Pertenencia a sociedades científicas o profesionales;
12) Desempeño en el manejo de contratos externos de investigación;
13) Tendencia hacia la consecución de status;
14) Experiencia científica total.

Con ligeras modificaciones es factible que la mayoría de los anteriores criterios ponderados apropiadamente, pueden ser adaptados para la Evaluación del desempeño de los profesion ales-técnicos agrícolas.

También Gilvandro Raposo 2/, realizó un trabajo sobre evaluación de personal basado en un conjunto de factores en relación con una escala de valor de cinco puntos.

1/ TAYLOR, N. In Arnon, I. Organización y administración de la investigación agrícola. Traducción al castellano por el IICA, 1972.

2/ GILVANDRO RAPOSO. "Un estudio sobre evaluación". Programa de Desarrollo de Recursos Humanos, Banco Interamericano de Desarrollo, USA.

Los factores fueron separados en dos grupos, aquellos que son indicadores del "potencial o talento" del empleado y los de su "desempeño".

El potencial o talento corresponde a la capacidad latente o semilatente del funcionario para asumir nuevos cargos o responsabilidades o desempeñar mejor el que actualmente realiza.

El desempeño está conceptualizado como el conjunto de acciones realizadas por el funcionario en un período dado, de acuerdo a la descripción de sus tareas previamente establecidas por la Institución.

Los factores utilizados para evaluar el potencial son los siguientes: (ver página siguiente)

EVALUACION DEL GRADO DE POTENCIAL

F A C T O R E S	Grado de Potencial				
	100%	80%	60%	40%	20%
	MA	A	M	B	MB
I. Creatividad: Habilidad para proponer ideas nuevas y sugerir soluciones imaginativas propias y posibles de ser ejecutadas por la Institución.					
II. Automejoramiento: Capacidad para invertir tiempo y esfuerzo personal en actualizar los conocimientos factibles de ser utilizados por la Institución.					
III. Liderazgo: Habilidad para influir o persuadir con el propósito de que sus ideas y/o directrices sean, expontáneamente aceptadas por los subordinados y/o sus compañeros de trabajo.					
IV. Innovación: Habilidad para diagnosticar, adoptar y diseminar nuevas ideas y prácticas que aún no siendo propias, sean útiles para la Institución.					
V. Interés: Demostrar constante y auténtico interés por el futuro desarrollo de la institución, participando activamente en los eventos que la Institución realiza.					

MA = Muy Alto = 100%; A = Alto = 80%; M = Medio = 60%;

B = Bajo = 40%; MB = Muy Bajo = 20%.

Los potenciales que se indiquen en las Casilla Muy Alto o Muy Bajo, deberán ser justificados suscintamente en el espacio correspondiente.

FACTORES DE EVALUACION DEL DESEMPEÑO

FACTORES	Grado de Desempeño				
	100%	80%	60%	40%	20%
	E	MB	B	R	D
I. Calidad del Trabajo: Habilidad para realizar el trabajo sin fallas o errores. Buena presentación y limpieza de los trabajos efectuados. Consistencia en la exactitud de las informaciones recopiladas, preparadas y procesadas.					
II. Iniciativa: Frecuencia con la que presenta sus propias ideas sobre los trabajos que tiene a su cargo. Habilidad para encontrar soluciones apropiadas a problemas nuevos e inesperados, dentro de su campo de acción.					
III. Responsabilidad: Habilidad para trabajar dentro de las normas, procedimientos, tiempo y controles exigidos por la función. Cumplimiento de órdenes claras y sentido de responsabilidad para cumplir con las tareas a su cargo.					
IV. Disciplina: Cumplimiento de normas, instrucciones, procedimientos y obligaciones de la Institución.					
V. Relaciones: Habilidad en el trato con los superiores, colegas y visitantes.					

.../

FACTORES	Grado de Desempeño				
	100%	80%	60%	40%	20%
	E	MB	B	R	D
VI. Puntualidad: Cumplimiento del horario de trabajo. Permanencia durante las horas de trabajo en el local de sus funciones.					
VII. Dedicación: Aceptación expontánea para trabajar a más de las obligaciones y horarios normales de la institución.					
VIII. Versatilidad: Habilidad para desempeñar tareas diferentes a las de sus atribuciones específicas.					
IX. Etica Profesional: Habilidad para mantener discreción en relación con los trabajos que le son confiados, de acuerdo a buen criterio.					
X. Cantidad de Trabajo: Capacidad para producir un volumen de trabajo mayor al de la demanda rutinaria.					

Los anteriores esquemas de Evaluación se basan en factores de carácter subjetivo y, por lo tanto, su aplicación requiere de imparcialidad, madurez y profundo conocimiento, no sólo del funcionario a ser evaluado, sino también del contexto de la institución y la naturaleza del trabajo que realiza.

En el caso de organismos de servicio como los del Sector Agropecuario que están constituídos por personal profesional técnico, se sugiere realizar una evaluación conjunta entre el Director y el Técnico, a fin de reducir en algo la parcialidad en la que pueda incurrir un director o jefe, Las etapas del proceso son las siguientes:

1. Definir concretamente las funciones y responsabilidades del cargo;
2. Determinar de común acuerdo con el técnico qué metas serán alcanzadas durante el año fiscal;
3. Establecer también de mútuo acuerdo, los criterios que serán utilizados para determinar en qué grado se lograrán las metas;
4. Determinar las dificultades y deficiencias encontradas durante el desarrollo de la ejecución:
   a) desde el punto de vista del Director;
   b) desde el punto de vista del Subalterno.
5. Si se utiliza un formulario de evaluación de personal del tipo que sugiere Raposo, sería deseable que éste sea llenado por el Director y el Técnico a ser evaluado, en forma independiente, para después analizar los puntos de vista conjuntamente, y llegar a una conclusión en la que concuerden ambos criterios.
6. El producto de esta práctica contribuiría a establecer las deficiencias existentes en el comportamiento del funcionario, como en la realización de su trabajo, a fin de lograr su superación y mejorar su rendimiento, definiendo el tipo de cooperación y apoyo que requiere para ello, puesto que la Evaluación debe estar básicamente inspirada en el deseo de coadyuvar la superación del funcionario, de su unidad de trabajo y de la Institución toda.

La evaluación del personal, como se puede advertir, se basa en criterios subjetivos y frecuentemente carece de criterios que permitan medir realmente la eficiencia e idoneidad del personal, ya sea este administrativo, profesional-técnico, auxiliar o de servicio.

Esta función de por sí difícil, se complica y se hace problemática debido a que en la evaluación están en juego sentimientos, creencias y valores, tanto de la persona que evalúa, como del que está siendo evaluado, puesto que en un organismo o en una unidad administrativa se trabaja en una permanente dinámica de relaciones sociales, que como es lógico y normal, contribuye a generar una gran diversidad de sentimientos recíprocos entre compañeros de oficina.

Lo anterior es determinante para que en el proceso de evaluación de personal esté obviamente presente el factor humano; y que el jefe o superior que efectúa la evaluación abrigue algún tipo de sentimiento hacia la otra persona, sentimiento que puede ser de simpatía o antipatía, de amistad o enemistad, de deseo de ayudarlo o perjudicarlo, de brindarle oportunidades y alentarlo o de postergarlo y dificultar su promoción. Estos sentimientos que, por razones unas veces de relación de jerarquía y status o de convivencia y ética en otras, no siempre se manifiestan, sino que más bien permanecen ocultos o disimulados, aflorando tan sólo cuando se tienen que tomar decisiones, o cuando hay que favorecer o perjudicar a un colega o a un compañero de trabajo.

Se recalca que el rol de director o jefe de una unidad es complejo y difícil de cumplir puesto que en última instancia es quien se responsabiliza del éxito o el fracaso de la unidad, y porque debe decidir contínuamente en aspectos tanto rutinarios como trascendentales. Sin embargo, la evaluación de personal posiblemente sea una de las tareas más difíciles o críticas, puesto que atañen a sus relaciones con el personal y puede fácilmente llevarlo a cometer injusticias que no sólo inciden en la moral y la eficiencia de la persona perjudicada, sino en el clima del organismo y la efectividad del mismo.

Además, una injusticia que se cometa al evaluar incorrectamente a un funcionario, se vuelve como un bumerán contra quien la cometió, puesto que dicho jefe se mostrará tarde o temprano como un individuo parcial, poco maduro, influenciable o falto de criterio sólido, sirviendo ésto como un antecedente negativo que puede ser determinante no sólo para captarse la antipatía y desconfianza de su personal, sino para que a su vez, sus superiores eviten el otorgarle un nuevo ascenso u otro cargo directivo.

3. Evaluación de Programas y/o Proyectos. El Programa como base de la Evaluación

Se anotó que la Evaluación concierne con hacer "juicios de valor" en relación a diversos aspectos. La evaluación de las realizaciones suministra datos o información para mejorar la formulación y ejecución de futuros programas, siendo ésto una importante parte de la programación. Por lo tanto, ciertos aspectos del proceso de evaluación deberán ser considerados cuando se cumple la actividad de programación.

Primero.- "El Programa deberá proporcionar bases para la evaluación"

Para hacer juicios de valor, es necesario identificar los valores. Estos no pueden ser determinados arbitrariamente ya que ellos son inherentes a los objetivos del programa, la formulación de los métodos y los procedimientos de ejecución. Se recalca que es necesario especificar aquello que se va a evaluar, así como el criterio con el que se va a evaluar.

Concretamente, es el programa quien debe indicarnos cómo evaluar el logro de los objetivos, la selección de los proyectos, el diseño de las actividades y lo adecuado de la ejecución o implementación.

Segundo: "El Programa debe suministrar la información necesaria para la evaluación".

Las varias actividades de un programa deberán suministrar información a través de informes de operaciones o inspecciones periódicas, a fin de proveer la información necesaria para aplicar los criterios de evaluación que fueron especificados.

A cada nivel jerárquico de la estructura orgánica, la información requerida es diferente; es así que a nivel de técnicos de campo, la información requerida es una, otra para las de mando medio y también diferente para los ejecutivos de alto nivel jerárquico. Por lo tanto, se deberá tener especial cuidado al formular los criterios de evaluación en la etapa de la programación, cuidando de que los mismos estén bien definidos operacionalmente y sean factibles de ser medidos. Este aspecto es fundamental y constituye un factor determinante para que las futuras actividades de

evaluación sean posible de ser realizadas con cierto grado de validez.

Generalmente cuando se piensa en la evaluación de un programa, existe la tendencia de tratar de evaluar primeramente aspectos relacionados con el "éxito alcanzado" por las funciones que cumple el organismo (por ej.: la influencia que tuvo el organismo en la adopción de nuevas prácticas agrícolas por los campesinos; el rol que desempeñó la institución en la reforma agraria, etc.). Sin embargo, existen otros aspectos que influyen en el desarrollo del programa o el proyecto que requieren exámenes periódicos, tal es el caso de las funciones y actividades cumplidas por la organización que son las que concretan la acción misma.

Así por ejemplo, se pueden examinar las siguientes variables: mantenimiento, adaptación y guía, lo cual representa el determinar:
a) cómo o en qué grado todos los esfuerzos y acciones en que está empeñada la organización están contribuyendo a lograr o realizar significativas contribuciones en beneficio de la audiencia a la cual está dirigida la acción;
b) además de estar siendo aceptadas como parte integral del desarrollo agrícola; y c) alcanzando una madurez es su estructura y liderazgo que las habilita a constituirse en verdaderas instituciones que cuentan con el reconocimiento y respaldo al rol que cumplen en el desarrollo del Sector.

Se considera que los criterios que se deberían enfatizar al juzgar el éxito de un programa o de un proyecto dependerán en parte del carácter inherente del programa o del proyecto mismo. Así por ejemplo, si el programa se refiere a aspectos relacionados con servicios repetitivos o aquellos concernientes con la coacción de regulaciones (control de agua de regadío,

información de mercados, inspección de carne), los criterios importantes a ser considerados serían: la eficiencia, la integridad, la consistencia, el cumplimiento, etc.

Por otra parte, si los programas o proyectos están enfocados directamente a acelerar los cambios en la agricultura (programas y proyectos de extensión, desarrollo de la comunidad, crédito, etc.) pueden ser juzgados o evaluados con criterios como: el incremento en producción y productividad, así como en los ingresos, en la capacidad y actitudes humanas, permanencia del cambio logrado, etc. En cambio, si se trata de la evaluación de esfuerzos dirigidos a la organización de entidades (como por ejemplo: la organización y puesta en marcha de un nuevo organismo de servicio agropecuario, el establecimiento de una estación experimental; la creación de una facultad de agronomía, etc.), podría ser hecho con base a criterios como los de: a) la institucionalización y consolidación de las bases legales y económicas; b) un claro sentido de sus propósitos; c) la efectividad de la organización y la eficiencia del liderazgo; d) la calidad de los servicios prestados, sus relaciones y ligazones externas y su aceptación por otras instituciones importantes y la colectividad.

De un modo general se puede pensar que la mayoría de las evaluaciones de programas que se realizan se refieren a evaluar el o los resultados del mismo, es decir, a determinar las "discrepancias en torno a los resultados del programa", comparando lo que se quiere o se espera que acontezca como consecuencia del programa, con lo que está ocurriendo o aconteciendo en la realidad. Es decir, determinar cuáles son las principales diferencias entre lo que queremos o esperamos y los resultados actuales.

4. Evaluación de Actividades

Si los criterios de evaluación están focalizados hacia resultados tangibles, logrados mediante las diferentes actividades realizadas, la atención debe estar dada a la selección de medidas apropiadas y a la determinación de indicadores. Estos tendrán que estar en relación con los marcos referenciales (targets) que fueron elegidos al inicio del proyecto, así como con los criterios contenidos en los objetivos.

Por ejemplo, la información en relación al número de campesinos que participan en una actividad dada, el incremento en la producción y productividad por hectárea de un cultivo, son criterios que pueden ayudar a determinar la magnitud, lo difundido del cambio o el pedazo o la porción de lo logrado, así como el poder comparar un enfoque con otro.

Por otra parte, también será importante considerar los efectos intangibles, cambios en la calidad de la vida del hombre de campo, o cambio en sus actitudes, etc., que pueden ser observados pero difícilmente de poder ser expresados en términos estadísticos.

5. Evaluación de Resultados

Hay funciones cuyos resultados son difíciles de evaluar como en el caso de la Investigación Agrícola, debido a lo complejo de las actividades que realizan y al carácter científico de los resultados que se obtienen. Por ello, se sugiere la necesidad de evaluar el conjunto de actividades de investigación en función de los objetivos y metas que se fijaron en los planes, programas y proyectos de investigación agrícola, ya que es difícil

cuantificar las actividades de investigación en términos significativos para la investigación y satisfactorios para los beneficiarios de la misma. Por lo tanto, desde un plano institucional, una alternativa sería definir las metas de la investigación, si es posible, en términos cuantificables, a fin de comparar los resultados obtenidos en relación a los criterios previamente establecidos, y así determinar con mayor precisión en qué grado se han alcanzado a cumplir las metas u objetivos fijados.

Desde el punto de vista de los beneficios de la investigación agrícola aparentemente se presentan dos situaciones: a) la situación potencial que empieza en el momento en que la investigación ha generado un nuevo conocimiento, estimándose el impacto potencial que el mismo puede provocar en los niveles de producción y productividad; y b) la cuantificación del impacto que realmente los nuevos conocimientos están provocando.

El problema se presenta agudo debido a que el nuevo conocimiento llevado al proceso productivo es el resultado del concurso de diversos organismos y de la interacción de múltiples variables que son manejadas por diversas instituciones. Consecuentemente, el impacto logrado en el proceso productivo y el beneficio dentro del proceso final (ejem: el aumento de la producción y productividad de un determinado cultivo, en un determinado país o región) que ha sido obtenido a partir del cambio tecnológico generado por el resultado de la investigación, se presenta muy difícil de determinar puesto que el éxito logrado requirió del concurso tanto de la investigación como del crédito, así como de la extensión agrícola, la provisión de insumos y el mercadeo, etc.

Un aspecto conflictivo y difícil de resolver es el decidir a qué nivel se efectuará la evaluación de las realizaciones. Así, por ejemplo, se tomará en cuenta el hecho de que una investigación fue concluída, o la validez de sus resultados; o el grado en que fue comunicada a los agentes de extensión; o su utilización por los agricultores; o su efecto en la producción. En fin, cuáles deberán ser las bases o criterios de evaluación?

Indudablemente que los criterios tendrán que ser cuidadosamente determinados y definidos operacionalmente, como lo sería determinar cuán apropiadamente fueron definidos y especificados los objetivos de la investigación; cuán bien fue ejecutado el programa; y con qué efectividad funcionó el programa, etc.

Es importante anotar que los criterios de evaluación que se encuentran basados exclusivamente en considerar la importancia económica de los resultados de la investigación pueden conducir unas veces a interpretaciones erróneas o a considerar los resultados como poco deseables.

En relación a los intentos de analizar los resultados económicos de la investigación se debe considerar que efectuar la evaluación económica apriori es casi imposible; de igual manera la evaluación económica a posteriori es también frecuentemente difícil y a veces falsa indicadora. Si en un momento dado el resultado de una determinada investigación se tradujera en un incremento de la producción, con un espectacular aumento en el porcentaje de rendimiento y este aumento creara una superproducción y los precios bajaran perjudicando a los agricultores, es posible que la

evaluación de tipo económica indicará que dicha investigación ha sido contraproducente. Pero, si por el contrario, el resultado de una investigación se tradujera en el incremento del rendimiento de un determinado cultivo, alcanzando un gran impacto en la economía del país, el proyecto recibiría una calificación alta. Pero, si se sugiere un proyecto en relación a un cultivo que todavía no existe en el país, porque no puede ser explotado, mientras que ciertos problemas no sean resueltos y se tome la importancia económica de este cultivo como criterio de evaluación, nunca habrá la oportunidad de investigar en relación al mismo.

Consecuentemente, el criterio puramente económico puede conducir a conclusiones poco reales de la situación. Por lo tanto, la evaluación de resultados, sean éstos de investigación agrícola o de cualquier otro servicio, requiere de un cuidadoso análisis de todos los factores que están presentes, no siendo una cosa sencilla ni simple, puesto que aquello que se muestra aparentemente lógico, puede conducir hacia resultados ilógicos; por lo que es recomendable que en materia de evaluación no dejarse llevar por la búsqueda de una peligrosa solución fácil e interpretación simplistas que pueden conducir a cometer errores de consecuencias imprevisibles.

B. OBJETIVO DE LA EVALUACION (Para qué evaluar?)

Antes de iniciar un trabajo de evaluación es muy importante el precisar de manera concreta y clara el objetivo de la evaluación. Es decir, definir con qué fin realizaremos este esfuerzo.

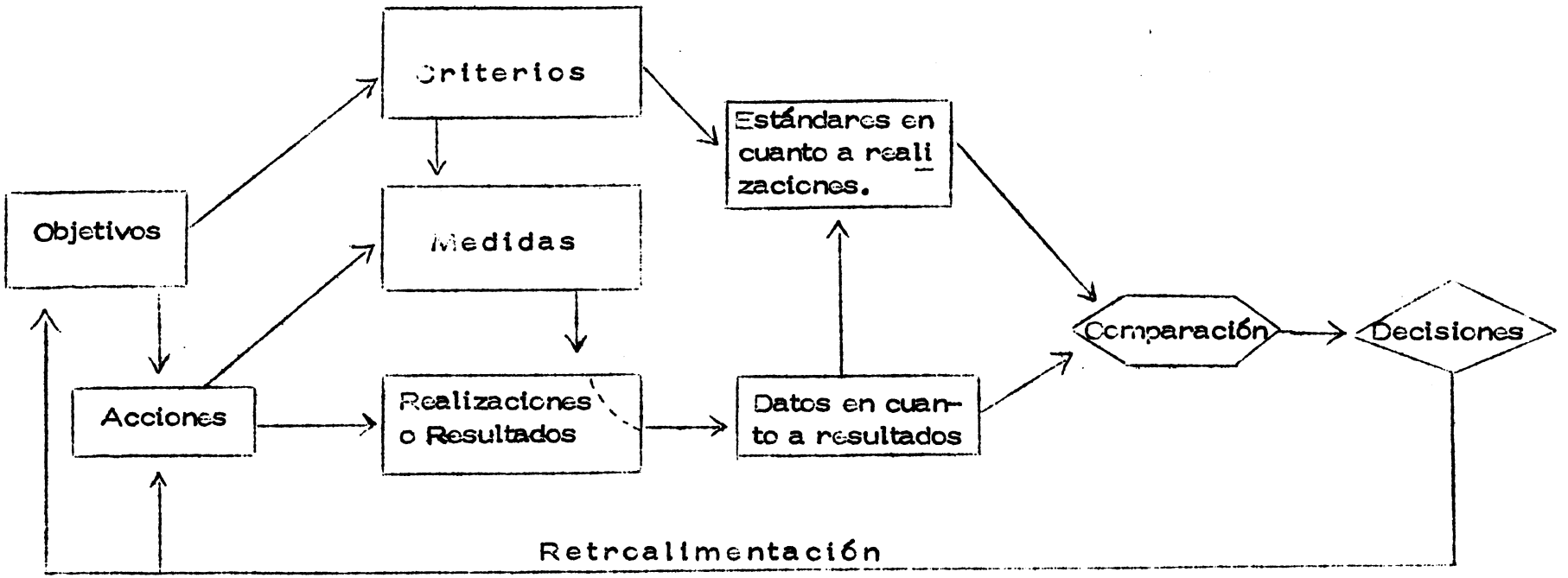
1. La Evaluación como Instrumento en la Toma de Decisiones

La evaluación considerada como un instrumento para tomar decisiones es sin lugar a dudas una valiosa herramienta en todo el proceso administrativo: planeación, organización, dirección, coordinación, ejecución, manejo del elemento humano, etc., ya que la evaluación permite obtener información específica y válida para orientar las actividades institucionales y para analizar los resultados a la luz de objetivos y metas.

El siguiente esquema formulado por Bruce 1/, nos permite observar una secuencia lógica a seguir en la realización de un trabajo de tipo evaluativo. Es esquema parte del análisis de los objetivos a ser considerados, los cuales se supone, conllevan criterios de evaluación, que se establecieron en oportunidad de su formulación; a su vez, de éstos criterios derivan las medidas que servirán para determinar el grado que alcanzaron las realizaciones. La posible no existencia de estándares de realizaciones no impide el poder comparar los datos obtenidos en cuanto a las realizaciones con los criterios existentes, para efectuar las comparaciones necesarias y tomar las decisiones que permitirán retroalimentar tanto los objetivos del programa como las acciones a continuar realizando.

Así se tiene el siguiente esquema:

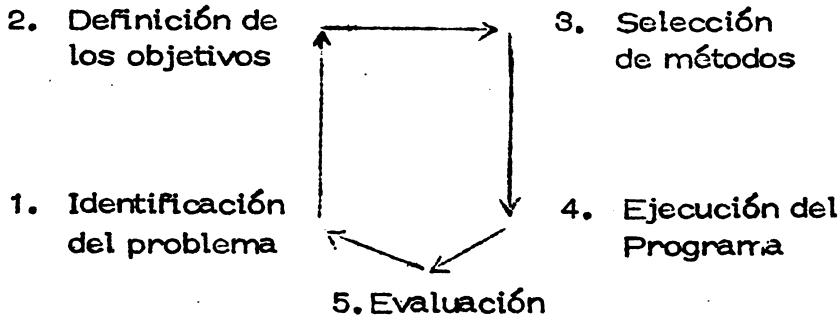
1/ ROBERT L. BRUCE. Practical Evaluation. Separata para el Curso Educación 523, Cornell University, Fall 1969. Ithaca, New York.



2. La Evaluación como Elemento de Retroalimentación del Proceso de Programación y Justificación de Recursos

El hecho de que se evalúe después de que los planes han sido desarrollados o implementados no quiere decir que la evaluación se efectúe solamente al final de un programa. Por el contrario, la evaluación puede ser también efectuada a través de todo el proceso de programación.

Así se tienen las siguientes etapas de programación:



Se considera que la evaluación es un concepto clave importante en cada una de las cinco etapas. Esto es importante si se desea determinar el grado de ejecución y éxito alcanzado en cada una de las cinco etapas del ciclo total.

La evaluación constituye un componente integrante del proceso de programación que permite obtener información en relación a la ejecución de un programa y a los resultados alcanzados, en base de la cual se pueden efectuar reajustes, así como modificar o iniciar nuevos programas o nuevas acciones. Permite no solamente justificar el gasto de los recursos en un programa dado, sino también respaldar la obtención de mayores recursos para la continuación del mismo o la iniciación de uno nuevo.

Por otra parte, gracias a la Evaluación es posible determinar cuan exitosos o no resultaron los proyectos y porqué se supone que serán mejores en el futuro.

Se puntualiza que "la evaluación de un plan de trabajo y de un programa están interrelacionados y es necesario darles un enfoque también integrado y coordinado".

Son múltiples los propósitos que puede perseguir un trabajo de evaluación, lo importante es que el tiempo, los recursos y el esfuerzo gastado en la evaluación estén canalizados hacia un propósito específico y útil para la institución.

C. GRADOS DE EVALUACION (Evaluar con qué grado de precisión y detalle)

1. Criterios de Evaluación

Un aspecto fundamental en el proceso de evaluación es el relacionado con la determinación de "criterios de evaluación". Estos criterios deberán permitir evaluar con cierto grado de racionalidad y validez. Desafortunadamente, los esfuerzos de evaluación realizados hasta el presente muestran serias deficiencias debido a la falta de criterios que nos permitan medir algo con mayor precisión, por lo que es necesario efectuar trabajos de investigación tendientes a la determinación de criterios evaluativos.

Los criterios de evaluación que permiten determinar las acciones y los impactos logrados por las instituciones agropecuarias, a través de sus programas de desarrollo, se presentan complejos, difusos y difíciles de manipular; ésto debido a que tanto la problemática del subdesarrollo,

como las características, políticas y estrategias de acción de las múltiples instituciones que participan en él, se presentan también inconsistentes, complejos y frecuentemente con fuertes contradicciones en su naturaleza y su accionar, dificultando las tareas de evaluación.

En el ámbito de las instituciones del sector agropecuario el establecer "criterios cuantificables" para medir un resultado facilita en cierto modo el proceso de evaluación, pero no siempre los criterios cuantificables representan el verdadero valor de las cosas. Los "criterios cualitativos" tienen más valor o representan más a pesar de que no siempre se pueden medir.

En el intento de evaluar aspectos que no se pueden medir, una buena estrategia constituye la "observación participante", la cual consiste en observar el proceso que se cumple en la realización de la acción o acciones a realizar y no sólo de asistir a observar el producto final.

En los organismos de servicio del sector que nos ocupa, algunos elementos a ser considerados en la formulación de criterios de evaluación, podrían ser los siguientes:

a) Elementos técnicos: Aquellos relacionados con los aspectos técnicos como el crecimiento económico, etc.

b) Elementos sociales: aspectos sociales relacionados con una distribución más equitativa.

c) Elementos humanos: Relacionados con el desarrollo humano del individuo considerando los aspectos de participación y la realización de la persona y no sólo aquellos aspectos relacionados con las obras físicas.

2. Grados de Evaluación

La Evaluación puede efectuarse dentro de un gran rango de precisión y detalle, partiendo desde una simple observación que requiere pocos minutos, pasando a través de diversos grados de mayor detalle, hasta la investigación evaluativa.

Hay una gran diferencia entre la evaluación casual efectuada día a día (como el abrir la ventana en la mañana y decidir si será necesario o no llevar consigo un paraguas) y la investigación científica. La diferencia, sin embargo, es asunto de grado y no de clase de evaluación. La variación radica en los diferentes grados en que la aplicación del método científico no sea necesaria para la solución del problema.

Estos diferentes grados de evaluación pueden ser representados en un continum, situando en un extremo del mismo la evaluación casual diaria y en el otro, la investigación científica. De acuerdo a Byrn 1/, el continum estaría constituído por los siguientes grados:

Evaluación casual diaria.	Chequeo de las observaciones diarias.	Planificación y aplicación del proceso de evaluación	Estudios extensivos	Investigación científica.

a) Evaluación casual diaria.- se refiere a la evaluación basada en la simple impresión que uno recoge de cualquier hecho cotidiano, por ejem; la observación de llevar o no el paraguas.

1/ BYRN, D. et. al. Evaluation in Extension. U.S. Department of Agriculture. Division of Extension Research and Training. Federal Extension Service, 1962.

b) Chequeo de las observaciones diarias.- Se basa en un esfuerzo consciente de aplicar los principios de evaluación. Esto requiere un chequeo de nuestras observaciones cotidianas.

c) Planificación de aplicación de los principios de evaluación.- Requiere poner mayor atención en la planificación y en la aplicación de los principios de evaluación. Es una evaluación hecha más sistemáticamente y usualmente requiere de alguna ayuda técnica.

d) Estudios extensivos.- Son estudios de tipo general, es decir, amplios en su contenido. Ellos requieren de mayor atención a los principios del método científico, a fin de lograr cierto grado de precisión. Las tesis de Master generalmente están comprendidas en esta categoría.

e) Investigación científica.- Involucra el estudio de problemas complejos utilizando el método científico. Implica el diseño de un estudio y una metodología aplicando técnicas bastante sofisticadas para la obtención de información, el análisis y la interpretación de la misma y la formulación de conclusiones y recomendaciones.

Los estudios de este tipo tratan de establecer la relación entre causa y efecto.

La ventaja que muestra sobre los otros métodos radica en la posibilidad de proveer de información que tenga mayor validez y confiabilidad, haciendo posible tomar decisiones

efectivas y eficientes en el complejo mundo en que vivimos.

E. FRECUENCIA DE LA EVALUACION (Con qué frecuencia?)

La evaluación constituye un proceso permanente que es cumplida por un directivo de manera informal mediante la observación diaria, o formalmente en determinados períodos (semestral, anual, bianual, de acuerdo a las necesidades o requerimientos).

También un trabajo de evaluación puede realizarse: a) antes de que se inicie un programa-evaluación previa del proyecto; b) durante la realización del proyecto-evaluación en el proyecto; y c) después de finalizado el proyecto-evaluación posterior del proyecto.

1. Evaluación previa al proyecto

Un estudio evaluativo previo al iniciar un proyecto hace posible:

- Analizar y diagnosticar las condiciones socio-económicas existentes;
- Encontrar las experiencias similares en otras áreas;
- Determinar cuáles son los costos; y
- Determinar qué tipo de resultados se tiene en expectativa.

2. Evaluación en el Proyecto

La evaluación efectuada durante la realización de un proyecto concierne principalmente con:

- Tareas asignadas;
- Directivas;
- Reajuste en la conducción
- Personal
- Métodos

3. Evaluación posterior al proyecto

- Hace posible poder usar la experiencia en futuros programas.
- Permite justificar la inversión.

F. PERSONAS RESPONSABLES DE LA EVALUACION (Quiénes efectúan la Evaluación?

1. Evaluación por personeros de la Institución y por personeros ajenos a la misma

La evaluación en los organismos de servicio del Sector Agrícola debe tener fundamentalmente un carácter de ayuda y apoyo al técnico y al programa y, no sólo de fiscalización y de control. Por ello, el que la evaluación sea hecha por los propios miembros de la organización o por elementos ajenos a ella, tiene diferente significado y carácter.

Por lo general, la evaluación realizada por personas de fuera de la organización es de carácter más formal y frecuentemente crea tensiones y susceptibilidades entre el personal de la Institución a ser evaluada. Brown 1/ anota la siguiente dicotomía de argumentos en relación a la evaluación hecha por los propios personeros de investigación o por evaluadores ajenos a ella.

1/ BROWN, D.W. Evaluation. University of Tennessee, March, 1972.

Argumentos para una auto-evaluación	Argumentos para una evaluación hecha por personeros ajenos a la organización
Los miembros de la organización tienen mejor comprensión de lo que realmente sucede en la misma, obstáculos encontrados y posibilidades factibles para el futuro.	Ofrece la posibilidad de que sean más objetivos y no ligados emocionalmente a la organización.
	La evaluación puede ser realizada en forma más sistemática y eficiente.
La evaluación podría ser realizada de manera más integral, diendo efectuarse reajustes inmediatos en el mismo proceso de implementación.	El personal profesional-técnico, trabajando en sus programas, no es interrumpido con demasiada frecuencia.
Puede ser manejado sin dar la sensación de intromisión de gente ajena a la organización.	El personal de fuera de la organización puede ser fuente de nuevos conocimientos, ideas y perspectivas.
El personal, participando en la evaluación, puede llegar a tener gran interés en la evaluación y aprender más, gracias a esta acción.	Puede realizar comparaciones más cabales con programas similares realizados en otros sitios.
Los costos pueden ser menores si no se utilizan expertos cuyos servicios son muy caros.	Con la participación de gente de alto nivel jerárquico, puede lograr la atención de los mismos en relación a los resultados obtenidos, a fin de resolver los aspectos que requieren ser solucionados.

Algunas veces es posible combinar la evaluación interna con la externa, utilizando los servicios de algún consejero o formando un panel de trabajo con funcionarios de la organización y la participación de algún experto en el campo de la evaluación.

Si la Evaluación necesariamente debe ser realizada por personal foráneo, los encargados de realizarla deberán dar la sensación de que lo que tratan de hacer es ayudar al personal y a su programa, a fin de sea más exitoso. El término mismo de "evaluación" debería ser omitido y cambiado por el de diagnóstico u observación, etc.

Por lo general, las personas que son llamadas a cumplir funciones de evaluación piensan que son mejores evaluadores cuanto más críticos se muestran en sus apreciaciones, siendo necesario el que se consideren los siguientes aspectos:

- Ponerse en el lugar del que se evalúa;
- Considerar los aspectos objetivos;
- Considerar los aspectos subjetivos, es decir, aquellos aspectos culturales, sociales, humanos, económicos, políticos, educacionales, etc.;
- Considerar los condicionantes institucionales, es decir, aquellos relacionados con la organización, administración, recursos, tecnología, etc;
- Considerar las necesidades sentidas y problemas críticos de la audiencia con la que se trabaja. Esto implica ver si los objetivos y metas que se pretenden alcanzar son adecuadas al medio, así como buscar la manera de llegar a determinar las necesidades subjetivas de la gente, por medio de los objetivos y necesidades sentidas.

Otro aspecto que también requiere ser tomado en consideración es aquel relacionado con los trabajos de investigación evaluativa de tipo formal, los cuales requieren regularmente de presupuestos muy elevados,

dedicación exclusiva, demoran en su ejecución mucho tiempo y demandan de información muy detallada, lo cual por una parte, llegan a causar fatiga entre los mtembros de la institución que deben responder a las encuestas y que podrían causar frustraciones, mermando su interés con la demora en la entrega de los resultados.

Así mismo, resulta muy importante la obtención de la información requerida para evaluar y poder emitir juicios de valor. En su obtención juegan un papel muy relevante los "Informantes Claves" , quienes, según las circunstancias podrían ser:

- El responsable del Proyecto;
- Las personas que nada tienen que ver con el Proyecto, es decir, aquellos informantes que tienen un carácter prácticamente neutro;
- Los que critican la institución o el organismo;
- Los beneficiarios del Proyecto;
- Un observador que sea extraño a la institución y que pueda hablar con la gente de base de la localidad donde se realiza el Proyecto.

2. Ayudas factibles de ser aplicadas para realizar evaluaciones con el personal de la organización

El director o jefe de un organismo de servicio agropecuario que desee generar una evaluación interna que se pretende como parte integral de sus operaciones, puede considerar las siguientes posibilidades:

a. Incentivar al personal para que dé sugerencias constructivas para discutirlas de manera exhaustivas, oportunidad ésta para demostrarles que uno respeta sus juicios; aprecia la

crítica constructiva y les da la oportunidad para probar las nuevas ideas, pudiendo dar un puntaje por las mismas.

b. Visitas al campo. para observar los trabajos y actividades tratando de dar a estas visitas un carácter de ayuda y cooperación y no de inspección y control.

c. Alentar al personal a llevar registros o apuntes a fin de anotar sus observaciones en relación a eventos significativos, ideas creativas, problemas, éxitos, frustraciones, etc. Esta información si bien no será presentada de manera formal, puede ser de gran importancia en oportunidad de la redacción de informes o formulación de planes.

d. Propiciar y estimular las reuniones informales, en las que el personal de investigadores puede intercambiar ideas y conocimientos (horas de café, etc.)

e. Aprovechar la presencia de visitantes destacados, funcionarios de alto nivel, profesionales de reconocido prestigio, representantes de agencias internacionales, etc., a fin de efectuar reuniones con el personal y generar discusiones relacionadas a los programas, en un ambiente de mútua confianza e informalidad.

f. Iniciar ejercicios especiales de revisión de actividades, en los cuales los investigadores tienen oportunidad de analizar y revisar los programas en forma conjunta, puntualizando los logros y problemas encontrados.

g. Dando al personal profesional técnico responsabilidades especiales de evaluación, las que pueden ser realizadas a tiempo parcial o completo. El técnico elegido para cumplir este propósito deberá ser una persona que, además de gozar de la consideración y respeto de los demás, sea creativo, competente y con alguna experiencia en este campo.

De cualquier manera, es importante que un director o jefe tenga algún control sobre la organización a su cargo, realizando algún tipo de esfuerzo evaluativo para determinar, por lo menos, si los asuntos importantes de los programas están siendo enfocados adecuadamente y evitando el perder su control.

3. Auto-evaluación por parte del personal directivo

Un ejecutivo eficiente estará siempre interesado en mejorar su acción directiva y demás aspectos de la organización que conduce. Para ello resulta una práctica muy saludable una auto-evaluación con relativa frecuencia en la que se trate de analizar algunos aspectos como los siguientes:

- Determinar si no está perdiendo la visión de conjunto;
- Ver si no está dando demasiada atención a detalles sin importancia o a objetivos erróneos.
- Determinar si la orientación o guía proporcionada es muy pequeña, apropiada o excesiva;
- Analizar si se da una atención balanceada a los varios componentes del programa y las funciones institucionales y administrativas.
- Determinar si está prestando toda la ayuda a los colegas de trabajo a fin de que den lo mejor de sí mismos.

G. UTILIZACION DE LOS RESULTADOS DE LA EVALUACION

Antes de efectuar la Evaluación y en oportunidad de hacer el diseño del trabajo de evaluación, es muy importante pensar o visualizar en qué forma serán utilizados los resultados de la Evaluación en el mejoramiento institucional. Considerando en función de la realidad? Cómo realmente serán utilizados los resultados de la evaluación? Qué significan los resultados? Cómo se aplican los resultados a una situación dada? Cuánta delegación de autoridad u autonomía tiene el nivel institucional como para poder utilizar los resultados de la evaluación aplicando medidas correctivas? Qué mecanismos y estrategias sería posible utilizar en la utilización de los resultados de la evaluación? Estas y otras preguntas deberían formularse previamente para poder adelantar algunas suposiciones en cuanto a las limitaciones que se presentaran en la Institución para la utilización de los resultados del trabajo de evaluación. Por ello resulta importante considerar el grado de delegación de autoridad que existe a nivel institucional, así como el respaldo de las autoridades jerárquicas superiores para la adecuada aplicación de los resultados, evitándose así que éstas constituyan un material inútil.

Debe reconocerse que a ningún jefe o director le gusta ser criticado ni aún bien intencionadamente, sino que más bien se espera que la evaluación efectuada sirva para elogiar y alabar su gestión. Esta realidad hace que frecuentemente un trabajo de evaluación tropiece desde su inicio con las siguientes limitaciones:

el que los evaluadores sean recibidos con suspicacia y recelo;

- que los subalternos informantes traten de encubrir ciertos aspectos que puedan dañar el prestigio de su jefe;
- que se trate de falsear la información;
- que se niegue la utilización de documentos y fuentes de información secundaria, particularmente aquella de tipo contable;
- que se ponga de colaboradores del equipo encargado de efectuar la evaluación a funcionarios adictos y de mucha confianza de los jefes.

CONCLUSIONES

Por lo expuesto en el presente documento, es recomendable que la Gestión Institucional al considerar la Evaluación como un instrumento de gestión tenga en cuenta los siguientes aspectos:

1° Hacer de la Evaluación un proceso sistemático que se cumpla en forma regular como una parte de la Gestión Institucional.

2° Realizar esfuerzos de investigación y análisis para poder determinar "criterios de evaluación" que permitan realizar evaluaciones con un mayor grado de precisión y detalle.

3° Evitar que la Evaluación tenga una acción negativa en la Institución creando tensiones, u originando frustraciones y cometiendo injusticias que puedan repercutir negativamente en la eficiencia funcionaria y la efectividad institucional.

4° Desarrollar mecanismos y estrategias de evaluación que permitan el que se realicen evaluaciones que contribuyan a mejorar la gestión

presente, así como reajustar los planes y el funcionamiento institucional, sin que para ello sea necesario el incurrir en gastos excesivos de recursos, esfuerzos y tiempo.

5° Hacer que el personal profesional técnico participe en la gestión institucional y por lo tanto, en las acciones evaluativas, para que se interiorice de los problemas y deficiencias, para que de esta manera contribuya de manera efectiva en la solución de estos problemas.

****

A B A S T E C I M I E N T O

Dr. Luis Antonio Mendoza M.
Esp. en Gestión para el Desarrollo
Rural, IICA - Zona Andina

ABASTECIMIENTO

Dr. Luis A. Mendoza
Esp. en Gestión para el
Desarrollo Rural, IICA

INTRODUCCION

Toda institución u organismo cuenta para su funcionamiento con recursos humanos, financieros, tecnológicos y materiales. Estos últimos deberán estar presentes en la institución y en las unidades operativas en tiempo, calidad y cantidad, de acuerdo a los requerimientos que demanda el cumplimiento de los trabajos y actividades a ser realizados, para el logro de las metas fijadas.

Un equipo o material que no llegue a tiempo para la realización de la actividad, o que está presente pero no es el adecuado o el específicamente requerido, o que no se dispone del mismo en la cantidad que demanda la tarea, puede dificultar la realización de las acciones, e inclusive impedir el normal funcionamiento de la institución, haciendo que no se logren las metas fijadas.

En el caso de los organismos de carácter agropecuario, el suministro de equipos y materiales en forma eficiente y oportuna, adquiere capital importancia, puesto que las actividades que se cumplen están sujetas a épocas o períodos (siembra, cosecha, control de plagas y enfermedades, vacunaciones, etc.) que demandan la necesidad de cumplir con las mismas, dentro de determinados márgenes de tiempo. Frecuentemente el no efectuar un determinado trabajo en el tiempo oportuno por falta de equipo y/o materiales , ocasiona notables demoras y entorpecimientos en el cumplimiento de los proyectos y las actividades; provoca pérdidas de consideración.

Por lo tanto, un organismo de desarrollo deberá contar, con un sistema de abastecimiento o suministros que le garantice el contar en forma regular y sostenida con todos los elementos requeridos para la realización de los trabajos.

CONCEPTO GENERAL DE ABASTECIMIENTO O SUMINISTRO

El término "abastecimiento" es utilizado en la administración pública peruana; en otros países se le denomina "compras y suministros". Abastecimiento significa procurar racional y tecnicamente todos los recursos materiales que se requieren para el adecuado cumplimiento de las actividades y el logro de las metas propuestas, cualquiera sea su magnitud o importancia, costo, lugar y tiempo.

El abastecimiento como función no se limita a comprar elementos por intuición o accidente, o a la función puramente mecánica de compra. La gestión del abastecimiento comprende toda una serie de procesos técnicos, administrativos y operativos interrelacionados, aplicados a través de un ordenamiento político-legal y usando los criterios vectores del sistema de abastecimiento. Todo lo anterior cubre en términos generales:

- La formulación y aplicación de una política de abastecimiento;
- Utilización de una técnica específica para: a) identificar los elementos materiales que satisfagan en forma óptima una necesidad específica; b) determinar las cantidades necesarias; c) establecer las fuentes de suministros; d) seleccionar las calidades y precios más favorables de tales materiales; y e) situarlos en los lugares y tiempos más oportunos.

Aspecto Técnico del Abastecimiento

Un sistema de abastecimiento está constituído por una serie de procesos interrelacionados que requieren una aplicación integral para reducir la variedad de artículos adquiridos para un mismo fin y

racionalizar su uso eficiente por parte de cada institución u organismo. Esto implica:

a) Identificación; que es la determinación clara del nombre y la descripción completa de cada artículo, basada en especificaciones técnicas que algunas veces comprenden el aspecto o forma física, la composición química, la condición mecánica, etc., así como un mínimo de requisitos de calidad y condiciones.

b) Clasificación; se refiere al agrupamiento de artículos o bienes genéricamente iguales; y a la subdivisión de los mismos en subgrupos usando determinados criterios, tales como: de pequeño a grande; de pesado a liviano; de claro a oscuro, etc.

c) Estandarización; concierne con la determinación de patrones para el uso de ciertos artículos muy bien definidos cuyo uso se presenta en forma regular. Esto implica la reducción de la variedad de artículos para un mismo uso; así como la determinación del uso de un artículo para diferentes necesidades. Demanda el contar con una identificación y clasificación tanto de las necesidades como de los artículos.

d) Codificación; se refiere a la técnica de asignar números o cifras a cada artículo en particular para identificarlo y diferenciarlo de los demás, así como a grupos y clases de artículos genéricamente iguales.

e) Catalogación; consiste en la organización de un catálogo, que es la presentación técnica y sistematizada de bienes y artítulos por grupos y clases de un orden lógico de uso, por medio de un documento que contiene:

1. Número de código;
2. descripción completa del artículo;
3. unidad de compra;
4. unidad de despacho;
5. tipo de empaque;
6. precio unitario;
7. ilustración de cada elemento (en algunos casos).

Aspecto Económico del Abastecimiento

El tratamiento económico que comprende la gestión de abastecimiento no se reduce tan solo a registrar cuantitativamente el valor comercial de los materiales y elementos que la institución adquiere; en partidas presupuestarias o en libros de contabilidad; sino que consiste en determinar el costo de cada artículo y su condición dentro del mercado nacional e internacional. Asímismo, implica el determinar:

- Los niveles máximos y mínimos de existencia;
- Las cantidades óptimas de compra;
- El tiempo de reaprovisionamiento y riesgos de obsolencia total o relativa.

Todo lo anterior incide en la reducción de los gastos de adquisiciones, así como la mejor utilización de fondos y la disponibilidad oportuna de artículos, evitando de este modo la interrupción de las actividades. Para el logro de este propósito se requiere:

a) Planificación, que significa determinar las necesidades reales de cada una y todas las unidades de la Institución; el análisis y la determinación de los niveles óptimos de existencia; y la cantidad económica de compra por cada artículo; y la consolidación de todos los requerimientos de cada unidad, a nivel institucional para la preparación del presupuesto de abastecimientos y del programa de compras.

b) Programa de Compras; significa programar la compra o adquisición de todos los artículos por las cantidades resultantes de las necesidades presupuestales menos las existencias disponibles; así como determinar la regularidad o frecuencia con que se deben efectuar las compras con el fin ya sea de evitar el agotamiento de la existencia, o la sobre-inversión en almacén que implica la inmovilidad de fondos.

Aspecto Operativo del Abastecimiento

Se refiere a la función mecánica de la compra o adquisición de bienes, almacenamiento, inventario, recibo y despacho.

a) Registro de Proveedores, consiste en preparar un directorio, permanente y actualizado, de los proveedores de bienes y servicios. Los proveedores son clasificados en base a los siguientes criterios:

- Bienes y Servicios que prestan;
- Magnitud de su organización o empresa;
- Seriedad y responsabilidad en el cumplimiento de sus compromisos;
- Solidez o solvencia económica.

b) Compras o Adquisiciones, se realiza en las siguientes etapas:

- Solicitud de suministro;
- Cotización o Licitación;
- Orden de Compra;
- Contrato;
- Recibo;
- Factura;
- Pago.

c) Tráfico de Compras; se refiere a todas las operaciones relacionadas con la misión de una orden de compra o contrato para la adquisición de un bien o servicio, y comprende:

- Seguimiento o control del curso de la negociación, lugares, fechas;
- Negociaciones con empresas o compañías, transportes, seguros, aduanas, entidades crediticias, etc.

d) Almacenamiento; consiste en el cumplimiento de las siguientes etapas:

- Recibo de los materiales o bienes contra la Orden de Compra y/o contrato;
- Custodia;
- Ordenamiento físico y conservación de los bienes;
- Empaque;
- Manejo;
- Transporte a destino final.

e) Registro y Estadística; para fines contables y de control interno de las existencias tanto en almacén como en servicio, es necesario disponer de un tipo de registro de:

- Entradas - Salidas - Saldos;
- Valores de entrada y salida y saldos;
- Valores unitarios promedio;
- Promedio mensual de salidas y ajustes por pérdida e inventario.

El anterior control puede ser efectuado con la ayuda de tarjetas kardex; y si el volumen de movimiento es muy grande con un programa de computación.

f) Inventario Físico, consiste en la verificación y el recuento físico que se realiza periódica y regularmente de las existencias de almacén y en Servicio, para establecer existencias con fines contables.

PROCESO DE ABASTECIMIENTO

El proceso de Abastecimiento consta de las cuatro etapas básicas siguientes:

1. Programación;
2. Adquisición u obtención
3. Almacenamiento
4. Distribución.

1. La Programación

Es la etapa en la que se realiza la formulación de las necesidades de los artículos de cada una de las unidades o dependencias de la Institución u organismo; consolidando las mismas para determinar los bienes que deben adquirirse y la forma cómo debe realizarse el abastecimiento oportuno. Las necesidades de abastecimiento pueden ser clasificadas en:

- Iniciales
- De consumo
- De seguridad o reserva
- De proyectos especiales.

Las primeras se refieren a los artículos que entran por primera vez en la entidad.

Las necesidades de abastecimiento de artículos de consumo son los que se utilizan regularmente para la marcha de la Institución.

Las necesidades de abastecimiento de seguridad o reserva se refieren a aquellos artículos cuyo existencia es muy necesaria para

el funcionamiento de la entidad y cuya obtención puede presentarse dificultosa, siendo necesario mantener cierta cantidad en calidad de reserva. Las necesidades de abastecimiento para proyectos especiales, son aquellas que se programan en función de un proyecto muy concreto.

2. La Adquisición u Obtención

Etapa en la que se aplican los procedimientos para la adquisición de artículos o elementos en la cantidad necesaria, en el momento oportuno y el precio de mercado más conveniente, ciñéndose a los dispositivos legales vigentes.

a. Objetivos de Compra

La adquisición o compra debe tratar de alcanzar los siguientes objetivos:

- Dar continuidad al abastecimiento;
- Hacer una inversión mínima, trabajando a los costos más bajos, tratando de efectuar una inversión mínima;
- Evitar la duplicidad de compra, canalizando las compras por un solo Departamento;
- Mantener niveles de calidad; y
- Lograr colocar el artículo a disposición del usuario, al más bajo costo posible.

La función de compra deberá cumplir las siguientes actividades:

- Actividad de Información, que implica el tener un conocimiento actualizado del mercado y de sus múltiples variaciones.
- Actividades de Investigación, se refiere a la importancia de detectar qué nuevos artículos están saliendo al mercado, así como de los proveedores.
- Actividades de Funcionamiento, que considera la forma cómo debe estar organizada la Unidad de Abastecimiento para que funcione con gran efectividad.

b. Normas de Compra

La técnica de adquisición o compra deberá considerar las siguientes normas en cuanto a:

- Calidad
- Cantidad
- Oportunidad
- Precio

La calidad deberá aquella establecida y descrita por el técnico.

La cantidad, tiene por criterio el comprar la cantidad que realmente se necesita. La determinación económica de pedido, puede ser calculada con la ayuda de la fórmula siguiente:

$$Q\ ap = \sqrt{\frac{2\,R\,S}{C\,i}}$$

R = consumo probable del artículo en un año.

S = costo del pedido

C = Costo unitario del artículo

i = costo de una unidad almacenada durante un año.

La oportunidad, implica tener un conocimiento de los saldos existentes en almacén, y calcular el tiempo en que debe hacerse el pedido.

El precio, se refiere a saber determinar el precio, en consideración a las fluctuaciones del mercado.

3. Almacenamiento

Es la etapa que comprende las operaciones de recepción y custodia de los artículos adquiridos según programación y de los obtenidos por cualquier concepto.

Las principales funciones del Almacenamiento son:

- Recibir bienes;
- Clasificación;
- Ubicación y custodia de los mismos;
- Mantenimiento;
- Entrega de acuerdo a las necesidades;
- Control;
- Reposición, implica el tener los niveles de existencia actualizados.

a. Fase de Control de Existencias

Máximo: Límite superior de existencia en cualquier momento.

Mínimo: Límite inferior de existencia. Esta cantidad representa un margen de seguridad, que sólo se podrá usar en momentos anormales.

Punto de pedido u ordenación: Está dado por la suma de la cantidad mínima, más la cantidad necesaria para el consumo durante el tiempo de obtención del material.

Cantidad a pedir: Es la cantidad normal o standar de cada material o pieza, que debe pedirse o fabricarse al llegar la existencia de este artículo al punto de ordenación. Si esta cantidad está bien calculada, se transforma en el "Lote Económico".

Un ejemplo servirá para indicar con mayor claridad de estas cantidades:

Una compañía o entidad utiliza en una de sus operaciones, barras de acero de 12 mm. de diámetro, 3.000 m. de largo, que va comprando de tiempo en tiempo a medida de las necesidades. El consumo medio diario de este material es de 10 piezas; el plazo necesario para conseguir la entrega después de hecho un pedido es de 30 días. Un examen de los registros de la compañía muestra que

consumo máximo en un período cualquiera de 30 días no será nunca superior a 450 piezas; revela, también que el consumo mínimo durante un período semejante no es probable que sea inferior a 100 unidades. La cantidad a pedir está fijada en 1.000 unidades.

Esta compañía emplea el método del máximo y el mínimo para el control de las existencias, y éstas son:

Máximo	1,350 unidades
Mínimo	150 unidades
Pedido standard	1,000 unidades
Punto de pedido	450 unidades

El punto de pedido indicado se determina fácilmente pues es evidente que no necesita ser mayor que la cantidad necesaria para el consumo máximo durante el plazo preciso para que el proveedor dé cumplimiento al pedido.

Según lo que se ha supuesto, esta cantidad es de 450 unidades.

Por definición, las existencias mínimas o de seguridad se determinan como sigue:

Punto de pedido	450 unidades
Menos: Consumo medio durante el plazo necesario para cumplir un pedido: consumo medio diario (10 unidades) x días necesarios para cumplir un pedido (30 días)	300 unidades
Mínimo	150 unidades

El máximo se determina como sigue:

Punto de pedido	450 unidades
Menos: consumo mínimo mientras se cumple un pedido	100 unidades
Saldo máximo en existencia cuando se recibe una partida.	150 unidades
Más: cantidad que recibirá cuando se cumpla el pedido standard	1000 unidades
Máximo	1,350 unidades

El punto de pedido y el mínimo dependen de:

a) El plazo necesario para cumplir el pedido.

b) Las variaciones probables en el consumo.

Generalmente estas dos situaciones pueden predecirse con un grado razonable de exactitud.

Por otra parte, el máximo no puede determinarse hasta que se conozca el pedido standar y es de este último del que depende la economía de la inversión en el inventario. Pero hay que tener presente que los pedidos grandes significan inventarios medios mayores, y pronto puede alcanzarse el punto en que las economías en las compras están contrapesadas por el gasto que supone tener en bodega un exceso de existencias.

En el caso de piezas hechas en la fábrica y almacenadas para uso futuro el problema es muy similar, aunque los elementos que componen el costo son los de fabricación en lugar de ser los de compras.

4. La distribución

Consiste en la entrega de los artículos almacenados a cada una de las unidades o dependencias solicitantes, en cumplimiento a la programación establecida.

a. Juego de Cuadros de Control

El mismo está orientado a la contabilidad integrada y fueron formulados por el INANTIC (Instituto Nacional de Normalización Técnica); su uso es standar en los sistemas de abastecimiento. El juego consta de:

1. CUADRO DE NECESIDADES
2. PRESUPUESTO DE ABASTECIMIENTO
3. PRESUPUESTO DE COMPRAS
4. CUOTAS DE ABASTECIMIENTO
5. REGISTRO DE PROVEEDORES
6. SOLICITUD DE COTIZACION
7. CUADRO COMPARATIVO DE COTIZACIONES

8. ORDEN DE COMPRA. GUIA DE INTERNAMIENTO
9. NOTA ENTRADA AL ALMACEN
10. EXISTENCIAS VALORADAS DE ALMACEN
11. CONTROL VISIBLE DE ALMACEN
12. PEDIDO - COMPROBANTE DE SALIDA
13. PARTE DIARIO DE ALMACEN
14. INVENTARIO FISICO

I. ETAPA DE PROGRAMACION

La etapa de Programación implica las siguientes acciones:

1. Formulación del Cuadro de Necesidades
2. Formulación del Presupuesto de Abastecimiento
3. Formulación del Presupuesto de Compras
4. Formulación del Cuadro de Abastecimiento.

1. Formulación del Cuadro de Necesidades

a. Finalidad

Tiene por finalidad hacer conocer ordenadamente las necesidades de artículos de todas y cada una de las dependencias en cada entidad u organismo. Esta información fluye en sentido ascendente de la jerarquía orgánica y se consolida sucesivamente en cada nivel inmediato superior hasta llegar a la Dirección o Gerencia ejecutiva de la Institución, la cual actúa como unidad central.

b. Descripción

El cuadro o formulario de necesidades está diseñado de acuerdo a especificaciones standard, y consta de las siguientes especificaciones:

1. NOMBRE DEL CUADRO: CUADRO DE NECESIDADES
2. NOMBRE DE LA ENTIDAD:
3. NOMBRE DE LA DEPENDENCIA O UNIDAD:
4. AÑO: El que corresponda a cada ejercicio presupuestal.
5. CODIGO: Correspondiente a cada Unidad o Dependencia.
6. AFECTACION PRESUPUESTAL:
   Conforme a la codificación de la clasificación programática de gastos hecha por programas y sub-programas.
7. N° de EMPLEADOS: Cantidad de empleados en cada Unidad o Dependencia.
8. COLUMNA 1°, N° de Orden: Corresponde a la numeración sucesiva de los renglones.
9. COLUMNA 2°, Artículos: La misma que está dividida en cuatro sub-columnas,

   2 a: Código — Corresponde a la numeración del artículo de conformidad con la que le fuera asignada en el catálogo de Bienes existente en la Institución u organismo.

   2 b: Descripción — Anotar el nombre de los artículos con el cual se les conoce en su uso común o de consumo.

   2 c: Cantidad: — Necesidades de cada artículo para el ejercicio presupuestal correspondiente.

   2 d: Unidad de Medida: — Término usado para contar, medir o pesar los artículos solicitados.

10. COLUMNA N° 3, Calendario de Entregas (Unidades): Se divide en cuatro sub-columnas, cada una de las cuales corresponde a un trimestre del año, que permite determinar los períodos de entrega trimestral de los artículos.

11. COLUMNA N° 4, Ajustes (No llenar). En ella se consideran las modificaciones presupuestales y posibilita el ceñirse a las necesidades reales de las dependencias. Esta columna se divide en 2 sub-columnas:

4 a, Cantidad: Número de artículos considerados para el ejercicio presupuestal correspondiente.

4 b, Valor total: Importe en soles, correspondiente al número de artículos ajustados (Depto. de Abastecimiento), multiplicado por el "Valor Unitario" que se encuentra en el Depto. de Compras.

Las anteriores columnas serán utilizadas exclusivamente por la dependencia encargada de la consolidación del abastecimiento.

12. LUGAR Y FECHA: Localidad de la dependencia y fecha de formulación del documento.

13. JEFE DE LA UNIDAD O DEPENDENCIA: Se consigna la firma del Jefe de la Dependencia.

14. Número de copias y su distribución: Se prepara en original y 2 copias.

Original: para remitir al Departamento de Abastecimiento, de la Unidad Administrativa, encargada de efectuar la consolidación de las necesidades.

Primera copia: Para la Jefatura inmediata superior.

Segunda copia: Para el archivo de la Unidad o Dependencia de origen.

(Ver modelo adjunto).

CUADRO DE NECESIDADES

Nombre de la Entidad _____

Dependencia: _____

Código

Año 19 . . .	A fectación Presupuestal		N° Empl.
	Programa	Sub-Programa	

1 N° de Orden	2 ARTICULOS				3 CALENDARIO DE ENTREGAS (Uni)				4 AJUSTES (no llenar)	
	a Código	b Descripción	c Cantidad	d Unidad Medida	a 1er. Trim	b 2do. Trim	c 3er. Trim	d 4to. Trim	a Cantidad	b Valor Total
1										
2										
3										
4										
5										
6										
7										
8										
9										
10										
11										
12										
13										
14										

_____
Lugar y fecha

_____
Jefe Unidad o Dependencia

II. PRESUPUESTO DE ABASTECIMIENTO

1. Finalidad

El Presupuesto de Abastecimiento tiene por finalidad consolidar los Cuadros de Necesidades, debidamente ajustados, de las diversas unidades o dependencias de una Institución, lo cual permite conocer en detalle los requerimientos materiales de los programas de cada unidad.

Por otra parte, sirve para controlar durante el período de ejecución presupuestal el cumplimiento de las necesidades programadas.

El formulario está diseñado de acuerdo a los directivos del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

a. Encabezamiento

- Nombre de la Institución u organismo.
- Nombre del Formulario: PRESUPUESTO DE ABASTECIMIENTO
- Año: El que corresponde a cada ejercicio presupuestal.

b. Cuerpo

Está dividido en dos secciones: la primera para formular el presupuesto y la segunda para controlar la ejecución de la programación.

Primera Parte (izquierda)

Columna 1, Artículos: Está dividida en tres (3) sub-columnas:

1 a, Código: Para indicar la numeración correspondiente al artículo de conformidad con el Catálogo de Bienes existentes en cada entidad.

1 b, Descripción: Nombre de los artículos de uso común o de consumo.

1 c, Unidad de Medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos solicitados.

Columna 2, Por distribución (en unidades). Determinación de los períodos de distribución trimestral de los artículos.

Columna 3, Total (Unidades): Necesidades totales de artículos por distribuir para el ejercicio presupuestal.

Segunda Parte (Derecha)

Columna 4, Entregado: Determinación de los períodos de entrega trimestral de los artículos.

Columna 5, Total (unidades): Necesidades totales de artículos entregados durante la ejecución presupuestal.

Columna 6, Diferencia: Resta de las columnas N° 3 y 5.

c. Base

Firma, Jefe de Programación de Abastecimiento

Firma, Director de Abastecimiento.

d. Número de copias y su distribución

Este formato se preparará en original y una (1) copia.

Original: Para remitir a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad.

Copia: Para el archivo de la Oficina de Abastecimiento.

Ver modelo de formato en la página siguiente.

PRESUPUESTO DE ABASTECIMIENTO

Nombre de la Entidad _____

AÑO 19 . . .

Artículos			Por Distribuir (En Unidades)				Total (en Unidad)	Entregado (En Unidades)				Total (en Unidad)	Diferencia
			Trimestres					Trimestres					
Cod.	Descripción	Unid. Med.	1ro.	2do.	3ero.	4to.		1ro.	2do.	3ro.	4to.		

III. PRESUPUESTO DE COMPRAS

1. Finalidad

Tiene por finalidad establecer la cantidad de artículos que deben adquirirse en cada ejercicio presupuestal, en base a las cifras del Presupuesto de Abastecimiento y a las existencias estimadas al 31 de diciembre del año en que se realiza la presupuestación.

Este formulario es utilizado por la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (D.A.S.A.) o la unidad administrativa que haga sus veces.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

a. Encabezamiento

- Nombre de la institución u organismo
- Nombre del formulario: PRESUPUESTO DE COMPRAS
- Año: el que corresponda a cada ejercicio presupuestal.

b. Cuerpo

Columna 1, Artículos: Está dividida en tres (3) sub-columnas:

1 a, Código: Para indicar numeración correspondiente al artículo de conformidad con el Catálogo de Bienes existente en cada entidad.

1 b, Descripción: Nombre de los artículos de uso común o de consumo.

1 c, Unidad de Medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos solicitados.

Columna 2, Existencia al 31 de diciembre del año anterior. Los saldos según Existencias Valoradas de Almacén (Kardex) al 31 de diciembre del año anterior.

Columna 3, Movimiento: 3 Primeros trimestres (unidades). Está dividida en dos (2) sub-columnas:

3 a, Ingresos: Movimiento de entrada de artículos durante el período indicado;

3 b, Egresos: Movimiento de salida de artículos durante el período indicado.

Columna 4, Existencia al 30 de setiembre de 19 ... (Unidades).

Es el resultado de agregarle a las cantidades de la columna 2 las de la columna 3 a (Ingresos) y deducirle la de la columna 3 b (Egresos).

Columna 5, Estimación. Cuarto Trimestre (Unidades). Está dividido en tres (3) sub-columnas;

5 a, Adquisiciones por recibir: Saldo de lo programado, pendiente por recibir durante el período indicado.

5 b, Pedidos por atender: Saldo de lo programado, pendiente de entregar durante el período indicado.

5 c, Existencia calculada al 31 de diciembre de 19...

Es la resultante de agregar a la columna 4, las unidades de las columnas 5 a y deducirle las unidades de la columna 5 b.

Columna 6, Valor unitario última compra (soles): Es el último precio de adquisición de cada artículo o el precio del mercado actual.

Columna 7, Necesidades según Presupuesto de Abastecimiento (Unidades): Esta información se obtiene de la columna 3 -Total (por distribuir) del formulario Presupuesto de Abastecimiento.

Columna 8, Cantidad a comprar: Esta dividida en dos (2) sub-columnas:

8a , Cantidad: se considera el número necesario de artículos a comprar, teniendo en cuenta el siguiente procedimiento: Deducir la Columna 5 c de la 7, o de conformidad con lo presupuestado en la columna 7.

8 b, Importe: Se consigna los importes de los productos resultantes de multiplicar los valores de la columna 6, por las cantidades de la columna 8a.

c. Base

Director de Abastecimiento: Firma del Director o del Jefe de la Unidad Administrativa que haga sus veces.

Lugar y fecha: Localidad de la dependencia y fecha de formulación del documento.

Director General de Administración : firma autorizada.

d. Número de copias y su distribución

Este formulario se debe preparar en original y dos copias.

Original: Para remitir a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad.

Primera copia: Para remitir a la Dirección General de Administración.

Segunda copia: Para el archivo de la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DA SA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

Nombre de la Entidad

_____

PRESUPUESTO DE COMPRAS

(1) ARTICULOS			(2) Existencia al 31 Dic. año anterior (Unidades)	(3) Movimiento 3 primeros Trimestres Unidades		(4) Existencia al 30 Set. 19 ..... (Unidades)	(5) Estimación 4to. Trimestre (Unidades)			(6) Valor Unitario última compra o de mercado Unidades	(7) Necesidades según presupuesto de Abastecimiento (Unid.)	(8) Cant. a Comprar	
(a) Código	(b) Descripción	(c) Unidad de Medida		(a) Ingresos	(b) Egresos		(a) Adquisiciones por recibir	(b) Pedidos por Atender	(c) Existencia calculada al 31 Dic. 19..			(a) Cantidad	(b) Importe

Director de Abastecimientos y Servicios Auxiliares

Director General de Administración

IV. CUOTAS DE ABASTECIMIENTO

1. Finalidad

Tiene por finalidad facilitar el control del importe de la cuota total asignada en soles a los programas de cada dependencia y su distribución parcial de acuerdo al Calendario de Entregas.

Este formulario es utilizado por la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

a. Encabezamiento

- Nombre de la entidad
- Nombre del formulario: CUOTAS DE ABASTECIMIENTO
- Dependencia: nombre de la unidad administrativa encargada de la ejecución del programa a la cual se controla la entrega de los artículos valorizados.
- Código: (De la dependencia), asignado por las Oficinas de Organización y Métodos de cada Sector.
- Año: el correspondiente al ejercicio presupuestal.
- Cuota Total: Se registra el importe total de la asignación en soles para el ejercicio vigente.
- Cuotas Parciales: registra las asignaciones parciales trimestrales para el abastecimiento de cada dependencia.

b. Cuerpo

Columna 1, Fecha: Se registra el día, mes y año del movimiento de las cuotas y entregas de los artículos valorizados.

Columna 2, Comprobante: Dividida en dos (2) sub-columnas:

2 a, Clase: Registra el tipo de documento (Pedidos Comprobante de Salida) que autoriza el movimiento.

2 b, Número: El correspondiente al comprobante registrado.

Columna 3, Movimiento (Soles): Dividida en tres (3) sub-columnas:

3 a, Entrega: Se anota el equivalente en soles de los artículos entregados a la unidad administrativa encargada de la ejecución del programa.

3 b, Cuota: Se anota el equivalente de la cuota parcial, correspondiente al ejercicio presupuestal, en soles.

3 c, Saldo: Se anota la diferencia del total de la entrega (3a) deducida de la cuota parcial asignada (3b).

c. Utilización

Este formulario debe prepararse en forma de registro de tarjetas u hojas movibles. Es de uso exclusivo de la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

Ver el modelo del formulario en la página siguiente.

CUOTAS DE ABASTECIMIENTO

Nombre de la Entidad: _____

Dependencia: _____

Código: | Año:

Cuota Total S/. _____
Cuota S/. _____
Cuota S/. _____
Cuota S/. _____

1 Fecha		2 Comprobante		3 Movimiento (Soles)					
		a Clase	b N°	a Entrega		b Cuota		c Saldo	

V. ADQUISICION U OBTENCION

Para el cumplimiento de esta etapa se utilizan los siguientes formularios:

Abast. 5. Registro de Proveedores

Abast. 6. Solicitud de Cotización

Abast. 7. Cuadro Comparativo de Cotizaciones

Cont. Abast. 8. Orden de Compra - Guía de Internamiento

Cont. Abast. 9. Nota de Entrada a Almacén

REGISTRO DE PROVEEDORES

1. Finalidad

Tiene por finalidad proporcionar información al organismo competente, respecto a los proveedores debidamente codificados y clasificados en función de los artículos que suministran y de las condiciones que ofrecen.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificadiones:

a. Encabezamiento

- Nombre de la entidad
- Nombre del formulario: REGISTRO DE PROVEEDORES

b. Cuerpo

Está dividido en dos (2) columnas.

Columna 1, Proveedor: Está dividida en cuatro (4) sub-columnas:

1 a, Código: Número asignado a cada uno de los proveedores registrados.

1b, Nombre o Razón Social: Relación en orden alfabético de los proveedores en función a la clase de artículo que suministran.

1 c, Dirección: Localización del proveedor.

1 d, Teléfono: Número proporcionado por el proveedor.

Columna 2, Clase de artículos que provee: Artículo que comercializa el proveedor.

c. Utilización

Este formulario puede presentarse en forma de tarjetas o registros de hojas movibles. Es de uso exclusive de la unidad administrativa encargada de las adquisiciones.

(Ver modelo del formulario en la página siguiente)

SOLICITUD DE COTIZACION

1. Finalidad

Tiene por finalidad solicitar a tres o más proveedores (en cumplimiento de los dispositivos legales vigentes) la cotización de los artículos por adquirir, con el propósito que el Comité de Adquisiciones establezca las comparaciones de precios, calidad, especificaciones y fecha de entrega más conveniente.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

Em el amverso:

a. Encabezamiento

- Nombre de la entidad: considerando además la dirección y teléfono de la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

REGISTRO DE PROVEEDORES

Nombre de la Entidad: _____

1 PROVEEDORES				2
a Código	b Nombre o Razón Social	c Dirección	d Teléfono	CLASE DE ARTICULOS QUE PROVEE

- Nombre del formulario: SOLICITUD DE COTIZACION
- Referencia: Número del Presupuesto de Compras o del documento que lo sustituya.
- Número: Numeración consecutiva a la solicitud anterior, en relación al ejercicio presupuestal.
- Fecha: La correspondiente a la formulación del pedido de cotización.
- Señor (es): Para consignar el nombre o razón social del proveedor.
- Dirección y Teléfono: Se escribirá la dirección (local o cablegráfica) y teléfono del proveedor.
- Sirva (n)se cotizarnos precios netos de los artículos que se detallan más abajo, para ser entregados en: Para..... Indicar la Dirección donde serán recepcionadas las respuestas a las solicitudes de cotización.

b. Cuerpo

Columna 1, Artículos: Dividida en tres (3) sub-columnas:

1 a, Cantidad: Se anotará el número de artículos necesarios según programación.

1 b, Unidad de Medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos solicitados.

1 c, Descripción: Nombre de los artículos solicitados, de uso común o de consumo.

Columna 2, Precios: Dividida en dos (2) sub-columnas que serán llenadas por el Proveedor:

2 a, Unitario: Valor unitario del artículo solicitado.

2 b, Total: Valor obtenido al multiplicar (1 a) Cantidad por (2 a) Precio Unitario.

c. Base

- Plazo de entrega: Indicar la fecha máxima de recepción de documentos.

- Fecha: La que consigna el proveedor al devolver el documento.
- Firma del Director del Abastecimiento o Jefe de la Unidad Administrativa que haga sus veces.
- Firma sello del proveedor: Para consignar la firma del proveedor.

En el reverso:

Instrucciones impresas en el formulario.

d. Número de copias y su distribución

El formulario se prepara en original y tantas copias como proveedores sean solicitados.

Original: Para el archivo de la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

Copia: Una para cada proveedor solicitado.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

SOLICITUD DE COTIZACION

Nombre de la Entidad: _____

Nº	Día	Mes	Año

Referencia: _____

Señor(es): _____

Dirección: _____

Sírvanse cotizarnos precios netos de los artículos que se detallan más abajo para ser entregados en: _____

ARTICULOS [1]			PRECIOS [2]	
a Cantidad	b Unidad Medida	c Descripción	a Unitario	b Total

- Si por cualquier causa no está en condiciones de cotizar, sirva(n)se Ud.(s) firmar y devolver este documento.
- Retenga la copia y devuelva el original. (En casos especiales, la confirmación de la compra puede hacerse telefónicamente mientras se emite la Orden de Compra correspondiente).

Plazo de Entrega: _____ Fecha _____

[1] _____
Firma Jefe Abastecimiento

[2] _____
Firma y Sello del Proveedor

CUADRO COMPARATIVO DE COTIZACIONES

1. Finalidad

Tiene por finalidad trasladar las informaciones proporcionadas por los proveedores en las solicitudes de cotización, con el propósito de comparar precios, calidad, especificaciones, fecha de entrega y otras características requeridas para otorgar la Buena-Pró a los proveedores que coticen en las mejores condiciones.

2. Descripción

El formulario está de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

En el anverso:

a. Encabezamiento

- Nombre de la entidad
- Nombre y N° del formulario: CUADRO COMPARATIVO DE COTIZACIONES, numerado en forma consecutiva al cuadro anterior.
- Dependencia: Indicar el nombre de la unidad administrativa encargada de ejecutar las adquisiciones.
- Referencia: Solicitud de cotización N° _____. Indicar el número que corresponda a la solicitud de cotización comparada.
- Fecha: La correspondiente a la preparación del documento.

b. Cuerpo

Parte Superior:

Referencias del Cotizante:

1) Nombre o razón social: de cada uno de los proveedores consignados en las columnas correspondientes.
2) Representante: Persona autorizada por los proveedores para actuar como nexo entre el cotizante y el comprador.
3) Fecha de entrega ofrecida: la señalada por los proveedores para entregar los artículos.

Parte Inferior:

Columna 1, Artículos: Dividida en cuatro (4) sub-columnas:

1 a, N° de Orden: Numeración sucesiva de los renglones.

1 b, Descripción: Nombre de los artículos de uso común o de consumo cotizados.

1 c, Cantidad: Se anota el número de artículos cotizados.

1 d, Unidad de Medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos cotizados.

Columna 2, Precios Netos: Dividida en ocho (8) sub-columnas de la siguiente manera:

2a, Unitario: Es el precio neto de cada artículo cotizado por cada proveedor.

2 b, Total: Es el producto de multiplicar la cantidad (1 c) por el precio neto unitario (2 a).

Las sub-columnas restantes tienen la misma aplicación.

En el reverso:

a. Encabezamiento

Título: ACTA DE OTORGAMIENTO (Del Comité de Adquisiciones).

b. Cuerpo:

Dividida en cinco (5) columnas:

Columna 1.- Número de orden: Numeración señalada para el artículo cotizado.

Columna 2.- Proveedor: El nombre o razón social del proveedor que ha obtenido la Buena-Pró.

Columna 3.- Neto cotizado: Se considera el precio neto total indicado en el anverso.

Columna 4.- Justificación: Breve explicación del porqué el Comité de Adquisiciones otorgó la Buena-Pró para cada artículo.

Columna 5.- Observaciones: Anotación especial referente al proveedor (competencia, experiencia, calidad de los artículos, etc.).

c. Base

- Lugar y fecha: localidad de la dependencia y fecha de la formulación del documento.
- Firmas: Las de los miembros integrantes del Comité de Adquisiciones.

3. Número de copias y su distribución

El formulario se prepara en original y una copia.

Original: Para el archivo de la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

Copia: Para remitir al Comité de Adquisiciones.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

CUADRO COMPARATIVO DE COTIZACIONES

N°

Nombre de la Entidad:

Dependencia:

N°	Día	Mes	Año

Referencias del Cotizante

Nombre o Razón Social				
Representante				
Fecha de entrega ofrecida				

1 ARTICULOS				2 PRECIOS NETOS							
a N° Cód.	b Descripción	c Cantidad	d Unid. Med.	a Unit.	b Total	a Unit.	b Total	a Unit.	b Total	a Unit.	b Total

ACTA DE OTORGAMIENTO

N° 1 de Orden	2 Proveedor	3 Neto Cotizado		4 Justificación	5 Observaciones

1 _____ 2 _____ 3 _____

ORDEN DE COMPRA - GUIA DE INTERNAMIENTO

1. Finalidad

Tiene por finalidad servir como documento fuente en el área de abastecimiento, para formalizar el convenio de compra entre el proveedor y la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces, en cumplimiento de la Buena-Pró otorgada por el Comité de Adquisiciones.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

Em el anverso:

a. Encabezamiento

- Nombre de la Institución o entidad, considerando además la dirección y teléfono de la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.
- Nombre del formulario: ORDEN DE COMPRA - GUIA DE INTERNAMIENTO.

Recuadro derecho:

- Número: El asignado al documento en forma sucesiva por la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.
- Día, mes y año: Para indicar la fecha en que se formula el documento.

b. Cuerpo

Parte Superior:

- Señor (es): Indicar el nombre o razón social del proveedor cuya solicitud de cotización obtuvo la Buena-Pró.
- Dirección: Escribir la dirección del Proveedor.

- Le agradeceremos enviar a nuestro Almacén en: ..... Se escribirá el lugar donde está situado el almacén de DASA o la unidad administrativa que haga sus veces.
- Referencia: Se hará mención de los documentos que precedieron a la formulación de la Orden de Compra (Solicitud de cotización N° ....., Cuadro comparativo de Cotizaciones N° .....).
- Facturar a nombre de: Indicar el nombre de la dependencia que efectuará el pago.

Parte Media:

Columna 1, Artículo: Está dividida en cuatro (4) sub-columnas:

1 a, Código: Clasificación del artículo de conformidad con el Catálogo de Bienes existente en cada entidad.

1 b, Cantidad: Número de artículos a comprar.

1 c, Unidad de Medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos a comprar.

1 d, Descripción: Nombre de los artículos por adquirir, de uso común o de consumo.

Columna 2, Valor:

2 a, Unitario: Precio cotizado por unidad por cada artículo.

2 b, Total: Resultado de multiplicar las cantidades (1 b) por el valor unitario (2 a) de los artículos por adquirir).

Parte Inferior:

- Ordenación de la Compra: Firmas de los servidores que ordenan y autorizan la adquisición (Director de Abastecimiento y Jefe de Adquisiciones o quienes hagan sus veces).
- Afectación Presupuestal: Conforme a la Codificación de la Clasificación Programática del Gasto Público (Código del Programa y Sub-programa).

- Distribución Contable: Cuentas por Pagar: El importe total de la adquisición en soles. A renglón seguido de este recuadro se consigna:
- Recibí conforme: Firma autorizada del Jefe de Almacén al recepcionar los artículos adquiridos.
- Día, mes y año: Fecha correspondiente a la recepción de los artículos adquiridos.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

Nombre de la Entidad

_____

Día	Mes	Año

ORDEN DE COMPRA - GUIA DE INTERNAMIENTO

Señores:
Dirección:
Favor enviar a nuestro Almacén en:
Lo siguiente:
Referencia N°:
Facturar a nombre de:

1 ARTICULOS				2 VALOR	
a Código	b Cantidad	c Unid. Med.	d Descripción	a Unitario	b Total

ORDEN DE COMPRA	Afectación Presup.	Distribuc. Contable
1 _____ Director Abast. 2 _____ Director Entidad	Programa _____ Sub-programa _____ Proyecto _____ Actividad	Cuentas por pagar: S/. _____

NOTA: Esta orden es nula sin la firma mancomunada del Director de Abastecimiento y el Director de la entidad. Cada Orden de Compra se debe facturar por separado en original y cuatro copias. Nos reservamos el derecho de devolver la mercadería que no esté de acuerdo con nuestras especificaciones.

Recibí conforme:

Día	Mes	Año

3 _____
Jefe de Almacén

NOTA DE ENTRADA AL ALMACEN

1. Finalidad

Tiene por finalidad servir de documento fuente en el área de bienes y comprobar el ingreso de los artículos por cualquier concepto distinto de la adquisición a proveedores nacionales o extranjeros.

2. Descripción

a. Encabezamiento

El formulario está diseñado de acuerdo con las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

- Nombre de la institución o entidad.
- Nombre del formulario: NOTA DE ENTRADA AL ALMACEN.
- Procedencia: Nombre o razón social de la persona, institución o dependencia que dona, transfiere o devuelve artículos al almacén.
- Con destino a: Para indicar el nombre de la dependencia que va a hacer uso del artículo ingresado.
- Según: para describir la clase de documentos y su numeración (Resolución, Acta, etc.) que ha dado origen al ingreso de artículos.

Recuadro Derecho:

- Número: el asignado al documento, en forma sucesiva, por la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.
- Día, mes y año: para indicar la fecha de la aplicación del documento.

b. Cuerpo

Dividido en dos partes: Superior e Inferior.

Parte Superior:

Columna 1, Artículos: Dividida en cuatro (4) sub-columnas:

1 a, código: Clasificación del artículo de conformidad con el Catálogo de Bienes existente en cada ministerio o entidad.

1 b, Cantidad: Número de artículos recibidos.

1c, Descripción: Nombre de cada uno de los artículos de uso común o de consumo.

1 d, Unidad de Medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos recibidos.

Columna 2, Valor: Dividida en dos (2) sub-columnas:

2 a, Unitario: Valor estimado o consignado en la documentación recibida por cada artículo ingresado.

2 b, Total: Producto de multiplicar la sub-columna (1 b) Cantidad, por la sub-columna (2 a), Valor Unitario.

Parte Inferior:

- Recuadros en los que se indicarán con un aspa (X) las Cuentas del Mayor afectadas por el ingreso de cada uno de los artículos al almacén, indicando en cada caso, los importes respectivos en soles.

c. Base

- Director de Abastecimiento: Para consignar la firma del Director de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares, (DASA), o del Jefe de la unidad administrativa que haga sus veces.
- Jefe de Almacén: Para consignar la firma del almacenero responsable de la verificación de la recepción.

Em el reverso:

- Recuadro para uso exclusivo del Jefe del Almacén

Título: Catálogo de Bienes

Dividido en dos (2) columnas :

Columna 1, Grupo N°....: Para escribir el número de las agrupaciones genéricas del Catálogo de Bienes de cada entidad.

Columna 2, Valor: Para anotar el importe en soles de cada agrupación del Catálogo de Bienes.

En el total escribir la suma de la columna 2.

3. Número de copias y su distribución

Original: Para remitir a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad.

Copia: Para el archivo del Almacén.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

NOTA DE ENTRADA A ALMACEN

Nombre de la Entidad: _____

Procedencia: _____

Con destino a: _____

Según: _____

Día	Mes	Año

1 ARTICULOS				2 VALOR	
a Código	b Cantidad	c Descripción	d Unid. Med.	a Unitario	b Total

Total

- [ ] Equipo de Oficina S/. _____
- [ ] Pedidos en Tránsito S/. _____
- [ ] Equipo de Transporte S/. _____
- [ ] Traspaso de Bienes S/. _____
- [ ] Maquinaria y Equipo S/. _____
- [ ] Remesa de Bienes S/. _____
- [ ] Gastos de Operación S/. _____
- [ ] _____
- [ ] Bienes en Depósito S/. _____
- [ ] _____

1 _____
Jefe de Almacén

2 _____
Director

VI. ALMACENAMIENTO

Para el cumplimiento de esta etapa se utilizan los siguientes formularios:

Cont. Abast. 10. Existencias Valoradas de Almacén (Kardex)

Abast. 11. Control Visible de Almacén

EXISTENCIAS VALORADAS DE ALMACEN (KARDEX)

1. Finalidad

Tiene por finalidad establecer el registro permanente de los inventarios, suministrar información del movimiento de entrada y salida de los artículos en almacén, así como determinar las existencias en cantidades totales y unitarias debidamente valorizadas.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

En el Anverso y Reverso:

a. Encabezamiento

- Nombre del formulario: EXISTENCIAS VALORADAS DE ALMACEN (Kardex)
- Tarjeta N° ..... Numeración sucesiva de cada tarjeta.

b. Cuerpo

Columna 1, Fecha: La correspondiente al día, mes y año del movimiento de cada uno de los artículos.

Columna 2, Comprobante: Dividida en dos (2) sub-columnas:

2 a, Clase: tipo de documento que ampare el movimiento de los artículos en almacén.

2 b, N° : El correspondiente al documento de entrada o salida.

Columna 3, Cantidad: Dividida en tres (3) sub-columnas:

3 a, Entrada: Cantidad de los artículos ingresados.

3 b, Salida: Cantidad de los artículos egresados.

3 c, Saldo: Diferencia de las sub-columnas 3 a Entrada y 3 b Salida.

Columna 4, Precio Unitario: Valor de cada artículo ingresado o egresado.

Columna 5, Costo Promedio: Esta columna se utilizará al aplicarse el Método de Evaluación (Costo Promedio).

Columna 6, Importes: Dividida en tres (3) sub-columnas:

6 a, Entrada: Valor en soles de los artículos ingresados.

6 b, Salida: Valor en soles de los artículos egresados.

6 c, Saldo: Diferencia de las sub-columnas 6a Entrada y 6 b Salida.

c. B a s e (De izquierda a derecha)

- Artículo: Nombre de cada artículo
- Marca y Serie: Especificación de fábrica de cada artículo.
- Unidad: Medida utilizada para contar, medir y pesar los artículos.
- Código: El correspondiente al artículo de conformidad con el Catálogo de Bienes existente en cada entidad.
- Grupo: Es la agrupación genérica que le corresponde a cada artículo dentro del Catálogo de Bienes existente en cada entidad
- Consumo mensual aproximado: Para fijar el mínimo y máximo de los artículos almacenados.

d. Utilización

De uso exclusivo del Almacenero.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

EXISTENCIAS VALORADAS DE ALMACEN

Tarjeta N°

1 Fecha	2 COMPROBANTE		3 CANTIDADES			4 Precio Unitario	5 Costo Promedio	6 IMPORTES		
	A Clase	B N°	A Entrada	B Salida	C Saldo			A Entrada	B Salida	C Saldo

Artículo Marca y Serie Unidad Código Grupo Consumo mensual aproximado

CONTROL VISIBLE DE ALMACEN

1. Finalidad

Tiene por finalidad facilitar la localización y controlar en unidades físicas el movimiento y saldo de cada artículo almacenado.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

Anverso y Reverso:

a. Encabezamiento

- Nombre del formulario: CONTROL VISIBLE DE ALMACEN
- N° .....: Numeración sucesiva de cada tarjeta.
- Artículo: Nombre de cada artículo almacenado y sus características (Una tarjeta por artículo).
- Serie N° .....: Para consignar la numeración de fábrica del artículo.
- Código: Clasificación del artículo de conformidad con el Catálogo de Bienes existente en cada entidad.
- Unidad de medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos almacenados.

b. Cuerpo

Columna 1, Fecha: La correspondiente al día, mes y año del movimiento.

Columna 2, Movimiento (Unidades) Dividida en tres sub-columnas:

2 a, Entrada: Cantidad de artículos ingresados.

2 b, Salida: Cantidad de artículos egresados.

2 c, Saldo: Diferencia de las sub-columnas 2 a y 2 b.

c. Utilización

De uso exclusivo del Almacenero.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

CONTROL VISIBLE DE ALMACEN

N°

Artículo

Serie N°

Código

Unidad de Medida

1 Fecha	2 Movimiento (Unidades)		
	(a) Entrada	(b) Salida	(c) Saldo

VII. DISTRIBUCION

Para el cumplimiento de esta etapa se utiliza el siguiente formulario: Cont. Abast. 12. Pedido - Comprobante de Salida.

PEDIDO - COMPROBANTE DE SALIDA

1. Finalidad

Tiene por finalidad servir de documento fuente en el área de bienes, facilitar el pedido y despacho de los artículos de cada dependencia, así como de información contable de los artículos egresados del Almacén.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

Em el anverso:

a. Encabezamiento

- Nombre de la institución o entidad
- Dependencia solicitante: para indicar el nombre de la dependencia que utiliza el formulario.
- Nombre del formulario: PEDIDO- COMPROBANTE DE SALIDA.
- Código de la dependencia: Asignado por las Oficinas de Organización y Métodos de cada ministerio o entidad.
- Lugar y Fecha: Localidad de la dependencia y fecha de formulación del documento.

b. Cuerpo

- Parte Superior (Izquierda)

Solicito entregar a: Para indicar el nombre de la persona que recibirá los artículos pedidos.

Con destino a: Para consignar el lugar donde van a ser utilizados los artículos pedidos.

- Parte Superior (Derecha)

Recuadro para indicar la afectación presupuestal considerando, los siguientes códigos:

Cuenta Mayor.- El correspondiente a la Nomenclatura de Cuentas de la Contabilidad Presupuestal, expedido por la Dirección General de Contabilidad Pública.

Programa y Sub-Programa.- Conforme a la Codificación de la Clasificación Programática del Gasto Público.

- Pedido N° .....: Es el número consecutivo impreso, correspondiente al Pedido-Comprobante de Salida.
- Salida N° ..... : Es el consignado por el almacenero, al despachar el pedido de artículos.

- Parte Izquierda del Cuerpo

Columna 1, Renglones:

Aparecen impresos los números en cada uno de los renglones del formulario en forma sucesiva.

Columna 2, Solicitado (Artículos).-

Se divide en tres (3) sub-columnas:

2a, Código: Clasificación del artículo pedido, de conformidad con el Catálogo de Bienes, existen en cada entidad;

2 b, Cantidad: Número de artículos solicitados.

2 c, Descripción: Nombre de los artículos de uso común o de consumo.

- Parte Derecha del Cuerpo

- Columna 3, Despachado:

Para ser utilizada por el Almacenero e indicar la cantidad despachada y las características de los artículos.

Se divide en cuatro (4) sub-columnas:

3 a, Especificaciones: Para indicar la marca y número de serie de los artículos despachados.

3 b, Clasificación: Para consignar la clasificación genérica de los artículos conforme al Catálogo de Bienes de cada entidad.

3 c, Cantidad despachada: Número de artículos despachados.

3 d, Unidad de medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos entregados.

Columna 4, Valores:

Dividida en dos (2) sub-columnas:

4 a, Unitario: Valor de cada artículo considerando en la Tarjeta Existencias Valoradas de Almacén (Kardex).

4 b, Total: Producto obtenido al multiplicar la sub-columna, 3c Cantidad Despachada por la sub-columna 4 a, Valor Unitario.

c. Base

- Recuadros en los que se indicarán con un aspa (X) las Cuentas del Mayor afectadas por los egresos de cada uno de los artículos almacenados, indicando en cada caso, los importes respectivos en soles. A renglón seguido deben firmar las siguientes personas:

1) Solicitante: Persona autorizada para formular el pedido en la dependencia solicitante.

2) Director de Abastecimiento o el Jefe de la unidad administrativa que haga sus veces.

3) Jefe del Almacén: Persona responsable de controlar el movimiento y custodia de los artículos almacenados.

4) Recibí conforme: Persona que recepciona los artículos solicitados.

- Recuadro.- Formulario utilizado hasta el Renglón N° ..... inclusive : para indicar, en letras el número correspondiente al último renglón utilizado en el formulario.
- Fecha: La correspondiente a la recepción de los artículos.

En el Reverso:

- Recuadro para uso exclusivo del Jefe de Almacén

Título: CATALOGO DE BIENES

Dividido en dos columnas:

Columna 1.- Grupo: Escribir el número de las agrupaciones genéricas del Catálogo de Bienes de cada entidad.

Columna 2.- Valor: Escribir el importe en soles de cada agrupación del Catálogo de Bienes.

Total: Escribir la suma de la columna 2.

8. Número de copias y su distribución

Original: Para remitir a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad (Anexa al Parte Diario de Almacén).

Primera Copia: Para el archivo del Almacén.

Segunda Copia: Para la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

Tercera y cuarta copia: Para el archivo de la dependencia solicitante.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

PEDIDO - COMPROBANTE DE SALIDA

Nombre de la Entidad: _____

Dependencia Solicitante: _____ Lugar y Fecha _____

Código de la Dependencia: _____

Solicito Entregar A:

Con Destino A: Los siguientes Artículos:

(1) Renglones	(2) Solicitado Artículos (a) Código	(b) Cantidad	(c) Descripción
1			
2			
3			
4			
5			
6			
7			
8			
9			
10			
11			
12			
13			
14			
15			

Afectación Presupuestal

Cta. Mayor	Programa	Sub-prog

Pedido N° _____

Salida N° _____

(3) Despachado Especificaciones (a) Marca	(a) N° Serie	(b) Clasificación	(c) Cantidad Despachada	(d) Unidad Medida	(4) Valores (a) Unitario	(b) TOTAL

☐ Equipo de Oficina S/. _____

☐ Equipo de Transporte S/. _____

☐ Maquinaria y Equipo S/. _____

☐ Gastos de Operación S/. _____

☐ Reconstrucción De Equipos S/. _____

☐ Construcciones en curso S/. _____

☐ Bienes en Depósito S/. _____

☐ Pedidos en Tránsito S/. _____

☐ _____

TOTAL _____

Formulario utilizado N° _____

En letras _____

Fecha _____

1 _____ Solicitante

2 _____ Jefe Abastecimientos y Servicios Auxiliares

3 _____ Jefe de Almacén

4 _____ Recibí Conforme

CATALOGO DE BIENES	
GRUPO Nº	VALOR
TOTALS/.	

VIII. INFORMACION CONTABLE

Para mantener una estrecha coordinación entre la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) y la Dirección de Presupuesto y Contabilidad (DIPRECO), se utilizan los siguientes formularios:

Cont. Abast. 13, Parte Diario de Almacén

Cont. Abast. 14, Inventario Físico

PARTE DIARIO DE ALMACEN

1. Finalidad

Tiene por finalidad resumir el resultado de las operaciones de entrada y salida de artículos realizados en el almacén contenidas en los respectivos documentos fuente y servir de elemento de información para la integración contable.

2. Descripción

Este formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

Em el amverso:

a. Encabezamiento

- Nombre de la Institución o entidad
- Nombre del formulario: PARTE DIARIO DE ALMACEN
- Número: El asignado al documento en forma sucesiva.
- Día, mes y año: Fecha correspondiente al período a que se refiere las operaciones.

b. Cuerpo

- Dividido en dos partes: la primera (izquierda) contiene la información contable y la segunda (derecha) contiene la información relacionada a la catalogación de los bienes.

Primera Parte (Izquierda) Información Contable:

Dividida en tres (3) recuadros:

Recuadro Superior

Columna 1.- Cuentas que se afectan.

Se refiere a las cuentas del mayor y su codificación de conformidad con la Nomenclatura de Cuentas.

Dividida en dos (2) sub-columnas:

1 a, Código: Corresponde al número de cada rubro considerado en la Nomenclatura de Cuentas.

1 b, Denominación: Aparece impreso el nombre de las cuentas de mayor comúnmente utilizadas en el área de bienes. En los renglones en blanco, se consigna el nombre de las cuentas que ocasionalmente se utilicen.

Columna 2.- Almacén

Para considerar la afectación de la cuenta del mayor: Almacén.

Dividida en dos (2) sub-columnas:

2 a, Entradas: Considera el importe en soles de las entradas al almacén.

2b, Salidas: Considera el importe en soles de las salidas del Almacén.

En la base del recuadro superior, se encuentran las siguientes denominaciones:

- Movimiento del Día: La suma total de las entradas y salidas del almacén.
- Saldo Día Anterior: Importe considerado en el renglón "Saldos Siguientes " del Parte Diario de Almacén del día anterior.
- Total Acumulado: Suma de los importes anotados en los renglones "Movimiento del Día" y "Saldo Día Anterior".
- Saldos Siguientes: Diferencia obtenida al comparar los importes del renglón "Total Acumulado" de las columnas 2a Entradas y 2 b Salidas.

- **Sumas Iguales:** Igualdad obtenida al sumar los renglones "Total Acumulado" y "Saldos Siguientes" de las columnas 2 a Entradas y 2 b Salidas.

Recuadro Medio.-

Comprobantes: Se consigna la numeración de los documentos fuentes considerados en la información contable. Dividida en dos (2) secciones:

Sección 1.- De entrada:

En Expedidos N °s ..... se indican los números de las Ordenes de Compra y/o Notas de Entrada expedidas.
En Anulados N °s: ..... se indican los números de los documentos anulados.

Sección 2.- De salida:

En Expedidos N °s: ..... se indican los números de los documentos Pedido-Comprobante de Salida , utilizados.

En Anulados N°s: ..... se indican los números de los documentos anulados.

Recuadro Inferior (Izquierda).-

Observaciones del Contador:

Para ser utilizado por el Contador en caso de que se considere necesario hacer atingencias sobre el contenido o sustentación del movimiento (Firma del Contador).

Segunda Parte (Derecha) Información sobre la catalogación de bienes.

Columna 3.- Clasificación:

Dividida en dos (2) sub-columnas:

2 a, Código: Numeración correspondiente a cada uno de los grupos de artículos de almacén, según el Catálogo de Bienes de cada entidad .

2 b, Denominación: La correspondiente al grupo del Catálogo de Bienes.

Columna 4.- Saldos Día Anterior:

Considera el importe por grupo del Catálogo de Bienes de la columna 6 "Saldos Siguientes", indicados en la parte del día anterior.

Columna 5.- Movimiento del Día:

Registra las entradas y salidas de cada grupo del Catálogo de Bienes. Dividida en dos (2) sub-columnas:

5 a, Entradas: Indica el importe en soles de los ingresos de cada uno de los grupos del Catálogo de Bienes.
5 b, Salidas: Indica el importe en soles de los egresos de cada unidad de los grupos del Catálogo de Bienes.

Columna 6.- Saldos Siguientes:

Resulta de agregar a la columna 4 las Entradas (5a) y deducir las Salidas (5b).

c. Base

Para consignar las firmas de las personas autorizadas y responsables de la elaboración y revisión del documento (Jefe de Almacén ó Almacenero y Director de Abastecimiento o el Jefe de la unidad administrativa que haga sus veces).

En el reverso:

Asiento de Contabilidad

Para registrar por el Contador los asientos de resumen tomando los totales del movimiento del anverso de este formulario.

a. Cuerpo

Columna 1.- Cuentas
Dividida en dos (2) sub-columnas:
1a, Código: Para consignar el número considerado en la Nomenclatura de Cuentas.
1 b, Denominación: Para indicar el nombre de la cuenta de Mayor utilizada.

Columna 2.- Debe

Debitar el importe en soles correspondiente a la cuenta afectada.

Columna 3.- Haber

Acreditar el importe en soles correspondiente a la cuenta afectada.

b. Base

Preparado por: Firma del servidor que confecciona los asientos.

Contador: Firma del servidor que verifica los asientos.

3. Número de copias y su distribución

El formulario se prepara en original y dos copias.

Original: Para remitir a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad.

Primera copia: Para remitir a la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

Segunda copia: Para el Director General de Administración.

Tercera copia: Para el archivo del Almacén.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

ASIENTO DE CONTABILIDAD			
1 CUENTAS		2	3
a Código	b Denominación	DEBE	HABER

1 _____
Preparado por

2 _____
Contador

P A R T E D I A R I O D E A L M A C E N

Nombre de la Entidad: ______________________

N°	Día	Mes	Año

(1) CUENTAS QUE SE AFECTAN		(2) ALMACEN			
(a) Código	(b) Denominación	(a) Entradas		(b) Salidas	
201	Cuentas por Pagar				
117	Pedidos en Tránsito				
128	Equipo de Oficina				
130	Maquinaria y Equipo				
132	Construcciones en Curso				
129	Equipo de Transporte				
112	Productos en Proceso				
107	Cuentas por Cobrar				
402	Gastos de Operación				
403	Conservación y Mantenimiento				
115	Bienes en Préstamo				
116	Bienes en Depósito				
128	Responsabilidades Fiscales				
113	Traspaso de Bienes				
	Movimiento de Salida S/.				
	Saldo Día Anterior S/.				
	Total Acumulado S/.				
	Saldos Siguientes S/.				
	Sumas Iguales S/.				

C O M P R O B A N T E S	
DE ENTRADA	DE SALIDA
Expedidos Nº: ______________	Expedidos N°s: ______________
Anulados N°s.: ______________	Anulados N°s.: ______________

Observaciones del Contador:

[3] ______________
Contador

(3) GRUPOS DEL CATALOGO DE BIENES		(4) Saldo Día Anterior	(5) MOVIMIENTO DEL DIA				(6) Saldos Siguientes	
(a) Código	(b) Denominación		(a) Entradas		(b) Salidas			
T O T A L:								

[1] ______________
Jefe de Almacén

[2] ______________
Director

INVENTARIO FISICO

1. Finalidad

Tiene por finalidad constatar la veracidad de las existencias mediante el conteo, medición y/o pesaje de los artículos que se encuentran en uso en cada dependencia y en los almacenes de las distintas Direcciones gubernamentales, para facilitar su comparación con los saldos registrados en los libros para cada una de las Cuentas de Mayor.

2. Descripción

El formulario está diseñado de acuerdo a las directivas del INANTIC y consta de las siguientes especificaciones:

En el anverso:

a. Encabezamiento

- Nombre de la institución o entidad
- Nombre del Formulario: INVENTARIO FISICO
- Dependencia: La unidad administrativa que utiliza el formulario.
- Código: (De la Dependencia): El asignado por las Oficinas de Organización y Métodos de cada entidad.
- Lugar, mes y año: Localidad de la dependencia y fecha de formulación del documento.
- Rubros: Recuadros en los que se indicarán con un aspa (x) el rubro inventariado (un formulario por rubro).
- Código: De la cuenta inventariada; el asignado a cada rubro en la Nomenclatura de Cuentas.

b. Cuerpo

Columna 1.- N° de Orden: Numeración sucesiva de cada artículo descrito.

Columna 2.- Artículos

Dividida en tres (3) sub-columnas:

2a, Código: Numeración correspondiente a los artículos inventariados de conformidad con el Catálogo de Bienes existentes en cada entidad.

2b, Descripción: Nombre de los artículos inventariados.

2c, Ubicación: Para indicar mediante clave especial la localización de los artículos inventariados en cada entidad.

2d, Unidad de Medida: Término usado para contar, medir o pesar los artículos inventariados.

Columna 3.- Existencias Físicas

Dividida en tres (3) sub-columnas:

3a, Cantidad: Número de artículos inventariados.

3b, Valor Unitario: Considerado en cada tarjeta de Existencias Valoradas de Almacén (Kardex).

3 c, Valor total: Resultado obtenido al multiplicar 3a, Cantidad Inventariada, por 3b, Valor Unitario.

c. Base

Para el Informe Período (anual o semestral): Firma del Almacenero o Jefe de la dependencia que informa. Cuando hay Entrega de Responsabilidad: Firma del Almacenero o Jefe de Dependencia que recibe, firma del Almacenero o Jefe de Dependencia que entrega.

Em el reverso:

Columna 4.- N° de Orden: Numeración sucesiva de cada artículo descrito anteriormente (Anverso).

Columna 5.- Saldos en Libros (Valor)

Dividida en tres (3) sub-columnas:

5a, Cantidad: Número de artículos registrados en las tarjetas de Existencias Valoradas de Almacén (Kardex).

5b, Valor Unitario: Considerado en cada tarjeta de Existencias Valoradas de Almacén (Kardex).

5c, Valor Total: Resultado obtenido al multiplicar 5a, Cantidad, por 5b, Valor Unitario.

Columna 6.- Diferencias: (Sobrantes o Faltantes)

Dividida en tres (3) sub-columnas:

6a, Cantidad: Número de artículos considerados como faltantes o sobrantes al comparar las columnas 3a, Cantidad de Existencias Físicas y 5a, Cantidad en Libros.

6b, Valor Total: Importe considerado como faltante o sobrante el comparar las columnas 3c, Total Existencias Físicas, con la 5c, Total Saldos en Libros.

6c, Indicación (+) ó (-): Signo positivo (+) para identificar los sobrantes y signo negativo (-) para identificar los faltantes.

Columna 7.- Análisis Económico - Financiero del Almacén (para Presupuestos de Compras) - Cantidades Físicas:

Dividida en tres (3) sub-columnas:

7a, Saldo Inventario Anterior - (Unidades): Existencias al 31 de Diciembre del año anterior.

7b, Entradas (Unidades): Ingresos ocurridos en el año vigente.

7c, Salidas (Unidades): Egresos ocurridos en el año vigente.

El resultado de la columna 7, al agregar a la sub-columna 7a, "Saldo Inventario Anterior", la sub-columna 7b "Entradas" y deducir la sub-columna 7c "Salidas", debe ser igual a la sub-columna 3a - "Cantidad de existencias físicas inventariadas".

3. Número de copias y su distribución

Este formato se prepara en original y dos (2) copias:

Original: Para remitir a la Dirección de Presupuesto y Contabilidad.

Primera copia: Para remitir a la Dirección de Abastecimiento, Mantenimiento y Servicios Auxiliares (DASA) o la unidad administrativa que haga sus veces.

Segunda copia: Para el archivo de la dependencia de origen.

Ver modelo del formulario en la página siguiente.

INVENTARIO FISICO

Nombre de la Entidad: _____

☐ Equipo de Oficina ☐ _____ Dependencia _____

☐ Equipo de Transporte ☐ Almacén _____ Código [ ]

Código de la Cuenta Inventariada [ ] Lugar _____ Mes _____ 19 ___

1 Nº de Orden	2 ARTICULOS				3 EXISTENCIAS FISICAS		
	a Código	b Descripción	c Ubicación	d Unid. Med.	a Cantidad	VALOR b Unitario	VALOR c Total

(Reverso Formulario: Inventario Físico

(4) Nº de Orden	(5) Saldos en Libras			(6) Diferencias			(7) Cantidades Físicas		
	(a) Cantidad	(b) Valor Unitario	(c) Valor Total	Sobrantes ó Faltantes (a) Cantidad	(b) Valor Total	Indicación + ó −	(a) Saldo Inventario Anterior (Unidades)	(b) Entradas (Unidades)	(c) Salidas (Unidades)