GUATEMALA 307 1412 P183b 1981

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica

Bases Metodológicas para la Evaluación del «Plan de Desarrollo Agrícola 1979–1982»

Efraín Palti
Mayo Vega
Rolando Castillo

IICA Guatemala
IICA/G-3-81

Digitized by Google

Digitized by Google

INDICE DE CONTENIDO

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

INTRODUCCIÓN

La Secret aría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SG/CNPE) se encuentra preparando actualmente el nuevo Plan de Desarrollo del Sector Agrícola 1983/86. Como insumo para la formulación de dicho Plan, se requiere conocer cual ha sido el efecto que han tenido las políticas y programas anteriores, diseñados en el Marco del Plan 1979/82. Interesa pues determinar cual ha sido el grado de consistencia interna del plan, la ejecución que se le ha dado a los lineamientos de políticas, medidas de política y a los programas; cuales han sido los problemas de ejecución, sus fuentes y causas, así como también cuál ha sido el impacto que han tenido las medidas de política y programas en la Población Objetivo, hacia la cual se orientó la intervención del Estado.

Con tal fin la SG/CNPE solicitó la colaboración del IICA para la preparación del Diseño Metodológico necesario para la Evaluación que se desea realizar, dentro de los planes de asistencia técnica internacional que la SG/CNPE tiene con diferentes organismos internacionales.

El propósito del presente documento es entonces, el de proponer la base metodológica necesaria para que la SG/CNPE pueda cumplir con la evaluación que se propone llevar a cabo, del Plan de Desarrollo Agrícola 1979/82.

El documento contiene 9 capítulos a través de los cuales se explican los pasos que se han seguido para cumplir con el objetivo del trabajo. De esta manera el Capítulo I present a el Marco Conceptual de la etapa de

Digitized by Google

Digitized by Google

Evaluación y Control y su ubicación dentro del proceso de Planificación, que orienta el desarrollo del resto de los capítulos.

Luego en el Capítulo II se presenta la Metodología General propuesta, así como las técnicas que se recomienda utilizar para instrumentar los procedimientos establecidos para cada uno de los niveles de evaluación sugeridos.

Los Capítulos III, IV, V y VI contienen los procedimientos que hay que seguir para realizar la evaluación en los distintos niveles considerados.

El Capítulo VII, plantea los requerimientos de información que se necesitan para llevar a cabo la evaluación.

Finalmente, en el Capítulo IX se presenta una sección de conclusiones y recomendaciones para la aplicación futura de la metodología.

Por razones de orden metodológico y de tiempo, el presente trabajo aborda los 3 niveles de evaluación indicados en los Capítulos III,IV, V y VI, enfocando su desarrollo metodológico en un aspecto únicamente del contenido total del plan, pero de manera tal que permite que su aplicación pueda ser ampliada fácilmente a los otros aspectos del mismo.

Para lograr la ampliación de la presente base metodológica, será necesario realizar una prueba de la misma que permita efectuarle los ajustes operativos correspondientes. Una vez realizado lo anterior, se podrá proceder a su aplicación ampliada con los ajustes del caso.

Digitized by Google

[illegible]

[illegible] de la metodología general [illegible] [illegible] los [illegible] utilizar para interpretar los procedimientos establecidos para [illegible] los niveles de evaluación superiores.

Los Capítulos III, IV, V y VI describen los procedimientos que hay que seguir para realizar la evaluación [illegible] los distintos niveles considerados.

El Capítulo VII, señala los [illegible] de información [illegible] necesitan para llevar a cabo la evaluación.

Finalmente, en el Capítulo [illegible] se [illegible] conclusiones y recomendaciones para [illegible] futuro de la [illegible].

Por razones de orden metodológico y de tiempo, el presente trabajo abarca los 3 niveles de [illegible] considerados en los Capítulos III, IV, V y VI, enfocando la [illegible] hacia la [illegible] considerando [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible].

Para lograr la aplicación de los procedimientos [illegible] sería necesario realizar una [illegible] de la [illegible] [illegible] [illegible] los [illegible] responsables. Que vez [illegible] se podrá proceder a su aplicación [illegible] [illegible] [illegible].

Digitized by Google

El trabajo ha sido realizado conjuntamente por personal del IICA y de la SG/CNPE. Por parte del IICA, participaron el Ingeniero Efraím Palti, Consultor en Planificación Agrícola, contratado para este efecto, y el Ingeniero Mayo Vega Luna, Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural de la Oficina del IICA en Guatemala; y por parte de la SG/CNPE el Doctor Rolando Castillo Quintana; así mismo se contó con la valiosa colaboración de las Licenciadas Beatríz Villeda y Alicia Mejía de la SG/CNPE; el Licenciado Adán Rodríguez Espada, Ingeniero César Reyes e Ingeniero Eduardo Ibáñez de la USPA.

Digitized by Google

Digitized by Google

CAPÍTULO I. UBICACIÓN DE LA ETAPA DE EVALUACIÓN Y CONTROL DENTRO DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN

El proceso de planificación, definido como un proceso contínuo de producción de políticas y medidas de política puede ser dividido en 3 etapas: formulación, instrumentación para la ejecución y control 1/.

La finalidad principal de las actividades de la etapa de formulación, es la de generar las políticas u orientaciones específicas que guíen las acciones del estado tendientes a acelerar el proceso de desarrollo agrícola.

Para ello, es necesario la captación de la problemática económico-social y de la posición doctrinaria del gobierno, para así proceder al análisis de alternativas de política que ayuden a la definición de éstas por parte del gobierno o los centros decisorios.

La etapa de "instrumentación para la ejecución" tiene por finalidad instrumentar las políticas y medidas de política aprobadas durante la etapa de formulación y los ajustes a ellas, o sus complementos, definidos durante la etapa de control, así como las decisiones complementarias que se generen como resultado de problemas coyunturales que se vayan presentando.

El control es visto como una etapa de realimentación del proceso de planificación a través del cual se incorporan al mismo, los cambios generados por la evolución de la actividad económico-social, así como aquellos producidos en la posición doctrinaria del Gobierno.

1/ Ver Marco Conceptual del Proceso de Planificación en América Latina y El Caribe, Documento PROPLAN N°1, IICA, San José, 1978.

Digitized by Google

[illegible]

[illegible]

[illegible] de forma [illegible] condiciones [illegible] que al [illegible] desarrollo [illegible] artículo.

Para [illegible] es necesario la adaptación de [illegible] de coordinación social y de [illegible] para el proceso del [illegible] análisis de [illegible] de [illegible] de [illegible] a partir de [illegible].

[illegible] la [illegible] por [illegible] de instrumentar las [illegible] a [illegible] de [illegible] forma de [illegible] complejos, definido [illegible] de [illegible] de problemas [illegible] que se [illegible].

[illegible] es visto como una acción de [illegible] [illegible] se [illegible] [illegible] unidad [illegible] como [illegible] productividad [illegible] eficacia del [illegible].

1/ Ver Marco de [illegible] y El Caribe [illegible] de [illegible] ILPES, San José [illegible].

Digitized by Google

Tanto la formulación como la instrumentación para la ejecución definen los criterios y contenidos de las variables que se van a medir durante la etapa de control o evaluación. Asimismo, en ambas etapas se definen las normas que se usarán durante la etapa de control para compararlas con lo medido y determinar las desviaciones ocurridas.

Para cumplir con el rol que se le asigna a la etapa de control en el proceso de planificación del desarrollo del Sector Agrícola, es necesario evaluar y revisar continuamente las políticas y medidas de política formuladas a la luz de la evolución del Sector (proceso económico-social y proceso político). El resultado de esta evaluación y revisión es comunicado a los centros de decisión del sistema político-administrativo.

Por lo tanto, el proceso de control considera las siguientes actividades: i) la medición de los resultados de la evolución del proceso económico-social y del proceso político, así como de las realizaciones del sistema político-administrativo; ii) comparación de lo medido con los resultados esperados; iii) análisis de las desviaciones y sus causas; iv) propuesta de medidas correctivas; y, v) definición de medidas correctivas.

Se diferencian tres instancias de evaluación: ex-ante, sobre la marcha y ex-post. Desde el punto de vista de la etapa de control, la evaluación sobre la marcha y la ex-post son las que nos interesan ya que la ex-ante en verdad pertenece a la etapa de formulación dado que ella sirve, para darle coherencia interna y determinar la viabilidad técnica, política y

Digitized by Google

[illegible] la formulación como la instrumentación [illegible] la [illegible] [illegible] [illegible] y [illegible] de [illegible] veremos que se van [illegible] [illegible] la etapa de control o [illegible] [illegible] [illegible] en [illegible] [illegible] las normas que se [illegible] durante la etapa de control para comparar[illegible] con la [illegible] determinar las desviaciones [illegible].

[illegible] con [illegible] que se [illegible] en la etapa de control [illegible] proceso de [illegible] del sector agrícola, [illegible] valorar y [illegible] [illegible] las políticas y medidas de [illegible] [illegible] a la [illegible] de la evolución del sector [illegible] [illegible] proceso político. [illegible] de esta evaluación, [illegible] [illegible] unidade a [illegible] de [illegible] [illegible] en sistemas políticos [illegible] [illegible].

[illegible] proceso de [illegible] [illegible] las [illegible] actividades: [illegible] ión de los resultados de la [illegible] [illegible] económico-so[illegible] [illegible] proceso político, así como de [illegible] [illegible] sistema polí[illegible] [illegible] iniciativa; ii) comprensión de la medida en [illegible] [illegible] suizados [illegible] [illegible] [illegible] de las desviaciones y sus causas [illegible] [illegible] puesta de [illegible] [illegible] correctivas; y) definición de medidas correc[illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] las medidas de evaluación externa, [illegible] [illegible] y corrupción. [illegible] punto de vista de la etapa de control, la eva[illegible] [illegible] sobre la [illegible] [illegible] [illegible] las que nos interesan ya que [illegible] [illegible] en verdad [illegible] [illegible] la etapa de formulación dado [illegible] [illegible] [illegible], pe[illegible] [illegible] coherencia interna y determinar la viabilidad técnica, polí[illegible]

Digitized by Google

social para lograr el cumplimiento de las metas, lineamientos y medidas de política previstas.

La evaluación sobre-la-marcha se realiza para medir periódicamente la ejecución y está orientada a la medición de la ejecución de los programas, medidas de política y lineamientos de política como medio de realimentación de la planificación de corto y mediano plazo.

La evaluación ex-post está orientada a medir la ejecución una vez finalizado el plazo previsto para los programas, medidas y lineamientos de política en los planes de corto y mediano plazo.

Se entiende por evaluación de la ejecución, medir lo ejecutado respecto a lo programado en el tiempo y el espacio, mientras que se entiende por evaluación de impacto el efecto que sobre la población objetivo tienen las acciones ejecutadas.

La necesidad de efectuar evaluaciones tanto para los planes de maediano como de corto plazo tiene su fundamento en las siguientes causas:

1. Cuando se formula el plan de mediano plazo, los planificadores no poseen los elementos de juicio ni la información necesaria como para poder precisar con exactitud lo que se pretende alcanzar;

Digitized by Google

[illegible] cumplimiento [illegible] metas, líneas [illegible]
de política [illegible]

La [illegible] sobre-la-marcha se realiza para medir
mente la ejecución y está orientada a la medición de la ejecución de los
programas, medidas de política y lineamientos de política como medio
realimentación de la planificación de corto y mediano plazo.

La evaluación experta está orientada a medir la ejecución en
un fin [illegible] dado el plazo previsto para los programas, medidas y lineamien-
tos de política en los planes de corto y mediano plazo.

La auditoría por evaluación de la ejecución, [illegible] a resultado
respecto a lo programado en el tiempo y el espacio, mi[illegible] que se
[illegible] mediante una evaluación de impacto el efecto que sobre la población objet-
iva tienen las acciones ejecutadas.

La necesidad de efectuar evaluaciones [illegible] para los planes de
mediano [illegible] corto [illegible] plazo tiene fundamento en los siguientes [illegible]
[illegible]

1. [illegible] formular el plan de [illegible] plazo, los planifi-
[illegible] responsables [illegible] justificar la informa-
ción [illegible] como [illegible] poder [illegible] cisar con exactitud [illegible]
que se pretende alcanzar.

Digitized by Google

2. Durante la instrumentación para la ejecución, al desagregar los planes e implementarlos ocurren distorsiones de interpretación por parte de los ejecutores y,

3. Durante el período de ejecución del plan, ocurren cambios intrínsicos y extrínsicos que afectan el desenvolvimiento normal de la actividad económica, que por su incertidumbre no han podido ser tomados en cuenta durante la formulación, v.g. inundaciones, sequías, plagas, cambios en los precios internacionales, etc.

Dado a que la evaluación tiene que realimentar a la etapa de formulación así como a la de instrumentación, tanto al corto como al mediano plazo, y esta retroalimentación debe ser contínua y permanente, resulta necesario que la evaluación constituye un proceso integral, contínuo y permanente para darle dianmismo al proceso de planificación. De lo anterior, se desprende que tendrán que realizarse evaluaciones "sobre la marcha" y evaluaciones "post facto" de los objetivos, lineamientos y medidas de política y programas que ejecuta el SPA.

Dentro de la tónica anterior, por consiguiente se recomienda que la evaluación y control de la ejecución así como también la evaluación del impacto se lleve a cabo periódicamente dentro del calendario que se presenta en el Cuadro N°1.

Digitized by Google

[illegible] Durante la instrumentación y ejecución de [illegible] con [illegible] planes a [illegible] cuarta disposición [illegible] interpretación [illegible] por parte de los ejecutores.

3. [illegible] de ejecución del plan, se [illegible] interferencias y extrañezas que afectan el [illegible] normal de la actividad económica, que por su [illegible] no han podido ser tomados en cuenta durante la formulación, v.g. innovaciones, sequías, plagas, cambios en los precios internacionales, etc.

Dentro de la evaluación tiene que realizarse un tipo de formulación [illegible] de la de instrumentación [illegible] al mediano plazo. La retroalimentación debe ser continua y permanente, resulta necesario que la valoración constituya un proceso integral, continuo y no aislado para darle mismamente un proceso de planificación. De lo anterior, se desprende que también que [illegible] valuación sobre la formulación y evaluación post facto de los objetivos, lineamientos, metas, políticas y procesos que dicen ya el SPP.

Dentro de la técnica anterior, por consiguiente, se hace indispensable la evaluación y control de la ejecución así como también la evaluación del impacto se lleva a cabo a posteriori, es decir después que se [illegible] venta o el fuerte [illegible]

Finalmente, los resultados de las evaluaciones que realizara el sistema de planificación deberán ser utilizados para los siguientes:

a) Como insumo para la formulación de nuevos planes de mediano plazo;

b) Para formulación de planes y programas de corto plazo o anuales.

c) Para efectuar ajustes en los lineamientos y medidas de políticas y de programas del Plan de Mediano plazo.

d) Para reformulación de planes y programas de corto plazo o anuales.

e) Para medir el impacto de medidas de política y programas en la población objetivo y apreciar la eficacia de las actividades que ejecuta el gobierno, relacionadas directamente con dicha población objetivo.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N°1. CALENDARIO SUGERIDO DE EVALUACIONES DE LOS PLANES Y PROGRAMAS

NIVELES Y ELEMENTOS DE EVALUACION		EVALUACION DE EJECUCION	EVALUACION DE IMPACTO	INSTRUMENTOS DE EVALUACION
Nivel I:	-Metas sectoriales	Anual y Acumulativa		- POA'S - Plan de Mediano plazo
	-Lineamientos de política	Bienal y final del Plan		- Plan de mediano plazo
Nivel II:	-Medidas de política	Bienal y cuatrienal	Bienal y cuatrienal	- Plan de mediano plazo
Nivel III:	-Programas	Semestral y acumulativa para cada año	Bienal	- POA'S - Plan de mediano plazo

Digitized by Google

Digitized by Google

Capítulo II. Aspectos Básicos de la Metodología propuesta

En el presente Capítulo se esboza la metodología general que se propone, así como una descripción de las principales técnicas que se deberán utilizar para darle fluidez y viabilidad a los procedimientos más importantes del proceso de evaluación que se propone.

A. Descripción General de la Metodología

Tal como se ha descrito en el Capítulo I para que el proceso de control cumpla con su objetivo se requiere realizar una evaluación integral de los diferentes elementos que componen los planes y programas de desarrollo del sector agrícola. Por otro lado, la solicitud del Gobierno a la Oficina del IICA en Guatemala planteaba asimismo la necesidad de contar con una metodología de evaluación integral del Plan que contemplara tanto la evaluación de la ejecución como la evaluación del impacto.

Tomando en cuenta las características y funciones actualmente en vigencia para el sistema de planificación agrícola guatemalteco, y la necesidad de que en la evaluación integral participen cada uno de los diferentes elementos del sistema, de acuerdo con una asignación racional de responsabilidades, para que el proceso de evaluación funcione como un verdadero sistema, la metodología plantea 3 niveles de evaluación en lo que concierne a la evaluación de la ejecución y 2 niveles para la evaluación del impacto. Lo anterior entonces implica que en el nivel III de programas se estarían realizando evaluaciones tanto de ejecución como del

Digitized by Google

Digitized by Google

impacto; igualmente en el nivel II se evaluarían asimismo la ejecución y el impacto de las medidas de política, mientras que en el nivel I solamente se evaluaría la ejecución.

Los 3 niveles de evaluación no constituyen elementos aislados entre sí. Aún cuando deberá realizarse una evaluación al interior de cada nivel, los resultados de la evaluación del Nivel III por un lado, alimentan el análisis al interior del nivel II y a su vez permiten relacionar ambos niveles. Igualmente, los resultados del Nivel II alimentan el análisis al interior del Nivel I permitiendo asimismo integrar el Nivel II con el Nivel I.

En el Capítulo III se describe sintéticamente la interrelación e integración de los 3 niveles para presentar una visión general y poder tener una mayor claridad para la ubicación de los 3 niveles de evaluación ya mencionados.

Es necesario enfatizar las limitaciones metodológicas que se presentan cuando se utiliza una metodología de evaluación que no forma parte íntegrante de una metodología general que incluya métodos y técnicas que deberían utilizarse en las otras etapas del proceso de planificación (Formulación e instrumentación).

Asimmismo, el tiempo que demandaba la SG/CNPE para la realización del trabajo metodológico y las características de todo proceso metodológico, el cual debe necesariamente ajustarse a las peculiaridades de cada país, obliga a que la metodología propuesta sea inicialmente probada

Digitized by Google

[illegible] posiblemente en el nivel II se evaluaran mejorando la ejecución [illegible] de los medios de política alcanzar que en el nivel I sólo [illegible] se evaluará la ejecución.

Los 3 niveles de evaluación se correlacionan mientras existen entre sí. Así cuando deberá realizarse una evaluación al interior de cada nivel los resultados de la evaluación del nivel III por un lado, alimentan [illegible] realizada en relación al nivel II y a su vez permiten relacionar ambos niveles. Igualmente, los resultados del Nivel II alimentan el análisis al interior del Nivel I permitiendo mejorar el Nivel II y por el nivel I.

En el Capítulo III se describe cómo se interrelaciona e interpenetran los 3 niveles para proveerla una visión general y poder tener una mayor claridad para la ejecución de los 3 niveles de evaluación propuestos.

Es necesario ubicar las limitaciones metodológicas, que se pueden presentar al no utilizar una metodología de evaluación que se forme para el integrante de una metodología mayor que incluya métodos y técnicas que deberían utilizarse en otros tramos del proceso de planificación, tales formulación e instrumentación.

Asimismo, el tiempo que demandaría la SECOFI para la realización del trabajo, así como [illegible] y la [illegible] de los métodos [illegible] el cual debe necesariamente ajustarse a las particularidades de cada país, indica que la metodología [illegible] [illegible] problemas

en forma experimental, para hacerle los ajustes del caso y poder de esa manera ampliar su uso.

Por todas las anteriores razones, la metodología general pr senta-da, abarca en forma integral los tres niveles analíticos de interés de la Secretaría General, pero centrada en una sola área del Plan, con el fin de que una vez probada y ajustada se aplique a las demás áreas que constituyen el Plan.

Para fines de ilustrar la aplicación de la metodología que se propone, se han combinado ejemplos que toman parte de la realidad prevista en los documentos del Plan junto con asunciones y datos ficticios que permiten mostrar hipotéticamente los resultados finales del ejercicio, y al mismo tiempo, ayudar a los autores a no olvidar algún detalle o paso importante dentro de los procesos de evaluación propuestos.

B. SELECCIÓN Y CARACTERÍSTICAS DE LAS PRINCIPALES TÉCNICAS DE EVALUACION

En esta sección se describen las diversas técnicas más adecuadas que se recomienda utilizar para complementar la metodología propuesta, y una breve descripción de las características más sobresalientes de las mismas y, cuya aplicación se relata en los Capítulos III, IV, V y VI.

Para la selección de dichas técnicas hemos tomado en cuenta las características más sobresalientes de la metodología de evaluación propuesta, como guía para ubicar las técnicas más adecuadas, asimismo, se ha tomado en cuenta la sugerencia de la SG/CNPE en el sentido de que las técnicas a utilizar no sean complejas que sean de fácil comprensión y asimismo, de

Digitized by Google

de forma sacrificarlo, para buscarle los ejemplos del caso y poder de una manera amplia su uso.

Por todas las razones recomiendo la metodología descrita por Santamaría, abarca un tema interesantísimo y muy rico en muchos conceptos de interés de la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo, con el fin de que por vía de ayuda y ilustración se obtenga los buenos frutos que nuestro País.

Para finalizar el capítulo de la metodología que se pondrá en práctica en el cumplimiento del trabajo de investigación propuesta en el presente [illegible] hacer algunas consideraciones que [illegible] los resultados finales [illegible] y [illegible] plan [illegible] la [illegible] algún [illegible] pasa [illegible] en [illegible] natural [illegible] económicos.

VALIDÉZ Y CARACTERISTICAS DE LOS INSTRUMENTOS TECNICAS DE EVALUACION

[illegible] que se recomienda [illegible] y una [illegible] de los [illegible] y [illegible] los [illegible] y [illegible].

Para la recolección de datos [illegible] se utilizarán las estadísticas del [illegible] Nacional de Planificación y Desarrollo [illegible] guía para obtener la información [illegible] de [illegible] de [illegible] la superficie [illegible] los [illegible] utilizar [illegible] y [illegible] de [illegible] y [illegible].

Digitized by Google

fácil aplicación. Al sugerir su uso se ha tomado en cuenta la situación compleja que enfrenta el planificador, tanto durante la formulación como durante las otras etapas de instrumentación y control. Situación que a través de la experiencia vivida, vemos que está plagada de una gama de interdependencias; incertidumbres futuras; presentes con definiciones no muy claras; y pasados con deficiencias informáticas, las cuales al momento de emprender la evaluación de un Plan, se conjugan para configurar escenarios complejos y contradictorios que pueden desestimular la actividad de evaluación y control de las actividades del Sector Público Agrícola.

Las características más importantes del proceso de evaluación que hemos tomado como guía para la selección de las técnicas son las siguientes: (Ver cuadro N°2).

a) La necesidad de identificar en forma clara y precisa los elementos, objeto de evaluación;

b) La identificación de indicadores mensurables de indicadores "objetivamente" verificables;

c) Las fuentes de medición necesarias

d) Las formas de determinar "la ejecución" y el "cumplimiento" de un programa medida de política y/o lineamiento de política;

e) La búsqueda de fuentes y causas de desviaciones o cumplimiento; y,

f) La "calificación" de las fuentes y causas, para proposición de medidas correctivas y/o ajustes realistas a lo formulado.

Digitized by Google

Digitized by Google

Para el caso de la evaluación del impacto a nivel de programa, se ha tenido en cuenta como aspectos sobresalientes en los cuales se deben aplicar técnicas, los siguientes: (Ver cuadro N°3).

a) El análisis de la coherencia interna del o los programas, e identificación de indicadores mensurables u , objetivamente verificables que reflejen el impacto deseado por el programa;

Esto es especialmente relevante para la evaluación de impacto, debido a que durante la formulación, por muy sofisticada que ésta haya sido realizada, se pueden haber cometido errores de inclusión, omisión o incongruencias en cuanto a los diversos elementos "lógicos" que deben conformar un programa, y la necesidad de identificar aquellos indicadores a través de los cuales se podrá evaluar el impacto.

b) Las fuentes de medición necesarias, que permitan indicar en qué medida, las actividades de las instituciones públicas han contribuido a impactar en la población objetivo.

c) Las formas de determinar el impacto a través de las cuales se pueda aislar el efecto ejercido por variables externas al programa.

d) Las formas de determinar la incidencia del impacto en la población objetivo.

e) La "calificación" del impacto, como insumo para mejorar la toma de decisiones futuras en relación a la continuidad, expansión o cancelación de un programa y/o ajustes o reformulaciones a las medidas de política.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N°2. DETERMINACION DE TECNICAS NECESARIAS PARA EVALUAR LA EJECUCION DE LOS 3 NIVELES ANALITICOS

Aspectos sobresalientes del proceso de Evaluación de la Ejecución	Técnicas Sugeridas
a) Identificación de elementos a evaluar	a.1) Matriz de consistencia cronológica a.2) Matriz de consistencia interna
b) Identificación de Indicadores	b.1) Grupo nominal
c) Fuentes de Medición	c.1) Información estadística c.2) Registros institucionales (contables, financieros y de personal)
d) Formas de determinar la ejecución y cumplimiento	d.1) Entrevista de opinión calificada d.2) Cálculo de coeficientes y porcentajes y su evolución histórica
e) Búsqueda de fuentes y causas de desviaciones	e.1) Análisis del resultado de la entrevista de opinión calificada e.2) Interpretación lógica de coeficientes y porcentajes y evolución histórica
f) Calificación de fuentes y causas para propósición de medidas correctivas y/o ajustes	f.1) Jerarquización cualitativa de fuentes y causas

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N°3. DETERMINACION DE TECNICAS NECESARIAS PARA EVALUAR EL IMPACTO EN LA POBLACION OBJETIVO

Aspectos sobresalientes del proceso de Evaluación del impacto en la Población Objetivo	Técnicas Sugeridas
a) Análisis de coherencia interna del Programa e identificación de Indicadores	a.1) El Marco Lógico a.2) Grupo Nominal
b) Fuentes de medición necesarias	b.1) Encuesta socio-económica b.2) Estudio de casos
c) Formas de determinar el impacto	c.1) Métodos estadísticos varios dependiendo de la complejidad de las relaciones a medir
d) Formes de determinar la incidencia del impacto en la Población Objetivo	d.1) Matriz de incidencia-impacto
e) Calificación del impacto	c.1) Calificación cualitativa de las conclusiones de Matriz de incidencia-impacto

Digitized by Google

Digitized by Google

Para la aplicación de las técnicas se requiere de ciertos insumos informáticos, de los cuales algunos se encuentran rápidamente disponibles, tal es el caso de la información estadística y registros institucionales; y en otros casos se utilizan técnicas de síntesis de procesos anteriores y cuya fundamentación más importante la constituye la experiencia y criterios personales del evaluador. Por estas razones en la descricpión de técnicas importantes a utilizar que a continuación se describen, eliminamos su inclusión.

C. BREVE DESCRIPCIÓN DE ALGUNAS DE LAS TÉCNICAS SUGERIDAS 1/

1) TECNICA DEL GRUPO NOMINAL (TGN)

Objetivo

Es un proceso de grupo para explicitar opiniones y agregación de juicios para incrementar la racionalidad y la creatividad frente a una situación problemática no estructurada.

Usos

La técnica puede utilizarse para: identificar elementos de un problema, especialmente en relación a elementos políticos y sociales a través de la opinión calificada de los participantes; la identificación y priorización de objetivos, variables e indicadores; identificar expertos cuya experiencia o habilidades puedan ser útiles en otras técnicas para la toma de decisiones; involucrar personal a todo nivel dentro del

1/ Algunas de las técnicas aquí planteadas son fruto de la práctica y experiencia de los autores; mientras que otras pueden ser consultadas en mayor profundidad de la siguiente fuente: "System tools for project planning" PASITAM. International Development Institute. Indiana University. De los autores: Peter Delp, A. Thesen, J. Motiwalla y N. Seshadri.

Digitized by Google

Digitized by Google

proceso de toma de decisiones a fin de promover la aceptación de la decisión final.

Definiciones claves

1) "El grupo nominal" es un proceso de grupo en el cual los miembros trabajan independientemente, pero ante la presencia de cada uno;

2) "El grupo interactuante" permite la discusión entre los participantes;

3) "Priorización" es el proceso a través del cual se pondera un elemento contra otro, para luego ordenar los elementos según su ponderación dentro de una escala determinada, como por ejemplo, en base a su importancia o su prioridad.

Breve descripción de la técnica

La técnica consiste en un proceso estructurado que canaliza las experiencias, destrezas, habilidades y sentimientos e intuiciones de los participantes. Al grupo se le plantea una pregunta en relación al problema, cada miembro escribe tantas respuestas como es posible. El manipulador del grupo solicita luego a cada miembro expresar una idea de las de su listado personal y la escribe en la pizarra o una cartulina a la vista del grupo. No se permite discusión alguna hasta que todas y cada una de las ideas de todo el grupo han sido registradas. Cada elemento es entonces discutido brevemente dentro de un estilo de "grupo interactuante". Los participantes indican entonces su calificación para los elementos importantes ordenándolos dentro de una escala determinada; este proceso se

Digitized by Google

Digitized by Google

repite con intervenciones y argumentos. El producto del proceso es la agregación matemática de las preferencias de cada miembro, para dar finalmente la calificación del grupo en respuesta a la pregunta que hizo el manipulador del grupo.

Recursos requeridos

Nivel de esfuerzo

Se requiere algún esfuerzo administrativo para determinar el propósito de la reunión y para estructurar la pregunta propuesta.

Los miembros potenciales del grupo necesitan ser identificados, notificados y reunidos.

Nivel de destreza

El manipulador del grupo nominal no deberá inclinar al grupo hacia sus propios puntos de vista; sin embargo, deberá controlar comportamientos de grupo no deseables sin que los miembros se sientan lastimados.

2) TENICA DE LA MATRIZ DE CONSISTENCIA CRONOLOGICA (TMCC)

Objetivos

Una matriz de consistencia cronológica tabula la distribución de ciertos atributos bajo examen en un período de tiempo determinado, permitiendo identificar aquellos atributos que presentan mayor consistencia de inclusión dentro de la cronología bajo análisis.

Usos

La técnica puede utilizarse para proveer al analista con información detallada acerca de la inclusión cronológica, dentro del período de

Digitized by Google

[illegible] una intervenciones y permanencia. El promedio del puntaje de la aprobación o rechazo de las preferencias de cada miembro para dar filtro que la calificación del grupo en respuesta a la pregunta que hizo el coordinador del grupo.

Teoría [illegible]

Nivel de estructura

Se necesita un algún estructura administrativa [illegible] determinar el propósito de la reunión y para estructurar la pregunta [illegible].

Los miembros [illegible] del grupo necesitan ser identificados, motivados y [illegible].

Nivel de [illegible]

[illegible] el grupo nominal no deberá inclinar al grupo hacia una [illegible] de vista sin embargo deberá [illegible] comportamiento [illegible] sin que los miembros se sientan lastimados.

[illegible] MATRIZ DE [illegible] DE COMPATIBILIDAD GRUPO-OBJETO (TMCO)

Objetivo

Una matriz de compatibilidad como lógica habla la atribución de diferentes objetivos hacia [illegible] de [illegible] compatibilidad, permitiendo identificar aquellos atributos que presenten mayor compatibilidad de inclusión dentro de la [illegible] lógica general.

Uso

La técnica puede utilizarse para proveer el análisis con información detallada acerca de la inclusión [illegible] entre los perfiles y

un Plan de Desarrollo, de las políticas y medidas de política, programas, subprogramas y actividades de desarrollo que componen el Plan, identificar la importancia relativa que se le da a un lineamiento de política, medidas de política y otros elementos del plan a través del período del mismo. Permite asimismo a los evaluadores o a los centros de decisión examinar las desigualdades de énfasis temporal en el diseño de los programas de gobierno en relación a los objetivos y estrategias de desarrollo contenidas en un plan.

Breve descripción de la técnica

Una matriz de consistencia cronológica identifica los diferentes elementos de un problema v.g. diversas medidas de política de un plan y su relación cronológica en términos de su consistencia de inclusión durante un período de tiempo determinado.

Con la matriz, el evaluador o el centro de decisión obtienen una visión expandida del énfasis, omisiones e incongruencias de las diversas medidas de política durante el período del plan y sus diversos elementos instrumentales. Las desigualdades y omisiones pueden apreciarse a través del tiempo y para un año en particular.

Recursos requeridos

Nivel de esfuerzo

La construcción de una matriz de consistencia cronológica y la preparación de las síntesis para puntualizar los resultados es una tarea ardua. La tarea fundamental y más difícil consiste en identificar los

Digitized by Google

Digitized by Google

diferentes elementos de medidas de política formulados dentro del Plan de Mediano Plazo, para luego identificar su inclusión en los programas sectoriales y planes operativos anuales. Cuando las medidas de política no han sido explicitadas claramente en los diferentes elementos del Plan, éstas deberán ser identificadas a través de un análisis de contenido de los planes operativos, de los programas o aún, de los subprogramas y actividades de los mismos, según sea el caso. La falta de explicitación clara y precisa de las medidas de política o su confusión con niveles superiores o en demasiado detalle a nivel de los subprogramas y actividades debido a fallas en la formulación de los planes, constituye una tarea sumamente difícil para poder identificar de manera precisa las medidas de política que corresponden al lineamiento de política bajo análisis. Sin embargo, la matriz de consistencia claramente constiuye un formato sumamente útil, tanto para la fase de formulación como para la recolección de información pertinente y el análisis correspondiente durante el proceso de evaluación.

Nivel de habilidades

Lo único que se requiere es cierta habilidad por parte del analista de poder, a través del análisis de contenido, concentrar, evaluar e interpretar la información contenida en el plan de desarrollo, de tal manera de poder aislar las medidas de política correspondientes, de los otros niveles de planificación, tanto superior como inferior. Lo anterior involucra la necesidad de combinar profesionales con habilidades diversas

Digitized by Google

diferentes momentos de medidas de política formuladas dentro del Plan de Mediano Plazo, para luego identificar su inclusión en los programas concretos y hasta el nivel anual. Cuando las medidas de política no son explicitadas claramente en los diferentes niveles del Plan, éstas deberán ser identificadas a través de un análisis de contenido de los planes operativos de los programas anuales, los subprogramas y actividades de los mismos, según sea el caso. La falta de explicitación clara y precisa de las medidas de política o su confusión con niveles superiores o un demasiado detalle a nivel de los subprogramas y actividades debido a fallas en la formulación de los mismos, constituye una tarea sumamente difícil para poder identificar de manera precisa las medidas de política que corresponden al lineamiento de política bajo análisis. Sin embargo, la matriz de consistencia al momento constituye un formato sumamente útil, tanto para la fase de formulación como para la recolección de información pertinente y el análisis correspondiente durante el proceso de evaluación.

Nivel de habilidad

Lo único que se requiere es cierta habilidad por parte del analista de poder, a través del análisis de contenido, concentrar, evaluar e interpretar la información contenida en el plan de desarrollo, de tal manera de poder aislar las medidas de política correspondientes, de los otros niveles de planificación, tanto superior como inferior. Lo anterior involucra la necesidad de combinar profesionales con habilidades diversas

Digitized by Google

que trabajen en equipos, los cuales deberán utilizar conceptos de sistemas y los conceptos clásicos de formulación de planes.

3) TECNICA DEL MARCO LOGICO (TML)

Objetivo

La técnica del Marco Lógico permite al centro de decisión, al planificador y al evaluador la identificación de los objetivos de un programa, así como la planificación y/o el análisis de los insumos y productos del programa; los indicadores objetivamente verificables, así como las fuentes de comprobación de los indicadores.

Usos

La técnica ha sido utilizada en forma amplia como una ayuda en la planificación de un programa o un proyecto; para proporcionar indicadores, para evaluar un proyecto o un programa; y para explicitar asunciones básicas acerca de las relaciones causales.

Definiciones claves

El objetivo de un programa constituye la intención primaria de algo que se busca lograr, constituyendo la razón del porqué se diseña un programa. El propósito del programa constituye un juicio de valores que satisface una o más necesidades humanas. Una medida de política o una estrategia sectorial constituyen el objetivo ampliado hacia el cual contribuye el programa. Los productos del programa constituyen los resultados deseados y no deseados del proceso de transformación de un sistema. Los insumos del programa los constituyen los recursos humanos, la información

Digitized by Google

Digitized by Google

y/o los recursos físicos que entran dentro del sistema para ser transformados a través de una secuencia en los productos del sistema. La medida de política constituye el sistema más amplio del cual el programa constituye una parte. Los indicadores objetivamente verificables demuestran de que ciertos resultados deseados han ocurrido. Los medios de verificación constituyen los mecanismos específicos a través de los cuales se pueden observar los logros en términos cuantitativos del programa.

Breve descripción de la técnica

El centro de decisión o el evaluador utilizan dos tipos de lógica para llegar a juicios explícitos que sirven para ayudar en la planificación o en la evaluación del progreso de un programa. La lógica vertical clarifica el porqué un programa ha sido iniciado. La misma especifica la medida de política y/o el elemento de estrategia, los objetivos del programa así como los productos y los insumos necesarios. La lógica horizontal identifica qué es lo que debe ser producido y la evidencia que demostrará el éxito del programa. La anterior incluye, indicadores objetivamente verificables, medios de verificación y las asunciones importantes.

Recursos requeridos

Nivel de esfuerzo

El centro de decisión o el evaluador deben definir o identificar los objetivos ampliados que persigue el programa, los objetivos propios del programa, así como los productos y los insumos en términos mensurables u objetivamente verificables.

Digitized by Google

Digitized by Google

Por consiguiente, aún cuando el Marco Lógico constituye una guía útil para el proceso de planificación no es, sin embargo, un sustituto para el esfuerzo considerable que se requiere para planificar efectivamente.

Nivel de habilidades

El centro de decisión o el evaluador, debe ser capaz de pensar en forma lógica y de considerar atributos importantes, tanto cuantitativos como cualitativos del programa.

4) TECNICA DE ENTREVISTA PARA OPINIONES CALIFICADAS (TEOC)

Objetivo

La entrevista de opiniones, genera ideas y recolecta información a través del planteamiento de preguntas relevantes, al entrevistado.

Usos

La técnica es sumamente útil para obtener información de trasfondo acerca de una situación problema. Para recolectar información e ideas sobre un tema específico de una muestra seleccionada dentro de la población objetivo. Asimismo, para explicitar información e ideas de expertos o profesionales ya sea del Sector Público Agrícola o Privado.

Definiciones claves

El calendario de entrevistas constituye el plan para conducir la entrevista. Incluye, asimismo, las preguntas a formular.

Digitized by Google

[illegible] documento [illegible] legal constituyo una guía [illegible] de un cuerpo consultivo [illegible] deseable para [illegible] administrativo [illegible].

[illegible] de publicidad

[illegible] deben ser [illegible] como [illegible] cuantitativo como [illegible] de crédito.

[illegible] (1950)

Objetivo

[illegible] información [illegible] de procedimiento [illegible].

Uso

[illegible] información [illegible] problemas. [illegible] idea sobre [illegible] de la [illegible] ideas de [illegible] sector público [illegible].

Publicidad [illegible]

[illegible] de [illegible] para consulta [illegible] formular.

Digitized by Google

Breve descripción de la técnica

La entrevista involucra transacciones interpersonales. La preparación, la ejecución y los resultados de la entrevista son determinados principalmente por los participantes. El entrevistador deberá estar especialmente entrenado. El calendario de entrevistas podrá ser estructurado (preguntas cerradas) o no estructurado (preguntas abiertas y discusión). El entrevistado podrá ser un profesional, un ejecutor del programa o un miembro seleccionado al azar dentro de la población objetivo. La combinación de estos factores es determinada básicamente por el propósito de la entrevista y el tema de investigación.

Recursos requeridos

Nivel de esfuerzo

La recolección de información a través de entrevistas directas puede constituir un esfuerzo considerable relacionado con la cantidad de información buscada y el número de entrevistas deseadas. A veces será necesario realizar una segunda entrevista de seguimiento. Cierto entrenamiento especial es requerido para los entrevistadores.

Nivel de destreza

El entrevistador debe poseer ciertas habilidades para asegurarse una adecuada y efectiva interacción, lo que incluye entrenamiento para reconocer sus propios prejuicios, de manera de poder mantener una actitud positiva. Para reconocer el crédito a otra persona o la necesidad pública de ayuda. Para mantener el respeto y cortesía que amerita la persona

Digitized by Google

Digitized by Google

entrevistada. Para respetar las propias habilidades del entrevistado y para saber escuchar en vez de hablar.

5) TECNICA DE LA MATRIZ DE INCIDENCIA-IMPACTO (TMII)

Objetivo

Una matriz de incidencia-impacto tabula la distribución de los impactos de un programa a través de diferentes niveles de incidencia que atañen a la población objetivo.

Usos

Una matriz de incidencia-impacto puede ser utilizada para proveer al centro de decisión y/o evaluador con información detallada acerca de la distribución de los beneficios y resultados de un programa o de programas alternativos. Identificar las desigualdades en los impactos para varios estratos de la población objetivo afectada por el programa. Para desagregar regionalmente los beneficios directos e indirectos que genera un programa. Asimismo, permite al centro de decisión, al planificador y/o evaluador, el examinar las desigualdades en el diseño de un programa o las desigualdades de impactos directos e indirectos resultantes de la evaluación. de un programa, en relación con los diferentes estratos de la población objetivo o dentro de las diferentes regiones agrícolas de un país o cualquier otro atributo de impacto del programa que se desea medir.

Breve descripción de la técnica

La matriz de incidencia-impacto identifica primero, los diferentes niveles de incidencia, de la población objetivo o de cualquier otro atributo de impacto bajo análisis, ya sea en forma directa o indirecta por un

Digitized by Google

Digitized by Google

programa; así mismo, identifica los impactos directos e indirectos al interior del programa, como su proyección a nivel del sector, que genera la ejecución de un programa de gobierno. Con la matriz, el centro de decisión, el planificador y/o evaluador poseen una visión expandida de los atributos de la decisión a adoptar y/o del resultado de la decisión adoptada, en relación a las posibles desigualdades en la distribución de los beneficios e impactos del programa.

Recursos requeridos

Nivel de esfuerzo

La construcción de una matriz de incidencia-impacto y la preparación de la información sintetizada para puntualizar los resultados de la evaluación del impacto de un programa constituyen una tarea ardua. La tarea difícil la constituye, primero, la identificación de los impactos directos al interior del programa, para luego identificar los diferentes estratos de la población objetivo que han sido afectados. Asimismo, se requiere categorizar los impactos a través de otros criterios de distribución, como por ejemplo, geográficos o por cultivos. La información relevante debe ser recopilada a través de una encuesta socio-económica, lo cual puede constituir un esfuerzo considerable dependiente de la muestra a encuestar. La información es raramente disponible de las estadísticas oficiales. Los datos usualmente son tan generales que no son muy confiables o pueden estar desactualizados. Sin embargo, la matriz de incidencia-impacto constituye un formato sumamente útil para diseñar y organizar la

Digitized by Google

Digitized by Google

información recopilada y para facilitar su análisis y determinción de los impactos de un programa.

Nivel de destrezas

Una serie de destrezas son esenciales para la construcción de la matriz. Los impactos directos requieren de destrezas económicas y de comercialización para poder recolectar, analizar e interpretar la información bajo análisis. Los impactos no directos requieren visión y habilidad para poder entender los alcances de dichos impactos al analizar un programa, los cuales pueden involucrar efectos multiplicadores de gran alcance, tanto espaciales como temporales. Lo anterior sugiere que se utilicen equipos de profesionales, los cuales deberán guiarse por los conceptos de sistemas al construir y utilizar la matriz para el análisis de los impactos de un programa y su incidencia en la población objetivo.

6) TECNICA DE LA MATRIZ DE CONSISTENCIA INTERNA (MCI)

Objetivo

La matriz de consistencia interna tabula la distribución lógica de los diferentes elementos de un Plan de Desarrollo bajo examen, en términos de sus relaciones secuenciales dentro de los niveles de planificación, permitiendo identificar vacíos, inconsistencias e incongruencias lógicas entre los diversos elementos que constituyen el plan.

Digitized by Google

Digitized by Google

Usos

La técnica puede utilizarse para proveer al centro de decisión, al planificador y/o evaluador, con información detallada acerca de la secuencia lógica de los diferentes elementos y niveles de un plan de desarrollo, así como también proporciona información detallada acerca de los vacíos, inconsistencias e incongruencias entre los objetivos del plan y los elementos de estrategia, lineamientos de política, medidas de política, objetivos de programas, objetivos de subprogramas y las actividades de desarrollo que integran el plan de desarrollo. Asimismo, permite identificar la importancia relativa que se le da a diferentes elementos estratégicos, a diferentes lineamientos de política, medidas de política y otras desagregaciones de los diferentes elementos del plan.

Breve descripción de la técnica

La matriz de consistencia interna identifica los diferentes componentes de un plan, v.g. objetivos del plan, elementos de estrategia lineamientos de política, medidas de política, programas, subprogramas y actividades y su relación y desagregación lógica. Con la matriz el centro de decisión, el planificador y/o evaluador, obtienen una visión expandida de las desigualdades de énfasis, omisiones, inconsistencias e incongruencias entre los diferentes elementos del plan.

Digitized by Google

Digitized by Google

Capítulo III. Evaluación de Objetivos y Metas del Plan

Por razones metodológicas tal y como se mencionó en el Capítulo II antes de empezar la descripción del primer nivel de análisis, a continuación se presenta muy resumidamente la integración e interrelación que existe entre los 3 niveles de evaluación propuestos.

A. Integración e Interrelaciones de los 3 niveles de evaluación

La metodología prevé para el primer nivel, el medir el cumplimiento de objetivos a través de la medición del cumplimiento de los lineamientos de políticas, los cuales a su vez, serán desagregados en medidas de política que se evalúan en el segundo nivel. De tal suerte que, cuando se concluye la evaluación de medidas de política éstas se pueden agrupar para relacionarlas con el lineamiento de política correspondiente sirviendo así, de insumo para la evaluación del lineamiento de política y a su vez, proporcionando elementos de juicio para interrelacionar el cumplimiento del lineamiento de política seleccionado. Igualmente, las medidas de política se desagregan en programas y subprogramas y actividades, de tal suerte que cuando se concluye la evluación del nivel III, los resultados sirven de insumo para el análisis del cumplimiento de las medidas de política, a la vez que, sirven de elementos de juicio para interrelacionar la evaluación entre programas y la de medidas de política.

Igualmente, resulta fácil resaltar las características fundamentales y usos que se le deberán dar a cada nivel analítico evaluado. En el gráfico N°1, se ilustra la interrelación y características fundamentales de los 3 niveles.

Digitized by Google

CAPITULO III. EVALUACIÓN DE OBJETIVOS Y METAS DEL PLAN

Los rasgos metodológicos tal y como se mencionó en el Capítulo II antes de emprender la descripción del primer nivel de análisis, a continuación se presenta muy resumidamente la interpretación e interrelación que existe entre los 3 niveles de evaluación propuestos.

INTERRELACIÓN E INTERPRETACIÓN DE LOS 3 NIVELES DE EVALUACIÓN

El metodología usada para el primer nivel, el medir el cumplimiento de objetivos a través de la medición del cumplimiento de los lineamientos de política, los cuales a su vez, están desagregados en acciones de política que se ejecutan en el segundo nivel. Es tal suerte que, cuando se concluye la evaluación de medidas de política en el segundo nivel, se puede apreciar para relacionarlas con el lineamiento de política correspondiente. Evidentemente de insumo para la evaluación del lineamiento de política y a su vez, proporcionando elementos de juicio para interrelacionar el cumplimiento del lineamiento de política seleccionado. Finalmente, las medidas de política se desagregan en programas y subprogramas y actividades. De tal suerte que cuando se concluye la evaluación del nivel III, los resultados sirven de insumo para el análisis del cumplimiento de las medidas de política, a la vez que, sirven de elementos de juicio para interrelacionar la evaluación entre programas y la de medidas de política.

Igualmente, resulta fácil resaltar las características fundamentales y por que se le debería dar a cada nivel analítico evaluado. En el gráfico N°1, se ilustra la interrelación y características fundamentales de los 3 niveles.

Digitized by Google

GRAFICO N°1. INTERRELACION DE LOS TRES NIVELES DE EVALUACION PROPUESTOS

CARACTERISTICAS FUNDAMENTALES

NIVEL I:

Evaluación de Ejecución

a) Evaluación cuantitativa y cualitativa
b) Información agregada
c) Nivel nacional
d) Evaluación bienal y cuatrienal
e) Usos
- Formulación de nuevos planes de mediano plazo
- Reformulación de planes operativos anuales
- Reformulación de políticas

NIVEL II:

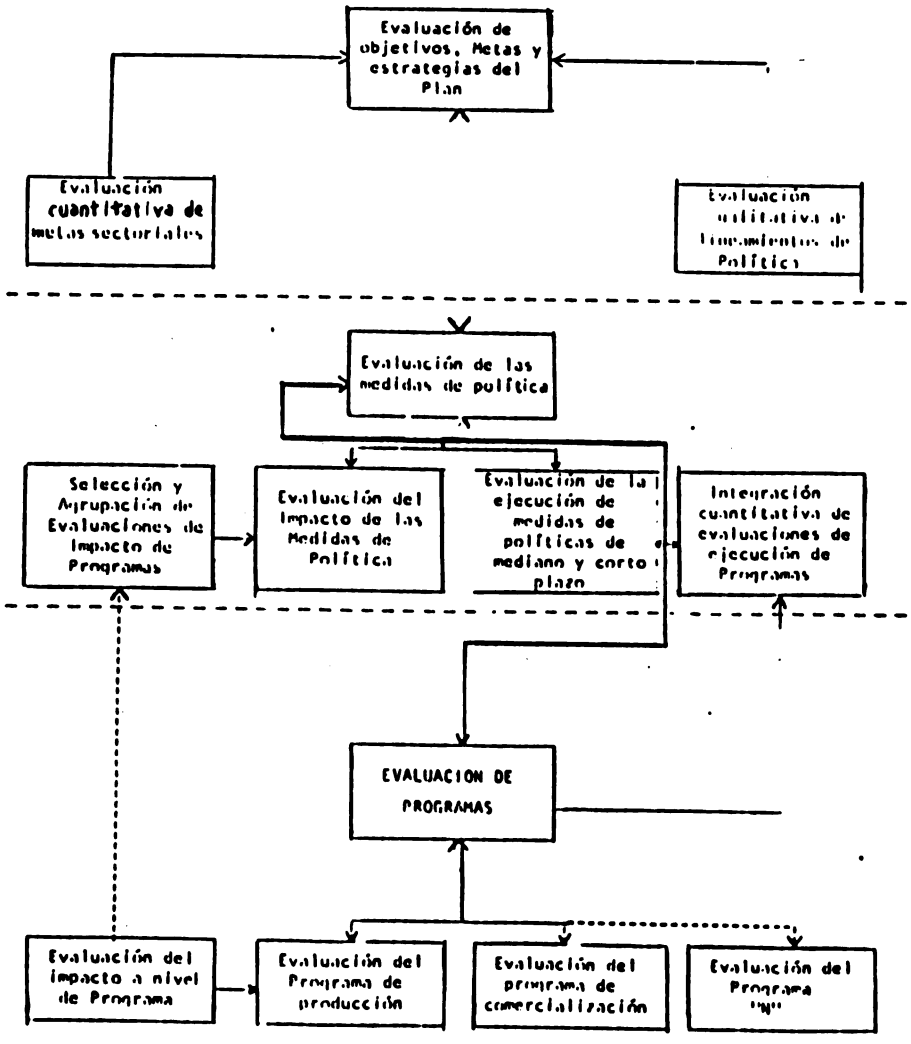
Evaluación de Ejecución y de Impacto

a) Evaluación cualitativa
b) Nivel nacional
c) Evaluación bienal y cuatrienal
d) Usos:
- Formulación de Planes operativos
- Ajustes a las medidas de política
- Reformulación de Programas

NIVEL III:

Evaluación de Ejecución y de Impacto

a) Evaluación cuantitativa
b) Información desagregada por producto; por servicio, etc.
c) Evaluación nacional y regional
d) Evaluación semestral y anual para ejecución
e) Evaluación bienal para impacto
f) Usos:
- Ajustes en la ejecución de programas
- Ajustes a medidas de política
- Formulación de planes operativos



Digitized by Google

Digitized by Google

B. Procedimiento analítico para el Nivel I (Objetivos y Metas del Plan)

Tal y como hemos explicado en la metodología general del Capítulo II, corresponde ahora establecer el procedimiento para efectuar la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan. Esto deberá realizarse a través de los elementos de estrategia, los cuales a su vez se evalúan por medio de los lineamientos de política que corresponden. Además, en la evaluación de los objetivos del Plan, también se deberá medir el cumplimiento de las metas sectoriales, para aquellos objetivos en que es posible realizar esta cuantificación. En resumen, la evaluación del cumplimiento de los objetivos del Plan se hará: 1) en forma cuantitativa y 2) en forma cualitativa.

1. Análisis cuantitativo

El análisis cuantitativo se hará a través del cumplimiento de las metas sectoriales; y tal como hemos explicado en la metodología general para ilustrar el procedimiento se tomará como ejemplo, las metas sectoriales vinculadas con el programa de producción. Los pasos analíticos deberán realizarse en la siguiente secuencia:

a) Identificación de las metas sectoriales

b) Medición de dichas metas

c) Comparación de lo previsto con lo ocurrido

d) Detección de las desviaciones

e) Análisis de las fuentes y causas de las desviaciones

f) Propuesta de medidas correctivas y ajustes.

Digitized by Google

Digitized by Google

Dentro del procedimiento metodológico se deberá proceder en la siguiente forma:

a) Identificación de las metas sectoriales de producción

Las metas sectoriales de producción se deberán identificar a través de un análisis de contenido del Plan a mediano plazo y de los planes operativos anuales, puesto que las metas deberán evaluarse en forma acumulada para el plan a mediano plazo y en forma acumulada para los planes operativos anuales.

b) Medición de las metas

La medición de las metas se obtendrá de las series estadísticas oficiales, las cuales se deberán agrupar por producción total desglosada en: consumo interno (desglosado en cultivos anuales y cultivos perennes) y producción de exportación. Los detalles de cómo se obtiene la información, quien la recolecta, forma de presentación y oportunidad de la misma, será explicada en el Capítulo VII que trata sobre la información estadística requerida.

c) Comparación de lo previsto con lo ocurrido

El procedimiento consiste en una comparación de las cifras respectivas de metas previstas en el Plan, en términos de porcentajes de incremento de la producción, con los resultados matemáticos del cálculo del respectivo incremento de producción proveniente de las estadísticas oficiales.

La responsabilidade de esta labor en términos de precisar la división del trabajo de medición, supervisión y apoyo requerido se presenta en el Capítulo VI de Organización.

Digitized by Google

Dentro del procedimiento metodológico se deberá proceder en la siguiente forma:

a) Identificación de las metas sectoriales de producción

Las metas sectoriales de producción se deberán identificar a través de un análisis de contenido del Plan a mediano plazo y de los planes operativos anuales, como, que las metas deberán aparecer en forma acumulada para el plan a mediano plazo y en forma acumulada para los planes operativos anuales.

b) Medición de las metas

La medición de las metas se obtendrá de las series estadísticas oficiales, las cuales se deberán agrupar por producción total desglosada en consumo interno (desglosado en cultivos anuales y cultivos perennes) y producción de exportación. Los detalles de cómo se obtiene la información, quien la recolecta, forma de presentación y oportunidad de la misma, será explicada en el Capítulo VII que trata sobre la información estadística requerida.

c) Comparación de la previsión con la ocurrida

El procedimiento consiste en una comparación de las cifras respectivas de metas previstas en el Plan, en términos de porcentajes de incremento de la producción, con los resultados pormenorizados del análisis del respectivo incremento de producción proveniente de las estadísticas oficiales.

La responsabilidad de este labor en términos de precisar la división del trabajo de medición, supervisión y apoyo requerido se presenta en el Capítulo VI de Organización.

Digitized by Google

d) Detección de las desviaciones

Como resultado de la comparación de metas previstas con las metas ocurridas, se detectan las desviaciones, las cuales deberán calcularse en términos porcentuales de logro, en relación a la meta prevista. A manera de ejemplo, si la meta prevista es una tasa de 3.8% y la ocurrida que se calcula, es de 3.3%, la desviación que se computa será del 87% resultante de dividir 3.3 - 3.8 x 100 = 87% de cumplimiento de la meta de crecimiento de la producción.

A manera de ejemplo y utilizando cifras hipotéticas para ilustrar lo anteriormente descrito se presenta el Cuadro N°4, en donde aparecen las desviaciones en el cumplimiento de las metas, tanto para el período acumulado 79/82, como para cada uno de los POA'S 79 al 81, y asumiendo que la evaluación se efectúa durante el año de 1981.

e) Análisis de las fuentes y causas de las desviaciones en las metas sectoriales

La detección de fuentes y causas de desviación, así como la propuesta de medidas correctivas, se deberá realizar integralmente con la evaluación cualitativa de la ejecución que se le ha dado a los lineamientos de política. De esta manera el análisis cualitativo al interior de los lineamientos de política se integra con el cuantitativo de cumplimiento de metas y permite establecer las interrelaciones entre el cumplimiento o no en la implementación de dichos lineamientos de política con los logros alcanzados en el cumplimiento de las metas sectoriales. La presentación gráfica del proceso anterior se describe en el Gráfico N°1.

Para la detección de fuentes y causas de las desviaciones se utilizará la técnica de Entrevista de Opinión Calificada, ya descrita en el Capítulo II,

Digitized by Google

Digitized by Google

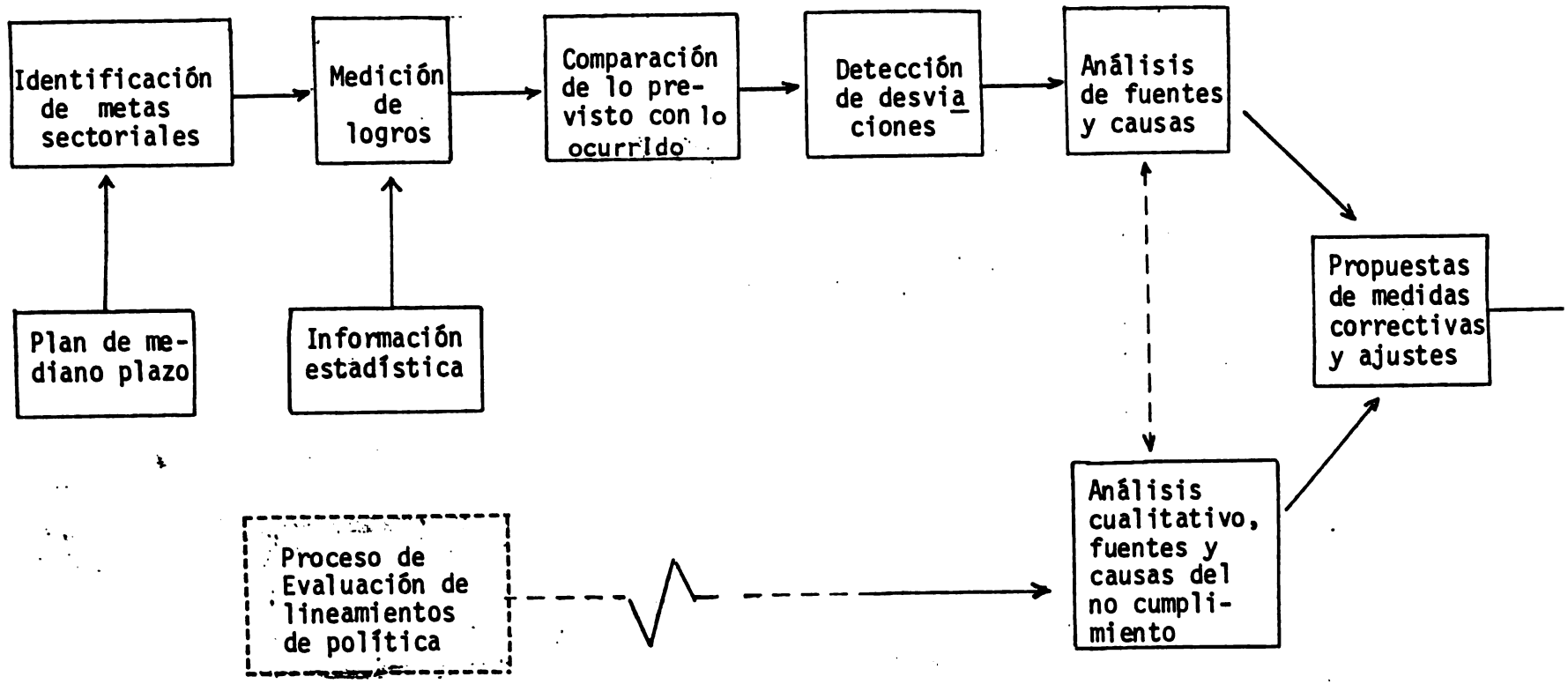
Cuadro N°4. EVALUACION DE METAS SECTORIALES

RUBROS	79/82			TASAS DE INCREMENTO DE PRODUCCION									
				1979			1980			1981		1982	
	Previsto 79/82	Ocurrido acumulado 79/80	Logro acumulado 79/80 (%)	Previsto	ocurrido	logro (%)	Previsto	ocurrido	logro (%)	previsto	ocurrido	previsto	ocurrido
1. Producción total	3.8%	3.9	103	3.8	4.0	105	4.2	3.9	93	4.5	-	3.3	-
1.1 Consumo interno	3.8	3.2	84	3.8	3.3	87	4.2	3.1	84	4.3	-	3.0	-
1.1.1 Cultivos anuales	3.3	2.7	82	3.3	2.8	85	3.5	2.6	84	3.8	-	2.7	-
1.1.2 Cultivos perennes	4.2	3.6	86	4.2	3.7	88	4.7	3.5	84	4.9	-	4.2	-
1.2 Exportación	3.7	4.2	113	3.7	4.4	119	4.2	4.0	95	4.7	-	3.9	

Digitized by Google

Digitized by Google

GRAFICO No.. 2. PROCESO DE EVALUACION DE LAS METAS SECTORIALES DEL PLAN



Digitized by Google

Digitized by Google

para obtener un juicio de valores calificado acerca de las apreciaciones que los ejecutores de Programas del Sector Público Agrícola poseen acerca del resultado de los logros alcanzados.

Las opiniones calificadas de los ejecutores deberán centrarse en aquellos programas que tienen vinculación directa con las metas sectoriales a evaluarse. Para el caso del ejemplo del programa de producción, los programas de más vinculación son, los de Desarrollo Tecnológico y Crédito; por lo que la encuesta deberá encauzarse hacia los funcionarios de ICTA, DIGESA y BANDESA.

Dado que esta técnica de entrevista deberá ser utilizada para la evaluación de los lineamientos de política, en la sección correspondiente a este tópico se presentarán los criterios para su diseño y ejecución.

La información requerida sobre opiniones calificadas para ambos componentes deberá integrarse en una sola encuesta por razones prácticas de ejecución de la misma.

2. Análisis cualitativo

Este análisis se hará para cada uno de los objetivos del Plan a través del análisis de cumplimiento de los lineamientos de política correspondientes, siguiendo la secuencia que a continuación se describe:

a) Identificación de los lineamientos de política que corresponden al objetivo del Plan bajo evaluación;

b) Selección y priorización de los lineamientos de política a evaluarse;

Digitized by Google

Digitized by Google

c) Identificación de los indicadores objetivamente verificables, de ejecución de los lineamientos de política;

d) Apreciación del cumplimiento de los lineamientos de política;

e) Análisis cualitativo de fuentes y causas;

f) Propuestas de medidas correctivas y ajustes.

a) Identificación de lineamientos de política

Los lineamientos de política se identifican a través de un análisis de correspondencia utilizando una matriz de consistencia y cuya construcción se deberá hacer en función de los elementos que aparecen en el Plan a Mediano Plazo y en los POA'S.

La matriz tiene tres columnas: en la primera aparecen los objetivos del Plan a Mediano Plazo, en la segunda los elementos de estrategia, es decir la forma como se piensa cumplir con los objetivos; finalmente, en la tercera columna se van incluyendo los lineamientos de política que corresponden a cada estrategia y objetivo del Plan. Es bueno recalcar que en muchos casos no aparecerán en forma explícita ni precisa los lineamientos de política, por lo cual el evaluador tendrá que identificarlos de la lectura de los POA'S y del Plan a Mediano Plazo. Para el caso del ejemplo que se viene ilustrando, se ha tomado el Plan a Mediano Plazo y solamente el POA del año 81. En el Cuadro N°4 aparece la matriz de consistencia construida para identificar los lineamientos de política respectivos.

Digitized by Google

c) Identificación de los indicadores objetivos[illegible] verificar [illegible], de acuerdo a los lineamientos de política.

d) Apreciación del cumplimiento de los lineamientos de política.

e) Análisis cualitativo de causas y efectos.

f) Propuestas de medidas correctivas y [illegible].

a) Identificación de lineamientos de política

Los lineamientos de política se identifican a través de un análisis de correspondencia utilizando [illegible] cuya construcción se deberá hacer en función de los elementos que aparecen en el Plan de Mediano Plazo [illegible] los [illegible].

La matriz tiene tres columnas [illegible] los objetivos del Plan de Mediano Plazo en la segunda los elementos de estrategia, en la tercera la forma como se piensa cumplir con los objetivos financieros, en la tercera columna se [illegible] los lineamientos de política que corresponden a cada estrategia y objetivo del Plan. Es bueno recalcar que en muchos casos no aparecerán en forma explícita al proceder los lineamientos de política, lo cual es evidente tanto en la ficha de lectura en los POA's del Plan de Mediano Plazo. Para el caso del ejemplo que se viene ilustrando, se ha [illegible] el Plan de Mediano Plazo y solamente el POA del año 01. En el Cuadro [illegible] se muestra la matriz de consistencia constructiva para identificar los lineamientos de política respectivos.

Digitized by Google

Cuadro 5 • MATRIZ DE CONSISTENCIA PARA LA IDENTIFICACION DE LINEAMIENTOS DE POLITICA

OBJETIVOS DEL PLAN	ESTRATEGIAS EXPLICITAS	LINEAMIENTOS DE POLITICA
1. Maximizar y diversificar la producción agropecuaria forestal y pesquera	1.1 Diversificación agrícola y activo fomento de la actividad pecuaria.	1.1 Combinación de cultivos y tecnología adecuada 1.2 Acceso a la demanda internacional 1.3 Establecimiento de un sistema de comercialización 1.4 Establecimiento de capacidad de procesamiento y conservación
2. Reducir paulatinamente la importancia relativa del micro y minifundio	2.1 Desarrollo de organizaciones cooperativas y de formas asociativas de producción.	2.1.1 Incentivos fiscales y crediticios 2.1.2 Coparticipación del SPA-cooperativas en campos de interés mutuo 2.1.3 Participación del Movimiento cooperativo en los órganos decisionales del SPA 2.1.4 Promover legislación para el desarrollo cooperativo
	2.2 Transferencia de tierra y creación de empresas comunitarias.	2.2.1 Adjudicaciones comunitarias en beneficio del movimiento cooperativo 2.2.2 El estado realizará inversiones en infraestructura y otorgará servicios para la producción. 2.2.3 El movimiento cooperativo reglamentará uso de la tierra de sus afiliados.
3. Aumentar el ingreso de la población rural (minifundistas y trabajadores sin tierra)	3.1 Proceso activo de desarrollo agroindustrial	3.1. Impulsar desarrollo agroindustrial mediante estímulos, reforzamiento de infraestructura física, servicios de diversa índole y apoyo al proceso de preinversión. 3.2 Se dará prioridad a proyectos cooperativos 3.3 Tendrá primera prioridad las agroindustrias orientadas a la exportación que hagan viable la diversificación agrícola, segunda prioridad las agroindustrias orientadas al consumo interno y tercera, aquellas que se orienten a sustituir importaciones. 3.4 Se promoverán agroindustrias domiciliarias (casero-artesanal) 3.5 Se establecerá dentro de la política de crédito social a las cooperativas financiamiento no reembolsable del costo de estudios de factibilidad y diseño cuando los proyectos sean financiables por el fondo fiduciario.
4. Lograr la mejor utilización de los recursos y factores que el país posee con tecnología que los combine en forma adecuada.	4.1 Aprovechamiento económico de los recursos naturales renovables (forestal y agua)	4.1 Conservación del bosque y utilización económica 4.2 Reforestar 1/2 millones de Ha. en 20 años. 4.3 Erradicar gorgojo del pino 4.4 Incorporar bosques dominio público al programa de reestructuración agraria vía EE.CC.
	4.2 Proceso activo de [illegible]	4.5 [illegible]

Digitized by Google

Digitized by Google

b) Selección y priorización de los lineamientos de política

La selección y priorización de los lineamientos de política a evaluar se efectuará utilizando la técnica del Grupo Nominal, ya descrita en el Capítulo IV, y cuya aplicación se ilustra en el Capítulo IV al describir la evaluación a nivel de Medidas de Política.

Continuando con el ejemplo de producción, podríamos asumir que una vez efectuada la aplicación de la técnica anterior, de los cuatro lineamientos de política identificados, solamente quedan seleccionados y priorizados por el grupo de expertos consultados, dos de ellos, los cuales son:

a. Combinación de cultivos y tecnología adecuada; y,

b. Establecimiento de capacidad de procesamiento y conservación.

c) Identificación de los indicadores objetivamente verificables

Para la identificación de los indicadores se comenzará por ubicar los programas y subprogramas respectivos que corresponden a los lineamientos de política bajo análisis. Una vez ubicados dichos programas, se procederá a través de un análisis de contenido, a la identificación del conjunto de actividades que corresponden a cada uno de los lineamientos de política a evaluar. Esto implica que esta fase del trabajo deberá realizarse a través de equipos multidisciplinarios que combinen habilidades diversas que permitan una identificación, selección y agrupamientos adecuados de las actividades.

En el ejemplo de producción, para los dos lineamientos de política seleccionados, los indicadores objetivamente verificables serían los siguientes:

Digitized by Google

d) Selección y priorización de los lineamientos de política

La selección y priorización de los lineamientos de política se ha valorado mediante utilizando la técnica del Grupo Nominal, lo cual se ha explicado ya, cuya aplicación se ilustra en el capítulo IV al describir la construcción a nivel de medidas de política.

Constituyendo el ejemplo de [illegible] podríamos asumir que una vez efectuada la priorización de la técnica anterior de los cuatro lineamientos de política, identificados, ordenados y [illegible] priorizados por el grupo de expertos consultados, [illegible] serían:

a. El mejoramiento de cultivos y tecnología [illegible],

b. [illegible] de pequeños productores [illegible] conservación

e) Identificación [illegible] operativamente [illegible]

Con la selección de los lineamientos de [illegible] se procede a diseñar los programas y proyectos [illegible] correspondan a los lineamientos de política hipotéticos. Una vez [illegible] diseñados, se procede a través de un análisis de [illegible] a la identificación del conjunto de actividades que corresponden a cada uno de los lineamientos de política [illegible] evaluarlos. Esto implica que esta [illegible] cuenta con [illegible] cuenta mediante [illegible] que permitan una identificación, selección y [illegible] [illegible] viabilidad.

En el ejemplo de producción para los lineamientos de política seleccionados, los indicadores objetivamente verificables serían los siguientes:

Digitized by Google

Lineamientos de Política: Combinación de cultivos y tecnología adecuada

Indicadores: i) N°de actividades de investigación de sistemas integrales de cultivo, del subprograma de investigación agrícola;

ii) N°de actividades de, integración de sistemas agropastoriles de producción, del subprograma de transferencia de tecnología.

Lineamiento de Política: Es ablecimiento de capacidad de procesamiento y de conservación.

Indicadores: i) N°de actividades de, comercialización de hortalizas del altiplano y de oriente, del Programa de Comercialización y,

ii) N°de actividades de, investigación agroindustrial, del subprograma de investigación agrícola.

d) Apreciación del cumplimiento de los lineamientos de política

Para realizar el análisis de apreciación del cumplimiento de lineamientos de política, primero se requiere contar con los resultados de la entrevista de opinión calificada de ejecutores; y el análisis de condiciones de implementación de los lineamientos de política.

d.1) La entrevista de opinión calificada de los ejecutores sirve para apreciar directamente por parte de los responsables del programa, su opinión respecto al cumplimiento o no del lineamiento de política.

Digitized by Google

Digitized by Google

Como esta opinión en algunos aspectos puede ser parcializada es conveniente realizar una opinión cruzada con otras instituciones que tengan que ver con el programa. A continuación se describen los criterios básicos a tomar en cuenta para el diseño de la boleta de encuesta:

Para la obtención de opinión directa, deberán formularse preguntas abiertas relacionadas con:

i) Claridad de los lineamientos de política

- Claridad de cada lineamiento de política bajo análisis
- Los medios para su ejecución
- Responsabilidad institucional por su implementación
- Resultados esperados

ii) Interpretación, aceptación e implementación de los lineamientos de política

- Cómo se ha interpretado cada lineamiento de política
- Grado de aceptación institucional
- Apreciación del apoyo interno otorgado
- Elementos facilitadores de la implementación
- Restricciones (administrativas, programáticas, tecnológicas, etc)

Para la obtención de opinión cruzada deberán formularse preguntas abiertas en relación con:

- Aceptación del producto generado por cada lineamiento de política
- Opinión sobre la cantidad
- Opinión sobre la oportunidad

Digitized by Google

Como así [illegible] algunos aspectos puede ser particularizado es conveniente [illegible] un [illegible] cuyas instituciones que tengan que [illegible] [illegible]. A continuación se describen los criterios básicos a tener en cuenta para [illegible] de la [illegible] de encuestas:

[illegible] [illegible] opinión directa, debería formularse preguntas [illegible] relacionadas con:

- [illegible] de su [illegible] de política
- Claridad de [illegible] [illegible] política [illegible]
- [illegible] por su elección
- Responsabilidad institucional por su implementación
- Asistencia [illegible]

ii) Interpretación [illegible] e implementación de los lineamientos de política

- [illegible] de lineamientos de política
- Grado de acuerdo y [illegible]
- Área [illegible] de [illegible]
- Diferencias [illegible] de la implementación
- Aspectos [illegible] [illegible]

Para la elaboración de criterios cruzados deberán formularse preguntas adicionales [illegible] como:

- [illegible] [illegible] por [illegible] de política
- Opinión sobre la [illegible]
- Opinión [illegible]

Digitized by Google

Dentro del ejemplo que se viene utilizando para ilustrar la aplicación de la metodología, presentamos el Cuadro N°5, donde se aprecian los lineamientos de política y las instituciones a entrevistar, para la obtención de opiniones directas y cruzadas de acuerdo a las características de cada lineamiento de política y a los indicadores objetivamente verificables identificados.

d.2) Condiciones de implementación de lineamientos de política

Los pasos a seguir para este elemento de análisis son los siguientes:

i) Determinación de recursos presupuestales y humanos realmente asignados a través del período bajo evaluación;

ii) Análisis de la evolución cronológica de dichos recursos tomando en cuenta magnitud y relación porcentual con relación a lo asignado al sector.

Como ilustración se presenta el Cuadro N°6, que constituiría el formato a llenar para los propósitos antes mencionados. Dicho Cuadro deberá ser llenado en base a la información presupuestal correspondiente y a los registros institucionales que sobre recursos humanos se tengan.

e) Análisis cualitativo de fuentes y causas

Con los insumos de entrevista de opiniones, condiciones de implementación, más la apreciación subjetiva del evaluador basado en su experiencia y habilidad, se obtendrán entonces, las fuentes y causas del cumplimiento o no de cada uno de los lineamientos de política evaluados, y que corresponden a los distintos objetivos que contiene el Plan.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N°6. INSTITUCIONES A ENTREVISTAR PARA LA APRECIACION DEL CUMPLIMIENTO DE LINEAMIENTO DE POLITICA

Lineamientos de política	Opinión Directa	Opinión Cruzada
1. Combinación de cultivos y tecnología adecuada	ICTA	DIGESA y BANDESA
2. Establecimiento de capacidad de procesamiento y conservación	INDECA	CECOMERCA DIGESA

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°6.A CONDICIONES DE IMPLEMENTACION DE LOS LINEAMIENTOS DE POLITICA

Objetivo del Plan: Maximizar y diversificar la producción agropecuaria, forestal y pesquera

Lineamientos de Política	Institución Responsable	Identificación de Actividades	RECURSOS FINANCIEROS						RECURSOS HUMANOS					
			1979		1980		1981		1979		1980		1981	
			Q.	% sector	Q.	% sector	Q.	% sector	Q.	% sector	Q.	% sector	Q.	% sector
1) Combinación de cultivos y tecnología adecuacuada	I C T A	-Investigación en sistemas integrales de cultivo.												
	DIGESA	-Integración de sistemas agropastoriles de producción												
2) Establecimiento de capacidad de procesamiento y conservación	INDECA	-Comercialización de hortalizas del altiplano occidental y de oriente												
	I C T A	-Investigación agro industrial												

Digitized by Google

Digitized by Google

Este análisis así mismo, se deberá complementar con los resultados que se logran de la integración de las evaluaciones del conjunto de medidas de política agrupadas y que corresponden al lineamiento de política bajo evaluación.

f) Propuesta de medidas correctivas y ajustes

Con la integración del análisis de las fuentes y causas del logro de las metas (cumplimiento o no de las metas sectoriales de cada objetivo del plan) y, del análisis cualitativo de fuentes y causas del cumplimiento de los lineamientos de política que corresponden al mismo objetivo del plan, el evaluador podría establecer las interrelaciones existentes, para concluir en la identificación de las principales causas que no han permitido cumplir con las metas sectoriales y lineamiento de política respectivos, lo que le permite proponer medidas correctivas y ajustes que requieren los lineamientos de política y acciones que se ejecutan a través de los diversos programas, para así poder cumplir con el objetivo del Plan o efectuar la reformulación del mismo.

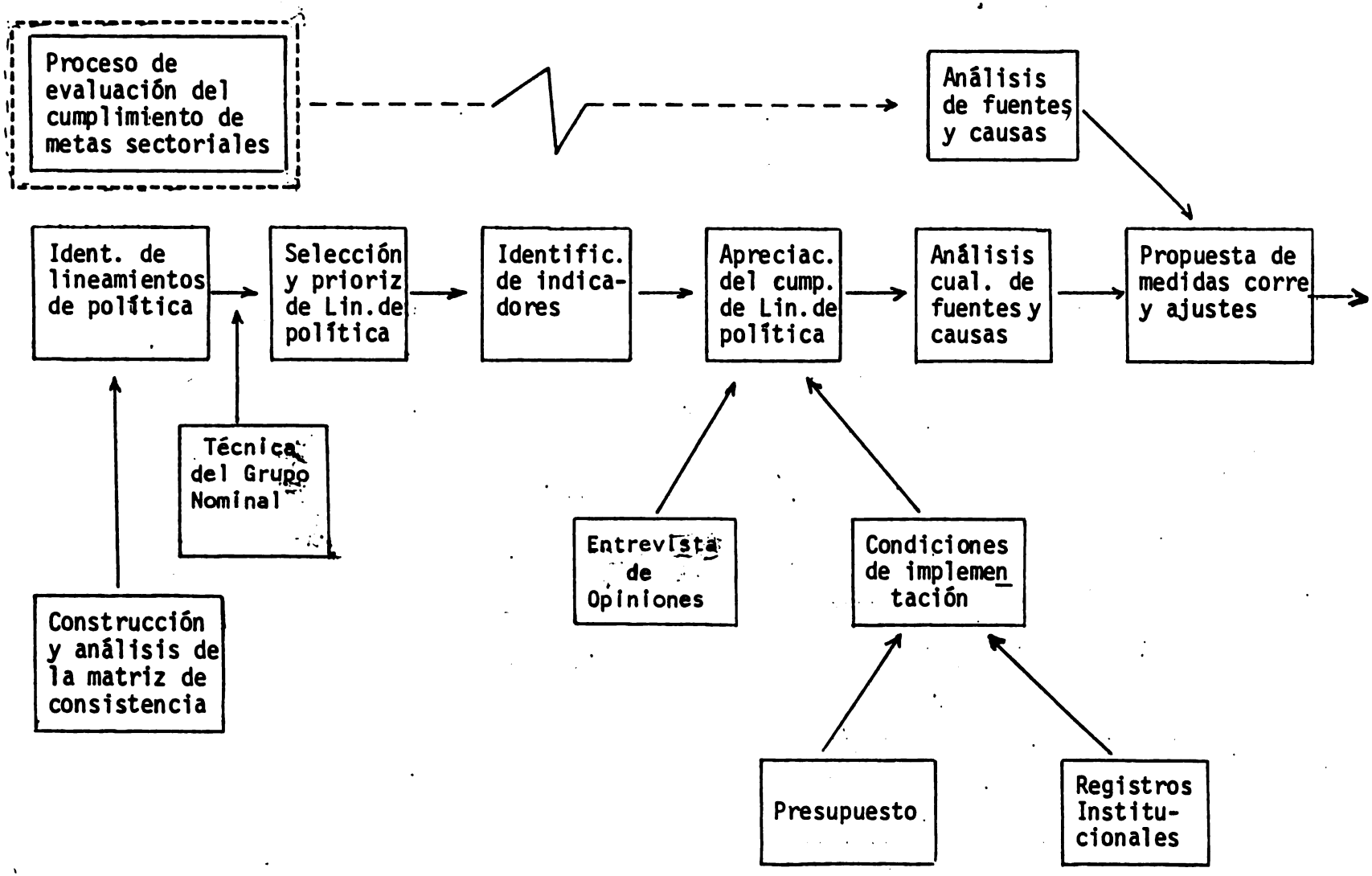
En el Gráfico N°3, se presenta el proceso de evaluación de los lineamientos de política; y en el Gráfico N°4, el proceso integral de evaluación de los objetivos, metas y lineamientos de política.

Es necesario aclarar que por fallas en la formulación o por la naturaleza misma de los objetivos de los planes, no siempre será posible contar con metas sectoriales que permitan medir cuantitativamente el cumplimiento de los objetivos del Plan. Cuando ello ocurra, la evaluación de objetivos se hará únicamente a través del cumplimiento de los lineamientos de política que correspondan, por el procedimiento que se acaba de describir.

Digitized by Google

Digitized by Google

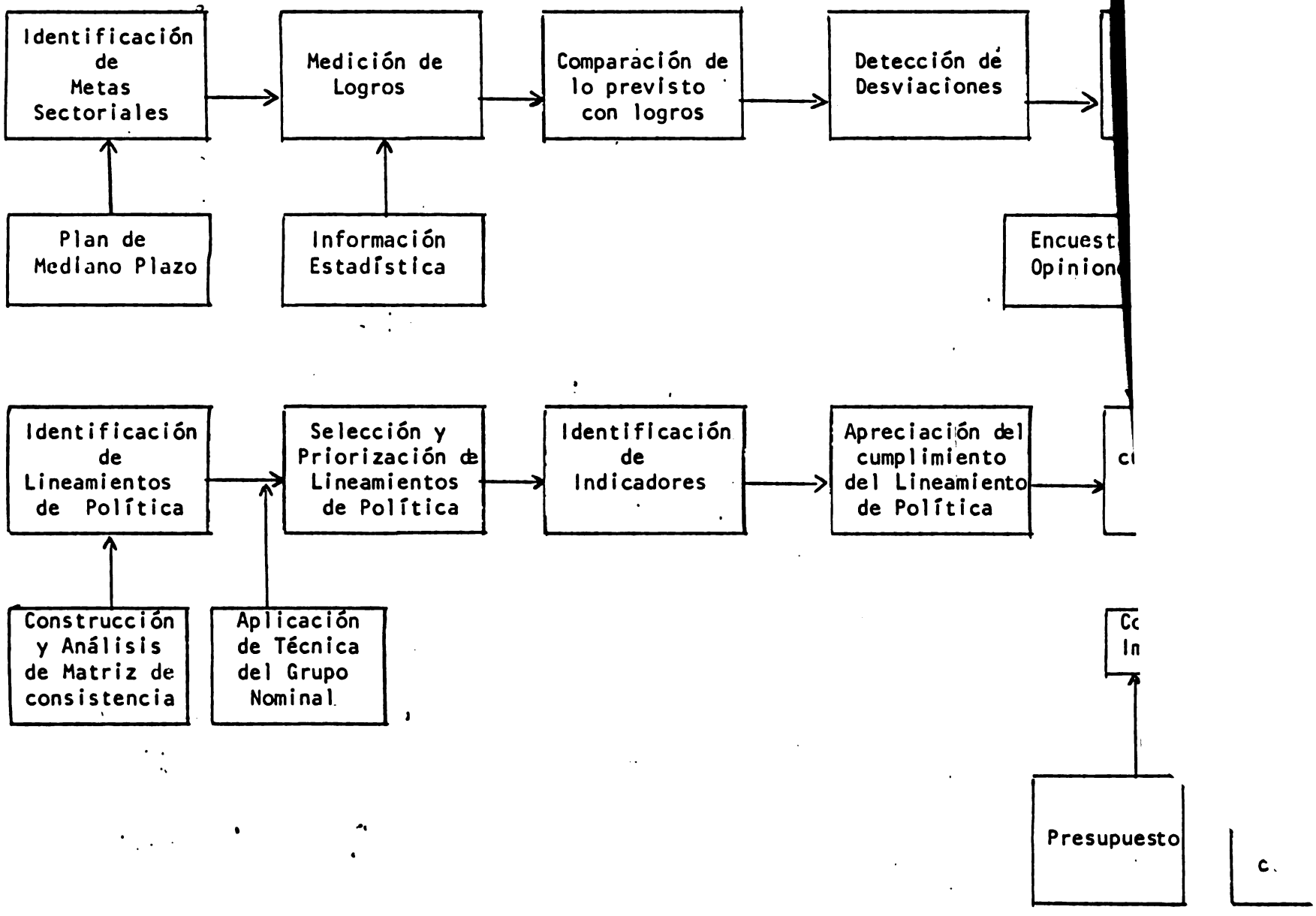
Gráfico No. 3 PROCESO DE EVALUACION DE LOS LINEAMIENTOS DE POLITICA



Digitized by Google

Digitized by Google

GRAFICO Nº. 4. PROCESO DE EVALUACION INTEGRAL DE LA EJECUCION DE LOS OBJET
LINEAMIENTOS DE POLITICA



Digitized by Google

Digitized by Google

Capítulo IV. Evaluación de las Medidas de Política

La evaluación en este nivel de análisis incluye dos dimensiones:

1) La evaluación de la ejecución de las medidas de política

2) La evaluación del impacto de las medidas de política a través de la integración de los impactos medidos a nivel de programas.

A continuación se describe el procedimiento de evaluación de la ejecución de las medidas de política. Básicamente se sigue el mismo procedimiento descrito en el Capítulo anterior con los ajustes que corresponden a la naturaleza de este nivel de análisis.

A. Evaluación de la Ejecución de las Medidas de Política

Los paos que incluye el procedimiento a seguir son los siguientes:

a) Identificación y primera selección de medidas de política a evaluar;

b) Selección y priorización final de medidas de política para evaluación;

c) Identificación de indicadores objetivamente verificables de implementación;

d) Apreciación de la ejecución de las medidas de política;

e) Análisis cualitativo de fuentes y causas;

f) Propuestas de medidas correctivas y ajustes.

Digitized by Google

Digitized by Google

a) Identificación y primera selección de medidas de política

Esto se debe realizar a través de un análisis de consistencia cronológica utilizando la técnica de la Matriz de Consistencia Cronológica, cuyo objetivo fundamental es el de apreciar la constancia en el tiempo de las decisiones sobre medidas de política y su implementación.

La identificación de las medidas de política deberán realizarse en función de grandes áreas de intervención estatal contenidas en el Plan 79/82, las cuales corresponden a siete grandes campos estratégicos de actuación del Sector Público Agrícola.

La Matriz se construye tomando en cuenta la inclusión de la medida de política en el Plan de Mediano Plazo, el Programa sectorial y en los POA'S. La preselección entonces se hace según la frecuencia con que se incluye una medida de política determinada. Para ilustrar el procedimiento hemos utilizado como ejemplo el programa de producción, el mismo que se explica a continuación.

La Matriz contiene siete columnas, en la primera se muestran las medidas de política relacionadas con el área de producción que se podrían identificar a través de un análisis de contenido del Plan, del programa a mediano plazo y de los tres POA'S 80, 81, 82. Del análisis se identifican quince medidas de política. En las seis columnas que siguen a continuación se marcan las medidas de política que aparecen en los documentos respectivos y por último en la última columna se hace la primera selección marcando aquellas medidas de política que por lo menos se han repetido en tres de la cinco columnas. La preselección se hace en función de la frecuencia de inclusión en el

Digitized by Google

[illegible] de medidas políticas

[illegible] se dan [illegible] a través de un análisis de consistencia [illegible] utilizando [illegible] de [illegible] la consistencia [illegible] cuyo objetivo fundamental es el de [illegible] la consistencia en el tiempo de los [illegible] sobre medidas de política y su implementación.

La [illegible] de políticas de política económica [illegible] en función de [illegible] en el Plan [illegible] actuación del sector pesquero [illegible].

[illegible] en función de la política de [illegible] en el sector industrial, en los PUA's. [illegible] que se [illegible] de [illegible] adicionado [illegible] que [illegible] dichas medidas.

[illegible] columnas [illegible] medidas políticas que [illegible] consistencia se muestran [illegible] medidas de política que [illegible] correspondiente, por ejemplo en la última columna se ha [illegible] medidas de política que [illegible] en la otra columna [illegible] la presentación se hace en función de [illegible] de [illegible]

tiempo, considerándose que una frecuencia mayor del 50% es una buena indicación de la consistencia en la implementación de una decisión sobre medidas de política. En el Cuadro N°7 aparece la Matriz construida para ilustrar el procedimiento descrito.

b) Selección y priorización final

El procedimiento para la selección y priorización final de las medidas de política a evaluar se hace a partir de las medidas preseleccionadas, las cuales se utilizan como insumo básico para el Grupo Nominal de expertos del sistema político-administrativo y del sistema de planificación. Aplicando la técnica TGN se termina con la selección final de medidas y su priorización.

Para ilustrar el procedimiento presentamos el ejemplo de selección de Medidas de Política del área de producción.

Primero se prepara un formato especial conteniendo la primera selección de medidas de política que en este ejemplo incluye seis medidas; a la par se incluye una columna en donde el experto consultado anota el puntaje que según su opinión personal amerita cada medida de política. El puntaje para cada medida se califica en una escala del 1 al 10.

Con los puntajes de los expertos entrevistados se procede a construir un nuevo formato con el puntaje acumulado para cada medida. A la par el evaluador puede jerarquizar fácilmente cada medida de política según puntaje alcanzado. En el anexo 1 del presente Capítulo se incluye el diseño de los formatos necesarios para registrar el puntaje de los expertos consultados. En el Cuadro N°8 aparece el resultado de la agregación matemática

Digitized by Google

Digitized by Google

MEDIDAS DE POLITICAS IDENTIFICADAS	Plan a med. Pl	Programa de Mediano Plazo	
Maximizar volumen de cosecha, hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan	X	X	
No se permitirá apertura de nuevas tierras en el Petén y la F.T.N. para granos básicos	X		
Lograr autosuficiencia alimentaria	X	X	
Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	X		
Revisar la legislación de siembra de granos básicos	X		
Incentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales, (transferencia de tecnología)	X	X	
Asignación de recursos para palma africana, frutas tropicales, especies, caucho, etc.	X		
Continuar proyecto de producción, comercialización e industrialización de frutas y hortalizas	X		
Incentivos para nuevos desarrollos en los cultivos de exportación tradicionales y darles mayor valor agregado	X		
Fortalecer programa de sanidad animal	X		
Fortalecer servicios de Asistencia Técnica y Crédito Pecuario	X		
Revisar la política de precios	X		
Facilidades físicas para el fomento pecuario	X		
Propiciar un esquema aceptable del uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	X		X
Propiciar un esquema regional de especialización de la producción en			

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°8. RESULTADO ACUMULADO DEL PUNTAJE DEL GRUPO CONSULTADO Y SU JERARQUIZACION

MEDIDAS DE POLITICA	PUNTAJE ACUMULADO DEL GRUPO	JERARQUIZACION
1. Maximizar volumen de cosecha, hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan	45	2
2. Lograr auto-suficiencia alimentaria	50	1
3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	40	
4. Incentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales, (transferencia de tecnología)	44	3
5. Fortalecer servicios de asistencia técnica y Crédito Pecuario	30	5
6. Propiciar un esquema aceptable del uso de los recursos para producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	34	6

Digitized by Google

[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]
[illegible]	[illegible]	[illegible]

[illegible]

Digitized by Google

del puntaje asignado a cada medida por cada miembro consultado, para obtener finalmente la jerarquización del grupo.

A partir de ahí con las medidas de política jerarquizadas, el evaluador puede discriminar aquellas medidas que según el grupo nominal consultado, han obtenido un puntaje demasido bajo. En el ejemplo se han eliminado dos medidas, de las seis preselecciones.

c) Identificación de Indicadores objetivamente verificables

Para la identificación de indicadores que reflejen la medida de política a evaluar se deberá comenzar, analizando los subprogramas respectivos del Programa que corresponde, e identificando aquellas actividades que mejor reflejan la implementación de la medida de política en cuestión.

Para ilustrar lo anterior, en el Cuadro N°9 se presentan los indicadores identificados para el área de producción que se viene utilizando como ejemplo.

d) Apreciación de la ejecución de las medidas de política

Para esta etapa del análisis se requieren 2 elementos de base informática: la apreciación de la implementación que se le ha dado a la medida de política a través de la asignación de recursos (financieros y humanos) en el tiempo, para ver su evolución tanto en cantidad como en porcentaje en relación a la asignación global del sector; y la opinión de los ejecutores de programas respecto al cumplimiento de las act identificadas.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°9. EJEMPLO DE IDENTIFICACION DE INDICADORES OBJET IVAMENTE VERIFICABLES PARA LAS MEDIDAS DE POLITICA

MEDIDAS DE POLITICA	Identificación de Institución Responsable	IDENTIFICACION DE CORRESPONDENCIA DE ACTIVIDADES
1. Maximizar el volumen de cosechas hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan (Granos Básicos, Hortalizas, Frutas y Ganadería)	DIGESA	Asistencia Técnica
	DIGESA	Distribución de semillas
	DIGESA	Distribución de Fertilizantes
	I C T A	Investigación Agrícola
	BANDESA	Crédito Agrícola
2. Autoabastecimiento alimentario (Granos Básicos)	DIGESA	Asistencia Técnica para Granos Básicos
	I C T A	Investigación en Granos Básicos
	DIGESA	Distribución de semilla mejorada
3. Diversificación de la Producción (Hortalizas y Frutas)	DIGESA	Asistencia Técnica en Cultivos de diversificación
	I C T A	Investigación en cultivos de diversificación
	BANDESA	Crédito para cultivos de diversificación
4. Crédito para la producción de granos básicos	BANDESA	Volumen de crédito asignado a los granos básicos
	BANDESA	N°de agricultores atendidos
	BANDESA	Superficie financiada

Digitized by Google

Digitized by Google

d.1) Apreciación de la implementación

La apreciación de la implementación de la medida de política se deberá realizar a partir del análisis de un cuadro de recursos construido especialmente, en donde aparezcan las medidas de política; actividades identificadas como indicadores; recursos asignados en cantidad y porcentaje para los diferentes años que conforman el plan; y el total acumulado. Los anteriores proveen la información requerida para el análisis de apreciación.

Para el ejemplo que se viene ilustrando, se presentan los cuadros analíticos Nº 10 y 11 en los que aparecen las medidas de política, las instituciones identificadas como responsables las actividades (provenientes del Cuadro N°9) y la asignación de recursos humanos y financieros, que se obtendrán de los registros institucionales.

d.2) La entrevista de opinión calificada, deberá orientarse a obtener información sobre la apreciación del cumplimiento de las actividades que ejecuta el gobierno, y para cada una de las medidas de política bajo evaluación.

La opinión consultada deberá ser directa, para la gente que ejecuta las actividades, y para disminuir los efectos de cualquier parcialidad de juicios se recomienda realizar una entrevista de opiniones cruzadas, para aquellas instituciones vinculadas a las actividades bajo evaluación.

A manera de ilustración y siguiendo el ejemplo de producción presentamos el Cuadro N°12, donde se aprecian las actividades e instituciones que hay que entrevistar, tanto en forma directa como cruzada.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO No. 10

IMPLEMENTACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA

RECURSOS FINANCIEROS ASIGNADOS

Medidas de Política	Identificación de Institución Responsable	Identificación de Actividades	RECURSOS FINANCIEROS ASIGNADOS (Miles de Q.)											
			1979			1980			1981			Total Acumulado		
			Q.	% del Programa	% del Sector	Q.	% del Programa	% del Sector	Q.	% del Programa	% del Sector	Q.	% del Programa	% d Sec
1. Maximizar el volumen de cosechas hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan (Granos Básicos, Hortalizas, Frutas y Ganadería)	DIGESA	Asistencia Técnica												
	DIGESA	Distribución de Semillas												
	DIGESA	Distribución de Fertilizantes												
	ICTA	Investigación Agrícola												
	BANDESA	Crédito Agrícola												
2. Autoabastecimiento alimentario (Granos Básicos)	DIGESA	Asistencia Técnica para Granos Básicos												
	ICTA	Investigación en Granos Básicos												
	DIGESA	Distribución de Semilla Mejorada												
3. Diversificación de la Producción (Hortalizas y Frutas)	DIGESA	Asistencia Técnica en Cultivos de Diversificación												
	ICTA	Investigación en cultivos de Diversificación												
	BANDESA	Crédito para cultivos de Diversificación												
4. Crédito para la producción de granos básicos	BANDESA	Volumen de crédito asignado a los granos básicos												
	BANDESA	No. de agricultores atendidos												
	BANDESA	Superficie financiada												

Digitized by Google

Digitized by Google

IMPLEMENTACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA

RECURSOS HUMANOS ASIGNADOS

Medidas de Política	Identificación de Institución Responsable	Identificación de Actividades	RECURSOS HUMANOS ASIGNADOS							
			1979		1980		1981		Total Acumulado	
			Q.	%	Q.	%	Q.	%	Q.	%
1. Maximizar el volumen de cosechas hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan (Granos Básicos, Hortalizas, Frutas y Ganadería)	DIGESA	Asistencia Técnica								
	DIGESA	Distribución de Semillas								
	DIGESA	Distribución de Fertilizantes								
	ICTA	Investigación Agrícola								
	BANDESA	Crédito Agrícola								
2. Autoabastecimiento Alimentario (Granos Básicos)	DIGESA	Asistencia Técnica para Granos Básicos								
	ICTA	Investigación en Granos Básicos								
	DIGESA	Distribución de Semilla Mejorada								
3. Diversificación de la Producción (Hortalizas y Frutas)	DIGESA	Asistencia Técnica en Cultivos de Diversificación								
	ICTA	Investigación en Cultivos de Diversificación								
	BANDESA	Crédito para Cultivos de Diversificación								
4. Crédito para la producción de granos básicos	BANDESA	Volumen de crédito asignado a los granos básicos								
	BANDESA	No. de Agricultores atendidos								
	BANDESA	Superficie financiada								

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO No. 12

Determinación de Instituciones a encuestar por opinión directa y cruzada

Medidas de Política	Actividades	Opinión Directa	Opinión Cruzada
1. Maximizar el volumen de cosechas hasta que el uso eficiente de los recursos lo permita (granos básicos, hortalizas, frutas y ganadería)	Asistencia Técnica	DIGESA	ICTA-BANDESA
	Distribución de Semillas	DIGESA	ICTA-BANDESA
	Investigación Agrícola	ICTA	DIGESA
	Crédito Agrícola	BANDESA	DIGESA
	Distribución de Fertilizantes	DIGESA	ICTA-BANDESA
2. Autoabastecimiento alimentario (granos básicos)	Asistencia Técnica (granos básicos)	DIGESA	BANDESA-ICTA
	Investigación (granos básicos)	ICTA	DIGESA
	Distribución Semilla Mejorada	DIGESA	ICTA-BANDESA
3. Diversificación de la producción (hortalizas y frutas)	Asistencia Técnica en cultivos de diversificación	DIGESA	ICTA-BANDESA
	Investigación en cultivos de diversificación	ICTA	DIGESA
	Crédito para cultivos de diversificación	BANDESA	DIGESA
4. Crédito para producción de granos	Volumen de crédito asignado a granos básicos	BANDESA	DIGESA
	Número de agricultores atendidos	BANDESA	DIGESA

Digitized by Google

Digitized by Google

Con la anterior información y la de implementación se determina la apreciación cualitativa del grado de ejecución que ha tenido la medida de política.

Los criterios para la entrevista de opiniones se pueden adaptar de los que se presentaron en el Capítulo III, al explicar lo concerniente a la opinión calificada para la apreciación cualitativa de la ejecución de los lineamientos de política.

e) Análisis cualitativo de fuentes y causas

De la apreciación sobre la ejecución de las medidas de política del paso anterior, se pueden identificar las fuentes y causas de cualquier disfunción identificada en la ejecución de la medida de política. Este análisis deberá complementarse con la integración cuantitativa de los resultados de las evaluaciones sobre ejecución de los programas que corresponden a las medidas de política bajo evaluación.

f) Propuestas de medidas correctivas y ajustes

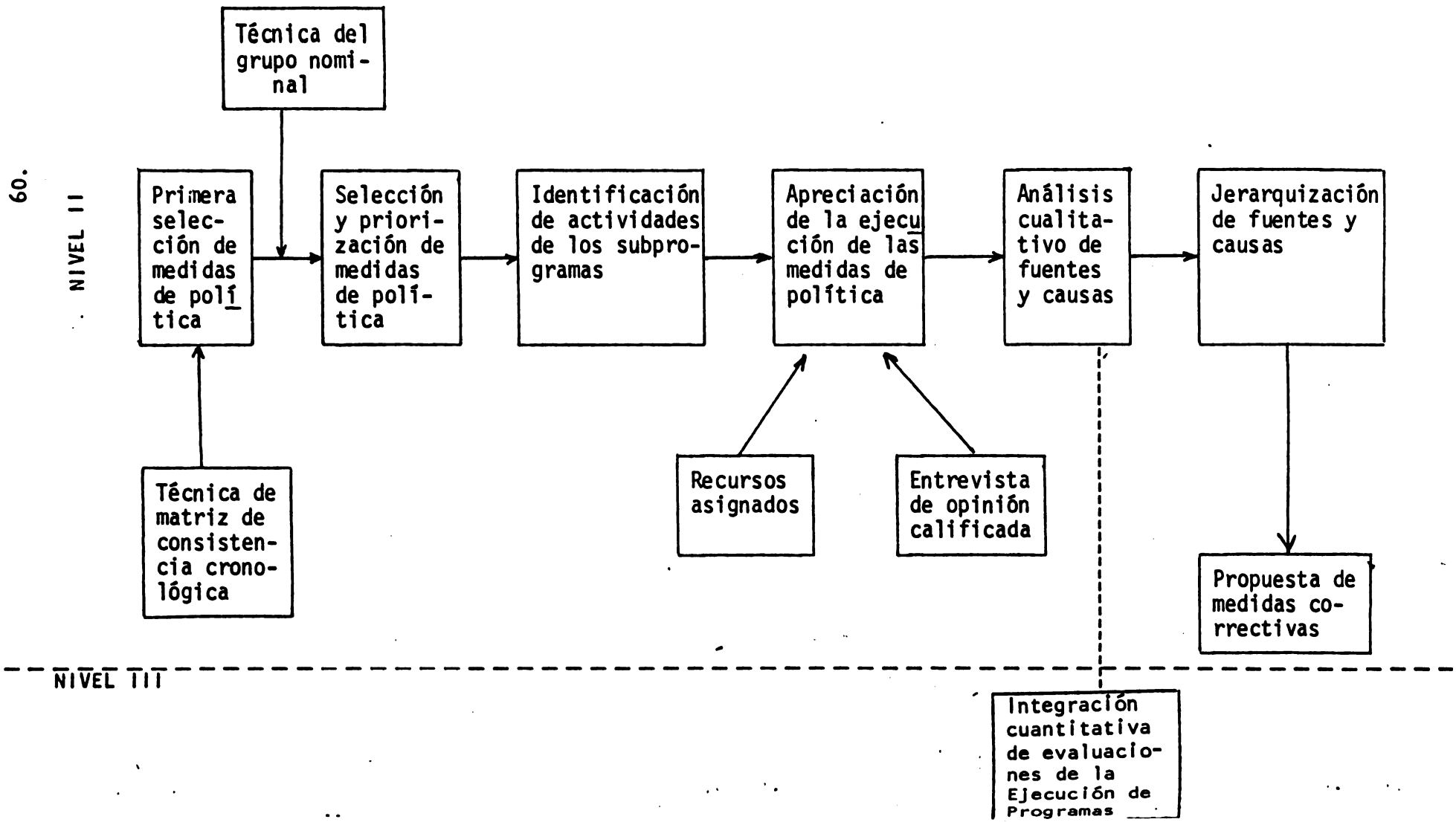
Con la información del paso anterior se jerarquizan entonces las fuentes y causas de incumplimiento en la ejecución de las medidas de política. sto dependerá del criterio y experiencia del evaluador. Con la jerarquización se podrán luego diseñar las medidas correctivas necesarias, para introducir los ajustes requeridos que permitan cumplir con las acciones previstas para cada medida de política evaluada.

Para ilustrar el procedimiento global de evaluación de la ejecución de las medidas de política se presenta el Gráfico N°5, el cual incluye

Digitized by Google

Digitized by Google

Gráfica No. 5. Proceso global de evaluación de la ejecución de las medidas de política



Digitized by Google

Digitized by Google

los diversos elementos de análisis y la secuencia lógica que deberá seguirse.

B. Evaluación del Impacto de las Medidas de Política

Con esta evaluación se pretende detectar la eficacia de la medida de política en la población objetivo, de manera tal que se pueda comprobar si las medidas de política están teniendo el impacto esperado con que se formularon. El impacto no será posible medirlo para todas las medidas de política, más bien su evaluación deberá focalizarse en aquellas que están más estrechamente vinculadas con la población objetivo, de igual manera, solamente se evaluarán aquellas medidas de política cuyas actividades correspondientes sean susceptibles de una medición de impacto.

Este paso analítico es el que permite una integración entre, el nivel III de programas con el Nivel II de medidas de política, ya que el interior de las medidas de política no se calcula expresamente un impacto deseado, sino mas bien, el impacto de la medida de política constituye la integración de los impactos individuales, medidos a nivel de actividad dentro de un programa en particular. Lo anterior, permite a su vez determinar la interrelación entre el impacto de las medidas de política con el impacto a nivel de programa. Es preciso aclarar que las actividades que se evalúan a nivel de Programa, son las mismas que se utilizan en el nivel de medidas de política, la diferencia estriba en que para el análisis al interior del Programa, el impacto se ha desagregado por productos o servicios (tareas), en cambio, a nivel de medidas de política se evalúan globalmente las actividades.

Digitized by Google

Digitized by Google

los diversos elementos de análisis y la secuencia lógica que deberá seguirse.

B. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE LAS MEDIDAS DE POLÍTICA

Con esta evaluación se pretende detectar la eficacia de la medida de política en la población objetivo, de manera tal que se pueda comprobar si las medidas de política están teniendo el impacto esperado con que se formularon. El impacto no será posible medirlo para todas las medidas de política, más bien su evaluación deberá focalizarse en aquellas que están más estrechamente vinculadas con la población objetivo, de igual manera, solamente se evaluarán aquellas medidas de política cuyas actividades correspondientes sean susceptibles de una medición de impacto.

Este paso analítico es el que permite una integración entre, el nivel III de programas con el Nivel II de medidas de política, ya que el interior de las medidas de política no se calcula expresamente un impacto deseado, sino mas bien, el impacto de la medida de política constituye la integración de los impactos individuales, medidos a nivel de actividad dentro de un programa en particular. Lo anterior, permite a su vez determinar la interrelación entre el impacto de las medidas de política con el impacto a nivel de programa son las mismas que se utilizan en el nivel de medidas de política. La diferencia estriba en que para el análisis al interior del Progr el impacto se ha desagregado por productos o servicios (tareas), en cambio, a nivel de medidas de política se evalúan globalmente las actividades.

Digitized by Google

Digitized by Google

El proceso de análisis en esta etapa deberá incluir los siguientes pasos:

a) Agrupación de actividades, dentro de los subprogramas afines a la medida de política e, integración de impactos ya calculados.

b) Análisis de la incidencia-impacto por cada medida de política.

c) Calificación del impacto.

d) Propuesta de medidas correctivas.

a) Agrupación de actividades

De todas las actividades dentro de los subprogramas que tienen relación directa con la población objetivo, se procede a agruparlas por su afinidad con la medida de política bajo análisis. Dichas actividades tal y como se ha expresado anteriormente, ya han sido evaluadas en su impacto, y cuyo detalle se presenta en el Capítulo V.

Por ejemplo, se desea medir el impacto de la medida de política: Maximizar la producción.

La anterior entonces se mide a través de las actividades: Asistencia técnica, distribución de semilla, de fertilizante y crédito. A nivel de programas el impacto de las anteriores actividades se midió por productos (maíz, frijol, etc.) especificados en el Plan, mientras que a este nivel de análisis, el impacto ya se integra a nivel de, por ejemplo asistencia técnica para la producción de todos los productos del plan; igual se deberá hacer para las demás actividades que corresponden.

Digitized by Google

Digitized by Google

Para aclarar el ejemplo anterior, se presenta el Cuadro N°13 que deberá utilizarse como instrumento para lograr la integración de impactos.

b) Análisis de incidencia-impacto

Para el análisis se parte de la construcción de una Matriz de incidencia-impacto, la cual contiene 4 columnas. En la primera, se registran los niveles de incidencia por actividades (asistencia técnica, etc.) en la segunda, se registran los impactos directos por actividad, los cuales provienen de la integración de los impactos medidos a nivel de programas. En la tercera, se incluyen las proyecciones de impacto a nivel nacional, o sea, la significación del impacto del programa, en todo el ámbito del sector.

Finalmente, en la última columna se incluye el Análisis cualitativo de la ejecución de la medida de política, que proviene del análisis de apreciación de la ejecución señalado en la Sección A del presente Capítulo.

Esta última columna permite contar con mayores elementos de juicio en la calificación del impacto y por otro lado, permite verificar las apreciaciones que se tienen del cumplimiento de la ejecución, de la medida de política.

Para ilustrar el procedimiento, se presenta el Cuadro N°14 que utiliza como ejemplo la medida de política. "Maximizar el volumen de cosechas" en donde aparecen los elementos ya indicados. En el nivel de incidencia aparecen las actividades seleccionadas, las que agrupadas permiten medir el impacto proyectado a nivel nacional y el análisis cualitativo. Es preciso

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°13. MATRIZ PARA LA INTEGRACION DE IMPACTOS CALCULADOS AL INTERIOR DE LAS ACTIVIDADES, PARA CADA MEDIDA DE POLITICA

Medida de Política: "Maximizar el Volumen de cosechas"

A C T I V I D A D E S	MAIZ	FRIJOL	OTROS PRODUCTOS			Integración de Impacto por actividades
Asistencia Técnica						
Crédito						
Semillas						
Fertilización						
Interacción de actividades						

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°14. MATRIZ DE INCIDENCIA-IMPACTO DE LA MEDIDA DE POLITICA EN LA POBLACION OBJETIVO

Medida de Política: Maximizar el volumen de cosechas hasta que el uso eficiente de los recursos los permitan

INCIDENCIA	IMPACTOS		
	Impactos directos integrados de cada actividad	Proyección del impacto a nivel nacional	Análisis cualitativo de la ejecución de la medida de Política
- Asistencia Técnica	- Incremento del 10% en la producción	- 0.5% de incremento de producción	- Se cumplió medianamente - Medios de ejecución insuficientes - Apoyo interno adecuado - Faltó personal técnico y capacitación
- Crédito	- Incremento del 7% en la producción	- 0.4% de incremento de producción	-Las acciones se cumplieron en 90% - Faltaron recursos financieros para ampliar la medida de política - Faltó promocionar el uso de crédito en los pequeños agricultores
- Distribución de semillas	- Incremento del 30% en la producción	- 3% de incremento	- Se cumplió satisfactoriamente. - Los pequeños no tuvieron mucho interés en usar semilla mejorada.
- Distribución de fertilizantes			- Se cumplió medianamente - No hubo recursos suficientes para su ejecución - Faltó movilidad para agrónomos
- Interacción de actividades	- Incremento del 50% en la producción	- 5% de incremento de la producción	

Digitized by Google

Digitized by Google

aclarar que la información que contiene la matriz es hipotética y se incluye con fines ilustrativos únicamente.

c) Calificación del impacto

La calificación del impacto también se puede denominar "Eficacia de las Medidas de Políticas en la Población Objetivo"; esta eficacia se mide a través de una calificación cualitativa utilizando la siguiente escala de: Alta, Mediana, Baja y Nula. Para el establecimiento de dicha calificación se toma como base fundamental la información que aparece en la Matriz de Incidencia-Impacto, especialmente de las columnas del impacto directo de las actividades e impacto a nivel nacional, y, finalmente, de la apreciación subjetiva que tenga el evaluador, la misma que depende de los criterios y experiencias que tenga el mismo.

Continuando con nuestro ejemplo, en el Cuadro N° 15 aparece la calificación efectuada para la medida de política que hemos seleccionado para fines ilustrativos.

d) Propuesta de medidas correctivas y ajustes

De la Matriz de Incidencia-Impacto y del Cuadro de Calificación del impacto se toman los elementos básicos para la elaboración de las medidas correctivas y ajustes necesarios; dependiendo de los resultados de ambas matrices y del criterio del evaluador se podrán proponer simples ajustes a las medidas de política y/o actividades o aún podría derivarse la necesidad de una reformulación o eliminación de alguna de las medidas de política.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°15. CALIFICACION DEL IMPACTO DE LA MEDIDA DE POLITICA

Medida de Política: "Maximizar el volumen de cosechas"

ACTIVIDADES	CALIFICACION DEL IMPACTO			
	ALTO	MEDIANA	BAJA	NULA
Asistencia Técnica			X	
Crédito			X	
Distribución de semillas		X		
Distribución de fertilizante		X		
Interacción de Actividades			X	

Digitized by Google

Digitized by Google

Anexo 1

APLICACION DE LA TECNICA DEL GRUPO NOMINAL PARA PRIORIZACION DE MEDIDAS DE POLITICA

RESUMEN DE LOS ALCANCES DE LA SESION Y BREVE NOTA EXPLICATIVA DE LA FORMA DE LLENADO DEL FORMATO

La presente sesión tiene por objeto captar de las personas conocedoras y directamente vinculadas con el proceso de planificación agrícola de Guatemala, su opinión de grupo sobre la ponderación que se debería dar a las medidas de política que a continuación les presentaremos con el fin de priorizarlas.

El fundamento de esta priorización radica en el hecho de que es necesario determinar cuales son las principales Medidas de Política que hay que evaluar en vista de que existen en los planes de mediano y corto plazo un gran número de ellas y por lo tanto, se requiere priorizarlas.

Por tal razón, es necesario que aquellas personas conocedoras y vinculadas directamente con el proceso de planificación, aporten sus ideas, las cuales serán ponderadas individualmente para llegar finalmente a establecer las ponderaciones de grupo, por agregación matemática, y por consiguiente la priorización de grupo respectiva.

La entrevista se hará tanto a los funcionarios que tienen responsabilidad de asesoría en la formulación de la política, como aquellos responsables del nivel de decisón.

A continuación aparece una hoja en donde se muestran dos columnas. En la primera se señalan las Medidas de Política y en la segunda, el puntaje

Digitized by Google

Digitized by Google

que a juicio de la persona consultada debería tener cada una de las medidas de política bajo consulta.

Es bueno subrayar que es posible asignarle el mismo puntaje a una o varias Medidas de Política. La calificación debe marcarse de acuerdo al juicio personal del entrevistado dentro de una escala del 1 al 10. La agregación final del grupo aparece en el Cuadro N°8 del Capítulo IV.

Digitized by Google

Digitized by Google

EXPERTO N° 1

PRIORIZACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA -AREA DE PRODUCCION-

MEDIDAS DE POLITICA	PUNTAJE
1. Maximizar volumen de cosecha, hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan	10
2. Lograr auto-suficiencia alimentaria	10
3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	6
4. Incentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales, (transferencia de tecnología)	4
5. Fortalecer servicios de asistencia técnica y Crédito Pecuario	7
6. Propiciar un esquema aceptable del uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	9

Digitized by Google

CUADRO 1

RELACIÓN ENTRE LOS MÉTODOS DE POLÍTICA AGRÍCOLA DE PRODUCCIÓN

MÉTODOS DE POLÍTICA	PUNTAJE
1. Aplicación racional de cosechas, hasta que el rendimiento de los recursos le permitan	10
2. Lograr autosuficiencia alimenticia	15
3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	5
4. Incentivar productores de autosuficiencia mediante servicios agrícolas especiales (transferencia de tecnología)	8
5. Fortalecer servicios de asistencia técnica y crédito financiero	7
6. Producir un conocimiento adecuado del uso de la tierra para la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	5

Digitized by Google

EXPERTO N°2

PRIORIZACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA -AREA DE PRODUCCION-

MEDIDAS DE POLITICA	PUNTAJE
1. Maximizar volumen de cosecha, hast a que el uso eficiente de los recursos lo permitan	8
2. Lograr auto-suficiencia alimentaria	10
3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	8
4. Icentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales, (transferencia de tecnología)	6
5. Fortalecer servicios de asistencia técnica y Crédito Pecuario	5
6. Propiciar un esquema aceptable del uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	6

Digitized by Google

Digitized by Google

EXPERTO N°3

PRIORIZACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA -AREA DE PRODUCCION-

MEDIDAS DE POLITICA	PUNTAJE
1. Maximizar volumen de cosecha, hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan	7
2. Lograr auto-suficiencia alimentaria	10
3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	8
4. Incentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales, (transferencia de tecnología)	10
5. Fortalecer servicios de asistencia técnica y Crédito Pecuario	8
6. Propiciar un esquema aceptable del uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	6

Digitized by Google

Digitized by Google

EXPERTO N°4

PRIORIZACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA -AREA DE PRODUCCION-

MEDIDAS DE POLITICA	PUNTAJE
1. Maximizar volumen de cosecha, hast a que el uso eficiente de los recursos lo permitan	1
2. Lograr auto-suficiencia alimentaria	1
3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	2
4. Incentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales, (transferencia de tecnología)	10
5. Fortalecer servicios de asistencia técnica y Crédito Pecuario	2
6. Propiciar un esquema aceptable del uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	1

Digitized by Google

Digitized by Google

EXPERTO N° 5

PRIORIZACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA -AREA DE PRODUCCION-

MEDIDAS DE POLITICA	PUNTAJE
1. Maximizar volumen de cosecha, hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan	1
2. Lograr auto-suficiencia alimentaria	1
3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos	2
4. Incentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales, (transferencia de tecnología)	2
5. Fortalecer servicios de asistencia técnica y Crédito Pecuario	2
6. Propiciar un esquema aceptable del uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación	1

Digitized by Google

Digitized by Google

Capítulo V. Procedimiento para la Evaluación de Programas

Al igual que en el Capítulo anterior, en el presente se describe el procedimiento a seguir para la evaluación de la ejecución a nivel de programa así como también, para la evaluación del impacto del mismo en la población objetivo. En lo que concierne a la ejecución, se evalúa el programa completo sin seleccionar aspectos del mismo, a diferencia de lo que se hiciera al evaluar la ejecución de medidas de política y lineamientos de política.

A. Evaluación de la Ejecución de los Programas

Siguiendo las pautas metodológicas ya indicadas en el Capítulo correspondiente para la evaluación de la ejecución de los programas, se deberán seguir los siguientes pasos analíticos:

a) Identificación de variables e indicadores

b) Medición de Indicadores

c) Comparación de lo previsto con lo ocurrido

d) Detección de desviaciones

e) Análisis de las fuentes y causas de las desviaciones

f) Propuesta de medidas correctivas y ajustes.

a) <u>Identificación de variables e indicadores</u>

La identificación de variables e indicadores se hará a través de la identificación de metas y actividades de los planes de trabajo que ejecute el SPA. Para dicha identificación se deberá utilizar el procedimiento que a continuación se describe:

Digitized by Google

Digitized by Google

Deberá partirse de cada uno de los objetivos del programa procurando identificar aquellas variables más representativas que reflejan la naturaleza del objetivo; en la identificación de las variables deberá utilizarse la técnica del Grupo Nominal, a través de la cual se deberá solicitar a un Grupo selecto de profesionales su opinión calificada sobre cuales son las actividades (variables) que ejecuta el Sector Público y que a su juicio sean las más importantes para medir el cumplimiento del objetivo del Programa. Una vez identificadas las actividades (variables) el mismo grupo deberá identificar los indicadores que cuantitativamente reflejan más exactamente las variables seleccionadas.

Esta identificación se deberá realizar en 2 ámbitos: uno que debe correspondera a las acciones que ejecuta el SPA y el otro, a las variables que corresponden a las acciones que ejecutan los agentes económicos y que están estrechamente vinculadas a las que ejecuta el gobierno.

Esta separación de ámbitos es muy importante ya que facilita la ubicación de las fuentes requeridas de información para cada ámbito particular.

Así, la fuente de información que se requiere para la medición de las actividades que ejecuta el gobierno provendrán fundamentalmente de los registros institucionales a través de la información sobre asignación y utilización presupuestal, financiera y de recursos humanos. En cambio, la información requerida para las acciones que ejecutan los agentes económicos deberá provenir del sistema nacional de estadísticas del sector agrícola.

Digitized by Google

Digitized by Google

Dentro del ejemplo que hemos venido utilizando en la propuesta metodológica, se presenta la información proveniente del programa de producción tanto para las variables e indicadores que ejecuta el SPA (Cuadros Nº 16 y 17) como también, las variables que ejecutan los agentes económicos vinculados con los objetivos del programa (Ver Cuadro N°18). Para el caso del Cuadro N°18, sólo aparecen las variables, en vista de que en el Capítulo VII se presenta el detalle de identificación de los indicadores respectivos. Así mismo, para el caso de las variables que corresponden al SPA, la desagregación de actividades deberá discriminarse por objetivos del programa, separando el objetivo N°1 del resto de los objetivos del programa,. De igual manera, el objetivo N°1 y sus actividades que le corresponden, deberá desagregarse por cultivos y grupos de cultivos que abarca el programa de producción.

b) Medición de Indicadores

La medición de los indicadores elegidos para las actividades que ejecuta el Estado, deberá realizarse a través de lo ejecutado en el presupuesto de gastos y con la información proveniente de los registros institucionales de los programas que llevan a cabo las instituciones, en lo concerniente a la asignación y utilización de recursos financieros y humanos.

La medición de acciones de los agentes económicos, será realizada a través de la información proveniente de los registros oficiales o series estadísticas que prepara o, deberá preparar en el futuro, el sistema de información nacional. Dicha información deberá ser procesada y presentada por productos, por estratos de productores y por regiones de interés contempladas er el Plan.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°16. IDENTIFICACION DE VARIABLES E INDICADORES QUE EJECUTA EL SECTOR PUBLICO

CULTIVO: M A I Z

Objetivo N°1: "Asegurar equilibrio global y estructural entre la oferta y demanda de productos agrícolas"

VARIABLES (Actividades) POR CULTIVO Y GRUPOS DE CULTIVO DEL PLAN	INDICADORES POR CULTIVO
1.1 Asistencia Técnica	- Número de agricultores asistidos
1.2 Distribución de semilla	- Cantidad de semilla distribuida (TM)
1.3 Distribución de fertilizantes	- Cantidad de fertilizantes distribuidos (TM)
1.4 Superficie financiada con el producto	- Hectáreas financiadas
1.5 Experimentos por cultivo	- Número de experimentos

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°17. IDENTIFICACION DE VARIABLES E INDICADORES QUE EJECUTA EL SECTOR PUBLICO

OBJETIVOS DEL PROGRAMA	VARIABLES (Actividades) POR CULTIVOS Y GRUPOS DE CULTIVO DEL PLAN	INDICADORES POR CULTIVO
2. Generar excedentes de Maíz y otros alimentos básicos	2.1 Actividades de compra	- Toneladas métricas compradas
	2.2 Stock	- Toneladas métricas almacenadas
3. Propiciar un esquema aceptable para el uso de recursos para la producción	3.1 Planes de explotación	- Número de planes
	3.2 Superficie con asistencia técnica en el uso de agua y suelo	- Hectáreas asistidas
	3.3 Superficie reforestada	- Hectáreas reforestadas
4. Esquema regional de especialización	4.1 Planes de producción para el cambio de la estructura de producción en las regiones seleccionadas	- N°de Planes - Hectáreas de tierras asistidas con los planes
5. Fomentar la diversificación	5.1 Planes de producción para la diversificación de fincas	- N°de planes elaborados

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°18. IDENTIFICACION DE VARIABLES PARA ACTIVIDADES QUE EJECUTAN LOS AGENTES ECONOMICOS

Objetivos del Programa	V A R I A B L E S
1) Asegurar un equilibrio global entre la oferta y demanda	1.1 Crecimiento por producto 1.2 Consumo total por producto 1.3 Producción total por producto 1.4 Importaciones 1.5 Exporgaciones
2) Generar excedentes de maíz y otros alimentos básicos	NO EXISTE A ESTE NIVEL
3) Propiciar un esquema aceptable para el uso de recursos para la producción	3.1 Mano de obra utilizada por cada cultivo 3.2 Superficie plantada con forestales
4) Regionalización especializada de la producción	4.1 Volumen total de producción en regiones prioritarias 4.2 Superficie ocupada en las regiones prioritarias 4.3 Volumen total de producción en las 7 regiones 4.4 Superficie ocupada en las 7 regiones
5) Fomentar la diversificación	5.1 Superficies marginales bajo cultivo por producto

Digitized by Google

Digitized by Google

En la futura formulación de planes se deberá precisar con claridad cuales son los productos prioritarios sobre los cuales deberá recaer fundamentalmente la acción del estado, para lo cual se podrá utilizar asimismo la técnica del grupo nominal.

d) Detección de desviaciones

Como resultado de la compración de metas previstas con las ocurridas se detectan las desviaciones; éstas deberán calcularse en términos de % del logro en relación a la meta prevista. Así, si la meta prevista fue 100 y lo ejecutado 95, la desviación se calcula con la siguiente operación: 95 - 100 = .95 x 100 = 95%. A manera de ejemplo y utilizando cifras hipotéticas para ilustrar lo anterior, se presentan los cuadros Nº 19 y 20 en donde se registra el cumplimiento de las metas representativas de los 4 objetivos del programa de producción.

Para el caso del objetivo N°1 del programa, se deberán elaborar tanto cuadros como productos incluidos en el Plan. En el ejemplo, sólo se presenta el caso del maíz como ilustración.

Para los restantes 3 objetivos, bastará un cuadro único de cumplimientos.

c) Análisis de fuentes y causas de desviaciones

En esta etapa, dado que se ha venido diferenciando la acción del gobierno y su relación con lo ocurrido con los agentes económicos, el análisis aquí deberá necesariamente relacionar las desviaciones en las actividades que realiza el gobierno, con lo realizado por los agentes

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N° 19. EJEMPLO DE CUMPLIMIENTO DE METAS DEL PRIMER OBJETIVO DEL PROGRAMA DE PRODUCCION

CULTIVO: M A I Z

Objetivo del Programa N°1: "Asegurar equilibrio global y estructural entre la oferta y demanda de productos agrícolas"

VARIABLES (Actividades)	INDICADORES	METAS FISICAS (1981)		
		Programado	Ejecutado	Logros en %
Asistencia Técnica	N°de agricultores	100	85	85
Distribución de semillas	Cantidad distribuida (TM)	300	200	66
Distribución de fertilizantes	Cantidad en TM	6000	3000	50
Crédito Agrícola	Superficie financiada (Ha.)	40000	30000	75

Nota: La evaluación de la ejecución se podrá realizar semestralmente o anualmente.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°20. EJEMPLO DE CUMPLIMIENTO DE METAS PARA OTROS OBJETIVOS DEL PROGRAMA DE PRODUCCION

OBJETIVO DEL PROGRAMA	VARIABLES (Actividades)	INDICADORES	Programado	Ejecutado	Logros en %
2. Fomentar la diversificación	- Asistencia técnica en cultivos de diversificación	-N°de agricultores	120	84	70
	- Investigación en cultivos de diversificación	-N°de experimentos	50	45	90
	- Crédito para diversificación	-Voluemn en ('000 Q)	5000	4000	80
		-N°agricultores financiados	2000	1700	85
		-Has. financiadas	20000	16000	80
3. Generar excedentes de maíz y otros	- Actividades de compra	-Cantidad comprada ('000 TM)	100000	65000	65
	- Stocks	-Cantidad almacenada ('000TM)	100	10	10
4. Propiciar esquema aceptable para el uso de recursos	- Planes de explotación	-N°de planes			
	- Superficie con asistencia técnica en el uso de agua y suelo				
	- Superficie reforestada				
5. Esquema regional de especialización					

Digitized by Google

Digitized by Google

c) Comparación entre lo previsto y lo ocurrido

El procedimiento consiste en comparar lo programado y lo ejecutado para el caso de las actividades que realiza el SPA, y comparar lo previsto con lo ocurrido para el caso de las acciones que ejecutan los agentes económicos.

Dentro del proceso establecido se deberá elaborar un cuadro donde se registre lo ocurrido y lo ejecutado para el año dentro del período de evaluación y en forma agregada. Es necesario indicar que hay que construir cuadros para cada producto contemplado en el programa de producción, los que deberán incluir un desglose por estratos de productores y regiones de interés.

El programa de producción del Plan 1979/82 no precisa con claridad cuales son los productos prioritarios sobre los cuales van a incidir las acciones de gobierno, sin embargo, en base a un análisis de contenido del mismo, se podría concluir en una primera aproximación que los productos y grupos de productos prioritarios son los siguientes:

- Maíz
- Frijol
- Arroz
- Sorgo
- Hortalizas
- Frutas
- Ganadería vacuna

Digitized by Google

Digitized by Google

económicos, para cada objetivo del programa, v.g. al analizar lo ocurrido con la producción deberá relacionarse con la ejecución de la asistencia técnica que otorga el estado, el crédito, etc. para establecer en forma causal la relación entre la acción de gobierno con los resultados de la realidad.

Este análisis de fuentes y causas deberá complementarse integrando los siguientes elementos de análisis, que deberán recogerse utilizando la técnica de Entrevista de Opinión Calificada, los cuales son:

1. La Opinión de los ejecutores de las distintas actividades de cada programa;
2. La Opinión de los Particulares vinculados directamente a las acciones del programa;
3. La apreciación de las regionales del SPA.

La Opinión de los ejecutores de programas se solicitará por considerarse que los mismos tienen los mejores elementos de juicio para explicar las desviaciones encontradas, así como sus fuentes y causas. Dichas opiniones deberá consultarse en base a los resultados de la comparación entre lo programado y lo ocurrido.

La Opinión calificada de particulares se propone, para contar con una opinión cruzada de aquellas personas más destacadas vinculadas con la actividad que se está evaluando v.g. agricultores, intermediarios, vendedores principales de insumos y semillas e instituciones de investigación que hayan realizado trabajos relacionados con el tema.

Digitized by Google

Digitized by Google

La apreciación del personal de las oficinas regionales se deberá solicitar para contar con una opinión más cercana a la realidad de los hechos.

f) Propuesta de medidas correctivas y ajustes

De la detección de las fuentes y causas de desviaciones y sus interrelaciones se deberá hacer una jerarquización de las mismas.

Dicha jerarquización la hará el evaluador en base al resultado del análisis anterior y la experiencia y criterios que éste posea. La jerarquización permitirá proponer medidas correctivas a distintos niveles de acuerdo con la importancia de las mismas. Permitirá así mismo, indicar cuales son las acciones que deben realizar los distintos niveles jerárquicos del SPA para realizar los distintos ajustes y cumplir con la ejecución de las metas programadas.

En los casos en que las causas hayan distorsionado el alcance de las metas, se podrán proponer ajustes a las medidas de política o reformulación de los programas.

En el Gráfico N°6, se presenta el resumen del proceso global para la evaluación de la ejecución de programas.

B. EVALUACIÓN DEL IMPACTO DE PROGRAMAS EN LA POBLACIÓN OBJETIVO

A diferencia de la evaluación de la ejecución en que el interés es el conocer en qué medida se han ejecutado los programas de gobierno, la atención fundamental en esta etapa del análisis estriba en la medición de la eficacia que tienen las acciones de gobierno en la población objetivo; es decir, se trata de determinar si dichas acciones que ejecuta el estado en sus distintos programas en apoyo a las acciones que realizan los agentes

Digitized by Google

La rectificación [illegible] de los objetivos replanteados se deberá [illegible] facilitar para contar con una [illegible] más cercana a la realidad que se ha hecho.

C) [illegible] DE LA EFECTIVIDAD [illegible]

[illegible] y [illegible] las necesidades y sus [illegible] de las mismas.

Dicha jerarquización se hará al evaluar [illegible] resultado del análisis [illegible] experiencia y [illegible] que ésta [illegible]. La jerarquización permitirá proponer medidas correctivas a distintos niveles de acuerdo a la importancia de los mismos. Permitirá así mismo, indicar cuáles son las acciones que deben realizar los distintos niveles jerárquicos del [illegible] para realizar [illegible] ajustes [illegible] con la ejecución de las metas recomendadas.

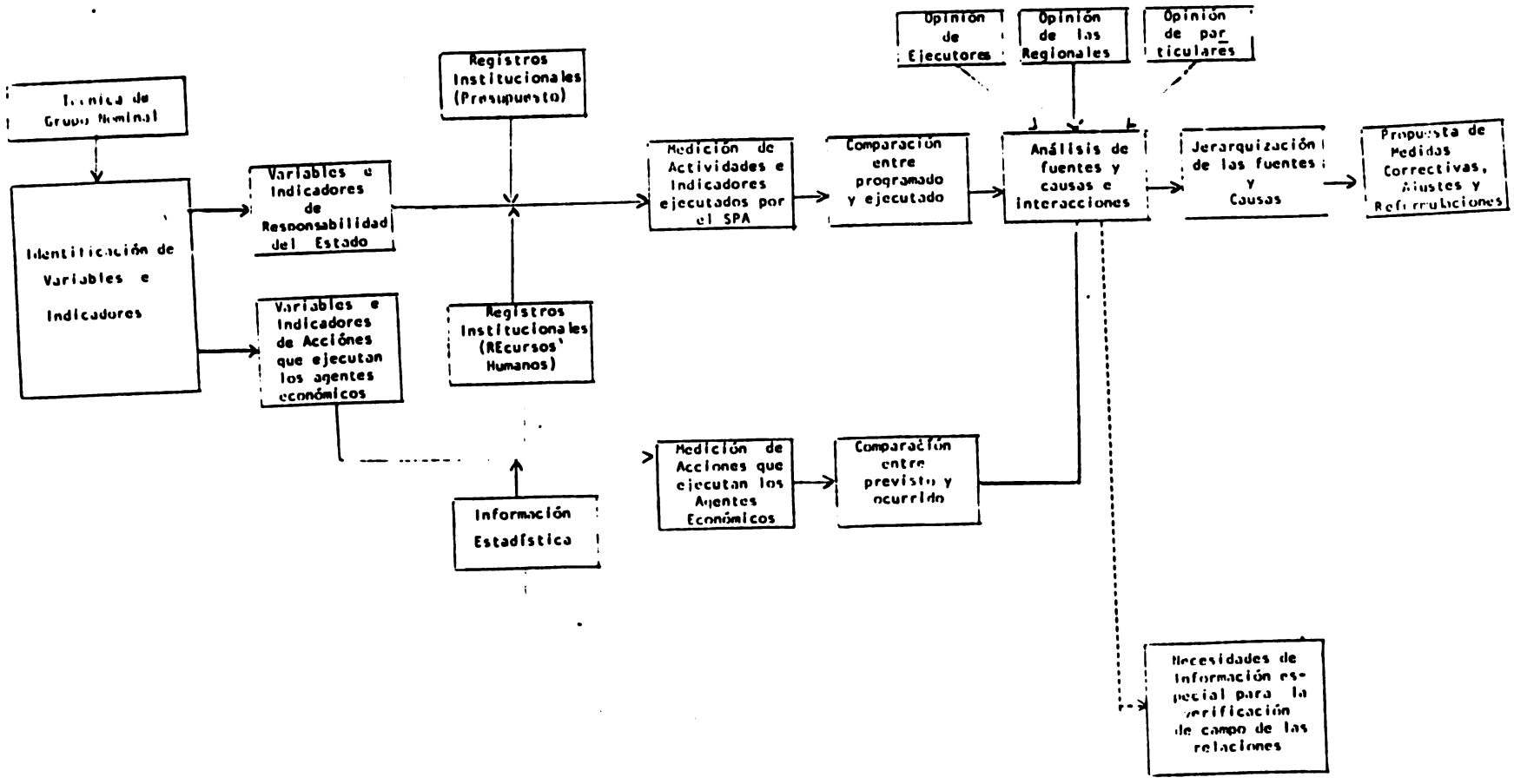
En la [illegible] en que los [illegible] hayan distorsionado el alcance de las metas, se podrá proceder a ajustes a [illegible] de política o reformulación de los programas.

En el [illegible] se presenta el resumen del proceso global para la evaluación [illegible] del programa.

D) EVALUACIÓN DEL IMPACTO [illegible] EN LA POBLACIÓN OBJETIVO

A diferencia de la evaluación de la ejecución en que el interés es el [illegible] en qué medida se han ejecutado los programas de gobierno, la evaluación fundamental en esta etapa del análisis estriba en la medición de la eficacia que tienen las acciones de gobierno en la población objetivo; es decir, se trata de determinar si dichas acciones que ejecuta el Estado en sus distintos programas de apoyo [illegible] las acciones que realizan los [illegible]

GRAFICO N° 6. RESUMEN DEL PROCESO GLOBAL DE EVALUACION DE LA EJECUCION DE LOS PROGRAMAS



Digitized by Google

Digitized by Google

económicos están rindiendo beneficios positivos, y además se requiere conocer cuál es la magnitud de dichos beneficios.

Es necesario aclarar que no todos los programas de gobierno están supuestos a tener una relación directa con las actividades que ejecutan los agentes económicos, por lo que el impacto sobre la población objetivo solamente resulta conveniente medirlo para aquellos programas que contienen acciones vinculadas directamente con la población objetivo y cuya naturaleza permite la identificación de indicadores de impacto que pueden ser objetivamente medidos. Así mismo, la evaluación de impacto deberá ser consecuencia del resultado de la evaluación de la ejecución, de manera que la decisión de evaluar o no el impacto de un programa dependerá del grado de ejecución que éste haya tenido.

Para la evaluación del Plan 79/82 se recomienda inicialmente concentrar los esfuerzos de evaluación de impacto en los siguientes programas:

a) Producción

b) Comercialización

c) Desarrollo tecnológico

d) Crédito

Tomando en cuenta pauta metodológica ya mencionada en el Capítulo II, el procedimiento a seguir incluye los siguientes elementos secuenciales:

a) Análisis de la coherencia interna del Programa e identificación de indicadores objetivamente verificables;

Digitized by Google

Digitized by Google

b) Las fuentes para la medición de impacto;

c) Las formas de determinar el impacto

d) Determinación de la incidencia del impacto en la población objetivo

e) Calificación del impacto

a) Análisis de la coherencia interna e identificación de indicadores

La decisión política de apropiar recursos presupuestarios para el logro de los objetivos de un programa, debe tener como contrapartida lógica, la formulación de actividades concretas para darle solución al problema que dio origen al programa. De lo anterior, se desprende la relevancia que tiene el análisis de la coherencia interna de un programa; más aún si se tiene en cuenta que la formulación puede contener errores en cuanto a la relación "actividades-problema a solucionar"

En resumen, con este análisis se busca determinar la coherencia entre la "intencionalidad" programada y la idoneidad del programa al incorporar todos los elementos lógicos que harían posible alcanzar sus propios objetivos.

Primero se deberá construir la matriz del Marco Lógico, que ya se explicó en el Capítulo II, de tal manera que a través de la lógica horizontal y la lógica vertical, se puedan identificar y ordenar los insumos, actividades, productos, indicadores verificables y objetivos primarios del programa. A su vez, dicha matriz permite establecer los fundamentos básicos a tomar en cuenta por el Grupo Nominal reunido para identificar los indicadores del impacto y su nivel de medición, para aquellos casos en que los programas a evaluar posean fallas de formulación.

Digitized by Google

Digitized by Google

A manera de ejemplo tal como se ha venido ilustrando, en el caso del programa de producción se presenta a continuación el procedimiento para identificación de los indicadores de impacto para los distintos objetivos del Programa.

El procedimiento se ha seguido secuencialmente objetivo por objetivo, construyendo un marco lógico para cada objetivo del programa de producción.

Objetivo 1: Asegurar equilibrio global entre oferta y demanda

De la información del Marco Lógico se han ubicado como actividades vinculadas directamente con la población objetivo susceptibles de ser medibles, los siguientes:

i) Asistencia técnica

ii) Distribución de semilla

iii) Distribución de fertilizantes

iv) Experimentos por cultivo

Para la selección del indicador se ha tenido en cuenta lo que persigue cada una de las actividades anotadas. Todas ellas apuntan al incremento de la productividad y la producción. Por lo tanto, se han seleccionado las anteriores como indicadores del efecto del programa.

Objetivo 2: Generar excedentes de maíz y otros granos básicos

Del Marco Lógico se detecta que las actividades que ejecuta el gobierno para este objetivo son las compras expresadas en TM que hace el programa y el stock que deberá mantener INDECA. Como se puede apreciar, las actividades propuestas no tienen vinculación directa con la población

Digitized by Google

Digitized by Google

objetivo, por lo tanto, este objetivo, no es candidato ideal para un análisis de impacto.

Objetivo 3: Propiciar un esquema aceptable para el uso de los recursos

Por falta de información en el documento del programa, no se ha logrado precisar en el marco lógico cuales son las actividades que corresponden a este objetivo. De tal manera que no podría considerarse para un análisis de impacto.

Objetivo 4: Esquema regional de especialización de la producción

La actividad pública que se identifica con el Marco Lógico es la de "superficie cultivada con los cultivos que se desea concentrar en cada región"; igualmente esta actividad no es posible vincularla directamente con la población objetivo por lo que tampoco podría ser incluida en el análisis de impacto.

Objetivo 5: Fomentar la diversificación agrícola

Las actividades identificadas en el Marco Lógico son las de: crédito para cultivos de diversificación y asistencia técnica para cultivos de diversificación.

Para la evaluación de este objetivo del programa de producción, se propone tomar como indicador la adopción del nuevo cultivo, la producción de nuevo cultivo y la comercialización del mismo.

b) Fuentes para la medición del impacto

La fuente de medición del impacto deberá ser a través de una encuesta socioeconómica para el caso de indicadores claramente medibles y a

Digitized by Google

[illegible] para un análisis de impacto

Objetivo 4: [illegible]

[illegible] de [illegible] que corresponden a un [illegible] objetivo. [illegible] para un análisis de impacto.

Objetivo 5: [illegible]

La [illegible] pública que se identifica con el área legal [illegible] superficie cultivada con los [illegible] que se [illegible] directamente con la producción objeto [illegible] análisis de impacto.

Objetivo 6: [illegible]

La [illegible] que [illegible] en [illegible] de diversificación [illegible] relativos a diversificación.

Para la evaluación [illegible] de [illegible] de producción, se [illegible] de nuevos cultivos [illegible] fijación [illegible].

7. [illegible]

La [illegible] de [illegible] a [illegible] de una encuesta [illegible] el caso de [illegible] y

través de estudios de casos para aquellos objetivos de difícil cuantificación.

Los criterios básicos que se deben tomar en cuenta para el diseño de la encuesta son los siguientes:

1) Determinación del objetivo y el uso que se hará de los resultados de la encuesta;
2) La identificación apropiada de la población objetivo, considerando la naturaleza de las inferencias que se desean.
3) Selección del método más apropiado de muestreo: aquí se pueden encontrar una gama de técnicas de muestreo desde el muestreo aleatorio simple pasando por el estratificado hasta el muestreo por "clusters" o agrupaciones hasta el muestreo por etapas sucesivas.
4) Determinación del mejor tamaño de la muestra.
5) Especificación de los instrumentos de medición y entrenamiento de encuestadores.
6) Diseño del cuestionario y prueba del mismo.
7) Ejecución de la encuesta.
8) La tabulación y análisis de los resultados
9) La redacción de conclusiones.

c) Formas de determinar el impacto

Dado que el impacto se mide a través de información recopilada mediante técnicas especiales de muestreo, la determinación del impacto requiere el uso de métodos de análisis estadísticos, los cuales dependen de la complejidad de los indicadores y el número de relaciones a medir.

Digitized by Google

Digitized by Google

En el Cuadro N°21 aparece un resumen de los indicadores, fuentes de medición y formas de determinación del impacto, para los objetivos del programa de producción que se viene utilizando como ejemplo, el cual ilustra los pasos de evaluación anteriormente mencionados.

d) Determinación de la incidencia del impacto en la población objetivo

Con la información generada del paso anterior en que ya se han calculado los efectos probables del programa se procede a la construcción de una matriz de incidencia-impacto, la cual contiene 5 columnas y tantas filas como niveles de incidencia que se desea analizar.

En la primera columna se resumen los niveles diversos de incidencia, que se desea analizar v.g. estratos de productores, regiones agrícolas, objetivos de programas etc. En la segunda columna aparece el impacto directo calculado del programa. En la tercera columna se registran los impactos proyectados a nivel nacional. En la cuarta columna se registran las conclusiones de la evaluación de la ejecución, las cuales para el análisis constituyen las hipótesis que hay que verificar en el campo y que además proveen elementos de juicio para la determinación final del impacto y la última columna sirve para registrar sumariamente las conclusiones finales del impacto por nivel de incidencia.

En el ejemplo hipotético del programa de producción y como resultado de la aplicación de la metodología, solamente se ha evaluado el impacto a nivel del objetivo número 1 y para el producto maíz en el entendido de que el análisis de este objetivo debe abarcar todos los productos considerados

Digitized by Google

En el cuadro N°3 aparecen un resumen de sus indicadores, fuentes de medición y formas de hacer operacional los conceptos, para los objetivos del programa de producción que se vienen trazando como [illegible], el cual ilustra los pasos de [illegible] metodológicamente realizados.

d) Determinación de la [illegible] del impacto en la población [illegible].

En la [illegible] sección anterior, [illegible] anterior en que ya se han calculado los [illegible] propuestos del programa se procede a la construcción de una matriz [illegible] de los productos y [illegible] y tanto filas como niveles [illegible] que se [illegible].

En la primera columna se resumen los niveles [illegible] de [illegible] cada uno se divide [illegible], [illegible] operar [illegible] objetivos de [illegible] en la segunda columna aparece el impacto directo calculado [illegible]. En la tercera columna se realizaron los impactos proyectados [illegible]. En la cuarta columna se realizaron las conclusiones [illegible] de la [illegible] en cada [illegible] se consideran las objeciones que hay que realizar [illegible] y que van más [illegible] a la [illegible] y la última columna sirve para realizar [illegible] las [illegible] finales del proceso [illegible] de [illegible].

En el ejemplo hipotético del programa de producción [illegible] de la [illegible], [illegible] se [illegible] el impacto [illegible] del objetivo [illegible] en el [illegible] de que el [illegible] objetivo de [illegible] los [illegible] considerados

Cuadro N°21. INDICADORES, FUENTES DE MEDICION Y FORMA DE DETERMINAR EL IMPACTO PARA EL PROGRAMA DE PRODUCCION

Objetivos del Programa	Determinación actividades Públicas en el Marco Lógico	Indicadores de Impacto	Fuentes de Medición	Forma de determinar el Impacto
1) Asegurar equilibrio global entre oferta y demanda (granos básicos, hortalizas y frutas)	1. Asistencia Técnica 2. Distribución de semilla 3. Distribución de fertilizantes 4. Experimentos por cultivo	1. Rendimiento por Ha. 2. Producción	Encuesta	Análisis Estadístico
2) Generar excedentes de maíz y otros	1. Compras (TM) 2. Stocks (TM)	NO ES POSIBLE DETERMINAR	-	-
3) Propiciar un esquema aceptable para el uso de recursos	NO HAY INFORMACION		-	-
4) Esquema regional de especialización	Plan de producción que apoye a los cultivos que se desea concentrar en cada región	NO ES POSIBLE DETERMINAR	-	-
5) Fomentar la diversificación	1. Asistencia Técnica a los cultivos diversificados 2. Crédito a los cultivos diversificados	1. Nuevo cultivo Sí/No 2. Producción del nuevo cultivo 3. Comercialización	Estudio de caso	Análisis cualitativo

Digitized by Google

Digitized by Google

en el Plan. Para este caso del ejemplo del maíz, se deberá elaborar un cuadro de base como insumo para la matriz de incidencia-impacto, para recoger la apreciación de la incidencia regional del mismo, por considerarlo un nivel de incidencia importante. Ver Cuadros Nº 22 y 23 para mayor ilustración.

e) Calificación del impacto a nivel de sector

La calificación del impacto también se puede denominar eficacia del Programa en la población objetivo. Esta eficacia se hace a través de una calificación cualitativa utilizando las siguientes escalas: Alta, Mediana, Baja y nula.

Para el establecimiento de dicha calificación, se toma como base fundamental la información que aparece en la matriz de incidencia-impacto directamente de las columnas, de impacto directo del Programa y la de impacto a nivel nacional, y, finalmente, la calificación dependerá de la apreciación subjetiva y habilidad que tenga el evaluador.

Utilizando la información hipotética del Cuadro N°23 (Matriz de incidencia-impacto) se presenta un ejemplo para ilustrar el uso de este procedimiento; el resultado final aparece en el Cuadro N°24. Este último cuadro, solamente hace referencia a un producto. El ejercicio deberá terminar calificando el impacto de todo el programa al interior del mismo, así como también al interior del sector.

En el Gráfico N°7 se presenta el resumen del proceso anteriormente descrito.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N° 22. CUADRO DE BASE PARA EL ANALISIS DE IMPACTO DEL PROGRAMA

PRODUCTO: M A I Z

NIVELES DE INCIDENCIA		IMPACTOS	
Regiones y Estrados de Productores		IMPACTOS directos	Impactos proyectados a nivel de regiones
REGION I	MEDIANOS	-% rendimiento diferencial a nivel de productor -% Producción diferencial a nivel de productor	
	PEQUEÑOS	-% de rendimiento diferencial a nivel de productor -% de producción diferencial a nivel de productor	
	INCIDENCIA TOTAL POR REGION	-% rendimiento diferencial a nivel de región del conjunto de productores -% Producción diferencial a nivel de región del conjunto de productores	
REGION II	MEDIANOS		
	PEQUEÑOS		
	INCIDENCIA TOTAL POR REGION		
REGION VII	MEDIANOS		
	PEQUEÑOS		
	INCIDENCIA TOTAL POR REGION		
	MEDIANOS		

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°23. MATRIZ DE INCIDENCIA-IMPACTO DEL PROGRAMA DE PRODUCCION

(Para Objetivo 1)

PRODUCTO: M A I Z

INCIDENCIA		IMPACTOS			HIPOTESIS SOBRE RELACIONES, FUENTES Y CAUSAS	CONCLUSIONES SOBRE EL IMPACTO
		Actividad	IMPACTO DIRECTO DEL PROGRAMA Impacto	PROYECCION DEL IMPACTO A NIVEL SECTORIAL		
MEDIANO		Asistencia técnica	Incremento del Rendimiento 12% Incremento de la Producción 12%		-El efecto fundamental se debe a la asistencia técnica y al crédito. -La falta de cumplimiento de metas de distribución de semillas y fertilizantes ha afectado el incremento de producción	- El impacto al interior del programa ha sido bueno sin embargo, a nivel de sector se considera bajo - El factor que mas contribuye al impacto fue la distribución de semilla. - No se ha detectado efecto signficativo del crédito.
		Distribución de semilla	Incremento del Rendimiento 60% Incremento de la Producción 60%			
		Distribución de fertilizantes	Incremento del Rendimiento 50% Incremento de la Producción 50%			
		Crédito	Incremento del Rendimiento 10% Incremento de la Producción 10%			
		Interacción	Incremento del Rendimiento 70% Incremento de la Producción 70%	Incremento del [illegible] 30% Incremento de la Produc[illegible] 30%		
PEQUEÑOS		Asistencia Técnica	Incremento del Rendimiento 20% Incremento en la Producción 20%		-El efecto fundamental de incremento de la producción se debe a la distribución de semilla. -El no cumplimiento de las metas de fertilizante ha efectado la variable producción. -El escaso apoyo del crédito ha influido en el bajo incremento de la producción.	- El impacto ha sido alto a nivel de programa pero regular a nivel del sector. - El incremento de producción se atribuye más al efecto de la semilla y fertilizantes.
		Distribución de semilla	Incremento del Rendimiento 55% Incremento en la Producción 55%			
		Distribución de fertilizantes	Incremento en Fertilizantes 50% Incremento en la producción 50%			
		Crédito	Incremento del Rendimiento 20% Incremento en la Producción 20%			
		Interacción	Incremento del Rendimiento 65% Incremento en la producción 65%	Incremento del Rendimiento 5% Incremento en la Producción5%		
INCIDENCIA TOTAL		Incremento en los Rendimientos 69% Incremento en la Producción 69%		Incremento del Rendimiento 9% Incremento en la producción9%	-La asistencia técnica es la que más ha contribuido al incremento de la producción. -No se ha detectado influencia significativa del crédito. -El bajo cumplimiento de metas de distribución de semillas afectó el bajo rendimiento logrado por los agricultores.	- El impacto ha sido alto a nivel de programa pero bajo a nivel de sector, por la influencia del impacto sectorial del estrato de pequeños productores
APRECIACION DE LA DISTRIBUCION REGIONAL DEL IMPACTO		- Alto impacto en la Región III y V - Mediano impacto en las Regiones II y VII - Bajo impacto en las I, IV y VI				- El impacto ha sido heterogéneo, destacándose las regiones III y V.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°24. CALIFICACION SUBJETIVA DEL IMPACTO DEL PROGRAMA DE PRODUCCION A NIVEL DE SECTOR

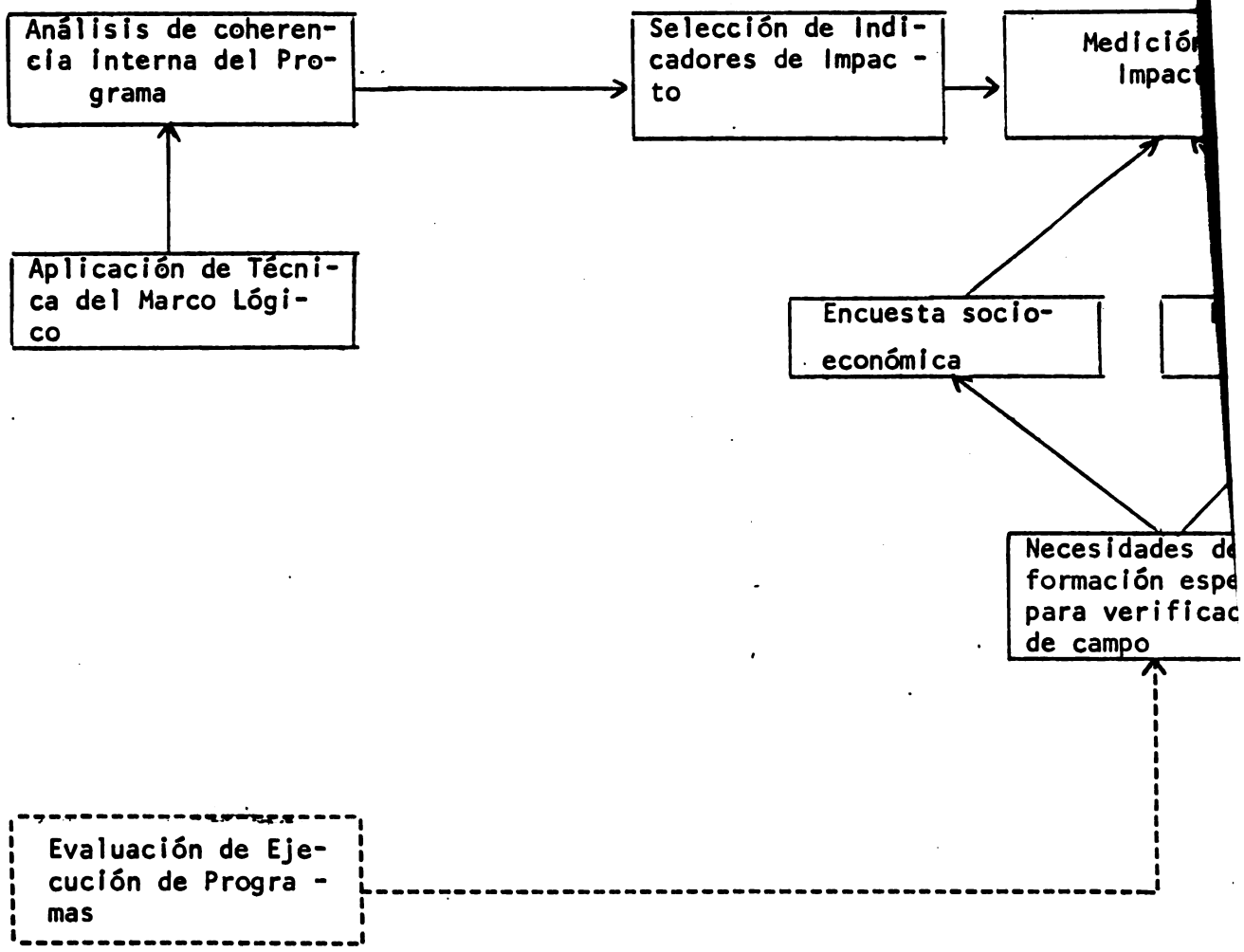
PRODUCTO: M A I Z

Actividades del Programa	GRADO DE EFICACIA			
	Alto	Mediano	Bajo	Nulo
Asistencia Técnica			X	
Distribución de semillas		X		
Distribución de Fertilizantes		X		
Crédito			X	
Calificación Integral del Programa			X	
Calificación de la distribución regional del impacto			X	

Digitized by Google

Digitized by Google

Gráfico N°7. RESUMEN DEL PROCESO DE EVALUACION DEL IMPACTO



Digitized by Google

Digitized by Google

VI. EVALUACIÓN DE LA COHERENCIA INTERNA DEL PLAN

Una vez finalizada la evaluación de la ejecución, que se le ha dado a los diversos niveles evaluativos en forma individual y a través de sus interrelaciones así como también, la evaluación del impacto que han tenido los programas y medidas de política, se recomienda para poder reciclar el proceso de planificación, el realizar una evaluación así mismo, sobre la coherencia interna del plan en su conjunto.

Esta evaluación panorámica del Plan, visto en su conjunto, es la que permitirá proponer medidas correctivas y adoptar decisiones correctivas en relación al Plan en su conjunto. Utilizando los resultados de las evaluaciones a los tres niveles propuestos, el evaluador, podrá a través de un análisis lógico de agregación-desagregación, identificar incongruencias, vacíos y faltas de correspondencia en su conjunto, entre los diversos elementos lógicos que debería contener el Plan.

Anteriormente, en el Capítulo I, hemos enfatizado la relevancia de la evaluación, en el sentido de que por muy sofisticada que haya sido la formulación de un Plan, en el momento de su elaboración, el planificador no posee los suficientes elementos de juicio ni la información necesaria como para poder desagregar con exactitud la acción de gobierno requerida; así mismo, se han mencionado los problemas de distorción de la instrumentación para la ejecución, debido a interferencias en la interpretación de las políticas por parte de los ejecutores; y finalmente,

Digitized by Google

Digitized by Google

se mencionó la importancia de los cambios intrínsicos y extrínsicos dentro del ambiente socioeconómico que afectan sin lugar a dudas la "intencionalidad planificada" del pasado, y por el otro, la "idoneidad" del Plan en el presente, para incorporar los elementos necesarios y adecuados frente a las nuevas demandas y requerimientos del sector para su desarrollo.

Por otro lado, a través de la evaluación de la coherencia interna del Plan, los centros asesores y los decisorios estarán en capacidad de ver, si al interior del Plan, la desagregación de las intenciones de gobierno ha sido idónea; pero más aún, a través del procedimiento que se propone, se podrá analizar cual es la desviación real entre la intencionalidad planificada para canalizar la acción de las institutuciones del Sector Público Agrícola y lo que realmente están ejecutando las mismas. Una vez determinadas las anteriores desviaciones, las medidas c correctivas necesarias podrán fluir en ambos sentidos, hacia abajo, para realizar ajustes y/o reformulaciones a los programas de las instituciones; y hacia arriba para realizar ajustes al interior de los diversos elementos del plan en base a la realidad que reflejan las acciones de los ejecutores.

Para que la evaluación de la coherencia interna del plan tenga la utilidad necesaria como elemento de control global, se recomienda que ésta se efectúe a medio término del plazo del Plan. Para fines operativos y en consideración a la oportunidad del resultado de la evaluación,

Digitized by Google

Digitized by Google

se recomienda utilizar instituciones y actividades monitoras dentro de un área estratégica del Plan, para evaluación, en vez de tratar de abarcar todos y cada uno de los componentes del mismo.

La evaluación de la coherencia interna del Plan, abarca tres dimensiones analíticas.

a) Evaluar la coherencia interna en cuanto a la orientación del Plan (coherencia del nivel I);

b) Evaluar la coherencia interna en cuanto al enfoque del Plan (coherencia del nivel II)

c) Evaluar la coherencia interna entre la orientación y enfoques del Plan, con la realidad de las actividades que ejecuta el sector público agrícola (coherencia del nivel III).

A continuación se describe el procedimiento de evaluación de la coherencia interna del plan, el cual básicamente sigue los mismos pasos analíticos de los capítulos anteriores con los ajustes correspondientes a la naturaleza del análisis que amerita este componente.

Los pasos analíticos que se deberán seguir son los siguientes:

a) Identificación y selección del área estratégica del Plan, para la evaluación;

b) Determinación de la coherencia interna en el Nivel I;

c) Determinación de la coherencia interna en el Nivel II y coherencia entre el Nivel II con el Nivel I;

d) Determinación de la coherencia interna en el nivel III y coherencia entre el nivel III con el Nivel II;

e) Apreciación cualitativa de la coherencia interna global del Plan;

Digitized by Google

Digitized by Google

f) Análisis cualitativo de fuentes y causas de desviaciones;

g) Jerarquización de fuentes y causas y propuestas de medidas correctivas.

a) Identificación y selección del área estratégica del Plan

Una manera sencilla de identificar y seleccionar el área estratégica del Plan para utilizarla como monitora en la evaluación de la coherencia interna, sería la de señalar durante la etapa de formulación, cual es esa área estratégica, de la cual depende la operatividad general del plan como tal, usando como perspectiva los costos políticos que implicaría cualquier desviación que ocurriera en dicha área, al comparar la intencionalidad planificada con la realidad de las circunstancias.

Aparentemente, dentro del plan 79/82, el área estratégica parece ser la producción. Sin embargo, si lo anterior no estuviese lo suficientemente claro, se recomienda la aplicación de la técnica del Grupo Nominal para precisar dicho aspecto.

Dentro del ejemplo que se viene ilustrando metodológicamente, asumamos que por uno u otro camino de los señalados, se determina que el área de producción constituye, el área estratégica en términos de operativización del Plan.

b) Determinación de la coherencia interna al Nivel I, II y III

Con el área de producción seleccionada como la estratégica, se procederá entonces a la construcción y análisis de un juego de matrices de coherencia comenzando por el Nivel I.

Digitized by Google

Digitized by Google

La Matriz para este nivel, incluye objetivos del Plan, elementos de estrategia tanto los implícitos como los formalmente explicitados y los lineamientos de política adoptados, colocados en orden jerárquicos de desagregación. A través de un análisis de contenido del Plan, se van vaciando los atributos que corresponden a cada columna. Una vez completada la matriz, la determinación de coherencia o no, se hará a través de un análisis lógico de correspondencia, tomando en cuenta los siguientes criterios:

i) Se toman como "vacíos" de coherencia lógica, cuando se han formulado atributos dentro de un elemento superior de desagregación y luego éste es omitido en el subnivel de desagregación inmediato;

ii) Una falta de correspondencia, significa que en un elemento superior de desagregación, no se formularon atributos, pero que sin embargo, en los subniveles de desagregación inmediata aparecen atributos de desagregación "sueltos";

iii) Una incongruencia de coherencia, significa que tanto en un nivel superior como en el subnivel inferior aparecen atributos formulados pero sin embargo, los atributos del subnivel de desagregación inmediata no tienen ninguna relación lógica con el nivel superior, o simplemente son atributos mal ubicados por errores durante la formulación.

Los criterios de análisis anteriores se aplicarán tanto al interior de cada nivel como para el análisis entre un nivel y otro.

Digitized by Google

Digitized by Google

De igual manera se van llenando las otras matrices, que se ilustran en los cuadros 25, 26, 27 y 28.

En el Cuadro 26, la matriz se refiere a la coherencia entre lineamientos y medidas de política para el área de producción. Ej. Cuadro 27, se refiere a la desagregación lógica que implica la operativización de medidas de política en Programas Sectoriales, derivados lógicamente del contenido de la orientación y enfoques del plan y aquellos que deberán servir como apoyo. Finalmente, el Cuadro 28, se refiere a la coherencia lógica que deberá existir entre los programas derivados del Plan (en el área de producción) y los programas y actividades que ejecutan las instituciones del SPA.

A manera de ilustración, en el Cuadro 25, del análisis se notará que existen "vacíos" en los elementos de estrategia implícita, de acuerdo con el análisis de contenido del Plan y los elementos de estrategia formalmente explicitados. Existen atributos de la estrategia implícita que sí poseen coherencia con el objetivo del Plan, pero que luego no se explicitan en la estrategia formal, mucho menos en los lineamientos de política. Así mismo, existen atributos de estrategia formal que luego no se toman en cuenta en la formulación de políticas.

Así mismo, en el Cuadro 26, se aprecian incongruencias, en el sentido de que aparecen medidas de política que no son una desagregación lógica de los lineamientos de política correspondientes. Otra incongruencia en el análisis de coherencia a este nivel, estriba en que se han

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°25. MATRIZ PARA LA EVALUACION DE LA CONSISTENCIA INTERNA ENTRE OBJETIVOS, ELEMENTOS DE ESTRATEGIA Y POLITICA DEL PLAN 79/82

(Ejemplo para el objetivo de Producción del Plan)

OBJETIVOS DEL PLAN 79/82	ELEMENTOS ADICIONALES DE ESTRATEGIA IMPLICITA	ELEMENTOS DE ESTRATEGIA EXPLICITADOS EN EL PLAN	LINEAMIENTOS DE POLITI
1. Maximizar y diversificar la producción agropecuaria, forestal y pesquera.		1.1 Diversificación agrícola y activo fomento de la actividad pecuaria	1.1.1 Combinación de cultivos y tecnología adecuada 1.1.2 Acceso a la demanda internacional 1.1.3 Establecimiento de un sistema de comercialización 1.1.4 Establecimiento de capacidad de procesamiento y conservación
	1.2 Equilibrio global entre producción y demanda para satisfacer demanda interna y aumentar y diversificar exportaciones.		
	1.3 Formación de reservas de contingencia y extraordinarios		

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°26. MATRIZ PARA LA EVALUACION DE LA COHERENCIA INTERNA ENTRE LINEAMIENTOS DE POLITICA Y MEDIDAS DE POLITICAS DEL PLAN 79/82
(AREA DE PRODUCCION)

LINEAMIENTOS DE POLITICA	MEDIDAS DE POLITICA
1. Combinación de cultivos y tecnología adecuada	1. Maximizar volumen de cosechas hasta que el uso eficiente de los recursos lo permitan 2. No se permitirán aperturas de nuevas tierras en El Petén y FTN para granos básicos 3. Crédito como incentivo fundamental para la producción de granos básicos. 4. Revisar la legislación de siembra de granos básicos 5. Fortalecer servicio de Asistencia Técnica y crédito pecuario.
2. Acceso a la demanda internacional	6. Lograr autosuficiencia alimentaria
3. Establecimiento de un sistema de comercialización	7. Revisar política de precios
4. Establecimiento de capacidad de procesamiento y conservación	8. Continuar proyecto de producción, comercialización e industrialización de frutas y hortalizas
	9. Propiciar un esquema aceptable para el uso de recursos de la producción de alimentos y materias primas de consumo local y para exportación 10. Incentivar productos de diversificación mediante servicios agrícolas especiales 11. Asignación de recursos para Palma Africana, frutas tropicales, especies, caucho, etc. 12. Incentivos para nuevos desarrollos de cultivos de exportación para darles mayor valor agregado 13. Fortalecer programa de sanidad animal 14. Facilidades físicas para el fomento agropecuario.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N°27. MATRIZ PARA LA EVALUACION DE LA COHERENCIA INTERNA ENTRE MEDIDAS DE POLITICA Y PROGRAMAS SECTORIALES

(Area de Producción)

LISTADO DE MEDIDAS DE POLITICA	Programas derivados del Plan (Listado)	Objetivos de los Programas derivados del Plan	Programas de Apoyo (Listado)	Objetivos de los programas de apoyo

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N°28. MATRIZ PARA LA EVALUACION DE LA COHERENCIA INTERNA ENTRE PROGRAMAS SECTORIALES DERIVADOS DEL PLAN Y LOS PROGRAMAS Y ACTIVIDADES INSTITUCIONALES

Objetivo del Plan:_____

PROGRAMAS DERIVADOS DEL PLAN	Institución relacionada	Listado de Programas Institucionales del SPA	Actividades de cada Programa Institucional
Programa A	Institución A	Progr ama A	Actividad A-1
			Actividad A-2
			Actividad A-3
		Programa B	Actividad B-1
			Actividad B-2
	Institución B	Programa C	Actividad C-1
		Programa D	Actividad D-1
			Actividad D-2
Programa B			
Programa C			

Digitized by Google

Digitized by Google

formulado medidas de política, cuya naturaleza no corresponden a este nivel de desagregación, sino más bien a un nivel superior de agregación.

Igualmente, se notan lineamientos de política que corresponden a niveles inferiores de desagregación del Plan.

De esa manera se procederá al análisis de las otras matrices, estableciendo las incoherencias que contiene el Plan.

c) Apreciación de la coherencia interna del Plan

Con el análisis matricial anterior, complementado con los resultados de las evaluaciones de la ejecución ya realizadas para los diversos niveles analíticos, se procederá a realizar una apreciación cualitativa global de la coherencia que tiene el plan (dentro del área estratégica monitora). El análisis de esta etapa deberá concentrarse en analizar interrelaciones entre la coherencia interna del plan y la ejecución que se le ha dado al mismo, tratando de identificar fuentes y causas de desviación entre la intencionalidad planificada (al formular el plan) y la realidad de las actividades ejecutadas.

d) Jerarquización de fuentes y causas y propuesta de medidas correctivas al Plan en su conjunto

Este paso de análisis es el más relevante de todo el proceso de evaluación, y dependerá de la flexibilidad política que posea el Plan para ser objeto de cambios y/o ajustes a medida que se lo evalúa. Si la anterior posibilidad no se da, pues lógicamente la asignación de recursos para el resto del período del Plan, continuará realizándose en base a hipótesis deficientes acerca del esfuerzo institucional requerido para alcanzar las metas y objetivos del Plan.

Digitized by Google

Digitized by Google

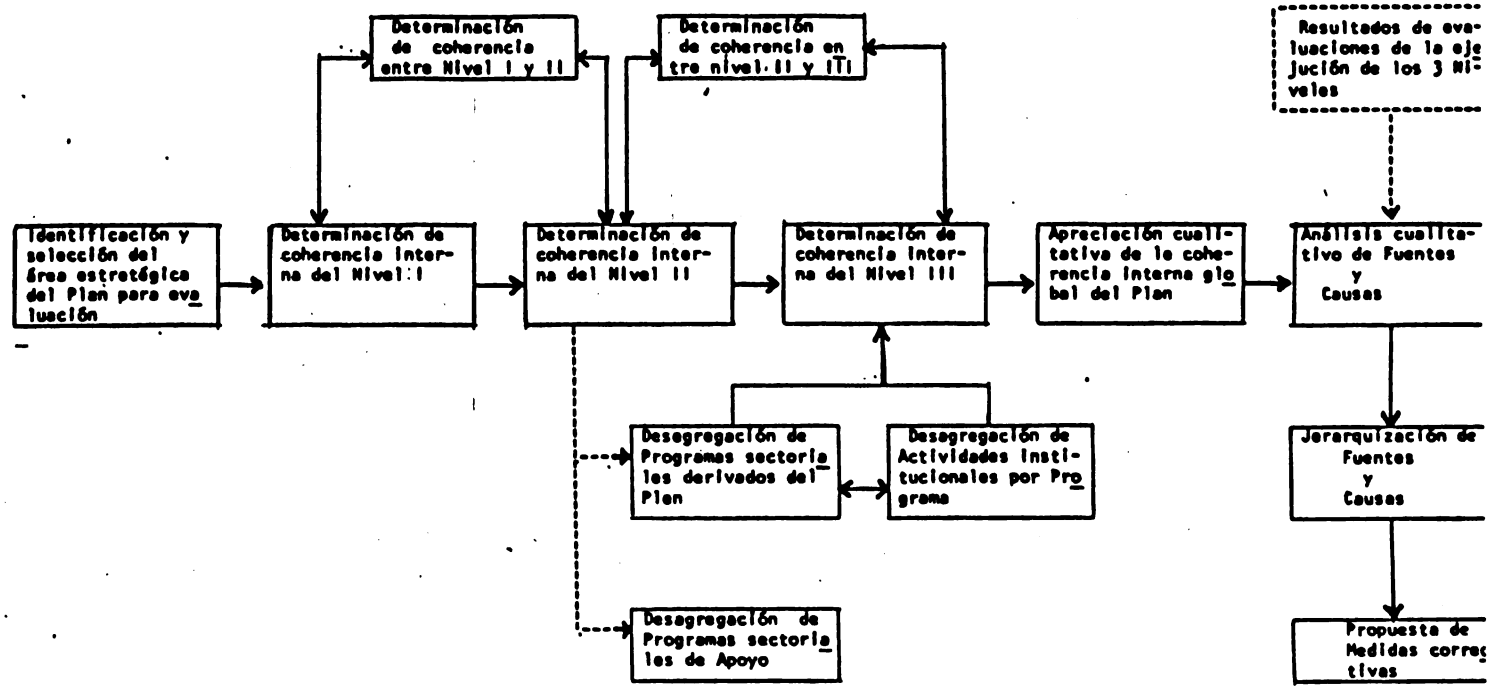
En este paso analítico, es entonces donde la evaluación deberá proponer, en base a una jerarquización de fuentes y causas, cuales son las medidas correctivas y/o ajustes que requiere el plan en su conjunto (dentro del área estratégica monitora) para asegurar su fiel cumplimiento.

Para ilustrar el procedimiento global de evaluación de la coherencia interna se presenta el Gráfico N°8, el cual incluye los diversos elementos y secuencia del análisis a seguir.

Digitized by Google

Digitized by Google

GRAFICO 8. PROCESO GLOBAL PARA LA EVALUACION DE LA COHERENCIA INTERNA DEL PLAN



Digitized by Google

Digitized by Google

CAPÍTULO VII. LA INFORMACIÓN

Como fuera mencionado, evaluar significa medir y comparar el objeto de análisis, con un patrón implícito o explícito y delinear recomendaciones a partir de esa comparación.

Este Capítulo intenta presentar algunos lineamientos en cuanto a esa medición y comparación de los datos recogidos para cumplir con los requerimientos de los capítulos III y V.

1. Definición de Indicadores

El primer paso dentro del proceso de recolección, procesamiento y análisis de información, es definir exactamente qué queremos medir. Esto, lógicamente, dependerá de los objetivos de la actividad 1/ que se pretende evaluar y del diseño metodológico esbozado.

Un indicador mide o muestra cualidades cuantificables o no, de la variable que intentamos medir y que asimismo representa una buena medida del impacto o contribución de la acción a los objetivos perseguidos.

Paralelamente a la selección de (los) indicador (es) hay que definir, si es pertinente, otras variables que también se relacionan a la evaluación. Por ejemplo, al evaluar el efecto de un programa en base a determinada variable, puede interesar medir el efecto, no sólo del

1/ El término Actividad se utiliza en este capítulo en un sentido amplio para incluir políticas, medidas de políticas, programas y proyectos.

Digitized by Google

Digitized by Google

programa, sino también de otras variables que podrían estar afectando al indicador de manera de neutralizar dichos efectos y poder medir el efecto exclusivo del programa.

2. Fuentes de información

Definidas las necesidades de información habrá que determinar qué fuentes se utilizarán para la obtención de los datos.

Las fuentes de información pueden ser clasificadas en primarias y secundarias. Fuentes primarias de información son aquellas que directamente originan los datos, por ejemplo, la finca, o ciudad productiva o de servicios. Fuentes secundarias de información son aquellas que proporcionan datos que han sido a su vez recogidos de las unidades generadoras.

Cada una de ellas tiene sus ventajas y desventajas. La obtención de datos de fuentes primarias es, por lo general más costosa y obviamente tomará más tiempo, mientras que los datos de fuentes secundarias están disponibles más fácilmente y presentan, por lo general, algunos tipos de ordenamiento o procesamiento. El inconveniente que pueden presentar es que sean poco confiables o desactualizados al momento de su utilización.

Cuál fuente utilizar, depende de objetivos, grado de precisión que se busca y recursos con que se cuenta para la tarea de evaluación a emprender.

Digitized by Google

Digitized by Google

3. Obtención de información

La obtención de información de datos de fuentes primarias puede ser hecha a través de encuestas, estudios de caso, o medición directa del indicador, así como series estadísticas de los registros, que las unidades que se intenta medir, puedan llevar.

4. Procesamiento de la información

Una vez que la información ha sido recogida, habrá que corregirla para determinar inconsistencias y validez para su uso y procesarla para proceder a su análisis y extracción de conclusiones.

Para el procesamiento de los datos se podrá recurrir a técnicas desde las más sencillas hasta las más complejas que usan métodos estadísticos sofisticados. A qué técnica recurrir dependerá de recursos y capacidad con que se cuente, así como el método de evaluación utilizado.

Aplicación de los lineamientos anteriormente presentados

La aplicación de estos lineamientos se hace con el fin de determinar las necesidades de información estadística que se requiere para medir la evaluación de la ejecución de los diferentes niveles estudiados; debe aclararse que por razones operativas vamos a definir como información estadística aquella relacionada con los agentes económicos (Sector no Público), es decir, todas las características que debemos medir de los agricultores y consumidores que nos hacen falta para estimar

Digitized by Google

Digitized by Google

globalmente el cumplimiento de metas de los programas; v.g. superficie sembrada, rendimientos, uso de tecnología por par te del agricultor (fertilizantes, semillas, etc.), empleo (número de jornales utilizados (por cultivo), nivel de información, fuentes de uso de recursos financieros, consumo, precios, etc. Hemos definido operativamente como registros institucionales, aquella información que permite ver el uso de los recursos económicos y humanos asignados para la ejecución de las acciones que ejecuta el Gobierno y cuya fuente fundamental de información es la ejecución presupuestaria y otros registros de que disponen las instituciones pues lo que se pretende recolectar es la información referente a los avances de la ejecución de las acciones v.g. número de agricultores asistidos, número de experimentos ejecutados, volumen de crédito distribuido, plantas distribuidas, insumos (semilla, fertilizantes, aperos) distribuidos, compras efectuadas por INDECA, etc.

La información institucional no forma parte de este capítulo como explicamos anteriormente.

Como es de apreciar, los requerimientos de información estadística que se necesita para evaluar los planes y programas proviene fundamentalmente de las metas sectoriales y de los programas. En este último caso, los programas que tendrán mayor requerimiento de información estadística son: producción, comercialización, desarrollo tecnológico y crédito.

Como hemos indicado en el Capítulo II "Aspectos básicos de la Metodología", precisaremos la necesidad de información para las metas sectoriales

Digitized by Google

Digitized by Google

vinculadas con el programa de producción y la necesidad de información para el programa de producción, quedando entendido que una vez procesada y ajustada la metodología del presente trabajo, se extenderá su aplicación a otras metas sectoriales vinculadas con los programas y a los requerimientos de información para los programas de comercialización, desarrollo tecnológico y crédito.

La determinación de la información estadística se hará siguiendo los elementos anteriormente mencionados, es decir, se definirán las variables e indicadores, las fuentes de información y la forma de obtención de la información. No se considera el procesamiento de la información porque se estima que no forma parte del presente trabajo por tratarse de un tema especializado de estadística y lo cual está vinculado con el diseño, recopilación, análisis y procesamiento de la información cuyos aspectos corresponden a la problemática de la estadística, tema que recomendamos se haga en una segunda etapa después de probar y ajustarse la metodología del presente documento.

A continuación se presenta la determinación de las necesidades de información estadística para el cumplimiento de las metas sectoriales vinculadas a la producción y los requerimientos de información para el programa de producción.

Digitized by Google

Digitized by Google

1) Necesidad de información para las metas sectoriales vinculadas con la producción

1.1 Definición de variables e indicadores

El método que se va a utilizar para determinar las variables e indicadores es la técnica del grupo nominal cuyo procedimiento explicaremos cuando se trate de definir las variables e indicadores del programa porque allí se puede aplicar más detalladamente esa técnica. Para este caso daremos la que pretende medir las metas sectoriales vinculadas a la producción normalmente expresada en porcentaje en relación con los años anteriores en forma acumulada para el período del Plan. Estos incrementos se piensa medir a nivel de la producción total y desagregado en producción por consumo interno, producción por cultivos anuales, para cultivos perennes y producción para la exportación. Las variables necesarias para medir estas metas son las siguientes:

1.1.1 Crecimiento de la producción para el mercado interno;

1.1.2 Crecimiento de la producción para exportación;

1.1.3 Crecimiento de la producción por cultivos anuales

1.1.4 Crecimiento de la producción por cultivos perennes.

Para las variables 1.1.1 los indicadores que se han ubicado son los siguientes:

- Volumen de producción de los cultivos para el mercado interno;
- Superficie sembrada con estos cultivos

Digitized by Google

Digitized by Google

Para la variable 1.1.2, se han encontrado los siguientes indicadores:

- Volumen de producción de los cultivos de exportación
- Superficie sembrada con dichos cultivos

Para la variable 1.1.3, se han ubicado los siguientes indicadores:

- Volumen de la producción para los cultivos anuales
- Superficie sembrada para dichos cultivos

Para la variable 1.1.4 se han encontrado los siguientes indicadores:

- Volumen de la producción de los cultivos de exportación
- Superficie sembrada con dichos cultivos

En el Cuadro N°29 se aprecia un resumen de las variables e indicadores que describimos anteriormente.

1.2. Fuentes de información

Como se trata de precisar la información que debe recolectar la Oficina de Estadísticas, resulta obvio comprender que para estos casos las fuentes de información serán secundarias, es decir, que no serán recogidas directamente por los evaluadores.

1.3 Obtención de la Información

La obtención de información está referida fundamentalmente a la forma como los recolectores (Oficina de Estadística) entregarán la información a los evaluadores, lo que denota las siguientes características: cobertura de la información en términos si la información va a ser para

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N°29. VARIABLES E INDICADORES PARA LA MEDICION DE LA META SECTORIALES VINCULADAS A LA PRODUCCION

VARIABLES	INDICADORES
1. Incremento de la producción de cultivos para consumo interno	1.1 Volumen de la producción en T.M. 1.2 Superficie sembrada con otros cultivos en Has.
2. Incremento de la producción de los cultivos para la exportación	2.1 Volumen de la producción en T.M. 2.2 Superficie sembrada con estos cultivos en Has.
3. Incremento de la producción de cultivos anuales	3.1 Volumen de la producción en T.M. 3.2 Superficie sembrada de estos cultivos
4. Incremento de la producción de cultivos perennes	4.1 Volumen de la producción 4.2 Superficie sembrada con estos cultivos

Digitized by Google

Digitized by Google

el nivel nacional o regional, período en que debe presentarse la información recolectada, es decir si la información va a permitir medir los impactos en forma semestral, anual, bienal, etc. oportunidad de la información en términos de indicar el tiempo máximo que debe estar la información disponible para los evaluadores y, finalmente, las instituciones responsables.

En el Cuadro N°30 se resumen los aspectos anteriormente mencionados.

2. Requerimientos de información para el Programa de Producción

2.1 Definición de las variables

El método que se deberá utilizar para determinar las variables e indicadores es el de aplicación de la técnica del Grupo Nominal, cuyo procedimiento es ir tomando objetivo por objetivo e ir precisando cuales son los parámetros o variables que permitan explicar significativamente el comportamiento del objetivo para después ubicar el indicador que en forma cuantitativa permita medir el cumplimiento de las variables. El procedimiento se hace a partir de los documentos existentes, en este caso, el programa de producción. Se deberá tener en cuenta fundamentalmente las metas programadas que aparecen en el texto de dicho programa, y las explicitadas por los que han participado en la formulación del mismo; además se toman en consideración las variables que aparecen en otros documentos metodológicos donde aparecen variables e indicadores relacionados con la producción y también se consideran las evaluaciones realizadas anteriormente por los propios elementos del sistema de planificación o, de otros organismos nacionales e internacionales que hayan evaluado la problemática

Digitized by Google

el nivel técnico de quienes tienen a su cargo presentarse la información necesaria, es decir, la información a permitir medir los impactos en terminos concretos. Cuando bien, otro, determinado de la información se dominara es indicar el mejor medio con que contar la información disponible para los evaluadores y financiadores, los institutos responsables.

En el Cuadro 20 se resumen los resultados anteriormente mencionados.

2. Requerimientos de información para evaluar áreas de producción

2.1 Disponibilidad de información

El método que se ensayó utilizar para determinar la información necesaria para la evaluación de la técnica de Tomo Nominal, cuyo procedimiento se describe más arriba, por objetivo consistió en especificando cuáles son los parámetros o variables que permitan cualificar y ponderar el cumplimiento del objetivo. En respuesta primero se indicaron que en forma cualitativa permite medir o tomar medidas de las variables. El procedimiento se hizo a partir de los documentos existentes. En este caso, el programa de producción. Se cubrió tanto en cuanto fundamentalmente los cultivos, programas que aparecen en el cuadro de siete programas, y las actividades por los que se participó en la formulación del mismo. Además se tomó en consideración las variables que aparecen en otros documentos académicos. Hacer conocer variables cualitativas relacionadas con la producción y también se consideran las recomendaciones por técnicos acerca de los posibles elementos del sistema de identificación de otros organismos, nacionales y internacionales que tienen capacidad de problemática

CUADRO N°30. ARACTERISTICA QUE DEBE REUNIR LA INFORMACION PARA MEDIR LAS METAS SECTORIALES DE PRODUCCION

INDICADORES	Cobertura	Periodicidad	Oportunidad	Institución Responsable
1. Volumen de producción de cultivos para el Mercado Interno (T.M.)	Nacional	Anual	2 meses después de finalizado el año	Dirección Gral. E:
2. Superficie sembrada con cultivos para el mer cado interno (T.M.)	"	"	"	"
3. Volumen de la producción de cultivos para la exportación (T.M.)	"	"	"	"
4. Superficie sembrada con cultivos para la exportación (Has.)	"	"	"	"
5. Volumen de la producción para cultivos anuales (T.M.)	"	"	"	"
6. Superficie sembrada con cultivos anuales (Has.)	"	"	"	"
7. Volumen de producción de cultivos perennes (T.M.)	"	"	"	"
8. Superficie sembrada de cultivos perennes	"	"	"	"

Digitized by Google

Digitized by Google

agrícola y en donde aparecen datos relativos a la producción. Es necesario remarcar que en esta labor también se tiene en cuenta la experiencia que tiene el Grupo en el cual se deberá incorporar al representante de la USPA, para completar el equipo en lo relativo al conocimiento del programa.

Como indicamos anteriormente, el procedimeinto se iniciará tomando objetivo por objetivo que aparecen en el programa de producción los cuales son los siguientes:

a) Asegurar un equilibrio global y estructural entre la oferta y la demanda de productos agrícolas, desarrollando un patrón de producción compatible con las necesidades del mercado interno de alimentos y materias primas, y las posibilidades de la demanda externa;

b) Generar excedentes de maíz y otros alimentos básicos para constituir reservas, con el fin de asegurar los abastecimientos y facilitar la reasignación de recursos para el desarrollo agrícola;

c) Propiciar un esquema aceptable desde el punto de vista de interés nacional, sobre el uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas para uso local y para exportación;

d) Propiciar un esquema regional de especialización de la producción agrícola a nivel de grandes rubros; y,

e) Fomentar la diversificación en el contexto nacional y regional de la estructura productiva del sector agrícola.

Digitized by Google

Digitized by Google

2.1.1 Determinación de las variables e indicadores de los objetivos

Objetivo a) Asegurar un equilibrio global entre la oferta y la demanda

Las variables que hemos determinado para medir este objetivo son las siguientes:

- Crecimiento por producto
- Consumo total por producto
- Producción total por producto
- Balance oferta demanda
- Importaciones totales por producto
- Exportaciones totales por producto

Los indicadores que se han obtenido son los siguientes:

Para la variable crecimiento por producto, el indicador es la tasa de crecimiento de la producción por producto; para la variable consumo por producto el indicador es la cantidad total consumida anualmente por producto; para la variable producción total por producto se han ubicado tres indicadores:

- Volumen total de producción por producto
- Superficie total del producto, expresado en Has.
- Rendimiento promedio del producto.

Para la variable balance oferta demanda, se han determinado tres indicadores:

- Equilibrio de la balanza, es decir cuando la oferta y la demanda están aproximadamente equilibradas y no se dan ni déficit ni excedentes;

Digitized by Google

Digitized by Google

- Cantidad de producto producido que excede a la demanda (superávit);
- Cantidad de producto que falta para satisfacer la demanda (déficit).

Para la variable importaciones totales por producto, se han determinado dos indicadores:

- Cantidad total importada por producto
- Valor total de las importaciones por producto

Para la variable exportaciones totales por producto se ha determinado dos indicadores:

- Cantidad exportada por producto
- Valor total de las exportaciones de cada producto importante que aparece en el Plan.

Como se aprecia las variables e indicadores que hemos determinado también deben aplicarse para cada uno de los productos que aparecen en el programa, es decir, para los 26 productos que aparecen en el mismo.

En el Cuadro N°31 aparece este objetivo con sus variables e indicadores.

Objetivo b): Generar excedentes de maíz, arroz y sorgo para constituir reservas

Después de realizado un análisis, las variables que hemos determinado que es solamente una.

a) Reserva establecida para producto

Los indicadores que se han precisado para la medición de esta variable son dos:

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°31. PROGRAMA DE PRODUCCION: RELACION ENTRE OBJETIVOS, VARIABLES E INDICADORES

Objetivos del Programa (Pol. Prod.)	Variables	Indicadores	Necesidades de Información
a) Asegurar el equilibrio de la oferta y demanda	1) Crecimiento por producto	1.1) Tasa de crecimiento	
	2) Consumo total por producto	2.1) Cantidad total consumida por producto	
	3) Producción total por producto	3.1) Volumen total de producción del producto	
		3.2) Superficie total del producto por hectárea	
		3.3) Rendimiento promedio del producto por período.	
	4) Balance Oferta-Demanda	4.1) Equilibrio de la balanza	
		4.2) Cantidad de producto producido que excede a la demanda (superávit)	
		4.3 Cantidad de producto que falta por satisfacer la demanda (déficit)	
	5) Importaciones totales para el período por producto	5.1) Cantidad total importada por producto	
		5.2) Valor total de las importaciones por producto	
	6) Exportaciones totales por producto	6.1) Cantidad exportada por producto	
		6.2) Valor total de las exportaciones de cada producto	

Digitized by Google

Digitized by Google

- Cantidad de reserva establecida por producto
- Porcentaje del volumen total de la producción que se encuentra almacenada como reserva.

Al igual que en el caso anterior, esta variable e indicadores se aplicarán para los tres productos en referencia.

En el Cuadro N°32 aparece el objetivo con la variable y sus indicadores.

Objetivo c): Propiciar un esquema aceptable sobre el uso de recursos para la producción de alimentos y materias primas

Las variables e indicadores para el cumplimiento de este objetivo no ha sido posible determinarlas en vista de que en el programa de producción no existen acciones expresadas claramente para lograr el cumplimiento de este objetivo.

Sin embargo, cuando ocurran casos de falta de precisión y de criterios para determinar cuales serán las variables medibles cuantitativamente que cumplan con un objetivo, se podrá aplicar la técnica del Grupo Nominal de expertos. La aplicación del caso anterior se ha hecho con el programa de comercialización, que ha sido elegido como ejemplo para la aplicación del método anteriormente descrito. Lo anterior, no significa que la técnica TGN no se pueda aplicar al caso del objetivo c). La validez de un objetivo como el c) dentro del programa de producción tendría que probarse durante el análisis de coherencia interna del programa, ya explicado en el Capítulo V.

Sin embargo, como caso ilustrativo, una vez aplicada la técnica al objetivo c), el Grupo considera que el cumplimiento de este objetivo debe

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°32. PROGRAMA DE PRODUCCION: RELACION ENTRE OBJETIVOS, VARIABLES E INDICADORES

Objetivo del Programa	Variables	Indicadores	Necesidad de Información
b) Generar excedentes de maíz, arroz y sorgo para constituir reservas	1) Reserva establecida por producto	1.1) Cantidad de reserva establecido por producto.	
		1.2) Porcentaje del volumen total de la producción que se encuentra almacenada en la reserva.	

Digitized by Google

Digitized by Google

estar vinculado al uso del recurso mano de obra y del recurso suelo por lo que las variables que podrían estar vinculadas a estos aspectos pueden ser las siguientes:

i) Mano de obra utilizada para cada cultivo

ii) Utilización de fertilillizantes para cada cultivo

iii) Siembra de plantas con fines de protección

Para la variable i) los indicadores podrían ser:

- Número de jornales utilizado por cultivo y por campaña agrícola;
- Número de jornales utilizado por cultivos y por campaña en los pequeños, medianos y grandes agricultores.

Para la variable ii) los indicadores podrían ser:

- Cantidad del principal fertilizante utilizado por cultivo;
- Porcentaje del uso de fertilizantes por cultivo de acuerdo al régimen de tenencia: pequeños, medianos y grandes agricultores.

Para la variable iii) los indicadores podrían ser:

- Hectáreas plantadas con cultivos forestales en el período analizado;
- Hectáreas plantadas con otros cultivos de protección en el período analizado.

Digitized by Google

Digitized by Google

Los dos indicadores de la variable anteriormente estimada deberán precisarse geográficamente en aquellas regiones donde la erosión tiene mayor incidencia.

En el Cuadro N°33 aparece el Objetivo c) con las variables e indicadores identificados.

Objetivo d): Propiciar un esquema regional de especialización de la producción agrícola

La determinación de las variables que el Grupo Nominal ha llegado a precisar para el cumplimiento de este objetivo es la siguiente:

a) Concentración regional por producto de los principales productos

Los indicadores que se utilizarán para medir estas variables son los siguientes:

- Volumen total de la producción del producto en las regiones prioritarias;
- Superficie ocupada por este cultivo en las regiones prioritarias expresado en Has.
- Porcentaje de la producción nacional producida por las regiones prioritarias;
- Porcentaje de la superficie nacional sembrada en las regiones prioritarias por productos.

La utilización de esta variable deberá hacerse cuando aparezca un producto como mínimo en cuatro regiones, lo que implica que los

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°33. PROGRAMA DE PRODUCCION: RELACION ENTRE OBJETIVOS, VARIABLES E INDICADORES

Objetivo del Programa	Variables	Indicadores	Necesidad de Información
c) Esquema sobre el uso de recuros	1) Mano de obra utilizada para cada cultivo	1.1) Número de jornales utilizado para cultivo y para campaña.	
		1.2) Número de jornales utilizado para cultivos y para campaña en los pequeños, medianos y grandes agricultores	
	2) Utilización de fertilizantes para cada cultivo	2.1) Cantidad del principal fertilizante utilizado por cultivo	
		2.2) % del uso de fertilizante por cultivo de acuerdo al régimen de tenencia: pequeños, medianos y grandes agricultores.	
	3) Establecimiento de plantaciones con fines de protección	3.1) Hectáreas plantadas con cultivos forestales en el período analizado.	

Digitized by Google

Digitized by Google

indicadores serán para todos los productos que aparecen en el Cuadro 33, Pág. 56 del texto del Programa con el título "Prioridades regionales dentro del programa de producción del Plan de Desarrollo Agrícola 1979/82"; excepto el cultivo de frijol que aparece en cinco de las citadas regiones descritas en el programa, por lo que la regionalización en este caso no es tan importante.

En el Cuadro N°34, aparece el objetivo d) con sus variables e indicadores identificados.

Objetivo e): Fomentar la diversificación en el contexto nacional y regional

No se ha podido determinar las variables e indicadores que permitan medir el cumplimiento de este objetivo, en vista de que no aparecen acciones con claridad en el programa. Este objetivo al igual que en el caso del objetivo c) deberá ser precisado con mayor claridad en los futuros programas ya sea aplicando la técnica TGN o mejorando la metodología de formulación a través del uso de la técnica del Marco Lógico.

2.2 Fuentes de Información

Al igual que en el caso de las metas sectoriales, la información que se utilizará provendrá de fuentes secundarias.

2.3 Idénticamente que en el caso de las necesidades de información para la medición de las metas sectoriales. Aquí también hay que precisar la forma como los recolectores de información (Oficinas de estadística) deben presentar la información a los evaluadores con las mismas características que hemos indicado para el caso de las metas sectoriales.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°34. PROGRAMA DE PRODUCCION: RELACION ENTRE OBJETIVOS, VARIABLES E INDICADORES

Objetivo del Programa	Variables	Indicadores	Necesidad de Información
d) Propiciar un esquema regional de especialización de la producción agrícola	1) Concentración regional de producto de los principales productos	1.1) Volumen total de la producción del producto en las regiones prioritarias;	
		1.2) Superficies ocupadas para este cultivo en las r regiones prioritarias expresado en Has.	
		1.3) Rendimiento expresado en TM por Has. para la superficie ocupada con este cultivo en las regiones prioritarias;	
		1.4) % de la producción nacional producida por las zonas prioritarias;	
		1.5) % de la superficie nacional sembrada en las zonas prioritarias por productos.	
	2) Distribución de la Producción de las Regiones	2.1) Volumen total de la producción del producto en las 7 regiones del país	
		2.2) Superficie ocupada por este cultivo en las 7 regiones del país.	
		2.3) Rendimiento expresado en TM x Has x cultivo en cada una de las regiones.	

Digitized by Google

Digitized by Google

En los Cuadros Nº 35 y 36 se presentan los aspectos anteriormente señalados para precisar la información que se requiere para medir los indicadores del Programa de Producción.

Digitized by Google

agrícola y en donde aparecen datos relativos a la producción. Es necesario remarcar que en esta labor también se tiene en cuenta la experiencia que tiene el grupo en el campo a incorporar al representante de la USAID para completar el cuadro relativo al conocimiento del programa.

Como indicamos anteriormente, el procedimiento se iniciará tomando de objetivo por regiones que aparecen en el programa de producción los cuales son los siguientes:

a) Asegurar un equilibrio global y estructural entre la oferta y la demanda de productos agrícolas, estableciendo un parámetro de producción compatible con las necesidades del consumo interno en alimentos y materias primas, y las posibilidades de la demanda externa.

b) Asegurar excedente de maíz y otros alimentos básicos para constituir reservas con el fin de asegurar los abastecimientos y facilitar la financiación de recursos para el desarrollo agrícola.

c) Proporcionar un esquema aceptable desde el punto de vista de interés nacional sobre el uso de los recursos para la producción de alimentos y materias primas para uso local y para exportación;

d) Proporcionar un esquema regional de especialización de la producción agrícola a nivel de grandes rubros; y

e) Fomentar la diversificación en el contexto nacional y regional de la estructura productiva del sector agrícola.

Digitized by Google

Cuadro N°35. CARACTERISTICAS QUE DEBE REUNIR LA INFORMACION PARA MEDIR LOS INDICADORES DEL OBJETIVO a) DEL PROGRAMA DE PRODUCCION

INDICADOR	Cobertura	Período	Oportunidad	Institución Responsable
1. Tasa de crecimiento por producto	Nacional	Anual	2 meses después de finalizado el año	USPA y SG/PLAN
2. Volumen total de producción por producto	Nacional	semestral y anual	1 mes después... "	Dirección Gral. de Estadística
3. Superficie total de producción por Ha.	Nacional	Semestral Y anual	1 mes después.. 2 meses después...	" "
4. Rendimiento promedio de los principales productos por Ha.	Nacional	Anual	2 meses después	USPA
5. Cantidad total consumida del producto	Nacional	Anual	2 meses después	Dirección Gral de Estadística
6. Cantidad excedentaria de producción de cada producto	Nacional	Anual	2 meses después	USPA - INDECA
7. Cantidad de producto que falta para satisfacer las necesidades	Nacional	Semestral y anual	1 mes después 2 meses después	USPA - INDECA
8. Cantidad de producto a import ar	Nacional	Anual y Semestral	1 mes después 2 meses después	USPA - INDECA
9. Valor total de las importaciones por producto	Nacional	Anual	2 meses después	USPA
10 Cantidad de producto a exportar	Nacional	Anual	2 meses después	DGE, Banco de Guatemala y USPA
11 Valor total de las exportaciones	Nacional	Anual	2 meses después	DGE, Banco de Guatemala y USPA

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°36. CARACTERISTICAS QUE DEBE REUNIR LA INFORMACION PARA MEDIR LOS INDICADORES DEL RESTO DE OBJETIVOS SUJETOS DE MEDICION, DEL PROGRAMA DE PRODUCCION

I N D I C A D O R	Cobertura	Período	Oportunidad	Institución Responsable
1. Cantidad de reserva acumulada para arroz, maíz y sorgo	Nacional	Semestral y anual	1 mes depués 2 meses después	INDECA
2. Porcentaje de la reserva en relación al total	Nacional	Anual	2 meses después	INDECA
3. Volumen total de la producción del producto en las 7 regiones del país	Regional	Anual	2 meses después	DGE, DIGESA e INDECA
4. Superficie ocupada por este cultivo en las 7 regiones del país	Regional	Anual	2 meses después	DGE, DIGESA e INDECA
5. Rendimiento expresado en TM x Has. x cultivo en cada una de las regiones	Regional	Anual	2 meses después	U S P A
6. Volumen de la producción de los productos de las regiones prioritarias	Regional	Anual	2 meses después	U S P A
7. Superficie en Has. sembradas para las regiones prioritarias	Regional	Anual	2 meses depués	U S P A
8. Rendimiento expresado en TM/Ha. para la superficie ocupada con el cultivo en las regiones prioritarias	Regional	Anual	2 meses después	U S P A
9. Porcentaje de la producción nacional producida por las regiones prioritarias	Regional	Anual	2 meses después	U S P A
10 Porcentaje de la superficie nacional sembrada por las zonas prioritarias	Regional	Anual	2 meses después	U S P A

Digitized by Google

Digitized by Google

CAPÍTULO VIII. ALGUNOS PLANTEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN DEL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA PARA LA REALIZACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE PLANES Y PROGRAMAS

El propósito del presente Capítulo es el de proponer un conjunto de elementos que podrían configurar la organización del SPA guatemalteco mediante la cual se pondría en funcionamiento el sistema de evaluación del Plan 79/82 y de los planes futuros, consistente con los planteamientos de orden metodológico y conceptuales que se propone a través del presente documento.

Estos elementos fundamentales se relacionan con la responsabilidad de ejecución de las tareas de evaluación y control, los apoyos que requieren los anteriores, y la supervisión y aprobación de las tareas de evaluación; los niveles de asesoría y los niveles de decisión de acuerdo a la estructura vigente para el Sector Público Agrícola guatemalteco.

En las tareas de evaluación participarán diversos elementos del SPA, incluyendo elementos del sistema de Planificación, del sistema político-administrativo, y elementos de apoyo a la ejecución de los planes y programa Así mismo, la realización efectiva de las tareas de evaluación involucra una serie de actividades y relaciones dentro y entre los diversos elementos del SPA.

Lo anterior implica que el proceso de evaluación y control de los planes, dentro de los diversos niveles y aspectos metodológicos propuestos en este documento debe enfrentar en la práctica el problema de diseñar e implementar una estructura para la acción, que tome en cuenta relaciones y actividades que se dan entre diferentes subconjuntos dentro de

Digitized by Google

Digitized by Google

la organización formal del sistema de planificación y del sistema político-administrativo.

En este sentido, los criterios más importantes a considerar para la organización de las tareas futuras de evaluación, son los siguientes:

a) La precisión de responsabilidades por las actividades que involucra cada tarea de la metodología de evaluación;

b) La necesidad de participación de los diversos elementos del SPA en especial, de los elementos del sistema de planificación agrícola;

c) Las propuestas de responsabilidades por cada nivel de evaluación del impacto de las medidas de política y programas.

a) Precisión de Responsabilidades

Fundamentalmente en esta sección nos interesa precisar el nivel de responsabilidades para la ejecución de las diversas tareas de evaluacón incluyendo la adopción de medidas correctivas. Dicha precisión define quienes deberían ser los responsables de ejecución directa de las tareas, aquellos que deberían apoyar y quien supervisa la ejecución de las mismas.

b) Necesidad de participación de los elementos del SPA

La realización de las actividades de evaluación deberán ser hechas fundamentalmente por los elementos del sistema de planificación, en vista de que los mismos son los principales responsables de la

Digitized by Google

Digitized by Google

mayoría de las tareas que corresponden al proceso de evaluación. Los planteamientos de asignación de responsabilidades propuestas, se hacen tomando en cuenta la organización actual del sistema de planificación, las funciones que se le han asignado y dentro del marco estructural analítico que se presenta en esta propuesta metodológica, dentro del cual se plantea una evaluación integral, de tal suerte que todos los elementos del sistema participen de acuerdo a su organización y funciones, tomando en cuenta la necesidad de integrar el proceso y la distribución racional de las tareas involucradas. El planteamiento prevé en este sentido que para la evaluación del Nivel I, que incluye objetivos y metas del Plan, la mayor parte de las responsabilidades de ejecución y supervisión de tareas estará a cargo de la SG/CNPE. Dentro de la misma, en la Dirección de Sectores Productivos y el Departamento Agropecuario.

Para el nivel II de evaluación de medidas de política, la mayor responsabilidad de la evaluación estará a cargo de USPA.

Para el Nivel III de evaluación de la ejecución de los programas la mayor responsabilidad de la ejecución y supervisión de las tareas estará a cargo de las Unidades de Planificación Institucionales (UPI'S).

Finalmente, para la evaluación del impacto de los programas, la mayor responsabilidad de la ejecución y supervisión de las tareas, estará a cargo de la SG/CNPE y dentro de la misma, el Departamento Agropecuario.

Conforme se implemente el sistema de evaluación y evolucione el sistema de planificación, es posible que en el futuro las asignaciones de

Digitized by Google

Digitized by Google

las responsabilidades puedan multiplicarse, ello va a depender fundamentalmente de los resultados que genere el sistema de evaluación y del rol que el sistema político-administrativo le asigne al sistema de planificación en el futuro.

c) Las propuestas de responsabilidades para la evaluación

En los Cuadros 37, 38, 39, 40 y 41 se presentan los Esquemas de Responsabilidad Organizacional para los diferentes niveles de evaluación propuestos. Dichos esquemas contienen los elementos organizacionales involucrados en la aplicación futura de la evaluación del Plan 79/82. Así mismo, se incluye el listado de tareas involucradas en cada nivel de evaluación, indicando qué elemento organizacional es el responsable de cuál actividad, dentro de cada una de las diversas tareas requeridas, tanto para la evaluación de la ejecución, como para la evaluación de impacto de las medidas de política y los programas.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°37. ESQUEMA DE RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL PARA LA EVALUACION AL NIVEL I (OBJETIVOS, METAS Y LINEAMIENTOS DE POLITICA)

TAREAS	POSICIONES RELEVANTES DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA						
	Consejo de Ministros	Secretario General SG/CNPE	Dirección Sectores Productivos	Departamento Agropecuario	USPA	Estadística	Admón. Presupuestal de Ins
1. Identificación de indicadores para evaluar metas sectoriales			ES	A	A		
2. Medición de Metas				A	A	ES	
3. Comparación de lo previsto con lo ocurrido				ES			
4. Identificación de Lineamientos de política			ES	A	A		
5. Selección de lineamientos de políticas a evaluar			ES	A	A		
6. Análisis cualitativo de lineamientos de política.				ES	A		
Encuesta opiniones					ES	A	
Evolución de recursos					ES	A	
Integración de la evaluación de las medidas de política				A	ES		
7. Análisis de desviaciones de metas y sus relaciones con lineamientos de política y medidas de política				ES	A		
8. Propuesta de medidas correctivas		ES	A	A			
9. Adopción de medidas	ES	A					

Nota:

E = Ejecución de la tarea
A = Apoyo a la ejecución de la tarea
S = Incluye supervisión y aprobación de la tarea ejecutada.

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°38. ESQUEMA DE RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL PARA LA EVALUACION AL NIVEL II DE MEDIDAS DE POLITICA (EVALUACION DE EJECUCION)

TAREA	POSICIONES ORGANIZACIONALES DE L SECTOR PUBLICO AGRICOLA					
	Ministro de Agricultura	COSUCO	U S P A	Departamento Agropecuario SG/CNPE	U P I 'S	Administración Presupuestal de Instituciones
1 Identificación y primera selección de medidas de política			ES	A	A	
2. Selección y priorización de medidas de política			ES	A	A	
3. Identificación de Acciones a través de los Programas Institucionales			ES		A	
4. Análisis cualitativo de las medidas de política			ES			
Encuesta de Opiniones			ES		A	
Evolución de los recursos			ES		A	A
Cumplimiento de mtas físicas			ES		A	A
5. Interpretación del cumplimiento de las medidas de política			ES	A		
6. Propuesta de ajustes		ES	A			
7. Adopción de ajustes	ES					

Nota:

E = Ejecución de la tarea
A = Apoyo a la ejecución de la tarea
S = Incluye supervisión y aprobación de la tarea ejecutada.

Digitized by Google

Digitized by Google

CUADRO N° 39. ESQUEMA DE RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL PARA LA EVALUACION AL NIVEL II (Evaluación de impacto de las medidas de Política)

TAREAS	POSICIONES ORGANIZACIONALES				
	Consejo de Ministros	SG/CNPE	Dirección Sectores Produc.	Depto. Agropecuario	USPA
. Identificación y selección de medidas de política a evaluar			ES	A	A
. Identificación y agrupación de actividades afines				ES	A
. Integración de impactos ya calculados por actividad				ES	A
. Análisis de la incidencia-impacto				ES	A
. Calificación del impacto			ES	A	A
. Propuesta de medidas correctivas		ES	A	A	
. Adopción de medidas	ES	A	A	A	A

Digitized by Google

Digitized by Google

Digitized by Google

Cuadro N°40. ESQUEMA DE RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL PARA LA EVALUACION AL NIVEL III DE PROGRAMAS (EVALUACION DE LA EJECUCION)

TAREAS	Posiciones Organizacionales del S P A					
	Juntas Directivas	Gerentes/Directores Grales.	USPA	UPI'S	Oficina de Estadística	Admn. de Presupuesto
1. Identificación de metas y actividades para el SPA			A	ES		
2. Identificación de metas para el sector no Público			A	ES		
3. Medición de metas ejecutadas por el SPA				ES		A
4. Medición de metas para el sector no público				A	ES	
5. Comparación de lo programado y ejecutado por el SPA			A	ES		
6. Comparación de lo previsto y ocurrido en el sector no Público			A	ES		
7. Análisis cualitativo de fuentes y causas 7.1 Opinión de ejecutores de programas 7.2 Opinión de particulares 7.3 Apreciación de regionales				ES	A	
8. Análisis de las desviaciones y relaciones			A	ES		
9. Propuesta de medidas correctivas		E				
10 Adopción de decisiones	E					

Nota:
E = Ejecución de la tarea
A = Apoyo a la ejecución de la tarea

Digitized by Google

[illegible] de reserva establecida por producto

- Porcentaje del rendimiento por la producción

[illegible] consumida como reserva

A [illegible] que [illegible] esta variable indirectamente se

aplicaría para los tres productos en referencia.

Dado cuadro 32 aparece el objetivo con la variable y sus indicadores.

Objetivo: el fomentar un sistema adecuado para el uso de recursos para la producción de alimentos y materias primas

Las variables e indicadores para el cumplimiento de este objetivo no ha sido posible determinarlos en vista de que en el programa de producción no existen acciones expresadas claramente para lograr el cumplimiento de este objetivo.

Sin embargo, cuando ocurre [illegible] de fomento de producción y de [illegible] terio para determinar cuál es [illegible] se debe cuantitativamente que cumplan con un objetivo [illegible] aplicar la técnica del grupo nominal de expertos. La aplicación [illegible] se ha hecho con el programa de conservación que se [illegible] como ejemplo para la aplicación del método anteriormente descrito. Lo anterior significa que la técnica TGN no se puede aplicar al caso del objetivo c). La validez de un objetivo como el del centro del programa de producción tendría que probarse durante el análisis de coherencia interna del programa, ya calificado en el capítulo V

Sin embargo, como caso ilustrativo, una vez aplicada la técnica al objetivo c), el grupo consideró que el cumplimiento de este objetivo debía

Digitized by Google

Cuadro N°41. ESQUEMA DE RESPONSABILIDAD ORGANIZACIONAL PARA LA EVALUACION AL NIVEL III DE PROGRAMA (EVALUACION DEL IMPACTO)

TAREAS	Posiciones Organizacionales del SPA						
	SG/CNPE	Dirección Sect.Prod	Depto. Agropec.	COSUCO	USPA	UPI'S	Estadística
1. Identificación y selección de programa a evaluar		ES	A		A		
2. Identificación de Actividades			ES		A		
3. Necesidades de Información			ES		A	A	
4. Diseño de Encuesta			A		A		ES
5. Ejecución de Encuesta							ES
6. Estudio de casos (diseño y ejecución)			ES		A	A	
7. Medición de impacto de Programas, proyección nacional e incidencia de impacto			ES		A	A	
8. Determinación del impacto			ES		A		
9. Propuestas de Ajustes	ES	A					
10 Adopción de Ajustes				ES	A	A	

Nota:

E = Ejecución de la tarea
A = Apoyo a la ejecución de la tarea
S = Incluye supervisión y aprobación de la tarea ejecutada.

Digitized by Google

Digitized by Google

CAPÍTULO IX. RESUMEN Y CONCLUSIONES

A. RESUMEN

En respuesta a la petición de la SG/CNPE se presenta este documento-propuesta cuyo propósito es el de proveer las bases metodológicas necesarias para la Evaluación del Plan 79/82 que pretende implementar dicha institución.

A través del documento se ha precisado sistemáticamente que la evaluación no es un fin en sí, sino mas bien constituye el insumo básico para la etapa de control del Plan. De esa manera es que, en cada Nivel analítico se termina incluyendo un paso metodológico de propuestas de medidas correctivas.

La propuesta metodológica enfatiza la necesidad de evaluar: a) la ejecución de los diversos elementos del plan; para ello se proponen métodos cuantitativos y cualitativos dependiendo de la naturaleza de los elementos a evaluar. b) el impacto de ciertos programas en la población objetivo, dependiendo del grado de ejecución que han tenido los mismos; el propósito de esta evaluación es el de "verificar" en el campo, la contribución de los productos generados por las actividades ejecutadas, sobre la evolución de ciertas variables del medio ambiente socioeconómico que sirven de indicadores de una "mejoría" sustancial en la población objetivo; y
c) la coherencia interna del Plan, para poder evaluar y controlar la idoneidad presente de la formulación pasada, vis-a-vis la evolución política, y socioeconómica de las circunstancias iniciales que dieron lugar a la formulación del Plan.

Digitized by Google

Digitized by Google

Tomando en cuenta las características y funciones actualmente vigentes para el sistema de planificación agrícola y la necesidad de participación de todos los elementos del sistema, se plantean tres niveles de evaluación para la ejecución y los niveles para la evaluación del impacto, dentro de los componentes del Plan.

Para la aplicación de la metodología propuesta, se recomienda que la SG/CNPE adopte un enfoque en tres etapas: a) Prueba de la misma; b) Ajustes con base a la prueba y c) la ampliación generalizada de la metodología.

Se recomienda tentativamente, iniciar el proceso de evaluación del Plan 79/82, por el área de producción, por un lado, debido a que éste es el ejemplo con que se ha ilustrado el uso de la metodología y por el otro, en el entendido de que aparentemente, ésta constituiría el área estratégica del Plan (que se recomienda utilizar como área monitora). Si se toma la decisión de utilizar esta área, se recomienda iniciar con la evaluación de la ejecución, para luego seguir con el impacto y finalmente, la coherencia interna, en los tres niveles propuestos. Para ello, será necesario elaborar un plan de trabajo específico.

Con respecto a la implantación del sistema de evaluaciones, se recomienda que cada año, durante la planificación operativa, se incluyan aquellas evaluaciones que se desea realizar durante el año, para que se asignen los recursos necesarios y para que éstas puedan ser incluidas en los planes de trabajo anuales del SPA. Lógicamente, corresponde a la SG/CNPE, coordinar y "evaluar" la implementación del programa de mediano y corto plazo de evaluaciones deseadas según las responsabilidades organizacionales propuestas en el Capítulo VIII.

Digitized by Google

Digitized by Google

B. CONCLUSIONES

A continuación se presenta una serie de conclusiones, producto del trabajo realizado, que pueden homologarse como áreas-problema que la SG/CNPE debe atender para poder facilitar el proceso futuro de evaluación de planes:

a) Es necesario adoptar una metodología general que integra las etapas de: Formulación-Instrumentación para la ejecución-Evaluación y Control. De igual manera en que los resultados de la Evaluación y Control alimentan a la Formulación, la metodología de formulación alimenta a la metodología de Evaluación y Control;

b) Debido a presiones de tiempo disponible para el diseño metodológico, su utilización requiere de una etapa de prueba y ajuste para proceder a generalizar su uso a todos los componentes del Plan.

c) Se requiere de un esfuerzo deliberado y coordinado entre el sistema de Planificación Agrícola y el sistema nacional de estadísticas para poder contar con los datos requeridos para las evaluaciones, en la forma, cobertura, periodicidad y oportunidad necesarias.

Se requiere entonces que los planificadores definan sus requerimientos de información en conjunto con los sistemas de estadísticas y que éstos a su vez generen datos y los organicen y procesen en forma coordinada con los planificadores.

Digitized by Google

Digitized by Google

d) En las futuras formulaciones de planes, será necesario precisar actividades de las instituciones del SPA por rubros estratégicos de producción del Plan, que faciliten el análisis para la evaluación integral a nivel de programas.

e) Para la evaluación de planes, es necesario e imprescindible la participación de los que formulan, ejecutan y controlan el presupuesto ya que no se nota una clara vinculación entre los programas presupuestarios y el contenido del Plan. Por lo tanto, es necesario establecer mecanismos de vinculación para orientar o lograr esa interrelación deseada, no sólo para fines evaluativos si no también para futuras formulaciones;

f) La necesidad de contar con personal capacitado para realizar las evaluaciones. Obviamente la cantidad y calidad de los evaluadores condicionará cualquier esquema de organización que se adopte para implementar un Programa de evaluaciones. La capacitación de evaluadores es indispensable debido a que las alternativas de medidas correctivas y ajustes que se proponen debe basarse en una evaluación objetiva de logros y de sus fuentes y causas y no exclusivamente a base de la capacidad de gasto de un Programa, o una medida de política.

Digitized by Google

Digitized by Google

IICA - CIRA
BIBLIOTECA
BOGOTA

Digitized by Google

Bases me
valuación
llo Agric

IICA C

Digitized by Google