

X Serie: "Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos", No. 258

ISSN-0301-5378

Documento PROPLAN 17

Centro Interamericano de Información Agrícola

IICA-CIDIA

AGRINTER-AGRIS

**PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:
El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia**

258

IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

SUBDIRECCION GENERAL

Dirección de Proyectos Multizonales
División de Planificación y Manejo de Proyectos — PROPLAN

San José, Costa Rica, Diciembre de 1981



**PROYECTO MULTIZONAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION
Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL (PROPLAN/A)**

e inla.

1101 - CID

**PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL:
El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia**



**Dirección de Proyectos Multizonales
División de Planificación y Manejo de Proyectos – PROPLAN**

IICA

Documento PROPLAN 17

San José, Costa Rica, Diciembre de 1981

00002050

CONTENIDO

	Página
Presentación	1
Introducción	3
1. EL IICA Y EL DESARROLLO RURAL	5
1.1 La concepción del desarrollo rural en el IICA	5
1.2 El fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca	6
1.3 Características de las funciones del IICA	6
2. LOS PROYECTOS MULTIZONALES COMO INSTRUMENTOS DE LA ACCION MULTINACIONAL DEL IICA	
2.1 Concepto de proyecto multizonal	
2.2 Modalidad de operación de los proyectos multizonales	
3. LA DIVISION DE PLANIFICACION Y MANEJO DE PROYECTOS – PROPLAN	11
3.1 Antecedentes generales	11
3.2 Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural	12
4. EL PROYECTO MULTIZONAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL PROPLAN/A	23
4.1 Naturaleza y alcance del proyecto	23
4.2 Objetivos del Proyecto	24
4.3 Estrategia del Proyecto	25
4.4 Operacionalización de la estrategia	25
4.5 Componente-hemisférico de PROPLAN/A	28
5. COMPONENTE-PAIS DEL PROYECTO MULTIZONAL PROPLAN/A; LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA	33
5.1 Antecedentes	33
5.2 El proyecto PROPLAN/A en Colombia	34
5.3 Objetivos del componente Colombia de PROPLAN/A	34
5.4 La estrategia del componente Colombia de PROPLAN/A	35
5.5 Naturaleza y dinámica de la modalidad empleada para el desarrollo del componente Colombia de PROPLAN/A a nivel microregional	36
5.6 Actividades desarrolladas y principales productos obtenidos por el componente Colombia de PROPLAN/A ..	42
5.7 Perspectivas para la experiencia en Colombia	42
6. CONSIDERACIONES FINALES	45
ANEXO: EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO–DRI DEL GOBIERNO DE COLOMBIA	49

PRESENTACION

Del análisis de la situación imperante en muchos países latinoamericanos y del Caribe, se hace evidente que uno de los principales problemas que obstaculizan la acción del sector público para orientar el proceso de desarrollo rural, es la limitada capacidad de la administración pública para formular y ejecutar con éxito programas y proyectos para el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.

Por otra parte, entre los aspectos fundamentales que preocupan a los gobiernos para lograr los objetivos de desarrollo planteados, está el fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la entrega de los bienes y servicios que requiere la población rural para su desarrollo integral. Dentro de las tareas que desempeñan estos sistemas, ocupa lugar de particular importancia, la de conducir el proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo rural.

Con el propósito de articular acciones de cooperación en los países de América Latina y el Caribe que se orienten a ayudar a solventar las deficiencias que involucra la problemática antes señalada, el IICA y la FUNDACION W. K. KELLOGG decidieron unir esfuerzos a través del Proyecto Multizonal de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (PROPLAN/A). El objetivo específico de este Proyecto es el de aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas que generan bienes y servicios para el desarrollo rural, a través del mejoramiento de sus mecanismos de dirección.

El Proyecto Multizonal PROPLAN/A sigue una estrategia que, dando énfasis en el fortalecimiento de los mecanismos de dirección de nivel local y regional, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes a los niveles de mayor cobertura espacial. Dentro de esta estrategia de contexto espacial, las acciones del proyecto se orientan a fortalecer mecanismos que permitan tanto la interpretación de la problemática del medio rural como el planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas a dicha problemática a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de la población rural.

El presente documento no debe ser considerado aislado de las actividades y productos del Proyecto PROPLAN/A, por cuanto complementa y es, a su vez, complementado por el conjunto de estudios y documentos desarrollados y actualmente en proceso de elaboración por parte de PROPLAN. Es el resultado de actividades de estudio del componente-hemisférico de PROPLAN/A, uno de cuyos propósitos es la generación de documentación que contenga aspectos conceptuales, metodológicos y de aplicación a situaciones concretas con base en los trabajos que realiza el Proyecto a través de los componentes-país.

Puede afirmarse que este documento es un ejemplo concreto de la modalidad de operación de un proyecto multizonal, dada la interacción que hubo para su realización entre los técnicos del Grupo Central y del Grupo-país Colombia, a lo que debe agregarse el trabajo compartido con los técnicos nacionales. En ese sentido, resulta difícil destacar la participación de cada uno de ellos, dadas las diversas modalidades que adquirieron sus aportes. Sin embargo, dicha participación puede resumirse de la siguiente manera:

La coordinación general, desarrollo conceptual y edición final del documento recayó en el Grupo Central de PROPLAN/A. Los técnicos del Proyecto con sede en Colombia fueron los encargados de sistematizar y presentar la información para documentar la experiencia del componente-país. Por otra parte, es necesario destacar los valiosos aportes de los funcionarios del Departamento Nacional de Planeación de Colombia, en todo el proceso de preparación de este trabajo y especialmente en lo que se refiere al resumen de los aspectos centrales del Programa de Desarrollo Rural Integrado DRI, presentado en el Anexo.

Finalmente, este documento demandó un intenso y permanente trabajo de secretaría, que fue realizado con paciencia y excelencia por quienes integraron el grupo de secretarías de la Oficina del IICA en Colombia y de PROPLAN en la Sede Central, durante su período de elaboración.

INTRODUCCION

Los estudios realizados sobre los procesos de planificación y ejecución en países de América Latina y el Caribe, han puesto de manifiesto que dentro del Sector Público persisten, con pocas excepciones, limitaciones que se manifiestan especialmente en lo referente a la orientación del proceso de desarrollo. Estas limitaciones, han sido originadas en gran parte por el desarrollo de estrategias de acción del Sector Público, basadas en enfoques que enfatizan la separación entre la definición de las políticas y su ejecución. Esto ha llevado a identificar, por una parte, a los planificadores con la definición de políticas y formulación de planes y, por otra, al resto de la burocracia con la tarea de ejecutar las políticas de acuerdo a lo establecido en los planes, dentro de una concepción mecanicista.

El presente documento se basa en los conceptos desarrollados por la División de Planificación y Manejo de Proyectos – PROPLAN, del IICA, para un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. Presenta también las características del Proyecto Multizonal de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural PROPLAN/A, y las experiencias de su componente-país Colombia. Es por ello que el documento se dirige, principalmente, a profesionales que prestan servicios de cooperación técnica en materia de planificación y administración para el desarrollo rural, a funcionarios de instituciones públicas y dirigentes representativos de organizaciones, involucrados en la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar de la población y, en general, a todas aquellas personas interesadas en la permanente evolución de las disciplinas de la planificación y la administración para el desarrollo.

Con tal motivo, el documento ha sido organizado en seis Capítulos y un Anexo.

El Capítulo Primero se centra en la concepción del IICA con respecto al desarrollo rural y en la descripción de las características de su estrategia de fortalecimiento institucional via la cooperación técnica participativa y recíproca. En este sentido, se presenta también la fundamentación institucional y doctrinaria de las acciones del Instituto.

El Segundo Capítulo detalla la modalidad de operación multinacional del Instituto a través de los proyectos multizonales. En él se destacan los elementos principales del enfoque multizonal como son las actividades de “componente-hemisférico” y “componente-país”: y su realización a través de la interacción entre el Grupo Central y los Grupos país.

El Capítulo Tercero desarrolla los aspectos conceptuales del enfoque básico de las acciones de PROPLAN, en cuanto a un proceso integrado de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Además, se introducen las áreas temáticas del trabajo de PROPLAN.

Los Capítulos Cuarto y Quinto, presentan el marco conceptual y operativo del proyecto multizonal PROPLAN/A, ilustrándolo a través de la labor de cooperación del Proyecto al Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), que es conducido por el Departamento Nacional de Planeación de Colombia.

El Capítulo Sexto resume las experiencias de la labor de cooperación realizada, y analiza ciertas perspectivas del trabajo de PROPLAN, como parte de las acciones del IICA dentro de su estrategia de fortalecimiento institucional en el área de planificación y administración para el desarrollo rural.

Finalmente, el Anexo presenta, en forma resumida, los aspectos centrales del Programa de Desarrollo Rural Integrado – DRI, del Gobierno de Colombia.



CAPITULO 1

EL IICA Y EL DESARROLLO RURAL

1.1 LA CONCEPCION DEL DESARROLLO RURAL EN EL IICA

Según la Convención que rige al Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sus fines son “. . . estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar rural”¹. Este mismo instrumento señala que “. . . para alcanzar sus fines el Instituto tendrá las siguientes funciones:

- a. Promover el fortalecimiento de las instituciones nacionales de enseñanza, investigación y desarrollo rural, para impulsar el avance y la difusión de la ciencia y la tecnología aplicadas al progreso rural;
- b. Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y actividades de acuerdo con los requerimientos de los gobiernos de los Estados Miembros, para contribuir al logro de los objetivos de sus políticas y programas de desarrollo agrícola y bienestar rural;
- c. Establecer y mantener relaciones de cooperación y de coordinación con la Organización de los Estados Americanos y con otros organismos o programas, y con entidades gubernamentales y no gubernamentales que persigan objetivos similares, y

- d. Actuar como órgano de consulta, ejecución técnica y administración de programas y proyectos en el sector agrícola, mediante acuerdos con la Organización de los Estados Americanos o con organismos y entidades nacionales, interamericanos o internacionales”².

De esta forma, el IICA es una entidad de servicio, constituida para contribuir al desarrollo general de América Latina y del Caribe a través de sus acciones en el campo del desarrollo rural.

El IICA concibe el desarrollo rural “. . . como un proceso autosostenido dirigido a lograr niveles crecientes en los ingresos por habitante de las áreas rurales, en la distribución equitativa de los ingresos entre los susodichos habitantes, y en la participación que éstos tienen en las decisiones que les competen, respecto a tales áreas. El concepto de desarrollo rural se refiere, entonces, al proceso que, teniendo origen dentro y fuera de las áreas rurales, comprende especialmente a los habitantes de ellas, aunque no excluye su influencia sobre los niveles de desarrollo y oportunidades de los habitantes de las áreas urbanas. Las áreas rurales enmarcan fundamentalmente, por tanto, a los destinatarios principales del desarrollo rural.

El concepto que el IICA presenta, pone el énfasis en el hombre como destinatario directo de las acciones y se basa en su concepción humanista del desarrollo, en la cual el crecimiento económico, la salud económica y financiera de un país y su nivel tecnológico no tienen valor por sí mismos adquiriéndolo sola-

1. IICA, Documentos Fundamentales, Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Reglamentos de la Junta Interamericana de Agricultura, del Comité Ejecutivo y de la Dirección General. Capítulo I, artículo 3. Serie “Documentos Oficiales” No. 22. San José, Costa Rica. 1981.

2. Ibid: Capítulo 1, artículo 4.

mente en relación directa a la proporción de la población que se beneficia y participa de tal evolución”³.

1.2 EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL VIA LA COOPERACION TECNICA PARTICIPATIVA Y RECIPROCA⁴

Para el logro de sus fines, el Instituto enmarca sus actividades dentro de una estrategia básica de fortalecimiento institucional, entendido éste como el fortalecimiento de los sistemas institucionales, que comprenden “. . . las entidades interesadas en la promoción del avance de la agricultura y del mejoramiento de la vida rural”⁵. En este sentido, las entidades u organismos públicos que son objeto de la acción de fortalecimiento no son considerados como entes aislados sino como componentes de un sistema institucional.

Concordante con su estrategia básica de fortalecimiento institucional, el IICA sigue un enfoque de “cooperación técnica” cualitativamente diferente a aquella concepción de “asistencia técnica” cuya misión fundamental es la de proveer a los países en vías de desarrollo ciertos insumos científicos y tecnológicos, así como modelos institucionales que hubieren mostrado su utilidad y beneficio en las llamadas áreas desarrolladas del mundo. El supuesto implícito en dicha “asistencia técnica” es que, mediante la adopción masiva de esos conocimientos, es posible reproducir en países en vías de desarrollo procesos llevados a cabo en países en los que fueron generados. El problema fundamental de esta concepción es la inoperancia de los modelos y de gran parte de la tecnología que se pretende difundir, en las circunstancias de los países latinoamericanos.

Los países reconocen que el camino de la transformación social y económica no puede depender, ni

basarse exclusivamente, en modelos que han nacido en los países desarrollados. Es por ello que el IICA ha llegado al concepto de “cooperación técnica participativa y recíproca”, el cual implica que la acción internacional debe contribuir al desarrollo de un nivel adecuado de autosuficiencia de cada país y sus instituciones; haciendo posible el mantenimiento de una acción sostenida y eficaz, que permita crear las condiciones internas para hacer un mejor uso de dicha cooperación.

La cooperación técnica participativa es particularmente útil para los países, en la medida en que al elaborar, con sus técnicos y en sus instituciones, los instrumentos que ofrezcan soluciones a problemas concretos, se propiciará el desarrollo de una capacidad nacional permanente.

Es con base en estas consideraciones que el fortalecimiento institucional dentro de un principio de cooperación técnica recíproca y participativa fue adoptado como estrategia básica de operación del Instituto. Este enfoque del IICA sobre la cooperación técnica permite, en la medida en que se desarrollan las capacidades nacionales, establecer un mayor nivel de especialización de la acción del organismo internacional, lo cual redundará en un mayor grado de excelencia en el ofrecimiento de servicios de mayor calidad y consistencia técnica, a sus países miembros.

1.3 CARACTERISTICAS DE LAS FUNCIONES DEL IICA

Dentro de la evolución del Instituto, un hecho relevante lo constituyó la aprobación del Plan General. En este documento se define que toda acción del IICA es: **multinacional**, en el sentido de que sus efectos son de utilidad para varios países; **complementaria**, en los casos en que los Estados Miembros solicitan cooperación técnica para capacitar personal que posteriormente asuma estas actividades; **temporal**, ya que al haber alcanzado sus objetivos y plazos debe ser reconsiderada antes de iniciar nuevas acciones; de **apoyo**, a los organismos nacionales vinculados al desarrollo agrícola y bienestar rural para su fortalecimiento institucional; **específica**, de manera que se concrete en programas definidos; **receptiva y flexible**, de acuerdo a las necesidades de los Estados Miembros; y finalmente **innovadora**, al contribuir con ideas, métodos, modelos y prácticas que abran nuevas alternativas.

-
3. IICA, Marco de Referencia Conceptual para el Desarrollo Rural (p-14-15). Serie “Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos”. No. 241, San José, Costa Rica. 1981.
 4. Esta sección está basada en el Mensaje del Director General ante la Decimonovena Reunión Anual de la Junta Directiva del IICA. p. 2-6. México. 1980.
 5. IICA, Plan General p. 6 Serie Documentos Oficiales No. 1. San José, Costa Rica. 1970.

CAPITULO 2

LOS PROYECTOS MULTIZONALES COMO INSTRUMENTOS DE LA ACCION MULTINACIONAL DEL IICA ⁶

El Plan General y el Plan Indicativo de Mediano Plazo son dos documentos que han regido las acciones del IICA durante gran parte de la última década. En lo referente a las características funcionales del Instituto, el Plan General indica que la acción debe ser multinacional, o sea que "El IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que sean de utilidad para varios de los países americanos y que no sean ejecutables con ventaja por los países en forma individual"⁷.

En igual forma, este postulado es recogido por el Plan Indicativo de Mediano Plazo el cual puntualiza que las acciones del Instituto a nivel de país son consistentes con la dimensión multinacional. Al respecto señala que "... el IICA debe concentrar su acción en aquellas actividades que puedan tener valor regional aunque se ejecuten en un determinado Estado Miembro"⁸.

La acción multinacional del IICA se ha venido operativizando con base en un tipo de proyecto de cooperación con los Estados Miembros que se le identifica como "proyecto multinacional". A través de este tipo de proyectos es posible actuar sobre problemas específicos que son comunes a varios países, dentro de una conceptualización de carácter hemisférico o regional.

2.1 CONCEPTO DE PROYECTO MULTIZONAL

La experiencia del IICA con los proyectos multinacionales se remonta por lo menos tres décadas atrás, período durante el cual el concepto ha evolucionado tomando diferentes modalidades de operación. De esta forma, se inicia la década actual con la institucionalización del concepto "proyecto multizonal", a través de la creación de la Dirección de Proyectos Multizonales. Esta nueva unidad operativa asume la responsabilidad de sistematizar la experiencia de muchos años y capitalizarla en los proyectos multizonales como instrumentos de la acción multinacional del IICA.

Es así que se llega a un concepto multidimensional de Proyecto Multizonal. Por un lado se le ve como un conjunto de actividades específicas integradas por objetivos de diferentes niveles, con una estrategia de operación definida, que responde a problemas comunes a varios países en más de una zona (o área) del IICA. Por otro lado, y en forma complementaria se le ve como un instrumento que operativiza la acción multinacional del IICA, dentro del contexto de la estrategia básica de fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca.

6. Este capítulo está basado en los siguientes documentos:

Torres, J. A., "Algunas consideraciones sobre proyectos multizonales". III. XXIV Reunión del Consejo de Directores del IICA, Tema II. San José, Costa Rica, 1980; y

de las Casas, P. Lizardo, "La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA". IICA, XXV Reunión del Consejo de Directores del IICA, Tema IB, pp. 9-15. San José, Costa Rica, 1981.

7. IICA, Plan General, op.cit., p. 9.

8. IICA, Plan Indicativo de Mediano Plazo, p. 69. Serie Documentos Oficiales No. 15. San José, Costa Rica. 1977.

En este sentido un proyecto multizonal se caracteriza porque:

- i) integra actividades de cooperación técnica que se realizan en varios países con base en un enfoque que les da unidad conceptual y metodológica y que permite la generación de tecnología apropiada a las necesidades de los países miembros;
- ii) concentra parte de sus recursos a las actividades de diseño de tecnología apropiada (componente-hemisférico), la que es adaptada y probada a través de actividades a nivel de país (componente-país), los cuales generan a su vez información para el mejoramiento o rediseño de dicha tecnología;
- iii) desarrolla sus actividades a través de la interacción de grupos técnicos de dos tipos, como son los de nivel central (Grupo central) y los localizados en los países (Grupos país);
- iv) fundamenta la interacción entre estos grupos técnicos en la prestación de apoyo recíproco, sustentado por una parte, en acciones a nivel de país operando a través de sus instituciones, como respuesta a problemas específicos que confrontan los técnicos nacionales; y por otra, en la construcción de la unidad conceptual y metodológica, en la documentación de experiencias y en la permanente capacitación mutua;
- v) operativiza la cooperación técnica participativa en función de dos aspectos; uno es el de apoyo técnico directo, basado en el trabajo con los técnicos nacionales enfatizando el "transferir-haciendo"; el segundo, que está fundamentado en el anterior, es el de capacitación que se brinda en aspectos concretos, enfatizando en el "aprender-haciendo".

2.2 MODALIDAD DE OPERACION DE LOS PROYECTOS MULTIZONALES

De las características antes señaladas, reviste especial importancia la que se refiere a la estructuración de las actividades que corresponden a un proyecto multizonal en dos tipos de componentes: "hemisférico" y "países". La idea básica que sustenta el enfoque de los proyectos multizonales está cimentada en la interacción entre estos dos componentes, la cual ". . . genera un proceso de realimentación que constituye un elemento fundamental en la operación de es-

tos proyectos, ya que integra dichos componentes, garantizando así que los productos a obtenerse sean apropiados a las necesidades de los países"⁹.

Otra característica importante de la modalidad de operación de los proyectos multizonales lo constituye la integración de grupos adscritos al proyecto para la realización de diferentes actividades del mismo, tanto en su componente-hemisférico como en sus componentes-país. Estos dos aspectos, junto con las actividades que corresponden a la dirección de un proyecto multizonal, constituyen elementos centrales de su modalidad de operación.

2.2.1 El componente-hemisférico de un proyecto multizonal

Para la generación de la tecnología apropiada a las necesidades de los países, el proyecto, a través de su componente-hemisférico, debe preocuparse por:

- a. analizar problemas comunes a varios países en más de una zona o área del IICA;
- b. recopilar información de diversas fuentes que ayuden a entender el problema en estudio e identificar posibles soluciones;
- c. elaborar el marco conceptual dentro del cual debe operar el proyecto;
- d. diseñar lineamientos de la metodología a seguir para ayudar a resolver los problemas en los países;
- e. generar material didáctico a ser utilizado en varios países;
- f. diseñar y establecer bases y mecanismos para la recolección, procesamiento y difusión de la información, obtenidos "sobre la marcha" del proyecto, de manera que sea posible documentar la experiencia que se va capitalizando;
- g. utilizar la experiencia acumulada a través del proyecto para capacitar técnicos de varios países.

9. Araujo, José Emilio G., "Introducción". IICA, Planificación y administración agropecuaria para el desarrollo rural, p. x. Mesa Redonda, 25a. Reunión del Consejo Técnico Consultivo. Ciudad de México, México. Septiembre, 1980.

2.2.2 Los componentes-país de un proyecto multizonal

A nivel de país, las acciones van encaminadas al desarrollo de una capacidad nacional permanente para resolver problemas específicos. Para ésto y con base en un trabajo conjunto con las instituciones y técnicos nacionales, se realizan acciones de capacitación que enfatizan el aprender-haciendo y acciones de apoyo técnico directo que enfatizan el transferir-haciendo. Ejemplos de estas acciones son:

- a. presentación y discusión de metodologías desarrolladas a través de las actividades de componente hemisférico;
- b. adaptación de metodologías a situaciones específicas del país;
- c. utilización de las metodologías ajustadas, para la solución de problemas específicos que enfrentan las instituciones nacionales;
- d. utilización de los resultados que se obtengan para promover la extensión del proyecto dentro del país a un ámbito geográfico o institucional de mayor amplitud.

2.2.3 Los grupos técnicos de un proyecto multizonal

Los especialistas adscritos a un proyecto multizonal forman dos tipos de grupos técnicos, el **Grupo Central** y los **Grupos-país**. Estos dos grupos técnicos desarrollan actividades tanto del componente-hemisférico como de los componentes-país. Sin embargo, por razones relativas al uso de recursos, la responsabilidad de las actividades de componente-hemisférico recaen principalmente en el Grupo Central y las de componente-país en los grupos con sede en los mismos.

Dentro de este contexto, es importante remarcar que el término "componente" se refiere a la naturaleza de las actividades que se realizan en los proyectos y no está específicamente asociado a la localiza-

ción de los grupos técnicos que trabajan en él. Por tanto, se dan actividades relativas al componente-hemisférico con la participación conjunta de técnicos del Grupo Central y técnicos de Grupos-país con sede en cualquiera de los países y, correspondientemente, actividades relativas al componente-país que son ejecutadas con la participación conjunta de técnicos con sede en el país respectivo, del Grupo Central y de Grupos-país ubicados en países diferentes a aquél donde se están realizando las acciones.

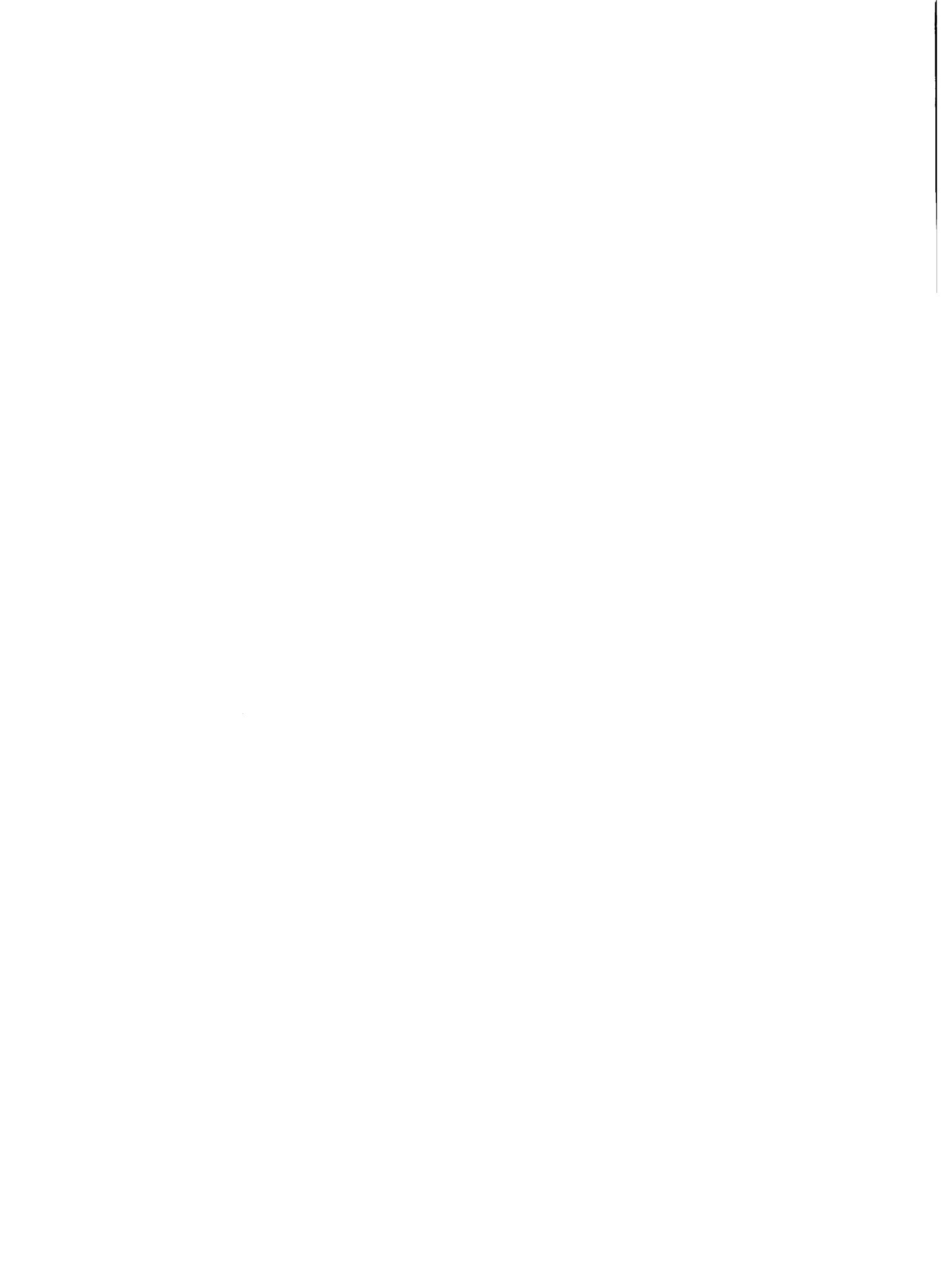
De esta forma se puede lograr un verdadero trabajo en equipo que, por las características de la modalidad de operación de los proyectos multizonales, una conscientemente teoría y práctica.

2.2.4 Las actividades de dirección de un proyecto multizonal

Las actividades de dirección de un proyecto multizonal, tienen como finalidad principal asegurar el adecuado y oportuno flujo de insumos al proyecto, así como el funcionamiento armónico de las relaciones entre sus componentes y la apropiada generación de sus productos.

En este sentido, las actividades de dirección de un proyecto multizonal, se pueden clasificar en dos tipos. Al primero corresponden fundamentalmente las actividades relativas a la operación interna del proyecto (funcionamiento), las cuales se refieren a aspectos de estrategia operativa, programación de actividades y asignación y control del uso de recursos. El segundo tipo comprende aquellas actividades relativas a la relación entre el proyecto y su medio ambiente (comportamiento), y, por tanto se refieren al mantenimiento de mecanismos de información e intercambio y al análisis de los factores externos que influyen en el desarrollo del proyecto.

Es importante señalar que la diferenciación de actividades entre relativas al funcionamiento y al comportamiento pretende únicamente destacar el énfasis de los resultados que ellas generan, ya que por su naturaleza son interdependientes y se condicionan mutuamente.



CAPITULO 3

LA DIVISION DE PLANIFICACION Y MANEJO DE PROYECTOS-PROPLAN ¹⁰

3.1 ANTECEDENTES GENERALES

La División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN), dependencia de la Dirección de Proyectos Multizonales del IICA, tiene como finalidad acrecentar y contribuir a la consolidación de la personalidad técnica del Instituto, para un mejor servicio de fortalecimiento institucional a los Estados Miembros, en el área de la **conducción (planificación y administración) del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural**. Con dicha finalidad se asignó a PROPLAN la tarea de:

- i) rescatar e integrar las experiencias derivadas de los esfuerzos que ha venido realizando el IICA en tal sentido, a través de sus proyectos tanto multinacionales como nacionales;
- ii) ejercer la dirección de los proyectos multizonales comprendidos en el área de referencia, a fin de que ellos se constituyan en elementos dinamizadores de la acción del Instituto en dichos campos, a través de la generación, adaptación, prueba y documentación de metodologías, marcos conceptuales y guías técnicas apropiadas a las necesidades de los países; y
- iii) utilizar los resultados de los proyectos multizonales para apoyar la definición y ejecución de otros proyectos nacionales a cargo de las oficinas del IICA en los países, contribuyendo así a

consolidar una personalidad técnica del instituto y mejorar la calidad de dicha acción.

La importancia de la labor de conducción del proceso de planificación-ejecución antes citado, que constituye el área de competencia de PROPLAN, obedece principalmente al reconocido papel central que ella tiene en relación a la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos para orientar los procesos de desarrollo agrícola y bienestar rural de sus respectivos países.

En este sentido, y de acuerdo a la estrategia básica del IICA, la acción de PROPLAN tiene como propósito central, **contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de instituciones públicas comprometidas en la orientación del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural**. Por lo tanto, deberá dirigir sus acciones específicas al **fortalecimiento de los sistemas de dirección (integración del sistema de planificación y sistema de decisiones) de dichas instituciones en sus diferentes dimensiones espaciales (local regional y nacional)**. Es importante destacar dentro de este marco de acción la concepción del desarrollo rural del IICA, la cual plantea la importancia de la participación de la población rural de escasos recursos en la toma de decisiones relativas a dicho desarrollo.

Dentro de este contexto y con base en los estudios realizados por PROPLAN, se detecta que una de las mayores deficiencias que obstaculizan la acción del Estado para orientar el proceso de desarrollo, es la limitada capacidad de la administración pública para formular y ejecutar con éxito planes, programas y proyectos para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

10. Este capítulo está basado en de las Casas, P. Lizardo, op. cit.

Las limitaciones que se manifiestan dentro del sector público en lo referente a la orientación del proceso de desarrollo, reflejan en gran parte las consecuencias de un enfoque que enfatizó la separación entre la definición de las políticas y su ejecución. En efecto, a mediados de siglo, se generalizaron esfuerzos en América Latina y el Caribe orientados a institucionalizar la planificación como tarea de gobierno y a llevar adelante "reformas administrativas" ambos con la idea central de convertir el aparato público en un ente eficiente, capaz de responder a las necesidades de desarrollo de los países. Sin embargo, el problema que confrontaron estos esfuerzos fue que se fundamentaron en una conceptualización no integrada de la acción del sector público, identificando por una parte a los planificadores con la definición de políticas y formulación de planes, y por otra, al resto de la burocracia con la tarea de ejecución de las políticas de acuerdo a lo establecido en los planes, dentro de una concepción mecanicista.

De esta forma, la mayoría de esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los del nivel local. Dentro de este mismo contexto de la problemática de la acción del sector público, se identifican una deficiente y muchas veces inexistente participación de la población de las áreas rurales en las decisiones que las afectan, así como una falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales del sector público para adaptarse a situaciones cambiantes.

3.2 UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

Para enfrentar la problemática planteada, PROPLAN desarrolla sus actividades de acuerdo a una estrategia de **fortalecimiento de los mecanismos de dirección** de las instituciones públicas cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Esta estrategia se desarrolla de acuerdo a un enfoque sustentado en:

- i) la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de políticas como un sólo proceso de planificación-ejecución, en cuya conducción se integran el análisis y definición de políticas estratégicas y operativas y el manejo de programas y proyectos;
- ii) el rediseño del papel del sistema de dirección en los niveles local, regional y nacional, ya que los mecanismos que aquel utiliza para conducir el proceso de planificación-ejecución, si bien adquieren características propias según el nivel espacial en el que operan, forman un todo integral de manera que cualquier acción parcial sería insuficiente;
- iii) la readecuación de las relaciones del sector público con el sector no público, de tal manera que se incorpore la participación activa de la población rural en la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural; este es un elemento esencial, tanto para la captación de las demandas reales como para la generación de una respuesta eficaz.

El propósito fundamental de las acciones de PROPLAN, dentro de las características de este enfoque, es el de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan los bienes y servicios requeridos para el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.

3.2.1 El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural

Un aspecto importante a tomar en cuenta dentro de la acción del sector público para el desarrollo agrícola y bienestar rural de los países, es la articulación que debe existir entre la definición y la ejecución de sus políticas. El concebir la integración de estos aspectos en un solo proceso de planificación-ejecución, da sentido de continuidad a la acción del gobierno y facilita que las decisiones estratégicas y operativas sean consistentes entre sí y que, al ejecutarse, permitan una mayor eficiencia en el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, los instrumentos que se emplean para la definición de políticas, deben considerarse en forma explícita las necesidades de su ejecución y el seguimiento que debe hacerse. Esto con el fin de contar con información que permita el análisis permanente de la ejecución y su impacto en el desarrollo agrícola y bienestar rural, para plantear en forma oportuna los ajustes o reformulaciones que se requieran.

Por ello, la conducción de ese proceso de planificación-ejecución de políticas debe tomar en cuenta todas las acciones que se realizan para implementar

las decisiones, a fin de velar por la consistencia que estas acciones deben de tener con dichas definiciones. Debido a la existencia de varias instituciones vinculadas con la ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, la coordinación de sus acciones es un aspecto importante a tener en cuenta para la conducción de dicho proceso, no sólo durante la ejecución, sino desde la definición de las acciones a realizar.

Es por esto que, como un aspecto fundamental del enfoque, se considera que **el proceso de ejecución no debería ser separable del proceso de planificación ni para propósitos analíticos**; ya que la dinámica de las relaciones de interdependencia de sus diferentes actividades, constituye la esencia de la acción del sector público en el proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural.

Para plantear la naturaleza de los procesos de planificación y ejecución se parte del hecho que el gobierno, a través del análisis de la realidad socio-económica y política, define la realización de acciones directas e induce la realización de otras que afectan dicha realidad, con la finalidad de alcanzar determinados objetivos en los que se enmarca la política de desarrollo de cada país.

Si como base de identificación se toman en cuenta las características esenciales y los productos que generan cada uno de estos procesos, se puede definir el **proceso de planificación** como un proceso continuo de **producción de políticas**¹¹, que integra el análisis de políticas con la toma de decisiones y al **de ejecución** como un proceso continuo de **realización de acciones específicas**¹² a cargo del sector público para la generación de bienes y servicios.

Redefinir los procesos de planificación y ejecución como un sólo proceso, permite disponer de una visión integrada de la acción del sector público para orientar el desarrollo agrícola y bienestar rural, de

acuerdo a su posición ideológico-política (posición doctrinaria del Gobierno) y a la realidad económico-social y política de cada país.

El proceso de planificación-ejecución de políticas está caracterizado, como todo proceso social, por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en cuatro etapas identificadas como las de **formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación**. Estas cuatro etapas son analíticamente separables pero en la práctica sus actividades son continuas, llegando a conformar procesos interdependientes que dan de esta manera el sentido de continuidad que debe caracterizar a la acción del sector público.

Las conclusiones que sustentan este enfoque **integrado de los procesos de planificación y ejecución** fueron originadas en el análisis del IICA sobre el proceso de planificación agrario en veintitrés países de América Latina y el Caribe. En este estudio se constató la conveniencia de agrupar las actividades del **proceso de planificación** en tres etapas: **formulación, instrumentación de la ejecución y control/evaluación**. Luego, los estudios realizados sobre el proceso de ejecución hicieron evidente la necesidad de articularlo al proceso de planificación, para poder analizar la "acción del Gobierno" como orientadora del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural. Esto llevó a concluir que dentro del **proceso de ejecución** podrían diferenciarse a su vez tres etapas: **instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación**.

Esto obedece a que los estudios mencionados mostraron que existe un conjunto de actividades comunes a los procesos de planificación y ejecución que eran visualizados en forma aislada. No obstante es esencial concebirlas en forma integrada, para comprender la consistencia y continuidad de la acción del sector público. Estas actividades se agrupan en las eta-

11. El término "políticas" es usado en un contexto general para caracterizar los productos de los diferentes tipos de decisiones que toma el gobierno. Estas decisiones se pueden agrupar de acuerdo a su naturaleza en decisiones de orientación o estratégicas, que corresponden a las políticas que generalmente se identifican como globales y sectoriales, y en decisiones operativas que se refieren a las medidas de política y a las acciones específicas. Las decisiones de este segundo tipo generan obligación de ejecutar algo y generalmente corresponden a programas y proyectos.

12. Las acciones específicas son parte de los programas y proyectos que se ejecutan dentro de los períodos pre-

supuestales. Se refieren a las actividades de producción, apoyo y regulación que realiza en forma directa el gobierno a través de las organizaciones que constituyen la administración pública. Las actividades de producción son aquellas que se realizan como parte de los procesos de generación de los productos que desea la organización. Las actividades de apoyo se refieren principalmente a las transacciones que se realizan con el ambiente de la organización para obtener los insumos necesarios y entregar los productos generados. Las actividades de regulación son aquellas destinadas a propiciar y mantener dentro de un esquema normativo determinado, tanto la conducta de los diversos elementos integrantes de la organización, como la naturaleza de las interrelaciones de éstos con el medio ambiente.

pas de instrumentación de la ejecución y de control/evaluación. El papel de estas dos etapas es articular la formulación y la realización de acciones integrando a su vez, los procesos de planificación y ejecución. Para cumplir con este papel se requiere una acción conjunta de sus principales actores, afectándose la naturaleza e inclusive los instrumentos que en ellos se emplean, replanteando el contenido y forma de operar tradicional. No se trata de una simple unión conceptual sino que también se la define en términos teórico-prácticos. Esta articulación es fundamental para alterar positivamente la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas involucradas al desarrollo rural y, por ende, el papel del gobierno como orientador del proceso de desarrollo. La figura a continuación muestra la relación entre las etapas y los procesos mencionados.

Dentro de la conceptualización integrada del proceso de planificación-ejecución, puede indicarse que cada una de las etapas antes descritas tiene una finalidad esencial que la identifica como tal.

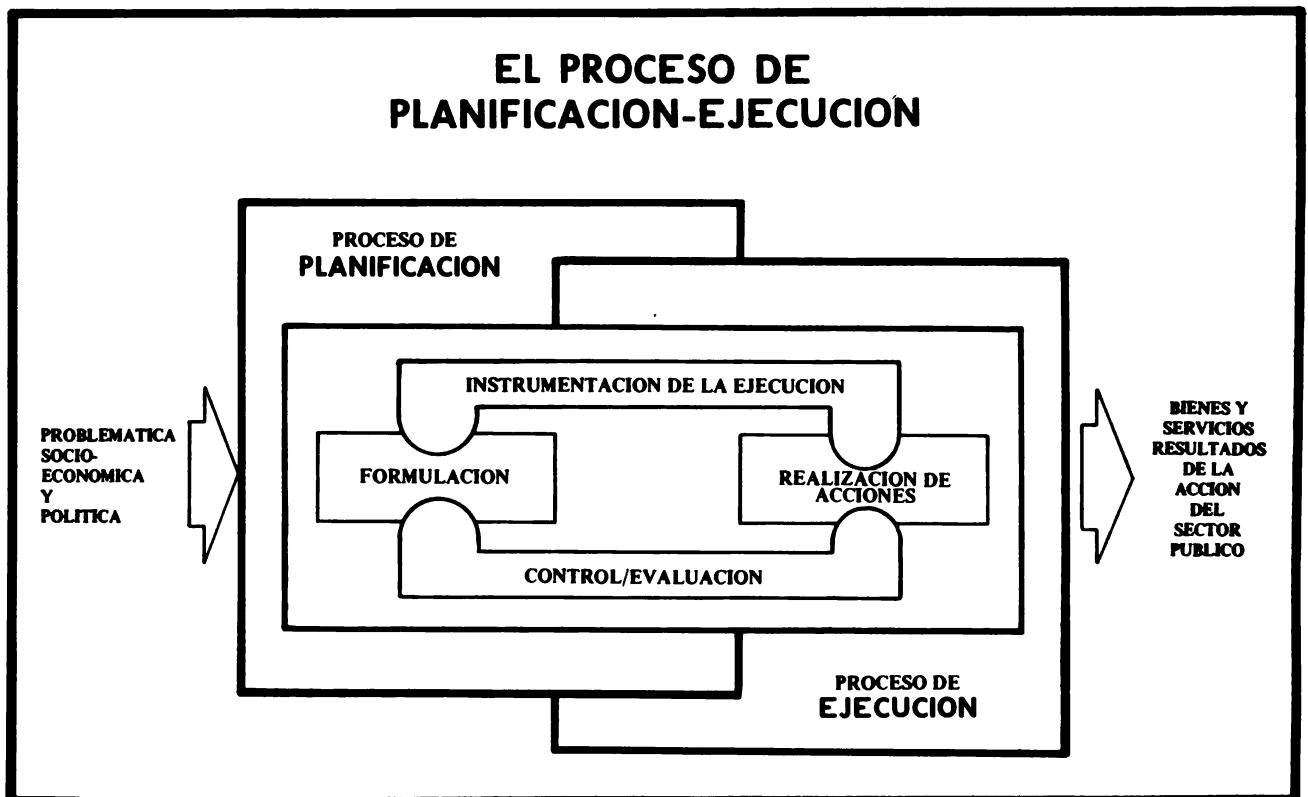
De esta forma, la etapa de formulación comprende fundamentalmente la generación de políticas estratégicas y operativas para actuar sobre la problemática económico-social y política.

La instrumentación de la ejecución, comprende la especificación de medidas de las políticas formuladas, la definición y especificación de medidas para corregir situaciones coyunturales y llevar a cabo los ajustes recomendados en la etapa de control/evaluación, así como la correspondiente asignación de recursos y responsabilidades requeridas para llevar a cabo las medidas específicas.

La etapa de realización de acciones se concentra en la provisión de insumos internos y su transformación en bienes y servicios, así como la entrega de los mismos como resultado de la acción del sector público.

Finalmente, la etapa de control/evaluación, se identifica con el seguimiento, evaluación de realizaciones y su impacto y con la definición de medidas correctivas.

Con base en el análisis del proceso de planificación-ejecución y considerando la problemática planteada en la sección anterior, se concluyó que la acción del PROPLAN debería basarse en una redefinición de los enfoques tradicionales sobre la planificación y ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bio-



nestar rural. Esta redefinición debería tener en cuenta tanto la necesaria interdependencia de las diferentes actividades que los caracterizan, como la necesidad de alejarse de dos consideraciones centrales que estuvieron presentes en la conceptualización de estos procesos durante las dos últimas décadas en América Latina y el Caribe.

Una de esas consideraciones del "enfoque tradicional" está inmersa en la doctrina en la que se basaron la institucionalización de la planificación en América Latina y el Caribe y las reformas de la administración pública. La misma se refiere a la separación entre la definición de la política, identificada como la tarea central de un grupo de profesionales llamados planificadores, y la ejecución de dicha política, a cargo de una burocracia mecanicista.

La otra consideración se refiere a una visión de la planificación como actividad exclusiva de los planificadores, quienes vieron su papel como el de agentes de cambio social, sin considerar en toda su dimensión la posición ideológica de los grupos que detentaban el poder de decisión, ni los planteamientos de aquellos grupos que serían afectados por las decisiones que se llegaran a tomar. De esta forma, la mayoría de esfuerzos en planificación se centraron en la elaboración de "documentos-plan" o "planes-libro" excesivamente detallados en lo que según ellos "debería ser", pero con poca viabilidad socio-económica y, sobre todo, con poca viabilidad política.

En este sentido, se puede afirmar que al identificar la labor de los planificadores únicamente con la definición de la política, se reduce su acción a algunos aspectos de lo que anteriormente se ha indicado como etapa de formulación. Consecuentemente, al identificar las tareas del resto de la burocracia únicamente con la implementación de decisiones aprobadas al definir la política, se reduce su labor a lo que se ha definido como "realización de acciones". Por ello se considera que la concepción tradicional a que se hace referencia, ha tenido implicancias serias en la desarticulación que se aprecia en la práctica entre la definición de políticas y las acciones que comprenden su ejecución, lo cual ha incidido negativamente en la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos.

Por otro lado la articulación de la definición con la ejecución de la política resalta la importancia que se debe dar a las relaciones con los sectores no públicos, en función del grado de participación que permita el marco doctrinario de cada gobierno. Los sistemas económico-políticos prevaletentes en América Latina y el Caribe, determinan que la concertación de la política de desarrollo en sus diferentes niveles con los sectores no-públicos e inclusive al interior

del sector público sea un aspecto que tiene un papel preponderante en la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos.

Por lo anterior, se concluye que es necesario conceptualizar la acción de los gobiernos como un solo proceso de planificación-ejecución que involucra el análisis, el planteamiento de alternativas (considera concertación al interior del sector público y con sectores no-públicos), la toma de decisión y la realización de acciones. Esta concepción permite dar una visión integrada (sector público/sector no-público) y articulada (formulación/realización de acciones) a la acción del sector público para orientar el proceso de desarrollo de sus respectivos países.

Es importante resaltar que detrás de este planteamiento hay un cambio de énfasis, en lo que tradicionalmente se ha conceptualizado como contenido del proceso de planificación. Por ello, las acciones de PROPLAN tienden a disminuir la importancia relativa de los conceptos que sustentan un enfoque exclusivamente preocupado por la racionalización de las decisiones estratégicas, para fortalecer otro que plantea además una preocupación por la "calidad de la acción".

Esto implica un mayor acercamiento al desarrollo de trabajos compartidos con los técnicos responsables de la realización de acciones específicas; en igual forma implica una preocupación por las relaciones de ellos con otros grupos del sector público que detenta el poder de decisión y con aquellos grupos no-públicos que serán afectados por las decisiones que se tomen. Asimismo, implica orientar los desarrollos conceptuales e instrumentos técnicos de planificación y administración sobre la base de las demandas que surgen de la realización de dichas acciones, a fin de que la generación de tecnología responda a tales necesidades. Por otra parte, se busca otorgar mayor importancia a los procesos que se dan para la generación de determinados productos (los cuales necesariamente involucran a los responsables de tomar decisiones y llevarlas a la práctica), que a los propios productos o a las técnicas que se emplean en su generación.

3.2.2 El sistema de dirección y la conducción del proceso de planificación-ejecución

El ámbito de acción de PROPLAN es definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organismos públicos cuyo objetivo primordial es el

desarrollo agrícola y bienestar de la población rural¹³. En este sentido, ese conjunto de organismos públicos es considerado como un **sistema abierto**, o sea que sus componentes mantienen una interacción compleja con el ambiente del sistema. Este ambiente se refiere a la realidad socio-económica y política de un país sobre la cual dicho sistema actúa, formando a la vez parte de ella.

Los componentes del sistema así identificado, están definidos por cuatro grupos de actividades que tienen finalidades específicas y dan lugar a la conformación de sistemas subordinados. Estos grupos de actividades son: **producción, apoyo, regulación y dirección**; los cuales conforman respectivamente cuatro sistemas de igual denominación que, en conjunto, constituyen el sistema principal. Es importante señalar que aunque pueden ser diferenciados, los cuatro sistemas subordinados carecen de sentido particular, ya que las actividades específicas que los conforman se derivan de la acción comprensiva del sistema principal; explicitada, en el presente caso, en **políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural**.

Dentro del enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN, se concibe que el **sistema de dirección** tiene como finalidad llevar a cabo la **dirección o conducción de las acciones del sistema principal en su conjunto**, lo cual implica la determinación del funcionamiento y comportamiento de los demás sistemas subordinados. Por esto, el enfoque aquí presentado enfatiza el fortalecimiento del sistema de dirección, como medio para lograr un impacto global en el sistema principal. Dado que la acción de este sistema se manifiesta a través del proceso de planificación-ejecución de las políticas, se ha establecido que la ac-

ción de fortalecimiento debe producirse sobre los **mecanismos que concretan la conducción** de dicho proceso. Estos han sido definidos como "mecanismos de dirección".

La conducción del proceso de planificación-ejecución está fundamentado en dos elementos que determinan las características de los productos de dicho proceso. Estos elementos son el proceso de **análisis de políticas** y el de **toma de decisiones**, los cuales caracterizan respectivamente las actividades que conforman los sistemas de planificación y toma de decisiones. Es por ello que se conceptualiza el **sistema de dirección** como **integrado por los sistemas de planificación y toma de decisiones**. Esta integración va más allá de una relación de agregación ya que comprende la interrelación compleja entre ambos sistemas.

La figura de la pág. 17 es una representación gráfica de la relación entre los conceptos presentados, resaltando que la orientación del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural se realiza a través de la participación de todos los organismos públicos cuya acción se integra en el proceso de planificación-ejecución. En este contexto, **corresponde al sistema de dirección la conducción del proceso de planificación-ejecución**.

Para lograr su finalidad, **corresponde al sistema de dirección desarrollar un conjunto de funciones** como son: i) la caracterización e interpretación de la problemática socio-económica y política; ii) el establecimiento de objetivos y estrategias; iii) la definición de políticas estratégicas y operativas; iv) la definición de la organización institucional; v) la programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; vi) la coordinación de los esfuerzos institucionales; vii) el seguimiento de la realización de acciones específicas y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socio-económica y política; y viii) la evaluación de realizaciones y de su impacto.

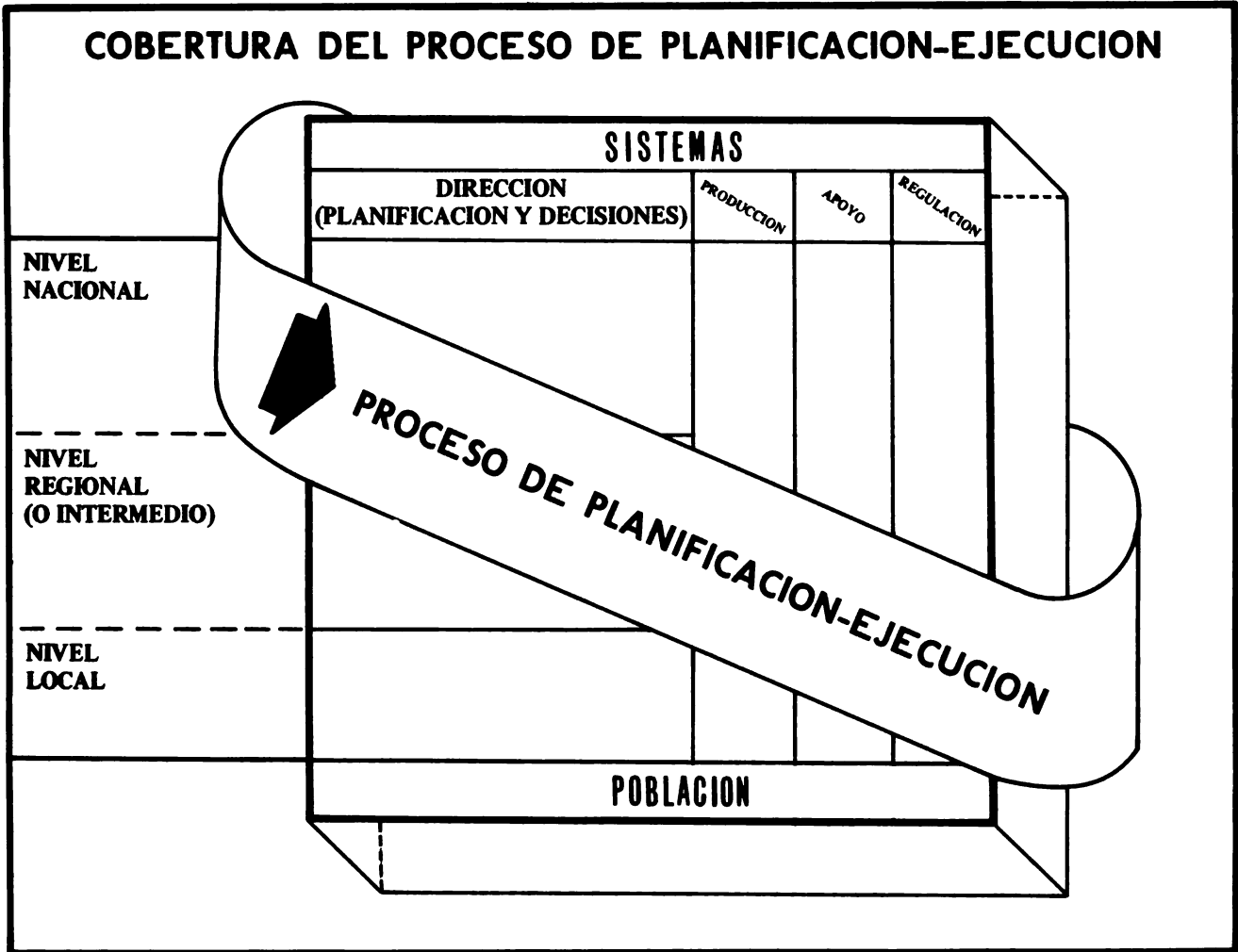
Es el cumplimiento de estas funciones lo que define las **actividades correspondientes al sistema de dirección**, las cuales pueden adoptar formas y contenidos particulares en cada país; o sea que pueden variar de acuerdo a las características y papel que desempeña cada sector público, en cada uno de sus niveles espaciales de operación. Cada una de estas **actividades de dirección** implican acciones de análisis (caracterización e interpretación de problemas y definición de alternativas de solución), de asesoramiento (planteamiento de alternativas de decisión) y de toma de decisión, todas ellas objetivadas por la correspondiente realización de acciones específicas.

13. En esta definición se ha utilizado como instrumento teórico el enfoque de sistema para la interpretación de organizaciones.

Aunque la literatura sobre el enfoque de sistemas aplicado a la teoría de organización alcanza enormes proporciones, es conveniente hacer referencia a conceptos mayormente generalizados.

En este sentido, el concepto de sistemas se refiere a un complejo organizado de partes o componentes que se interrelacionan para el logro de un objetivo común, a través de un conjunto de productos generados mediante procesos particulares dentro de límites que constituyen la frontera del sistema.

Las partes o componentes del sistema definen otros elementos de menor complejidad y se derivan del análisis de las funciones que el sistema principal debe realizar en forma permanente para lograr su objetivo. La definición de los sistemas subordinados dependerá del objetivo que se persiga con el análisis del sistema y es por eso que, en algunos casos se presentan categorizaciones diversas para explicitar un mismo sistema.



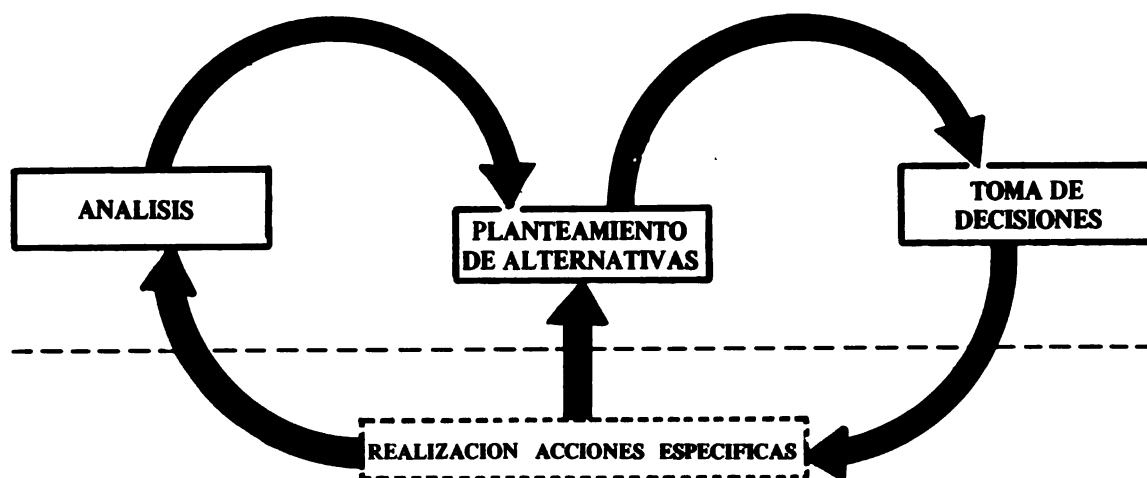
Este conjunto de acciones (análisis, asesoramiento y toma de decisión) y las correspondientes interrelaciones que se dan entre ellas y con la “realización de acciones específicas”, para cada una de las actividades de dirección, dentro de un contexto organizacional determinado, constituyen los “mecanismos de dirección” que opera el sistema de dirección para conducir el proceso de planificación-ejecución. Una síntesis de lo anterior se ilustra en el gráfico de la página 14.

Es así como el enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN plantea el fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución en sus diferentes dimensiones espaciales, como un aspecto esencial para contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas que generan los bienes y servicios requeridos para el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural de América Latina y el Caribe.

3.2.3 Las relaciones entre el sector público y la población rural para la conducción del proceso de planificación-ejecución

Aunque la labor de fortalecimiento antes citada se dirige a las diferentes dimensiones espaciales en que operan las organizaciones públicas (nacional, regional y local), el enfoque que se describe plantea además una estrategia que, poniendo énfasis en los mecanismos de dirección de nivel regional o intermedio y local, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes al nivel nacional. De esta forma, se pretende lograr que el proceso de planificación-ejecución fluya en forma integral e integrada a través de los diferentes niveles, de manera tal que generen mejoras apreciables en la eficiencia y eficacia de las acciones del sector público en el ámbito rural.

MECANISMOS DE DIRECCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION



CONJUNTO DE ACCIONES DE ANALISIS, PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS Y TOMA DE DECISION, Y LAS CORRESPONDIENTES INTERRELACIONES QUE SE DAN ENTRE ELLAS CON LA REALIZACION DE ACCIONES ESPECIFICAS PARA CADA UNA DE LAS ACTIVIDADES DE DIRECCION DENTRO DE UN CONTEXTO ORGANIZACIONAL DETERMINADO

“LAS ACTIVIDADES DE DIRECCION Y LOS RESPECTIVOS MECANISMOS SON PARTICULARES PARA CADA PAIS Y PARA CADA UNO DE LOS NIVELES ESPACIALES DE OPERACION”

La estrategia esbozada anteriormente, parte de considerar que es en el nivel local donde se generan las demandas de la población a la cual se pretende atender a través de programas de desarrollo rural. Por lo tanto, al enfatizar acciones de fortalecimiento a este nivel, se pretende lograr que a través de la **participación activa de la población rural** en la conducción del proceso de planificación-ejecución, se incremente la posibilidad de obtener mejoras sustanciales en el desempeño de las acciones del sector público.

Por ello las acciones que se desarrollen dentro de este marco, se deben orientar a fortalecer mecanismos que permitan que la interpretación de la problemática, el planteamiento de alternativas de acción, la toma de decisiones, así como su puesta en práctica, se den a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones del ámbito rural. Sólo de esta forma se podrán obtener soluciones apropiadas,

ya que se generarían a través de una nueva dinámica que, con base en estas interacciones, permitiría incorporar correctivos sociales a un sistema de dirección que, por ser estatal, generalmente tiende a mostrar un estilo tecnocrático. En este sentido, se podría lograr que tanto dirigentes de las organizaciones rurales como empleados del sector público desarrollen mecanismos que permitan su reeducación dentro de esa nueva dinámica económico-social y política que se genere.

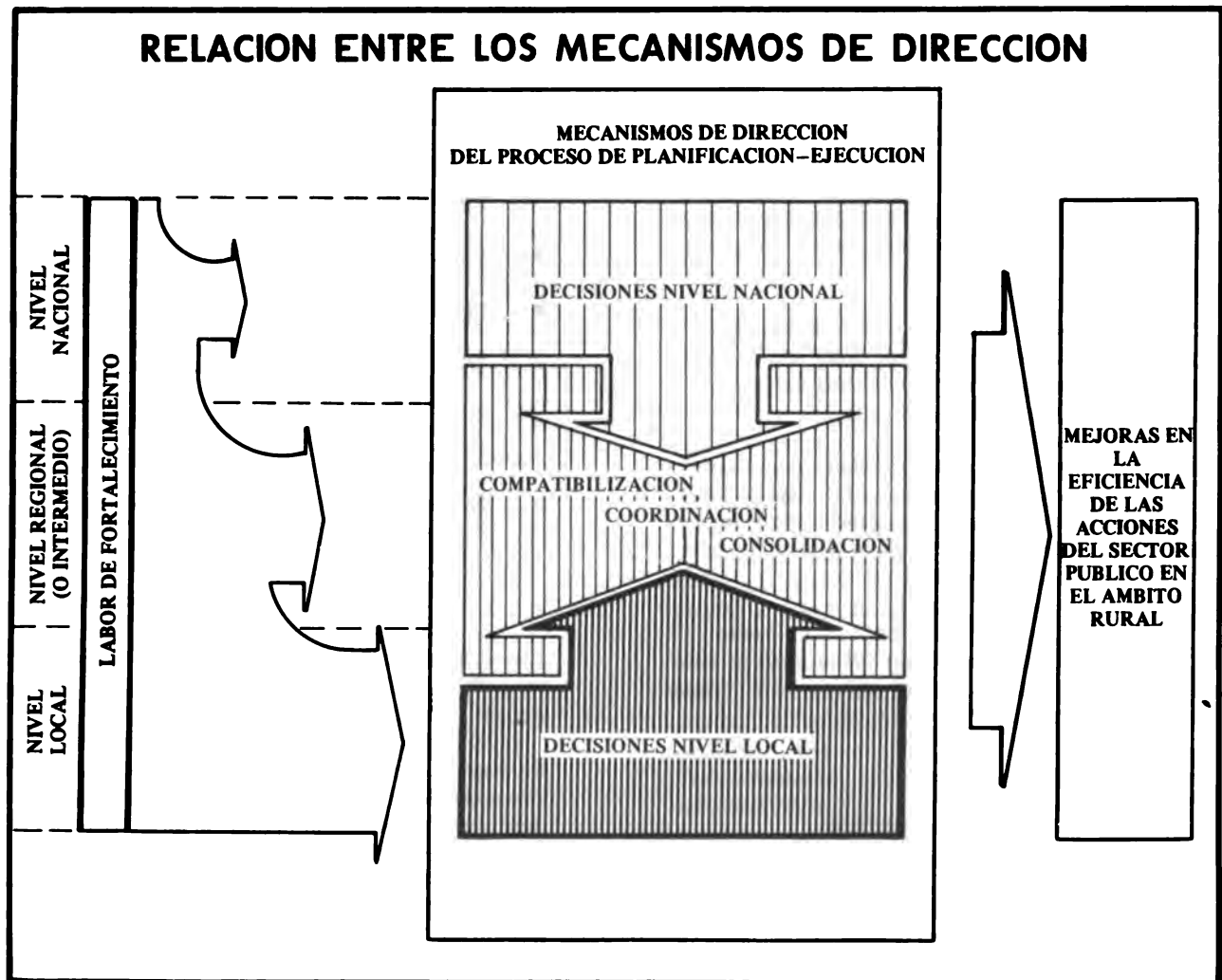
Esto implica un mayor acercamiento al desarrollo de **trabajos compartidos con los técnicos responsables de la realización de acciones específicas**; en igual forma implica una preocupación por las relaciones de ellos con grupos del sector público que detentan el poder de decisión y con aquellos grupos no-públicos que serán afectados por las decisiones que se tomen.

Es importante señalar que para corregir las deficiencias del modelo de estructura organizacional vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo, bastante generalizado en América Latina y el Caribe, no se está proponiendo otro modelo que simplemente invierte la direccionalidad del flujo de las decisiones. De hecho, en el enfoque que se describe, hay un reconocimiento de las diferencias básicas inherentes al papel que cumple el sistema de dirección en los diferentes niveles espaciales en que opera.

De esta forma, mediante la estrategia de enfatizar el fortalecimiento de los mecanismos de dirección del nivel local en la forma esbozada anteriormente, se considera que generará un flujo ascendente de decisiones que requerirá ser armonizado con el flujo descendente de orientaciones provenientes del nivel nacio-

nal. Esta compatibilización de las dinámicas ascendentes y descendentes será posible si se define un nivel intermedio de operación del sistema de dirección, cuyos mecanismos pongan énfasis en la compatibilización, coordinación y consolidación de ambos flujos. El siguiente gráfico muestra la relación entre los mecanismos de dirección en los distintos niveles espaciales.

Finalmente, es importante destacar que si bien al presentar este enfoque se ha supuesto que la operación de los mecanismos de dirección se manifiestan en tres niveles espaciales, ello se ha debido al interés de cubrir el mayor grado de complejidad posible. No obstante se reconoce que los mecanismos de dirección del nivel intermedio no deberán necesariamente darse en divisiones organizativas de tipo regional, ya que ello dependerá de las características de cada país.



3.3 AREAS TEMATICAS DEL TRABAJO DE PROPLAN

Para operativizar la estrategia de fortalecimiento de los mecanismos operados por el sistema de dirección, dentro del enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN, se han establecido como áreas de trabajo una serie de temas clasificados en dos grupos: básicos y específicos, los cuales constituyen el marco de acción de PROPLAN dentro de su área de competencia.

3.3.1 Areas temáticas básicas

Estas sirven de marco de referencia para las áreas específicas y se refieren a aspectos globales de la conducción del proceso de planificación-ejecución. Los trabajos de PROPLAN sobre estos temas básicos tienen por finalidad contribuir a construir la unidad conceptual y metodológica de las acciones del IICA en este campo. Siguiendo un ordenamiento de mayor a menor amplitud, en términos de su cobertura temática, estas áreas básicas son las siguientes:

- El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, como integrador de las acciones que realiza el sector público y su articulación con las del sector no-público.
- El sistema de dirección, como encargado de la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- El proceso de análisis de políticas, como sustento técnico para las decisiones estratégicas y operativas, en el contexto del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- El sistema de información, como elemento de apoyo para la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

3.3.2 Areas temáticas específicas

El sustento teórico-práctico para la definición de los temas específicos está dado por los mecanismos de dirección que se han identificado en los países como temas en los que requieren apoyo del IICA. De es-

ta forma, la finalidad de estos temas específicos es la de precisar las metodologías que permitan apoyar los trabajos de fortalecimiento de los mecanismos de dirección de las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, en sus diferentes niveles administrativo-espaciales (local, regional o intermedio y nacional). De acuerdo a lo anterior, estos temas se han especificado en términos de grupos de actividades con características propias que conlleva la operación de los mecanismos de dirección:

- Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política, en relación al desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.
- Identificación del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas orientados al desarrollo agrícola y bienestar rural.
- Definición de políticas estratégicas y operativas.
- Elaboración de planes y programas de desarrollo.
- Identificación, preparación y priorización de proyectos.
- Elaboración de planes y programas operativos.
- Manejo de programas y proyectos.
- Diseño de la organización institucional.
- Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional.
- Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.

3.4 LA MODALIDAD DE OPERACION DE PROPLAN

De acuerdo a la estructura organizativa del IICA, las responsabilidades de PROPLAN como parte de la Dirección de Proyectos Multizonales comprenden dos aspectos centrales. El primero es el de contribuir a desarrollar un subsistema que fortalezca la personalidad técnica del Instituto en el área de acción en que se desenvuelve PROPLAN, y el segundo, comprende la dirección de los proyectos multizonales dentro de su ámbito de acción. Es importante destacar que estos

dos aspectos, aunque son complementarios y están contenidos dentro de una unidad conceptual y metodológica, tienen también características específicas.

El primer aspecto tiene como propósito contribuir, a través de la experiencia de los proyectos, a la generación de enfoques alternativos que orienten la acción de cooperación del IICA a los países miembros, en el área de conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Por su parte, el segundo aspecto tiene como finalidad asegurar que los proyectos multizonales, dentro del ámbito de acción de PROPLAN, se desarrollen de acuerdo a los términos de los convenios y la doctrina y política institucional del IICA.

Las actividades que desarrolla PROPLAN, referidas a los dos aspectos antes citados, son conducidas a través de la función de dirección de los proyectos multizonales a su cargo. El ejercicio de esta función tiene como finalidad principal asegurar el funcionamiento armónico de las relaciones entre los componentes y recursos de los proyectos, el adecuado y oportuno flujo de insumos para los mismos, así como la apropiada generación de productos a fin de que se cumplan los objetivos de los proyectos y se generen aportes al acervo técnico institucional.

Siguiendo el criterio de clasificación de las actividades de dirección de un proyecto multizonal¹⁴, las correspondientes a los proyectos que son competencia de PROPLAN se han clasificado en dos grupos, unas relativas al funcionamiento u operación de los proyectos y otras al comportamiento de los mismos. Las primeras tienen un énfasis en las relaciones al interior de PROPLAN y la inserción de esta unidad dentro de los mecanismos de dirección del IICA. Las actividades relativas al comportamiento, se fundamentan en la relación entre los proyectos a cargo de PROPLAN y su medio ambiente técnico-científico, el cual está relacionado con la acción del IICA en los países miembros y con sus relaciones con otros organismos afines.

De acuerdo a los términos anteriores, el cumplimiento de la función de dirección que ejerce PROPLAN comprende la realización de las siguientes actividades:

- Relativas al funcionamiento de los proyectos:
 - definición y revisión de la estrategia;

14. Ver "Las actividades de dirección de un proyecto multizonal". Acápites 2.2.4 del presente documento.

- definición y revisión de los mecanismos para operativizar la estrategia;
- programación de las actividades y del uso de recursos;
- localización de los proyectos y apropiación de recursos; y
- coordinación, seguimiento y evaluación de la ejecución.

- Relativas al comportamiento de los proyectos:

- mantenimiento y operación de la red de información técnica e intercambio de experiencias;
- operación de mecanismos de coordinación con otras acciones del Instituto;
- difusión de resultados de los proyectos; y
- análisis de los factores determinantes del medio ambiente de los proyectos.

No obstante la diferenciación entre estas actividades, el logro de los objetivos de los proyectos y la generación de aportes al subsistema técnico, se visualiza como un propósito único en función de la generación de tecnología apropiada referida a un área de acción del Instituto. Esto demanda mantener una unidad conceptual y metodológica como elemento básico para el desarrollo de un subsistema técnico eficaz.

Dentro de las operaciones actuales de PROPLAN, se están ejecutando dos proyectos multizonales: el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas (PROPLAN/AP) y el Proyecto de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (PROPLAN/A).

Finalmente, y a manera de ilustración de la modalidad de operación de PROPLAN, se presenta a continuación un cuadro en el que se señalan las áreas temáticas en que se focaliza la acción de los proyectos citados.

AREAS TEMATICAS DEL TRABAJO DE PROPLAN	AMBITO DE PROPLAN/A	AMBITO DE PROPLAN/AP
TEMAS BASICOS		
● El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural	X	
● El sistema de dirección del sector público	X	X
● El proceso de análisis y políticas		X
● El sistema de información para la conducción del proceso de planificación-ejecución	X	
TEMAS ESPECIFICOS		
● Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política	X	
● Identificación del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas	X	
● Definición de políticas estratégicas y operativas		X
● Elaboración de planes y programas de desarrollo	X	X
● Identificación, preparación y priorización de proyectos		X
● Elaboración de planes y programas operativos	X	X
● Manejo de programas y proyectos	X	
● Diseño de la organización institucional	X	
● Diseño de mecanismos de coordinación inter-institucional	X	
● Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.	X	X

CAPITULO 4

EL PROYECTO MULTIZONAL DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL (PROPLAN/A)

Del análisis de la situación imperante en muchos países latinoamericanos y del Caribe en lo referente a la acción que realiza el sector público para lograr los objetivos de desarrollo rural, se desprende que una de las mayores deficiencias que obstaculizan el proceso de desarrollo es la limitada capacidad de la administración pública para formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural.

Para ayudar a solventar esta deficiencia, tanto el IICA como otros organismos, han realizado diversos esfuerzos de cooperación destinados al mejoramiento de la capacidad institucional para formular y ejecutar programas de desarrollo rural. Sin embargo, estos esfuerzos han sido generalmente de corta duración, sobre áreas de acción muy limitadas y principalmente dirigidos a organismos públicos de nivel central. Por otra parte, en los casos específicos de cooperación a través de capacitación, ésta ha sido muchas veces orientada a objetivos de tipo formativo a nivel académico generalmente con un alto componente de estudios en el exterior. Como consecuencia, estas modalidades de cooperación para el fortalecimiento institucional han tenido un impacto muy limitado. Asimismo, se debe mencionar que muchas veces la resistencia que se encuentra en los países con respecto a la adaptación de nuevos esquemas institucionales para la orientación del proceso de desarrollo rural, se ha debido a que los planteamientos no han sido adecuados a la realidad en que se pretende aplicarlos.

Ante esta problemática de tipo general que complementa lo planteado en el capítulo anterior, el IICA y la fundación W. K. Kellogg decidieron unir

esfuerzos a través del Proyecto de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural. Este Proyecto, que se ha denominado PROPLAN/A, tiene como propósito fundamental contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan bienes y servicios para el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Para el logro de este propósito, la estrategia del proyecto contempla que la concentración de esfuerzos debe dirigirse principalmente al fortalecimiento de los mecanismos de dirección¹⁵ que utiliza el sector público para conducir el proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo rural en sus diferentes dimensiones espaciales (local, regional y nacional).

4.1 NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto PROPLAN/A, dentro del marco de la estrategia básica¹⁶ del IICA, está orientado al fortalecimiento de aquellos organismos públicos que en diferentes niveles espaciales, tienen como objetivo principal el desarrollo agrícola y el bienestar de la po-

-
15. Ver "El sistema de dirección y la conducción del proceso de planificación-ejecución. Acápites 3.2.2 del presente documento.
 16. Ver "El fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca. Acápites 1.2 del presente documento.

blación rural. Este conjunto de organismos constituyen el ámbito institucional del Proyecto.

Es por su naturaleza de proyecto de fortalecimiento institucional, que PROPLAN/A se desarrolla a través de acciones de cooperación técnica recíproca y participativa, las cuales, según el marco doctrinario del IICA, constituyen el elemento sustantivo para lograr el desarrollo autosostenido de las instituciones.

La acción de fortalecimiento que realiza PROPLAN/A, está dirigida específicamente a las actividades de dirección que realizan los organismos públicos que constituyen su ámbito institucional. Estas actividades pueden variar de acuerdo a las características del sector público de cada país; sin embargo, se orientan en general al cumplimiento de las siguientes funciones de dirección: interpretación de la problemática socioeconómica y política; establecimiento de objetivos y estrategias; definición de políticas estratégicas y operativas; definición de la organización institucional; programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; coordinación interinstitucional; seguimiento de la realización de acciones específicas y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socioeconómica y política; y evaluación del impacto y efecto de las acciones del sector público.

Con base en lo anterior y usando elementos teóricos del enfoque de sistemas^{16a}, puede indicarse que el ámbito de acción de PROPLAN/A está definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organizaciones del sector público, cuyo objetivo primordial es el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.

Es importante señalar que las acciones del Proyecto dentro de este ámbito no se dan en forma aislada, sino articuladas en función del proceso de planificación-ejecución el cual constituye el objeto de Proyecto. Para concretar dichas acciones, PROPLAN/A utiliza como instrumentos esenciales los principios, normas y metodologías correspondientes a las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo. Se considera que estas disciplinas son las que en mayor medida atañen a la búsqueda de soluciones que incidan sobre la capacidad del sector público para formular y ejecutar programas y proyectos de desarrollo rural.

4.2 OBJETIVOS DEL PROYECTO

Para guiar las actividades del Proyecto se identificaron tres tipos de objetivos:

— Objetivo General

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

— Objetivo Específico

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

— Objetivos Intermedios

- a. Comprometer activamente a instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, en términos de recursos y política institucional, al mejoramiento de sus mecanismos de dirección como medio fundamental para lograr los objetivos de desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.
- b. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, lleguen a una situación de mejoramiento autosostenido de su desempeño organizacional y capacidad para llevar adelante los procesos de planificación y ejecución de las políticas para el desarrollo rural.
- c. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural tanto a nivel local, regional como nacional, implementen exitosamente instrumentos de dirección orientados al mejoramiento de su capacidad organizacional.
- d. Lograr que las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, desarrollen

16a. Ver nota 12 en Acápite 3.2.2 del presente documento.

vínculos institucionales apropiados con las organizaciones de usuarios y demandantes de servicios públicos en el ámbito rural.

- e. Establecer una red hemisférica de información destinada a identificar, adaptar y diseminar experiencias y conocimientos sobre las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo aplicados al ámbito rural.

4.3 ESTRATEGIA DEL PROYECTO

El proyecto multizonal PROPLAN/A, sigue una estrategia de cobertura espacial que, dando énfasis al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de nivel regional o intermedio y local, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes al nivel nacional. Como elemento central de la estrategia, se considera que los mecanismos de dirección en los diferentes niveles comprenden tanto la interpretación de la problemática del medio rural como el planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de beneficiarios y demandantes.

Un aspecto importante relacionado con la estrategia, lo constituye el hecho que la acción de fortalecimiento institucional del Proyecto puede iniciarse en apoyo de cualesquiera de las actividades que caracterizan las etapas del proceso de planificación-ejecución. En este sentido, las acciones del Proyecto no tienen que partir necesariamente de la etapa de formulación. Sin embargo, una de sus actividades prioritarias es lograr la formulación de programas de desarrollo rural a nivel microrregional y regional, elemento básico para dar coherencia e integración a las acciones del sector público.

4.4 OPERACIONALIZACION DE LA ESTRATEGIA

PROPLAN/A, como proyecto multizonal, se ejecuta de acuerdo al enfoque que sustenta a este tipo de proyectos, cuyas características fueron enunciadas en el Capítulo II del presente documento.

Por lo tanto, la operacionalización de la estrategia de PROPLAN/A se basa en tres aspectos. El primero se refiere a la interacción de los componentes hemisféricos y país, que en el caso del Proyecto, se manifiestan a través de tres tipos de actividades: estudios, capacitación y apoyo técnico directo.

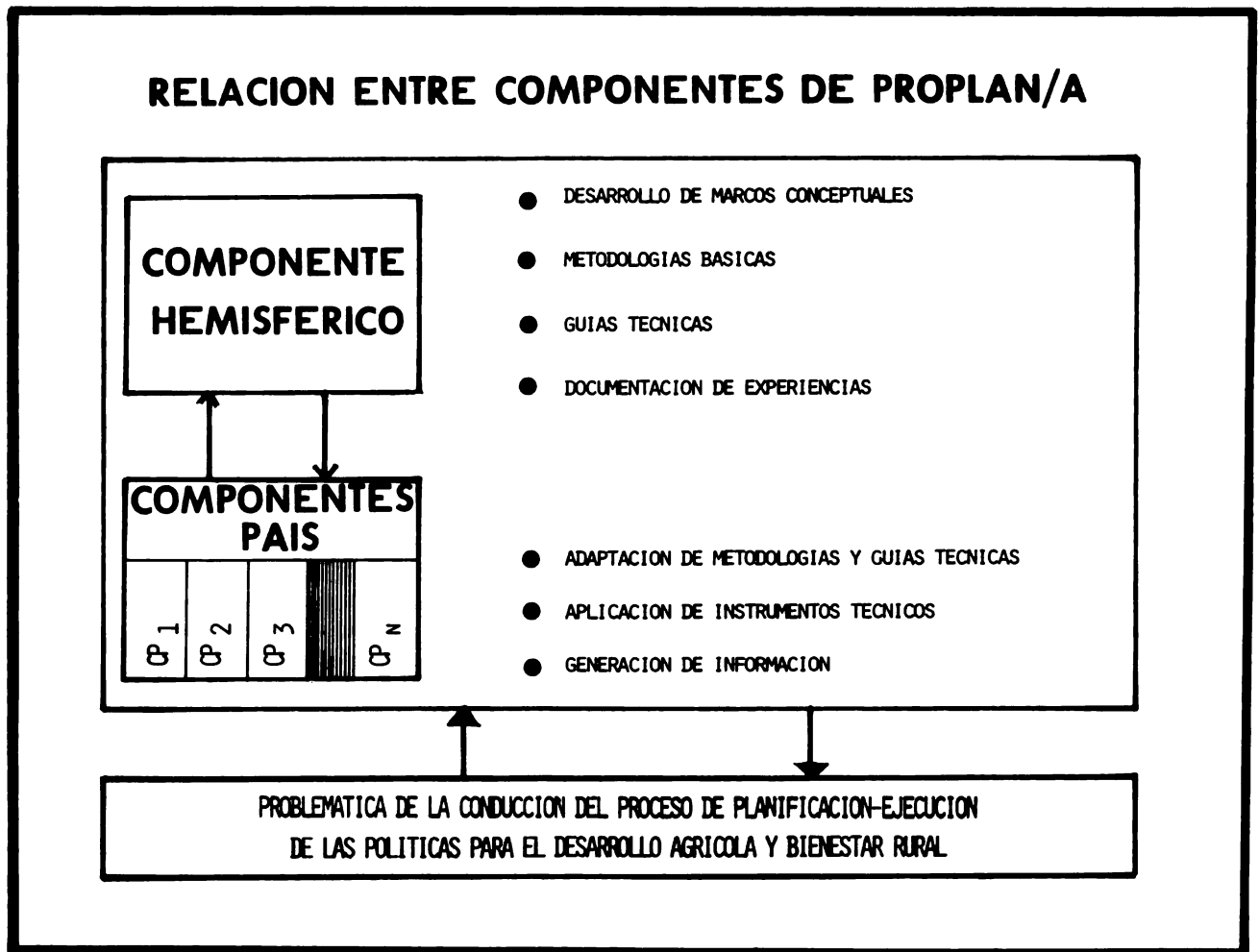
Un segundo aspecto es que dicha interacción, responde a un tipo de cooperación técnica sustentada en las modalidades de "transferir haciendo" y "aprender haciendo". Estas modalidades enfatizan los criterios de participación y reciprocidad que constituyen la esencia de la estrategia de fortalecimiento institucional del IICA.

El tercer aspecto se refiere a las relaciones entre los grupos técnicos del Proyecto que están ubicados, uno en la Sede Central del Instituto y otros en las oficinas del IICA en los países en los que el Proyecto actúa. En el contexto multizonal, estos grupos aunque ubicados en distintas sedes, forman parte de un esfuerzo unificado.

Tal como se ha dicho, la relación entre los componentes hemisférico y país constituye una de las características esenciales de los proyectos multizonales. En el caso de PROPLAN/A, el componente hemisférico está orientado hacia el desarrollo de marcos conceptuales, guías técnicas y metodologías básicas, así como a la documentación de experiencias. Por su parte, los componentes-país están referidos a la adaptación y aplicación de esos instrumentos técnicos y a la generación de la información que permita mejorarlos. Dentro de la interrelación entre estos componentes, la información es transferida a la actividad de documentación de experiencias, con miras a una posterior aplicación a través de otros componentes-país o de acciones conjuntas en las oficinas del IICA en otros países miembros. El gráfico que se presenta en la página 26, esquematiza la relación entre dichos componentes.

Para el logro de sus objetivos, el Proyecto desarrolla, para cada una de sus áreas temáticas, tres tipos de actividades: estudios, capacitación y apoyo técnico directo.

Las actividades de apoyo técnico directo son las que enmarcan y condicionan a los otros dos tipos de actividades, ya que el Proyecto opera en función de las demandas de apoyo que hacen los países. Cabe destacar que éstas no son demandas coyunturales, sino que están basadas en una problemática específica ya identificada.



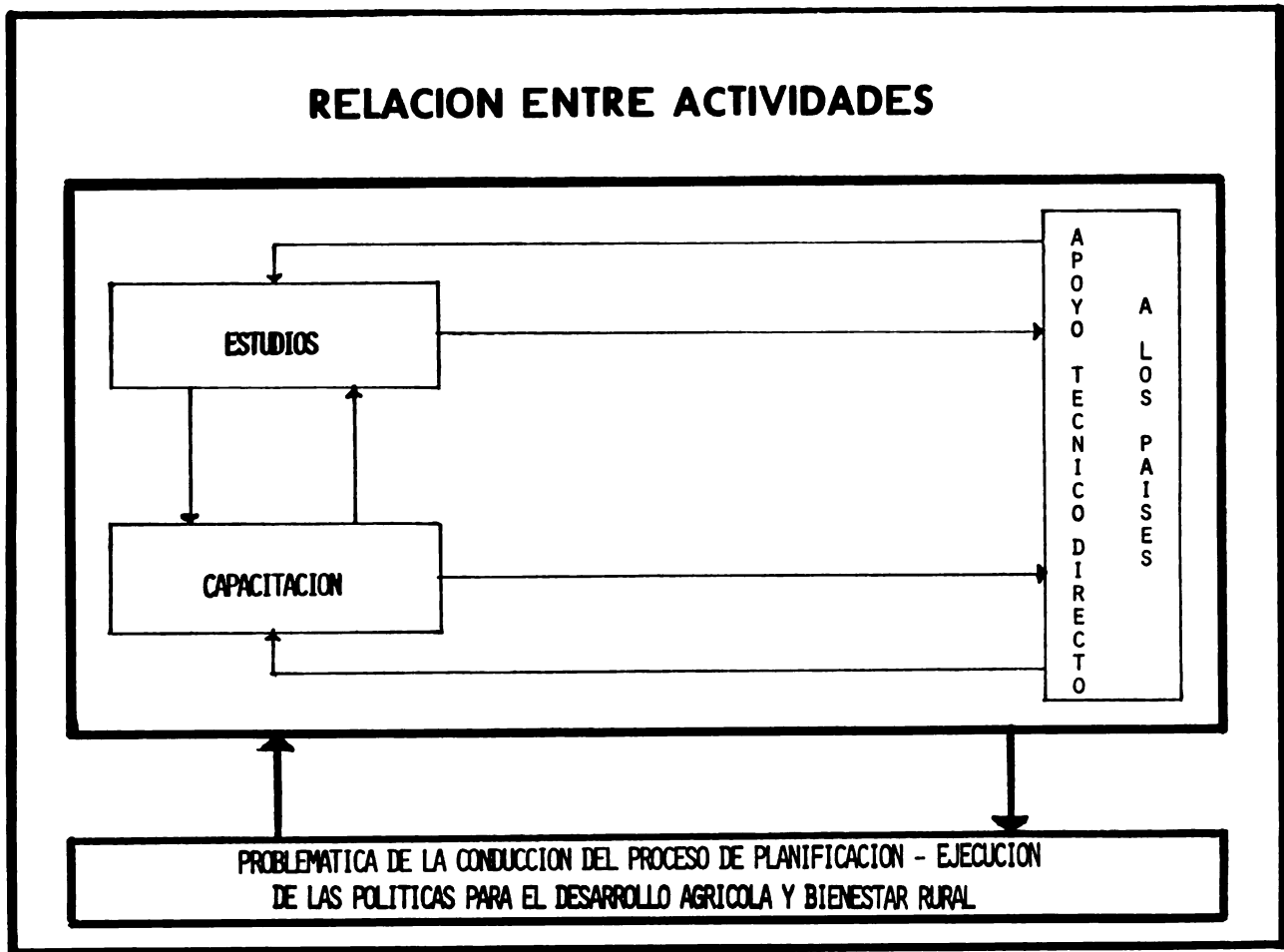
Las actividades de estudios son las que hacen posible la generación y generalización de los conocimientos para la realización de la capacitación y apoyo técnico, realimentándose a la vez de la experiencia de éstas.

Finalmente, las actividades de capacitación tienen la característica de servir de puente entre la generación y la transferencia de conocimientos o experiencias. El cuadro de la página 23 indica la relación básica existente entre los tres tipos de actividades.

La organización de la operación del Proyecto, parte de considerar que además de las acciones de apoyo técnico directo y capacitación, que se realizan en los países, es necesario que se lleven a cabo tareas de estudio y de capacitación que permitan el desarrollo de elementos conceptuales y metodológicos dentro del contexto del componente hemisférico. Estos

elementos están concebidos para servir como insumos para las acciones en los países, por lo tanto, las actividades del componente-hemisférico se mantienen objetivadas por las características de aquéllas.

Por otra parte, se considera que las acciones de apoyo técnico directo y de capacitación que se llevan a cabo en los países, deben generar información para ser captada y sistematizada por las actividades de estudio del componente hemisférico. Esto, con la finalidad de mejorar o rediseñar los marcos conceptuales y metodologías, así como documentar las experiencias que se vayan obteniendo y de esta forma incorporarlas al patrimonio institucional. A su vez estas acciones generan insumos para otras de capacitación a nivel hemisférico y para nuevas acciones de apoyo técnico directo y capacitación en los países. El gráfico que se presenta en la página 24 describe la relación entre los tipos de actividades y los componentes del proyecto PROPLAN/A.



Tal como se indicó anteriormente, PROPLAN/A se ejecuta de acuerdo a la modalidad de cooperación para el fortalecimiento institucional vía la cooperación técnica participativa y recíproca.

Es así como las actividades de apoyo técnico directo del Proyecto, se basan en la modalidad de “transferir-haciendo”, lo cual significa participar directamente con los técnicos nacionales y por medio de sus instituciones en las tareas que son de su preocupación, a fin de propiciar el desarrollo de una capacidad nacional permanente. En igual forma, las actividades de capacitación, se realizan bajo la modalidad de “aprender-haciendo”, en atención a los problemas que se confrontan a través de las actividades de apoyo técnico directo.

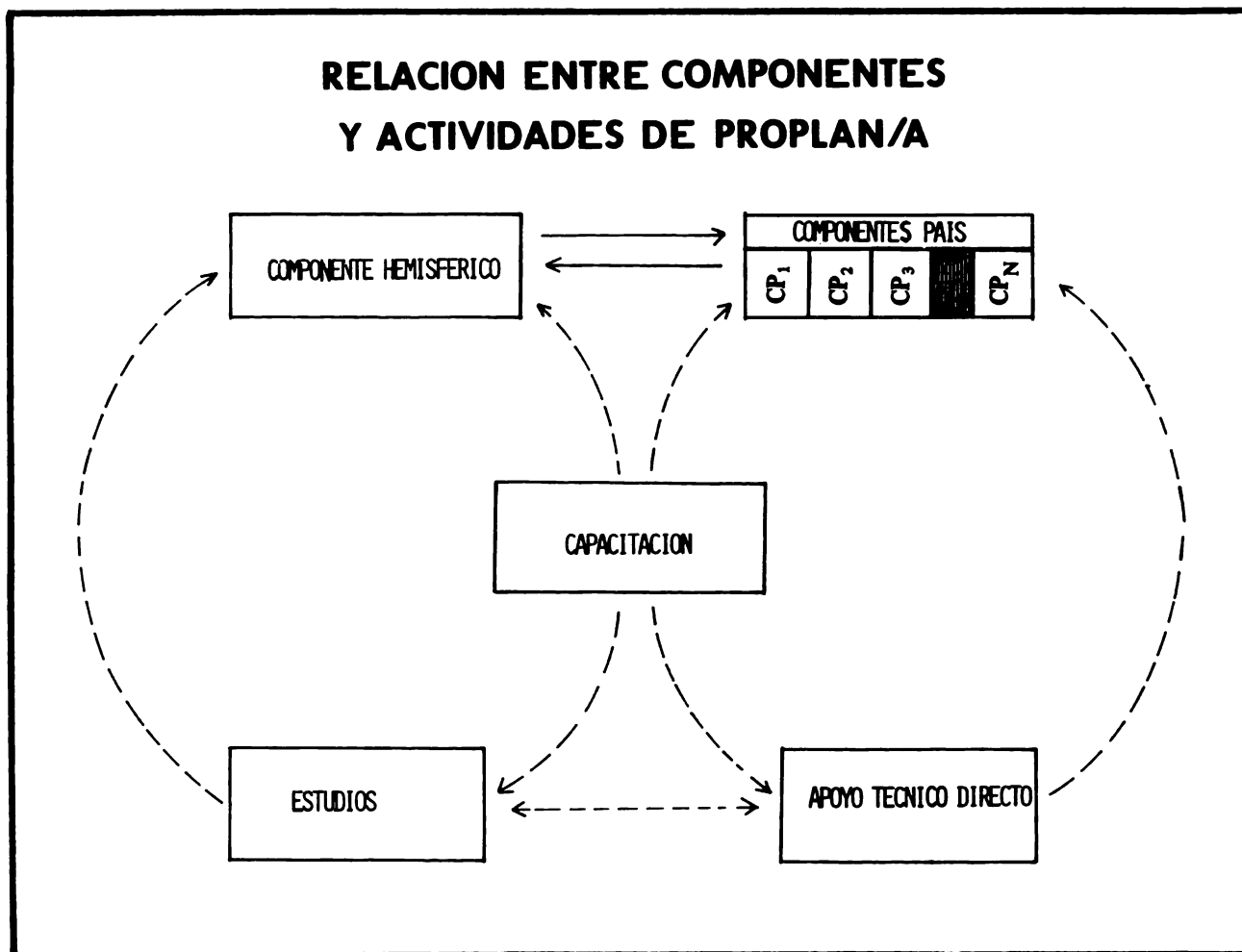
Esta modalidad de cooperación, al estar vinculada a un esfuerzo integrado con los técnicos nacionales sobre situaciones concretas, permite generar resultados y experiencias con mayor posibilidad de

ser adaptados y replicados en situaciones similares y, por ende, facilitar el proceso de institucionalización que es básico para el desarrollo de un mejor desempeño y de una capacidad autosostenida en los países, para la formulación y ejecución de programas.

Gran parte de las actividades a cargo de la dirección de PROPLAN/A constituye la operacionalización de la estrategia. En efecto, una responsabilidad central de la dirección de este tipo de proyectos, es propiciar la adecuada coordinación de los grupos técnicos en el desarrollo de las actividades que corresponden a cada componente, manteniendo coherencia en la modalidad de operación dentro de una unidad conceptual y metodológica.

Es importante señalar que PROPLAN/A, además de un contenido propio que se relaciona con el cumplimiento de sus objetivos, tiene un contenido externo que lo vincula a la generación de aportes al

RELACION ENTRE COMPONENTES Y ACTIVIDADES DE PROPLAN/A



subsistema técnico que comprende su cobertura temática. En este sentido, el Proyecto se conceptualiza no como un simple evento temporal, sino como un instrumento de generación de tecnología apropiada para el fortalecimiento del subsistema técnico institucional del IICA, referido al área de planificación y administración para el desarrollo rural.

4.5 COMPONENTE HEMISFERICO DE PROPLAN/A

Según se indicó en la Sección anterior, el componente-hemisférico de PROPLAN/A comprende por una parte, las actividades de estudios y por otra, las de capacitación referidas al contexto hemisférico. Estas actividades al igual que las que conforman los componentes-país son realizadas a través de la acción

conjunta de los grupos técnicos del Proyecto localizados en la Sede Central del IICA y en los países correspondientes.

4.5.1 Actividades de Estudios

Las actividades de estudios se organizan en función de las áreas temáticas básicas y específicas del proyecto.

La primer área temática básica se refiere al proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Los estudios sobre esta área tienen como propósito el desarrollo de un marco conceptual que guíe la captación de información, la labor de análisis y la interpretación permanente de la naturaleza y problemática de dicho proceso.

La segunda área temática básica se refiere a la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural a través del sistema de dirección.

Como tercera área básica se incluye lo relativo a la información requerida para la conducción del sistema principal en su conjunto.

La actividad de estudios sobre estas dos áreas está dirigida tanto a la caracterización de dichos sistemas como al desarrollo de metodologías básicas que permitan su análisis y el diseño de mecanismos apropiados. Estas actividades de estudio sobre áreas básicas, se complementan con las correspondientes a las áreas temáticas específicas, referidas al desarrollo de metodologías y guías técnicas sobre aspectos específicos vinculados a la acción del sector público en el proceso de desarrollo rural. Entre ellas se pueden mencionar las relacionadas con:

- la elaboración de diagnósticos sobre la realidad económico-social y política en el ámbito rural;
- el análisis del desempeño actual y de la capacidad del sector público para la conducción del proceso de planificación-ejecución;
- la preparación de marcos doctrinarios y orientadores del proceso de desarrollo;
- la elaboración de programas de desarrollo rural;
- la elaboración de planes y programas operativos del sector público;
- el manejo de programas y proyectos de desarrollo rural;
- el diseño de la organización institucional;
- el diseño de mecanismos de coordinación inter-institucional; y
- el diseño de mecanismos para el seguimiento y evaluación.

Es por ello que las actividades de estudios para cada una de estas áreas temáticas específicas están orientadas a generar documentos que contienen aspectos conceptuales, metodológicos e ilustrativos, y además, muestran como se aplican las metodologías desarrolladas en situaciones concretas en diferentes países. Este material constituye la base para las actividades de capacitación y de apoyo técnico directo.

4.5.2 Actividades de capacitación

Las actividades de capacitación del componente-hemisférico de PROPLAN/A, constituyen el medio más importante de difusión e intercambio generalizado de conocimiento y experiencias, sobre las áreas temáticas del proyecto y sobre sus realizaciones. Por otra parte, estas actividades permiten lograr una primera aproximación a futuras acciones de cooperación en los países. Dentro de la estrategia operativa del Proyecto, estas actividades procuran combinar los instrumentos teóricos con el análisis de las experiencias obtenidas de su aplicación.

4.6 COMPONENTE-PAIS DE PROPLAN/A

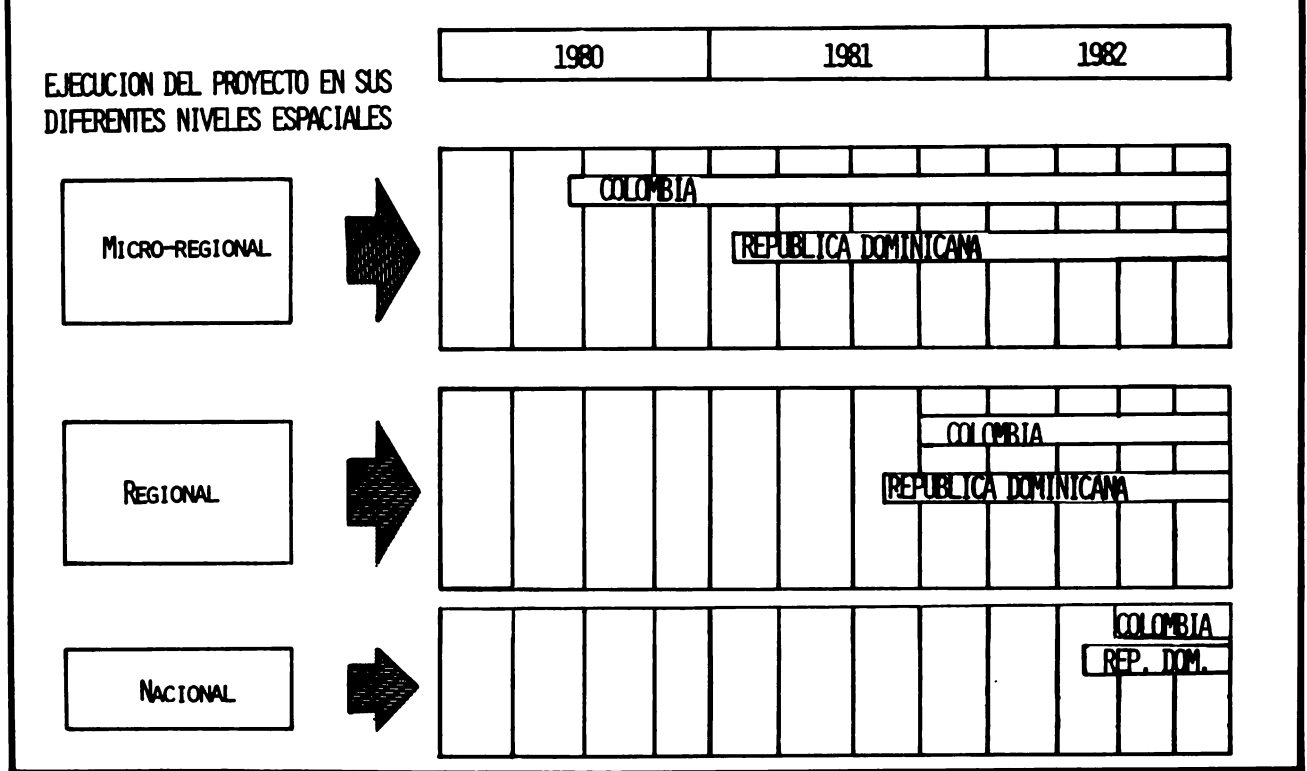
El proyecto multizonal PROPLAN/A tiene actualmente dos componentes-país en marcha, que corresponden a Colombia y República Dominicana. Además, se vienen realizando acciones promocionales en países potenciales de convertirse en otros "componentes-país". De acuerdo a la estrategia del Proyecto, las actividades de estos componentes se han programado dentro de un esquema de desarrollo escalonado en el tiempo, de manera que los productos y experiencias generados sean utilizados a través de la cooperación mutua entre dichos componentes.

Como se ha indicado con anterioridad, un componente-país comprende dos tipos de actividades, las de apoyo técnico directo y las de capacitación a nivel de país.

4.6.1 Actividades de capacitación

Las actividades de capacitación a nivel de componente-país, se organizan como parte integrada al apoyo que se brinda al respectivo país en un aspecto concreto. Esta actividad se realiza en forma concurrente a las de apoyo técnico directo y comprenden generalmente un procedimiento que se inicia con la presentación del instrumento técnico respectivo, desarrollado como parte de las actividades del componente-hemisférico y acompañado de la experiencia de su aplicación en otros componentes-país. Luego se discute con los participantes, las necesidades y posibilidades de adaptar dicho instrumento para poder hacerlo aplicable en el país, intentando seguidamente su aplicación en una situación simulada. Posteriormente, cuando se ha generado una experiencia por la aplicación de los instrumentos, las actividades de

DESARROLLO ESCALONADO DE LOS COMPONENTES-PAIS



capacitación cumplen una papel de difusión para expandir su utilización.

El procedimiento descrito resume la principal modalidad de capacitación que se desarrolla a través de la acción de PROPLAN/A, y a la cual se le identifica como "aprender-haciendo". Esta modalidad se basa principalmente en la realización de ejercicios prácticos que forman parte de las actividades de apoyo de apoyo técnico directo.

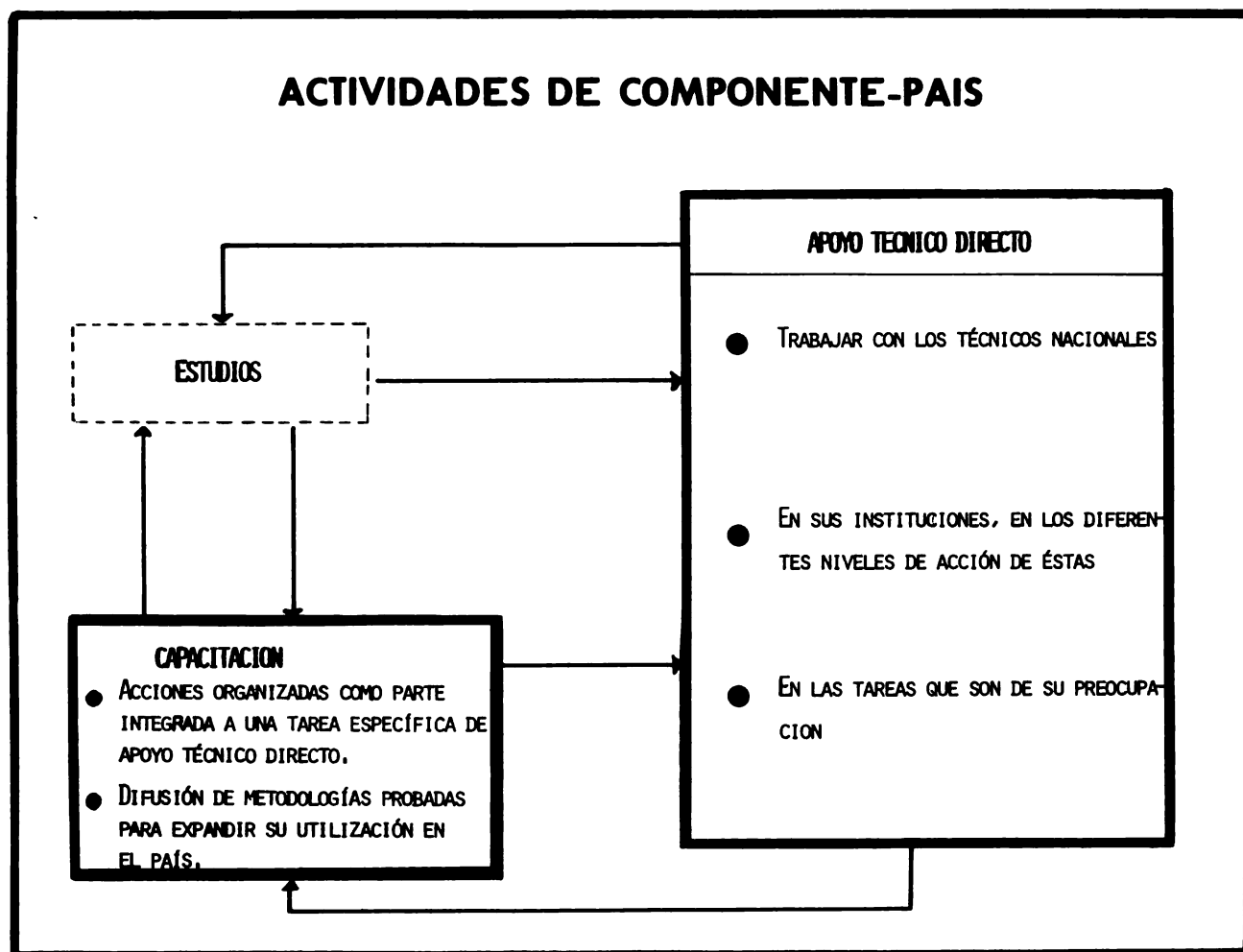
4.6.2 Actividades de apoyo técnico directo

Las actividades de apoyo técnico directo de PROPLAN/A se desarrollan dentro de la modalidad que se ha definido como "transferir-haciendo". Esta modalidad involucra el trabajo con los técnicos nacionales, en sus instituciones y dentro de los programas de trabajo que para ellas se han establecido.

Cabe destacar que la acción del Proyecto no implica en sí la creación de nuevas instituciones o la modificación de programas de desarrollo establecidos por los países. El ámbito de acción del Proyecto comprende los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución, por tanto el apoyo técnico directo se dirige a cooperar con los técnicos para el mejoramiento de los mismos. De esta forma, los cambios que se dan a través de la acción del Proyecto, son generados por los propios mecanismos del país. El sentido general de estas actividades es colaborar para hacer más eficaz y eficiente la acción de las instituciones que se apoyan.

Las actividades de apoyo técnico directo realizadas en los dos componentes-país que están en marcha, comenzaron por la caracterización de la problemática referida a la conducción del proceso de planificación-ejecución a nivel local o microregional, es decir, a la problemática de la planificación y manejo de los programas y proyectos que se llevan a cabo

ACTIVIDADES DE COMPONENTE-PAIS



en dichos niveles. En función de los problemas identificados se procedió a definir las actividades y tareas que se deberían desarrollar para introducir mejoras en los mecanismos existentes.

Así fue como se identificó la necesidad de desarrollar acciones tendientes a mejorar los mecanismos de: i) validación de la problemática socio-económica, y de los objetivos, actividades y factores condicionantes de los programas y proyectos; ii) programación de acciones específicas y del uso de recursos; iii) organización y coordinación interinstitucional; y, iv) información para el seguimiento de la realización de acciones específicas.

Las mejoras logradas y aplicadas dentro de la operación a nivel local, son analizadas y sometidas a un proceso de validación por parte de las autoridades regionales y nacionales. Esto permite poner en práctica la estrategia de cobertura del proyecto, que considera que los mecanismos se adaptan a través del esquema de integración de varias microregiones

en una región y varias regiones en el nivel nacional.

Es importante destacar que aunque la acción se inicia a nivel local, ésta se orienta a dar coherencia a los mecanismos de dirección en todos los niveles. Para ello se considera que el nivel regional o intermedio desempeña un papel compatibilizador, coordinador y consolidador de los flujos ascendentes del nivel local y descendentes del nivel nacional. De esta forma, en toda la acción del Proyecto, se busca que la integración del proceso de planificación-ejecución, que se da en el plano conceptual se refleje en los enfoques, conceptos y metodologías que se utilizan en los procesos de generación de sus productos en los diferentes niveles nacional, regional y local.

Los cuadros que se presentan a continuación describen cómo se distribuye el énfasis de trabajo de los grupos técnicos dentro de cada tipo de actividades, indicando al mismo tiempo otros grupos y entidades que participan en las mismas.

ACCIONES DE LOS DIFERENTES GRUPOS QUE SE RELACIONAN CON PROPLAN/A

ACTIVIDADES
PARTICIPACION GRUPOS PROPLAN/A

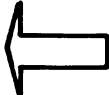
OTROS GRUPOS Y ENTIDADES		
PARTICIPAN	INTERCAMBIO INFORMACION	OPINAN

ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA
G.C. G.P.



<ul style="list-style-type: none"> • TÉCNICOS NACIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • OTRAS INSTITUCIONES 	<ul style="list-style-type: none"> • GRUPO ASESOR
---	---	--

MARCOS CONCEPTUALES METODOLÓGICAS
G.C. G.P.



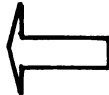
<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS 	<ul style="list-style-type: none"> • OTRAS INSTITUCIONES 	<ul style="list-style-type: none"> • GRUPO ASESOR
--	---	--

ADAPTACION METODOLÓGICAS Y GUÍAS TÉCNICAS
G.C. G.P.



<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • TÉCNICOS NACIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • INSTITUCIONES ASOCIADAS 	
--	---	--

CAPACITACION HEMISFÉRICA Y OTROS PAÍSES
G.C. G.P.



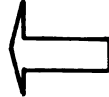
<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS • TÉCNICOS NACIONALES 		
---	--	--

CAPACITACION PAÍSES SELECCIONADOS
G.C. G.P.



<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS 		<ul style="list-style-type: none"> • TÉCNICOS NACIONALES
--	--	---

DOCUMENTACION EXPERIENCIAS
G.C. G.P.



<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • TÉCNICOS NACIONALES 	<ul style="list-style-type: none"> • INSTITUCIONES ASOCIADAS • OTRAS INSTITUCIONES 	
--	--	--

MATERIAL DIDÁCTICO
G.C. G.P.



<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES • INSTITUCIONES ASOCIADAS 	<ul style="list-style-type: none"> • OTRAS INSTITUCIONES 	<ul style="list-style-type: none"> • GRUPO ASESOR • TÉCNICOS NACIONALES
--	---	---

APOYO TÉCNICO DIRECTO PAÍSES SELECCIONADOS
G.C. G.P.



<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES 		<ul style="list-style-type: none"> • TÉCNICOS NACIONALES
---	--	---

APOYO TÉCNICO DIRECTO OTROS PAÍSES
G.C. G.P.



<ul style="list-style-type: none"> • CONSULTORES 		
---	--	--

G.C. GRUPO CENTRAL
G.P. GRUPOS PAÍSES

CAPITULO 5

COMPONENTE-PAIS DEL PROYECTO MULTIZONAL PROPLAN/A: LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA

5.1 ANTECEDENTES

Colombia está entre los países de América Latina y el Caribe que cuentan con una organización del sector público bastante desarrollada. En igual forma, es uno de los países que más ha avanzado en nuestro continente en términos de un enfoque institucionalizado para contribuir al desarrollo rural con base en una estrategia de desarrollo integrado.

El principal programa del gobierno colombiano dirigido al sector de pequeños productores rurales es el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), toda vez que beneficiará a más de 800.000 campesinos ubicados en 370 Municipios en 17 de los 23 Departamentos en que está dividido el país. Este Programa se encuentra en su segunda fase de realización y tiene un presupuesto en ejecución de US\$ 670 millones para el período 1971/1985, comprendidos recursos externos y nacionales.

El Programa DRI, cuyas características y alcances se presentan con mayor detalle en el Anexo de este documento, es conducido por el Departamento Nacional de Planeación a través de la Dirección General del Programa DRI y de las Direcciones Regionales en los Departamentos en los cuales se efectúan las acciones. El Programa cuenta con la participación de más de 20 instituciones del Estado responsables del desarrollo de la infraestructura básica y de los servicios a la producción agropecuaria* y a la población rural.

* El término agrícola empleado en capítulos anteriores, es utilizado en forma variada según el país de que se trate. En algunos casos, es reemplazado por el término agropecuario (p. ej. en Colombia).

Sin embargo, a pesar de que en el Programa DRI se han establecido mecanismos ágiles, principalmente para conseguir una mejor coordinación inter-institucional y adecuada participación de la comunidad, evaluaciones sobre la marcha han indicado la necesidad de fortalecer tales mecanismos.

Frente a esta necesidad sentida y al reconocido interés de la Dirección General del Programa, en el sentido de reforzar sus acciones en este campo, la Oficina del IICA en Colombia concretó su cooperación al Programa DRI a través del componente Colombia del proyecto PROPLAN/A. Los términos de esta cooperación son descritos a continuación.

Como antecedente, se puede señalar que las acciones de la Oficina del IICA en Colombia en el área de planificación y administración para el desarrollo rural, se remontan al año de 1969, cuando se inicia una acción conjunta con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el objeto de realizar un programa de adiestramiento en preparación y evaluación de proyectos agrícolas.

Dado el interés manifestado por las instituciones públicas del sector agropecuario colombiano de mejorar su capacidad para el manejo de proyectos, el IICA concretó en 1978, un acuerdo de cooperación técnica con el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) a fin de desarrollar modelos para el manejo de proyectos en dos Distritos de Transferencia de Tecnología (DTT), Pamplona y Sur-Huila. Esta cooperación se basó en la acción conjunta de la oficina del IICA en Colombia y el Programa hemisférico de Manejo de Proyectos.

Entre las actividades del Programa de Manejo de Proyectos, en noviembre de 1978 se realizó en Bogotá el "Primer Seminario sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural" con la participación de diversas instituciones del sector. En este evento se identificaron áreas críticas relacionadas con el manejo de proyectos a nivel local y se detectó como una de las necesidades más sentidas en las instituciones responsables, el desarrollo de metodologías apropiadas.

Por otra parte, el Ministerio de Agricultura de Colombia manifestó al IICA su interés por llevar a cabo acciones conjuntas orientadas al fortalecimiento de su capacidad de planificación sectorial. De esta forma, se suscribió en 1980 un convenio entre dicho Ministerio y el Instituto para implementar actividades que le permitieran fortalecer su capacidad de análisis de políticas y vincularla a la identificación, priorización, manejo y evaluación de programas y proyectos para el sector agropecuario. Estas acciones están orientadas al fortalecimiento institucional de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA) y las oficinas de planificación de las entidades responsables de áreas prioritarias, establecidas en el Plan de Integración Nacional (PIN). Dichas entidades son: el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Desarrollo de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente (INDERENA), el Instituto de Mercadeo Agropecuario (IDEMA) y el Instituto de Meteorología, Hidrología y Adecuación de Tierras (HIMAT).

5.2 EL PROYECTO PROPLAN/A EN COLOMBIA

Al concluir, a fines de 1979 las acciones del Programa de Manejo de Proyectos del IICA, se consideró necesario recoger las experiencias obtenidas a nivel hemisférico y de país e integrarlas con otros esfuerzos realizados anteriormente en el campo de la planificación, en especial las experiencias más recientes del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas PROPLAN/AP y el Programa de Manejo de Proyectos.

Es así que a través de la acción conjunta de la oficina del IICA en Colombia y PROPLAN, se capitalizan esas experiencias y se define el componente Colombia del proyecto multizonal PROPLAN/A.

La labor de cooperación técnica a través de este componente, se sustenta en el acuerdo celebrado por la Jefatura del Departamento Nacional de Planeación

y el IICA, para fortalecer las actividades de conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo rural en todos los niveles espaciales (nacional, regional y micro-regional) a través de acciones de apoyo al sistema de dirección (planificación y decisiones) del Programa DRI.

5.3 OBJETIVOS DEL COMPONENTE COLOMBIA DE PROPLAN/A

De acuerdo a los términos generales del proyecto PROPLAN/A y dentro del contexto propio del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI), se formularon los siguientes objetivos:

– Objetivo General

Fortalecer el sistema de planificación y administración del Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI).

– Objetivo específico

Operar, por parte del Programa DRI y las instituciones ejecutoras de dicho Programa, un sistema eficaz y eficiente de planificación y administración para el desarrollo rural en los niveles nacional, departamental y distrital.

– Objetivos intermedios

- a. Comprometer a la Dirección General DRI y a las instituciones ejecutoras del Componente Producción del Programa, a fortalecer su capacidad para la planificación y administración del Programa en los diferentes niveles operativos.
- b. Diseñar, a partir de los métodos actualmente utilizados, un sistema de planificación y administración aplicable al Componente Producción del Programa DRI y a cada una de las entidades ejecutoras del Programa.
- c. Capacitar al personal de las instituciones y a los beneficiarios involucrados en el proyecto en aspectos relativos a la planificación y administración para el Desarrollo Rural.
- d. Diseñar instrumentos adecuados para lograr el desarrollo autosostenido de la capacidad institucional en planificación y administración para el desarrollo rural.

5.4 LA ESTRATEGIA DEL COMPONENTE COLOMBIA DE PROPLAN/A

La estrategia de acción del proyecto multizonal PROPLAN/A en su componente-país Colombia, fue construida sobre la base de los avances y experiencias de la Oficina del IICA en Colombia. Es así que los trabajos iniciales se refieren al manejo de programas y proyectos, que tienen como base la adaptación y aplicación de los instrumentos referidos a: validación de proyectos; programación del uso de recursos; organización y coordinación interinstitucional; y el seguimiento de acciones. Luego se continúa con la incorporación, en forma gradual y progresiva, de elementos de orden conceptual y metodológicos referidos a la planificación prospectiva y operativa, generados a través del componente hemisférico de PROPLAN/A, previa adaptación a las condiciones específicas de Colombia. De esta forma, se busca la articulación de los procesos de planificación y de ejecución en un sólo proceso integral y continuo.

La operacionalización de esta estrategia, se basa en la modalidad de operación de los proyectos multizonales, o sea que se desenvuelve básicamente mediante el desarrollo de actividades de capacitación y apoyo técnico directo del componente-país del Proyecto, con insumos provenientes de estudios sobre aspectos conceptuales y metodológicos llevados a cabo como parte del componente-hemisférico del mismo. En todas estas actividades participan técnicos del grupo central como de los grupos-países del Proyecto, conjuntamente con los técnicos nacionales.

En lo que se refiere al apoyo técnico directo, éste se desarrolla a través de la labor conjunta con los funcionarios de las instituciones, para llevar a cabo las pruebas y ajustes de las metodologías e instrumentos considerados como necesarios (enfoque de "transferir-haciendo"). Cabe destacar que este trabajo se efectúa también con base en los lineamientos establecidos por el Programa DRI para cada una de las unidades ejecutoras del Componente Producción de dicho Programa.

La actividad de capacitación, se desarrolla bajo la modalidad de capacitación sobre la marcha o aprender-haciendo, mediante la realización de eventos específicos de trabajo conjunto con los técnicos nacionales que comprenden un alto porcentaje de ejercicios prácticos. Esta modalidad se inicia en cada oportunidad con la presentación de las metodologías desarrolladas como actividad del componente-hemisférico y continúa a través de ejemplos de su aplicación, de acciones específicas para su adaptación a las condiciones de los Distritos DRI y se continúa con la prueba

experimental de las mismas en situaciones simuladas por los técnicos nacionales.

Para el desarrollo del Proyecto, fueron definidas las siguientes áreas de atención: diagnósticos globales y parciales; definición de la política microregional de desarrollo rural; elaboración de programas de desarrollo; identificación y preparación de proyectos; elaboración de programas operativos; organización y coordinación interinstitucional; seguimiento e información gerencial y evaluación sobre la marcha.

Por otra parte, también de acuerdo con la estrategia del Proyecto global y, dado que en algunos Departamentos el Programa DRI se encontraba ya en su fase de ejecución, se consideró que la acción conjunta de PROPLAN/A con el Programa DRI podría ser desarrollada en cualquiera de las áreas de atención anteriormente identificadas, las cuales no necesariamente deberían iniciarse por la fase de diagnóstico.

En cuanto a la ubicación territorial de las acciones se consideró concentrarlas en una primera etapa a nivel local o microregional (Distrito DRI), para luego ascender a los niveles regional (Departamento) y nacional. De esa forma fueron consideradas como posibles áreas de trabajo los Departamentos de Santander, Sucre, Norte de Santander y Huila.

La estrategia original fue modificada sólo en lo que se refiere a la cobertura geográfica para la aplicación de las metodologías e instrumentos propuestos. Lo anterior se debió a la sugerencia de la Dirección General DRI, en el sentido de que la acción del Proyecto abarcara solamente los Departamentos incorporados para la Fase II del Programa DRI, a fin de facilitar su accionar, trabajando en zonas donde aún no habían sido aplicadas las metodologías generadas en la Fase I del Programa.

Por este motivo fue seleccionado como primer frente de trabajo el Departamento Norte de Santander, en el cual se iniciaron acciones de desarrollo rural integrado a fines de 1980, bajo la coordinación regional DRI/DNP-Santander. Las primeras acciones del Proyecto se circunscriben al Distrito DRI-Pamplona. Es importante señalar que el Proyecto se ajustó a los cronogramas definidos por la Dirección General DRI con la finalidad de poder iniciar las acciones dentro de un plazo oportuno.

A la luz de los resultados alcanzados en el Distrito DRI-Pamplona, la Dirección General DRI solicitó la ampliación de las acciones de apoyo al Departamento del César y al Distrito DRI-Málaga del Departamento de Santander, en los cuales se aplicarían y per-

feccionarían las metodologías probadas. Es de notar que, si bien el Distrito DRI-Málaga corresponde a la Fase I del Programa, se consideró dicho apoyo como una actividad estratégica que permitiría identificar la viabilidad de realizar acciones en áreas antiguas del Programa DRI, es decir en las correspondientes a la Fase I, aspecto que ha sido confirmado por los resultados obtenidos.

Con base en lo anterior, se acordó con la Dirección General DRI concentrar las acciones del Proyecto para 1982 en el Departamento de Santander y sus tres Distritos DRI: Málaga, Socorro y Barbosa*, lo que permitiría desarrollar la estrategia del Proyecto en el sentido de fortalecer los mecanismos de dirección a nivel microregional (Distrito) y consolidar, posteriormente, su integración con los mecanismos de dirección correspondientes a los niveles regional (Departamento) —principalmente referidos a programación operativa, coordinación interinstitucional y seguimiento de acciones realizadas— para luego proyectarse al nivel nacional.

Con relación al Departamento de Norte de Santander, se convino en continuar acciones solamente a nivel del Distrito DRI-Pamplona, debido al avance alcanzado en las diferentes etapas del proceso de planificación-ejecución de este Distrito, el cual servirá como experiencia piloto para las acciones a desarrollar a nivel microregional.

5.5 NATURALEZA Y DINAMICA DE LA MODALIDAD EMPLEADA PARA EL DESARROLLO DEL COMPONENTE COLOMBIA DE PROPLAN/A A NIVEL MICROREGIONAL

En esta sección se presentan con cierto grado de detalle las actividades desarrolladas para diseñar y aplicar, bajo la modalidad de aprender-haciendo y transferir-haciendo, un sistema de manejo de programas y proyectos que es luego ampliado al integrarlo con aspectos de planificación estratégica y operativa, que le dan coherencia a la acción total del Programa.

5.5.1 Sobre la conducción del proceso de ejecución: el manejo de proyectos¹⁷

Inicialmente se realizaron acciones para identificar la problemática sobre manejo de proyectos del

* Ver mapa más adelante.

17. IICA, Programa de Manejo de Proyectos. "Guía para el Manejo de Proyectos". San José, Costa Rica, 1979.

sector agropecuario en general y de las entidades relacionadas al mismo en particular y, posteriormente, se desarrollaron algunos aspectos conceptuales para el diseño de un sistema de manejo de proyectos para el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) a nivel microregional (Distrito de Transferencia de Tecnología, DTT).

En este proceso participaron técnicos de nivel local, regional y nacional del Instituto Colombiano Agropecuario, representantes de los usuarios de los servicios que brinda dicha Institución y representantes de las entidades relacionadas con la acción del ICA a nivel microregional.

Las acciones iniciales se dirigieron a la preparación de técnicos para realizar trabajos en equipo. En este sentido se realizaron:

- Un seminario introductorio basado en técnicas de motivación y desarrollo organizacional, con el fin de lograr tanto una visión comprensiva de la problemática como el compromiso de los participantes para el desarrollo de un esfuerzo coordinado.
- Seminarios para identificar la problemática sobre manejo de proyectos de desarrollo rural a nivel microregional.

Con base en los resultados de estos eventos, se procedió a la conformación de grupos de trabajos específicos con técnicos del ICA para el desarrollo de actividades en cada una de las siguientes áreas de manejo de proyectos:

- Validación de los objetivos y estrategia del programa/proyecto;
- Programación de acciones específicas y del uso de recursos;
- Organización y coordinación inter-institucional;
- Sistema de seguimiento e información gerencial.

Estas acciones se desarrollaron, primero en términos experimentales dirigidos a la adaptación de las metodologías diseñadas por el componente-hemisférico a la realidad de un DTT-ICA para luego proceder a su aplicación más generalizada.

a. **Validación del programa o proyecto.** Antes de iniciar la ejecución de un programa/proyecto y, a veces, aún cuando éste se encuentra en estado avanzado, se hace necesario comprobar si su diseño original se encuentra actualizado con relación a posibles

AREAS DE ACCION DEL COMPONENTE-PAIS COLOMBIA



cambios que pudieran haber ocurrido entre la época en que fue formulado y el momento en que se está ejecutando. Además, es conveniente verificar si contiene todos los elementos necesarios para una adecuada ejecución. Los principales elementos se refieren a claridad y consistencia en sus objetivos, metas, tiempo y recursos asignados, así como en las actividades a realizarse, su secuencia, oportunidad y logros esperados; responsabilidades bien definidas en la ejecución, y un sistema de seguimiento e información gerencial claramente definido.

Para la actividad de validación se utilizó el Resumen Operativo Gerencial (ROG)¹⁸, el cual es una herramienta que permite obtener una visión de conjunto, clara y cuantificada, de los objetivos y metas que se persiguen, actividades y recursos para lograrlos, favoreciendo en esta forma el logro de una adecuada ejecución del proyecto; además, establece las bases para su evaluación. Para la preparación del ROG se usa como insumo la problemática identificada y ordenada con base en una red de pertinencia, la cual es construida con la participación de representantes de las entidades ejecutoras y de los beneficiarios, quienes aportan diferentes enfoques o percepciones de la problemática.

También se efectuó un análisis de las fuerzas impulsoras y obstaculizantes para distinguir los problemas controlables de aquellos que no lo eran (técnica conocida como: análisis de campos de fuerzas o "force-field analysis"). Esto, a fin de adoptar una estrategia para la definición de diferentes niveles de objetivos y sus correspondientes indicadores de éxito y de factores condicionantes para el proyecto.

b. Programación de acciones específicas y del uso de recursos¹⁹. Esta actividad se concreta en el instrumento denominado Plan de Implementación. Este Plan está integrado por la programación de eventos, con sus respectivos resultados y fechas de logro;

la programación de acciones específicas, que identifica su duración y período de ejecución; el cronograma de acciones (contemplando la fecha de iniciación y finalización de cada una de las acciones) y el cuadro tarea-responsabilidad. Este último muestra claramente las diferentes acciones específicas a ser desarrolladas y sus desgloses en tareas, asignando responsabilidades a los diferentes participantes del proyecto, especificando si les corresponde realizar o participar en alguna tarea, o bien supervisar o tomar conocimiento de lo realizado.

En el desarrollo de la actividad de programación y uso de recursos, participó un grupo de trabajo que empleó como insumo fundamental el ROG, así como información más desagregada de la problemática identificada, incluyendo la referente al desempeño y a la capacidad de acción de las instituciones involucradas.

c. Organización y coordinación interinstitucional²⁰. Las actividades realizadas dentro de este área, se refieren fundamentalmente al diseño de una propuesta-tipo para la estructura técnico-administrativa del DTT-ICA²¹, contemplando aspectos orgánico-funcionales y de coordinación interinstitucional, en la cual se consideran los vínculos con los beneficiarios. Estas actividades se desarrollaron con base en la programación de acciones específicas y del uso de recursos, el sistema de seguimiento e información gerencial y las relaciones identificadas entre el ICA y las demás entidades para el desarrollo de sus actividades. O sea que el diseño estaba orientado a la operacionalización de una estrategia y no al revés.

Para lo anterior, se formó también un grupo de trabajo específico, en el cual participaron representantes del nivel local, regional y nacional. Este grupo realizó un diagnóstico organizativo del ICA y las demás entidades a nivel de Distrito (microregional), tomando su información no solamente en Pamplona, sino también en otros Distritos.

d. Sistema de seguimiento e información gerencial²². Las actividades sobre este área se concentran a nivel de Distrito y comprenden la definición de nece-

18. El "ROG" es una versión modificada del Marco Lógico, ver IICA, Programa de Manejo de Proyectos, "Resumen Operativo Gerencial, Fascículo 2". San José, Costa Rica. 1979.

Ver también: ICA-IICA, "Distrito de Transferencia de Tecnología Pamplona. Resumen Operativo Gerencial -ROG- y Programación". Publicación Miscelánea No. ZA/C8(29), Pamplona, Colombia, 1980. "Distrito de Transferencia de Tecnología Sur Huila. Resumen Operativo Gerencial y Programación". Garzón, Colombia. 1980.

19. IBID, "Programación de actividades y uso de recursos, Fascículo 5", San José, Costa Rica, 1979.

20. IBID., "Organización y coordinación institucional, Fascículo 3", San José, Costa Rica. 1979.

21. ICA-IICA. "Organización Técnica Administrativa y Funciones" Publicación Miscelánea No. 82, Pamplona-Colombia, 1980.

22. IICA, Programa de Manejo de Proyectos, "Sistema de seguimiento e información gerencial, Fascículo No. 7". San José, Costa Rica. 1979.

sidades de información gerencial, el diseño de registros y otros mecanismos necesarios para un efectivo seguimiento de las acciones específicas y tareas realizadas, a fin de llevar a cabo los ajustes requeridos oportunamente y así propiciar el logro de los objetivos perseguidos. El sistema provee de información oportuna y relevante al Director del DTT, para la adecuada toma de decisiones, así como también para satisfacer los requerimientos de información de los niveles superiores (regional y oficinas nacionales) de acuerdo a la periodicidad y condiciones que se establecen con los encargados de tomar decisiones²³.

Para la realización de estas acciones se conformó un grupo de trabajo con representantes del nivel local, regional y nacional a fin de analizar las metodologías e instrumentos existentes en el ICA en cuanto a información y seguimiento. Este análisis comprendió aspectos relativos a las demandas de información de los diferentes niveles organizativos, los compromisos de la institución en cuanto a generar información para otros usuarios que no pertenecen al ICA, y, la información necesaria para llevar a cabo un seguimiento sistemático de las acciones del ICA a nivel microregional.

Cumplida la fase experimental en la cual se diseñó y probó el sistema de manejo de acuerdo a los cuatro aspectos descritos, fue presentado a consideración de las autoridades regionales y nacionales del ICA en un seminario-taller en el cual se analizó la propuesta y fue ajustada, incorporando las recomendaciones de los funcionarios competentes, antes de proceder a su implementación.²⁴ y ²⁵

5.5.2 Sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución: la planificación estratégica y operativa y su integración con los aspectos de manejo de programas y proyectos.

Para contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas responsables de la con-

ducción del Programa de Desarrollo Rural Integrado, se partió de lo que se considera una concepción integrada de la "acción del Gobierno". Para entenderla, fue necesario referirse a la política de desarrollo rural del gobierno colombiano y caracterizar e interpretar la realidad económico-social que se confronta a nivel de Distrito, a través de la preparación del diagnóstico microregional. Estos dos instrumentos, conjuntamente con un análisis global de la capacidad de acción del sector en ese ámbito, permitieron definir el marco orientador para las acciones a nivel distrital.

Asimismo, en base a las funciones que, teóricamente debería desempeñar el sistema de dirección, se definieron las acciones que dicho sistema desarrolla en Colombia a nivel distrital, con lo cual fue posible identificar los mecanismos a fortalecer, procediéndose a diseñar o adaptar las metodologías correspondientes de planificación y manejo de programas y proyectos.

Teniendo en cuenta la importancia de la participación de la población en el proceso de planificación-ejecución, tanto en el desarrollo de las metodologías como en la programación y realización de acciones, se tuvo particular cuidado en considerar las condiciones para que se diera una participación activa, dentro de los parámetros y condiciones en que se desarrolla el Programa DRI.

Con base en lo anterior, es pertinente señalar que el fortalecimiento de los mecanismos de dirección, en sus aspectos tangibles, tiene que verse —en el caso de Colombia— en mejoras reconocidas en los instrumentos de los que se vale el sistema de dirección del Programa DRI para desarrollar sus actividades, frente a los que tuvieron vigencia antes de las acciones del proyecto PROPLAN/A.

Por otra parte, es oportuno señalar que en forma permanente se tuvo la preocupación de mejorar los instrumentos existentes y crear aquellos que permitirían complementarlos.

Como paso aún más importante que los mismos instrumentos desarrollados y adaptados a las condiciones locales, debe mencionarse el proceso generado para su adaptación y posterior adaptación. En este sentido, cabe destacar que la acción de cooperación para el mejoramiento y uso de dichos instrumentos, se dio dentro de los enfoques de "aprender-haciendo" y "transferir-haciendo".

El sistema de dirección del Programa DRI, desarrolla actividades referidas a:

- i) delimitación de áreas geográficas de trabajo,

23. ICA-IICA. "Distrito de Transferencia de Tecnología-Pamplona, Sistema de información y seguimiento". Publicación miscelánea No. 285, Pamplona, Colombia, 1980.

24. "Segundo Seminario sobre Manejo de Proyectos de Desarrollo Rural". Serie Informes de Conferencias, Cursos y Reuniones No. 199, Bucaramanga, Colombia, 1980.

25. "Análisis del Sistema de Manejo de Proyectos aplicado en el Distrito Pamplona". Publicación Miscelánea No. ZA/C32 (109). Bogotá, Colombia, 1981.

- ii) elaboración de planes y programas de desarrollo,
- iii) identificación, preparación y priorización de proyectos y elaboración de planes y programas operativos,
- iv) elaboración de programas de trabajo institucionales,
- v) diseño, implantación y operación de mecanismos de coordinación,
- vi) diseño, implantación y ejecución de sistemas de seguimiento e información gerencial y,
- vii) preparación de evaluaciones sobre la marcha.

De este conjunto de actividades y teniendo en consideración que se debieron generar determinados productos antes de la fecha límite para la definición del presupuesto del Programa DRI para 1981, las acciones se centraron en:

- a. Delimitación microregional;
- b. Diagnóstico microregional;
- c. Marco Orientador Distrital;
- d. Programa Distrital de Desarrollo Rural;
- e. Programa Operativo Anual Distrital; y
- f. Organización y Coordinación Inter-institucional.

Cabe señalar que para el desarrollo de las acciones se tuvo particular interés en el análisis y perfeccionamiento de instrumentos vigentes, así como en la generación y adaptación de metodologías en aquellos campos que se consideró importante la generación de otros productos, tales como el Diagnóstico Microregional, el Marco Orientador y el Programa Distrital de Desarrollo Rural. A continuación se presentan en algún detalle cada uno de estos campos.

a. **Delimitación microregional.** Corresponde a la selección de Municipios y Veredas*, con base en los criterios establecidos por la Dirección General DRI y mediante las decisiones de los Comités Departamental y Distrital. Este trabajo fue realizado por técnicos de las entidades ejecutoras del Programa DRI a nivel re-

* Las Veredas son divisiones territoriales en las que se concentran las acciones del Programa DRI.

gional y microregional, con el apoyo de los técnicos adscritos al proyecto PROPLAN/A²⁶.

b. **Diagnóstico microregional**²⁷. Esta acción estuvo referida a la aplicación de la "Ficha Veredal", constituida por una hoja de resumen de indicadores económico-sociales a nivel de Veredas. Cabe señalar que anteriormente, el uso principal que se otorgaba a este instrumento era para la selección de Veredas a incorporar al Programa DRI.

El acopio y procesamiento de la información obtenida con la Ficha Veredal, fue realizado con la finalidad de caracterizar e interpretar la problemática económico-social y las potencialidades de desarrollo a nivel microregional, elementos básicos para planificar el desarrollo. Paralelamente se procede a complementar la información que proporciona dicho instrumento, a través de la participación de informantes calificados.

Para realizar el Diagnóstico Microregional se llevaron a cabo los siguientes pasos:

- Se identificaron los técnicos del nivel regional y microregional que participarían en el trabajo pertenecientes a las entidades ejecutoras del Programa DRI en el Distrito Pamplona (DNP/DRI, CAJA AGRARIA, CECORA, SENA, INDERENA, ICA).
- Seguidamente se desarrollaron actividades de inducción de los técnicos referidos, con la finalidad de informar sobre las características y alcances del Programa DRI, sus objetivos, presupuesto, y demás aspectos relevantes.
- Con el propósito de identificar y analizar las variables claves que afectan las relaciones de los individuos y grupos y su eficacia en las organizaciones (análisis transaccional) y también para hallar los medios apropiados para el logro de los objetivos determinados (análisis de actividad), se llevó a cabo un seminario de Desarrollo Organizacional en el cual se procuró también integrar grupos de trabajo y propiciar la disposición favorable al trabajo en equipo.

26. DRI-IICA "Identificación y priorización de áreas para el Programa DRI, Departamento Norte de Santander, Cúcuta, Colombia, Febrero de 1980.

27. DRI-IICA, "Diagnóstico Microregional del Distrito DRI-Pamplona-Norte de Santander", Pamplona, Colombia, Marzo de 1981.

- Se desarrollaron cursos de capacitación tanto para presentar y discutir la concreción del marco conceptual del proceso de planificación-ejecución a nivel de Distrito, como para analizar y entrenar al personal en la aplicación de técnicas para la selección de áreas (delimitación microregional) y para la elaboración del diagnóstico. Con tal fin, se utilizaron técnicas e instrumentos ya en uso por el Programa DRI, complementados con aportes desarrollados por el Proyecto. Las discusiones llevaron a la adaptación de las metodologías a situaciones específicas de los Distritos DRI.
- Finalmente, se procedió a la formación de grupos interinstitucionales e interdisciplinarios para desarrollar el trabajo de Delimitación y Diagnóstico Microregional. Con respecto a estos trabajos, el personal adscrito al Proyecto realizó actividades de apoyo técnico directo, especialmente en lo que se refiere a la aplicación de instrumentos para toma y análisis de información y elaboración de los documentos respectivos.

Al respecto, se utilizaron instrumentos y mecanismos tales como: encuestas, reuniones de consulta con la población a nivel veredal y municipal, reuniones de coordinación distrital e investigaciones "sobre la marcha", para profundizar aspectos relevantes que emergen durante el desarrollo del proceso.

Como resultado de analizar el proceso en su totalidad y luego de los ajustes necesarios a las técnicas e instrumentos utilizados, se generó una metodología para la elaboración del diagnóstico, que se aplicaría a nivel piloto en otro Distrito DRI (Departamento del Cesar). Esto, con el fin de obtener una experiencia más amplia, previa la institucionalización de la metodología a nivel nacional del Programa DRI.

c. Otro aspecto central fue la identificación de la necesidad de un Marco Orientador²⁸ de las acciones, que estableciera los objetivos, estrategias, prioridades y metas para el mediano plazo a nivel microregional.

Este Marco Orientador permitió definir áreas de acción estratégicas para el desarrollo de la microregión y constituyó la base para la elaboración de programas y proyectos de desarrollo rural a nivel microregional, toda vez que en él se plantea una proyección

sobre las acciones de los Componentes Producción, Social y de Infraestructura del Programa DRI.

Para la preparación del Marco Orientador se procedió a la conformación de un grupo de trabajo con la Dirección Regional DRI, con representantes de las entidades ejecutoras y representantes de los beneficiarios a fin de analizar y definir: i) objetivos del Programa a nivel microregional, ii) estrategia de acción, iii) prioridades globales y específicas, iv) cobertura geográfica del Programa, y v) trayectoria del Programa y, vi) criterios básicos de programación.

En el desarrollo del trabajo tuvo gran importancia la realización de un Taller, en el cual se emplearon diversas técnicas de trabajo en equipo, entre ellas: "técnica del grupo nominal", análisis de campos de fuerzas, "torbellinos de ideas", etc. Como producto del taller se obtuvo la validación del diagnóstico microregional, identificando los principales problemas que afectan el desarrollo rural de la microregión, prioridades de los mismos y la definición de alternativas de solución con base en los recursos disponibles. Todo esto permitió definir los diversos componentes del Marco Orientador, que fue elaborado conjuntamente por la Dirección Regional DRI y los técnicos del Proyecto (acción de apoyo técnico directo).

La metodología empleada para la elaboración del Marco Orientador se implementó posteriormente en el Distrito DRI-Málaga, incorporando los ajustes pertinentes. Esto permite contar en la actualidad con una metodología probada y ajustada para su aplicación en otros Distritos y en el nivel regional.

d. El Programa Distrital de Desarrollo Rural²⁹, se conforma a través de la elaboración de planes de producción por producto para el Componente Producción y de proyectos específicos para los Componentes Infraestructura y Social del Programa DRI. Este trabajo se llevó a cabo siguiendo el esquema que se presenta a continuación:

- Se desarrollaron acciones para capacitar a los técnicos de las entidades ejecutoras del Distrito DRI, a través de discusiones sobre aspectos conceptuales y metodológicos y la realización de ejercicios concretos para su adaptación a situaciones específicas de los Distritos. Las actividades específicas estuvieron referidas fundamentalmente a la identificación del inventario tec-

28. DRI-IICA, "Marco de Referencia para la Formulación y Ejecución del Programa DRI en el Distrito de Pamplona - Norte de Santander", Cúcuta, Colombia. Febrero de 1981.

29. DRI-IICA. "Distrito DRI Pamplona - Norte de Santander. Componente Producción. Programación 1981-1985". Pamplona, Colombia, 1981.

nológico y mercados, para lo cual se realizaron investigaciones "sobre la marcha" y se conformaron grupos de trabajo, los cuales contaron con la participación de representantes de la Dirección Regional DRI, de las entidades ejecutoras del Componente Producción del Programa y de los beneficiarios.

- El apoyo técnico directo estuvo referido, principalmente, a la introducción y adaptación de metodologías para la elaboración de Planes de Producción de productos específicos. Por "plan de producción" se entiende el instrumento que integra las acciones de crédito, investigación, transferencia de tecnología, mercadeo, organización y capacitación de los productores, lo cual permite determinar en tiempo y en espacio los objetivos, metas, indicadores y recursos de apoyo necesario para el cumplimiento de dichos planes.
- Una vez obtenidos los planes y proyectos específicos, éstos se consolidaron en un "ROG" para el mediano plazo, el cual se presentó al Comité Técnico Distrital del Programa DRI para su correspondiente análisis técnico. Una vez hechos los ajustes recomendados por el Comité Técnico, la Dirección Regional DRI, presentó este Programa Distrital de Desarrollo Rural al Comité Departamental DRI para su aprobación.

Con relación a esta programación global, se hicieron también ajustes a la metodología, basados en la prueba experimental en el Distrito Pamplona, luego de los cuales se empezó la aplicación de la metodología ajustada en el Distrito DRI-Málaga, con miras a ser extendida a otros Distritos a nivel regional.

e. **El Programa Operativo Anual Distrital³⁰**, contiene elementos esenciales para ejecutar el Programa Distrital de Desarrollo Rural, especificando las actividades a desarrollar con la respectiva asignación de recursos y responsabilidades a nivel de cada una de las entidades ejecutoras que participan en el Programa DRI. Esta actividad se realizó utilizando instrumentos propios del Programa para cada institución, complementados con algunos de manejo de proyectos.

Para la programación anual, se tomaron como elementos centrales el Marco Orientador, el Programa Distrital de Desarrollo Rural y el monto global de re-

ursos asignados para el área, para el año de 1981. Las acciones correspondientes, se iniciaron con un evento de capacitación para presentar y discutir aspectos conceptuales y la metodología respectiva, en el cual participaron representantes de la Dirección Regional DRI y técnicos de las entidades ejecutoras del Programa.

Para elaborar el Programa Operativo Anual 1981, y determinar las acciones específicas a realizar por las diferentes entidades ejecutoras contempladas en la programación global (Programa Distrital), se conformaron grupos de trabajo sobre temas específicos y se celebraron reuniones de consulta con el Comité Técnico Distrital, con el fin de hacer el análisis técnico y los correspondientes ajustes.

f. Finalmente y con el propósito de introducir mejoras en los aspectos de **Organización y Coordinación interinstitucional** y fortalecer la participación de beneficiarios se preparó una propuesta inicial sobre coordinación interinstitucional³¹, que permitirá desarrollar acciones en este sentido en el Departamento de Santander, en el cual se concentrarán los trabajos durante 1982.

5.6 ACTIVIDADES DESARROLLADAS Y PRINCIPALES PRODUCTOS OBTENIDOS POR EL COMPONENTE-COLOMBIA PROPLAN/A

Seguidamente y a título ilustrativo se presentan los principales productos generados y los aspectos esenciales de la participación de los Grupos-país y Central de Grupo PROPLAN/A, en el desarrollo de las metodologías y su intervención en la generación de los productos.

5.7 PERSPECTIVAS PARA LA EXPERIENCIA EN COLOMBIA

En primer lugar se puede mencionar que, de acuerdo al avance logrado y las experiencias adquiridas, el componente Colombia del Proyecto PROPLAN/A, contará con metodologías e instrumentos probados y ajustados, los cuales podrán ser utilizados en otras microregiones durante 1982.

30. DRI-IICA, "Distrito DRI-Pamplona - Norte de Santander, Componente Producción, Programa Operativo 1981", Pamplona, Colombia. Marzo de 1981.

31. IICA. "Modelo tentativo para la coordinación interinstitucional del Programa DRI, en el Departamento de Santander", (Primer borrador), Bogotá, Colombia, mayo de 1981.

PRODUCTOS GENERALES	PARTICIPACION			
	PARA LA GENERACION DEL PRODUCTO		PARA EL DESARROLLO DE METODOLOGIAS	
- Delimitación Microrregional	GRUPO PAIS - Selección de Municipios y Veredas con base en criterios establecidos por la Dirección General del Programa DRI y mediante decisiones de Comités Distrital y Departamental.	GRUPO CENTRAL - Asistencia a la Reunión del Comité Departamental.	GRUPO PAIS	GRUPO CENTRAL
- Diagnóstico Microrregional	- Aplicación de la "Ficha Veredal" y obtención de la información complementaria - Caracterización e interpretación de la problemática y las potencialidades de desarrollo a nivel microrregional - Elaboración del documento de diagnóstico microrregional para el Distrito DRI-Pamplona		Participación en la - Definición de la metodología de diagnóstico microrregional - Perfeccionamiento de la "Ficha Veredal"	- Definición de aspectos conceptuales y metodológicos - Recomendaciones para el ajuste de la "Ficha Veredal" - Participación en la preparación de la metodología ajustada para el diagnóstico
- Marco Orientador	- Elaboración del documento Marco Orientador Distrito DRI-Pamplona	- Elaboración del documento Marco Orientador Distrito DRI-Pamplona	- Definición de contenido y alcance - Elaboración de la metodología para preparar el Marco Orientador en otros Distritos DRI	- Elaboración de la metodología inicial con base en el Marco Conceptual de PROPLAN
Programa Distrital de Desarrollo Rural	- Elaboración del Programa distrital para el Componente de Producción y de proyectos específicos con la programación detallada para cada una de las instituciones ejecutoras en términos de actividades, calendarios y asignación de responsabilidades, para aspectos de Investigación, Transferencia de Tecnología, Crédito, Mercadeo, Organización y Capacitación		- Adaptación de metodologías para las condiciones específicas del Programa DRI	Elementos aportados para su adaptación - Marco Conceptual de PROPLAN - Guía y fascículos para Manejo de Proyectos - Documentación sobre el proceso de Planificación-Ejecución a nivel microrregional
- Programa Operativo Anual Distrital	- Tomando como elementos centrales el Marco Orientador y el Programa Distrital de Desarrollo Rural, se determinan los elementos esenciales para ejecutar el Programa DRI a nivel de cada una de las entidades ejecutoras y de la Dirección Regional DRI, especificando actividades a desarrollar y la respectiva asignación de recursos y responsabilidades		- Ajuste de la metodología y los procedimientos utilizados con este fin por el programa	- Documento "Proceso de Planificación Operativa"
- Organización y coordinación interinstitucional			- Preparación de "Un modelo tentativo para la coordinación interinstitucional de Programas DRI, en el Departamento de Santander"	

Como consecuencia de ello, se ampliarán las acciones de capacitación y apoyo técnico directo en los distritos DRI de Málaga, Socorro y Barbosa del De-

partamento de Santander, ampliando así la cobertura geográfica del proyecto y estableciendo condiciones para el desarrollo de las metodologías e instrumentos

de planificación operativa a nivel regional. Con base en estos instrumentos, las acciones del nivel regional se integrarán, por una parte, con el conjunto de acciones a nivel local y, por otra, con las del nivel nacional.

En cuanto a la institucionalización de las metodologías probadas y evaluadas, se tiene previsto un trabajo conjunto con la Dirección General del Programa de Desarrollo Rural Integrado basado, en principio, en la posible expansión de la metodología de diagnóstico microregional a todo el Programa DRI. Esta labor comprenderá también el diseño e implementación del sistema de seguimiento e información y la evaluación sobre la marcha a nivel de los Componentes Producción, Infraestructura y Social, en un período que permita una implementación y operación generalizada para 1983.

Teniendo en cuenta los importantes avances conseguidos y la estrategia del Proyecto en el sentido de concentrar inicialmente las acciones a nivel local para luego ascender a los niveles regional y nacional, se puede afirmar que existen las condiciones para que el Programa DRI de Colombia genere, con el apoyo de PROPLAN/A, el conjunto de instrumentos que le permitan fortalecer los mecanismos de dirección para la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas instrumentalizadas por dicho programa.

Así mismo será posible que los trabajos en Colombia continúen siendo fuente importante y materia de preocupación central para impulsar la actividad de estudios, correspondientes al componente-hemisférico de PROPLAN/A, como parte del desarrollo y perfeccionamiento de marcos conceptuales y de su instrumental teórico-metodológico.

La integración de experiencias; el carácter innovativo de los instrumentos; la forma de visualizar el proceso de planificación-ejecución; la creación de un ambiente propicio para el aprendizaje; las técnicas para la transferencia del conocimiento que se desarrollan conjuntamente con las instituciones; así como el diseño de metodologías y su aplicación en la generación de productos que se llevan a cabo en conjunto con el personal que será responsable de su aplicación, constituyen sin duda características importantes del enfoque que sustenta las acciones del PROPLAN/A.

En resumen se puede afirmar que la experiencia mostrada, en la cual se ha logrado una integración entre la teoría y la práctica en la búsqueda permanente de soluciones adaptadas o adaptables a condiciones específicas, tiene una importante perspectiva, tanto para la expansión de los trabajos a nivel de Colombia, como para otros países de América Latina y el Caribe, particularmente en aquellos que enfrentan problemas semejantes y que vienen impulsando importantes programas y proyectos para el desarrollo agropecuario y bienestar de la población rural.

CAPITULO 6

CONSIDERACIONES GENERALES

En los capítulos anteriores se ha planteado el enfoque y la modalidad de acción de PROPLAN/A como uno de los proyectos multizonales que ejecuta la División de Planificación y Manejo de Proyectos, de la División de Proyectos Multizonales del IICA, ilustrado a través de la experiencia del componente-país PROPLAN/A-Colombia en su acción de fortalecimiento institucional al Programa de Desarrollo Rural Integrado (Programa DRI).

De acuerdo a la experiencia descrita, las actividades de estudios, capacitación y apoyo técnico directo que se han llevado a cabo a través de PROPLAN/A en Colombia, han hecho posible adaptar y desarrollar un conjunto de instrumentos para la planificación y manejo de programas y proyectos que se encuentran actualmente en uso y en proceso de institucionalización por parte de las entidades nacionales. Las autoridades del Programa DRI han manifestado su interés por extender el uso de los instrumentos a otras áreas geográficas en que actúa el Programa. Lo anterior permite concluir que en cuanto a su objetivo de fortalecimiento institucional el proyecto PROPLAN/A ha desarrollado hasta el presente una labor exitosa. De esta forma el Proyecto, a través de sus logros actuales, ha mostrado que tanto su enfoque como modalidad de acción son adecuados para generar técnicas apropiadas para el mejoramiento de la planificación y manejo de programas o proyectos de desarrollo rural.

Para dimensionar las perspectivas del trabajo a través de PROPLAN/A en Colombia, cabe destacar que la acción del Programa DRI, además de su reconocida significación social y política, reviste características particulares de gran trascendencia en su aspecto operativo. La dirección del Programa depende directamente del Departamento Nacional de Planeación, y se lleva a cabo a través de un presupuesto con

finés específicos, que se ejecuta a través de convenios con 13 instituciones. Este mecanismo permite asignar los recursos para el desarrollo de actividades específicas, todo lo cual incide en su modalidad de operación.

La acción de PROPLAN/A en Colombia tiene lugar en un momento importante para el desarrollo del Programa DRI, es decir la iniciación de la Segunda Fase, la cual significa una ampliación importante en la cobertura territorial, en el monto de recursos humanos y financieros comprometidos y en la magnitud de la población beneficiaria.

Como punto central es pertinente destacar que PROPLAN/A a través de su componente hemisférico y este primer componente país, se convierte en elemento catalizador de las experiencias y desarrollos conceptuales y metodológicos del IICA, sobre el área de planificación y manejo de proyectos y los aporta mediante un proceso conjunto a la labor que la Dirección General del DRI realiza en los Departamentos de Santander, Norte de Santander y Cesar.

De esta forma, el enfoque del Proyecto dentro de un esquema de cooperación técnica participativa y recíproca, se ha traducido en última instancia en la generación de métodos e instrumentos para hacer más eficiente y eficaz la propia labor de los funcionarios nacionales. El énfasis se otorga principalmente a los procesos que se deben dar para la generación de productos, diseñando acciones a desarrollar, seleccionando técnicas pertinentes para motivar y favorecer las condiciones para el trabajo en equipo, a través de la interacción de los responsables de tomar decisiones y llevarlas a la práctica. En este sentido, el Proyecto no reemplaza el esfuerzo del país ni el de las entidades responsables del Programa, sino que contribuye con ellas al logro de sus objetivos.

Reiterando lo relativo a la función catalizadora del Proyecto, se considera que entre los aspectos centrales que han otorgado validez y utilidad al enfoque de PROPLAN/A cabe destacar los siguientes: i) su vinculación dinámica entre teoría y práctica, es decir, la combinación permanente entre el desarrollo de conceptos y la experiencia para llegar al diseño de metodologías y a su aplicación en la generación de productos, a través de un trabajo conjunto y compartido con funcionarios nacionales en sus instituciones y en el propio terreno de la acción; ii) la utilidad de marcos conceptuales básicos como elementos "ordenadores" del conjunto de instrumentos y productos generados; iii) la complementación que se da entre la generación del conocimiento y la adaptación del mismo a condiciones específicas de los países; esto a través de la capacitación que se realiza bajo la modalidad de aprender-haciendo como complemento de la acción de apoyo técnico directo; iv) la ventaja que otorga desarrollar instrumentos en el nivel local dentro de los marcos normativos generales, pero de acuerdo a requerimientos y restricciones reales, para luego diseñar los correspondientes para el nivel regional-intermedio, integrándolos en forma comprensiva y articulada en lo conceptual y operativo; v) la conveniencia de desarrollar una experiencia inicial, que permita generar instrumentos para ser utilizados directamente en la planificación y manejo del Programa de dicho nivel y, que al propio tiempo, se puedan convertir en material de capacitación para su aplicación en otras áreas.

Es importante destacar que para los eventos logrados dentro de la modalidad anterior, han sido factores importantes: i) el apoyo que el Proyecto ha recibido de los niveles directivos del Programa DRI; ii) la dedicación y experiencia de los funcionarios a nivel departamental de DRI, lo cual significó un elemento trascendental en la utilización adecuada y eficaz de la acción de PROPLAN/A para los fines del Programa; iii) la dedicación y esfuerzo de los funcionarios nacionales responsables de las diferentes actividades del Programa; iv) el trabajo conjunto y compartido entre los grupos técnicos de PROPLAN/A en las actividades de componentes-país y hemisférico del Proyecto; v) el uso de técnicas preparatorias para motivar a los participantes y favorecer las condiciones en que se debe dar el trabajo en equipo.

Como resultados de importancia derivados de este enfoque y de los factores facilitantes, cabe destacar que; i) se han recogido experiencias generadas en el propio país, desarrollando, mejorando o adaptando determinadas técnicas para obtener productos adecuados a las condiciones particulares en que actúa el Programa DRI; ii) las experiencias que se han recogido contribuirán al desarrollo de tecnología apropiada; iii) se han fortalecido las condiciones y mecanismos

para la coordinación interinstitucional sobre la cual se fundamenta el proceso de planificación-ejecución de programas multisectoriales; iv) ha sido posible demostrar las ventajas que se derivan de canalizar en forma oportuna y activa la participación de la población, en interacción directa con las entidades del sector público.

También cabe destacar que la participación de la población ha sido elemento de gran importancia, tanto para precisar la problemática y las potencialidades, como las prioridades de acción. Por otra parte la práctica misma ha dado condiciones para ir fortaleciendo la forma en que se articula el conjunto de entidades del sector público y la población, creando conciencia de que todos se encuentran comprometidos en un esfuerzo conjunto, para el logro de objetivos que se conocen y comparten.

En resumen y generalizando la experiencia, se puede afirmar que la tecnología a transferir, para ser apropiada, debe ser previamente adaptada e inclusive desarrollada para servir a condiciones particulares y específicas. Esta es quizás el aporte más importante que puede presentar PROPLAN/A y que ha determinado la utilidad de los productos del Proyecto. En efecto ha sido necesario primero analizar las situaciones concretas, evaluar los instrumentos utilizados, impulsar acciones para el desarrollo conceptual y metodológico y, luego, diseñar "ad-hoc" diferentes metodologías y guías técnicas. Todo ello, ha dado como resultado que los métodos y técnicas empleadas sean en esencia sencillos y de fácil aplicación, y por lo tanto aceptados por los funcionarios nacionales, quienes reconocen su utilidad, principalmente porque les sirven en su trabajo cotidiano.

La estrategia de trabajo empleada ha permitido integrar a los funcionarios nacionales y del IICA directamente en el trabajo de campo, en una vinculación directa con la población rural. Esto ha contribuido a fortalecer las relaciones interpersonales de todos los agentes involucrados en el Programa, y, lo que es más importante, ha favorecido la preparación de programas y proyectos más realistas, con mayores perspectivas de contener respuestas apropiadas a las demandas reales de la población rural y asimismo, comprometerlos en la ejecución de las acciones previstas para el logro de los objetivos planteados por ellos mismos.

Es así como, dentro de una estrategia de contexto espacial, las acciones del proyecto se orientan a fortalecer mecanismos que permitan tanto la interpretación de la problemática del medio rural como el planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas a dicha problemática a través de la

interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de la población rural.

En cuanto a la acción de PROPLAN/A dentro de su modalidad de proyecto multizonal, se ha mostrado que gran parte de las ventajas del Proyecto se derivan de su acción multizonal. Al respecto es necesario destacar:

- i) la interacción componente-hemisférico/componente-país a través de actividades de estudios, capacitación y apoyo técnico directo, ha permitido el desarrollo de marcos conceptuales y metodologías que luego han sido aplicados para la elaboración de instrumentos concretos;
- ii) la vinculación entre los componentes hemisférico y país ha resultado determinante, tanto por la participación de los técnicos del Grupo Central en las actividades que los vincula directamente con las acciones del componente-país, como por los aportes de los técnicos de los Grupos-país, en la generación de metodologías y el desarrollo de marcos conceptuales, es decir su participación en las actividades de componente-hemisférico;
- iii) las actividades de capacitación no solamente se realizaron con fines de difundir e intercambiar conocimientos y experiencias sino que fueron concurrentes a las de apoyo técnico directo, al trabajar con los técnicos nacionales en sus instituciones y en los diferentes niveles espaciales. De esta forma la capacitación no ha sido un objetivo en sí misma, sino un producto del proceso;
- iv) el llegar a institucionalizar los procedimientos y el empleo de determinadas técnicas sencillas y de fácil aplicación, posibilitando a las propias instituciones capacitar al personal de reemplazo

evitando con ello que la normal rotación de personal signifique para la institución una pérdida difícilmente recuperable de conocimientos, tecnología y experiencia; y

- v) posibilitar la capitalización de experiencias que, a su vez, pueden ser adaptadas a la realidad en otros países.

Resumiendo, los productos generados muestran en su concepción y estructura un uso integrado de conceptos, técnicas e instrumentos referidos a las disciplinas de planificación y administración. Por otra parte los funcionarios que los usan reconocen el carácter integral del proceso de planificación-ejecución. De esta forma, las instituciones nacionales disponen de nuevos instrumentos para la planificación y el manejo de programas y proyectos a nivel local, que en forma complementaria y conceptualmente integrados, se incorporan a los correspondientes instrumentos a los niveles regional o intermedio y nacional. Además, quienes tienen la responsabilidad de ejecutar las acciones, disponen de instrumentos flexibles y útiles para orientar su acción y los responsables del seguimiento y la evaluación disponen de los medios para cumplir la función que les corresponde.

Falta aún bastante por aprender y desarrollar, pero lo que se ha generado hasta la fecha permite afirmar que existen posibilidades ciertas de lograr mayor eficiencia y eficacia en los sistemas de dirección del conjunto de entidades responsables del desarrollo agrícola y del bienestar de la población rural. En esta tarea compete a los organismos internacionales una gran responsabilidad; para cumplirla es necesario ubicarse en el propio terreno de las realizaciones, complementando los esfuerzos nacionales y, al mismo tiempo, cumpliendo una función fundamental en la generación de tecnología apropiada y en la documentación de experiencias.



EL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO-DRI DEL GOBIERNO DE COLOMBIA

1. ANTECEDENTES

El sector agrario del país ha constituido una de las grandes preocupaciones de los planes de desarrollo elaborados hasta el presente en Colombia. En cada uno de estos planes se han identificado diversos problemas del agro, para los cuales se han propuesto variadas soluciones.

Desde la década de los 60 en dichos planes se ha demostrado gran interés por el sector agropecuario. Las políticas para "el subsector tradicional" (pequeños productores) se basaron inicialmente en la importancia y la participación en el producto interno bruto y el empleo, mientras que los últimos planes se basan en la solución de problemas y en su potencial de aumento de la productividad.

- El Plan Decenal de Desarrollo 1960-1969 identificó "la baja productividad y un estancamiento del sector agropecuario". Esta baja productividad se atribuyó a la estructura de la tenencia de la tierra, caracterizada por la dicotomía latifundio-minifundio.

Por lo anterior, se planteó la Reforma Agraria la cual contempló no sólo la distribución de las tierras sino un conjunto de acciones complementarias, tendientes a fomentar el desarrollo de las unidades agrícolas familiares.

- El Plan "Las Cuatro Estrategias (1970-1974)" buscaba movilizar el exceso de mano de obra rural hacia otros sectores de la economía, con el fin de poder incrementar su productividad e ingresos.

- El Plan "Para Cerrar la Brecha (1975-1978) y el Plan de Integración Nacional -PIN (1979-1982)", han fijado su atención en la economía campesina, destacando la racionalidad económica del pequeño campesino, que contribuía a la economía con una importante proporción de materias primas y de bienes alimenticios de consumo directo.

Actualmente, y debido a su dinámica, las condiciones económicas y sociales han variado; la economía de mercado ha cubierto casi la totalidad de los productos agropecuarios, la economía campesina está cada vez más incorporada al mercado; ha aumentado la migración y el desempleo rural; los precios de los alimentos siguen creciendo y el sector continúa siendo el mayor generador de divisas, con alta participación en la generación de empleo y en el valor de la producción total.

1.1. La política de Desarrollo Rural en Colombia

La concepción de desarrollo rural integrado se basa en experiencias acumuladas en distintos programas y proyectos encaminados a mejorar la economía campesina, tales como:

"El Programa de Asentamiento Campesinos" del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) que ha dejado una valiosa experiencia en materia de administración rural; los "Proyectos de Desarrollo Rural" del Instituto Colombiano Agrope-

cuario (ICA) orientados a la adopción de tecnología por parte de los productores mediante la integración del crédito con la extensión; las "Concentraciones de Desarrollo Rural" que bajo el liderazgo del sector Educación, tratan de apoyar la producción campesina mediante los servicios sociales que presta el Estado (Educación y Salud); y finalmente los "Programas de Promoción Profesional Rural" (PPPR), actualmente "Programas Móviles Rurales" (PMR) del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Estos programas han tenido como característica su centralización alrededor de una determinada actividad. Fue así como las "Concentraciones Escolares de Desarrollo Rural" descritas giraron alrededor del sector Educación, en consideración a que la educación era la clave del Desarrollo Rural y la causa del Subdesarrollo.

De los resultados y experiencias así obtenidos junto a la creciente importancia de aumentar la disponibilidad de alimentos en el país y con el objetivo de favorecer al 50 por ciento más pobre de la población, se elaboró el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición (PAN), dentro del cual el Programa de Desarrollo Rural Integrado (DRI) aparece como una nueva estrategia para el desarrollo del subsector agrícola tradicional. Se considera que el Programa DRI debe operar en aquellas regiones con cierto potencial productivo, buscando al mismo tiempo articular el conjunto de la inversión pública y la acción del Estado, en función de las necesidades prioritarias del desarrollo.

2. ORIGEN DEL PROGRAMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRADO DRI

Si se tiene en cuenta que por múltiples consideraciones técnicas, económicas y sociales no es posible esperar que durante los próximos años la totalidad de las explotaciones tradicionales evolucionen hacia un sistema de agricultura comercial, es evidente que dentro de la política agraria orientada a la expansión de la producción, al abaratamiento de los alimentos de consumo masivo y la generación de divisas, las acciones orientadas al subsector agrícola tradicional deben jugar un papel muy importante en la estrategia general de desarrollo.

En Colombia, las fincas con extensiones menores de 20 hectáreas (Límite máximo de superficie con el cual trabaja el Programa DRI) representa 978.000

explotaciones, el 83 por ciento del total del país, y contemplan el grueso de la población rural¹.

Por otra parte, la gran concentración de población rural en zonas de ladera y las dificultades de una apropiada mecanización agrícola debido a las características físicas de la región, han contribuido al uso intensivo de mano de obra.

Por lo que hace a la generación de empleo en la agricultura, ganadería y otros casos, el Subsector de Economía campesino en 1976 produjo 831.000 empleos, esto es, el 55.3 por ciento del total de personas ocupadas en el sector rural.

La importancia del subsector de economía campesina en la producción de alimentos básicos, es indiscutible. En efecto, durante 1976 generó el 65 por ciento de la producción de estos alimentos de consumo masivo².

Se encuentran operando un gran número de entidades oficiales con funciones de desarrollo rural y en la mayoría de ellos existe competencia y buen personal técnico.

Sin embargo, el proceso de desarrollo de las áreas de mayor pobreza ha sido muy lento. Esto es debido en muchos casos a la fuerte estructura vertical de las entidades, con poca autoridad delegada en las regiones, incertidumbre en los presupuestos y deficiente coordinación interinstitucional a nivel central y regional.

Dada la importancia de las consideraciones anteriores y teniendo en cuenta los esfuerzos del Estado, en el pasado, hacia esa situación del Sector Agropecuario, (inversiones aisladas en caminos vecinales, investigación, crédito y asistencia técnica), el Gobierno de Colombia, en su Plan de Desarrollo Económico y Social "Para Cerrar la Brecha" dio alta prioridad, como componente central de los programas sociales, al "PAN", en el que se encara el problema alimenticio y nutricional en forma integral.

El Programa DRI, fue concebido como uno de los instrumentos básicos para el "PAN", con el propósito de lograr incrementos sustanciales en la producción de alimentos por el sector campesino con agricultura tradicional.

1. Plan de Integración Nacional 1979-1982; Departamento Nacional de Planeación, República de Colombia, Tomo I.

2. IBID.

El Programa DRI ha sido formulado como una estrategia que busca reunir las experiencias acumuladas en los distintos programas estatales para el sector rural. Articula los esfuerzos y servicios del Gobierno, a través de la orientación de la inversión pública para la financiación de servicios y a la integración de la acción de las instituciones en función de las necesidades de desarrollo de la producción del pequeño campesino.

Por otra parte, se ha considerado la racionalidad intrínseca de los sistemas de producción de la economía campesina, así como su potencial productivo y la importancia de este sector en la producción de alimentos, para lograr a través de un Programa como el DRI, los objetivos generales de la política del Gobierno para el Sector Rural, como son el aumento de la producción y productividad, el ingreso real, el empleo y en general el bienestar del Sector Campesino.

2.1 Objetivos del Programa

Los objetivos del Programa DRI están claramente planteados por el Gobierno Nacional dentro de los dos últimos Planes de Desarrollo Económico-Social: el Plan "Para Cerrar la Brecha", el cual planteó e inició el Programa DRI en su Fase I, y el "Plan de Integración Nacional" el cual le ha dado consistencia y continuidad para la Fase II. El Programa DRI apunta hacia el logro de los siguientes objetivos³.

- a) Incrementar el ingreso de los campesinos.
- b) Aumentar la producción agropecuaria, fundamentalmente de alimentos de consumo masivo. Estos alimentos están definidos por el Plan Nacional de Alimentación y Nutrición y son: frijol, alverja, maíz, trigo, papa, yuca y plátano. El DRI además contempla el aumento de la producción de carnes (de vacuno, especies menores, porcinos, etc.), como un complemento a la producción agrícola del pequeño productor.
- c) Racionalizar la vinculación de los productores campesinos al mercado, propendiendo elevar los precios al productor y disminuir los precios al consumidor.

3. Programa de Desarrollo Rural Integrado. Normas Generales sobre la Organización del Programa de Desarrollo Rural Integrado. Dirección General del Programa. Enero de 1980. Edición Corregida y Ajustada en la Reunión del Comité Nacional DRI de octubre 31 de 1979. pp. 6.

- d) Crear nuevas fuentes de empleo productivo para los campesinos.
- e) Facilitar el acceso de la población campesina a los mercados de productos y servicios, construyendo vías de comunicación.
- f) Mejorar el nivel de la vida de la población campesina a través de la prestación de servicios básicos de salud, educación y electricidad, sirviendo de apoyo para la ejecución del PAN en áreas DRI.
- g) Promover la organización y participación de la comunidad, propendiendo por el desarrollo autosostenido.

3. BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA DRI

El Programa DRI ha caracterizado a sus beneficiarios en las siguientes categorías:

- **Potencial:** Es aquel pequeño productor campesino, no caficultor, cuyo asentamiento se encuentra localizado en áreas en donde existe una gran concentración campesina, su forma de explotación agropecuaria es tradicional, ha tenido poco acceso a la tecnología moderna y a los servicios básicos, pero que posee un potencial que posibilita incrementos significativos de productividad a corto plazo.

Individualmente considerado, no debe poseer un patrimonio mayor a los US\$ 28.000.00; que el área que explota en cualquier forma de tenencia no sea mayor de 20 hectáreas y que de esta actividad agropecuaria genere por lo menos el 70 por ciento de sus ingresos.

- **Directo:** Es el que reuniendo los requisitos anteriormente señalados, recibe crédito y asistencia técnica.
- **Indirecto:** El pequeño productor campesino, que localizado en el área del programa, recibe algún beneficio derivado de los componentes del programa.

4. AMBITO O COBERTURA DEL PROGRAMA DRI

Durante el período 1976-1985, el Programa DRI tendrá acciones en 17 Departamentos; con una

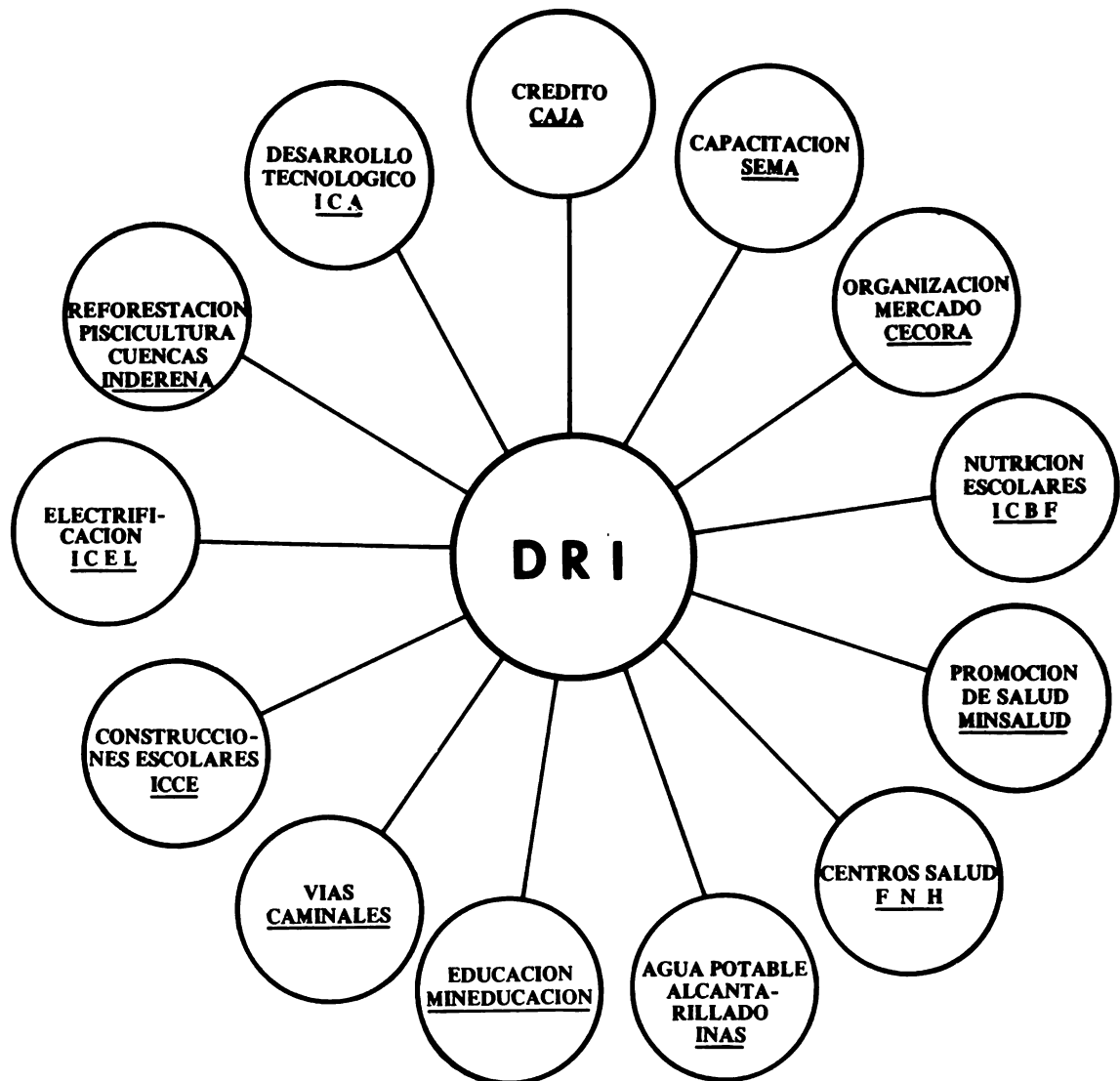
cobertura aproximada de atención a 800.000 hectáreas en 3.000 Veredas, en donde 157.000 familias recibirán en forma directa los beneficios del Programa. Adicionalmente se beneficiarán en forma indirecta, 628 mil familias con acciones que buscan atender las necesidades básicas de la población rural. Todo lo anterior conllevará inversiones del orden de los US\$ 500 millones.

5. ESTRATEGIAS

Para lograr los objetivos enunciados, el DRI plantea la siguiente estrategia:

- Integración de instituciones de carácter productivo, social y de infraestructura física, cada una de las cuales tiene bajo su responsabilidad lo que se ha denominado un "subprograma" (Ver Figura 1), agrupados ellos en tres Componentes, así:

SUB-PROGRAMAS DEL DRI ENTIDADES PARTICIPATIVAS



Componente de Producción: Comprende los subprogramas de investigación y transferencia llevados a cabo por el ICA; de crédito por la Caja de Crédito Agrario; de mercadeo por la Central de Cooperativas de la Reforma Agraria (CECORA); de uso y conservación de recursos naturales por el INDERENA y de capacitación y organización de la comunidad por el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA).

Componente Social: Comprende los subprogramas de: salud, llevado a cabo por el Ministerio de Salud y el Fondo Nacional Hospitalario; agua potable, por el Instituto Nacional de Salud (INS); construcciones escolares, por el Instituto Colombiano de Construcciones Escolares (ICCE); capacitación docente, por el Ministerio de Educación Nacional (MEN); y huertas y restaurantes escolares, por el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF).

Componente de Infraestructura: Los subprogramas correspondientes son: construcción de vías a través del Fondo Nacional de Caminos Vecinales (CAVECINALES) y electrificación rural a través del Instituto Colombiano de Energía Eléctrica (ICEL).

Los componentes-Infraestructura y Social son de apoyo al componente producción y sus acciones complementarias entre sí y continuas en el tiempo.

- Concentración de acciones de acuerdo con prioridades claramente definidas. Por ejemplo: se han detectado las áreas con mayor concentración de minifundio y potencial de producción y se han concentrado en esos sectores los esfuerzos del Programa.
 - Desconcentración administrativa, para aumentar la eficiencia general de la administración y dar a las regiones una mayor participación en las decisiones que afectan su desarrollo.
 - Apoyo, mediante acciones del Estado, al esfuerzo propio de los campesinos, con el fin de aumentar los recursos totales disponibles y desarrollar una mentalidad positiva entre los participantes del Programa.
 - Participación de la comunidad y de los niveles locales de la administración en la programación y seguimiento de actividades.
 - Establecimiento de mecanismos para determinar prioridades de inversión y para hacer el seguimiento de los subprogramas.
- Establecimiento de una estructura de comunicación entre las Regiones y la Dirección General para medir la eficiencia de las entidades estatales en la ejecución de los subprogramas, así como el impacto de éstos en la comunidad y la forma como ésta los visualiza.

6. ESTRUCTURA Y ORGANIZACION

Los anteriores planteamientos se hacen operativos a través de los Comités Nacional, Departamental, Municipal y Veredal, en los cuales tienen participación tanto representantes de las Instituciones ejecutoras como los beneficiarios del Programa (Ver Figura 2).

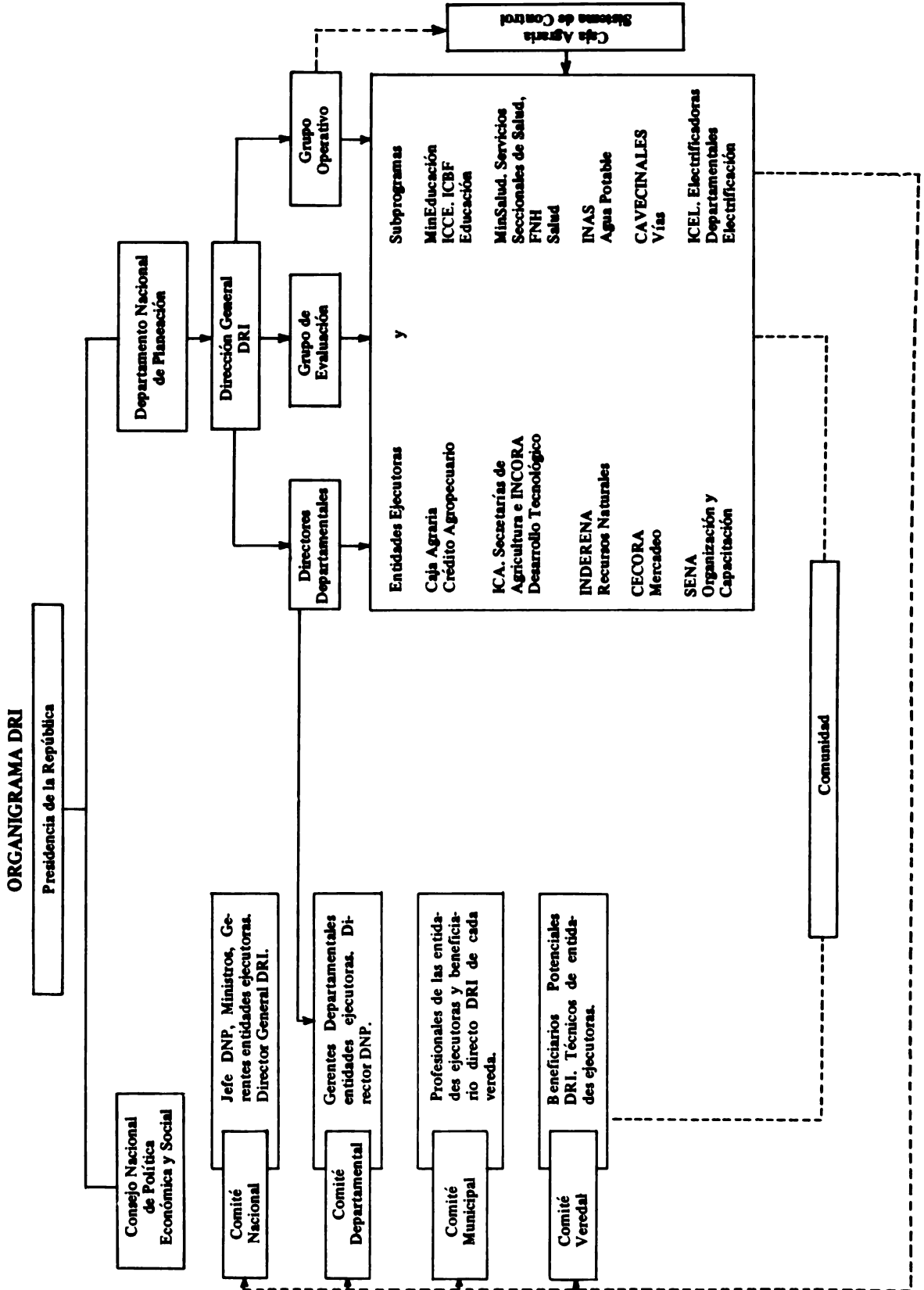
La Dirección General DRI tiene las funciones de dirección, programación, coordinación, evaluación y asesoría en los diferentes aspectos, desde la programación hasta la ejecución del Programa, así como la articulación de este al "PAN" y a la política económica oficial.

La existencia de los Comités, en los distintos niveles, permite eliminar la duplicación de funciones, dado que las entidades involucradas en el Programa DRI se especializan en lo que a cada una le corresponde. Esta integración busca más eficacia, menores costos, mayor cobertura y mejores servicios al beneficiario.

La existencia de los Comités y la representación en ellos de la Dirección General ha permitido lograr la integración entre las distintas regiones y la nación, facilitando así el cumplimiento de la política de descentralización que actualmente se plantea.

La asignación de recursos tiene como características sobresalientes una programación anual por entidad y por área geográfica, de acuerdo con los planteamientos iniciales de cada subprograma y con los ajustes previos de los diferentes Comités. En relación al manejo presupuestal, el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) fija el monto de los recursos, de acuerdo a la programación antes referida, con el fin de ser sometida finalmente a la Dirección General DRI, Comité Nacional y Ministerio de Hacienda para la elaboración del anteproyecto de ley de presupuesto, el cual se presenta al Congreso de la República y, una vez sancionada la Ley, se hace conocer a las entidades ejecutoras.

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL DRI



IICA
PRRET-258

PLANIFICACION Y ADMI-

Autor

NISTRACION PARA EL DE-

Título

SARROLLO RURAL: EL
ENFOQUE DE PROPLAN/A
Y SUS EXPERIENCIAS ...

!

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
17 NOV 1991	R. Casarís
09 JUN 1992	E. Alar
26 MAY 1993	Nelson
25-1-99	R

DOCUMENTO
MICROFILMADO
18 FEB 1983
Fecha: