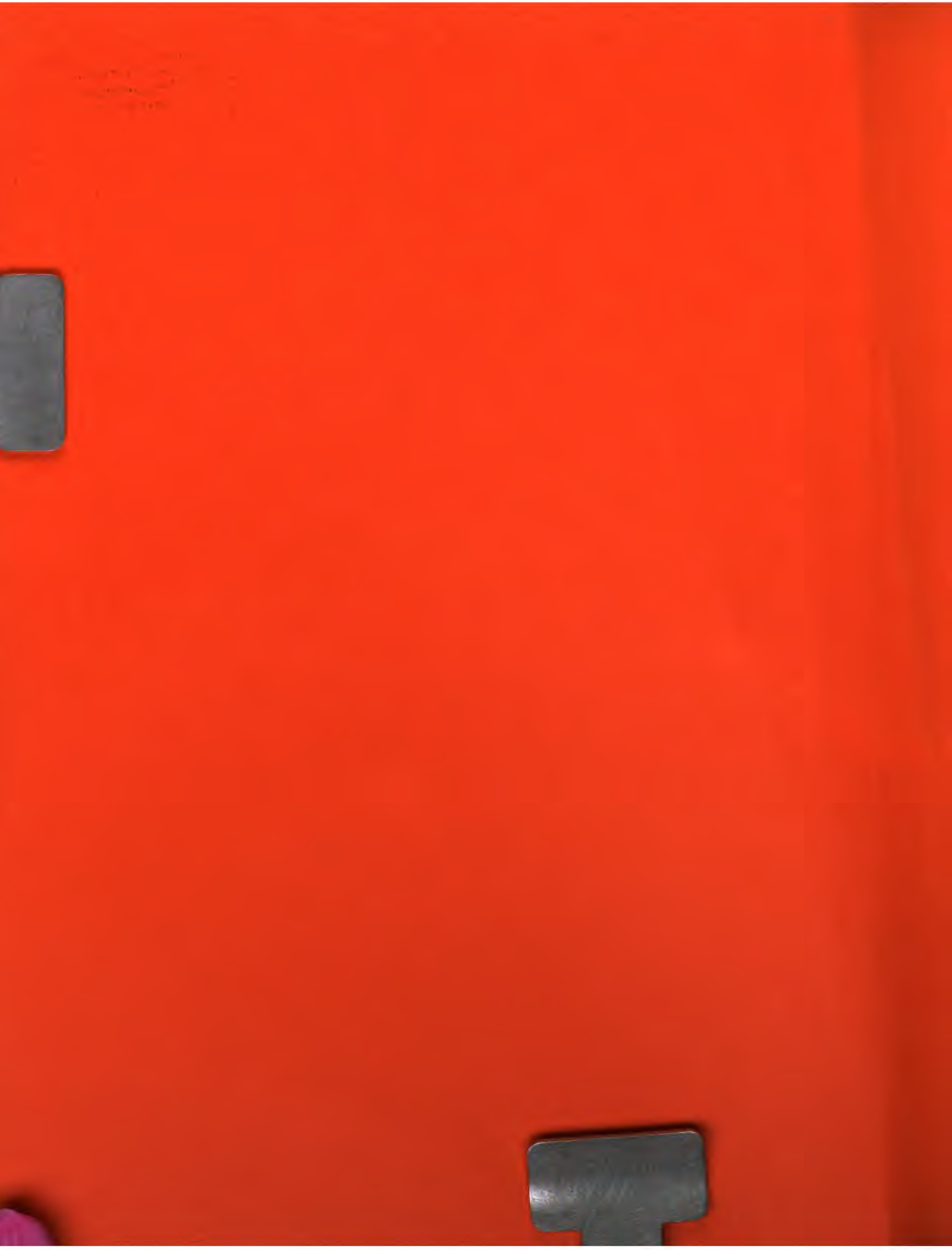


Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

10 NOV 1993

IICA — CIDIA

IICA
60
335



**PROPUESTA PARA ESTRUCTURAR EL PROGRAMA DE
PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL
DESARROLLO AGRICOLA Y BIENESTAR RURAL**

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

10 MAR 1982

IICA — CIDIA

**P. Lizardo de las Casas
Marzo, 1982**

En los países de América Latina y el Caribe, existe cada vez más como preocupación central el cómo lograr el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Pero si bien es cierto que se piensa en términos del mejoramiento de la producción, el empleo, los ingresos y su distribución, la eliminación o reducción de la marginación rural, etc., es decir, de los resultantes del proceso de desarrollo, también lo es que cuando se definen los instrumentos a emplear para lograr dichos resultados se piensa sólo en algunos aspectos parciales de ese proceso (generación y transferencia de tecnología, comercialización, financiamiento, educación, organización campesina, etc.) y muy rara vez se reconoce, o si se hace se tiene dificultad para definir acciones concretas con relación a la dirección o conducción de dicho proceso (características de la planificación y administración) que permita la integración de los otros aspectos para el logro de los resultados esperados. Sin embargo, es esta dirección o conducción, que se da con diferente contenido a todos los niveles desde el nacional multisectorial hasta el local y empresarial, la que como un todo integral debidamente coordinada se considera como uno de los factores determinantes del éxito o fracaso de los otros esfuerzos de orden técnico más específicos. Para esta tarea de dirección, como para las otras, se debe reconocer que tanto el sector público como el no-público juegan importantes papeles que varían de acuerdo a la estrategia de desarrollo que utiliza cada país.

La efectividad con la que se realicen las tareas de dirección o conducción del proceso de desarrollo, será determinante en el logro de los objetivos que se persigan y es por ello que es una necesidad permanente el mejorar y fortalecer los sistemas de dirección.

1. NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROGRAMA

El conjunto de organismos públicos y no-públicos cuyo objetivo primordial es el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural es considerado como un sistema abierto; los componentes de este sistema principal se agrupan en sistemas institucionales subordinados. Estos sistemas institucionales articulan la acción de los organismos públicos y no-públicos en la generación de bienes y servicios para el desarrollo agrícola y bienestar rural. En este contexto el sistema de dirección tiene como finalidad llevar a cabo la dirección o conducción del sistema

00005399

116A
E50
C335

principal en su conjunto, lo cual implica la determinación del funcionamiento y comportamiento de los demás sistemas institucionales subordinados a través de mecanismos que permiten dirigir las acciones de dichos sistemas para el logro de los resultados deseados.

Para lograr su finalidad, corresponde al sistema de dirección desarrollar un conjunto de funciones como son: i) la caracterización e interpretación de la problemática económico-social 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 coordinación de los esfuerzos institucionales; vi) la programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; 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. Los mecanismos que utilice el sistema de dirección para el cumplimiento de esas funciones variarán según las características del enfoque de desarrollo de cada país y de su respectiva organización administrativo-espacial (local, intermedia o regional y nacional).

Del análisis de la situación imperante en muchos países de América Latina y del Caribe, en lo referente a la acción que realiza el sector público para lograr los objetivos del desarrollo agrícola y bienestar rural, se desprende que una de las deficiencias que obstaculizan la conducción del proceso de desarrollo es la limitada capacidad de la administración pública para formular políticas viables y ejecutar con éxito, los correspondientes planes, programas, proyectos y otras acciones requeridas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Esta limitada capacidad de la administración pública debe verse en función de dos dimensiones; una es la referente a la capacidad técnica que dicha conducción demanda (integración de acciones de las entidades públicas), tanto para la acción directa del sector público, como para el apoyo a grupos no-públicos, y la otra, a la capacidad de concertación de la política de desarrollo con diferentes grupos del sector no-público (articulación de la acción de organizaciones públicas y no-públicas).

Las limitaciones que se manifiestan dentro del sector público en lo referente a la conducción del proceso de desarrollo, reflejan dos problemas centrales. Por un lado está un enfoque que enfatizó la separación entre la definición de las políticas, identificada como la tarea central de un grupo de profesionales llamados planificadores, y la ejecución de dichas políticas, a cargo de una burocracia mecanicista. Por otro lado y muy ligado al anterior, se identifica una visión de la planificación como actividad exclusiva de los planificadores, quienes vieron su papel como agentes de cambio social sin considerar en toda su dimensión la posición ideológica o doctrinaria de los grupos que detentaban el poder, ni las características, necesidades reales y planteamientos de aquellos grupos que serían afectados por las decisiones que ellos proponían a los

responsables de la toma de decisiones. Es importante agregar que la mayoría de los esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los del nivel local.

En igual forma, otra deficiencia que afecta la efectividad de la dirección o conducción del proceso de desarrollo se identifica en la 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 y concertar con el sector no-público la política de desarrollo en sus diferentes niveles.

La problemática bosquejada se ha restringido a resaltar dos tipos de desarticulaciones que obstaculizan la conducción del proceso de desarrollo; ellas se han referido primero a la desarticulación existente entre las acciones de las entidades públicas y luego a aquellas existentes entre las acciones de estos organismos y las correspondientes de los organismos no-públicos. Si bien es cierto que se reconoce la existencia de deficiencias al interior de diferentes formas de producción y de servicios, los aspectos relacionados a la planificación y administración empresarial no son tratados aquí por existir un programa aparte que se ocupa de este tema.

2. OBJETIVOS Y ESTRATEGIA DEL PROGRAMA

El objetivo básico del Programa es contribuir a aumentar la eficiencia y eficacia de los sistemas institucionales que articulan la acción de los organismos públicos y no-públicos en la generación de bienes y servicios para el desarrollo agrícola y bienestar rural a través de la estrategia general de fortalecimiento de los mecanismos que permiten dirigir las acciones de dichos sistemas para el logro de los resultados deseados.

Para alcanzar este objetivo, en el marco de la estrategia general, las acciones del Programa deberán orientarse a lograr que:

- i) las entidades públicas vinculadas al desarrollo agrícola y bienestar rural comprometan recursos y definan políticas institucionales para el permanente mejoramiento de sus sistemas de dirección;
- ii) los mecanismos a través de los cuales se dirige el funcionamiento de los sistemas institucionales fortalezcan la articulación de las acciones de las entidades públicas y no-públicas en función de los objetivos de desarrollo agrícola y bienestar rural;



- iii) las entidades públicas vinculadas al desarrollo agrícola y bienestar rural tanto de nivel local, intermedio o regional, como nacional, implementen exitosamente instrumentos de dirección orientados al mejoramiento de su capacidad de respuesta a las necesidades del desarrollo agrícola y bienestar rural;
- iv) se establezca 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.

La estrategia del Programa se sustenta en un enfoque cuyos elementos centrales son:

- i) la redefinición de los procesos de planificación y ejecución como un solo proceso de planificación-ejecución en el cual se articula la operación de los sistemas institucionales para el logro de los resultados deseados;
- 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;
- iii) la readecuación de las relaciones del sector público con el sector no-público, de tal manera que se incorpore la participación activa de estos sectores en la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural; éste es un elemento esencial, tanto para la captación de las demandas reales como para la generación de una respuesta eficaz.

En su dimensión espacial, la estrategia del Programa establece un énfasis en el fortalecimiento del nivel regional o intermedio y local del sistema de dirección, tendiendo a consolidar su integración con el nivel nacional. Sin embargo, dependiendo del grado de consolidación tanto interno como en relación con el ambiente de cada uno de esos niveles, se deberá desarrollar para cada país una estrategia que ponga énfasis en aquel nivel administrativo-espacial de menor desarrollo, tendiendo a consolidar progresivamente su integración con los otros niveles en función de la compatibilización de los flujos ascendentes y descendentes de decisiones que se generen.

Dentro de esta dimensión espacial de la estrategia, las acciones del Programa se deben orientar a fortalecer los mecanismos que permitan tanto la interpretación de la problemática del medio rural como el planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas a dicha problemática para el logro de los resultados deseados a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de la población rural.

En cuanto al ámbito institucional, este Programa cooperará con:

- i) las unidades de organización que constituyen las diferentes oficinas de planificación y grupos asesores a la toma de decisiones (nacional, sectorial, de instituciones vinculadas o adscritas al sector agropecuario, regional, local, etc.)
- ii) las unidades o grupos de personas encargadas de tomar decisiones sobre las políticas, planes, programas, proyectos y otras acciones que lleva a cabo el sector público en los diferentes niveles administrativos espaciales (nacional, regional o intermedio, local, etc.),
- iii) las diferentes instituciones no gubernamentales (grupos de productores, organizaciones o asociaciones de ellos y otros grupos de la población rural).

El Programa buscará complementariedad y desarrollará o reforzará sus relaciones de cooperación con otros organismos internacionales y centros de investigación nacionales en los campos de la planificación y administración para el desarrollo con el propósito de mejorar el apoyo a los países.

En igual forma los esfuerzos del Programa y en especial sus logros deberán servir de soporte para la tarea técnica de otros Programas, así como para las tareas internas del propio Instituto.

3. OPERACIONALIZACION DE LA ESTRATEGIA

La operacionalización de la estrategia planteada se definirá en función de tres elementos: áreas de trabajo en las que se organiza el trabajo del Programa, modalidad de operación del Programa y dirección del Programa.

3.1 Áreas de Trabajo del Programa

Para operativizar la estrategia del fortalecimiento de los sistemas de dirección dentro del enfoque que sustenta las acciones de este Programa, se han identificado, con base en las funciones del sistema de dirección, áreas de trabajo básicas y específicas.

- Áreas de trabajo básicas

Las áreas de trabajo básicas sirven de marco de referencia para las específicas y se refieren a aspectos globales de la conducción del proceso de planificación-ejecución. El trabajo en estas áreas tiene como finalidad desarrollar el enfoque del Programa y de esta forma definir la unidad conceptual y metodológica en que se fundamenten sus acciones. Estas áreas de trabajo se enuncian a continuación siguiendo un ordenamiento de mayor a menor amplitud, en términos de su cobertura temática:



- . El proceso de planificación-ejecución como integrador de las acciones que realizan los sistemas institucionales que articulan la acción de los organismos públicos y no-públicos en la generación de bienes y servicios para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- . El sistema de dirección (integrador del sistema de planificación y del sistema de decisiones) como encargado de la conducción o dirección 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 o dirección del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

- Areas de trabajo específicas

Las áreas de trabajo específicas se definen con base en los requerimientos planteados por los países. Estos requerimientos han permitido identificar dos dimensiones que los caracterizan: una temática y otra espacial. La interacción de estas dos dimensiones permite construir un marco flexible dentro del cual se ordenan y sistematizan los requerimientos planteados por los países. De esta forma las áreas de trabajo específicas y sus prioridades podrán variar de acuerdo a la evolución de la problemática en los países y por ende de acuerdo a la política institucional.

La dimensión temática como uno de los elementos ordenadores, en una primera aproximación, comprende:

- . Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política en relación al desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.
- . Identificación del desempeño y de la capacidad de los sistemas institucionales para la formulación, ejecución y evaluación de programas orientados al desarrollo agrícola y bienestar rural.
- . Definición de políticas estratégicas y operativas.
- . Elaboración de planes y programa 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 y operación de mecanismos de coordinación interinstitucional.
- . Diseño y operación de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.

La dimensión espacial como el otro elemento ordenador comprende:

- . nivel nacional,
- . nivel intermedio o regional, y
- . nivel local o microregional.

Las áreas de acción básicas permiten al Programa una mayor vinculación con los desarrollos conceptuales de las disciplinas de la planificación y administración para el desarrollo que le otorgan el sustento técnico de tipo general; mientras que las áreas de trabajo específicas le permiten recoger las demandas y experiencias concretas a nivel de los países.

La permanente revisión del desarrollo de conceptos, metodologías e instrumentos técnicos para lograr su enriquecimiento y su adaptación a las necesidades de los países, exigen que el Programa realmente mutuamente a ambos tipos de áreas de trabajo y con ello se mantenga y desarrolle la unidad conceptual-metodológica que permita un efectivo apoyo a los países.

3.2 Modalidad de Operación del Programa

Derivada de la naturaleza de cooperación técnica del Programa, su modalidad de operación se fundamenta en la forma en que los técnicos asignados al Programa desarrollan las actividades para el logro de los objetivos del mismo. Esta modalidad se sustenta en tres aspectos que corresponden respectivamente a la organización de esos recursos técnicos, a las características de las actividades que realizan y al esquema de cooperación en que dichas actividades se desarrollan.

Con respecto al primero de estos aspectos, los técnicos asignados al programa están organizados en dos tipos de unidades. El primer tipo corresponde a un grupo central ubicado en la Sede Central del Programa; el segundo tipo son los diversos grupos o técnicos individuales ubicados

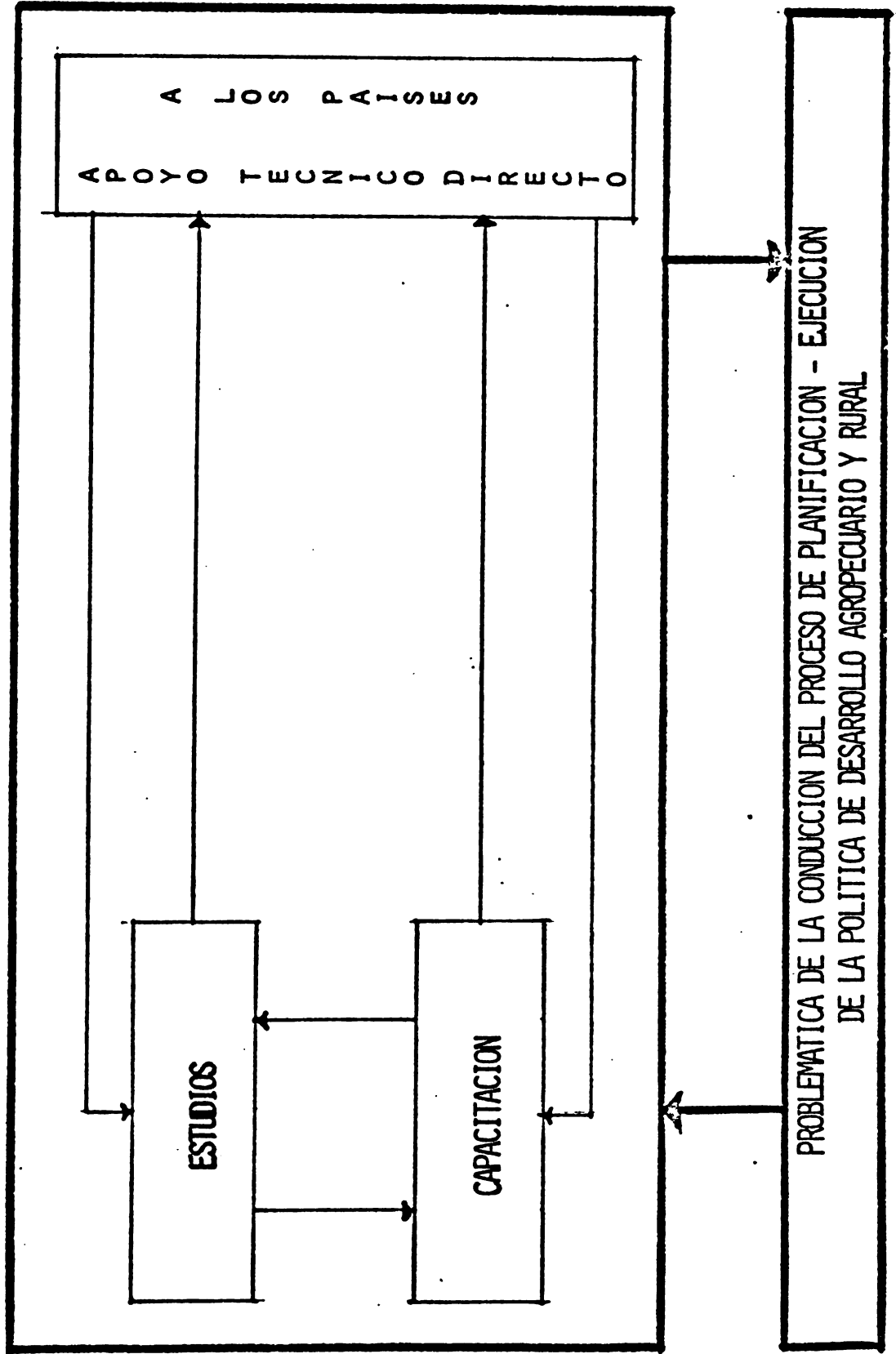


en las oficinas del IICA en los países miembros donde el Programa actúa. El ámbito de acción de estos grupos o técnicos en los países es variable de tal manera que pueden tener cobertura nacional o regional (área) según las prioridades de acción en los países. Asimismo, el tamaño de los grupos tanto en la Sede Central como en los países está igualmente en función de dichas prioridades. De esta forma, en los casos que no se considera conveniente ubicar especialistas a nivel de un país, la cooperación puede prestarse a través de la operación a nivel de área o región. Dentro del contexto multinacional de la acción de este Programa, los grupos técnicos aunque ubicados en distintas sedes, forman parte de un esfuerzo unificado, residiendo el papel esencial del grupo central en el desarrollo de la unidad conceptual y metodológica que es básica para dicho esfuerzo.

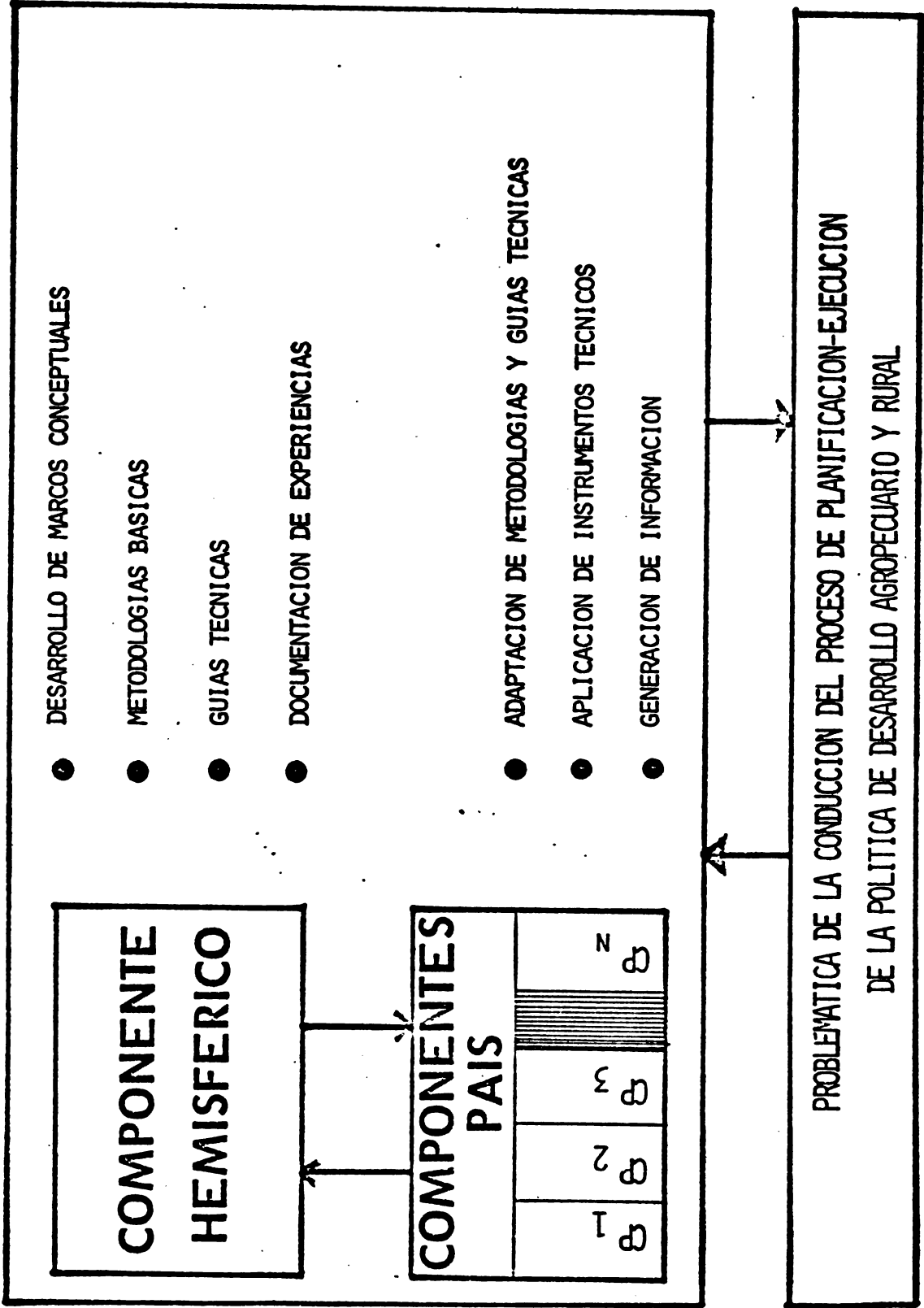
El segundo aspecto de la modalidad de operación se refiere a las actividades que realizan estos grupos técnicos. Las características de estas actividades comprenden dos dimensiones, una relativa a su naturaleza y la otra al ámbito de generalización de los productos que se generan. Con respecto a su naturaleza, las actividades a desarrollar dentro del Programa, se clasifican en tres tipos: de estudios, de capacitación y de apoyo técnico directo. Con respecto al ámbito de generalización de los productos, las actividades se clasifican en las de proyección hemisférica, que constituyen el "componente hemisférico" y las que se concentran en el contexto de un país y que constituyen los "componentes-país" del Programa. El componente hemisférico del Programa comprende el desarrollo de marcos conceptuales referidos a las áreas de trabajo básicas del Programa, así como a la documentación de experiencias y a la preparación o generalización de guías técnicas y metodologías referidas a las áreas de trabajo específicas. Por su parte, los componentes-país comprenden la preparación o adaptación y aplicación de guías técnicas y metodologías específicas y la generación de la información que permita mejorarlas.

El tercer aspecto de la modalidad de operación se refiere al esquema de cooperación dentro del cual se desarrollan las actividades del Programa. Este esquema basado en el enfoque de cooperación participativa y recíproca se fundamenta en dos tipos de cooperación que son el de "transferir-haciendo" y el de "aprender-haciendo". Estos tipos de cooperación enfatizan los criterios de participación de los técnicos nacionales, que constituyen la esencia de la estrategia en fortalecimiento institucional del IICA.

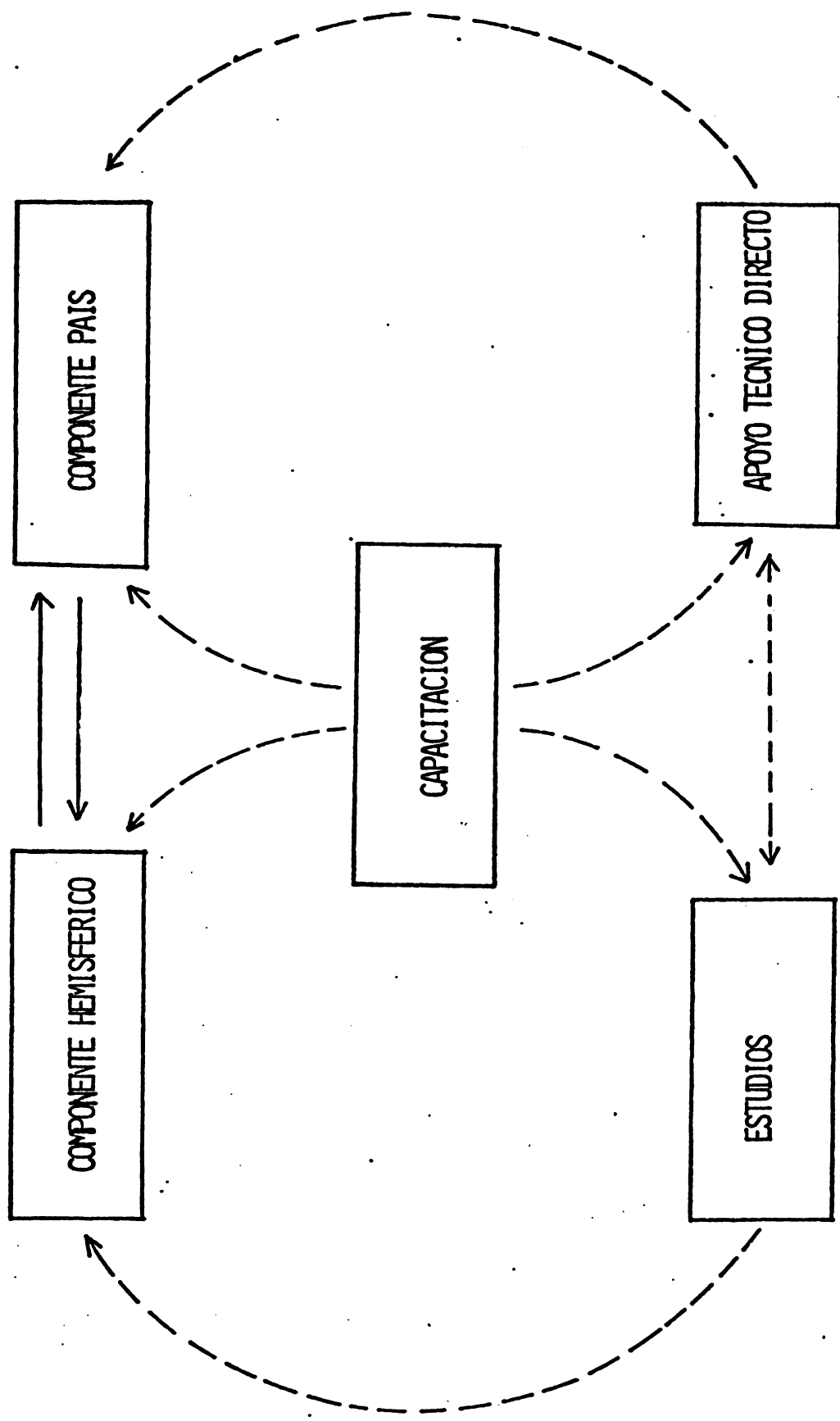
RELACION ENTRE ACTIVIDADES



RELACION BASICA ENTRE COMPONENTES



COMPONENTES Y ACTIVIDADES





Considerando la interacción entre los tres aspectos antes descritos, la modalidad de operación del Programa se caracteriza porque:

- 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;
- concentra parte de sus recursos en 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;
- desarrolla las actividades a través de la interacción de grupos técnicos de dos tipos, como son los de nivel central (grupo central), y los ubicados en los países (grupos-país). En algunos casos podría haber un tercer tipo de técnico que se ubicaría a nivel regional cuando se considere conveniente que su acción tenga un carácter regional;
- 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;
- 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" y el otro, que está fundamentado en el anterior, es el de capacitación que se brinda en aspectos concretos, enfatizando el "aprender-haciendo".

Sin embargo, la modalidad de operación descrita no descarta la posibilidad de que en situaciones especiales se puedan realizar acciones directas, que no tengan el contenido de participación de técnicos nacionales como el anteriormente planteado, con el propósito de atender con carácter transitorio a solicitudes de emergencia de algún Estado Miembro.

3.3. Dirección del Programa

Corresponde a la función de dirección del Programa, el propiciar la adecuada integración de los grupos técnicos en el desarrollo de las actividades que compete a cada componente, manteniendo la coherencia de la modalidad de operación, dentro de una unidad conceptual y metodológica. En este sentido, las actividades de dirección del Programa tienen como finalidad principal asegurar el adecuado y oportuno flujo de insumos al Programa, así como el funcionamiento armónico de las relaciones entre sus componentes y la apropiada generación de sus productos.

El cumplimiento de la función de dirección del Programa comprende la realización de las siguientes actividades:

- Relativas a la operación interna del Programa:
 - . definición y ajuste de la estrategia operativa;
 - . identificación, definición y ubicación de los proyectos y otras acciones del programa;
 - . programación de las actividades, desagregación de éstas en tareas y asignación de responsabilidades con base en los recursos aprobados;
 - . coordinación de la ejecución de los proyectos y otras acciones del programa;
 - . seguimiento y evaluación sobre la marcha.

- Relativas a las relaciones externas del Programa:
 - . mantenimiento y operación de mecanismos de cooperación con otros programas del Instituto;
 - . mantenimiento y operación de la red de información técnica e intercambio de experiencias con otras organizaciones técnicas, tanto nacionales como internacionales;
 - . difusión de resultados del Programa; y
 - . análisis de los factores determinantes del medio ambiente del Programa que permitan realizar ajustes en la estrategia operativa y la programación de actividades.

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

4. RECURSOS DEL PROGRAMA

Para definir los recursos del Programa para el período 1983-1986 se ha tomado en cuenta los requerimientos para la operacionalización de la estrategia y los recursos de cuotas que el Instituto está destinando en este campo durante 1982. En este sentido se ha considerado el año 1983 como un año de transición de la estructura operativa actual a la definida para este Programa.

En los dos cuadros siguientes se resumen los requerimientos de personal y financieros para la operación del Programa en el período 1983-1986.

RECURSOS DE PERSONAL

	1983		1984		1985		1986	
	PI	PN	PI	PN	PI	PN	PI	PN
Dirección del Programa y componente hemisférico	5	4	5	4	5	4	5	4
Area 1 - Norte	7	10	5	8	5	8	5	8
Area 2 - Caribe *	1	3	2	3	2	3	2	3
Area 3 - Andina	5	8	5	8	5	8	5	8
Area 4 - Sur *	1	2	1	2	1	2	1	2
Area 5 - Brasil	1	2	2	2	2	2	2	2
Total	20	29	20	27	20	27	20	27

PI: personal internacional, PN: personal nacional (incluye técnicos nacionales y secretarías).

* se consideran grupos regionales y no grupos-país como en las otras áreas.

RECURSOS FINANCIEROS

	1983	1984	1985	1986	total
Dirección del Programa y componente hemisférico	500,000	540,000	584,000	630,000	2,254,000
Area 1 - Norte	620,000	650,000	702,000	760,000	2,732,000
Area 2 - Caribe *	160,000	200,000	216,000	235,000	811,000
Area 3 - Andina	460,000	650,000	702,000	760,000	2,572,000
Area 4 - Sur *	130,000	160,000	176,000	195,000	661,000
Area 5 - Brasil	130,000	190,000	202,000	220,000	742,000
Total	2,000,000	2,390,000	2,582,000	2,800,000	9,772,000

* se consideran componentes-regionales y no componentes-país como en el caso de las otras áreas.



