

1000 300.6
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

PROYECTO MULTINACIONAL PROPLAN FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS
INSTITUCIONALES RESPONSABLES DE LA PLANIFICACION E IMPLEMENTACION
DE LA POLITICA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

DOCUMENTO PROYECTO

IICA
2.425
1986



Ch. COSTA RICA

3206 I 5978p.

1986.

| | | |
|-----|---|-------|
| NO. | 1 | 1986 |
| NO. | | OTEGA |

TICA-PROPLAN

PROYECTO MULTINACIONAL PROPLAN
FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES RESPONSABLES
DE LA PLANIFICACION E IMPLEMENTACION DE LA POLITICA
PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

DOCUMENTO-PROYECTO

C. 11
NOS. 11
BIRLA LIBRARY



Proyecto Multinacional PROPLAN: Fortalecimiento de los Sistemas Institucionales responsables de la Planificación e Implementación de la Política para el Desarrollo Agrícola y Rural

1. IDENTIFICACION

1.1 Programa - I -

Código:

1.2 Ambito geográfico: América Latina Sede: Oficina Central, Dirección del Programa I

1.3 Tipo de proyecto:

- Nacional y Componente-país del Proyecto Multinacional

- Multinacional X: Area Hemisférico X

1.4 Fechas de: Inicio 1987 Término 1991 Duración 5 años

1.5 Versión del documento: -Original -Revisada 3a versión*

1.6 Financiación:

- Recursos Regulares X: Cuotas X Otros CATI's

- Recursos Externos X: Del país Otros: En negociación

1.7 Fecha de preparación: Nov. 86 Responsable P. Lizardo de las Casas**

1.8 Aprobación: Esta es una versión revisada del proyecto aprobado en junio 1985.

* La primera versión de este documento-proyecto se elaboró en marzo de 1985. La segunda versión se preparó en junio de 1985 con base en los comentarios que generó la primera versión y los resultados de la evaluación externa de la segunda etapa de PROPLAN (1980-1985). Esta tercera versión incorpora ajustes al documento-proyecto que se aprobó en junio de 1985, el cual orientó la preparación del Programa Operativo 1986. Para realizar esos ajustes se tomó en cuenta el contenido del PMP 1987-1991 y las orientaciones definidas por el Director General en las reuniones de la Dirección del Programa I y en respuesta a consultas hechas con memoranda informales durante octubre de 1986..

** Con la colaboración de: Ricardo Cáceres (Personal Profesional Internacional), Johnny Meoño (Consultor Local), Elisa Barrantes y Leda Avila (Secretarias).

2. ANTECEDENTES Y JUSTIFICACION

Durante el período 1978/1986 el IICA, por medio de los proyectos PROPLAN, ha mantenido una línea consistente de cooperación en el campo de la planificación e implementación de la política de desarrollo agrícola y rural.

En este período se pueden detectar dos etapas, la de ejecución del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas (PROPLAN/AP) que duró de 1978 a 1983 y contó con el apoyo financiero de la AID, y la del Proyecto de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (PROPLAN/A), que duró de 1980 a 1986 y contó con el apoyo financiero de la Fundación W. K. Kellogg.

La confluencia de los trabajos realizados con estos dos proyectos multinacionales ha sido el elemento fundamental para que el IICA lograra desarrollar los aspectos conceptuales e instrumentales de lo que se ha llamado un ENFOQUE DE CONDUCCION EFECTIVA* aplicable a las características del desarrollo agrícola y rural de nuestros países.

En efecto, los trabajos del Proyecto PROPLAN/AP -que correspondieron a la primera etapa de PROPLAN- se concentraron en los aspectos sectoriales de la definición y ajuste de la política agraria, como elemento central de un proceso de planificación** más acorde a la realidad de América Latina. Por otra parte, con el Proyecto PROPLAN/A -cuyos trabajos correspondieron a la segunda etapa de PROPLAN- se enfatizaron los aspectos de implementación de esa política, concentrándose en los niveles regional y local, así como en el ámbito de los programas y proyectos sectoriales.

* En el enfoque de conducción efectiva la "tarea de conducción" comprende la definición, implementación y ajuste o adecuación de las políticas, y más concretamente las acciones de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que cada una de ellas demanda. Además, el adjetivo "efectiva" se utiliza con el significado conjunto de eficiente y eficaz.

** Ver Documentos PROPLAN 1 y 25 (ambos del Proyecto PROPLAN/AP). En ellos se desarrolla el concepto de planificación como un proceso de generación de políticas concertadas entre actores clave de un ámbito específico, las cuales, además deben cumplir con las características de ser coherentes entre sí, con el proyecto político nacional y con la evolución de la realidad que dicho proyecto busca transformar. Para ello el proceso debe integrar el análisis de políticas con la toma de decisiones por medio de una tarea explícita, deliberada y comprometida de asesoramiento oportuno a los centros de decisión.

Uno de los resultados obtenidos por PROPLAN en el desarrollo del enfoque de conducción efectiva ha sido el poder caracterizar desde diversos ángulos complementarios a la problemática de la conducción del desarrollo. Con esto se ha logrado penetrar a la esencia de lo que puede considerarse como un obstáculo crucial para la reactivación y desarrollo de la agricultura en la Región.

La idea central que ha motivado este trabajo sobre caracterización de la problemática es el reconocimiento de que sólo una visión, análisis y acción interdisciplinaria puede reflejar en toda su complejidad el fenómeno de conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural. Este trabajo ha estado plenamente vinculado y sustentado por las acciones en el campo de la capacitación y el apoyo técnico directo a instituciones nacionales.

Con base en esta experiencia, el proyecto enfatizará durante esta nueva etapa las tareas de síntesis y difusión que abarcarán los diferentes aspectos de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural. Este esfuerzo representa un punto fundamental dentro del Programa I para alcanzar el "liderazgo técnico y acción innovadora" que se plantean en sus lineamientos para la cooperación.

2.1 Problema Específico que Intenta Resolver el Proyecto LICA

Los escenarios que para la Región definen, por un lado, las políticas económicas de los programas de estabilización y ajuste estructural, la tendencia actual hacia la contracción del aparato público, la liberalización y privatización de las economías y, por otro lado, los procesos políticos de apertura democrática, plantean la necesidad urgente de revisar el papel del Estado para la conducción efectiva del desarrollo agrícola y rural.

En efecto, el impacto de la crisis en el ámbito político-institucional es de tal magnitud que resultará más que difícil superarla si no se da una renovación profunda e integral en la capacidad existente en el sector público agropecuario para ejercer y concertar con diferentes actores clave* --dentro y fuera de la burocracia pública-- una efectiva definición, implementación y ajuste de políticas para la reactivación y el desarrollo de la agricultura.

* Por actores clave entendemos, individuos y grupos que representan tanto a autoridades políticas y técnicos del sector agropecuario, de otros sectores afines y a responsables de la política macroeconómica, como a agricultores, campesinos, empresarios y asalariados, e inclusive en algunos casos a representantes de intereses foráneos, en la medida en que conformen fuerzas determinativas para el logro de los objetivos del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Para incidir de manera efectiva sobre esta necesidad de renovación es prioritario lograr una reorientación profunda en la forma de pensar y actuar de muchos de los directivos públicos y sus asesores de tal manera que superen la tradicional perspectiva de infalibilidad estatal-burocrática sobre lo que es el "bien común".

Estas afirmaciones surgen de la evidencia acumulada por los proyectos PROPLAN sobre el predominio existente en los países de la Región de un enfoque y práctica de la conducción del proceso de desarrollo que no responde a las necesidades ni a las condiciones socio-políticas y económicas que se plantean para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Tal como se ha señalado en diferentes documentos publicados por PROPLAN, este enfoque y práctica de la conducción que es preciso ir superando, se caracteriza por lo siguiente:

- i. ignorar y soslayar los conflictos institucionales y aquellos que se dan a nivel de líderes políticos del sector agropecuario, y entre ellos y los responsables de otros sectores productivos y de la política macroeconómica;
- ii. privilegiar un estilo de dirección que, basado en una visión paternalista del papel del Estado, no valora la participación real de los agricultores y otros actores clave del sector privado en la tarea de conducción;
- iii. restringir el análisis y asesoramiento para la definición de la política para el desarrollo agrícola y rural al ámbito de lo que tradicionalmente se ha llamado sector agropecuario, sin considerar las implicaciones de la articulación de la política agrícola o agropecuaria con la política macroeconómica y otras políticas sectoriales y regionales que en muchos casos determinan las condiciones requeridas para la ejecución de aquella;
- iv. pretender que el poder de decisión corresponde sólo al nivel nacional o central en perjuicio de los niveles regional y local, a los que se les asigna la responsabilidad de traducir mecánicamente esas decisiones nacionales en acciones concretas para alcanzar los objetivos deseados;
- v. valorar la efectividad del sector público agropecuario en términos de la eficiencia con la que actúa cada uno de sus servicios y no en términos de su proyección integrada al productor, ni de su contribución a la definición y logro de los objetivos sectoriales y nacionales; y
- vi. considerar que los actores clave responsables del análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste concertado de las políticas para el desarrollo de la agricultura puedan actuar como si sus campos de acción fueran independientes.

Con base en las consideraciones anteriores se sostiene que para renovar la capacidad del sector público agropecuario para ejercer y concertar con diferentes actores clave una efectiva definición, implementación y ajuste de las políticas para la reactivación y desarrollo de la agricultura, es preciso superar la necesidad de una nueva forma de pensar y actuar en los directivos públicos y asesores que se desempeñan en los diferentes ámbitos del sector.

Pero aún más, se considera que esta necesidad de reorientar el pensamiento y acción es relativamente mayor en el sector agropecuario que en otros sectores. Esto debido principalmente a tres situaciones que tienen gran incidencia en la efectividad con que se conduce el proceso de desarrollo del sector.

En primer lugar hay exigencias inmediatas que impone a los ministerios y Ministros de Agricultura la recuperación del espacio político-institucional que han venido perdiendo en la toma de decisiones que afectan a la agricultura, frente a otros organismos responsables por la definición y manejo de las políticas macroeconómicas (Ministerios de Hacienda, Economía, Finanzas y Planificación y Bancos Centrales).

Es importante reconocer que el reordenamiento de fuerzas que se ha dado en detrimento de los sectores productivos, está afectando al sector agropecuario de manera mucho más grave de lo que puede parecer. Ello se debe a que los responsables de la política macroeconómica difícilmente consideran el impacto que ella tiene en el desarrollo de la agricultura; ello también se debe, en muchos casos, a las limitaciones que existen dentro del sector agropecuario para interpretar y revertir, como sector, el impacto que dicha política produce en su evolución.

Es así como el sector agropecuario queda grandemente supeditado a las decisiones de los responsables de la política macroeconómica, sin poder contar con mecanismos de concertación sistemáticos, o simplemente de comunicación efectiva, que le permitan siquiera hacer conciencia en aquellos, de las restricciones y consecuencias que tales decisiones imponen a la reactivación y desarrollo de la agricultura.

En efecto, por un lado los analistas, asesores y decisores de la política macroeconómica, preocupados por el restablecimiento y mantenimiento de los equilibrios en los agregados macroeconómicos --fenómeno de la estabilización--, relegan el tratamiento del fenómeno de la reactivación para una etapa posterior. Pero la situación es aún más grave, ya que al no darle la importancia debida al costo social de sus planteamientos, tampoco le prestan atención al fenómeno de la distribución.

Esto en parte explica que no le preste atención debida a las graves repercusiones de las medidas de política macroeconómica en el desarrollo de la agricultura, ni se consideren sus repercusiones en la estabilidad social de países con una importante población rural de pequeños propietarios agrícolas y campesinos asalariados, que resultan ser los grupos más afectados por las medidas.

En segundo lugar, tampoco hay una real preocupación en el sector agropecuario por comprender el papel de la política macroeconómica en la agricultura, ni hay una decidida acción para colaborar con los responsables de esa política en la identificación de sus efectos y de medidas alternativas coherentes con el proyecto político nacional vigente.

A esta situación ha contribuido el hecho de que las oficinas sectoriales de planificación agropecuaria, y otros grupos con funciones similares que se han ido creando en diferentes momentos, no hayan podido cumplir oportunamente con su rol de análisis y asesoramiento efectivo a los Ministros de Agricultura. Esto a su vez ha contribuido a limitar la posibilidad que desde el sector se induzcan medidas o se propongan ajustes a las políticas macroeconómicas en función del avance y requerimientos de la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Este deficiente, o muchas veces inexistente, diálogo entre los responsables de la política macroeconómica y de la política sectorial ha agudizado los conflictos entre el sector público agropecuario y los grupos de agricultores y trabajadores del agro que se ven afectados por las medidas de política macroeconómica. Esto a su vez ha obstaculizado la visión y base de concertación para la definición de una política sectorial coherente.

... consecuentemente los directivos y técnicos del sector agropecuario necesitan entender las restricciones externas, que la actual situación les impone vía la política macroeconómica y las otras políticas sectoriales, para poder inducir cambios que les permita actuar con efectividad en el sector ...

En tercer lugar, además de las restricciones que imponen las inadecuadas relaciones de la política sectorial con la política macroeconómica, hay aspectos, al interior del sector agropecuario, que configuran argumentos de peso en favor de la reorientación profunda en el ejercicio de las tareas de definición, implementación y ajuste de las políticas para la agricultura. Estos aspectos son los referidos a la existencia de conflictos sobre responsabilidades y ámbitos de acción institucional.

Estos conflictos se producen entre los niveles nacional o central y regional/local de los propios Ministerios de Agricultura, pero también entre Ministerios de Agricultura y otras entidades descentralizadas del sector público agropecuario, con las cuales se comparten responsabilidades en la prestación de servicios de apoyo al pequeño y mediano agricultor. Entre estos servicios se destacan la generación y transferencia de tecnología, el crédito, la comercialización y la organización campesina.

Estos conflictos, manifestados en una situación de desequilibrio político, financiero y en muchos casos hasta tecnológico entre el Ministerio de Agricultura y los entes descentralizados del sector agropecuario, generalmente propician el uso ineficiente de los escasos recursos con que se cuenta. Esto es constatable en el hecho de que cada institución define sus propias prioridades, clientela de atención y modo particular de operar. Lo cual a su vez agudiza los conflictos de los organismos públicos con los diferentes grupos de agricultores y trabajadores del agro.

Lo anterior genera muchas veces una alta dispersión y duplicación de esfuerzos. Estas ineficiencias impiden alcanzar mejoras en la estructura y en el nivel de la producción y también en el nivel y calidad de vida del medio rural; por lo tanto son restricciones para la reactivación económica y el desarrollo de la agricultura.

... se manifiesta entonces una falta de sincronización de acciones al interior del sector público --por apatía del funcionario, tradición individualista en la formación profesional y celos institucionales-- y también de estos con grupos representativos de las fuerzas sociales que usualmente no participan en las decisiones que los afectan ...

En síntesis, frente a la situación de riesgo, incertidumbre y agudización de la crisis económico-financiera y conflictos sociales, políticos e institucionales que enfrenta el sector agropecuario, resulta urgente realizar esfuerzos sistemáticos e integrales para superar el problema que representa la visión y la práctica que ha predominado en la conducción del proceso de desarrollo del sector.

En ese contexto, es fundamental darle prioridad a la formación de directivos, técnicos, productores, campesinos y otros representantes de fuerzas sociales clave para el desarrollo agrícola y rural, para que con una nueva forma de pensar y actuar, y desde una "óptica de interacción social", puedan articularse efectivamente en la operación de los sistemas institucionales responsables de la tarea de conducción, para así enfrentar en forma efectiva el reto que impone la actual situación. Lo anterior con miras a lograr avances significativos en cuanto a la necesidad de reactivación y desarrollo de la agricultura.

Dicha óptica de interacción social implica reconocer que la realidad no debe ser reducida a la visión contemplativa y normativista de directivos y técnicos, bajo el supuesto de que "hay acuerdo" entre sector público y representantes de diversas fuerzas sociales, así como, en el interior de ellos, sobre los resultados que caracterizan al desarrollo agrícola y rural y los medios para lograrlos. Todo lo contrario, es necesario partir de que se está inmerso en situaciones de conflicto y poder compartido, por lo tanto las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones --o sea las tres tareas esenciales de la conducción--, requieren ser replanteadas para que puedan apoyar en forma efectiva a la definición, implementación y ajuste concertado de políticas para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

2.2 Problema General que Enmarca el Problema Específico

El problema específico que se presenta en la sección anterior es una manifestación político-institucional de una situación más compleja que afecta a los países de América Latina y que en una forma muy simple se le llama "la crisis". Es importante entender las reales dimensiones de esa crisis y cómo ella afecta a la agricultura para poder actuar sobre ella en una forma efectiva.

Para entender la crisis actual en toda su magnitud y poder enfrentarla en forma efectiva, es imperativo empezar por reconocer que su origen es menos inmediato, ya que aspectos estructurales de largo plazo, ligados a un estilo de desarrollo que ha resultado muy vulnerable a factores de orden externo, sentaron las condiciones para su actual manifestación.

Dicho estilo de desarrollo asignó a la agricultura el papel de generador de excedentes transferibles a otros sectores. Por una parte, se vio a la agricultura como proveedor de divisas, justificándose esta visión en las "ventajas comparativas" definidas por la base de recursos naturales de la Región y por el papel que se le asignó en la división internacional del trabajo. Así se impulsó la producción de un grupo de productos que por varias décadas ha caracterizado las exportaciones de los países de la Región con lo cual se fue configurando una base productiva agroexportadora tradicional. Por otra parte, se vio a la agricultura como proveedor de alimentos y fuerza de trabajo baratos para impulsar una industrialización basada en la sustitución de importaciones.

Para cimentar el papel subsidiario de la agricultura se recurrió a un conjunto de políticas que permitieron controlar el precio de los alimentos para mantenerlos baratos y así poder también mantener los salarios bajos. Además se controló la tasa de cambio, para mantenerla baja y poder importar alimentos que complementaran la producción nacional, con el propósito de contar con una canasta de alimentos barata. Esto se acompañó con incentivos fiscales, para asegurar tasas de ganancia atractivas para el sector industrial que se impulsaba. Las políticas que se diseñaron para implementar el estilo de desarrollo en discusión tuvieron un impacto diferencial en la agricultura. Por un lado, las políticas de control interno de precios --de productos agrícolas alimenticios, de la fuerza de trabajo y de las divisas-- causaron el deterioro de la producción agrícola para consumo interno, como consecuencia de su baja rentabilidad. Por otro lado, los precios agrícolas internacionales favorables para los productos de exportación tradicional, dictados por la inserción de los países de la Región en la división internacional del trabajo, fueron por un tiempo considerable, la causa de una agricultura de exportación rentable.

Hay dos aspectos importantes que resultan de ese estilo de desarrollo y que tienen un carácter determinante, tanto para el papel que debe asumir el Estado en la formulación y ejecución de políticas, así como para el nuevo papel que esas políticas deben darle a la agricultura como dinamizador de la economía frente a la crisis.

Uno de esos aspectos se refiere a que el estilo de desarrollo prevaleciente condujo a exacerbar la heterogeneidad de la estructura productiva agropecuaria, en términos de una marcada desigualdad económica y social que caracteriza las diferencias entre las varias formas de organización social de la actividad productiva agropecuaria. Para algunos propósitos resulta útil manejarse a un nivel bastante agregado y sólo destacar la tremenda heterogeneidad existente entre una agricultura empresarial y una economía campesina; sin embargo, es importante reconocer que en ambos casos también se observa al interior de ellas un cierto grado de diferenciación, con las consecuentes desigualdades en la distribución de los excedentes en el proceso de acumulación interno, lo cual está en la base de las disparidades no sólo económicas y sociales, sino muchas veces también regionales dentro de un país.

El otro aspecto resultante del estilo de desarrollo prevaleciente, se refiere al tipo de inserción dependiente que tiene la agricultura, tanto a nivel nacional como internacional. Ello se debe a que ese estilo de desarrollo supeditó a la agricultura a otros sectores económicos, dentro y fuera del país, vía diferentes estructuras de mercados de capitales, insumos y productos, cada uno con comportamientos muy variados.

Las consideraciones anteriores llevan a la conclusión que la definición e implementación de políticas necesarias para hacer frente en forma efectiva a la crisis y lograr la reactivación y desarrollo de la agricultura, deben partir de tomar en consideración los condicionantes de tipo estructural que el estilo de desarrollo predominante ha acentuado en América Latina.

... o sea que no sólo se está frente a una crisis
coyuntural de tipo financiero sino frente a
una crisis del estilo de desarrollo ...

Actualmente el panorama de la Región se ha visto agravado por varios motivos, entre los que cabe destacar: el continuo deterioro de los términos de intercambio en contra de las materias primas agrícolas; el renovado proteccionismo de las agriculturas de los países industrializados; la dificultad para seguir contando con préstamos externos para corregir el desequilibrio externo; el carácter globalista de las políticas económicas que no consideran la heterogeneidad de la estructura productiva, ni la segmentación de los mercados; y el manejo, que se hace, a nivel internacional de algunos instrumentos de la política macroeconómica, tales como las tasas de interés y las condiciones de refinanciación de la enorme deuda externa acumulada por los países.

A partir de 1981, los países de la región enfrentaron con más intensidad desequilibrios en los agregados macroeconómicos tanto externos --déficits acentuados en la balanza de pagos-- como internos --inflación acelerada--, por lo cual pasaron a tener una mayor gravitación en la política económica los PROGRAMAS DE ESTABILIZACIÓN e hicieron su aparición los PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL.

Los resultados de la aplicación de las políticas seleccionadas como instrumentos de estos programas fue configurando una gama de situaciones en las que se identifican efectos positivos para algunos grupos sociales, principalmente los que se vinculan a actividades productivas dinámicas y con mayor capacidad gerencial. Sin embargo, debido a la falta de consideración de los aspectos referidos a la heterogeneidad estructural del proceso productivo agropecuario, en la definición de la política económica, no se ha podido detener el deterioro producido en los niveles y calidad de vida de la población con menores ingresos, particularmente, en el ámbito rural; situación esta que más bien, parece agravarse.

En diversos foros internacionales se ha reconocido que los programas de ajuste aplicados en muchos países han sido ineficientes, pero que además han generado procesos recesivos; por esa razón se aboga ahora por el diseño de programas de ajuste expansivo. En este sentido se ha criticado el hecho de que se pusiera un énfasis excesivo en la reducción de la demanda y que dichos cambios se trataran de llevar a la práctica en plazos muy reducidos.

Con las políticas aplicadas no sólo se han conseguido impactos recesivos e inflacionarios, sino que éstos además han sido regresivos, con lo cual los conflictos sociales, que en algunos países se mantenían parcialmente controlados, han aflorado en toda su dimensión y se han agudizado. La situación es sumamente seria porque se está poniendo en peligro los procesos de apertura democrática que la Región ha experimentado en los últimos años.

... ignorar la heterogeneidad de la estructura productiva y de mercados, al aplicar políticas globales homogéneas, está llevando a mayor desigualdad y a agravar los conflictos sociales ...

El reconocimiento de las diferentes dimensiones de este contexto global, y del papel que están jugando en su configuración y en el manejo de las economías de la Región, los programas de estabilización, y más recientemente los programas de ajuste estructural, es fundamental para apreciar la magnitud e impacto de la crisis.

Esa comprensión multidimensional de la crisis y de las soluciones que se ofrecen, es esencial para entender que en muchos países de la Región los esfuerzos por alcanzar los objetivos del desarrollo agrícola y rural están siendo frustrados por una política macroeconómica que penaliza a la agricultura en relación a otros sectores y que además, dentro del propio sector, penaliza a los pequeños productores y en general a la economía campesina.

2.3 Limitaciones y Potencialidades de las Instituciones Nacionales para Resolver el Problema Específico

Para enfrentar el problema específico planteado, considerando el complejo contexto en el que está inserto, es necesario reconocer y precisar las LIMITACIONES que deberán remontarse en lo que es el funcionamiento actual de los sistemas institucionales para la planificación e implementación de políticas para el desarrollo agrícola y rural.

La experiencia acumulada por los proyectos PROPLAN destaca que las limitaciones fundamentales que han incidido negativamente sobre esos sistemas devienen de dos situaciones interrelacionadas. Una es que la praxis de la formulación y ejecución de políticas ha manifestado una creciente disociación que se ha caracterizado por:

- i. el arraigado individualismo de los líderes políticos del sector agropecuario y su renuencia a la coordinación entre ellos, y con los de otros sectores y los responsables de la política macro-económica; así se generó una importante desarticulación en los procesos propiamente de decisión superior que se refleja en otra desarticulación tan importante, como es la que se da al tratar de concretar esas decisiones en acciones específicas;
- ii. la falta de coherencia entre el trabajo de los analistas y las intenciones de los políticos, es otra característica de esa disociación; ya que los primeros no se proyectaron más allá de su tarea de análisis, por medio de un asesoramiento deliberado, oportuno y comprometido a la toma de decisiones para la definición y ajuste concertado de políticas a cargo de los segundos, que son los que tienen el poder real de decisión; y
- iii. la falta de coherencia entre el trabajo de los analistas y el trabajo de los ejecutores, también caracteriza la mencionada disociación; ya que los primeros no vieron la importancia de apoyar por medio de un asesoramiento deliberado, oportuno y comprometido para la implementación de políticas, pero más preciso aún para la activación de las acciones transformadoras, asimismo los segundos no apoyaron la labor de análisis de los primeros, con lo cual se hubiera buscado en forma deliberada esa articulación tan fundamental entre decisiones y acciones.

La segunda situación es que esta misma praxis ha estado sustentada en un enfoque que presenta limitaciones para servir como marco normativo y operativo apropiado ante las naturales condiciones de conflicto y poder compartido que caracterizan al sector agropecuario.

La evidencia acumulada mediante la tarea de cooperación con los países señala que este enfoque presenta limitaciones para:

- i. comprender el fenómeno del desarrollo agrícola y rural; el cual, en la nueva realidad de América Latina y el Caribe, cada vez está más condicionado por aspectos socio-políticos globales, e inclusive por otros de índole internacional, que en gran parte, están subordinando a la política macroeconómica global de los países y a su vez están condicionando la política agropecuaria;
- ii. definir el contenido diferenciado de las políticas, para la reactivación y desarrollo de la agricultura en sus dimensiones temáticas --macroeconómica, multisectorial y sectorial--; geográfica --nacional, regional y local-- y temporal --largo y corto plazo--; así como para definir los mecanismos que permitan la coordinación necesaria que asegure un mínimo de coherencia en las decisiones y acciones no sólo para definir una política agropecuaria realista, sino también para lograr su implementación y ajuste continuo en función de la evolución de la realidad agroeconómica y socio política;
- iii. integrar y entregar oportunamente los servicios que presta el sector público a pequeños y medianos productores agropecuarios, en función de las necesidades y potencialidades definidas conjuntamente con ellos y otros actores clave del sector privado, y poder realizar una efectiva movilización de esfuerzos y recursos, que permita lograr los resultados deseados; y
- iv. diseñar/adecuar-implantar, operar y ajustar los mecanismos de conducción y así contar con instrumentos y técnicas, que faciliten la participación articulada de directivos y técnicos del sector público, y la concertación entre estos y productores agropecuarios, así como otros actores clave representantes de otras fuerzas sociales, en los procesos decisorios de corte tradicionalmente estatal, centralista e individualista.

A pesar de la magnitud de las limitaciones identificadas hay dos POTENCIALIDADES importantes en los países que han sido detectadas por medio del trabajo de cooperación de los proyectos PROPLAN.

Una es la disposición e interés de directivos y técnicos del sector por encontrar nuevas formas de abordar la definición, implementación y ajuste de las políticas de tal manera que les permita potencializar el papel del sector en la reactivación de la economía y en la superación de los efectos negativos de la crisis en las condiciones sociales de la Región.

La segunda es el grado de difusión y aceptación que ha tenido el trabajo de PROPLAN sobre el enfoque de conducción efectiva en los diferentes países donde se apoyó a instituciones clave del sector para hacer más efectivo su desempeño. Esta aceptación ha sido validada por las evaluaciones realizadas por consultores externos del IICA, pero más que todo, por la reacción positiva recibida a través de los múltiples eventos de capacitación y difusión organizados o apoyados por los técnicos del IICA que han participado en la ejecución de las etapas anteriores de PROPLAN.

2.4 Experiencia del IICA en Relación al Problema Específico

La experiencia del IICA en este campo se puede decir que se remonta a los trabajos que durante la década de los años 70 se realizaron con los proyectos de la Línea de Acción VII: Formulación y Administración de la Política Agraria. Esos trabajos fueron continuados por la División de Planificación y Manejo de Proyectos durante los años 1980-1982; los cuales prosiguieron con los trabajos que durante el período 1982-1986 realizó el Programa IX: Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Bienestar Rural, por medio de sus proyectos multinacionales y nacionales.

Esa experiencia fue revisada y recogida en diferentes momentos por los proyectos multinacionales PROPLAN, que se constituyeron en el elemento que le dio continuidad a este esfuerzo. Los principales resultados obtenidos con la ejecución de los proyectos de PROPLAN se pueden resumir en cuatro campos*:

- i. El desarrollo y adaptación de modelos y métodos de conducción y de instrumentos técnicos apropiados al ejercicio de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones en ámbitos diversos del sector.

En este campo los mayores avances se han logrado por una parte en la síntesis de las experiencias concretas tenidas con ambos proyectos en lo referente a la definición y ajuste de la política agraria y en lo referente a la implementación de esa política. A partir de ese trabajo de síntesis se ha venido construyendo el enfoque de conducción efectiva. Por otro lado, han habido avances importantes en la aplicación de dicho enfoque en el desarrollo de instrumentos y adaptación de técnicas para la operación de esquemas de regionalización que buscan la coordinación interinstitucional; para el manejo de programas y proyectos; para la definición de la política sectorial en términos de marcos orientadores para el desarrollo agropecuario y de planes operativos; y para el análisis y evaluación global de sistemas sectoriales de planificación.

- ii. El diseño/adecuación, prueba e implantación de mecanismos apropiados de conducción en países seleccionados.

En este campo los resultados más recientes han estado vinculados específicamente al Proyecto PROPLAN/A. Con la operación de los componentes del proyecto en Colombia, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Venezuela se han logrado resultados significativos en la cooperación con los países para el diseño e implantación de mecanismos de conducción.

* Información detallada sobre los resultados de los Proyectos PROPLAN puede encontrarse en los siguientes documentos: i) Informe final del Proyecto PROPLAN/AP (DIP-120, 1984), ii) Informe de la evaluación externa de PROPLAN/A (DIP-144, 1985), y iii) Informe final del Proyecto PROPLAN/A (DIP-152, 1986), el cual se encuentra en elaboración.

- iii. El mejoramiento de la capacidad de análisis, asesoramiento y toma de decisiones de directivos, agricultores y técnicos.

En este campo se destaca la capacitación de alrededor de 100 directivos y técnicos de 15 países, por medio de cuatro cursos multinacionales, y de cerca de 1700 entre individuos, técnicos y agricultores, por medio de cursos nacionales. Además se ha desarrollado una modalidad de enseñanza-aprendizaje apropiada a las características de la tarea de conducción, que cuenta con un amplio soporte de material teórico-práctico fundamentado en la experiencia de los proyectos PROPLAN y otros esfuerzos del IICA.

Esta experiencia involucró la participación de alrededor de 950 directivos y técnicos de los sectores agropecuarios de los países mencionados, y 700 representantes de organizaciones de pequeños agricultores y de comunidades rurales.

- iv. El diseño y operación de una Red Hemisférica de Difusión e Intercambio de conocimientos y experiencias en los campos de la planificación y administración para el desarrollo agrícola y rural.

Con este esfuerzo se ha logrado una vinculación con diversas entidades de cooperación y educativas con propósitos afines a los del IICA, así como con grupos de investigación y consultoría que actúan en diversos países sobre los campos mencionados. La vinculación se ha dado por medio de intercambio de publicaciones, realización de trabajos conjuntos y de participación en seminarios diseñados específicamente para realizar el intercambio de experiencias.

Con respecto a estos resultados consideramos oportuno señalar que entre mayo y junio de 1985 de acuerdo a los términos del Convenio con la Fundación W. K. Kellogg, un equipo de consultores externos llevó a cabo una evaluación del Proyecto --en años anteriores, 1981 y 1983, se realizaron otras evaluaciones de PROPLAN, las cuales también estuvieron a cargo de consultores externos--. Estos consultores señalaron en su informe que de acuerdo a los compromisos que el IICA asumió, se han logrado con el Proyecto resultados significativos --conclusiones similares se adelantaron en las evaluaciones externas previas-- y que el Instituto está en condiciones de tener un efecto multiplicador importante de esos resultados para el camino que queda por recorrer.

Esta experiencia nos lleva a reafirmar que es de suma importancia para los países de la Región mantener vigente una acción de cooperación que ayude a desarrollar e institucionalizar mecanismos de conducción para la definición, implementación y ajuste concertado de la política para el desarrollo agrícola y rural, que sean apropiados a sus condiciones socio-políticas y agro-económicas.

Con la aprobación del PMP 1987/1991 se inicia la tercera etapa de PROPLAN ahora como proyecto multinacional de la Dirección del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria --Programa I-- del IICA. En el marco de

las prioridades de este Programa es urgente dedicar esfuerzos a la sistematización, integración y consolidación de los avances conceptuales y metodológicos desarrollados en las dos etapas anteriores de PROPLAN y a fortalecer los aspectos de capacitación, apoyo técnico directo a los países y de operación de la Red Hemisférica de Difusión e Intercambio. Se espera que así se aproveche la experiencia adquirida y se contribuya a que el Programa I desarrolle liderazgo técnico en el área de concentración para su acción, definida como "fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria".

Es importante destacar que a lo largo de este documento se ha venido haciendo referencia a los "sistemas institucionales" responsables de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural". Dentro de los trabajos de corte conceptual y metodológico que está realizando PROPLAN sobre el problema de la capacidad existente para la definición, implementación y ajuste de políticas, se destaca que este concepto de "sistema institucional" al igual que el de "mecanismo de conducción" son clave para orientar una estrategia de mejoramiento de la efectividad de la tarea de conducción.

Con base en lo anterior se ha considerado conveniente desarrollar en esta sección el concepto de "sistema institucional" en términos de su propósito, funciones, componentes y estructura.

El propósito de estos sistemas institucionales es lograr una conducción efectiva del proceso de desarrollo agrícola y rural, en un ámbito específico, con base en la adecuada y oportuna definición, implementación y ajuste concertado de la política para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Las funciones que deben ejercer estos sistemas para cumplir con su propósito son las "funciones básicas de conducción" que se refieren a: i. caracterizar e interpretar la problemática; ii. interpretar e inducir decisiones de nivel superior; iii. precisar y adecuar resultados y estrategias; y iv. definir, activar y adecuar la acción de transformación de la realidad.

El ejercicio de dichas funciones debe estar condicionado por sendos criterios de efectividad que en esencia implican que los actores clave deben: i. compartir una visión actualizada de la problemática; ii. mantener un conocimiento actualizado de las decisiones de nivel superior e inducir los cambios necesarios en ellas; iii. compartir el compromiso de lograr ciertos resultados y de seguir ciertas estrategias para lograrlos; y iv. velar por la permanente correspondencia y adecuación de los programas de trabajo y por lo tanto de las acciones con los resultados deseados, manteniendo el compromiso con su logro.

Los componentes de estos sistemas institucionales son los "mecanismos de conducción", ya que ellos permiten ejercer las cuatro funciones básicas de conducción, de tal forma de obtener determinados resultados que son definidos en términos de los criterios de efectividad de las funciones. Estos

mecanismos están formados por conjuntos articulados de actividades, definidas en función de los resultados deseados, que reflejan diferentes tareas específicas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones en las que interactúan los actores clave del ámbito específico. Los mecanismos adquieren características propias en cada país y para cada ámbito en el que se concreta la tarea de conducción.

La estructura de estos sistemas institucionales está formada, más que por instituciones como tales, por unidades organizativas y grupos formales públicos y representativos de las diversas fuerzas sociales, cuya labor esencial es interactuar para lograr los resultados deseados. Estas unidades y grupos, dependiendo del ámbito al que se refieran, son principalmente:

- . Las unidades de planificación sectorial, regional e institucional.
- . Los centros de decisión públicos y representativos de las diversas fuerzas sociales que ejercen una influencia determinante en la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural.
- . Grupos formales y centros de investigación y análisis que ejercen una tarea de asesoramiento a los centros de decisión.

A su vez, estas unidades y grupos están integrados por:

- . Los cuadros técnicos de las unidades de planificación y de los grupos formales y centros de investigación y análisis.
- . Los directivos y técnicos del sector agropecuario --gobierno central, organismos descentralizados y empresas públicas-- que ejercen su autoridad e influencia en diferentes niveles jerárquicos funcionales y territoriales.
- . Los directivos y técnicos de otros sectores afines y responsables de la política macroeconómica que condicionan la reactivación y desarrollo de la agricultura.
- . Otros actores clave --agricultores, campesinos, empresarios y asalariados, así como algunos representantes de intereses foráneos-- que ejercen influencia significativa en la definición, implementación y ajuste de la política agrícola en diferentes ámbitos del sector.

La denominación de "sistema institucional responsable de la planificación e implementación de políticas", no debe confundirse con lo de "sistema de planificación" que está bastante generalizada en la Región desde los años 60. Hay dos aspectos que deben tenerse en cuenta para no confundir las dos denominaciones; ellos están referidos al contenido de los conceptos "sistema" y "planificación"; sobre el último se aclaró el nuevo contenido que se da en el trabajo de PROPLAN en la segunda nota a la introducción del segundo capítulo de este documento.

La noción de "sistema institucional" que PROPLAN desarrolla, como se habrá notado, se aleja del uso más común de "sistema" que se encuentra en la literatura política, administrativa y social, donde se insiste en la existencia de un proceso de transformación de recursos y esfuerzos a partir de determinados insumos de "energía" y demandas socio-políticas para generar unos resultados que buscan satisfacer aquellas demandas: insumo-transformación-resultados-realimentación.

La noción de "sistema institucional" trasciende ese uso de la técnica de sistemas e igualmente trasciende las nociones de "sistema agropecuario" o "sector" que provienen de esas aplicaciones y más bien se fundamenta en las interacciones más complejas entre actores clave de los procesos de definición, implementación y ajuste concertado de políticas para la agricultura. En esencia son "sistemas de interacciones sociales" para cada ámbito de conducción, en los que a diferencia de otras concepciones, no se privilegian las relaciones causa-efecto, que son más apropiadas para sistemas naturales, sino la unidad dialéctica decisión-acción, que es más apropiada para reflejar las interacciones entre actores sociales en su lucha por lograr su desarrollo.

En términos concretos, los elementos para la configuración y desarrollo de los mencionados "sistemas institucionales" están dadas. El esfuerzo que se requiere realizar se centra en el desarrollo de los mecanismos de conducción, ya que como se ha indicado, ellos son los componentes básicos o esenciales de los sistemas institucionales, son los que le dan viabilidad operativa a los dichos sistemas.

La tarea más seria está en encontrar la forma de lograr una reorientación profunda en la forma de pensar y actuar de los directivos y técnicos del sector agropecuario y sectores afines. Sin embargo las bases para ello están definidas, y como se habrá apreciado con lo expuesto, hay un avance importante y de gran potencial en ese sentido; en los capítulos que siguen se plantea como aprovecharlo.

3. OBJETIVOS

Con base en la experiencia y logros de las dos primeras etapas de PROPLAN y considerando el contenido del PMP 1987-1991 en lo concerniente al nuevo Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria -Programa I-, se decidió que la tercera etapa de PROPLAN se orientara a cubrir lo que le corresponde desarrollar a la Dirección del Programa I dentro de la tercera área de concentración del Programa, identificada como "fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria".

Es a partir de esta definición de política institucional y tomando en cuenta lo expresado en el Capítulo 2 de este documento, que se revisaron los objetivos de PROPLAN quedando expresados como se indican en los cuadros que se presentan a continuación:

OBJETIVO GENERAL AL QUE CONTRIBUYE EL PROYECTO IICA:

Colaborar con los países para que definan e implementen políticas para la agricultura que sean instrumentos efectivos para que dicho sector desempeñe un papel sustantivo como dinamizador de la economía.

Indicadores y metas de logro del objetivo general:

- Directivos y técnicos relacionados con el desarrollo agrícola y rural participantes en acciones de difusión, capacitación e intercambio han internalizado los planteamientos del Programa I en sus tres áreas de concentración:

- i. análisis e intercambio de experiencias sobre estrategias alternativas de desarrollo agrícola y rural;
- ii. análisis y manejo de instrumentos prioritarios de la política de incentivos económicos y;
- iii. fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria.

- Directivos y técnicos del Sector en países y ámbitos seleccionados operan mecanismos de conducción apropiados para definir e implementar políticas para la reactivación y desarrollo de la agricultura que:

- i. sean consistentes con las políticas económicas globales y con las características y restricciones del sector agropecuario;
- ii. tiendan a una mayor valorización de la producción agropecuaria; y
- iii. fomenten una mayor participación de los actores clave en los procesos decisivos que los afectan y que así se logre una mayor justicia distributiva.

OBJETIVO ESPECIFICO DEL PROYECTO IICA:

Contribuir al fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural.

Indicadores y metas de terminación del Proyecto IICA:

- Los resultados obtenidos con la ejecución del proyecto contribuirán a desarrollar el liderazgo técnico del IICA en el área de concentración del Programa I definido como "fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria". Se espera por lo tanto que:

1. Para 1991, como resultado de los estudios que realizó PROPLAN, de los apoyos técnicos que proporcionó a los países, de la capacitación que brindó a técnicos y directivos del Sector y de la difusión e intercambio de experiencias y conocimientos realizada por medio de la Red de Difusión e Intercambio creada y operada por PROPLAN, el Programa I cuenta con planteamientos debidamente sustentados sobre:

i. Un enfoque integral para la definición, implementación y ajuste concier- todo de las políticas agrícolas que propicie una mayor efectividad en la tarea de conducción del desarrollo agrícola y rural.

ii. El papel que corresponde desempeñar a los actores clave del sector para la aplicación y desarrollo de un enfoque de conducción del sector agropecuario que propenda a la reactivación y desarrollo de la agricultura en un marco de concertación y participación activa.

iii. Los mecanismos que utilizan los directivos del Sector y sus centros de asesoramiento para lograr una mayor efectividad en la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural.

iv. El papel, organización y funcionamiento de las oficinas sectoriales de planificación agropecuaria con relación al análisis y asesoramiento para la definición, implementación y ajuste concertado de la política para el desarrollo agrícola y rural.

v. La estructura institucional que adopta el sector agrario para lograr una definición coherente y ejecución coordinada de la política para el desarrollo agrícola y rural.

2. Los planteamientos antes citados son conocidos por directivos del sector y técnicos de las oficinas de planificación participantes en acciones de difusión, capacitación e intercambio.

Factores condicionantes para contribuir al logro del Objetivo General:

El IICA cuenta con planteamientos debidamente sustentados en los otros dos áreas de concentración del Programa I "Análisis e intercambio de experiencias sobre estrategias alternativas de desarrollo agrícola y rural" y "Análisis y manejo de los instrumentos prioritarios de la política de incentivos económicos".

Los planteamientos del Programa I en esas dos otras áreas temáticas son difundidos entre directivos y técnicos del sector agrario de los países miembros del Instituto.

**OBJETIVOS INTERMEDIOS O PRODUCTOS
FINALES QUE GENERA EL PROYECTO:**

01.1 Se dispone de modelos y métodos aplicables al diseño y funcionamiento efectivo de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agrícola y rural en diferentes ámbitos del sector.

Para 1991 PROPLAN ha realizado estudios que han permitido revisar, actualizar y ampliar la Serie de Documentos PROPLAN, enfocando principalmente los siguientes temas:

- i. Las características básicas de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural.
- ii. El papel de dichos sistemas institucionales en la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural.
- iii. Los modelos de estructura institucional del sector agrario y su relación con diferentes estrategias de desarrollo agrario.
- iv. Los modelos de organización y funcionamiento de las oficinas de planificación.
- v. Los métodos, instrumentos y técnicas apropiadas para las tareas de análisis, asesoramiento y concertación de decisiones sectoriales.

01.2 Se ha apoyado los esfuerzos de los países miembros en el diseño/estructuración y adopción de mecanismos para la definición, implementación y ajuste concertado de la política para el desarrollo agrícola y rural.

- i. Se ha contribuido a la obtención de resultados específicos en función de los requerimientos planteados por los proyectos del Programa I en los países.
- ii. Se ha logrado satisfacer las demandas coyunturales planteadas por los países a través de las oficinas del IICA.

Indicadores y métricas de logro de los productos finales:

Factores condicionantes para lograr el objetivo específico:

- Los resultados del Proyecto son conocidos por los directivos del IICA, en especial los representantes en los países.
- Los resultados (indicadores de objetivos intermedios) del Proyecto han sido conocidos y son utilizados por:
 - i. los miembros del equipo técnico de la Dirección del Programa I;
 - ii. los especialistas del IICA que trabajan en los proyectos del Programa I.

- Durante el período del Proyecto y con base en las misiones de apoyo técnico a las oficinas del IICA y proyectos del Programa I, se habrá incorporado a la serie de Documentos PROGRAM un conjunto de publicaciones sobre experiencias de los países en el diseño, adopción y operación de mecanismos para la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural.

01.3 Se ha capacitado a técnicos de las Unidades Sectoriales de Planificación y a directivos del Sector en temas relativos al análisis/asesoramiento y toma de decisiones para la conducción del desarrollo agrícola y rural.

- Durante el período del Proyecto se habrán realizado:

- i. dos cursos multinacionales de 4 semanas de duración en los que habrán participado alrededor de 40 a 50 directivos y técnicos del sector agrario de 10 países miembros del IICA;
- ii. seis cursos nacionales de dos semanas de duración en los que habrán participado alrededor de 100 directivos y técnicos del sector agrario de los respectivos países.

- El tema central de los cursos será "el análisis/asesoramiento y toma de decisiones para la conducción efectiva del desarrollo agrario". Los temas específicos son:

- i. Enfoques y práctica latinoamericana de la planificación y administración de la política para el desarrollo agrícola y rural.
- ii. El trabajo grupal en la tarea de conducción: conceptos, técnicas y práctica.
- iii. La articulación de los roles básicos -decisor, analista/asesor y ejecutor- en la tarea de conducción: conceptos, técnicas y práctica.
- iv. Los sistemas institucionales de planificación e implementación de la política agraria y la tarea de conducción en diferentes ámbitos: sector, región, institución, programas y proyectos.
- v. El proceso de análisis/asesoramiento para la concertación de decisiones estratégicas y operativas.
- vi. El papel del ejecutivo en la obtención de resultados.

- vii. Diseño, implantación y operación de mecanismos para la definición de políticas: identificación de problemas, definición de objetivos y diseño de estrategias.
- viii. Diseño, implantación y operación de mecanismos para la implementación y ajuste de políticas: programación conjunta de acciones, movilización efectiva de recursos físicos y financieros y seguimiento, evaluación y adecuación de decisiones y acciones.
- Con base en la experiencia anterior se contará con material para capacitación estructurado por tipos de curso y módulos temáticos.

01.4 Se ha logrado la difusión e intercambio de experiencias y conocimientos en los campos de la planificación y administración de la política para el desarrollo agrícola y rural.

- Para 1991, se habrá fortalecido la operación de la Red de Difusión e Intercambio de PROPLAN. Para ello se habrá:

- i. organizado dos seminarios multinacionales de intercambio con grupos e instituciones vinculadas a la Red;
- ii. colaborado en eventos nacionales y multinacionales de capacitación y difusión organizado por entidades vinculadas a la Red;
- iii. distribuido entre los grupos e instituciones vinculados a la Red, publicaciones de la Serie de Documentos PROPLAN.
- iv. apoyado en la organización y realización de eventos de intercambio entre técnicos del Programa I.

- Durante el período de ejecución del Proyecto se han preparado varios contribuciones para publicación en la revista del IICA sobre temas trabajados por PROPLAN.

4. ESTRATEGIA GENERAL

A partir de la definición de política institucional mencionada en el Capítulo 3 y de los antecedentes de la experiencia previa de PROPLAN presentada en el Capítulo 2, se definieron dos orientaciones básicas complementarias para plantear la estrategia general para el período 1987-1991.

- i. PROPLAN, como parte de los esfuerzos de cooperación que lleva a cabo el IICA para apoyar a las instituciones nacionales responsables de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural, propicia el diseño y operación efectiva de mecanismos para la acción coordinada de los organismos del sector público y concertada con representantes de diversas fuerzas sociales en la definición, implementación y ajuste de políticas requeridas para la reactivación y desarrollo de la agricultura.
- ii. PROPLAN, como proyecto multinacional de la Dirección del Programa I, dirige sus acciones a incrementar la capacidad de cooperación técnica del Instituto en el campo de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural.

Tomando en cuenta lo anteriormente mencionado, se llega a la estrategia general de PROPLAN para el período 1987-1991, la cual se expresa en cuatro líneas de trabajo interrelacionadas que corresponden a sus cuatro objetivos intermedios:

- i. Con relación al "OBJETIVO INTERMEDIO 1: Se dispone de modelos y métodos aplicables al diseño y funcionamiento efectivo de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural en diferentes ámbitos del Sector."

En esta línea de trabajo se utilizará como instrumento de acción la realización de investigaciones y estudios. Las fuentes de conocimiento y experiencia que alimentarán el desarrollo y adaptación de los modelos y métodos serán esencialmente tres: los trabajos anteriores y experiencia del IICA principalmente con los proyectos PROPLAN/A y PROPLAN/AP; la experiencia de los países en el desarrollo y aplicación de modelos y métodos a situaciones y ámbitos específicos; y los avances en el desarrollo de las disciplinas científicas vinculadas a la temática del Proyecto.

Estas investigaciones y estudios estarán orientados a tres campos temáticos. Uno relacionado con el papel de los directivos del sector agropecuario en la definición, implementación y ajuste concertado de la política sectorial tomando en consideración la inserción de la misma en la política macro económica y, por lo tanto, los condicionamientos extra sectoriales que los directivos enfrentan. Un segundo campo está relacionado con el papel de los planificadores y las oficinas de planificación, en el análisis y

agencia
 asesoramiento para la definición, implementación y ajuste concertado de la política para el desarrollo agrícola y rural. El tercer campo se refiere a la estructura institucional que adopta el sector ~~político~~ para la definición coherente y ejecución coordinada de la política para el desarrollo agrícola y rural.

Los resultados de estos estudios e investigaciones constituirán la base para consolidar el desarrollo del enfoque de conducción efectiva, tanto en sus aspectos conceptuales y metodológicos, como en cuanto a los métodos de aplicación a situaciones concretas, y a los modelos prototipo de conducción para ámbitos específicos del desarrollo agrícola y rural. Además dichos resultados se incorporarán a la actual "Serie de Documentos PROPLAN" y servirán de material básico para realizar las actividades dirigidas a alcanzar los otros tres objetivos intermedios.

- ii. Con relación al "OBJETIVO INTERMEDIO 2: Se ha apoyado los esfuerzos de los países miembros en el diseño/adecuación y adopción de mecanismos para la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural."

El instrumento de acción en esta línea de trabajo será la cooperación técnica. Esta se prestará mediante misiones de apoyo a los proyectos del Programa I y a las oficinas del IICA en los países donde se planteen demandas que requieran del diseño/adecuación, prueba, implantación y ajuste de mecanismos para la definición, implementación y ajuste concertado de políticas. El material disponible sobre modelos y métodos relativos al "Objetivo Intermedio 1" servirá como base para esta labor de cooperación técnica.

A su vez, estas misiones de apoyo a grupos técnicos nacionales se desarrollarán de tal forma que permitan generar material que documente tanto los aspectos positivos como las dificultades confrontadas en la experiencia de los países sobre los temas mencionados. De esta forma se contribuye al Objetivo Intermedio 1, ampliando la Serie de Documentos PROPLAN con los estudios de caso que se realicen.

- iii. Con relación al OBJETIVO INTERMEDIO 3: "Se ha capacitado a técnicos de las Unidades Sectoriales de Planificación y directivos del sector en temas relativos al análisis/asesoramiento y toma de decisiones para la conducción efectiva del desarrollo agrícola y rural".

La capacitación será el instrumento de acción de la línea de trabajo correspondiente a este objetivo. Como fase preparatoria se revisará el material desarrollado para los diferentes cursos de capacitación organizados por PROPLAN. Esta revisión llevará a una

sistematización de cursos y de materiales con base en módulos temáticos en función de los campos temáticos prioritarios del proyecto, definidos a propósito del Objetivo Intermedio 1 y de los grupos objetivo sujetos de la acción de capacitación.

Con este material disponible y el que se vaya generando en las otras líneas de trabajo se apoyarán cursos y talleres que organicen otros proyectos del Programa I.

Además, se prepararán propuestas para obtener fondos externos que permitan organizar y realizar cursos multinacionales de cuatro semanas de duración, siguiendo la modalidad de los realizados por PROPLAN en 1983, 1984 y 1985.

Con base en los módulos que se definan con el trabajo inicial y dependiendo del financiamiento que se consiga se podrían realizar hasta seis cursos nacionales con diferente énfasis en función de las necesidades de los países que se seleccionen.

- iv. Con relación al "OBJETIVO INTERMEDIO 4: Se ha logrado la difusión e intercambio de experiencias y conocimientos en los campos de la planificación y administración de la política para el desarrollo agrícola y rural."

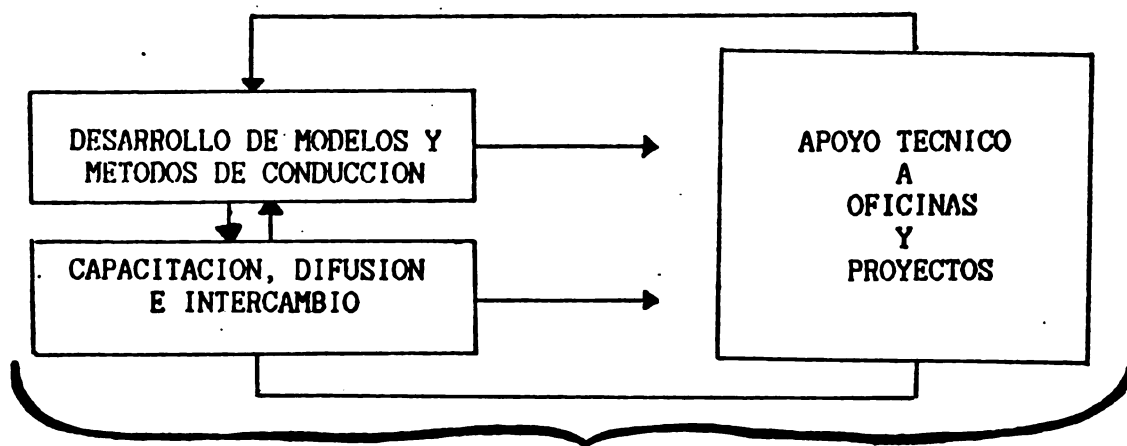
Para alcanzar este objetivo se continuará operando la Red de Difusión e Intercambio que PROPLAN viene desarrollando desde su segunda etapa. Por medio de esta Red se vincula a grupos e instituciones que trabajan en la región en la misma temática que PROPLAN. Para ello, se elaborará una propuesta para obtener fondos externos que permita realizar seminarios de intercambio y reforzar los vínculos con los respectivos grupos e instituciones.

Asimismo se apoyará en la organización y realización de eventos de intercambio entre técnicos del Programa I con miras a lograr una unidad conceptual y metodológica que contribuya a desarrollar el liderazgo técnico del IICA en la tercera área de concentración del Programa I definido como "fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria".

Además, se pretende preparar algunas contribuciones que reflejen planteamientos dirigidos a fortalecer los sistemas institucionales que son preocupación de esa tercera área de concentración del Programa I para que sean publicados en la revista del IICA. Para esto se recurrirá al material que se genere en los trabajos que se realicen para lograr los cuatro objetivos intermedios enunciados.

5. ACTIVIDADES BASICAS

| CODIGO | NOMBRE DE ACTIVIDAD | OBJETIVO INTERMEDIO AL QUE CONTRIBUYE |
|--------|---|---------------------------------------|
| 01 | Desarrollo de modelos y métodos de conducción para los sistemas responsables de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural. | 0.I. 1 |
| 02 | Apoyo técnico a Oficinas del IICA y proyectos del Programa. | 0.I. 2 |
| 03 | Capacitación en tareas de análisis/ asesoramiento y toma de decisiones | 0.I. 3 |
| 04 | Difusión e intercambio de experiencias y resultados. | 0.I. 4 |



FORTALECIMIENTO DE LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES RESPONSABLES DE LA PLANIFICACION E IMPLEMENTACION DE POLITICAS

6. DESTINATARIOS

Los destinatarios de las acciones de apoyo técnico y capacitación (éstas últimas incluyen difusión e intercambio), son directivos y técnicos del sector público agropecuario, de otros sectores afines y responsables de la política macro-económica, grupos profesionales privados y representantes de diversas fuerzas sociales vinculadas al proceso de desarrollo agrícola y rural en los países miembros del IICA. Como parte de las acciones orientadas al acopio y ordenamiento de información y experiencias se mantiene una red de difusión e intercambio con entidades nacionales públicas y privadas e internacionales que se desempeñan en el campo de la investigación, capacitación y cooperación técnica para el desarrollo agrícola y rural.

Además, por medio del apoyo que dará a los proyectos del Programa I, y eventualmente de otros Programas, un grupo importante de destinatarios de los trabajos de PROPLAN lo constituyen los propios técnicos del Instituto.

7. COSTOS TOTALES (en miles de US\$)

Los recursos que se requieren para asegurar un nivel mínimo de operación de este proyecto se presentan en el cuadro siguiente. Para poder llegar a un nivel óptimo de operación, se requerirá obtener recursos externos, fundamentalmente para las actividades 03 y 04; además se requerirá del financiamiento complementario por parte de otras unidades del IICA para la realización de algunas acciones correspondientes a la actividad 02.

| AÑO | OBJETO DE GASTO MAYOR | | | | | | | | | TOTALES |
|--------------------|-----------------------|----|----|----|---|---|----|----|----|---------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | |
| <u>PRIMER AÑO</u> | 110 | 18 | -- | 12 | 1 | 1 | -- | 45 | -- | 187 |
| <u>SEGUNDO AÑO</u> | 112 | 20 | -- | 20 | 8 | 1 | 2 | 40 | 1 | 204 |
| <u>TERCER AÑO</u> | 112 | 22 | -- | 18 | 9 | 1 | 2 | 39 | 1 | 204 |
| <u>CUARTO AÑO</u> | 116 | 24 | -- | 16 | 6 | 1 | 2 | 39 | 1 | 205 |
| <u>QUINTO AÑO</u> | 116 | 26 | -- | 16 | 9 | 1 | 2 | 40 | 1 | 211 |

8. OBSERVACIONES

Esta nueva versión del proyecto se ha planteado para cubrir las acciones que le corresponde desarrollar a la Dirección del Programa I en la tercera área de concentración del Programa "fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria".

Para poder cumplir con el papel que se le ha asignado es necesario complementar sus recursos con fondos externos. En la estrategia se ha indicado que las acciones para alcanzar los objetivos intermedios 3 y 4 incluyen la elaboración de propuestas para financiamiento externo.

Es así que durante la ejecución del proyecto, y con base en las propuestas de financiamiento externo que se prepararán, se espera complementar los recursos con convenios u otro tipo de acuerdos que se hagan con otros organismos financieros, con gobiernos de los Estados Miembros del IICA. Asimismo se espera que los recursos sean además complementados por otras unidades del propio IICA que demandan el apoyo del proyecto. Por ello, mayor precisión se le irá dando por medio de los respectivos programas operativos que se vayan elaborando para la utilización de esos fondos adicionales.

Para la puesta en marcha del proyecto se asume que se contará con el equipo central de PROPLAN que viene operando durante el presente año, 1986, el cual se menciona en la segunda nota del Capítulo I de este documento.



E. a

L
E
a

