

V.  
IICA  
PM-448

VERIFICADO  
DISTRIBUCION  
INFORMACION ASISTIDA  
01 MAR 1985  
IICA - CIDIA

Serie Publicaciones Misceláneas No. 448  
ISSN-0534-5391  
Documento PROPLAN 37

ADM-INT-AG-3

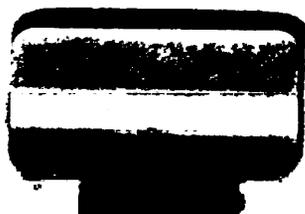
# EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LAS DECISIONES OPERATIVAS

48



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

100



IICA-CRRIA

21 NOV 1983

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(PROPLAN/AP)

---

Interamericana  
Institución  
Agrícola

01 MAR 1985

LIBRO -- 01111

EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

PARA LAS DECISIONES OPERATIVAS

LIBRO -- 01111

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Documento PROPLAN 37  
San José, Costa Rica. 1983

0000533

## INDICE

	Página
<b>PRESENTACION</b>	
<b>INTRODUCCION</b>	
I. EL ANALISIS DE POLITICAS Y LAS DECISIONES OPERATIVAS	1
II. EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LAS DECISIONES OPERATIVAS	6
A. Revisión de las decisiones de orientación	6
B. Validación de las decisiones operativas vigentes	7
C. Sistematización de información	8
D. Diseño de alternativas de política	10
1. Especificación y análisis de problemas económico-sociales y políticos, y del desempeño y capacidad del sector público	11
2. Identificación y especificación de alternativas	18
3. Análisis de alternativas	22
E. Planteamiento de alternativas	25
F. Adopción de decisiones operativas	26
III. LAS DECISIONES OPERATIVAS: MEDIDAS DE POLITICA Y ACTIVIDADES ESPECIFICAS	28
NOTAS	31
BIBLIOGRAFIA	32

3448

## PRESENTACION

Este documento forma parte del enfoque de PROPLAN sobre la conducción del proceso de desarrollo, agrícola y rural que puede referirse a diferentes sistemas (el sector agropecuario en su conjunto, una región, una institución, un programa o proyecto), que en el presente caso se refiere esencialmente a considerar el sector agropecuario en su conjunto.

El citado enfoque valoriza el papel del asesor en su articulación con los roles de decisores y ejecutores, comprometidos en un proceso continuo y sistemático de análisis y toma de decisiones, en el que las decisiones que se adoptan y ponen en práctica deben tener como característica fundamental su coherencia integral, es decir que deben ser consistentes con otras decisiones y tener viabilidad socio-económica y política.

En este enfoque lo más importante es la preocupación por los avances hacia la obtención de logros y con ello de los objetivos, en un proceso de ajuste dinámico y flexible a la evolución de la realidad. Es decir, la realidad tomada como objeto de análisis y de transformación, en el marco del necesario reconocimiento de la incertidumbre y riesgo involucrados en los procesos socio-económicos y políticos, y con los contenidos de intención y previsión hacia el futuro que son propios de la voluntad y la acción transformadora.

En este sentido el presente documento toma una parte específica de la conducción, que tiene que ver con la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución y con los niveles de política que corresponden a las decisiones operativas, que son -según la tipología de PROPLAN- las medidas de política y las acciones específicas.

En tal sentido, se presenta una perspectiva del análisis de políticas como aspecto esencial de la función y tareas del planificador, que le permita proporcionar un asesoramiento permanente a la toma de decisiones operativas para una efectiva conducción del proceso de desarrollo.

El documento es resultado de trabajos de cooperación técnica y estudios realizados por el proyecto PROPLAN/AP, financiado conjuntamente por el IICA y

y AID. En él se detallan y complementan los contenidos referentes al análisis de políticas en la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución desarrollados en el documento PROPLAN 25 Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural. En su preparación y desarrollo, el documento se apoya también, entre otros, en el documento interno PROPLAN 77 Categorías centrales e hipótesis principales para el análisis de políticas y en el documento PROPLAN 29, Dimensión Operativa del proceso de planificación-ejecución.

Fernando Del Risco y P. Lizardo de las Casas son los autores del documento; debe destacarse que en su elaboración han tenido fundamental significación discusiones y aportes de Ricardo Cáceres, Gonzalo Estefanell, Martín Buxedas y Luis Paz S. Se han tomado como antecedentes algunos aspectos de un trabajo sobre Análisis de Políticas preparado para PROPLAN por Eduardo Cobas, Hugo Fernández, Jorge Notaro y Carlos Pérez A.

## INTRODUCCION

Los países de América Latina y el Caribe enfrentan crecientes y complejos problemas que limitan su desarrollo; los sectores públicos se ven enfrentados a resolver las demandas de una población en crecimiento acelerado, con alarmantes limitaciones en los medios necesarios para resolver los problemas, en el marco de las agudas crisis económicas y financieras en que se debaten.

Esta situación hace necesaria una cuidadosa y eficaz toma de decisiones, y la realización de las acciones correspondientes para conducir adecuadamente el proceso de desarrollo. De allí la importancia de fortalecer los sistemas de dirección responsables de dicha conducción, mejorando sustancialmente el proceso de análisis de políticas que proporciona sustento técnico a la toma de decisiones.

El presente documento ha sido preparado con base en los estudios y experiencias de IICA-PROPLAN y se refiere al proceso de análisis de políticas como sustento técnico para las decisiones operativas, en el marco de un enfoque preocupado por una efectiva conducción del proceso de desarrollo. Para ello es necesario partir de las decisiones de orientación, que constituyen un substrato permanente y activo con base en el cual interactúa la definición y ajuste de las decisiones operativas.

El análisis de políticas, así concebido, permite definir alternativas de decisiones operativas, en el marco que establecen las decisiones de orientación. Por otra parte el seguimiento y evaluación de las decisiones operativas permite realimentar todo el conjunto de decisiones adoptadas, otorgando continuidad a la conducción del proceso de desarrollo.

En este sentido, el documento presta especial atención al papel que debe cumplir el planificador, en su función esencial de asesorar oportuna y adecuadamente en la toma de decisiones, articulando su desempeño con el de los decisores y ejecutores. Para ello le corresponde la responsabilidad básica de llevar adelante el proceso de análisis de políticas.

Lo anterior demanda que el planificador (asesor) se preocupe por definir las necesidades particulares de información, sistematizándolas para la identificación, caracterización e interpretación de problemas y potencialidades, y la correspondiente identificación y diseño de alternativas de solución, considerando también la información generada por las decisiones tomadas anteriormente y los resultados de las correspondientes acciones que de ellas se derivaron.

Para ello debe aprovechar las ventajas que otorga la actual revolución en el procesamiento y manejo de datos, mejorando su capacidad analítica y de uso de dicha información, en función de las necesidades de una toma de decisiones en el marco de una realidad en constante cambio, y en condiciones de inestabilidad y crisis socio-económica y política.

El documento ha sido organizado de la siguiente manera:

El primer Capítulo presenta en forma sintética las relaciones principales entre el análisis de políticas, toma de decisiones y realización de acciones en la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución.

El segundo Capítulo está centrado en la presentación de las fases y actividades que comprende el proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas, su secuencia, interrelaciones principales y contenido de cada una, teniendo como base las necesidades de una efectiva conducción del proceso de desarrollo.

El tercer Capítulo se refiere a una caracterización sintética de las decisiones operativas -medidas de política y actividades específicas- cuyo proceso de análisis se describe en el Capítulo II.

En todo el documento se tiene presente y fundamenta la unidad dialéctica decisión-acción, y se consideran los contenidos de intensión y previsión que caracterizan las decisiones en función de las necesidades de la acción. Por lo anterior, cuando en el texto se hace referencia a las decisiones es necesario tener presente los contenidos arriba expuestos.

## I. EL ANALISIS DE POLITICAS Y LAS DECISIONES OPERATIVAS

En el enfoque de PROPLAN, las políticas que constituyen la expresión concreta de las decisiones son concreciones de la posición doctrinaria del gobierno en términos de fines u objetivos, instrumentos para alcanzarlos y vías para su instrumentación. Constituyen en esencia decisiones con una coherencia integral que permite transformar la realidad económico-social y política en un sentido determinado. La coherencia integral, preocupación central del proceso de análisis de políticas, se entiende como la búsqueda permanente de la consistencia con las restantes decisiones y de su viabilidad económico-social y política, de tal manera que sea posible adecuar las decisiones a la evolución de los procesos económico-sociales y políticos. De esta manera se podría conducir en forma efectiva las acciones que el desarrollo agrícola y el bienestar rural demandan.

En ese sentido se puede afirmar que la conducción del proceso de desarrollo se da a través del conjunto de decisiones que se adoptan y llevan a la práctica en los ámbitos público y privado para transformar la realidad en determinado sentido. Esta conducción puede visualizarse a diferentes niveles (nacional, sectorial, regional, institucional, local, empresarial) variando sus contenidos específicos en cada caso.

Las políticas caracterizan los resultados que se espera lograr a través de las decisiones de orientación y operativas para incidir en el proceso de desarrollo. En el presente documento se hace referencia a las segundas y se ubica la conducción del proceso de desarrollo a nivel del sector agropecuario en su conjunto. Partiendo de lo anterior, se puede afirmar que las actividades correspondientes al análisis de políticas, toma de decisiones y realización de acciones, en la práctica tienen lugar de modo permanente, involucrando a decisores, planificadores y ejecutores. Constituyen un flujo integrado que opera en forma de ciclos relacionados entre sí; en dicho flujo se destaca la permanente realimentación entre los niveles de orientación y operativo.

En efecto, mientras las políticas específicas se instrumentan y especifican a través de la definición de decisiones operativas, surgen fenómenos económico-sociales y políticos inesperados que introducen discrepancias y desequilibrios respecto al comportamiento previsto en el momento de definir las decisiones de orientación. Ello origina la necesidad de identificar y analizar los nuevos problemas e introducir ajustes en las decisiones adoptadas, sean de orientación u operativas.

Las alteraciones pueden ser de tal índole que el ajuste signifique no sólo modificaciones en las políticas específicas sino que implique cambios en la estrategia de desarrollo definida en el marco orientador; por ello es necesario visualizar los ajustes en las decisiones en función de la evolución de la realidad económico-social y política, de modo tal que el asesoramiento responda y evolucione al ritmo que exige la conducción del proceso de desarrollo.

Por tal causa, para el análisis de las decisiones operativas las decisiones de orientación constituyen, en un primer momento, uno de los insumos principales, dado que definen el marco guía para la actuación de los agentes públicos y privados y para la asignación de los recursos; sin embargo, los resultados del análisis de las decisiones operativas generan elementos que permiten plantear la reafirmación, eliminación o ajuste de determinadas decisiones de orientación.

Las decisiones operativas, como característica esencial, tienen que establecer pautas específicas para condicionar la acción del sector privado y definir en forma específica (en términos de calidad, cantidad y tiempo) las normas a que debe ajustarse la acción del sector público, estableciendo al mismo tiempo la asignación efectiva de recursos que demandará dicha acción.

Las decisiones operativas precisan los detalles y etapas necesarios para la operacionalización y especificación de las decisiones de orientación en las áreas de acción prioritarias del sector agropecuario; explicitan las tareas

que ellas comprenden; las ordenan por áreas de actividad o tipo de agente destinatario y asignan responsabilidades institucionales y recursos.

A través de tales decisiones se introduce la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución<sup>1</sup>. Ello supone combinar en forma coherente los aspectos de orientación de la dimensión prospectiva con las demandas y restricciones que impone la coyuntura. En tal sentido se puede visualizar los productos del análisis de políticas en la dimensión operativa como tramos de ejecución de las decisiones de orientación, con las adaptaciones que demanda la evolución reciente de la realidad económico-social y política. Lo anterior podría significar ajustes en las decisiones de orientación.

Las decisiones operativas pueden ordenarse en instrumentos propios de la dimensión operativa, entre los que puede mencionarse la definición de presupuestos económicos y financieros, los planes de trabajo institucionales, planes operativos anuales, planes de implementación de un proyecto, etc., que por lo general se refieren a un período de tiempo correspondiente a un período presupuestal.

De esta manera, los sistemas de planificación y de decisiones que constituyen el sistema de dirección -con participación de quienes deben realizar las acciones derivadas de las decisiones operativas-, analizan los problemas y definen alternativas de solución correspondientes a decisiones de nivel operativo; dichas decisiones se denominan medidas de política y actividades específicas<sup>2</sup>.

Las políticas específicas definen marcos concretos para las decisiones de ejecución y las acciones que de ellas se derivan; se las puede clasificar de muy diversa manera, según la taxonomía que se emplee y el propósito de su uso. <sup>3</sup>

Las medidas de política ponen en práctica las definiciones que contienen

las decisiones de orientación, en particular las políticas específicas, de la siguiente manera: i) se caracterizan y diferencian porque persiguen un solo objetivo central, e individualizan el o los instrumentos para su aplicación; ii) discriminan el o los agentes destinatarios y establecen el grado de obligatoriedad de las decisiones; iii) concretan prioridades; iv) establecen vías específicas para llegar a los agentes; v) conllevan una asignación efectiva de recursos, discriminando fuentes; vi) precisan las dimensiones de tiempo y lugar.

Las actividades específicas constituyen un nivel de mayor concreción de las medidas de política y corresponden a las acciones del sector público, en términos de elementos constitutivos de programas y proyectos. Se definen, ajustan, ponen en práctica y evalúan durante cada período presupuestal.

Tanto las medidas de política como las actividades específicas constituyen decisiones cuya finalidad es modificar la realidad en forma tal que sea posible aproximarla a las formas de organización y funcionamiento del sector agrícola y rural definidas en el marco doctrinario. De allí que de una forma u otra, constituyen expresiones del poder para modificar o reforzar el comportamiento de los agentes y la población en su desenvolvimiento cotidiano, y en su acción transformadora.

La labor de análisis de políticas que sustenta las decisiones operativas requiere determinados procedimientos que, en el presente documento, se pretende ilustrar con un carácter referencial, ya que los países y equipos involucrados en este proceso deben realizar la adaptación correspondiente atendiendo a las demandas, limitaciones y posibilidades concretas y específicas de cada caso.

Los recursos que se destinan al proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas están constituidos por los decisores, asesores y ejecutores que se involucran en el proceso, así como los recursos financieros y materiales que demandan tanto la caracterización y análisis de los problemas

como la identificación y diseño de alternativas de solución.

Se puede considerar también como recurso el conocimiento disponible referido al instrumental teórico y metodológico (marco teórico, técnicas de análisis, técnicas de trabajo grupal, etc.), y todo conocimiento que aporte elementos para el proceso de análisis.

El proceso que se describirá en el presente documento comprende el conjunto de actividades que realiza el sistema de planificación en consulta con el de decisiones y con los responsables de ejecutar las acciones, para la identificación, diseño y planteamiento de alternativas tendientes a la formulación, ejecución, ajuste y reformulación de decisiones operativas.

Los productos que se generan a través del proceso corresponden en primer lugar a la propuesta de alternativas de nuevas decisiones operativas, así como la validación (reafirmación, ajuste o eliminación) de las decisiones operativas vigentes, las cuales se concretan en acciones tanto del sector público como privado y del resto de la población. En segundo término, el proceso genera como productos derivados: i) elementos para el reajuste de las decisiones de orientación; ii) indicadores para el seguimiento, y bases para la evaluación de realizaciones y de impacto de las decisiones operativas a adoptar; iii) grupos de trabajo con mayor capacidad para el análisis de políticas; iv) detección de áreas en las que se requiere ampliar el conocimiento. En este documento se enfatiza el primer tipo de producto descrito.

## II. EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LAS DECISIONES OPERATIVAS<sup>4</sup>

El proceso de análisis tiene un carácter iterativo que conduce a un mejor conocimiento de los problemas que se pretende resolver, y a grados crecientes de especificación y precisión para definir alternativas de solución.

Se trata, por lo tanto, de un proceso no lineal; sin embargo, con fines de lograr mayor comprensión, se presenta aquí en forma de una secuencia que puede ser resumida en los siguientes pasos:

- A. Revisión de las decisiones de orientación.
  - B. Validación de decisiones operativas vigentes.
  - C. Sistematización de información
  - D. Diseño de alternativas de política.
    - 1. Especificación y jerarquización de problemas económico-sociales y políticos, y del desempeño del sector público.
    - 2. Identificación y especificación de alternativas.
    - 3. Análisis de alternativas de nuevas decisiones de ejecución.
  - E. Planteamiento de alternativas.
  - F. Definición, instrumentación, seguimiento y evaluación de decisiones operativas.
- A. Revisión de las decisiones de orientación

El equipo involucrado en el análisis toma como punto de partida las

decisiones de orientación que el Gobierno ha definido para un período de gestión; es decir, el marco orientador y las políticas específicas relevantes para el análisis, que se centra en un área de acción determinada.

Las decisiones de orientación condicionan en cierta medida el ámbito de análisis y dan un fin o propósito común, tanto a la identificación de problemas específicos como a la búsqueda de alternativas de solución para diferentes áreas de acción. De esta manera las políticas específicas se incorporan como insumo y constituyen el marco donde se objetivan las decisiones operativas, y el elemento básico para juzgar su consistencia o coherencia interna.

Al tratarse de un proceso las decisiones de orientación que sirvieron de punto de partida iterativo como consecuencia del proceso de análisis, pueden ser revisadas y dar lugar a ajustes o reformulaciones.

#### **B. Validación de las decisiones operativas vigentes**

La validación de decisiones operativas previas demanda:

- i. su explicitación;
- ii. el análisis de su coherencia interna y viabilidad económico-social, política e institucional;
- iii. su ordenamiento.

La caracterización de las decisiones operativas vigentes implica la explicitación de su contenido formal en términos de propósitos e instrumentos, en relación esencial con las decisiones de orientación que procuran instrumentar. A partir de ello se realiza un análisis de su coherencia con las nuevas decisiones de orientación y operativas, eliminándose las que evidentemente contradigan el marco doctrinario y ajustando las restantes.

La viabilidad política, económica y social se establece del mismo modo que el señalado en el caso de la definición de alternativas para nuevas decisiones operativas.

El ordenamiento de las decisiones operativas vigentes se logra a través de su ubicación por área prioritaria de acción definida en el marco orientador, y su jerarquización con base en los nuevos objetivos. Es conveniente anotar que las decisiones operativas aparecen en la realidad como una sucesión de acciones y decisiones interdependientes. Todas ellas implican alguna forma de participación del sector público y fijan pautas para la acción de agentes privados o públicos.

La evaluación de las decisiones operativas vigentes permite incorporar los resultados de la ejecución de las mismas para reformular las decisiones o, si fuera el caso, incorporar los ajustes necesarios en el proceso de instrumentación de dichas decisiones y en la realización de las acciones correspondientes.

### C. Sistematización de información

La sistematización de información, como responsabilidad básica de los asesores, se puede dar a cualquier nivel del sistema que se defina (agropecuario, región, institución, programa o proyecto), con las particularidades del caso, siempre en función de las correspondientes necesidades de la toma de decisiones. La sistematización también varía según el nivel de política de que se trate, pero estará referida no únicamente al ámbito de acción de los organismos comprometidos en la adopción de decisiones y su puesta en práctica, sino también a un ámbito de análisis cuyas fronteras se requiere establecer en cada caso, pero que por definición es más amplio que el ámbito de acción.

En esencia la sistematización de información se realiza a partir del conjunto de categorías e hipótesis interrelacionadas, de la operacionalización de los conceptos involucrados, y de la recolección y manejo de la información

correspondiente; es decir, demanda el empleo de un marco teórico adecuado. El marco teórico para el proceso de análisis de políticas "explicita los fundamentos básicos para la descripción y explicación de la realidad que se trata de transformar. El marco teórico es un conjunto de categorías interrelacionadas por hipótesis que identifican los aspectos más relevantes de esa realidad y establece las bases para dar un tratamiento sistemático a la dimensión explícita o visible de la realidad, a su dimensión esencial que usualmente está implícita y a la red de mediaciones e interrelaciones entre ambas".<sup>5</sup>

Para su utilización en el proceso de análisis de políticas, el marco teórico debe ser operacionalizado, es decir sometido a un proceso continuo de especificación de categorías e hipótesis en variables e indicadores que permitirán organizar los datos e información requeridos. Dicho proceso está sujeto a revisiones y ajustes como consecuencia de cambios en el marco teórico y a la recolección y manejo de datos e información.

La operacionalización permite ajustar el marco teórico atendiendo a las demandas y restricciones de la realidad concreta en que se pretende aplicar, al nivel administrativo espacial y a las demandas de las restantes actividades del proceso de análisis de políticas. De esta manera los datos e información que se recojan responderán a las necesidades de asesoramiento permanente y oportuno para la toma de decisiones operativas. Por ello, es necesario considerar que la operacionalización no es una actividad separada del marco teórico; interactúa con ella en forma permanente, de tal modo que resulta difícil precisar el momento de su inicio.

La operacionalización permite pasar de conceptos a aspectos más concretos (variables e indicadores), que pueden ser objeto de manipulación u operación (agregar, descomponer, comparar, etc.); a través de ellos es posible verificar o rechazar las hipótesis de las que partió el análisis.

Los datos e información se recolectan a partir de la definición de necesidades y de la manera antes descrita; de ese modo es posible aproximarse de

mejor manera al conocimiento de los problemas y con ello reducir el grado de incertidumbre para la correspondiente toma de decisiones, incrementando su eficacia, ya que en este proceso se considera la realidad como objeto de análisis y de transformación. Esto diferencia sustancialmente el tipo de análisis que se requiere y que es posible realizar en función de un asesoramiento adecuado y oportuno.

En los países se ha optado por desarrollar series universales de datos de limitado valor para el análisis; a ello se unen problemas referentes a la calidad y oportunidad de los datos e información que el sector capta y procesa rutinariamente. Se genera así sistemas de información dispersos y poco estructurados, ya que no han sido concebidos ni operan en función de las necesidades del análisis de políticas y la toma de decisiones. Un sistema de información apropiado debe proporcionar información relevante y de calidad (confiabilidad, consistencia, representatividad) para el análisis de políticas, en forma accesible y oportuna.

No existe un marco teórico universal, válido para todas las circunstancias, por lo que se debe considerar su construcción como un proceso gradual de generación en espiral, que se realimentará y ajustará con base en las experiencias de su aplicación, y en función de las demandas y restricciones que imponen la evolución de la realidad, y las particulares necesidades de un proceso de análisis que tiene sentido y vigencia únicamente si es funcional a la toma de decisiones.

#### D. Diseño de alternativas de política

El diseño de alternativas de política comprende la transformación de datos e información, empleando los procedimientos y técnicas apropiados para la identificación e interpretación de problemas, y la identificación, especificación y análisis de alternativas de decisiones útiles, es decir capaces de resolver los problemas de una realidad que se busca transformar en determinado sentido.

1. Especificación y análisis de problemas económico-sociales y políticos, y del desempeño y capacidad del sector público

a. Especificación y análisis de problemas económico-sociales y políticos

Esta actividad parte de la elección de una de las áreas prioritarias de acción entre las definidas en las decisiones de orientación, en la cual se efectúa un reconocimiento y especificación sistemáticos de los problemas que se pretende resolver. El análisis más detallado de los problemas tiene como preocupación principal instrumentar las políticas específicas a través de decisiones operativas, haciendo efectiva la asignación de recursos, movilizándolo esfuerzo humano y recursos para la transformación de la realidad.

Los objetivos que guían el análisis, en el caso de las decisiones operativas, están representados por las políticas específicas vigentes, que contribuyen a facilitar el proceso de especificación de los problemas y de identificación de alternativas de solución, pues definen el sentido en que se espera incidir para modificar la evolución de la realidad. De tal manera, el análisis de los problemas tiene límites más claramente establecidos que en el caso de las decisiones de orientación; por ello, dicho análisis se puede efectuar de una manera más exhaustiva e integrada en cada área de acción, al mismo tiempo que establece las bases para comparar y seleccionar alternativas de solución.

Si bien el nivel de especificación de los problemas no puede ser definido a priori, debe ser consistente con el nivel de decisiones operativas y ámbito administrativo espacial al que se refiere. Por otra parte, estará condicionado por las posibilidades del grupo de analistas en cuanto al empleo de desarrollos conceptuales e instrumentos de análisis, así como al conocimiento práctico y directo; por tal causa, a ese nivel tiene mucho mayor importancia la participación de especialistas en líneas de productos, servicios o disciplinas más vinculadas a los aspectos agronómicos, zootécnicos y forestales, que en el caso de las decisiones de orientación.

Resulta de principal importancia para el análisis de políticas ubicar el problema en un ámbito de análisis que tenga una lógica de funcionamiento, como puede ser un complejo o un mercado<sup>6</sup>. De esa forma, se potencializa la capacidad de análisis para ubicar las causas e interrelaciones, así como posteriormente tener los elementos que permitan juzgar ex ante las ventajas y desventajas de las alternativas.

En tal sentido, los problemas pueden corresponder a ámbitos definidos en las fases y etapas de los complejos (p. ej. producción de leche), a aspectos físicos de un mercado (p. ej. fertilizantes en el mercado de insumos) o a componentes particulares de problemas más globales que no pueden ser ubicados a nivel de complejos ni de mercados.

La especificación de los problemas a nivel de los complejos productivos debe poner énfasis en lo referente a la marcha del proceso de transformación, como también en su relación directa con los agentes del sector público y privado y otros grupos de población, que intervienen en el funcionamiento del complejo con grados diversos de poder y control sobre su evolución.

Además de la necesidad de conocer los problemas en mayor profundidad e identificar con precisión sus componentes y relaciones fundamentales, se requiere otorgar importancia a la detección y caracterización de la problemática coyuntural, la cual tiene un carácter determinante en el análisis de políticas para las decisiones operativas.

El análisis de la coyuntura económico-social y política constituye la dimensión más importante en las decisiones operativas. Enfatiza la explicación de los fenómenos de corto plazo y permite ponderar los procesos de origen estructural, y diferenciarlos de los de carácter netamente coyuntural y transitorio.

Se puede diferenciar de una manera genérica los problemas de coyuntura por su origen (externo o interno). Entre los derivados de la situación internacional se puede hacer referencia a fenómenos ubicados fuera del espacio nacional, que habitualmente se traducen en alteraciones de los mercados

inducidas por cambios en los flujos productivos o comerciales, políticas adoptadas en otras naciones, cambios en las estrategias de empresas transnacionales, etc. En general, y en forma simplificada, tales determinantes se trasladan desde el mercado internacional hacia el espacio nacional, excepto en aquellos productos en los que un determinado país mantiene una alta participación en el mercado mundial; en tal caso la influencia será en doble sentido.

Por otra parte, las determinantes derivadas de la situación interna deben, analíticamente, desdoblarse en dos grupos: las de carácter ecológico-biológico y aquellas de naturaleza económico-política.

- i. Dada la base físico-biológica del sector agropecuario y el relativo grado de dominio que aún ejerce el hombre sobre la naturaleza, la existencia de ciclos biológicos mediatiza las decisiones humanas. Las contingencias derivadas de este ámbito establecen habitualmente un cierto grado aleatorio a todos los procesos productivos con base agrícola y perturban la precisión del cálculo económico de los agentes implicados. Esta es una fuente importante de movimiento y ajuste de la realidad. Por otro lado, existen fenómenos naturales imprevisibles que inciden notablemente en el proceso social en el corto plazo, tales como sequías, lluvias excesivas, huracanes, heladas, plagas, etc.
- ii. Las determinantes de naturaleza económico-política tienen una vigencia permanente y definen las variaciones típicas a lo largo de las tendencias básicas. Entre las determinantes socio-económicas se encuentra el grado de abastecimiento de recursos necesarios para el proceso productivo (insumos y recursos financieros), la evolución de corto plazo de la demanda interna, la existencia de conflictos entre agentes o grupos de poder que alteran los marcos de decisión y las expectativas de las unidades productivas, etc.

Las decisiones de orientación adoptadas, principalmente las de carácter global<sup>7</sup>, aplicadas o anunciadas, constituyen a su vez otra vertiente para explicar alteraciones de corto plazo, que deberán ser recogidas en el diagnóstico coyuntural.

A través del seguimiento y detección oportuna de la coyuntura se obtiene información organizada que permite anticipar su impacto, de manera que sea posible adoptar medidas preventivas; para ello es necesario establecer las variables en que se expresa dichas alteraciones y las relaciones de comportamiento (relaciones causa-efecto), para proponer decisiones operativas eficaces.

En resumen, el procedimiento para especificar el problema a partir de la operacionalización del marco-teórico y con el aporte de conocimientos y experiencia de quienes participan en el proceso de análisis de políticas, implica:

- Definir el ámbito del problema, precisando la parte del árbol de problemas o los problemas particulares que se analizará.
- Identificar los componentes principales del problema (los cuales a su vez constituyen problemas de un nivel más específico que pueden o no ser de carácter coyuntural).
- Diferenciar entre problemas controlables y factores externos; ello facilita el diseño de alternativas de solución. Eso sucede en los factores más significativos que originan los desequilibrios detectados y en la identificación de factores a los que se requiere dar seguimiento.
- Pronosticar la evolución de la realidad en el corto plazo. Esta actividad prevé los acontecimientos en el futuro inmediato de la situación actual (momento  $t + 1$ ). Consiste, en esencia, en establecer el abanico de posibilidades de variación de las variables relevantes para el análisis de políticas, identificando la forma en

que fenómenos coyunturales afectan las proyecciones de la situación estructural, seleccionando la trayectoria más probable. En esta forma se especifica el marco general en donde se desarrollarán las decisiones operativas. Tal actividad es fundamental para generar alternativas de decisiones operativas viables económico-social y políticamente.

- Organizar el conjunto de problemas identificados para definir un 'enfoque' integrado que permita llegar a un consenso entre asesores, decisores y ejecutores, diferenciando aquellos que tengan que ver directamente con la responsabilidad directa del sector público.
- Discutir y ajustar el 'enfoque' para lograr consenso en torno a la jerarquía de los problemas, las relaciones causales determinantes y las interrelaciones principales, como base para llegar a consenso sobre las decisiones a adoptar.

El procedimiento descrito enfatiza la necesidad de lograr consenso en torno al enfoque del problema y facilita la identificación de alternativas; asimismo, incide sobre las posibilidades de una efectiva adopción, en la medida en que quienes participen en la identificación de los problemas sean los responsables de poner en práctica las soluciones.

El seguimiento y evaluación de realizaciones y su impacto a nivel de programas y proyectos, y en particular el seguimiento de los factores externos condicionantes, constituyen fuentes importantes para la detección y especificación de los problemas.

b. Especificación y análisis de problemas sobre el desempeño y capacidad del sector público

Es necesario conocer la capacidad y desempeño de las instituciones que tienen que ver con la solución a los problemas, particularmente con las dependencias responsables de programas y proyectos en dicho ámbito. Tal conocimiento

permite caracterizar los problemas del ámbito institucional, contar con elementos de juicio importantes para el diseño de alternativas, y para la asignación de los recursos y responsabilidades que conllevan las decisiones operativas.

Permite asimismo determinar los vacíos de responsabilidad, los ámbitos de competencia insuficientemente definidos y las duplicidades. En síntesis, determina las principales limitaciones y posibilidades que las unidades de organización del sector público confrontan para el cumplimiento de las responsabilidades que asumen, y permite definir su capacidad de acción y nivel de desempeño.

El análisis del desempeño del sector público se fija a partir de su eficiencia y eficacia en períodos anteriores para llevar a la práctica decisiones operativas. La evaluación de programas y proyectos constituye, sin duda, la fuente principal para juzgar el desempeño y los análisis institucionales que determinen su capacidad, lógicamente referida al área de acción específica en que se analiza determinadas decisiones operativas.

El análisis permite, además de conocer las posibilidades y limitaciones del sector público para asumir responsabilidades en la ejecución de las decisiones, poner de manifiesto su capacidad para contribuir a la solución de los problemas. El desempeño se juzga con base en el cumplimiento de metas y uso de recursos respecto a lo previsto, lo que permite determinar la eficiencia, mientras que el grado de cumplimiento de los objetivos determina la eficacia.

En tal sentido, tanto la búsqueda como el análisis de la información pertinente sobre la capacidad y desempeño del sector público en el área de acción en que se ubican las políticas específicas que guían el análisis, estarán referidos a pocas dependencias de un reducido número de instituciones, cuyo ámbito de responsabilidad indique que podrían asumir responsabilidades en la puesta en práctica de las decisiones operativas correspondientes.

En el caso de las decisiones operativas, la evaluación del desempeño y capacidad del sector público se hace a nivel de programas y proyectos, con la preocupación principal de obtener elementos que permitan definir nuevas decisiones operativas o ajustar las vigentes. Las correcciones pueden ser vistas como reformulaciones de las medidas de política y ajustes a las actividades específicas, sean éstas de carácter recurrente o correspondientes a proyectos de inversión. En determinados casos puede conllevar la revisión y ajuste de las decisiones de orientación que se tomaron como punto de partida.

La capacidad de las unidades de organización del sector público involucradas en la puesta en práctica de las decisiones operativas, debe verse al interior de cada una de ellas; asimismo, debe considerarse su capacidad de articular acciones con otras unidades de organización con las que compartan responsabilidades y con diferentes grupos del sector no público, tanto en la adopción de decisiones como en la realización de las acciones correspondientes. Es muy importante la flexibilidad que puedan tener las unidades de organización para adaptarse a las demandas de la estrategia de acción, a la evolución de la realidad en cuyo marco se desenvuelven y del cual forman parte, y sus relaciones con agentes y grupos del sector no público.

En ese sentido la evaluación de desempeño y capacidad del sector público servirá como insumo para:

1. La formulación o ajuste de medidas de política y actividades específicas y, si fuera el caso, de decisiones de orientación.
2. La instrumentación de la ejecución, modificando determinados aspectos de dispositivos legales, normas y otros instrumentos o los presupuestos y programas de trabajo, los tramos de programas y proyectos en ejecución.
3. La realización de acciones, modificando sobre la propia marcha su curso e intensidad. 8/

## 2. Identificación y especificación de alternativas

Una vez que los problemas han quedado definidos a un nivel de especificidad suficiente y que existe consenso sobre el 'enfoque' de la problemática entre asesores, decisores y ejecutores, se procede a la identificación y especificación de las alternativas. En este sentido es importante tener presente que "(...) el sistema de planificación tiene como función básica presentar y fundamentar opciones o alternativas al sistema de decisiones, que permitan a este último precisar en forma continua e integradamente coherente la posición doctrinaria del gobierno, refiriéndola y acotándola a los diferentes niveles de políticas correspondientes a las decisiones de orientación y operativas"<sup>9</sup>.

La identificación de alternativas debe dar respuestas a preguntas tales como: ¿Por qué se busca una solución?(finalidad) ¿Cuáles son los factores causales? ¿Cuáles son las posibles soluciones alternativas? ¿Cómo se debe o puede modificar las causas? De ese modo es necesario regresar al planteamiento y caracterización del problema.

Se trata por tanto de un proceso iterativo, es decir que la identificación de alternativas permite conocer más a fondo los problemas y con ello es posible identificar nuevas alternativas, para lo cual es necesario disponer de:

- a. Las decisiones de orientación que se pretende instrumentar.
- b. El conocimiento de los problemas que se busca resolver, en particular la incidencia de la coyuntura.
- c. Una apreciación más detenida de la capacidad y desempeño de las instituciones públicas, que desde el punto de vista normativo tienen que ver directamente con la solución del problema.

Es difícil precisar los pasos de un procedimiento general para identificar alternativas, debido a que demanda la creatividad de las personas involucradas enfrentadas a una situación concreta. Sin embargo, se puede señalar que:

- La identificación de alternativas condiciona directamente la calidad (eficiencia y eficacia) de las decisiones.
- Todas las alternativas que se estudie deben estar orientadas hacia el logro del objetivo implícito en las decisiones de orientación correspondientes y ser consistentes con ellas.
- Las diversas soluciones alternativas deben conllevar decisiones viables.

Por ello conviene:

- No limitar el análisis al ámbito estrictamente institucional.
- Favorecer el trabajo en equipo con la participación de los ejecutores, mediante el empleo de métodos que favorezcan la creatividad y el trabajo grupal.
- Consultar permanentemente a los decisores y tener en consideración la opinión y aporte de quienes potencialmente serían afectados con las decisiones.

Por ello, la generación de alternativas de decisiones operativas requiere el conocimiento del marco doctrinario, marco orientador y políticas específicas en los cuales se inscriben o pretenden operacionalizar, y un análisis de la realidad económico-social y política en un grado de detalle compatible con la correspondiente decisión y referida a un ámbito de análisis específico. Además, un conocimiento de la capacidad y desempeño de las unidades de organización que tendrían responsabilidad en poner en práctica la correspondiente decisión, es decir las necesidades, posibilidades y limitaciones de las entidades públicas involucradas.

En el último aspecto, se tendrá en cuenta el papel que desempeña el sector público en cada país, las atribuciones y campos de responsabilidad de las

instituciones y el tipo de intervención (directa o indirecta) que se esperaría tenga el sector público respecto a cada decisión operativa en particular.

La especificación de las alternativas permite, entre otros aspectos, concretar en cada una los elementos que sirvan como base para la determinación de su viabilidad y su comparación con otras, para juzgar más adecuadamente sus respectivas ventajas y desventajas, considerando sus probables efectos directos e indirectos.

Sin embargo, como no es posible ni conveniente desarrollar cada una de las alternativas identificadas, existe una primera instancia en la que se descartan las menos promisorias, según criterios acordados previamente con base en las decisiones de orientación correspondientes y una nueva apreciación de la viabilidad técnico-económica de cada alternativa identificada.

A esa primera instancia se la puede denominar pre-selección; luego las alternativas pre-seleccionadas pasan a ser especificadas, es decir desarrolladas en mayor detalle, lo cual exige un mayor y mejor conocimiento de los problemas.

La especificación debe aportar los elementos que requiera juzgar y comparar la viabilidad económica, social y política. Por otra parte, es pertinente notar que la especificación se realiza posterior o paralelamente a la definición de una base común (criterios y otros elementos), que permitirían comparar ex-ante la eficiencia y eficacia de las alternativas como paso necesario para su jerarquización y selección final. En esta definición de criterios es importante la opinión de decisores y ejecutores.

Siendo un proceso de carácter iterativo, la especificación de alternativas puede conducir a la identificación de nuevas alternativas.

La identificación y diseño de alternativas de decisiones operativas, como antes se mencionó, demanda el concurso de especialistas, pues se requiere

un conocimiento detallado de la problemática específica que se confronta, de manera que se pueda diferenciar las variantes regionales o aún locales del problema y llegar a la detección de los factores causales específicos.

Es importante recordar que las decisiones operativas desagregan e instrumentan las decisiones de orientación, y conllevan la especificación de cambios concretos y particularizados en el desenvolvimiento de agentes públicos y privados, por lo que es determinante tener siempre presente el concepto de coherencia integral.

A título de ejemplo se puede mencionar que las decisiones operativas a nivel de los complejos están referidas tanto a los procesos de transformación como a los agentes involucrados, y pueden afectar:

- Los recursos para la producción que utiliza el complejo.
- La producción primaria (mercados de insumos y maquinaria y mano de obra específicos para el producto, prácticas de cultivo y cría, etc.) y el papel de los agentes involucrados.
- El acopio, almacenaje, conservación, empaque y distribución de productos primarios generados por la fase agrícola del complejo y el papel de los agentes involucrados.
- El mercado del producto primario (tanto interno como externo, el consumo y los aspectos nutricionales vinculados).
- Los procesos de transformación industrial (mercado de principales insumos diferentes al producto primario y mano de obra, las diferentes actividades de procesamiento y los correspondientes mercados de productos) y el papel de los agentes involucrados.
- La generación y apropiación del excedente en las distintas etapas y fases del complejo, y la retribución a la mano de obra y demás factores.

- La inversión pública y privada en el complejo, y las actividades específicas que realiza el Estado vinculadas con la operación del complejo en sus diferentes fases y etapas.

En todos estos aspectos es necesario precisar el momento de adoptar las decisiones operativas, el tipo, magnitud y sentido del cambio deseado, prever los efectos directos e indirectos de las decisiones, y concretar las necesidades de recursos y otros medios para instrumentar la decisión.

### 3. Análisis de alternativas

El análisis de alternativas comprende: i) la determinación de los fines u objetivo específico que involucran y la determinación de los indicadores a través de los cuales se pueda calificar y cuantificar los logros; ii) los instrumentos adecuados para alcanzar el objetivo que se definió en el marco de las restricciones y posibilidades dadas, es decir cómo y con qué; y iii) las vías de instrumentación en términos de medios y esfuerzo humano disponibles en condiciones de cantidad, calidad, tiempo y lugar requeridos, especificando qué agentes, grupos y unidades de organización del sector público están comprometidos, es decir quiénes y cómo llevarán a la práctica las decisiones operativas correspondientes.

El análisis de las alternativas de decisiones operativas comprende:

- a. La determinación de la coherencia integral de las alternativas.
- b. La jerarquización de alternativas, con base en sus beneficios y costos potenciales, directos e indirectos.

#### a. Determinación de coherencia integral

La coherencia integral exige que las decisiones operativas tengan consistencia con las decisiones de orientación y con las decisiones operativas correspondientes a otras áreas de acción, adecuarse a la evolución de la

realidad económico-social y política que se busca transformar, y a la capacidad y desempeño del sector público, es decir tener viabilidad socio-económica y política.

b. Jerarquización de alternativas

Como paso previo a la presentación de las alternativas es necesario jerarquizarlas; para ello se requiere:

1) Determinar las bases de comparación

Es importante que las alternativas sean juzgadas lo más objetivamente posible; para ello, se requiere hacer explícitos los elementos que se emplearán como base de comparación.

Se parte del supuesto de que las alternativas que llegan a esta fase son todas viables y eficaces para el logro del objetivo. En ese sentido priman en la jerarquización criterios referentes a aspectos económico-sociales (en términos de costos y beneficios de las opciones), para escoger entre ellas la más eficiente.

2) Comparar las alternativas

Sí, por ejemplo, se utiliza los complejos y mercados como ámbito de análisis de las alternativas y se dispone de un modelo de funcionamiento, es posible simular los efectos directos e indirectos de dichas alternativas; éstas se juzgan fundamentalmente mediante la simulación de las reacciones a lo largo del proceso de transformación, y sus efectos a nivel de los resultados específicos esperados y de los agentes involucrados. Ello permite también identificar efectos indirectos positivos y negativos, usualmente no previstos en el momento de formular la alternativa, así como hacer evidentes las inconsistencias.

La disponibilidad de capacidades y de instrumental analítico influirá en

determinar las características concretas de las bases de comparación.

3) Interpretar los resultados y ordenar las alternativas

En resumen, las alternativas pueden juzgarse como mejores o peores únicamente con respecto al objetivo que se persigue. Por ello, la interpretación de resultados debe conducir al ordenamiento de las alternativas con base en su eficacia para alcanzar el resultado deseado y, sobre esa base, establecer su eficiencia considerando los costos y beneficios involucrados.

La interpretación de resultados puede estar referida a:

- a. Determinar la eficacia y eficiencia de una decisión dada.
- b. Determinar los efectos que previsiblemente pueden ocasionar cambios en decisiones dadas.
- c. Sustentar nuevas alternativas de decisión.

En todos los casos se parte del conocimiento previo de los problemas, del objetivo que se persigue y del conocimiento del tipo de agente sobre cuyo comportamiento se pretende influir. Si bien la complejidad del análisis es creciente, el reto principal que se enfrenta en todos los casos es cómo evaluar ex-ante los resultados de una determinada alternativa y sus efectos respecto a otras decisiones con ella relacionadas.

Esta selección involucra un grado de incertidumbre, ya que los efectos, costos y beneficios se determinan ex-ante por simulación, y su estimación, la cual está sujeta a error, también está influida por las percepciones sobre la realidad tanto de los analistas como de los decisores y ejecutores, además de las limitaciones derivadas de las insuficiencias atribuibles a los propios instrumentos de análisis, a la calidad de la información y a las limitaciones en las vías de instrumentación de las decisiones.

La selección de alternativas involucra grados diversos de riesgo e incertidumbre; la forma de reducirlos es, sin duda, mejorar el conocimiento del problema a resolver, y precisar con mayor detalle los cambios deseados, así como involucrando en el proceso a decisores y ejecutores e integrando a la población rural en los diferentes roles.

El trabajo grupal y el empleo de técnicas derivadas de la concepción operativa de grupos tiene una gravitación determinante no sólo porque facilita el diálogo entre asesores, decisores y ejecutores, sino porque se potencializa la capacidad de análisis y las posibilidades de encontrar soluciones más viables, al mismo tiempo que se favorece el grado de aceptación de las alternativas y la posterior instrumentación de las decisiones que se adopten.

Como todo proceso de análisis de políticas, el referido a las decisiones operativas puede tener el soporte de técnicas de análisis de sistemas, costo-beneficio, costo-efectividad y otras, con lo cual es posible pretender identificar y elegir mejores decisiones. Las técnicas constituyen un importante elemento de apoyo a la labor creativa de los analistas.

#### E. Planteamiento de alternativas

El planteamiento de alternativas comprende la entrega del producto de la actividad de análisis, constituido por las alternativas jerarquizadas de decisiones operativas y la fundamentación que sustenta a cada una de ellas, así como elementos para su instrumentación. Ello conlleva la presentación de una visión ordenada de los problemas y de la interpretación de las relaciones causales básicas, de las ventajas y desventajas de las alternativas en términos de sus características y costos e impactos potenciales.

El producto así constituido es sometido a discusión con la participación de asesores, decisores y ejecutores, directamente involucrados en las decisiones. La discusión se refiere tanto a los problemas como a las alternativas, generando elementos que pueden llevar al replanteo o ajuste de la definición

de los problemas y de las alternativas de solución. Ese proceso permite incrementar la factibilidad de las alternativas, al involucrar a los responsables de la adopción de las decisiones y de la ejecución de las acciones correspondientes.

Para ello, es necesario que el sistema de planificación establezca los mecanismos de relación, comunicación y consulta con el sistema de decisión, el resto de la burocracia, las organizaciones del sector no público y las unidades técnicas que componen el propio sistema de planificación.

El planteamiento de alternativas, como se mencionó anteriormente, involucra también los ajustes o modificaciones a incorporar a aquellas decisiones operativas que estén formuladas o en curso de ejecución, o su eventual eliminación o descarte. De tal manera, el proceso permite revisar en forma permanente las decisiones operativas.

Como productos del análisis se logra también elementos para reajustar las decisiones de orientación; indicadores para el seguimiento y bases para la evaluación de decisiones operativas; grupos de trabajo con mejor conocimiento de la realidad y mayor capacidad de análisis; la detección de vacíos tanto en la definición de decisiones de orientación como en áreas específicas de la problemática que demandan un mayor conocimiento.

#### F. Adopción de decisiones operativas

El análisis de políticas no está únicamente detrás de la formulación de las decisiones operativas, sino que da sustento técnico a su instrumentación, la realización de acciones que ellas implican, el seguimiento y evaluación, tanto a nivel de las realizaciones como de su impacto.

El análisis de políticas permite, en todo caso, aportar los elementos para formular, instrumentar, llevar a la práctica, seguir y evaluar las decisiones operativas, adecuándolas a la evolución reciente de la realidad

económico-social y política, al incorporar al proceso de análisis y toma de decisiones la detección y tratamiento oportuno de los problemas coyunturales.

En efecto, la definición de decisiones operativas comprende:

- La selección de una de las alternativas de medidas de política o acciones específicas, explorando distintas propuestas que afectan a la realidad, de acuerdo con el marco de análisis y previsiones realizadas con anterioridad.
- La selección de los instrumentos.
- La selección de los indicadores económico-sociales y políticos relevantes, para medir y seguir las realizaciones y el impacto de las decisiones de ejecución.
- La incorporación o ajuste de medidas de política y actividades específicas correspondientes a programas o proyectos, con modificación de secuencias y asignaciones de recursos y responsabilidades, considerando los agentes del sector público y privado.

### III. LAS DECISIONES OPERATIVAS: MEDIDAS DE POLITICA Y ACTIVIDADES ESPECIFICAS

En resumen, el proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas permite al sistema de planificación proponer al sistema de decisiones alternativas que permitan instrumentar las decisiones de orientación vigentes.

Las decisiones operativas pueden ser clasificadas, como antes se mencionó, en medidas de política y actividades específicas. Las primeras constituyen el nivel de política de mayor concreción de la posición doctrinaria del gobierno<sup>10</sup>, en términos de afectar el comportamiento de los agentes del sector no público.

Tanto las medidas de política como las acciones específicas se adoptan en el marco que establecen las decisiones de orientación y conllevan su aplicación y manejo, toda vez que las especifican o instrumentan introduciendo los ajustes que surgen como respuesta a la problemática coyuntural. En otras palabras, a través de las decisiones operativas las decisiones de orientación se ajustan y adaptan a la evolución reciente de la realidad.

Las medidas de política se instrumentan y toman forma definitiva a través de leyes, decretos, reglamentaciones, normas especiales, programas, proyectos, etc. En los aspectos que comprometen la acción del sector público establecen pautas y la obligación de ejecutar algo (actividades de producción, apoyo o regulación de las diferentes dependencias).

Las alternativas de medidas de política conllevan alternativas de uso de recursos si comprometen la acción directa del sector público; en cambio las que buscan modificar en un sentido deseado el desenvolvimiento de los agentes del sector no público pueden o no comprometer recursos fiscales. En efecto, respecto al empleo de fondos públicos, estas últimas pueden variar desde definiciones coercitivas que impiden y sancionan determinado comportamiento (p. ej. prohibiciones de importación de determinado insumo), y que implican un mínimo gasto de recursos para su emisión y control, hasta el traslado directo de fondos públicos a determinados agentes (p. ej. subsidios que en algunos casos

se entregan a los agricultores por no utilizar la tierra, para producir determinados productos agropecuarios con el propósito de impedir la elevación de existencias excedentarias).

Por otra parte, las actividades específicas "(...) se refieren a partes o tramos de los programas y proyectos que se definen, especifican, ejecutan y evalúan durante el plazo de un ejercicio presupuestal"<sup>11</sup>.

Se llevan a la práctica a través de las organizaciones que en cada país constituyen la administración pública y están referidas a la generación de bienes y servicios (actividades específicas de producción), la obtención de insumos y entrega de productos (actividades de apoyo), o a mantener dentro de un esquema normativo determinado las interrelaciones de aquellas organizaciones con el medio ambiente (actividades de regulación).

También constituyen actividades específicas las que realiza el sistema de dirección para conducir el proceso de planificación-ejecución, que comprenden el análisis de políticas y la correspondiente toma de decisiones.

La instrumentación de las decisiones operativas comprende medios que permiten llegar directamente a los agentes cuyo comportamiento se busca afectar (aplicación de instrumentos legales, etc.) o los programas y proyectos que conllevan una acción de intermediación del sector público, que genera o contribuye a generar bienes y servicios a través de los cuales llega a la población.

Las medidas de política y actividades específicas son objeto de seguimiento, tanto a nivel de realizaciones para confrontar lo realizado frente a lo previsto (con énfasis en la eficiencia), como de los impactos o resultados alcanzados (eficacia); y proporcionar elementos para su reafirmación, ajuste o eliminación, completando un circuito integrado.

Se puede afirmar, por lo tanto, que las medidas de política y actividades

específicas implican 'ciclos' integrados de definición, realización, seguimiento y evaluación conectados en una relación de doble vía con los correspondientes ciclos que comprenden las decisiones de orientación.

En efecto el proceso de análisis de políticas -y la progresiva concreción de la posición doctrinaria del Gobierno- no es lineal; por el contrario debe considerarse como un solo proceso, de carácter esencialmente iterativo, en el que tomar y poner en práctica una decisión operativa genera efectos potenciales que pueden conllevar ajustes en otras decisiones operativas y de orientación.

Finalmente, es necesario destacar que el proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas demanda un esfuerzo centrado en el trabajo de grupos. En tal sentido, se considera que el trabajo grupal permite concentrar esfuerzos en torno a la tarea; favorece la explicitación de modelos mentales y permite en el corto plazo llegar a acuerdos sobre los problemas y las soluciones posibles.

Por otra parte, es un medio idóneo para incorporar información relevante (experiencia y conocimiento de personas) cuando el factor tiempo es determinante para una entrega oportuna de alternativas. Este procedimiento facilita también una mejor identificación de alternativas y de factores externos.

Como otras ventajas del trabajo grupal, se puede señalar que facilita el desarrollo de la capacidad de análisis, en el sentido que favorece el aprender-haciendo, además de que logra una mayor identificación de los involucrados con el producto obtenido, al tiempo que constituye un mecanismo de resolución de conflictos.

En todo este documento se ha puesto énfasis en la importancia del trabajo grupal en el proceso de análisis para las decisiones operativas, porque además de las ventajas descritas constituye un medio importante para revalorar la dimensión humana que frecuentemente queda olvidada e implícita detrás de los métodos y técnicas de análisis.

## NOTAS

1. La dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución. (Documento PROPLAN 29).
2. Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural. (Documento PROPLAN 25).
3. El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: Marco orientador. (Documento PROPLAN 35).
4. Para una efectiva conducción del proceso de desarrollo se reconoce la necesidad de que las tareas que involucra el análisis de políticas sean compartidas por varios grupos, no sólo en el sector público sino con representantes del sector privado y otros grupos de la población, para lo cual la coordinación entre ellos es fundamental.
5. Categorías e hipótesis para el análisis de políticas para el desarrollo agrícola y rural. (Documento Interno PROPLAN 77).
6. Ibid.
7. Algunos autores identifican las políticas de aplicación nacional-multisectorial con la política económica.
8. Para todo lo anterior tiene importancia la aplicación de conceptos y técnicas basadas en la concepción operativa de grupos. El enfoque grupal y la articulación de roles en la conducción del proceso de planificación-ejecución, documento interno PROPLAN 94.
9. Documento PROPLAN 25.
10. Documentos PROPLAN 25 y 29.
11. Documento PROPLAN 25.

## BIBLIOGRAFIA

1. ABKIN, M. N. Consideraciones sobre la información para el análisis de políticas en el proceso de planificación agropecuaria. Serie Publicaciones Misceláneas No. 403 (Selección de Capítulos del Documento PROPLAN 20). San José, Costa Rica, 1979.
2. BLEGER, J. "Grupos Operativos en la enseñanza" In Temas de Psicología (Entrevista y Grupos) Buenos Aires. Ed. Nueva Visión, 7 ed. 1977.
3. BUXEDAS, M. Categorías centrales e hipótesis principales para el análisis de políticas. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 406 (Documento Interno PROPLAN 77). San José, Costa Rica.
4. COBAS, E. y DE LAS CASAS, P.L. Análisis del funcionamiento de las unidades de planificación sectorial en el proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas No. 340. (Documento PROPLAN 2). San José, Costa Rica, 1979.
5. DE LAS CASAS, P. L. La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA. IICA XXV Reunión del Consejo Directores del IICA, Tema IB pp. 9-15, San José, Costa Rica, 1981.
6. \_\_\_\_\_ . Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 399 (Documento PROPLAN 21). San José, Costa Rica, 1981.
7. \_\_\_\_\_ , y COBAS, E. Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y toma de decisiones en el Sector Agrario. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 339 (Documento PROPLAN 1). San José, Costa Rica, 1978.
8. \_\_\_\_\_ . Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural. Serie Publicaciones Misceláneas No. 405 (Documento PROPLAN 25). San José, Costa Rica.
9. DE LELLA, C. "La técnica de grupos operativos en la formación de personal docente universitario". Revista Perfiles Educativos No. 2, México C.I.S.E.-U.N.A.M., Diciembre, 1978.
10. DEL RIO G., R. El proceso de planificación operativa agropecuaria en Chile. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. No.349 (Documento PROPLAN 15). San José, Costa Rica, 1980.
11. DO VALLE, R. y VERAS, A. Proposta de pautas metodológicas para a analise do desenvolvimento agrícola Latino Americano. Documento Interno PROPLAN 39, San José, Costa Rica.

12. GONZALEZ, J. y OTROS. La planificación del desarrollo agropecuario, vol. 1 y 2, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, ILPES/CEPAL, Editorial Siglo XXI, 1977.
13. IICA-PROPLAN. El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: el Marco Orientador. Serie Publicaciones Misceláneas No. 414 (Documento PROPLAN 35). San José, Costa Rica, 1983.
14. KORTEN, D. y PAZ SILVA, L. Necesidad de un enfoque integrado sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y rural: Posiciones convergentes. Serie Publicaciones Misceláneas No. 400 (Documento PROPLAN 19). San José, Costa Rica, 1981.
15. PALTÍ SOLANO E. y GONZALEZ PRIETO G. El proceso de planificación operativa agraria en Perú. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 348 (Documento PROPLAN 14). San José, Costa Rica, 1980.
16. QUADE, E. S. Analysis for Public Decisions, American Elsevier Publishing Co., New York, 1976.
17. VALENZUELA, E. "Curso de Política Agraria". material de soporte didáctico preparado para el II Curso Subregional Andino de Planificación e Integración Agropecuaria del Grupo Andino. Junta del Acuerdo de Cartagena, Santa Cruz, Bolivia, 1979.
18. VAN DE WETERING, H. On the administration and analysis of agricultural policies, paper presented at the Seminar on the Administration of Agricultural Policy. Antigua, Guatemala, 1978.
19. \_\_\_\_\_ . Observations on the objectives, definition and scope of the Costa Rica policy analysis study. Iowa State University November, 1978.
20. VIGORITO, R. Criterios metodológicos para el estudio de Complejos Agroindustriales, ILET, México, 1977.

FECHA DE DEVOLUCION

29 ABR 1985

07 AGO 1992

IICA  
PM-448

Autor

Título

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

El Proceso de Análisis de  
Políticas para las decisio-  
nes operativas

29 ABR 1985

07 AGO 1992

Sonia Serrano  
Daniela Herrera

DOCUMENTO  
MICROFILMADO

Fecha: 14 NOV 1984

