

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

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

PROPLAN No. 2

IICA
PROPLAN
No. 2
1981

San José, Costa Rica, 1981

NO. 1000 BIBLIOTECA
1910

II CA
PROGRAM-2
1981

M ✓

DIVISION DE PLANIFICACION Y MANEJO DE PROYECTOS
(PROPLAN)

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

DIRECCION DE PROYECTOS MULTIZONALES

Documento Interno PROPLAN-2
(versión revisada)
San José, Costa Rica -Abril 1981

El propósito fundamental de este documento es dar a conocer los principales elementos que caracterizan al proyecto "Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe", PROPLAN/A, o "Management for Rural Development in Latin America".

El proyecto PROPLAN/A es un proyecto multizonal del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y es llevado a cabo con el apoyo financiero de la Fundación W. K. Kellogg.

Este proyecto ha sido planteado originalmente con una duración de cinco años, habiéndose iniciado formalmente en enero de 1980. La responsabilidad de su ejecución fue asignada por la Dirección General del IICA a su División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN) de la Dirección de Proyectos Multizonales.

La modalidad de ejecución de PROPLAN/A como un proyecto multizonal implica acciones a nivel hemisférico y de país, cuya integración se da a través de la acción conjunta de PROPLAN y las oficinas del IICA en los países con los organismos públicos nacionales.

Para cumplir su finalidad y en atención a la naturaleza del proyecto, este documento se presenta en dos partes. En la primera se describen los objetivos y alcance del proyecto así como la estrategia que enmarca su ejecución. La segunda parte, que se presenta a manera de anexo, contiene una serie de consideraciones sobre los principales elementos conceptuales que se refieren al objeto del proyecto, su ámbito de acción y los instrumentos que utiliza.



I. ANTECEDENTES DEL PROYECTO

Del análisis de la situación imperante en muchos países latinoamericanos y del Caribe en lo referente a la acción que realiza el Estado para lograr los objetivos de desarrollo rural, se desprende que una de las mayores deficiencias que obstaculizan el proceso de desarrollo es la limitada capacidad a nivel de la administración pública para la formulación e implementación de planes y programas de desarrollo rural.

Complementariamente, este análisis indica que la acción desplegada por los organismos internacionales en la búsqueda de formas o maneras para impulsar el desarrollo rural en los países de América Latina y el Caribe se ha orientado tradicionalmente en forma prioritaria al mejoramiento tecnológico de la agricultura. En este sentido, los esfuerzos de cooperación externa destinados al mejoramiento de la capacidad institucional para formular e implementar programas de desarrollo rural han sido relativamente limitados.

Por otra parte se ha podido constatar que cuando se han destinado esfuerzos para el fortalecimiento institucional, estos han sido de corta duración y sobre áreas de acción muy limitadas. Asimismo, en los casos de cooperación a través de capacitación, esta ha sido muchas veces orientada a objetivos de tipo formativo a nivel académico y generalmente con un alto componente de estudios en el exterior.

Estas modalidades de cooperación para el fortalecimiento institucional han tenido un impacto limitado debido a que las acciones han sido por lo general puntuales y principalmente dirigidas a los organismos públicos de nivel central. Asimismo se debe mencionar que muchas veces la resistencia que se encuentra en los países con respecto a la adaptación de nuevos esquemas institucionales para la conducción de la política de desarrollo agropecuario y rural se ha debido a que los planteamientos no han sido adecuados a la realidad en que se pretende aplicarlos.

Ante esta problemática, el IICA y la Fundación W. K. Kellogg decidieron unir esfuerzos a través del Proyecto PROPLAN/A con el propósito fundamental de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan bienes y servicios requeridos para el desarrollo agropecuario y bienestar de la población rural.

Para el logro de este propósito, la estrategia del proyecto contempla que la concentración de esfuerzos debe dirigirse principalmente al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural en sus diferentes dimensiones espaciales (local-regional-nacional).

II. NATURALEZA Y ALCANCE DEL PROYECTO

El proyecto PROPLAN/A está orientado al fortalecimiento de aquellos organismos públicos que en los diferentes niveles espaciales, tienen como objetivo principal el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural. Esta acción de fortalecimiento institucional constituye la orientación básica de las actividades que el Instituto realiza en los países de América Latina y el Caribe.

Es por esta naturaleza de proyecto de fortalecimiento institucional, que PROPLAN/A se apoya principalmente en acciones de cooperación técnica participativa las cuales constituyen el elemento sustantivo para lograr el desarrollo autosostenido de las instituciones.

La acción de fortalecimiento institucional que realiza PROPLAN/A comprende un ámbito que está caracterizado por las actividades de dirección que realizan los organismos nacionales. Estas actividades pueden variar de acuerdo a las características del sector público de cada país, sin embargo, se orientan en general al cumplimiento de las siguientes funciones: interpretación de la problemática socio - económica y política; establecimiento de objetivos y estrategias; definición de políticas; definición de la organización institucional; programación de acciones específicas y asignación

de recursos y responsabilidades; coordinación para la realización de acciones específicas; seguimiento de acciones específicas que se realizan y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socio-económica y política; supervisión de la realización de acciones específicas; control de resultados e impacto.

Usando los elementos teóricos del enfoque de sistemas, puede indicarse que el ámbito de acción de PROPLAN/A está definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organizaciones del sector público, cuyo objetivo primordial es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural.

Las acciones del proyecto dentro de este ámbito no se dan en forma aislada, sino articuladas en función de los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural los cuales constituyen el objeto del proyecto. Para concretar dichas acciones, PROPLAN/A utiliza como instrumentos esenciales los principios, normas y metodologías correspondientes a las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo. Se considera que son ambas disciplinas las que atañen en mayor medida a la búsqueda de soluciones que incidan sobre la problemática que originó el proyecto y que se refiere a los aspectos de formulación e implementación de planes y programas de desarrollo rural.

III. OBJETIVOS DEL PROYECTO

1. Objetivo General

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

2. Objetivo específico

Aumentar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas que generan bienes y servicios para el desarrollo rural, a través del mejoramiento de los mecanismos de dirección de los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural.

3. Objetivos intermedios

a. Instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural activamente comprometidas, en términos de recursos y política institucional, al mejoramiento de sus mecanismos de dirección como medio fundamental para lograr los objetivos de desarrollo agropecuario y bienestar de la población rural.

b. Instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural en una situación de mejoramiento auto-sostenido de su capacidad organizacional para llevar adelante los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural.

c. Instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural tanto de nivel local, regional como nacional que hayan implementado exitosamente instrumentos de dirección orientados al mejoramiento de su capacidad organizacional para llevar adelante los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural.

d. Desarrollo de vínculos institucionales apropiados entre organizaciones de usuarios y demandantes de servicios públicos en el ámbito rural y las instituciones públicas vinculadas al desarrollo del mismo.

e. Establecimiento de una red hemisférica de información destinados a identificar, adaptar y diseminar experiencias y conocimientos sobre las disciplinas de planificación y administración para el desarrollo.

IV. ESTRATEGIA DEL PROYECTO

El análisis de la problemática que originó el proyecto indica la necesidad de mejorar la capacidad del sector público en la conducción de la política institucional como instrumento clave para el logro de objetivos de desarrollo agropecuario y bienestar de la población rural. En este sentido, el proyecto PROPLAN/A se dirige principalmente al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural.

Aunque esta labor de fortalecimiento se dirige a las diferentes dimensiones espaciales en que operan las organizaciones públicas comprendidas dentro de su ámbito, PROPLAN/A sigue una estrategia que, dando énfasis en el fortalecimiento de los mecanismos de dirección de nivel local, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes a los niveles de mayor cobertura espacial. De esta forma se pretende lograr que los procesos de planificación e implementación fluyan en forma integral e integrada a través de los diferentes niveles, de tal manera que generen mejoras apreciables en la eficiencia y eficacia de las acciones del sector público en el ámbito rural.

Las acciones del proyecto se orientan a fortalecer mecanismos que permitan tanto la interpretación de la problemática del medio rural como el planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones de beneficiarios y demandantes.

La estrategia del proyecto considera que es al nivel local donde se generan las demandas reales de la población la cual se pretende atender a través de programas de desarrollo rural. Por lo tanto, al enfatizar las acciones del proyecto a este nivel, se pretende lograr que la participación de la población en los procesos de planificación e implementación incremente la posibilidad de obtener mejoras en la eficacia y eficiencia de las acciones del Estado.

Otro elemento principal de la estrategia lo constituye el hecho de que la acción de fortalecimiento institucional del proyecto puede darse durante cualesquiera de las etapas de los procesos de planificación e implementación. En este sentido las actividades de PROPLAN/A no parten necesariamente de la etapa de formulación, aunque una de las actividades prioritarias del proyecto

es lograr la formulación de programas de desarrollo rural a nivel microregional ya que constituyen un elemento básico para dar coherencia e integración a las acciones del Estado.

OPERACIONALIZACION DE LA ESTRATEGIA

El proyecto se ejecuta dentro de la modalidad de los proyectos multizonales del Instituto. De acuerdo a la estrategia de dichos proyectos, las actividades de PROPLAN/A se desarrollan con base en dos componentes: un componente hemisférico y un componente país. Es importante indicar que el término "componente" se refiere a la naturaleza de las actividades que se realizan en el proyecto y no está específicamente asociado a la localización de los grupos técnicos que trabajan en él.

Por tanto, pueden darse actividades relativas al componente hemisférico en cualquiera de los países y correspondientemente, actividades relativas al componente país pueden ser ejecutadas por el grupo técnico del nivel central.

La idea básica que sustenta el enfoque de los proyectos multizonales es la de dedicar una parte de sus recursos a las actividades de diseño de tecnología apropiada (componente hemisférico) la cual es probada, adaptada y mejorada a través de actividades a nivel de país (componente país), las cuales generan a su vez información para el mejoramiento o rediseño de dicha tecnología. La interacción entre estos dos componentes, genera un proceso de realimentación que constituye un elemento fundamental en la operación de los proyectos multizonales ya que integra dichos componentes garantizando así que los productos a obtenerse sean apropiados para el logro de los objetivos planteados.

En cuanto al proyecto PROPLAN/A, su componente hemisférico está principalmente orientado hacia el desarrollo de marcos conceptuales y metodologías básicas referidas a los mecanismos de dirección de los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural. Las actividades que constituyen el componente país comprenden la adaptación y aplicación de esos instrumentos técnicos y la generación de la información que permita mejorarlos.

Para llevar a cabo las actividades del proyecto, los técnicos adscritos al mismo ya sea que estén ubicados en la Sede Central del Instituto o en sus oficinas en los países miembros, desarrollan tres tipos de actividades: cooperación técnica, capacitación y estudios.

La organización de estas actividades parte de considerar que además de las acciones de cooperación técnica y capacitación que se realizan a nivel de países, se lleven a cabo tareas de estudio a nivel hemisférico que permitan el desarrollo de elementos conceptuales y metodológicos. Estos elementos deben ser de tal naturaleza que sirvan de orientación básica para las acciones en los países y faciliten la adaptación y sistematización de experiencias, las que a su vez se deben difundir al resto de los países miembros del IICA a través de nuevas acciones de capacitación y cooperación técnica.

En esta realimentación del ciclo "generación-adaptación-transferencia" de conocimientos, las acciones de capacitación no son realizadas únicamente a nivel de países, sino también a nivel hemisférico. De esta forma, los tres tipos de actividades se interrelacionan a través del intercambio continuo de información y experiencias.

ANEXO

CONSIDERACIONES SOBRE LA BASE CONCEPTUAL
DEL PROYECTO PROPLAN/A

El propósito de este anexo es presentar algunas consideraciones sobre los principales elementos conceptuales que se refieren al objeto del proyecto, su ámbito de acción y los instrumentos que utiliza. Algunos de los conceptos a que se hace referencia en la descripción del proyecto son sujetos de diferentes interpretaciones. Es por ello que se hacen estas consideraciones con el objeto de estipular con mayor precisión las características de dicho proyecto.

I. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO

La concepción que podría darse al término "Administración para el Desarrollo Rural" como traducción literal de Management for Rural Development, constituye un elemento importante para la definición del ámbito del proyecto.

La expresión "administración", y en algunos casos inclusive de la "administración para el desarrollo", son usualmente asociados en el ámbito gubernamental latinoamericano, ya sea con el proceso de implementación de planes y/o programas de desarrollo, con la etapa de ejecución de los mismos, o bien con el análisis de la estructura de organización del sector público. En otros casos se ha llegado a asociar "administración" con los servicios generales que sirven de apoyo o soporte a las actividades sustantivas de la organización.

Con relación al alcance que tiene el término "management" dentro del contexto del proyecto, se encuentra que estas interpretaciones son muy limitadas. Para explicitar el porqué de estas diferencias que, aunque

tienen una apariencia de ser semánticas, son en realidad de conceptualización, es necesario remontarse un poco al origen de los términos "management" y "administración para el desarrollo".

En términos generales puede afirmarse que el concepto de "management" que se desarrolló como elemento fundamental de la teoría administrativa genera una imagen muy restringida si se compara con el concepto de "administración para el desarrollo". Esta diferencia de contenido es producto del origen de las disciplinas, el cual está íntimamente vinculado a las realidades socio-económicas y políticas de las sociedades en que se originaron dichos conceptos.

En efecto, la teoría administrativa se origina en una época de expansión económica, dentro de un ambiente dinámico tanto en lo relativo a los procesos de organización laboral como a la intervención del Estado en la regulación de las actividades de la iniciativa privada. Los requerimientos impuestos por la necesidad de reducir costos y por las limitaciones de las leyes antimonopolistas generan un auge por la búsqueda de nuevos métodos para mejorar la eficiencia de las empresas.

Estas situaciones determinan el surgimiento de "management" como una disciplina de carácter universal y dotada de conceptos generales, o sea, de aplicabilidad en los diversos contextos socio-económicos, aunque planteados a nivel de empresa en la mayor parte de su marco teórico. Al traducir al español este cuerpo de conocimientos, se adoptó con mayor generalidad el término "administración" para significar el concepto de "management".

Por otra parte, las teorías sobre desarrollo económico, específicamente las referidas al ámbito latinoamericano, se manifestaron con relación a un contexto socio-económico que demanda profundos cambios estructurales y dentro del cual se asigna además un fuerte papel a la planificación de la actividad económica y de los servicios que suministra el Estado. Estos servicios están orientados a satisfacer directa o indirectamente algunas necesidades básicas de la sociedad y se suman a las tradicionales actividades reguladoras.

En este sentido, al consignarse en el Estado el papel de rector de la política de desarrollo, se promueve la generación de un cúmulo de nuevos conocimientos y experiencias, así como la adaptación de otros ya existentes, todos dentro de un contexto macroeconómico que está en función del desarrollo económico y social de los países. La dimensión y complejidad de los factores que intervienen en este nuevo rol de la administración pública exigen marcos de análisis que visualizan las relaciones sociales, económicas y políticas dentro del contexto total de la sociedad. Esta visión globalizante sobrepasa el contexto de la teoría administrativa, tal y como fue concebida en su origen.

La diferenciación que aquí se pretende establecer entre la visión de "administración" en su contexto original expresado en la teoría administrativa de la empresa y la "administración para el desarrollo" no tiene por objeto discutir la validez de los enunciados de la teoría administrativa. Es plenamente aceptado que los principios, normas e instrumentos de "management", especialmente los desarrollados dentro del concepto de "estrategia corporativa", son de suma utilidad y aplicabilidad para el proceso de conducción de la política de desarrollo de un país y de ninguna manera son invalidados al considerarlos en un contexto global de la sociedad.

El objetivo principal que se persigue al plantear la anterior diferenciación es caracterizar el marco teórico del proyecto PROPLAN/A en función de su objetivo específico, cual es el de mejorar la eficiencia y eficacia de las entidades públicas involucradas en el proceso de conducción de la política de desarrollo agropecuario y rural. Esto conduce a inferir que si bien los principios, normas e instrumentos relativos a la teoría administrativa son fundamentalmente necesarios para plantear acciones tendientes al logro de ese objetivo también son insuficientes.

De esta manera, se considera que para promover acciones integrales que concreten el objetivo del proyecto, es necesario tomar en cuenta los principios, normas e instrumentos contenidos en las disciplinas referidas

como "Planificación y Administración para el Desarrollo". Los elementos teóricos que involucran estas disciplinas permiten en su interacción, el enfoque integrado de visión global que es necesario para tratar de satisfacer la necesidad de fortalecimiento institucional que tienen los países latinoamericanos y del Caribe como complemento a sus esfuerzos por mejorar el proceso de conducción de la política de desarrollo agropecuario y rural.

Aunque los conceptos aquí vertidos son objeto de controversia en muchos aspectos, y por lo tanto hay variadas definiciones e interpretaciones de la planificación y administración para el desarrollo, se ha considerado conveniente tomar una opinión de referencia que permita generalizar dichos conceptos. Es así como se citan a continuación las interpretaciones que Saul M. Katz hace en uno de sus trabajos más reconocidos sobre la aplicación del enfoque de sistemas a los conceptos sobre Administración y Planificación para el Desarrollo. ^{1/}

"La planificación para el desarrollo es el proceso que envuelve la orientación y aceleración racionales de este cambio societario hacia objetivos especificados. Esta incluye tanto la formulación de un conjunto de decisiones, como los esfuerzos para implantarlas. Estos esfuerzos resultan en una realimentación de nueva información que revela los errores de estimación, hechos inesperados, y nuevas posibilidades. Esta realimentación requiere cambios en las decisiones originales". (p. 278)

Katz interpreta al desarrollo como ese "cambio societario", el cual es una interrelación compleja de cambios socio-económicos y políticos dentro de una sociedad. En lo referente al concepto de Administración para el Desarrollo, el mismo autor indica que:

"La administración para el desarrollo es la forma como el gobierno actúa para desempeñar su papel dominante, en el proceso de desarrollo. Esto presupone los procedimientos técnicos y las medidas organizativas por medio de las cuales el gobierno actúa hacia las metas del desarrollo". (p. 286)

^{1/} Tomado de Teoría General de Sistemas y Administración Pública, G. Campero y H. Vidal, compiladores. Editorial Universitaria Centro Americana.

Tomando en cuenta lo anterior, se ha considerado dentro de la base teórica del proyecto que los términos de planificación y administración para el desarrollo así concebidos reflejan conceptos de tipo general que integran en gran medida el conocimiento técnico-científico referido a la acción del Estado como rector de la política de desarrollo económico y social. En este sentido, la referencia a "Planificación y Administración para el Desarrollo", en el contexto del proyecto, se interpreta como relativa a las disciplinas cuyas bases científicas y técnicas definen los principios, normas y metodologías que son determinantes de la eficacia y eficiencia del sector público.

2. PROCESOS DE PLANIFICACION E IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS

La base conceptual del proyecto PROPLAN/A en lo que se refiere a los procesos de planificación e implementación de políticas está fundamentada principalmente en el documento PROPLAN-1. ^{2/}

Aunque dicho documento profundiza en el análisis del proceso de planificación, presenta a la vez un enfoque analítico del papel del Estado como conductor de la política de desarrollo, el cual aporta los elementos conceptuales básicos que caracterizan al proceso de implementación. El aspecto fundamental de este enfoque es la conceptualización de que el proceso de implementación no es sino analíticamente separable del proceso de planificación, constituyendo la dinámica de sus relaciones de interdependencia la esencia del proceso de conducción de la política de desarrollo.

Para plantear la naturaleza de los procesos de planificación e implementación, el documento PROPLAN-1 parte del hecho que el gobierno a través del análisis de la realidad socio-económica y política, define la realización de acciones directas e induce la realización de otras que afectan dicha realidad con la finalidad de alcanzar ciertos objetivos en los que se enmarca la política de desarrollo de cada país.

^{2/} Documento PROPLAN-1. Marco conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe.

Tomando los productos que generan cada uno de estos procesos como base para su caracterización, el proceso de planificación se define como un proceso continuo de producción de políticas y, correspondientemente, el de implementación, como un proceso continuo de realización de acciones específicas.

El término "políticas" es usado en un contexto general para caracterizar los productos de los diferentes tipos de decisiones que toma el Estado. Estas decisiones se pueden agrupar de acuerdo a su naturaleza en decisiones de orientación, que se refieren a las políticas que generalmente se identifican como globales y sectoriales, y en decisiones de ejecución, que se refieren a las medidas de políticas y a las acciones específicas. A su vez las decisiones se pueden agrupar de acuerdo a la fase del proceso de planificación en que se realicen, lo cual puede llevar ya sea a la definición, ajuste o redefinición de las "políticas".

Las "acciones específicas" son partes de los programas y proyectos que se ejecutan dentro de los períodos presupuestales. Se refieren a las actividades de producción, apoyo y regulación que realiza el Estado en forma directa. Las actividades de producción son aquéllas que se realizan como parte de los procesos de generación de los productos que desea la organización. Las actividades de apoyo se refieren principalmente a las transacciones que se realizan con el ambiente de la organización para obtener los insumos necesarios y entregar los productos deseados. Las actividades de regulación son aquéllas destinadas a mantener una determinada conducta entre los diversos elementos integrantes de la organización.

Es en el sentido de estas definiciones que el proyecto PROPLAN/A actúa sobre los procesos de planificación e implementación de la política de desarrollo agropecuario y rural. Aunque como se indicó anteriormente, estos procesos pueden ser teóricamente separables e incluso algunos instrumentos técnicos pueden ser caracterizados como particulares para cada uno de ellos, la acción del proyecto tiende en todo momento a consolidar o promover su integración.

Esta acción integradora permite incidir decisivamente sobre el problema que dio origen al proyecto y que fue identificado como la limitación del sector público en la formulación e implementación de planes y programas de desarrollo rural.

3. EL SISTEMA DE DIRECCION

En la descripción de la naturaleza y alcance del proyecto se indicó que el ámbito de acción del mismo lo definen los límites del sistema de dirección del conjunto de organismos públicos cuyo objetivo primordial es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural. En esta definición se ha utilizado como instrumento teórico los conceptos del enfoque de sistemas para la interpretación del funcionamiento de las organizaciones como sistemas sociales.

Aunque la literatura sobre el enfoque de sistemas aplicado a la teoría de organización alcanza enormes proporciones, se hará referencia a los conceptos que están mayormente generalizados. En este sentido, el concepto de sistemas se refiere a un conjunto organizado de partes o componentes que se interrelacionan para el logro de un objetivo común dentro de unos límites que constituyen la frontera del sistema.

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

En el contexto de PROPLAN/A, el conjunto de organismos públicos cuyo objetivo principal es el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural es considerado como un sistema abierto, o sea que sus componentes mantienen una interacción compleja con el ambiente del sistema. Este ambiente se refiere a la realidad socio-económica y política de un país sobre la cual dicho sistema actúa, formando a la vez parte de ella.

Los componentes del sistema sí identificado, están definidos por cuatro funciones globales como son las de producción, apoyo, regulación y dirección. Estas cuatro funciones están caracterizadas por grupos de actividades que tienen finalidades específicas y dan lugar a la conformación de los sistemas subordinados.

El sistema de dirección que es al que se orientan las acciones del proyecto es el que tiene como finalidad desarrollar la acción de dirigir o conducir las acciones de los demás sistemas subordinados o mejor dicho, del sistema principal en su conjunto, de tal manera que a través de la interpretación continua de la problemática socio-económica y política, como del planteamiento, definición e implementación de soluciones apropiadas se logren los objetivos deseados haciendo el uso más racional de los recursos del sistema en su conjunto.

Para lograr su finalidad, este sistema de dirección desarrolla a la vez un conjunto de funciones como son la interpretación de la problemática socio-económica y política; establecimiento de objetivos y estrategia; definición de políticas; definición de la organización institucional; programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; coordinación para la realización de acciones específicas; seguimiento de acciones específicas que se realizan y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socio-económica y política; supervisión de la realización de acciones específicas; y control de resultados e impacto.

Para el cumplimiento de cada una de estas funciones, se realizan diversas actividades que implican el análisis y planteamiento de alternativas de acción y la correspondiente toma de decisión.



