

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(PROPLAN/AP)

Serie Publicaciones Misceláneas No. 405
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN 25

**UNA VISION GLOBAL DEL PROCESO DE ANALISIS
DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL
DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL**

IICA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

San José, Costa Rica. 1982

Digitized by Google



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PROPLAN/AP)

Publicación Miscelánea No. 405
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN-25

UNA VISION GLOBAL DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

San José, Costa Rica 1982.

El Instituto es el organismo especializado en agricultura del sistema interamericano. Fue establecido por los gobiernos americanos con los fines de estimular, promover y apoyar los esfuerzos de los Estados Miembros, para lograr su desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. El Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, establecido el 7 de octubre de 1942, se reorganizó y pasó a denominarse Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura por Convención abierta a la firma de los Estados Americanos el 6 de marzo de 1979 y que entró en vigencia en diciembre de 1980.

IICA-CEIA
BIBLIOTECA
Bogotá-Colombia

IICA
PROPLAN
PM-405
1987

INDICE

	Pág.
PRESENTACION.....	iii
INTRODUCCION.....	v
I. LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL.....	1
A. La acción del sector público y el proceso de planificación- ejecución de acciones para el desarrollo.....	3
B. El Sistema de Dirección y la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución.....	5
II. UNA SISTEMATIZACION DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DE PROCESOS DE PLANIFICACION-EJECUCION.....	10
A. Los niveles de políticas y la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución.....	14
B. Los niveles de políticas y la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución.....	20
C. Los niveles de políticas y los planes, programas y proyectos....	23
III. FASES Y ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA ASESORAR EN LA CONDUCCION DE PROCESOS DE PLANIFICACION-EJECUCION	27
A. Sistematización de información.....	27
B. Diseño de alternativas de políticas.....	21
C. Planteamiento de alternativas de políticas.....	35
NOTAS.....	33
BIBLIOGRAFIA.....	41

This One



TNWW-H7G-ZNK3

COLECCIÓN ESPECIAL
NO SACAR DEL BOLSILLO
HEINZ

PRESENTACION

En este documento se presenta una perspectiva de lo que se considera esencial en la función y tareas del planificador: el análisis de políticas para el asesoramiento permanente en la toma de decisiones para conducir el proceso de desarrollo agrícola y rural.

Este trabajo es el resultado de elaboraciones posteriores y de la integración conceptual de estudios llevados a cabo en el marco de los Proyectos PROPLAN del IICA, como el "Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agraria en América Latina y el Caribe; Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario", complementado con "Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural", y "A guide to information and policy analysis for agricultural decision making in Latin America and the Caribbean".

Aquí se reflejan los resultados de discusiones llevadas a cabo con profesionales del IICA, de las oficinas de planificación de varios países miembros del IICA, de las Universidades de los Estados de Iowa y de Michigan, de los Estados Unidos de Norteamérica y con un grupo de consultores que colaboraron con los Proyectos PROPLAN. Como todos los estudios realizados por los Proyectos PROPLAN, éste ha sido un trabajo en equipo y resulta difícil destacar la participación de cada uno de los miembros del grupo, dadas las diversas modalidades que adquirieron sus aportes. Sin embargo dicha participación trata de resumirse en los siguientes párrafos.

P. Lizardo de las Casas es el autor del documento, estando a su cargo la sistematización de la información relevada, la elaboración de su base conceptual y la coordinación general de las discusiones llevadas a cabo principalmente con Ricardo Cáceres, Eduardo Cobas, Fernando Del Risco, Gonzalo Estefanell, Hugo Fernández, Luis Marambio y José Luis Parisí. También es

necesario destacar los aportes técnicos en forma de comentarios entregados por Jorge Ishizawa, Jaime Paredes y Luis Paz.

La presente versión del documento ha sido ajustada después de las experiencias obtenidas en seminarios de PROPLAN realizados en Panamá y Venezuela en 1982.

INTRODUCCION

La transformación de la realidad económico-social y política de cada país de acuerdo con una determinada orientación doctrinaria, requiere que la toma de decisiones se sustente en un proceso de análisis de políticas que no solo enfatice la consistencia entre los diferentes tipos de decisiones, sino que principalmente considere su viabilidad económico-social y política. Un proceso de análisis de políticas así planteado, que busca la permanente adecuación de las decisiones a las necesidades de transformación de la realidad, es fundamental para poder conducir con efectividad las acciones necesarias para alcanzar los objetivos del desarrollo agrícola y rural.

Los trabajos realizados por el IICA/PROPLAN, la revisión de otras experiencias y los resultados de seminarios organizados con la participación de planificadores, académicos, decisores y responsables de la ejecución de programas, proyectos u otras acciones dirigidas a lograr el desarrollo agrícola y rural, permiten llegar a la conclusión básica sobre la necesidad de mejorar la tarea de asesoramiento para la toma de decisiones. En este sentido resalta que las tareas de análisis de políticas, en las que se debe basar ese asesoramiento, no están evolucionando al ritmo exigido para una efectiva conducción del desarrollo agrícola y rural.

Es frecuente descargar el peso de las deficiencias del asesoramiento para la toma de decisiones en la falta de información para las tareas de análisis de políticas y por ende en la labor de los encargados de recopilar datos o en quienes trabajan en oficinas de estadística. Sin embargo, el problema, en muchos casos, se debe a que los conceptos en que se basa el proceso de análisis de políticas, no son los que se requiere para asesorar permanentemente a quienes toman decisiones.

Esta situación exige una redefinición del papel de los encargados de

realizar las tareas del proceso de análisis de políticas (planificadores o asesores para la toma de decisiones). Estos deben relacionarse estrechamente a los agentes responsables de la toma de decisiones y realización de acciones que ellas implican y, en función de ello, a la definición de requerimientos de información y la adecuación de los medios para la caracterización y análisis de problemas y al diseño de alternativas de solución. Así se podrá dimensionar el proceso de análisis de políticas para satisfacer las demandas de un permanente y oportuno asesoramiento en función de los requerimientos de la conducción del proceso de desarrollo.

La situación anterior no sólo se aplica a América Latina y el Caribe, sino que es generalizada. Como lo manifestó Bonnen¹ en su mensaje presidencial a la Asociación Americana de Economistas Agrícolas en 1975, en general no es en la recolección de datos donde se está fallando sino en la adecuación de los conceptos en que se basan los datos para satisfacer los requerimientos de la toma de decisiones, y en esto último deben tener un papel central los planificadores o los asesores para esa toma de decisiones.

La recolección, procesamiento y almacenamiento de datos están viviendo una verdadera revolución tecnológica; sin embargo la definición de categorías e hipótesis que permitan describir y explicar el funcionamiento del sector agrícola y rural, y su operacionalización para orientar la captación de datos, así como la disponibilidad de técnicas para su análisis en función de los requerimientos de quienes toman decisiones, no están a la altura de las demandas que imponen las diferentes realidades económico-sociales y políticas.

Con base en los estudios y experiencias del IICA/PROPLAN, en este documento se conceptualiza el proceso de análisis de políticas como sustento técnico para la toma de decisiones en el contexto de la realización de acciones para lograr los objetivos del desarrollo agrícola y rural, o sea que se le presenta como un elemento central para dar sustento técnico a la conducción de este proceso. Asimismo, se esquematiza el papel de la información para el análisis, planteamiento de alternativas y toma de decisiones.

De acuerdo con lo presentado en otros Documentos PROPLAN mencionados en la presentación, detrás de los planteamientos de este documento está la urgente necesidad de redefinir el papel de los planificadores y de sus relaciones con otros grupos técnicos, decisores públicos y privados y otros grupos de la población, para cumplir con su objetivo de asesorar permanentemente a los encargados de tomar las decisiones (haciendo explícita la viabilidad económico-social y política de sus planteamientos). También se debe resaltar que si bien es cierto que se identifican las tareas de análisis, planteamiento de alternativas y toma de decisiones como necesarias para la conducción, ello no implica que, dependiendo del nivel administrativo-espacial en el que se cumplan, tengan necesariamente que ser realizadas por grupos diferentes.

El presente documento tiene un carácter integrador, y por la amplitud de su cobertura debe considerarse como un documento introductorio al tema. En éste se avanza en el desarrollo del marco conceptual de PROPLAN, en documentos complementarios se presenta, en forma detallada, algunos temas específicos.

Este documento se ha organizado en tres capítulos. El primero presenta el enfoque del IICA/PROPLAN en una forma muy general, centrándose en resaltar su diferencia con otros enfoques que toman como preocupación principal la racionalización de decisiones y al hacerlo pierden de vista la realización de acciones. En este sentido, el concepto de proceso de planificación-ejecución se fundamenta en la unidad dialéctica decisión-acción y se resalta el papel del análisis de políticas en la conducción de ese proceso.

La segunda sección, en forma sintética, se refiere al proceso de planificación-ejecución en términos de sus dimensiones prospectiva y operativa y su correspondencia con los diferentes niveles de políticas. Presenta, además, la relación entre los diferentes niveles de políticas y de tipos de decisiones y la de ellos con los instrumentos más tradicionales de los planificadores, como son los planes, programas y proyectos. Con esto se muestra que el análisis de políticas en el contexto de la conducción del proceso de desarrollo debe verse en función de los requerimientos de la toma de decisión, ello implica

apartarse de un análisis de políticas en abstracto, y principalmente preocupado por la consistencia interna de las decisiones, para impulsar un análisis preocupado por la coherencia integral de las decisiones acciones de los gobiernos, en la cual su adecuación a las necesidades de la realidad económico- social y política tiene predominancia, mientras que la consistencia interna, siendo importante, juega un papel complementario.

El tercer capítulo presenta y discute las fases y actividades del proceso de análisis de políticas requeridas para una efectiva conducción del proceso de desarrollo, reconociéndose la necesidad de que las tareas 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 articulación de los roles grupales de asesores, decisores y ejecutores es fundamental.

I. LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

Los países de América Latina y el Caribe buscan cada vez con más preocupación y sin mucho éxito el camino para lograr el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural.

Cuando se trata el desarrollo agrícola y rural, generalmente se piensa en términos del incremento de la producción, el empleo, los ingresos y su distribución, la eliminación o reducción de la marginación rural, etc., es decir, se piensa en términos de las resultantes del proceso de desarrollo. Sin embargo, cuando se definen los instrumentos a emplear para lograr dichos resultados se hace sólo en función de algunos aspectos parciales de ese proceso (generación y transferencia de tecnología, comercialización, financiamiento, educación, organización campesina, etc.).

Muy rara vez se reconoce en forma explícita la importancia de la dirección o conducción del proceso de desarrollo que permita la integración de aquellos aspectos técnicos más específicos y guíe su accionar de tal forma que todos contribuyan en conjunto al logro de los resultados esperados.

Esa conducción del proceso de desarrollo se refiere al conjunto coherente de decisiones que se adoptan y llevan a la acción con el propósito de transformar la realidad económico-social y política en determinado sentido. Esas decisiones se producen tanto en el ámbito del sector público como del no-público², aunque siempre son producto de la interacción tácita o manifiesta entre agentes de ambos sectores. En este sentido la conducción se debe ver como un todo integral que se da con diferente contenido a todos los niveles administrativos y espaciales, desde el nacional, sectorial y sub-sectorial hasta el regional, local y empresarial.

Entre las deficiencias³ que obstaculizan la conducción del proceso de desarrollo resalta la limitada capacidad de la administración pública para definir políticas viables, desde un punto de vista económico-social y político, así como su limitada capacidad para ejecutarlas con éxito a través de

los correspondientes planes, programas, proyectos y otras acciones definidas como necesarias para alcanzar el desarrollo agrícola y rural.

Desde la perspectiva de la conducción, la capacidad de la administración pública debe verse tanto en función de la articulación de acciones entre las diferentes entidades públicas y al interior de cada una de ellas, como en términos de la capacidad para concertar las políticas para el desarrollo con diferentes grupos del sector no-público.

Esas limitaciones para lograr una efectiva conducción del proceso de desarrollo reflejan, principalmente, una desarticulación de los papeles de los asesores (planificadores), decisores y ejecutores. A ello contribuyen:

- el enfoque que sustentó la acción del sector público, el cual enfatizó la separación entre 'definición y ejecución de políticas' (ese enfoque identificó a la 'definición de políticas' como la tarea central de un grupo de profesionales llamados planificadores) y la 'ejecución de dichas políticas' como la tarea de una burocracia mecanicista, sin ninguna participación en su definición.
- una visión de la planificación como actividad exclusiva de los planificadores, quienes vieron su papel como agentes de cambio social, sin considerar en toda su dimensión la posición ideológica o doctrinaria de los grupos con poder de decisión, ni las características, necesidades reales y planteamientos de aquellos grupos que serían afectados por las decisiones que ellos proponían.
- una preocupación excesivamente centralista, caracterizada por el fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los de nivel local.

una ineficiente y muchas veces inexistente participación de la población de las áreas rurales en las decisiones que las afectan y una falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales del sector público para adaptarse a situaciones cambiantes y concertar la política de desarrollo con el sector no-público en sus diferentes niveles.

Lo anterior son manifestaciones de problemas que tienen una base común; para identificarla en forma apropiada se requiere penetrar en su esencia. Ella se puede sintetizar en que los esfuerzos que se han hecho han estado centrados en tratar de racionalizar las decisiones a través de un proceso lógico formal. La categoría central del enfoque ha sido la decisión y hubo una preocupación por mejorar los procesos que se dan para llegar a ella, pero desde una perspectiva normativa y de tipo racionalista; el supuesto básico ha sido que una vez tomada la decisión, se espera que ella se traduzca en acciones tal y como se pensó, las cuales transformarán la realidad de acuerdo con la norma preestablecida. Se asumió que la relación entre decisión y acción era esencialmente automática, de tipo mecanicista y secuencial.

A. La acción del sector público y el proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo

Para el logro de los objetivos deseados, el sector público opera a través de dos tipos de acciones. A uno de ellos corresponden las llamadas acciones indirectas, las cuales no conllevan en sí la producción directa de bienes o servicios, sino que se traducen fundamentalmente en acciones para inducir un determinado comportamiento del sector no-público. En el otro tipo se agrupan las llamadas acciones directas del sector público, cuya realización se manifiesta en la producción de bienes y servicios. Es importante hacer notar que las acciones directas, a través de los productos que generan, también terminan afectando el comportamiento del sector no-público. Sin embargo, la diferenciación planteada es útil para indicar que la acción o intervención del sector público para conducir el proceso de desarrollo no se da únicamente a través

de la producción de los llamados bienes y servicios estatales o públicos.

Con base en lo anterior, puede indicarse que la participación del sector público en el proceso de desarrollo de cada país presenta matices diferenciados, según el peso relativo de cada uno de los tipos de acción que se realizan. La naturaleza de dicha participación está condicionada por la posición doctrinaria⁴ del gobierno, y por la realidad económico-social y política, y se traduce en los diferentes niveles de 'políticas para el desarrollo'. De esta forma, las 'políticas' del gobierno que actúa en un momento determinado implican 'acciones' que realizan tanto el sector público como el sector privado empresarial y el resto de la población.

Las políticas de un gobierno, en un contexto general, caracterizan los resultados que se espera lograr con los diferentes tipos de decisiones que adopta para incidir en el proceso de desarrollo. Luego, las políticas para el desarrollo así definidas implican, no solo la intención de realizar algo sino también la acción requerida para afectar la realidad económico-social y política en el sentido deseado.

La separación que generalmente se hace entre los procesos de planificación y ejecución de las acciones para el desarrollo atenta contra la continuidad y coherencia que requiere la acción del sector público, restringe sus posibilidades de articulación con las acciones del sector no-público y, por ende, imposibilita una conducción efectiva del proceso de desarrollo para lograr los resultados deseados.

Uno de los postulados principales del enfoque de PROPLAN se refiere a la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de acciones para el desarrollo como un solo proceso de planificación y ejecución en cuya conducción se articulan los papeles de los asesores (planificadores), decisores y ejecutores. De esta forma todas las acciones del sector público se pueden concebir como parte de este proceso continuo y permanente de planificación-ejecución⁵.

El proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo, como todo proceso social, se caracteriza por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en las de formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación. Si bien estas actividades pueden ser analíticamente separables, en la práctica son actividades continuas, llegando a conformar procesos interdependientes⁶, en los cuales la articulación de los papeles de asesor, decisor y ejecutor tiene contenidos variados. En estos términos se puede caracterizar el sentido de continuidad que debe tener la 'acción del sector público' para conducir el proceso de desarrollo.

Esta concepción del proceso de planificación-ejecución permite dar una visión articulada (asesores, decisores y ejecutores, sectores público/no-público) e integrada (definición de políticas/ realización de acciones) a la acción del sector público para conducir el proceso de desarrollo de sus respectivos países.

Los criterios de articulación e integración determinantes para una acción efectiva (eficiente y eficaz) del sector público, implican fundamentalmente la necesaria unidad que siempre debe existir entre decisiones y acciones.

Así, la definición de las políticas debe considerar en forma explícita las necesidades de su ejecución y del oportuno ajuste o reformulación que se requiera realizar para adaptarse a la evolución de la realidad que se busca transformar.

B. El Sistema de Dirección y la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución.

Para referirse a un proceso de planificación-ejecución específico es necesario caracterizar el sistema⁷ que lo genera, el cual puede definirse para un determinado ámbito de acción, como es el del sector agropecuario, el de una

región, una institución, un programa, un proyecto, etc. A cada uno de esos ámbitos corresponde un sistema específico.

Los componentes de ese sistema principal están definidos por cuatro grupos de actividades que tienen finalidades específicas y dan lugar a la conformación de sistemas subordinados. Estos grupos de actividades son: producción, apoyo, regulación y dirección, los cuales conforman respectivamente cuatro subsistemas o sistemas subordinados de igual denominación que en su conjunto constituyen el sistema principal.

El sistema de dirección tiene como finalidad la conducción del sistema principal en su conjunto. Esto implica la determinación del funcionamiento y comportamiento de los demás sistemas subordinados, a través de mecanismos que permiten dirigir las acciones de dichos sistemas para el logro de los resultados deseados.

La experiencia de PROPLAN y el estudio de otras experiencias exitosas en este campo lleva a la conclusión⁸ que una efectiva conducción del respectivo proceso de planificación-ejecución implicaría: i) que las personas y grupos claves involucrados lleguen a consenso y se sientan comprometidos con los objetivos y estrategias; ii) que se cuente con programas de trabajo realistas, que haya acuerdo sobre la asignación efectiva y provisión real de recursos, y sobre las actividades a desarrollar y resultados esperados; iii) que todos los involucrados en la realización de las acciones acordadas tengan claramente definidos sus papeles y responsabilidades, y coordinen adecuadamente sus esfuerzos para la ejecución de las actividades y tareas acordadas; y iv) que todos los actores claves cuenten con la información relevante, con la oportunidad y credibilidad requeridas, sobre el desempeño del sistema principal en su conjunto con relación a su contexto particular y con opciones para acciones futuras.

Para que el sistema de dirección pueda realizar una efectiva conducción deberá propiciar la articulación de los papeles de asesores, decisores y ejecutores, para desarrollar un conjunto de funciones entre las que están: i) la caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política; ii) el establecimiento de objetivos y estrategias; iii) la definición de políticas estratégicas y operativas; iv) la definición de la organización institucional; v) la coordinación de los esfuerzos institucionales; vi) la programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades; y vii) el seguimiento y evaluación de la realización de acciones específicas y de su impacto, incluyendo el comportamiento de los factores que determinan la problemática socioeconómica y política.

Para el cumplimiento de estas funciones, el sistema de dirección realiza diversas actividades, que pueden adoptar formas y contenidos particulares en cada país; es decir, que pueden variar de acuerdo con las características y papel que desempeña cada sector público, y para cada uno de los niveles administrativo-espacial de operación (local, intermedio o regional y nacional).

La realización de cada actividad de dirección requiere la definición de problemas, la identificación y análisis de alternativas de solución, el planteamiento oportuno de alternativas de decisión y la correspondiente toma de decisión que lleve a la acción. Al conjunto integrado de estas tareas, sus interrelaciones con base en la articulación de decisores, asesores y ejecutores, con un arreglo institucional determinado para cada actividad de dirección, se lo define como 'mecanismos de dirección'.

Para conducir el respectivo proceso de planificación-ejecución, el sistema de dirección utiliza estos 'mecanismos de dirección', los cuales también podrán variar según las características del enfoque de desarrollo de cada país y de su respectiva organización administrativo-espacial.

En este contexto el proceso de análisis de políticas para asesorar en la conducción de un determinado proceso de planificación-ejecución integra el análisis, en su sentido más restringido (diseño de alternativas de acción), con el asesoramiento (planteamiento oportuno de alternativas a los encargados de tomar decisiones) y con la sistematización de información sobre la evolución de la realidad económico-social y política, así como sobre decisiones tomadas previamente y el resultado de las acciones realizadas.

Este proceso de análisis no debe verse como una tarea aislada de un especialista, sino como una tarea grupal interdisciplinaria⁹ que debe dar sustento técnico a la toma de decisiones para conducir el proceso de desarrollo; ello implica concebirlo en términos del asesoramiento para el cumplimiento de cada una de las funciones de dirección, para lo cual es fundamental situarse en un esquema amplio de relaciones múltiples y complejas de naturaleza interpersonal e intergrupala de decisores, ejecutores y asesores.

En este sentido, es oportuno mencionar otro postulado del enfoque de PROPLAN, que se refiere a la necesidad de rediseñar los sistemas de planificación para integrarlos a los sistemas de decisiones en un solo sistema de dirección con características particulares en sus niveles local, regional y nacional.

Luego, la finalidad principal del sistema de planificación (como integrante del sistema de dirección) se debe definir como la de asesorar permanentemente al sistema de decisiones, proponiéndole alternativas de acción que sean coherentes con la posición doctrinaria del gobierno y con la evolución de la realidad económico-social y política del país. Para ello el proceso de análisis de políticas para la toma de decisiones debe satisfacer el criterio de coherencia integral¹⁰.

Los planteamientos de este capítulo implican la revisión del enfoque tradicional, en términos de disminuir la preocupación exclusiva por la

racionalización de las decisiones, enfatizada desde una perspectiva normativa, centrada en el 'debe ser', para privilegiar otro enfoque que resalte el 'puede ser' y tenga como categoría central la unidad dialéctica decisión-acción¹¹; o sea que se reconoce que intención y realización no se asocian mecánicamente. La unidad decisión-acción llega a ser posible a partir de la conceptualización de la realidad como objeto de transformación, objeto en torno al cual se decide y se actúa dentro de una operación que lo modifica, pero que también modifica los contenidos conceptuales de los involucrados en la tarea de conducción.

II. UNA SISTEMATIZACION DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DE PROCESOS DE PLANIFICACION-EJECUCION

Si el análisis de políticas se va a entender como el sustento técnico para la conducción efectiva de un proceso específico¹² de planificación-ejecución, es necesario partir de una clara sistematización de las 'políticas' que deben condicionar el contenido y características del 'análisis'. Por lo tanto, no se le debe ver al análisis de políticas como algo universal que no requiere ser adaptado al nivel de políticas que corresponda, ni reducido al uso de una técnica o a la aplicación o adaptación de un determinado modelo matemático.

Para llegar a esa sistematización de políticas, se debe reconocer que todo gobierno tiene una posición doctrinaria que expresa, con distintos niveles de detalle, la preferencia por determinadas formas de organización y funcionamiento del sector agrícola y rural. La concreción de la posición doctrinaria de un gobierno se da en un continuum que cubre desde las orientaciones más generales del 'debe ser', o imagen-objetivo, pasando por precisiones de ella en términos del 'puede ser' en diferentes procesos específicos de planificación-ejecución, hasta la explicitación de detalles referidos a la realización de acciones para el desarrollo agrícola y rural.

En este sentido las 'políticas para el desarrollo' son concreciones de la posición doctrinaria y, por lo tanto, caracterizan los resultados que se espera lograr con los diferentes tipos de decisiones que se adoptan para incidir en el proceso de planificación-ejecución correspondiente; esto se hace explicitando para cada nivel de política fines u objetivos, instrumentos para alcanzarlos y vías para su instrumentación.

Para que las decisiones cumplan con su propósito de transformar la realidad, para aproximarla a las formas de organización y funcionamiento

deseados, se requiere que en el proceso que lleva a su definición se articulen los papeles grupales de decisores, asesores y ejecutores; en este sentido es conveniente tomar en cuenta que las decisiones configuran relaciones de poder entre el gobierno y aquellos agentes privados y resto de la población cuyos comportamientos se busca modificar o reforzar para actuar sobre la realidad.

En términos genéricos, las decisiones se agrupan en dos tipos: las estrategicas o de orientación para la acción del sector público, sector privado empresarial y población en general, dentro de los lineamientos de la posición doctrinaria del gobierno y de acuerdo con la evolución de la situación económico-social y política; y las operativas o de ejecución que, con mayor grado de precisión, objetivan la acción misma del sector público para estimular o inhibir comportamientos específicos del sector privado y otros grupos de la población.

En este sentido se puede precisar que la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución se refiere al conjunto coherente de decisiones tanto de orientación como operativas que se adoptan y llevan a la acción con el propósito de transformar la realidad.

A través de las decisiones de orientación, la conducción se refiere a la definición del marco-guía para la actuación de los agentes públicos y privados y para la correspondiente asignación de los diferentes recursos de la sociedad. A través de las decisiones operativas la conducción debe permitir una asignación efectiva de dichos recursos y asegurar su movilización y la de los esfuerzos de los grupos e individuos involucrados, así como su real transformación en resultados previamente definidos que, debidamente articulados, potencialicen el cambio de la realidad económico-social y política.

El proceso de análisis de políticas debe permitir generar, presentar y fundamentar opciones o alternativas que precisen en forma continua y coherente la posición doctrinaria del gobierno, refiriéndola a los diferentes niveles de políticas que implican tanto decisiones de orientación como operativas (Figura 1).

El concepto de continuidad expresa el carácter iterativo de las decisiones-acciones. El concepto de coherencia integral refleja por un lado la consistencia interna, o sea la necesidad de que todas las decisiones sean consistentes con aquellas de mayor nivel de generalidad (entre diferentes niveles de política en diferentes niveles espacio-administrativos) y en un mismo nivel con aquellas decisiones en otras áreas de acción; pero, por sobre todo, la coherencia integral considera la necesidad de que las decisiones sean coherentes con la evolución de la realidad económico-social y política que se busca transformar y con el desempeño y la capacidad del sector público. A esto se refiere la viabilidad económico-social, política e institucional.

El considerar a la realidad como objeto de transformación significa, en términos del proceso de análisis de políticas, contrastar los diversos niveles de concreción de la posición doctrinaria del gobierno (niveles de política) y las decisiones-acciones que ellos implican, con aspectos diversos de esa realidad que se prevé transformar, para así determinar la viabilidad de las decisiones-acciones; en este sentido es fundamental el vínculo de los asesores, no solo con los decisores, sino también con los ejecutores¹³.

Las decisiones genéricamente llamadas de orientación corresponden a tres niveles de política, a las que se denomina marco doctrinario, marco orientador y políticas específicas. A la generación de este tipo de decisiones, así como a la interdependencia de ellas con la realización de las acciones que implican se las identifica como la dimensión prospectiva de cada proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo.

Las decisiones operativas corresponden a dos niveles de política; las

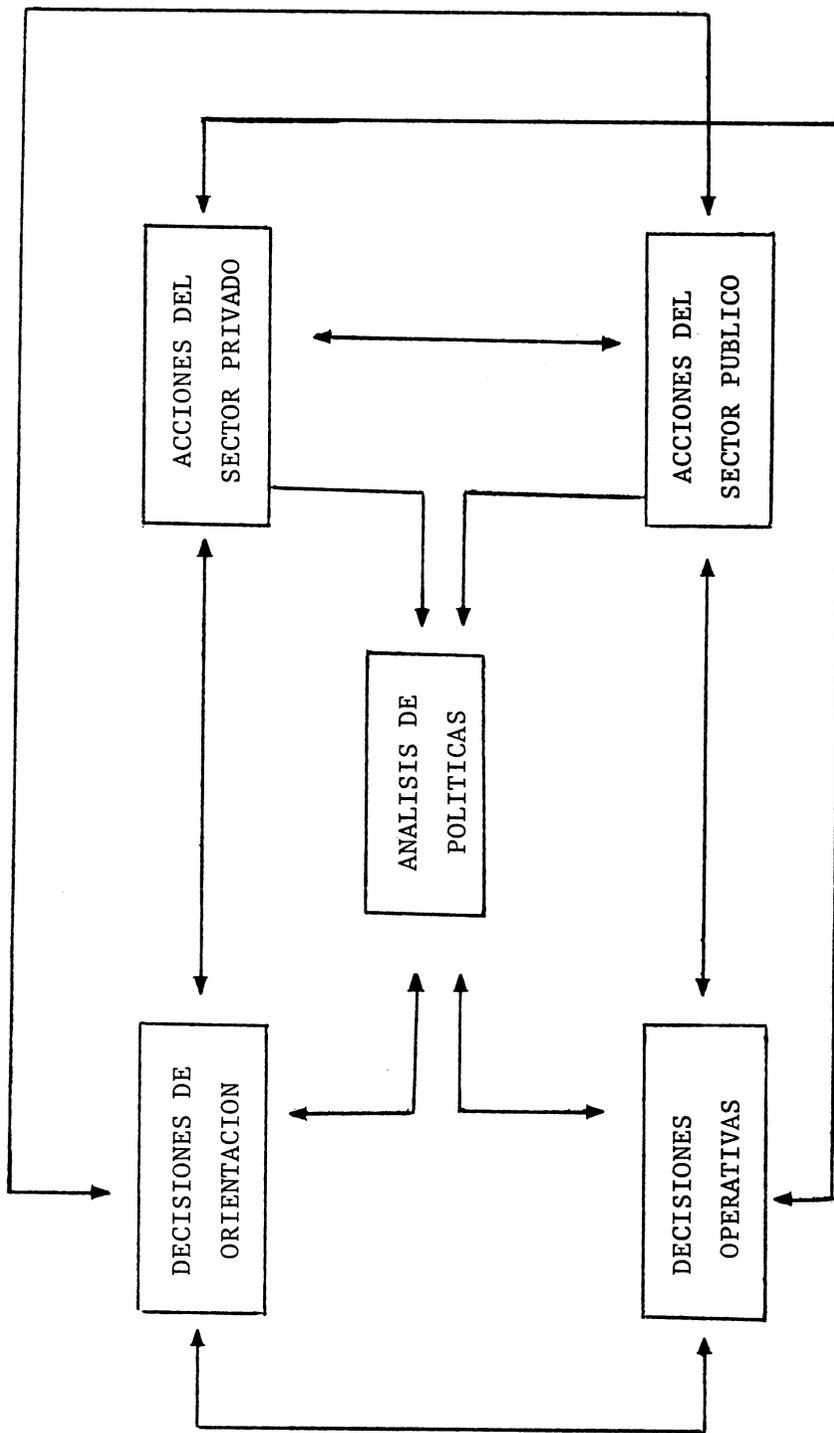


Figura 1. ANALISIS DE POLITICAS Y LOS TIPOS DE DECISIONES EN LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL

medidas de política y las actividades específicas. A la generación de este tipo de decisiones, a la realización de las acciones que ellas implican y a las interrelaciones entre ambas se las identifica como la dimensión operativa de cada proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo.

Los diferentes niveles de política y dimensiones de los procesos de planificación-ejecución no deben concebirse como secuenciales, ya que ellos coexisten y se realimentan.

La generación de alternativas de política en cada nivel requiere el conocimiento y la precisión de la posición doctrinaria del gobierno objetivada en políticas de mayor nivel de generalidad, el análisis de la realidad económico-social y política en un grado de detalle consistente con el nivel de política y su ámbito espacial, y el análisis de los antecedentes de desempeño y capacidad del sector público para el mismo nivel.

En ese contexto, y para el análisis que permita el ajuste o reformulación de cada nivel de política, adquiere relevancia el seguimiento y evaluación de realizaciones y de impacto de las acciones del sector público y del comportamiento de los agentes del sector privado empresarial y otros grupos de la población. El tipo y magnitud de las desviaciones encontradas define el grado de ajuste o de reformulación requerida y permite comprobar el nivel o niveles de política a que corresponde la medida correctiva (Figura 2).

A. Los niveles de políticas y la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución

La dimensión prospectiva de un proceso de planificación-ejecución se caracteriza por niveles de políticas que implican principalmente decisiones de orientación, las cuales establecen, en términos generales, los grandes objetivos para la transformación de la realidad y los principales lineamientos de carácter estratégico para obtenerlos asimismo, considera las interrelaciones con las acciones que aquellas decisiones implican y la definición de las

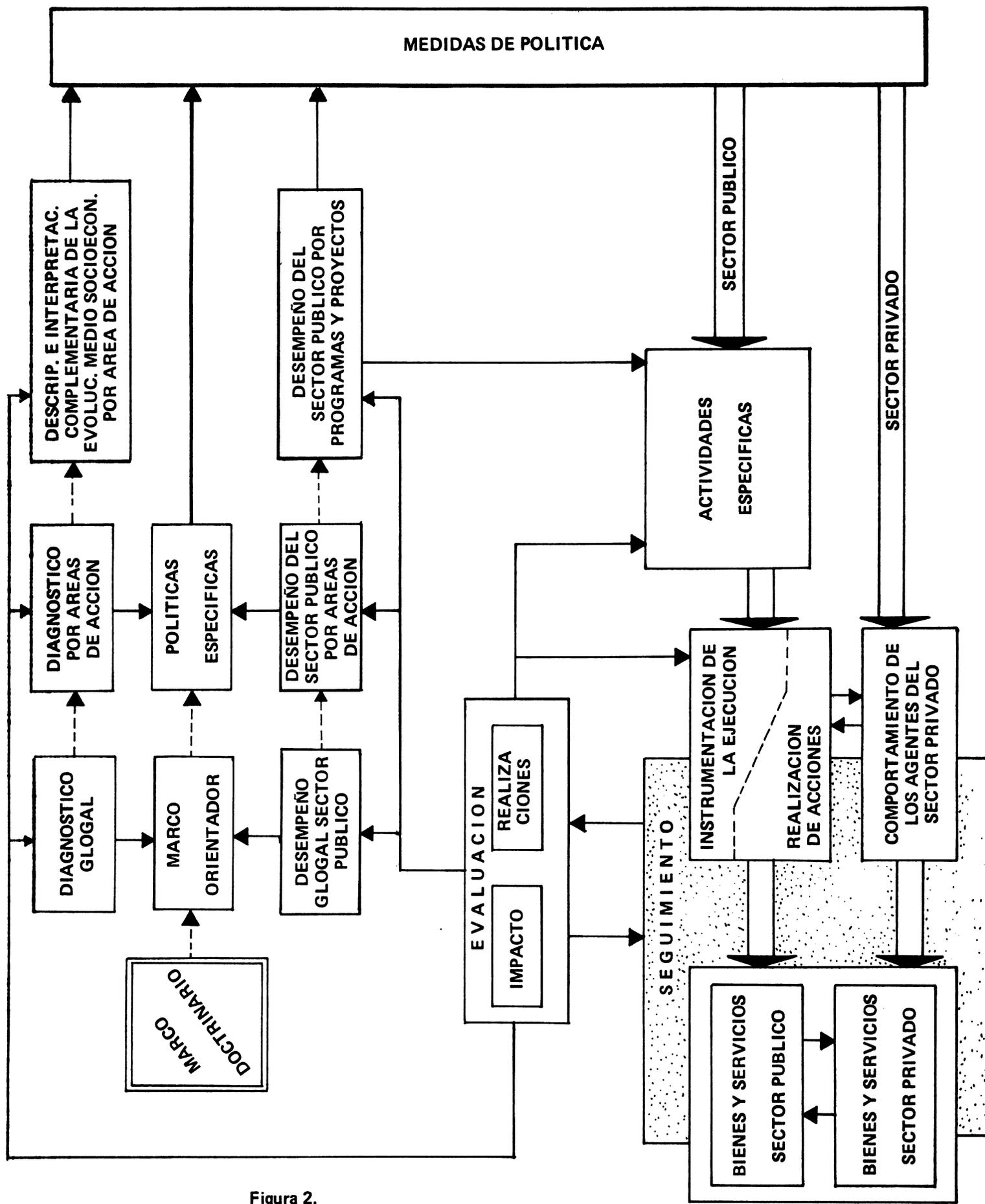


Figura 2.

medidas correctivas necesarias para la reformulación de las decisiones, en el caso de que las desviaciones que se observen con la evolución de la realidad económico-social y política así lo ameriten.

La introducción de la dimensión temporal y de grados mayores de concreción permite distinguir diferentes niveles de políticas que implican decisiones de orientación. Correspondiente a cada nivel de política, se distingue un nivel de la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución, el cual considera la definición de las políticas, su instrumentación y ajuste o reformulación basado en el seguimiento y evaluación que de ellas se haga. En este caso se identifican tres niveles de la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución.

1. Nivel de marco doctrinario
2. Nivel de marco orientador
3. Nivel de políticas específicas.

1. Nivel de marco doctrinario

El nivel de marco doctrinario corresponde al nivel más general de política, que reúne las decisiones de orientación en las que se establece la imagen-objetivo para el desarrollo del sector en el largo plazo, la cual se concibe como una visión finalista de las formas de organización y funcionamiento del sector, asimismo, considera la estrategia global para alcanzarla.

Dado que no siempre se registran ordenada y sistemáticamente las orientaciones básicas del marco doctrinario, y dado que la existencia de éste es fundamental para garantizar la consistencia interna de los productos del proceso de análisis de políticas y de la acción del sector público en general, corresponde al sistema de planificación la sistematización y explicitación del marco doctrinario.

Esta tarea es iterativa, en la medida que debe incorporar sistemáticamente los ajustes y reformulaciones introducidos a las orientaciones básicas como resultado de las desviaciones que se vayan detectando entre lo deseado, los resultados de las acciones que se realicen y la evolución de la realidad económico-social y política. Como puntos de partida para la definición del marco doctrinario se cuenta con las percepciones del sistema de planificación sobre la posición doctrinaria de la coalición política que controla el gobierno, la realidad económico-social y política, y los antecedentes del desempeño del sector público.

A partir de dichas percepciones, y en consulta permanente con los decisores de mayor jerarquía del sistema de decisiones, el sistema de planificación realiza la tarea de explicitar y sistematizar la imagen-objetivo y los grandes lineamientos de estrategia en un horizonte temporal de largo plazo. El seguimiento y evaluación de impacto de lo realizado y de la evolución de la realidad económico-social y política debe permitir ir construyendo esa visión finalista de la organización y funcionamiento del sector, inserta en una visión más global de la sociedad en su conjunto.

A diferencia del resto, éste es el único nivel que no se da en todos los procesos de planificación-ejecución sino únicamente en el más global de todos, el referido a todo el país; o sea a aquel en el que el proceso de planificación-ejecución corresponde al proceso de desarrollo.

2. Nivel de marco orientador

Las decisiones de orientación que integran el marco doctrinario requieren de una precisión temporal y de una desagregación que permita identificar áreas-problema específicas cuya corrección -de acuerdo a los términos de aquél- necesita la intervención directa o indirecta del sector público. Este nivel de política se denomina marco orientador y

constituye la concreción de las decisiones contenidas en el marco doctrinario, en un horizonte concebido usualmente en términos del tiempo establecido para la duración de un período de gobierno.

La elaboración del marco orientador es una tarea que se realiza en forma iterativa en distintos períodos de gobierno y dentro del mismo período, a partir de tres elementos fundamentales: el marco doctrinario; un primer nivel de diagnóstico considerado como diagnóstico global, referido a un ámbito de acción determinado; y un análisis del desempeño y capacidad global del sector público para conducir el proceso específico de planificación-ejecución. Estos elementos se actualizan permanentemente con base en los resultados de las tareas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.

El marco doctrinario establece los objetivos y estrategias centrales. El primer nivel de diagnóstico se refiere a los recursos y restricciones principales y potencialidades de la realidad para la obtención de dichos objetivos y el cumplimiento de las estrategias correspondientes, y entrega una prognosis de la evolución probable de la realidad económico-social y política en caso de no introducirse cambios. El análisis del desempeño del sector público considera su capacidad real para asumir las responsabilidades de acción directa e indirecta previstas para el cumplimiento de los objetivos y desarrollo de la estrategia que forma parte del marco doctrinario.

El marco orientador incluye aquellos objetivos, o los aspectos de ellos, que pueden ser alcanzados en un período de tiempo correspondiente al período en el cual se tiene control sobre recursos; asimismo considera la estrategia para alcanzar los objetivos en término de las áreas de acción priorizadas, en correspondencia con las áreas problema, restricciones fundamentales y potenciales identificadas en el diagnóstico desarrollado en este nivel, tomando en cuenta el análisis de desempeño y capacidad del sector público.

El nivel del marco orientador, a su vez, no sólo considera su definición, sino que debe tomar en cuenta todo aquello que se requiere para que las acciones que se realicen transformen la realidad en el sentido deseado. Asimismo, en función del seguimiento y evaluación de impacto de esas acciones y de la evaluación de la realidad económico-social y política, se deben considerar las modificaciones que se requieren introducir; en igual forma se deben tomar en cuenta, en este nivel de la dimensión prospectiva, los ajustes que se produzcan en el marco doctrinario.

3. Nivel de políticas específicas

Al tomar las decisiones de orientación incluidas en el marco orientador, el sistema de dirección selecciona y otorga prioridad a un conjunto de áreas específicas en las que se concentrará la acción del sector público para lograr transformar la realidad en el sentido deseado. Cada una de estas áreas se constituye en objeto de decisiones de un mayor nivel de concreción, que conforman las políticas específicas.

La generación de alternativas de políticas específicas corresponde al sistema de planificación en interacción con decisores y ejecutores. Al igual que los otros dos niveles de la dimensión prospectiva, aquí también se considera, además de la definición de las políticas, su instrumentación y ajuste permanente con base en el seguimiento y evaluación de ellas; esto implica una relación iterativa entre definición y ejecución de políticas.

Aquí también se toman, como puntos de partida fundamentales; i) el marco orientador vigente; ii) un segundo nivel de diagnóstico (incluida la dimensión de prognosis) referido al área de acción seleccionada que es objeto de las políticas específicas, en el cual se explicitan las restricciones para obtener los objetivos del marco orientador para

dicha área de acción; iii) un segundo nivel de análisis -más detallado en este caso- del desempeño de aquellas instituciones directamente involucradas en la eventual ejecución de las políticas específicas en cuestión; y iv) los resultados de la evaluación de realizaciones del sector público y de su impacto, que deben llevar a la actualización permanente de las políticas específicas.

B. Los niveles de políticas y la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución

La dimensión operativa de un proceso de planificación-ejecución se caracteriza por niveles de política que implican principalmente decisiones operativas, las cuales definen pautas específicas de operación para el sector público y condicionan directamente el comportamiento de los agentes del sector privado y otros grupos de la población.

Esta dimensión operativa implica la definición de los niveles de política identificados como 'medidas de política' y 'actividades específicas', su instrumentación, la realización de las acciones correspondientes, el seguimiento y evaluación de dichas acciones y de sus resultados e impacto que dará lugar, en caso necesario, a la definición de medidas correctivas que permitan ajustar o reformular las decisiones operativas.

La evaluación de realizaciones y de su impacto puede dar lugar al ajuste de las decisiones de orientación, contenidas en el marco orientador, como a la reformulación y ajuste de aquellas contenidas en las propias políticas específicas esto puede ser el resultado de cambios en la realidad económico-social y política (ya sea como resultado de la acción del sector público, o por factores externos), o en el desempeño y capacidad de las instituciones responsables.

Una característica importante de esta dimensión operativa es que incorpora el tratamiento de la problemática coyuntural¹⁴ en la formulación de las

decisiones operativas; de ese modo es posible, dentro de las orientaciones definidas, adecuar el respectivo proceso de planificación-ejecución a las necesidades de la realidad que se debe enfrentar en el corto plazo y así incorporar los cambios que se producen en ella en función de los requerimientos de su transformación. Generalmente, tales situaciones coyunturales son producidas por catástrofes naturales, por eventos o hechos sociales y políticos internos, y por cambios en la situación internacional que afectan directa o indirectamente al sector agrícola y rural.

De esta manera la dimensión operativa de un proceso de planificación-ejecución integra la visión más amplia de las decisiones de orientación, con las decisiones que exige adoptar la situación actual y la evolución esperada del sector agrícola y rural para el corto plazo. Al mismo tiempo, racionaliza las decisiones cotidianas o corrientes para garantizar su eficiencia y eficacia, impidiendo que se adopten decisiones contradictorias con las decisiones de orientación.

La dimensión operativa se traduce en la asignación efectiva de recursos, en asegurar su movilización y la de los esfuerzos humanos, así como en su real transformación en resultados previamente definidos.

La dimensión operativa de un proceso de planificación-ejecución, incluye los dos niveles siguientes:

1. Nivel de medidas de política
2. Nivel de actividades específicas.

1. Nivel de medidas de política

Las medidas de política constituyen el nivel de política de mayor concreción de la posición doctrinaria del gobierno, en términos de afectar o condicionar el comportamiento del sector privado. Este es el nivel de política en el que el sector público concreta la concertación

con el privado, en términos de contribuciones para el logro de metas o bien en la realización de acciones conjuntas.

Al igual que en los niveles de la dimensión prospectiva, los elementos fundamentales para la definición de alternativas de medidas de políticas están constituidos por:

- . las decisiones de mayor nivel de generalidad vigentes;
- . la caracterización e interpretación de la realidad con grados crecientes de detalle, estableciendo las restricciones para el cumplimiento de los objetivos correspondientes al nivel de política inmediatamente superior e incorporando la problemática coyuntural;
- . un análisis cada vez más preciso del desempeño y capacidad de las instituciones responsables de la ejecución de programas y proyectos;
- . los resultados de la evaluación de las realizaciones y de su impacto.

El nivel de medidas de política implica no solo la definición de dichas medidas sino también su traducción en los resultados esperados.

2. Nivel de actividades específicas

Las actividades específicas constituyen un nivel de mayor concreción de las medidas de política; se refieren específicamente a los resultados inmediatos que se espera lograr con las acciones que debe realizar el sector público.

El nivel de actividades específicas se refiere a los resultados inmediatos de partes o tramos de los programas y proyectos que se ejecutan durante el plazo de un ejercicio presupuestal. En este nivel de

la dimensión operativa se integran la asignación de recursos y la programación de actividades a través del presupuesto-programa, o de los programas operativos, los cuales deben verse como instrumentos básicos para el manejo¹⁵ de programas y proyectos.

En ese sentido, el nivel de actividades específicas implica para los diferentes tramos de programas y proyectos: i) la definición de resultados inmediatos, de acciones a realizar y de recursos y responsabilidades requeridos por todas las unidades involucradas en la ejecución; ii) la asignación efectiva de los recursos financieros, materiales y humanos para el cumplimiento de dichas acciones; iii) la movilización de dichos recursos y de los esfuerzos humanos y su real transformación en los resultados requeridos para alcanzar la transformación deseada; y iv) el establecimiento de los mecanismos para el seguimiento del curso previsto y de la evolución de la realidad, con el fin de evaluar el cumplimiento de lo programado y corregir tanto las previsiones como el curso e intensidad de la ejecución, en función del logro de los resultados deseados.

Al igual que para los otros niveles de políticas los elementos fundamentales para la definición de las alternativas de actividades específicas están constituidos por;

- a. las medidas de política vigentes;
- b. un análisis más preciso del desempeño del sector público por programas y proyectos;
- c. los resultados de la evaluación sobre la marcha de las realizaciones del sector público y del comportamiento del sector privado y otros grupos de la población.

C. Los niveles de políticas y los planes, programas y proyectos

Las dos dimensiones de un proceso de planificación-ejecución se han presentado en términos de sus niveles, los cuales se identificaron a partir de los niveles de política en el contexto de la unidad decisión-acción. Los niveles de política se refieren a la definición de diferentes tipos de decisiones objetivadas por las correspondientes acciones para el desarrollo, mientras que los niveles de las dimensiones prospectiva y operativa se refieren no sólo a la definición de políticas sino a su instrumentación, realización de acciones, seguimiento y evaluación de las realizaciones y de su impacto y la realimentación de medidas correctivas para el ajuste o reformulación del correspondiente nivel de política (ver Figura 2).

Sin embargo, hay una forma más tradicional, posiblemente más generalizada en muchos países, de referirse a las dimensiones de un proceso de planificación-ejecución; ello se puede hacer en términos de planes, programas y proyectos, pero debe considerarse en forma explícita no sólo su definición sino también su instrumentación, realización de acciones, seguimiento y evaluación, y el correspondiente ajuste o reformulación.

Se puede hacer referencia a los planes y programas de desarrollo como correspondientes a la dimensión prospectiva; a los planes operativos, programas operativos, tramos o secciones de proyectos y actividades recurrentes como características de la dimensión operativa. Los proyectos se pueden ubicar como el nexo entre ambas dimensiones, en el sentido de que consideran tanto decisiones de orientación como operativas.

En la Figura 3 se puede apreciar la relación entre los niveles de política y los planes, programas y proyectos.

En cualquier caso se debe llegar a las decisiones que definen los niveles de políticas o los planes, programas y proyectos, a través de un proceso de análisis de políticas que plantee alternativas de decisión consistentes y con viabilidad económico-social, política e institucional.

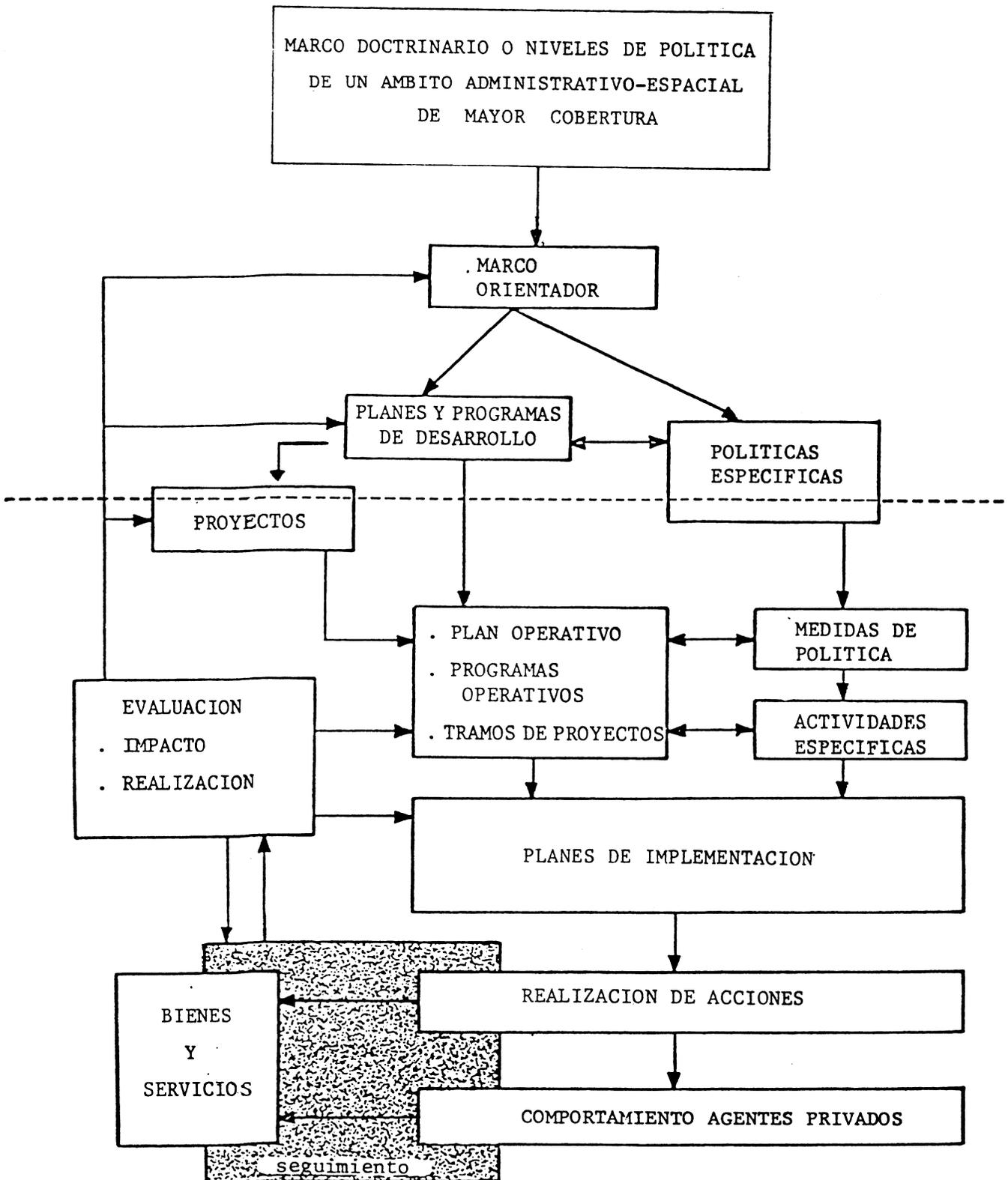


Figura 3. PLANES, PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL MARCO DE UN PROCESO DE PLANIFICACION EJECUCION DE ACCIONES PARA EL DESARROLLO.

III. FASES Y ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA ASESORAR EN LA CONDUCCION DE PROCESOS DE PLANIFICACION-EJECUCION¹⁶

La conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural implica la necesidad de una tarea continua de análisis de políticas que permita el asesoramiento permanente en la toma de decisiones requerida para la transformación de la realidad en función de los objetivos del desarrollo.

Así, el proceso de análisis de políticas se plantea como el sustento técnico para las decisiones de orientación y operativas en el contexto de un proceso de planificación-ejecución de acciones para el desarrollo agrícola y rural. Luego, la efectividad del sistema de planificación dependerá de la continuidad y coherencia integral de las alternativas que genere con el proceso de análisis de políticas para asesorar con oportunidad en la toma de decisiones

La tarea central del proceso de análisis de políticas se concibe en términos de su contribución para la progresiva concreción de la posición doctrinaria del gobierno, desde las elaboraciones más generales, de un marco doctrinario, pasando por diferentes niveles de políticas en diversos procesos de planificación-ejecución, hasta elaboraciones específicas, de carácter operativo, incluyendo sus correspondientes ajustes y reformulaciones.

Para cada una de las instancias de concreción y detalle de la posición doctrinaria del gobierno, el sistema de planificación formula opciones o alternativas que deben guardar consistencia con decisiones en otras áreas de acción y con las de generalidad mayor, y que principalmente deben ser coherentes con la evolución de la realidad económico-social y política y con la capacidad real de las instituciones del sector público en el respectivo ámbito administrativo/espacial para alcanzar los objetivos previstos.

Las alternativas presentadas al sistema de decisión para cada nivel de políticas o para los planes, programas y proyectos, son formuladas dentro del

marco de coherencia integral, discutidas y fundamentadas por el sistema de planificación en términos de dicha coherencia y de los efectos probables de las decisiones sobre la realidad y los distintos agentes que operan en ella.

Por lo señalado en los capítulos anteriores, queda a priori excluída la idea de que el proceso de análisis de políticas y la progresiva concreción de la posición doctrinaria del gobierno son procesos lineales. Más bien se conciben como un solo proceso de carácter esencialmente iterativo, en el cual tomar una decisión de cualquier nivel tiene potencialmente efectos tanto para la determinación de decisiones más específicas como para la revisión y ajuste de decisiones de nivel superior.

Asimismo, se excluye la idea de que el proceso de análisis de políticas incluye la formulación de un diagnóstico, o un análisis del desempeño del sector público. Más bien cada tipo de decisiones y, por ende, cada nivel de políticas, plantea sus propias necesidades de información referidas a la realidad económico-social y política, y a la acción y desempeño de las instituciones. Así, si bien en cada instancia de diagnóstico y de análisis de desempeño se inserta y detalla la instancia superior, es cualitativamente distinta a ella, puede conducir a su modificación y ajuste, y tiene requisitos distintos en materia de datos y de análisis.

La generación de un proceso de análisis de políticas en los términos planteados, implica la realización de una serie de actividades que, para propósitos de presentación, se han agrupado en tres fases, las cuales no son secuenciales (ver Figura 4).

- A. Sistematización de información.
- B. Diseño de alternativas de políticas.
- C. Planteamiento de alternativas de políticas.

A. Sistematización de información¹⁷

La simplificación de la complejidad infinita del 'mundo real' a algo que sea entendible y manejable, es el reto más grande que confrontan los técnicos que tienen la responsabilidad de asesorar permanentemente en la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Esta tarea se hace más compleja si se considera que dichos técnicos, como cualquier persona, tiene posiciones ideológicas más o menos definidas frente a la realidad económico-social y política y están sujetos a presiones e influencias; pero como integrantes de organismos del sector público operan dentro de marcos institucionales y políticos restrictivos, y como profesionales formados dentro de diversas disciplinas, utilizan procedimientos de trabajo generalmente rígidos y, en algunos casos, no compatibles.

Además, para el sistema de planificación, como integrante del sistema de dirección, la realidad económico-social y política no es sólo objeto de conocimiento sino de transformación de acuerdo con la posición doctrinaria del gobierno. En este contexto es indispensable, para lograr la coherencia integral de los productos del proceso de análisis de políticas, realizar la sistematización de los procedimientos que los diferentes integrantes del sistema de planificación deberán utilizar para conocer esa realidad y asesorar sobre cómo actuar en relación a ella.

La sistematización de la información adquiere relevancia en el enfoque del IICA/PROPLAN, ya que se plantea como una condición necesaria para el logro de la efectividad del sistema de planificación; sin ella, es una tarea imposible lograr la coherencia integral de los productos del proceso de análisis de políticas.

Las actividades identificadas para esta fase son las tres siguientes:

1. definición de un marco teórico;

2. operacionalización del marco teórico; y
3. recolección y manejo de información.

La definición de un marco teórico, su operacionalización y su utilización para la captación, organización y manejo de la información es lo que da unidad metodológica al proceso de análisis de políticas y sienta las bases para lograr la coherencia integral de sus productos.

En términos generales, la definición del marco teórico explicita los fundamentos básicos para la descripción y explicación de la realidad que se busca transformar. El marco teórico es un conjunto de categorías interrelacionadas por hipótesis que identifican los aspectos más relevantes de esa realidad y establecen 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 o interrelaciones entre ambas.

No se debe pensar que existe un marco teórico universal válido para todos los países; dentro de cada uno de ellos, a través del tiempo, es posible seleccionar y desarrollar algunas categorías centrales y formular algunas hipótesis que permitan relacionarlas. El propio proceso de operacionalizar el marco teórico en variables e indicadores, en diferentes niveles espaciales dentro de un país, introducirá ajustes en el marco teórico; asimismo, otras actividades del proceso de análisis de políticas, el impacto de la toma de decisiones en la realidad y su propia evolución, requerirán ajustes o modificaciones de diferente intensidad en el marco teórico.

En tal sentido, es importante definir un punto de partida para la selección y desarrollo de esas categorías centrales y de algunas hipótesis que las relacionen. Ello lleva a la necesidad de objetivar algunas percepciones que el sistema de planificación tiene sobre la posición doctrinaria del gobierno, la realidad económico-social y política, y sobre el desempeño del sector

público en el marco del correspondiente proceso de planificación-ejecución. La explicitación de estas percepciones aumenta la probabilidad de lograr una coherencia inicial y coloca la tarea del sistema de planificación en el marco de las orientaciones básicas del sistema de decisiones y de las restricciones de la realidad económico-social y política, incluyendo las impuestas por la capacidad real de acción (desempeño) de la burocracia.

La operacionalización del marco teórico no es una actividad estrictamente separada de la anterior; interactúa con ella y por lo tanto no es factible precisar el momento de su inicio. La operacionalización del marco teórico en variables e indicadores debe diferenciar entre niveles de políticas y dentro de ellos tomar en consideración las diferencias espaciales.

Esta actividad le da contenido empírico al marco teórico, ya que lo relaciona con la recolección de datos; debe procurarse que los datos respondan a la necesidad del asesoramiento permanente en la toma de decisiones. En tal sentido, las variables e indicadores deben ser apropiados al nivel de política que se trate y a la actividad de dirección que se desarrolle.

La recolección y manejo de información es una actividad que involucra tareas que van desde la recolección de datos ¹⁸ con base en los indicadores definidos para la operacionalización del marco teórico, su procesamiento y almacenamiento, hasta el registro de la información proveniente del análisis de alternativas de políticas y de decisiones tomadas. Todo esto debe realizarse en una forma que permita el fácil acceso a la información, para el cumplimiento oportuno de las tareas de diseño de alternativas de políticas requeridas para el asesoramiento permanente en la toma de decisiones.

La recolección de datos se refiere a la definición e identificación de la población que se cubrirá, para lo cual se empieza con un marco muestral; luego se decide sobre la cobertura. En el caso de que se escoja una muestra, seguirá la selección de la muestra y la definición de los métodos de recolección, lo cual será en función del tema y de la disponibilidad de recursos.

El manejo de los datos comprende detectar errores de medición, la corrección de dichos errores, la codificación que coloca los datos en una forma cuantitativa, la tabulación que incluye cierto grado de agregación y ordenamiento, el almacenaje y la difusión a los usuarios en una forma inteligible y de rápido acceso.

En esta actividad se incluye, además, el registro de información proveniente del análisis de alternativas de políticas previamente definidas y de las decisiones que se tomen, que al igual que los datos o información primaria está sujeta a manejo dentro de esta actividad.

La recolección y manejo de información en los términos planteados tienen necesariamente como pre-requisito la definición y operacionalización de un marco teórico. Este conjunto de actividades de la fase de sistematización de información del proceso de análisis de políticas, diferenciado según el nivel de política que corresponda, es lo que constituye la base del sistema de información para la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Un sistema de información es evaluado por criterios de relevancia, exactitud, consistencia, oportunidad y accesibilidad. Los cuatro últimos son inherentes a la actividad de recolección y manejo de información, mientras que el primero lo es a las actividades de definición y operacionalización de un marco teórico.

La relevancia de un sistema de información dependerá de cuán bien integrado esté al proceso de conceptualización de la información necesaria para la toma de decisiones. El sistema de información más exacto, consistente, oportuno y accesible puede no ser muy útil para los propósitos del análisis de políticas y la correspondiente toma de decisiones, si no proporciona información relevante para dichos propósitos.

B. Diseño de alternativas de políticas

Esta fase caracteriza la esencia del proceso de análisis de políticas en la medida en que, a través de ella, se generan las alternativas de política que proponen al sistema de decisiones para transformar la realidad económico-social y política en función del marco doctrinario del gobierno, reconociendo las restricciones actuales y potencialidades de dicha realidad.

El diseño de alternativas de políticas puede definirse, en una acepción restringida, como la transformación de la información necesaria, aplicando los procedimientos y técnicas más adecuados para la obtención de alternativas de decisiones útiles, con el fin de resolver de la mejor manera los problemas identificados en la realidad que se desea transformar.

Para cada uno de los niveles de políticas se debe desarrollar un proceso de transformación específico que implica diversas modalidades y diferente profundidad en el uso de la información. Sin embargo, para cada uno de ellos se da un mismo conjunto de actividades que llevan a la presentación de las alternativas de políticas al sistema de decisiones que el sistema de planificación considera más adecuadas. Estas actividades que comprende el diseño de alternativas de políticas son:

1. Definición de problemas.
2. Identificación y análisis de alternativas de políticas viables para solucionar los problemas identificados.

La definición de problemas es una actividad que permite definir en forma explícita y sistemática el problema específico que requiere la toma de decisión para corregirlo. La definición de un problema es pre-requisito para realizar un análisis; se puede afirmar que para diseñar alternativas de políticas previamente debe ser reconocida la existencia de un problema en alguna de las áreas estratégicas de acción priorizadas, frente al cual el sistema de dirección ha identificado y legitimado como deseable encontrar una solución.

Para ello es necesario ubicar el problema en términos de la desviación entre la situación deseada y la encontrada, la revisión de la situación deseada, y la determinación del alcance y naturaleza del problema.

Debe llevarse a cabo una serie de tareas que en su conjunto le dan el contenido propio a esta actividad, entre ellas las siguientes:

- identificar el problema dentro de las áreas estratégicas definidas para el respectivo proceso de planificación-ejecución;
- identificar a qué y a quiénes afectan los problemas detectados, en términos de grupos, agentes, intereses involucrados, etc.;
- definir el tipo de información adecuada para explicitar e interpretar los problemas detectados en el grado de profundidad requerido según el tipo de decisión y nivel de política que se quiera generar;
- cualificar la importancia de los problemas de acuerdo a su importancia dentro de la estrategia de desarrollo vigente;
- determinar el desempeño del sector público en los correspondientes niveles de actuación, que se considera importante movilizar a los efectos de solucionar los problemas identificados.

La información necesaria dependerá en términos generales de dos elementos: a) el tipo de problema que se trate; y b) el tipo de procedimientos y técnicas de análisis de políticas que sea necesario utilizar. Estos elementos demandan determinado tipo de antecedentes que condicionan el grado de certidumbre de las alternativas de políticas que se propongan, lo cual está conectado directamente con lo afirmado en la sección anterior, en donde se daba relevancia a la investigación, captación, sistematización y acumulación permanente de información para el análisis de políticas, de modo tal que se cuenta

con toda una estructura informática preparada para los problemas que emerjan en cada una de las áreas de acción.

La identificación y análisis de alternativas de políticas es la actividad que debe definir las diversas soluciones alternativas que, con viabilidad¹⁹ técnica, institucional, económico-social y política, deben plantearse para la resolución de los problemas identificados.

Para identificar cada alternativa, se deberá especificar los siguientes aspectos:

- los fines u objetivos que involucra, así como los indicadores en que se cuantificarán sus logros;
- los instrumentos más aconsejables en función de los niveles de políticas correspondientes para alcanzar los objetivos y metas definidos;
- las vías de instrumentación necesarias en términos de medidas de política, actividades específicas, recursos necesarios a ser asignados y movilizadlos para su cumplimiento.

El análisis de las alternativas identificadas requiere las siguientes tareas:

- hacer explícito el modelo mental sobre la organización y funcionamiento de la realidad que se prevé transformar;
- simular para cada alternativa la posible reacción de las unidades y grupos afectados, involucrando a los receptores directos e indirectos de sus beneficios y costos, a las unidades de regulación y de apoyo o a las que conforman el marco donde se aplicará la decisión. Esto permitirá detectar posibles problemas emergentes originados en las alternativas propuestas;

- para cada alternativa definida como viable, estimar cuantitativa y cualitativamente sus impactos económico-sociales y políticos, directos e indirectos, así como las externalidades que se inducen a partir de ellas.

C. Planteamientos de alternativas de políticas

Un aspecto importante para que el sistema de planificación pueda asesorar permanentemente al sistema de decisiones es la relevancia y oportunidad de los planteamientos que debe llevar a los decisores. Esto requiere de una comunicación permanente, la cual debe existir no sólo entre planificadores o asesores y decisores sino también con los ejecutores, y se refiere principalmente a la definición de problemas, a la identificación de alternativas de solución de esos problemas y al resultado del análisis de las alternativas.

La fase de planteamiento de alternativas de política no se da con posterioridad a las otras dos sino concurrente con aquellas; le da una dimensión diferente al concepto de asesoramiento, ya que este enfoque implica la discusión de los problemas identificados y de las alternativas de solución que se diseñen con el fin de que se planteen los ajustes necesarios para lograr una mejor definición de problemas y de las alternativas de solución. O sea, que el asesoramiento se presenta como la permanente discusión y contacto con los diferentes grupos involucrados en la decisión y puesta en acción, así como con algunos grupos que serán afectados por ella.

Estas actividades son necesarias para que las alternativas que se planteen tengan aceptación y sean comprendidas por los diversos niveles de decisión, los encargados de la ejecución de las mismas y por los agentes a los cuales están dirigidas y cuya actuación será afectada.

La consideración de los grupos externos al sistema de dirección y de las propias unidades actuantes en éste, permite incorporar a aquéllos a la vez

como restricción del propio análisis de política y como elementos cuyo conocimiento favorece la aceptación y la instrumentación de las alternativas que se adopten.

En su labor de generar alternativas de política para asesorar permanentemente en el sistema de decisiones, el sistema de planificación debe establecer mecanismos de relación e intermediación que permitan presentar sus productos e interactuar a tres niveles:

1. Con el sistema de decisiones

La presentación y discusión de problemas y alternativas de solución con los decisores se realiza en ambitos administrativo-espaciales diferentes, según el tipo de decisiones-acciones requeridas.

La presentación y discusión de problemas y alternativas de solución con decisores, así como también con los ejecutores, no debe visualizarse como un conjunto de momentos. Más bien, se trata de un proceso iterativo en el cual distintos problemas y alternativas de solución son consultados con distintos niveles, ajustados como producto de ello y luego sustentados como alternativas para transformar la realidad en el sentido deseado.

2. Con las organizaciones del sector no-público, aquellas del sector público que participan en la actividad productiva y con el resto de la burocracia encargados de la ejecución de políticas, ya sea que controlan determinadas fuentes de poder o que actúan como intermediarias en las transacciones entre grupos de poder.

Aquí hay que distinguir e identificar dos subniveles: los agentes directamente afectados por las políticas como receptores e intermediarios en el cumplimiento de los objetivos de aquéllas y los agentes que influyen o son influidos en forma indirecta por dichas

decisiones, y que en su conjunto conforman el marco de condiciones de la realidad en que se desenvuelven las acciones del sector público.

La presentación y discusión de las políticas con el resto de la burocracia es fundamental para garantizar que su aplicación sea coherente con los objetivos y logros que persiguen las unidades de decisión.

Según el tipo de decisiones que se generen a partir de dichas alternativas, las presentaciones y consultas con unos y otros pueden ser realizadas por los distintos elementos del sistema de decisiones, por el sistema de planificación o por ambos. Las reglas básicas del juego varían de país a país, según los mecanismos legitimados para la articulación y agregación de intereses y para la resolución de conflictos.

En cada caso, el sistema de planificación debe explicitar las normas básicas que regulen la comunicación con los diferentes agentes y establecer el papel que les corresponde en la presentación y las consultas.

3. Entre las diversas unidades técnicas que componen el sistema de planificación

A los efectos de no afectar la oportunidad en la presentación de los productos del proceso de análisis de políticas, es necesario identificar y establecer los mecanismos de relación, comunicación y consulta necesarios, con el fin de que el funcionamiento del sistema de planificación no se constituya en una restricción adicional en el planteamiento oportuno de las alternativas de política diseñadas para el sistema de decisiones.

Estos mecanismos adquieren importancia sustancial para lograr la coherencia integral de los productos del sistema de planificación.

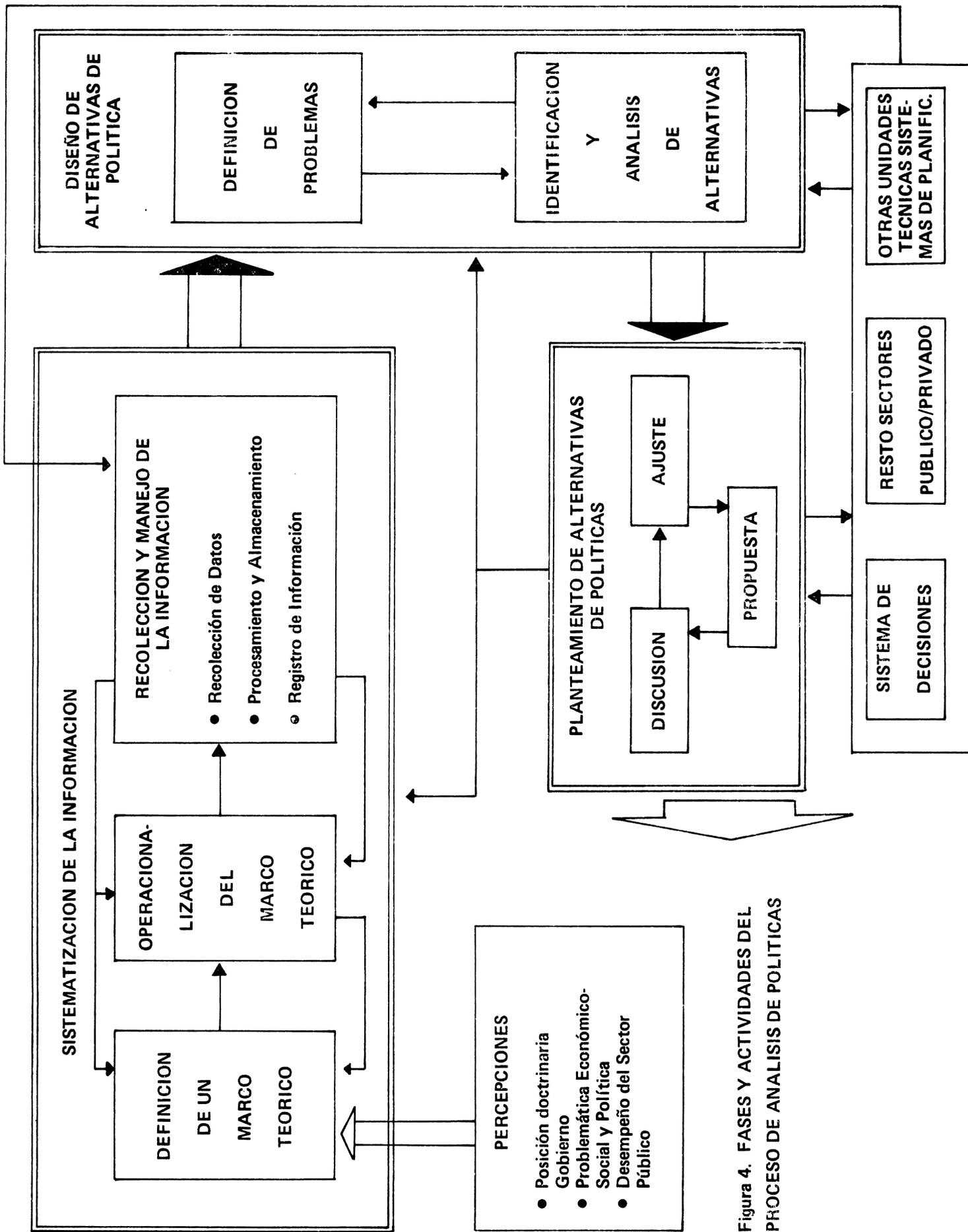


Figura 4. FASES Y ACTIVIDADES DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

NOTAS

1. James T. Bonnen. Improving information on agriculture and rural life. American Journal Agric. Econ. December, 1975. pp. 753-763.
2. Sector privado empresarial y otros grupos de la población.
3. Ver P. Lizardo de las Casas. La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural; el papel de la cooperación técnica del IICA.
4. Concepción finalista del tipo de sociedad a que se aspira llegar, que evoluciona ligada a cambios en la realidad económico-social y política.
5. Cuando el proceso de planificación-ejecución se define a nivel de toda un área, región o de todo el país, se le debe entender como el proceso de desarrollo al respectivo nivel.
6. Esta interdependencia está planteada desde el Documento PROPLAN-1, pero hay tendencia a minimizarla a través de un uso exagerado y compartamentalizado de estas actividades como etapas del proceso y con ello, en algunos casos, se contribuye a acentuar las desarticulaciones que se trata de corregir.
7. Un sistema es definido como un complejo de componentes que se interrelacionan para lograr un objetivo, merced a un conjunto de productos generados mediante procesos particulares. Para caracterizar un sistema se necesita definir sus objetivos, sus componentes (conjunto de actividades organizadas en función de un determinado criterio) y las relaciones fundamentales entre ellos, delimitando el ambiente y precisando el objetivo como una relación entre el sistema y su ambiente; en igual forma, se requiere identificar los recursos y productos del sistema que le permitirán alcanzar los objetivos.
8. A estas mismas conclusiones llegan Marcus Ingle y Merlyn Kettering del Development Project Management Center (DPMC); ver IICA-PROPLAN y USDA-DPMC. Guidance System Improvement: An emerging approach for planning and managing agricultural and rural development.
9. Otro de los cinco postulados del enfoque de PROPLAN se refiere al replanteamiento de las disciplinas de la planificación y la administración para el desarrollo, y del papel de los respectivos profesionales, en el sentido de lograr una verdadera integración disciplinaria y destacar el carácter grupal del trabajo que estos profesionales deben realizar. El trascender las fronteras a menudo artificiales de las disciplinas científicas y la constitución de equipos de trabajo articulados por esquemas referenciales comunes en función de tareas concretas es fundamental para poder enfrentar

el reto multidimensional que impone el desarrollo agrícola y bienestar rural.

10. Documento PROPLAN-1. En su capítulo II se plantea la coherencia integral como consistencia interna entre decisiones que reflejan diferentes niveles de políticas y su adecuación a la evolución de la realidad económicosocial y política que se busca transformar. En la sección siguiente se le da más precisión a este concepto.
11. El enfoque de PROPLAN identifica entre sus postulados principales, la reunificación de teoría y práctica, de decisión y acción, en el sentido de despojar a la teoría y a las decisiones de su dimensión de pensamiento abstracto y a la práctica y a las acciones de su dimensión puramente pragmática, para dar paso a una integración de ambos elementos. Se trata de una perspectiva referida a la realidad como objeto de decisión-acción, la cual se contrapone a la abstracción como deformación del pensamiento y la acción (teoricismo, pragmatismo).
12. Es conveniente recordar que hay muchos procesos de planificación-ejecución; por ello en cada situación es necesario empezar por caracterizar el sistema que lo genera, el cual puede definirse para un ámbito determinado de acción, que puede ser un proyecto, un programa, un área, una región, un subsector, un sector, una institución, etc.
13. Es importante entender lo que significa el vínculo de los asesores con los decisores y ejecutores en diferentes ámbitos administrativo/espaciales. El vínculo con los decisores significa entender su posición política para propiciar un tratamiento científico de los problemas y potencialidades que tome en cuenta las implicancias políticas de las soluciones que se planteen; por lo tanto, no se debe ver como un inmediatismo político pero si la necesidad de que se dé un acompañamiento efectivo. En igual forma, el vínculo con los ejecutores es necesario para captar sus demandas reales y generar respuestas eficaces a ellas.
14. Los factores coyunturales son variables cuyo comportamiento alcanza determinados valores críticos que difieren en forma significativa del margen de comportamiento previsto, lo cual afecta de una determinada manera y grado el uso de insumos, la realización de acciones, la generación de productos y el cumplimiento de objetivos.
15. El manejo de programas y proyectos se concibe como un conjunto de actividades relacionadas, que forman parte de la conducción de un proceso de planificación-ejecución, las cuales permiten que los recursos humanos, físicos y financieros asignados a dichos programas y proyectos sean movilizadas en forma eficiente y contribuyan a la realización efectiva de las decisiones operativas, adoptadas y ajustadas a las necesidades de la población.

16. Esta sección es una ampliación de las ideas contenidas en: P. Lizardo de las Casas y Eduardo Cobas. Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe, Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Documento PROPLAN-1. Costa Rica, 1978.
17. Esta sección se basa en el Documento PROPLAN-20: A guide to information for policy analysis.
18. Los datos son el producto de la medición, mientras que la información es el resultado de procesar los datos a través de su interpretación y análisis. En un sentido se puede pensar en un continuum de información con los datos en el nivel inferior y el nivel superior sin límites. Cualquier información tiene un lugar en ese continuum de información, dependiendo del grado de interpretación y análisis que tenga.
19. Los conceptos de viabilidad están referidos a la coherencia integral que deben tener los productos del proceso de análisis de políticas, o sea a la consistencia interna con diferentes niveles de política en diferentes ambitos administrativo/espaciales y a la adecuación a la realidad institucional o desempeño y capacidad del sector público (viabilidad institucional), a la realidad económico-social (viabilidad económico-social), a la realidad política (viabilidad política), y a la realidad tecnológica (viabilidad técnica).

BIBLIOGRAFIA

1. ABKIN, M.H., y otros. A guide to information and policy analysis for agricultural decision making in Latin America and the Caribbean. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 401 (Documento PROPLAN-20). San José, Costa Rica, 1979.
2. BONNEN, J. T. Improving information on agricultural and rural life. American Journal Agric. Econ., Dec. 1975. pp. 753-763.
3. CEPAL. Aspectos administrativos de la planificación; control, evaluación y ajuste de planes, programas y proyectos. Santiago, Chile, 1968.
4. 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 de Directores del IICA, Tema IB pp. 9-15. San José, Costa Rica, 1981.
5. _____. Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 339 (Documento PROPLAN-21). San José, Costa Rica, 1981.
6. _____, 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.
7. _____, 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. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas No. 340 (Documento PROPLAN-2). San José, Costa Rica, 1979.
8. IICA-PROPLAN. Orientaciones para el estudio del Sistema de Planificación Agropecuaria. Documento Interno PROPLAN 20, San José, Costa Rica, 1981.
9. _____, y USDA/DPMC. Guidance System Improvement. An emerging approach for managing agricultural and rural development. (Internal working draft). Washington, D. C., 1982.
10. 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. IICA Serie Publicaciones Misceláneas No. 400. (Documento PROPLAN 19). San José, Costa Rica, 1981.

11. OPTNER, S.L. Análisis de sistemas para empresas y solución de problemas industriales. Editorial Diana, México D.F., 1968.
12. PAJETSKA, J. Mecanismos para la formulación y ejecución de planes. In Aspectos administrativos de la planificación. CEPAL, Santiago de Chile, 1968.
13. ROBERTS, P. y VALLEJO, C. Guía para el Manejo de Proyectos. IICA. San José, Costa Rica, 1979.

IICA-CIDIA
BIBLIOTECA
Bogotá-Colombia

