

1/2
010-
399

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
16 MAY 1984
IICA — CIDIA

H
Publicación Miscelánea No. 399
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN 21

AGRINTEL-AGRIS

UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

IICA
PM-399

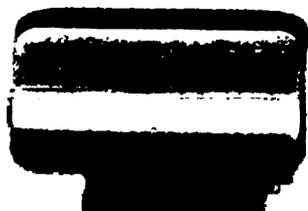


IICA

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Programa de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Bienestar Rural

IICA



PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS

EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(PROPLAN/AP)

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

16 MAY 1984

IICA — CIDA

UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION

DE LA POLITICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

**Programa de Planificación y Administración
para el Desarrollo Agrícola y el Bienestar Rural**

Proyectos Multinacionales PROPLAN

Documento PROPLAN 21
San José, Costa Rica - 1982

Digitized by Google

~~003102~~

~~00000500~~

00000499

INDICE

Pág.

PRESENTACION.....	iii
INTRODUCCION.....	v
I. ANTECEDENTES.....	1
II. UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION- EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL.....	3
A. El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural.....	3
B. El sistema de dirección y la conducción del proceso de planifi- cación-ejecución.....	9
C. Las relaciones entre el sector público y la población rural para la conducción del proceso de planificación-ejecución.....	12
III. AREAS TEMATICAS DEL TRABAJO DE PROPLAN.....	15
A. Areas temáticas básicas.....	15
B. Areas Temáticas específicas.....	15
Notas.....	18
Bibliografía.....	20

PRESENTACION

Este documento contiene parte de la presentación hecha por P. Lizardo de las Casas en el Seminario sobre "Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural" realizado en Turrialba, Costa Rica, en Diciembre de 1981 y constituye también una sección de la Memoria de dicho Seminario, publicada como Documento PROPLAN 17.

Se presenta aquí como trabajo independiente por cuanto las acciones del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas, en América Latina y el Caribe, PROPLAN/AP, han contribuido al desarrollo del enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución aquí planteado. Este enfoque significa un paso más hacia la conformación del concepto de planificación-ejecución como un todo integrado y continúa, en ese sentido, la elaboración del Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agraria en América Latina y el Caribe (Documento PROPLAN 1).

Por lo tanto, no debe ser visto en forma aislada de las actividades y productos del Proyecto, por cuanto complementa y es complementado a su vez, por el conjunto de estudios y documentos desarrollados por PROPLAN/AP, que ahora se publican agrupados en su versión final.

INTRODUCCION

La evolución de los procesos económico-social y político en cada país impone determinadas demandas; éstas requieren que tanto el análisis de políticas como la toma de decisiones se integren y adapten a dichos requerimientos, con el fin de poder conducir con efectividad las acciones necesarias para alcanzar los objetivos de desarrollo agrícola y rural.

Los estudios realizados por los proyectos PROPLAN del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, así como también los seminarios realizados con la participación de planificadores, académicos, administradores y responsables de la ejecución de programas, proyectos u otras acciones dirigidas a lograr el desarrollo agrícola y rural, apuntan a la necesidad de mejorar la tarea de asesoramiento para la toma de decisiones; de esos estudios se desprende, asimismo, que las tareas de análisis de política en las que se basa ese asesoramiento no evolucionan al ritmo impuesto por los procesos económico-social y político de los diferentes países.

Con el propósito de responder a esas necesidades se inició en 1977 el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas, PROPLAN/AP, financiado por la Agencia Internacional para el Desarrollo y el IICA; entre sus objetivos se señalan los de "Fortalecer la capacidad institucional para la planificación sectorial agrícola y rural y para el análisis de políticas en los países de América Latina y el Caribe" y "promover la implementación de los procesos de planificación sectorial agrícola y rural y análisis de políticas en los ministerios pertinentes e instituciones de planificación de los países miembros del IICA".

La conceptualización que plantea este documento considera que el proceso de ejecución no debería ser separable del proceso de planificación ni para propósitos analíticos; ya que la dinámica de las relaciones de interdependencia de sus diferentes actividades, constituye la esencia de la acción del sector público en el proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural.

La redefinición de los procesos de planificación y ejecución de políticas como un sólo proceso de planificación-ejecución, permite disponer de una visión integrada de la acción del sector público para orientar el desarrollo agrícola

y bienestar rural de acuerdo a la posición doctrinaria del gobierno y a la realidad económico-social y política de cada país.

I. ANTECEDENTES¹

Los proyectos PROPLAN del IICA, tienen como propósitos acrecentar y contribuir a la consolidación de la personalidad técnica del Instituto, para un mejor servicio de fortalecimiento institucional a los Estados Miembros, en el área de la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Con dicho propósito se asignó a PROPLAN la tarea de:

- i) rescatar e integrar las experiencias derivadas de los esfuerzos que ha venido realizando el IICA en tal sentido, a través de sus proyectos tanto multinacionales como nacionales;
- ii) ejercer la dirección de los proyectos multizonales comprendidos en el área de referencia, a fin de que ellos se constituyan en elementos dinamizadores de la acción del Instituto en dichos campos, a través de la generación, adaptación, prueba y documentación de metodologías, marcos conceptuales y guías técnicas apropiadas a las necesidades de los países; y
- iii) utilizar los resultados de los proyectos multizonales para apoyar la definición y ejecución de otros proyectos nacionales a cargo de las oficinas del IICA en los países, contribuyendo así a consolidar una personalidad técnica del instituto y mejorar la calidad de dicha acción.

La importancia de la labor de conducción del proceso de planificación-ejecución antes citado, que constituye el área de competencia de PROPLAN, obedece principalmente al reconocido papel central que ella tiene en relación a la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos para orientar los procesos de desarrollo agrícola y bienestar rural de sus respectivos países.

En este sentido, y de acuerdo a la estrategia básica del IICA, la acción de PROPLAN tiene como propósito central, contribuir al fortalecimiento de los mecanismos de dirección de instituciones públicas comprometidas en la orientación del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural. Por lo tanto, deberá dirigir sus acciones específicas al fortalecimiento de los sistemas de dirección (integración del sistema de planificación y sistema de decisiones) de dichas instituciones en sus diferentes dimensiones espaciales (local, regional y nacional).

Es importante destacar dentro de este marco de acción la concepción del desarrollo rural del IICA, la cual plantea la importancia de la participación de la población rural de escasos recursos en la toma de decisiones relativas a dicho desarrollo.

Dentro de este contexto y con base en los estudios realizados por PROPLAN, se detecta que una de las mayores deficiencias que obstaculizan la acción del Estado para orientar el proceso de desarrollo, es la limitada capacidad de la administración pública para formular y ejecutar con éxito planes, programas y proyectos para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Las limitaciones que se manifiestan dentro del sector público en lo referente a la orientación del proceso de desarrollo, reflejan en gran parte las consecuencias de un enfoque que enfatizó la separación entre la definición de las políticas y su ejecución. En efecto, a mediados de siglo, se generalizaron esfuerzos en América Latina y el Caribe orientados a institucionalizar la planificación como tarea de gobierno y a llevar adelante "reformas administrativas" ambos con la idea central de convertir el aparato público en un ente eficiente, capaz de responder a las necesidades de desarrollo de los países. Sin embargo, el problema que confrontaron estos esfuerzos fue que se fundamentaron en una conceptualización no integrada de la acción del sector público, identificando por una parte a los planificadores con la definición de políticas y formulación de planes, y por otra, al resto de la burocracia con la tarea de ejecución de las políticas de acuerdo a lo establecido en los planes, dentro de una concepción mecanicista.

De esta forma, la mayoría de esfuerzos se dirigieron al fortalecimiento de los organismos a nivel nacional, sacrificando los del nivel regional y aún más los del nivel local, Dentro de este mismo contexto de la problemática de la acción del sector público, se identifican una deficiente y muchas veces inexistente participación de la población de las áreas rurales en las decisiones que las afectan, así como una falta de flexibilidad de los esquemas organizacionales del sector público para adaptarse a situaciones cambiantes.

II. UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL

Para enfrentar la problemática planteada, PROPLAN desarrolla sus actividades de acuerdo a una estrategia de fortalecimiento de los mecanismos de dirección de las instituciones públicas cuyos objetivos fundamentales son el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural. Esta estrategia se desarrolla de acuerdo a un enfoque sustentado en:

a) la redefinición de los procesos de planificación y ejecución de políticas como un sólo proceso de planificación-ejecución, en cuya conducción se integran el análisis y definición de políticas estratégicas y operativas y el manejo de programas y proyectos;

b) el rediseño del papel del sistema de dirección en los niveles local, regional y nacional, ya que los mecanismos que aquel utiliza para conducir el proceso de planificación-ejecución, si bien adquieren características propias según el nivel espacial en el que operan, forman un todo integral de manera que cualquier acción parcial sería insuficiente;

c) la readecuación de las relaciones del sector público con el sector no público, de tal manera que se incorpore la participación activa de la población rural en la conducción del proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural; este es un elemento esencial, tanto para la captación de las demandas reales como para la generación de una respuesta eficaz.

La finalidad de las acciones de PROPLAN, dentro de las características de este enfoque, es la de contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas de América Latina y el Caribe que generan los bienes y servicios requeridos para el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.

A. El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural

Un aspecto importante a tomar en cuenta dentro de la acción del sector público para el desarrollo agrícola y bienestar rural de los países, es la articulación que debe existir entre la definición y la ejecución de sus políticas.

El concebir la integración de estos aspectos en un solo proceso de planificación-ejecución, da sentido de continuidad a la acción del gobierno y facilita que las decisiones estratégicas y operativas sean consistentes entre sí y que, al ejecutarse, permitan una mayor eficiencia en el logro de los objetivos planteados. Por lo tanto, los instrumentos que se emplean para la definición de políticas, deben considerar en forma explícita las necesidades de su ejecución y el seguimiento que debe hacerse. Esto con el fin de contar con información que permita el análisis permanente de la ejecución y su impacto en el desarrollo agrícola y bienestar rural, para plantear en forma oportuna los ajustes o reformulaciones que se requieran.

Por ello, la conducción de ese proceso de planificación-ejecución de políticas debe tomar en cuenta todas las acciones que se realizan para implementar las decisiones, a fin de velar por la consistencia que estas acciones deben de tener con dichas definiciones. Debido a la existencia de varias instituciones vinculadas con la ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, la coordinación de sus acciones es un aspecto importante a tener en cuenta para la conducción de dicho proceso, no sólo durante la ejecución, sino desde la definición de las acciones a realizar.

Es por esto que, como un aspecto fundamental del enfoque, se considera que el proceso de ejecución no debería ser separable del proceso de planificación ni para propósitos analíticos; ya que la dinámica de las relaciones de interdependencia de sus diferentes actividades, constituye la esencia de la acción del sector público en el proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural.

Para plantear la naturaleza de los procesos de planificación y ejecución se 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 determinados objetivos en los que se enmarca la política de desarrollo de cada país.

Si como base de identificación se toman en cuenta las características esenciales y los productos que generan cada uno de estos procesos, se puede definir el proceso de planificación como un proceso continuo de producción de políticas², que integra el análisis de políticas con la toma de decisiones y al de ejecución como un proceso continuo de realización de acciones específicas³ a cargo del sector público para la generación de bienes y servicios.

Redefinir los procesos de planificación y ejecución como un sólo proceso, permite disponer de una visión integrada de la acción del sector público para orientar el desarrollo agrícola y bienestar rural, de acuerdo a su posición ideológico-política (posición doctrinaria del Gobierno) y a la realidad económico-social y política de cada país.

El proceso de planificación-ejecución de políticas está caracterizado, como todo proceso social, por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. Este conjunto de actividades puede ser agrupado en cuatro etapas identificadas como las de formulación, instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación. Estas cuatro etapas son analíticamente separables pero en la práctica sus actividades son continuas, llegando a conformar procesos interdependientes que dan de esta manera el sentido de continuidad que debe caracterizar a la acción del sector público.

Las conclusiones que sustentan este enfoque integrado de los procesos de planificación y ejecución fueron originadas en el análisis del IICA sobre el proceso de planificación agrario en veintitrés países de América Latina y el Caribe. En este estudio se constató la conveniencia de agrupar las actividades del proceso de planificación en tres etapas: formulación, instrumentación de la ejecución y control/evaluación. Luego, los estudios realizados sobre el proceso de ejecución hicieron evidente la necesidad de articularlo al proceso de planificación, para poder analizar la "acción del Gobierno" como orientadora del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural. Esto llevó a concluir que dentro del proceso de ejecución podrían diferenciarse a su vez tres etapas: instrumentación de la ejecución, realización de acciones y control/evaluación.

Esto obedece a que los estudios mencionados mostraron que existe un conjunto de actividades comunes a los procesos de planificación y ejecución que eran visualizadas en forma aislada. No obstante es esencial concebirlas en forma integrada, para comprender la consistencia y continuidad de la acción del sector público. Estas actividades se agrupan en las etapas de instrumentación de la ejecución y de control/evaluación. El papel de estas dos etapas es articular la formulación y la realización de acciones integrando a su vez, los procesos de planificación y ejecución. Para cumplir con este papel se requiere una acción conjunta de sus principales actores, afectándose la naturaleza e inclusive los instrumentos que

en ellos se emplean, replanteando el contenido y forma de operar tradicional. No se trata de una simple unión conceptual sino que también se la define en términos teórico-prácticos. Esta articulación es fundamental para alternar positivamente la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas involucradas al desarrollo rural y, por ende, el papel del gobierno como orientador del proceso de desarrollo. La figura a continuación muestra la relación entre las etapas y los procesos mencionados.

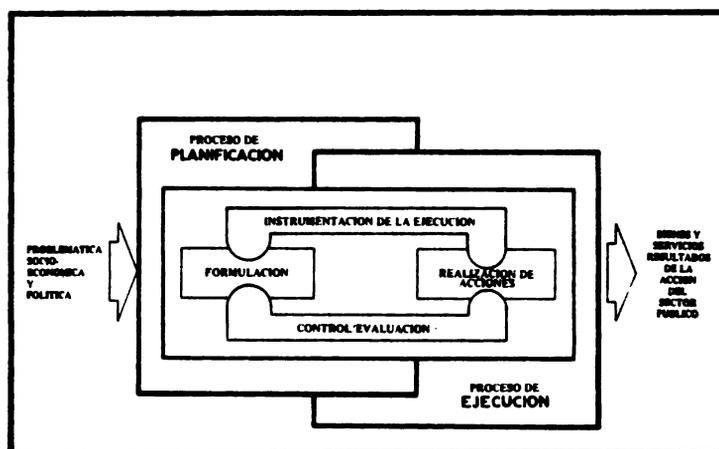


Fig. 1 El proceso de planificación-ejecución.

Dentro de la conceptualización integrada del proceso de planificación-ejecución, puede indicarse que cada una de las etapas antes descritas tiene una finalidad esencial que la identifica como tal.

De esta forma, la etapa de formulación comprende fundamentalmente la generación de políticas estratégicas y operativas para actuar sobre la problemática económico-social y política.

La instrumentación de la ejecución, comprende la especificación de medidas de las políticas formuladas, la definición y especificación de medidas para corregir situaciones coyunturales y llevar a cabo los ajustes recomendados en la etapa de control/evaluación, así como la correspondiente asignación de recursos y responsabilidades requeridas para llevar a cabo las medidas específicas.

La etapa de realización de acciones se concentra en la provisión de insumos internos y su transformación en bienes y servicios, así como la entrega de los mismos como resultado de la acción del sector público.

Finalmente, la etapa de control/evaluación, se identifica con el seguimiento, evaluación de realizaciones y su impacto y con la definición de medidas correctivas.

Con base en el análisis del proceso de planificación-ejecución y considerando la problemática planteada en la sección anterior, se concluyó que la acción del PROPLAN debería basarse en una redefinición de los enfoques tradicionales sobre la planificación y ejecución de políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural. Esta redefinición debería tener en cuenta tanto la necesaria interdependencia de las diferentes actividades que los caracterizan, como la necesidad de alejarse de dos consideraciones centrales que estuvieron presentes en la conceptualización de estos procesos durante las dos últimas décadas en América Latina y el Caribe.

Una de esas consideraciones del "enfoque tradicional" está inmersa en la doctrina en la que se basaron la institucionalización de la planificación en América Latina y el Caribe y las reformas de la administración pública. La misma se refiere a la separación entre la definición de la política, identificada como la tarea central de un grupo de profesionales llamados planificadores, y la ejecución de dicha política, a cargo de una burocracia mecanicista.

La otra consideración se refiere a una visión de la planificación como actividad exclusiva de los planificadores, quienes vieron su papel como el de agentes de cambio social, sin considerar en toda su dimensión la posición ideológica de los grupos que detentaban el poder de decisión, ni los planteamientos de aquellos grupos que serían afectados por las decisiones que se llegaran a tomar. De esta forma, la mayoría de esfuerzos en planificación se centraron en la elaboración de "documentos-plan" o "planes-libro" excesivamente detallados en lo que según ellos "debería ser" pero con poca viabilidad socio-económica y, sobre todo, con poca viabilidad política.

En este sentido, se puede afirmar que al identificar la labor de los planificadores únicamente con la definición de la política, se reduce su acción a algunos aspectos de lo que anteriormente se ha indicado como etapa de formulación.

Consecuentemente, al identificar las tareas del resto de la burocracia únicamente con la implementación de decisiones aprobadas al definir la política, se reduce su labor a lo que se ha definido como "realización de acciones". Por ello se considera que la concepción tradicional a que se hace referencia, ha tenido implicancias serias en la desarticulación que se aprecia en la práctica entre la definición de políticas y las acciones que comprenden su ejecución, lo cual ha incidido negativamente en la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos.

Por otro lado la articulación de la definición con la ejecución de la política resalta la importancia que se debe dar a las relaciones con los sectores no públicos, en función del grado de participación que permita el marco doctrinario de cada gobierno. Los sistemas económico-políticos prevalecientes en América Latina y el Caribe, determinan que la concertación de la política de desarrollo en sus diferentes niveles con los sectores no-públicos e inclusive al interior del sector público sea un aspecto que tiene un papel preponderante en la eficiencia y eficacia de la acción de los gobiernos.

Por lo anterior, se concluye que es necesario conceptualizar la acción de los gobiernos como un solo proceso de planificación-ejecución que involucra el análisis, el planteamiento de alternativas (considera concertación al interior del sector público y con sectores no-públicos), la toma de decisión y la realización de acciones. Esta concepción permite dar una visión integrada (sector público/sector no-público) y articulada (formulación/realización de acciones) a la acción del sector público para orientar el proceso de desarrollo de sus respectivos países.

Es importante resaltar que detrás de este planteamiento hay un cambio de énfasis, en lo que tradicionalmente se ha conceptualizado como contenido del proceso de planificación. Por ello, las acciones de PROPLAN tienden a disminuir la importancia relativa de los conceptos que sustentan un enfoque exclusivamente preocupado por la racionalización de las decisiones estratégicas, para fortalecer otro que plantea además una preocupación por la "calidad de la acción".

Esto implica un mayor acercamiento al desarrollo de trabajos compartidos con los técnicos responsables de la realización de acciones específicas; en igual forma implica una preocupación por la relaciones de ellos con otros grupos del

sector público que detentan el poder de decisión y con aquellos grupos no-públicos que serán afectados por las decisiones que se tomen. Asimismo, implica orientar los desarrollos conceptuales e instrumentos técnicos de planificación y administración sobre la base de las demandas que surgen de la realización de dichas acciones, a fin de que la generación de tecnología responda a tales necesidades. Por otra parte, se busca otorgar mayor importancia a los procesos que se dan para la generación de determinados productos (los cuales necesariamente involucran a los responsables de tomar decisiones y llevarlas a la práctica), que a los propios productos o a las técnicas que se emplean en su generación.

B. El sistema de dirección y la conducción del proceso de planificación-ejecución

El ámbito de acción de PROPLAN es definido por los límites del sistema de dirección del conjunto de organismos públicos cuyo objetivo primordial es el desarrollo agrícola y bienestar de la población rural⁴. En este sentido, ese conjunto de organismos públicos 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 así identificado, 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 sistemas de igual denominación que, en conjunto, constituyen el sistema principal. Es importante señalar que aunque pueden ser diferenciados, los cuatro sistemas subordinados carecen de sentido particular, ya que las actividades específicas que los conforman se derivan de la acción comprensiva del sistema principal; explicitada, en el presente caso, en políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural.

Dentro del enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN, se concibe que el sistema de dirección tiene como finalidad llevar a cabo la dirección o conducción de las acciones del sistema principal en su conjunto, lo cual implica la determinación del funcionamiento y comportamiento de los demás sistemas subordinados. Por esto, el enfoque aquí presentado enfatiza el fortalecimiento del sistema de

dirección, como medio para lograr un impacto global en el sistema principal. Dado que la acción de este sistema se manifiesta a través del proceso de planificación-ejecución de las políticas, se ha establecido que la acción de fortalecimiento debe producirse sobre los mecanismos que concretan la conducción de dicho proceso. Estos han sido definidos como "mecanismos de dirección".

La conducción del proceso de planificación-ejecución está fundamentada en dos elementos que determinan las características de los productos de dicho proceso. Estos elementos son el proceso de análisis de políticas y el de toma de decisiones, los cuales caracterizan respectivamente las actividades que conforman los sistemas de planificación y toma de decisiones. Es por ello que se conceptualiza el sistema de dirección como integrado por los sistemas de planificación y toma de decisiones. Esta integración va más allá de una relación de agregación ya que comprende la interrelación compleja entre ambos sistemas.

La Figura 2 es una representación gráfica de la relación entre los conceptos presentados, resaltando que la orientación del proceso de desarrollo agrícola y bienestar rural se realiza a través de la participación de todos los organismos públicos cuya acción se integra en el proceso de planificación-ejecución. En este contexto, corresponde al sistema de dirección la conducción del proceso de planificación-ejecución.

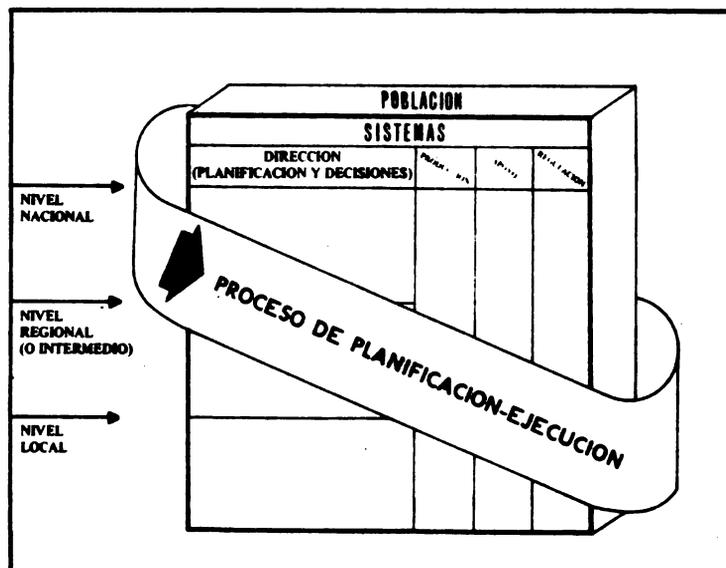


Fig. 2 Cobertura del proceso de planificación-ejecución.

Para lograr su finalidad, corresponde al sistema de dirección desarrollar un conjunto de funciones como son:

- i) la caracterización e interpretación de la problemática socio-económica 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 programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades;
- vi) la coordinación de los esfuerzos institucionales;
- vii) el seguimiento de la realización de acciones específicas y del comportamiento de los factores que determinan la problemática socio-económica y política; y
- viii) la evaluación de realizaciones y de su impacto.

Es el cumplimiento de estas funciones lo que define las actividades correspondientes al sistema de dirección, las cuales pueden adoptar formas y contenidos particulares en cada país; o sea que pueden variar de acuerdo a las características y papel que desempeña cada sector público, en cada uno de sus niveles espaciales de operación. Cada una de estas actividades de dirección implica acciones de análisis (caracterización e interpretación de problemas y definición de alternativas de solución), de asesoramiento (planteamiento de alternativas de decisión) y de toma de decisión, todas ellas objetivadas por la correspondiente realización de acciones específicas.

Este conjunto de acciones (análisis, asesoramiento y toma de decisión) y las correspondientes interrelaciones que se dan entre ellas y con la "realización de acciones específicas", para cada una de las actividades de dirección, dentro de un contexto organizacional determinado, constituyen los "mecanismos de dirección" que opera el sistema de dirección para conducir el proceso de planificación-ejecución. Una síntesis de lo anterior se ilustra en la Fig. 3.

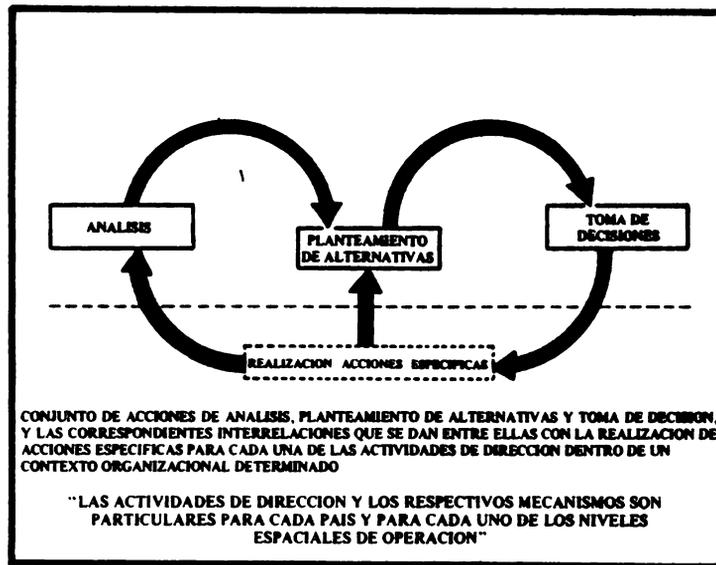


Fig. 3 Mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución.

Es así como el enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN plantea el fortalecimiento de los mecanismos de dirección del proceso de planificación-ejecución en sus diferentes dimensiones espaciales, como un aspecto esencial para contribuir a mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones públicas que generan los bienes y servicios requeridos para el desarrollo agrícola y el bienestar de la población rural de América Latina y el Caribe.

C. Las relaciones entre el sector público y la población rural para la conducción del proceso de planificación-ejecución

Aunque la labor de fortalecimiento antes citada se dirige a las diferentes dimensiones espaciales en que operan las organizaciones públicas (nacional, regional y local), el enfoque que se describe plantea además una estrategia que, poniendo énfasis en los mecanismos de dirección de nivel regional o intermedio y local, tiende a consolidar su integración con los mecanismos correspondientes al nivel nacional. De esta forma, se pretende lograr que el proceso de planificación-ejecución fluya en forma integral e integrada a través de los diferentes niveles, de manera tal que generen mejoras apreciables en la eficiencia y eficacia de las acciones del sector público en el ámbito rural.

La estrategia esbozada anteriormente, parte de considerar que es en el nivel local donde se generan las demandas de la población a la cual se pretende atender a través de programas de desarrollo rural. Por lo tanto, al enfatizar acciones de fortalecimiento a este nivel, se pretende lograr que a través de la participación activa de la población rural en la conducción del proceso de planificación-ejecución, se incremente la posibilidad de obtener mejoras sustanciales en el desempeño de las acciones del sector público.

Por ello las acciones que se desarrollen dentro de este marco, se deben orientar a fortalecer mecanismos que permitan que la interpretación de la problemática, el planteamiento de alternativas de acción, la toma de decisiones, así como su puesta en práctica, se den a través de la interacción entre los organismos públicos y las organizaciones del ámbito rural. Sólo de esta forma se podrán obtener soluciones apropiadas, ya que se generarían a través de una nueva dinámica que, con base en estas interacciones, permitiría incorporar correctivos sociales a un sistema de dirección que, por ser estatal, generalmente tiende a mostrar un estilo tecnocrático. En este sentido, se podría lograr que tanto dirigentes de las organizaciones rurales como empleados del sector público desarrollen mecanismos que permitan su reeducación dentro de esa nueva dinámica económico-social y política que se genere.

Esto implica un mayor acercamiento al desarrollo de trabajos compartidos con los técnicos responsables de la realización de acciones específicas; en igual forma implica una preocupación por las relaciones de ellos con grupos del sector público que detentan el poder de decisión y con aquellos grupos no-públicos que serán afectados por las decisiones que se tomen.

Es importante señalar que para corregir las deficiencias del modelo de estructura organizacional vertical, unidireccional, de arriba hacia abajo, bastante generalizado en América Latina y el Caribe, no se está proponiendo otro modelo que simplemente invierte la direccionalidad del flujo de las decisiones. De hecho, en el enfoque que se describe, hay un reconocimiento de las diferencias básicas inherentes al papel que cumple el sistema de dirección en los diferentes niveles espaciales en que opera.

De esta forma, mediante la estrategia de enfatizar el fortalecimiento de los mecanismos de dirección del nivel local en la forma esbozada anteriormente, se considera que generará un flujo ascendente de decisiones que requerirá ser armonizado con el flujo descendente de orientaciones provenientes del nivel nacional. Esta compatibilización de las dinámicas ascendentes y descendentes será posible si se define un nivel intermedio de operación del sistema de dirección, cuyos mecanismos pongan énfasis en la compatibilización, coordinación y consolidación de ambos flujos. El siguiente gráfico muestra la relación entre los mecanismos de dirección en los distintos niveles espaciales.

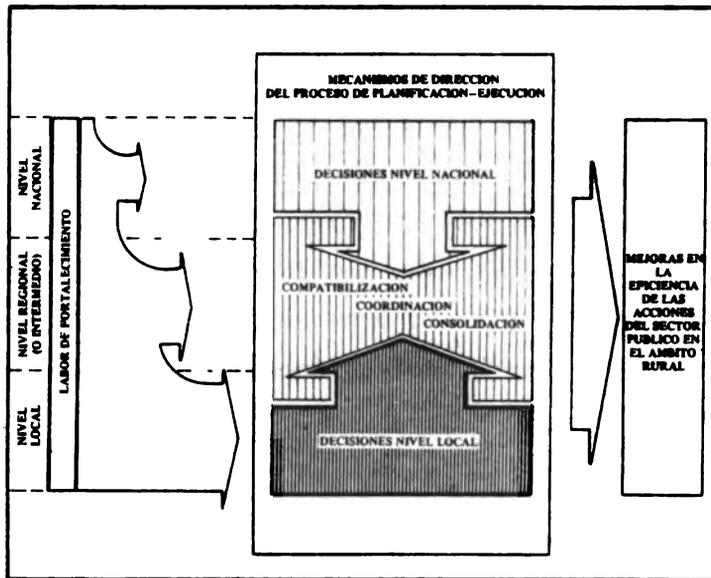


Fig. 4 Relación entre los mecanismos de dirección.

Finalmente, es importante destacar que si bien al presentar este enfoque se ha supuesto que la operación de los mecanismos de dirección se manifiesta en tres niveles espaciales, ello se ha debido al interés de cubrir el mayor grado de complejidad posible. No obstante se reconoce que los mecanismos de dirección del nivel intermedio no deberán necesariamente darse en divisiones organizativas de tipo regional, ya que ello dependerá de las características de cada país.

III. AREAS TEMATICAS DEL TRABAJO DE PROPLAN

Es con base en el enfoque que sustenta las acciones de PROPLAN, presentado en los capítulos anteriores que se han definido como áreas de trabajo una serie de temas clasificados en dos grupos: básicos y específicos, los cuales constituyen el marco de acción de PROPLAN dentro de su área de competencia.

A. Areas temáticas básicas

Estas sirven de marco de referencia para las áreas específicas y se refieren a aspectos globales de la conducción del proceso de planificación-ejecución. Los trabajos de PROPLAN sobre estos temas básicos tienen por finalidad contribuir a construir la unidad conceptual y metodológica de las acciones del IICA en este campo. Siguiendo un ordenamiento de mayor a menor amplitud, en términos de su cobertura temática, estas áreas básicas son las siguientes:

- a. El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural, como integrador de las acciones que realiza el sector público y su articulación con las del sector no-público.
- b. El sistema de dirección, como encargado de la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- c. El proceso de análisis de políticas, como sustento técnico para las decisiones estratégicas y operativas, en el contexto del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.
- d. El sistema de información, como elemento de apoyo para la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural.

B. Areas temáticas específicas

El sustento teórico-práctico para la definición de los temas específicos

está dado por los mecanismos de dirección que se han identificado en los países como temas en los que requieren apoyo del IICA. De esta forma, la finalidad de estos temas específicos es la de precisar las metodologías que permitan apoyar los trabajos de fortalecimiento de los mecanismos de dirección de las instituciones públicas vinculadas al desarrollo rural, en sus diferentes niveles administrativo-espaciales (local, regional o intermedio y nacional). De acuerdo a lo anterior, estos temas se han especificado en términos de grupos de actividades con características propias que conlleva la operación de los mecanismos de dirección:

- a. Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política, en relación al desarrollo agrícola y bienestar de la población rural.
- b. Identificación del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas orientados al desarrollo agrícola y bienestar rural.
- c. Definición de políticas estratégicas y operativas.
- d. Elaboración de planes y programas de desarrollo.
- e. Identificación, preparación y priorización de proyectos.
- f. Elaboración de planes y programas operativos.
- g. Manejo de programas y proyectos.
- h. Diseño de la organización institucional.
- i. Diseño de mecanismos de coordinación interinstitucional.
- j. Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.

Dentro de las operaciones actuales de PROPLAN, se están ejecutando dos proyectos: el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas (PROPLAN/AP) y el Proyecto de Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural (PROPLAN/A).

Finalmente, y a manera de ilustración de la modalidad de operación de PROPLAN, se presenta a continuación un cuadro en el que se señalan las áreas temáticas en que se focaliza la acción de los proyectos citados.

AREAS TEMATICAS DEL TRABAJO DE PROPLAN	AMBITO DE PROPLAN/A	AMBITO DE PROPLAN/AP
TEMAS BASICOS		
● El proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y bienestar rural	X	
● El sistema de dirección del sector público	X	X
● El proceso de análisis y políticas		X
● El sistema de información para la conducción del proceso de planificación-ejecución	X	
TEMAS ESPECIFICOS		
● Caracterización e interpretación de la problemática económico-social y política	X	
● Identificación del desempeño actual del sector público y su capacidad para la formulación y ejecución de programas	X	
● Definición de políticas estratégicas y operativas		X
● Elaboración de planes y programas de desarrollo	X	X
● Identificación, preparación y priorización de proyectos		X
● Elaboración de planes y programas operativos	X	X
● Manejo de programas y proyectos	X	
● Diseño de la organización institucional	X	
● Diseño de mecanismos de coordinación inter-institucional	X	
● Diseño de sistemas de seguimiento y evaluación de realizaciones y de su impacto.	X	X

NOTAS

1. Basado en:

de las Casas, P. Lizardo, "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.

2. El término 'políticas' es usado en un contexto general para caracterizar los productos de los diferentes tipos de decisiones que toma el gobierno. Estas decisiones se pueden agrupar de acuerdo a su naturaleza en decisiones de orientación o estratégicas, que corresponden a las políticas que generalmente se identifican como globales y sectoriales, y en decisiones operativas que se refieren a las medidas de política y a las acciones específicas. Las decisiones de este segundo tipo generan obligación de ejecutar algo y generalmente corresponden a programas y proyectos.
3. Las acciones específicas son parte 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 en forma directa el gobierno a través de las organizaciones que constituyen la administración pública. Las actividades de producción son aquellas 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 generados. Las actividades de regulación son aquellas destinadas a propiciar y mantener dentro de un esquema normativo determinado, tanto la conducta de los diversos elementos integrantes de la organización, como la naturaleza de las interrelaciones de éstos con el medio ambiente.
4. En esta definición se ha utilizado como instrumento teórico el enfoque de sistemas para la interpretación de organizaciones.

Aunque la literatura sobre el enfoque de sistemas aplicado a la teoría de organización alcanza enormes proporciones, es conveniente hacer referencia a conceptos mayormente generalizados.

En este sentido, el concepto de sistemas se refiere a un complejo organizado de partes o componentes que se interrelacionan para el logro de un objetivo común, a través de un conjunto de productos generados mediante procesos particulares dentro de límites que constituyen la frontera del sistema.

Las partes o componentes del sistema definen otros elementos 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.

5. Ver "Las actividades de dirección de un proyecto multizonal". Acápite 2.2.4 IICA, Planificación y Administración para el Desarrollo Rural: El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia, serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos, N°258, Documento PROPLAN 17, San José, Costa Rica, 1981.

BIBLIOGRAFIA

1. 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.
2. de las Casas, P. L. 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 de toma de decisiones en el sector agrario. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas N°339 (PROPLAN 1). San José, Costa Rica, 1978.
3. IICA. Documentos Fundamentales, Convención sobre el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Reglamentos de la Junta Interamericana de Agricultura, del Comité Ejecutivo y de la Dirección General. Capítulo I, artículo 3, Serie Documentos Oficiales N°22. San José, Costa Rica. 1981.
4. IICA. Marco de Referencia Conceptual para el Desarrollo Rural. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos, N°241, San José, Costa Rica. 1981.
5. IICA (Programa de Manejo de Proyectos). Guía para el Manejo de Proyectos. San José, Costa Rica. 1979.
6. KORTEN, D. C. Agricultural planning and management for rural development: a managerial perspective. In IICA, Planificación y administración agropecuaria para el desarrollo rural. Mesa Redonda, 25^a Reunión del Consejo Técnico Consultivo, Ciudad de México, Septiembre 1980.
7. OPTNER, S. L. Análisis de Sistemas para empresas y solución de problemas industriales. México, Editorial Diana, 1968.
8. PAZ, L. J. Planificación y administración agropecuaria para el desarrollo rural: el enfoque de un planificador. In IICA, Planificación y administración agropecuaria para el desarrollo rural. Mesa Redonda, 25^a Reunión del Consejo Técnico Consultivo, Ciudad de México, Septiembre, 1980.

PROGRAMA DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA
EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL

Proyectos Multinacionales PROPLAN

LISTA DE PUBLICACIONES DISPONIBLES AL 31 de MAYO de 1983 (*)

1. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°339. San José, Costa Rica - 1978. (**)
2. ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°340. San José, Costa Rica - 1979. (**)
3. EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°341. San José, Costa Rica - 1979.
4. EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIA EN BOLIVIA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°342. San José, Costa Rica - 1979.
5. LA ETAPA DE FORMULACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN VENEZUELA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°343. San José, Costa Rica - 1979.

(*) Los pedidos deben dirigirse a Proyectos PROPLAN del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Sede Central, Apartado 55, 2200 CORONADO, San José, Costa Rica. Las publicaciones se distribuyen gratuitamente. Para aquellas publicaciones que se encuentren agotadas, los interesados deberán cubrir el costo de fotocopia a razón de US\$ 0.10 por página.

(**) Existe versión en inglés.

(***) Existe versión en español.

6. LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN HONDURAS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°344. San José, Costa Rica - 1979.
7. LA ETAPA DE CONTROL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN EL PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°345. San José, Costa Rica- 1979.
8. SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRICOLA Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Zona Norte. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°259. San José, Costa Rica - 1979.
9. SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRARIA Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE ZONA ANDINA Y ZONA SUR. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°303. Lima, Perú- 1979.
10. REGIONAL SEMINAR ON AGRICULTURAL PLANNING AND POLICY ANALYSIS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN - ANTILLEAN ZONE, Kingston, Jamaica - 1979. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°260.
11. LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°346. San José, Costa Rica - 1979.
12. WORKSHOP ON AGRICULTURAL PLANNING AND POLICY ANALYSIS. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°261. Georgetown, Guyana. - 1979.
13. "ON THE CHOICE OF OPTIMAL AGRICULTURAL POLICIES. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°347. San José, Costa Rica - 1980.
14. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGRARIA EN PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°348. San José, Costa Rica - 1980.

15. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA EN CHILE. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°349. San José, Costa Rica - 1980.
16. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°350. San José, Costa Rica - 1981.
17. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL: El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°258. San José, Costa Rica - 1981. (**)
18. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL: Memoria del Seminario IICA-PROPLAN/USDA-DPMC. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°257. San José, Costa Rica - 1981. (**).
19. NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL: Dos posiciones convergentes. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°400. San José, Costa Rica - 1981.
20. A GUIDE TO INFORMATION ON POLICY ANALYSIS FOR AGRICULTURAL DECISION MAKING IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°401. San José, Costa Rica - 1981. (*)
21. UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°339. San José, Costa Rica - 1981. (**)
22. MANUALS FOR POLICY ANALYSIS: ON THE USE OF GENERAL EQUILIBRIUM MODELS IN AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°402. San José, Costa Rica - 1981.

23. ORIENTACIONES PARA EL ESTUDIO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIO. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°403. San José, Costa Rica - 1981.
24. CONSIDERACIONES SOBRE EVALUACION DE IMPACTO DE UN PROYECTO DE DESARROLLO RURAL: El caso del PPA-II de República Dominicana. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°404. San José, Costa Rica - 1981.
25. UNA VISION GLOBAL DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°405. San José, Costa Rica - 1982.
26. CATEGORIAS E HIPOTESIS PARA EL ANALISIS DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°406. San José, Costa Rica - 1982.
27. PROJECT IDENTIFICATION WITHIN THE PLANNING-IMPLEMENTATION PROCESS FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT POLICIES. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°407. San José, Costa Rica - 1982. (*)
28. GUIA PARA EL ESTUDIO Y DISEÑO DEL SISTEMA SECTORIAL DE PROYECTOS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°408. San José, Costa Rica - 1982.
29. LA DIMENSION OPERATIVA DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°409. San José, Costa Rica - 1982.
30. MECANISMOS DE PLANIFICACION OPERATIVA PARA EL NIVEL REGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°410. San José, Costa Rica - 1982.
31. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA EN EL NIVEL MICROREGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°411. San José, Costa Rica - 1982.
32. SEGUIMIENTO Y EVALUACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°412. San José, Costa Rica - 1982.

33. MANUAL PARA LA PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN EL NIVEL MICROREGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°413. San José, Costa Rica - 1982.
34. SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION OPERATIVA Y PROYECTOS. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°304. Panamá. 1983.
35. PROCEDIMIENTOS PARA LA PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°414. San José, Costa Rica - 1983.
36. EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°415. San José, Costa Rica - 1983.

IICA
PM-399

Autor

Un Enfoque sobre la Conduc-
Título ción del Proceso de Planifi-
cación-Ejecución de la Política
desarrollo agropecuario

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

MENTO

MICROFILMADO

Digitized by Google

Fecha: 25 AGO 1983

