

150

IICA

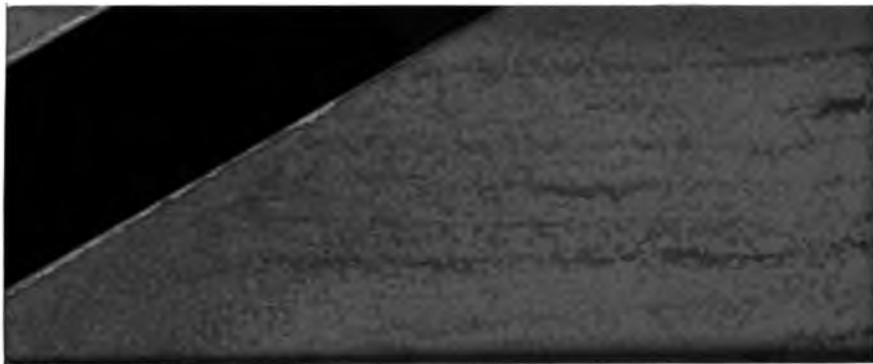


LA CRISIS, EL PAPEL DEL ESTADO Y LA PLANIFICACION
EN LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL:
Un nuevo enfoque y guía para la acción bajo
condiciones de conflicto y poder compartido

DOCUMENTO PROPLAN-50

P. Lizardo de las Casas

PLANIFICACION DE LA ACCION DE CONDUCCION Característica



**LA CRISIS, EL PAPEL DEL ESTADO Y LA PLANIFICACION
EN LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL:
Un nuevo enfoque y guía para la acción bajo
condiciones de conflicto y poder compartido**

DOCUMENTO PROPLAN-50

P. Lizardo de las Casas

00003110

11CA
E10
C335

~~01003500~~

CONTENIDO

	PAGINA
PRESENTACION	
I. EL CONTEXTO GLOBAL: Las dimensiones económico-financiera y socio-política de la crisis y el papel de la política macroeconómica.	1
II. LA PERSPECTIVA POLITICO-INSTITUCIONAL: Los conflictos políticos e institucionales y la pérdida de capacidad decisoria del sector agropecuario.	7
III. LA PERSPECTIVA HISTORICA: La evolución a partir de los años 60 de los enfoques y praxis de la planificación y administración del desarrollo, su papel en la desarticulación entre asesores, decisores y ejecutores y en la disociación entre formulación y ejecución de políticas.	22
IV. BASES PARA REPLANTEAR LA TAREA DE CONDUCCION: Características del papel que debe asumir el Estado y la tarea de conducción en el contexto de la crisis actual.	31
V. LA CONDUCCION EFECTIVA DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL: Un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de conflicto social y poder compartido.	36
NOTAS	62
BIBLIOGRAFIA	89

... El mundo del hombre es del tamaño de los conceptos que conoce. . .

... Si el mundo lo comprendo a través del vocabulario que previamente conozco, no existe forma de enriquecer mi visión del mundo si no amplío mi vocabulario. . .

... La congelación de mi forma de conocer corre en paralelo con el estancamiento de los conceptos que manejo. Si durante 25 años no puedo renovar mi teoría de la planificación es porque no he podido ampliar el vocabulario de la teoría social con que me aproximo al mundo. . .

... Si detengo mi capacidad de conocer el mundo, congelo mi vocabulario; si congelo mi vocabulario detengo mi capacidad de conocer el mundo. Y si esto ocurre, sólo volveré repetidamente con las mismas preguntas sobre el mundo en que existo y dejaré de interrogarme sobre la potencia de mi vocabulario. Aún más, cuando alguien usa "palabras nuevas" en un discurso teórico, mi seguridad intelectual me inclinará a considerarlas como sinónimos de las que ya conozco y acusaré a ese perturbador de inventar palabras nuevas para renombrar viejos conceptos. Así, en vez de responder a su discurso teórico alternativo, le diré que no tiene derecho a obligarme a usar su vocabulario. La forma más simple de congelar el vocabulario científico es declarar sinónimos a los nuevos conceptos. . .

(Tomado textualmente de MATUS, Carlos. Adiós, señor presidente: planificación, antiplanificación y gobierno. 1987).

PRESENTACION

El presente documento se basa en la experiencia que durante el período 1978/1986 ha acumulado el IICA, por medio del trabajo de cooperación técnica desarrollado por los proyectos PROPLAN en el campo de la planificación e implementación de la política para el desarrollo agrícola y rural.

En ese período se pueden detectar dos etapas en el trabajo de PROPLAN, la de ejecución del Proyecto Multinacional de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP) que duró de 1978 a 1983 y la del Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y Rural en América Latina y el Caribe (PROPLAN/A) que duró de 1980 a 1986.

La confluencia de los trabajos realizados con estos dos proyectos multinacionales ha sido el elemento fundamental para el desarrollo de los aspectos conceptual-metodológicos e instrumentales de lo que se ha llamado un ENFOQUE DE CONDUCCION EFECTIVA aplicable a las características del desarrollo agrícola y rural de América Latina y el Caribe. En el Capítulo V de este documento se presenta en forma resumida dicho enfoque.

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

Es importante reconocer que este documento recoge los principales resultados obtenidos con la ejecución de las dos etapas de PROPLAN. Dichos resultados corresponden a cuatro tipos de actividades que están muy relacionadas:

- i. El desarrollo y la adaptación de modelos y métodos de conducción y de instrumentos y técnicas apropiadas para el ejercicio de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones en ámbitos diversos del sector.

En este campo los mayores avances se han logrado en la síntesis de las experiencias de cooperación técnica de PROPLAN, en lo referente a la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural. A partir de ese trabajo de síntesis se han venido estableciendo los aspectos normativos y operativos del enfoque de conducción efectiva, así como la identificación de algunos modelos prototipo para la conducción en diversos ámbitos del sector agropecuario.

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

En este campo los resultados más recientes han estado vinculados específicamente a la segunda etapa de PROPLAN. Con la operación de los componentes-país en Colombia, Costa Rica, Guatemala, República Dominicana y Venezuela se han logrado resultados significativos en el diseño y la implantación de mecanismos de conducción apropiados para el manejo de instituciones, proyectos, programas, regiones agropecuarias y áreas de desarrollo. Esta experiencia involucró la participación de alrededor de 950 directivos y técnicos de los sectores agropecuarios de los países mencionados, y 700 representantes de organizaciones de pequeños agricultores y de comunidades rurales.

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

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

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

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

Con relación a estos resultados es oportuno señalar que, entre mayo y junio de 1985, un equipo de consultores externos llevó a cabo una evaluación de los avances de PROPLAN --evaluaciones externas del trabajo de PROPLAN se realizaron en otras dos oportunidades previas, la primera en 1981 y la segunda en 1983--. Los consultores señalaron en su informe que, de acuerdo a los compromisos que había asumido el IICA con los países y organismos financieros, PROPLAN había obtenido resultados significativos y que el IICA estaba en condiciones de tener un efecto multiplicador importante de esos resultados que ayudaría a los países de la Región en su lucha por salir de la crisis actual.

Esta experiencia nos lleva a reafirmar que es de suma importancia para los países de la Región mantener vigente una acción de cooperación que ayude a desarrollar e institucionalizar mecanismos de conducción efectivos para la definición, implementación y ajuste concertado de políticas que sean apropiadas para sus condiciones socio-políticas y agroeconómicas, para así contribuir en forma efectiva a la reactivación y desarrollo de la agricultura de cada país.

Esto se reconoce en el nuevo Plan de Mediano Plazo que orienta las acciones del IICA para el período 1987-1991. Es así como se define el "fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria" como una de las tres áreas de concentración del Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria --Programa I--.

Para concretar esta definición de política institucional se inició este año la tercera etapa de PROPLAN como proyecto multinacional de la Dirección del Programa I. En el contexto de las prioridades de este Programa se dedicarán esfuerzos a la sistematización, integración y consolidación de los avances conceptuales y metodológicos desarrollados en las dos etapas anteriores de PROPLAN y se fortalecerán los aspectos de capacitación, apoyo técnico directo a los países y de operación de la Red Hemisférica de Difusión e Intercambio. Se aprovechará así la experiencia adquirida contribuyendo a que el Programa I desarrolle liderazgo técnico en cuanto al "fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de la política agraria".

El presente documento recoge en forma resumida y sistematizada la experiencia previa de PROPLAN y presenta una guía para emprender la tarea de fortalecimiento de los sistemas institucionales antes mencionados, de tal forma que se contribuya a la reactivación y el desarrollo de la agricultura. Para alcanzar ese propósito el documento se ha organizado en cinco capítulos.

Los tres primeros bosquejan, desde diversas perspectivas, las limitaciones y consecuencias de la visión y praxis de la conducción del proceso de desarrollo prevaleciente en la Región. Una versión menos elaborada de esos tres primeros capítulos --de las Casas (1986)-- fue presentada por el autor en el IV Seminario de Intercambio de PROPLAN "La Conducción del Desarrollo Agrícola y Rural en la Crisis Actual", realizado en San José, Costa Rica en julio de 1986.

El cuarto capítulo discute las bases para replantear la tarea de conducción que permita superar las limitaciones resumidas en los capítulos anteriores. Para ello se hace una revisión de los antecedentes que guiaron el desarrollo del enfoque de conducción efectiva, así como de las características que debe asumir el papel del Estado y la tarea de conducción en el contexto de la crisis actual.

El quinto capítulo primero presenta el enfoque de conducción efectiva en términos conceptuales para luego analizar sus implicaciones para una nueva modalidad de planificación y seguidamente presentar su contenido, distinguiendo sus aspectos normativos y operativos.

En este último capítulo también se presenta una guía para la aplicación y el desarrollo del enfoque, en términos de un conjunto jerarquizado de objetivos y de las correspondientes estrategias para alcanzarlos.

Finalmente el documento tiene una amplia sección con 51 notas aclaratorias de conceptos y opiniones de otros autores que reafirman diferentes aspectos del texto o que los complementan. Asimismo se presenta evidencia que se recoge de otros documentos que técnicos del IICA vinculados a los proyectos PROPLAN, así como diversos consultores, han ido elaborando a lo largo de nuestro trabajo de cooperación técnica.

A este respecto deseo señalar que este documento se ha beneficiado de valiosos comentarios recibidos, en diferentes momentos de su preparación, de los compañeros que forman parte del equipo de PROPLAN. Este documento recoge los resultados de un largo y estimulante trabajo de varios años compartido con Francisco Barea, Alfonso Bejarano, Ricardo Cáceres, Eduardo Cobas, Fernando Del Risco, Gonzalo Estefanell, Róger Guillén, Johnny Meoño, Mariano Olazábal y Mayo Vega. Muchas de las ideas que presento no son atribuibles a una sola persona, ya que surgieron de una práctica de trabajo grupal, inspirada en una aplicación heterodoxa de la técnica de grupos operativos --ver De Lella (1978)--. En este sentido recibimos una invalorable ayuda de los compañeros José Luis Parisí, Jorge Ishizawa y Cayetano De Lella, con quienes practicamos uno de los principios fundamentales del trabajo de PROPLAN, el "aprender-haciendo", en este caso, haciendo trabajo grupal entre nosotros mismos y luego aplicándolo con directivos y técnicos del sector agropecuario, sectores afines y con agricultores y campesinos de varios países de América Latina y el Caribe.

Esta versión del documento también ha sido enriquecida con la valiosa discusión tenida con los participantes en el IV Seminario de Intercambio de PROPLAN quienes forman parte de la Red de Intercambio de PROPLAN que mencionamos arriba; esa discusión ha sido recogida en Meoño y Cáceres (1987). Además he recibido comentarios muy útiles de otros compañeros del IICA, quienes leyeron versiones iniciales de los primeros capítulos.

No puedo concluir esta presentación sin dar un reconocimiento especial al apoyo que me dieron Ricardo Cáceres y Johnny Meoño en la etapa final de la preparación de este documento. Ellos tuvieron la suficiente paciencia no sólo para hacer comentarios a diferentes formas que le fui dando al documento en los últimos cinco meses, sino inclusive para sugerirme ideas muy concretas sobre la forma de presentar los aspectos centrales del enfoque de conducción efectiva en un número reducido de páginas, lo cual nos llevó a discusiones muy productivas y estimulantes para nuestro trabajo futuro. Todo esto repercutió en un gran esfuerzo de mecanografiado que debió realizar principalmente Elisa Barrantes, sin dejar de reconocer que en determinados momentos contamos con el apoyo de Leda Avila y Zaida Granados. A todos ellos mi agradecimiento por la comprensión que tuvieron y la entusiasta colaboración que me brindaron.

San José, agosto de 1987

P. Lizardo de las Casas Moya

I. EL CONTEXTO GLOBAL: Las dimensiones económico-financiera y socio-política de la crisis y el papel de la política macroeconómica

Durante los años ochenta la agricultura de América Latina y el Caribe ha visto agravarse su ya difícil situación. Una de las razones es la marcada agudización de la crisis económico-financiera que enfrentan los países de la Región. Es indudable que este empeoramiento ha sido precipitado por aspectos de corto plazo, asociados con el desequilibrio externo (1)* de las economías de la Región.

Sin embargo, para entender la crisis actual en toda su magnitud y poder enfrentarla en forma efectiva, es imperativo reconocer que su origen es menos inmediato, ya que aspectos estructurales de largo plazo, ligados a un estilo de desarrollo (2) que ha resultado muy vulnerable a factores de orden externo, sentaron las condiciones para su actual manifestación.

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

Para cimentar el papel subsidiario de la agricultura se recurrió a un conjunto de políticas que permitieron controlar el precio de los alimentos para mantenerlos baratos y así poder también mantener los salarios bajos. Además se controló la tasa de cambio, para mantenerla baja y poder importar alimentos que complementarían la producción nacional, con el propósito de contar con una canasta de alimentos barata. Esto se acompañó con incentivos fiscales, para asegurar tasas de ganancia atractivas para el sector industrial que se impulsaba.

Las políticas que se diseñaron para implementar el estilo de desarrollo en discusión tuvieron un impacto diferencial en la agricultura. Por un lado, las políticas de control interno de precios --de productos agrícolas alimenticios, de la fuerza de trabajo y de las divisas-- causaron el deterioro de la producción agrícola para consumo interno, como consecuencia de su baja rentabilidad. Por otro lado, los precios agrícolas internacionales favorables a los productos de exportación tradicional, dictados por la inserción de los países de la Región en la división internacional del trabajo, fueron por un tiempo considerable, la causa de una agricultura de exportación rentable.

* Los números en paréntesis corresponden a notas aclaratorias que se presentan al final del documento.

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

Uno de esos aspectos se refiere a que el estilo de desarrollo prevaleciente condujo a exacerbar la heterogeneidad de la estructura productiva agropecuaria, en términos de una marcada desigualdad económica y social que caracteriza las diferencias entre las varias formas de organización social de la actividad productiva agropecuaria. A un nivel bastante agregado cabe destacar la tremenda heterogeneidad existente entre una agricultura empresarial y una economía campesina; sin embargo, también es importante reconocer que al interior de ellas existe un cierto grado de diferenciación, con las consecuentes desigualdades en la distribución de los excedentes en el proceso de acumulación interno. Esta heterogeneidad estructural es también la base de las disparidades económicas y sociales que muchas veces se dan entre regiones de un país.

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

Las consideraciones anteriores llevan a la conclusión que la definición e implementación de políticas necesarias para hacer frente en forma efectiva a la crisis y lograr la reactivación y el desarrollo de la agricultura, deben partir de los condicionantes de tipo estructural que el estilo de desarrollo predominante ha acentuado en América Latina (3).

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

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

A partir de 1981, los países de la región enfrentaron con más intensidad desequilibrios en los agregados macroeconómicos (4) tanto externos --déficits acentuados en la balanza de pagos-- como internos --inflación acelerada--, por lo cual pasaron a tener una mayor gravitación en la política económica los PROGRAMAS DE ESTABILIZACION e hicieron su aparición los PROGRAMAS DE AJUSTE ESTRUCTURAL.

Aún cuando podemos diferenciar rasgos característicos de cada uno de esos programas (5) basta mencionar que para el diseño de los programas de estabilización se partió de la premisa de que el origen de los desequilibrios estaba en un exceso de demanda agregada. Esta situación, que se asumió generalizada a todos los países, se caracterizaba por una cuenta corriente de la balanza de pagos deficitaria y por una inflación acelerada.

Los programas de estabilización se centraron en corregir la excesiva demanda agregada recurriendo a políticas económicas dirigidas a contraerla, tal es el caso de la reducción del gasto público, las restricciones crediticias y la reducción de los salarios reales.

Los altos costos sociales generados por la aplicación de esas políticas llevaron a redescubrir la dimensión socio-política de la crisis; sin embargo primó la preocupación por corregir, a nivel de agregados macroeconómicos, el impacto recesivo de las políticas que se venían aplicando. Ello llevó al diseño de los programas de ajuste estructural, con los cuales las políticas de manejo de la demanda agregada se complementaron con otras para expandir la oferta agregada; estas últimas se dirigieron a mejorar las condiciones de las exportaciones. Entre esas políticas destacan la elevación del tipo de cambio, los incentivos fiscales-arancelarios y las medidas de promoción de nuevos mercados.

Los resultados de la aplicación de las políticas seleccionadas fueron configurando una gama de situaciones en las que se identifican efectos positivos para algunos grupos sociales, principalmente los que se vinculan a actividades productivas dinámicas y con mayor capacidad gerencial (6).

Sin embargo, es evidente que las soluciones --fundamentalmente de corte neoliberal insertas dentro del llamado "resurgimiento neoclásico"-- que se están ensayando para enfrentar la crisis, al no considerar elementos de compensación social, no están siendo exitosas para detener el deterioro producido en los niveles y la calidad de vida de la población con menores ingresos, particularmente en el ámbito rural; situación esta que más bien, como se dijo anteriormente, parece agravarse.

Se sabe que la Región cuenta con gran potencial, en términos de recursos naturales y tecnologías disponibles, para alcanzar una significativa producción agropecuaria; esto debería contribuir de forma importante para salir de la crisis general en la que está inmersa. Sin embargo, lejos de darse los pasos hacia una efectiva utilización de esos recursos y tecnologías, se están viendo reducidas las posibilidades de una utilización productiva de los limitados ingresos provenientes de las exportaciones.

Ello se debe principalmente a la presión que sobre los países impone el elevado pago anual por servicio de la deuda externa, la cual para la Región sobrepasa a la fecha los US\$400.000 millones, así como la presión de la elevada importación de alimentos de la Región, la cual oscila alrededor de US\$12.000 millones anuales.

Lo anterior es resultado de que no se definen políticas adecuadas para la reactivación y desarrollo de las economías. El visualizar la "crisis" sólo en una dimensión económico-financiera ha llevado a la aplicación generalizada de políticas macroeconómicas dirigidas fundamentalmente a restablecer los equilibrios de los agregados macroeconómicos.

Es importante destacar que en la definición de las políticas se han descuidado los aspectos de crecimiento y distribución (7), y por lo tanto no se consideró el carácter selectivo y discrecional que para ello deben tener las políticas económicas, tampoco se tomó en cuenta la articulación que se requiere de las políticas macroeconómicas con las políticas sectoriales.

Estas políticas sectoriales, en especial las referidas a la agricultura, deben complementar el carácter global de las políticas macroeconómicas, dándoles especificidad. Para ello, las políticas sectoriales deben reconocer la heterogeneidad de la estructura productiva agropecuaria, así como la asimetría en sus eslabonamientos con otros sectores y con la economía internacional, asimetría que surge también de una heterogénea estructura de mercados con comportamientos diferenciados (8).

... generalizar la aplicación de políticas económicas globales homogéneas en los países de la Región, ignorando la heterogeneidad de la estructura productiva y de mercados y el carácter asimétrico de los eslabonamientos de la agricultura, está llevando a mayor desigualdad y a agravar los conflictos sociales ...

En esta situación de crisis generalizada se inserta un proceso global de contracción de los sectores públicos, en términos de su papel general, gastos y operaciones. Al diseñar medidas para ello, una de las preocupaciones principales es la del saneamiento de las finanzas públicas en períodos relativamente muy cortos. Es de notar que en su aplicación no se viene dando suficiente consideración a otras medidas de transición tendientes a minimizar las serias consecuencias que aquéllas tienen para grandes sectores de la población; o sea que no hay consideraciones sobre la gradualidad del cambio que se impulsa.

Así las políticas económicas de tipo fiscal, monetario, cambiario y arancelario que se vienen aplicando --las cuales constituyen el componente más conocido de la condicionalidad de los programas de ajuste estructural-- ,

están siendo acompañadas con un "discurso privatizador". Este se viene implementando (9) principalmente por medio de reformas institucionales --que constituyen otro componente de la condicionalidad de los programas de ajuste estructural-- , de tal forma que el cambio económico se complementa con el cambio institucional.

Con las reformas institucionales se argumenta que se pretende eliminar las distorsiones generadas en la economía por la intervención del Estado. Pero para llevarlas adelante, en algunos casos, se desvaloriza en forma exagerada el papel e impacto de la burocracia pública y se presenta la privatización de la economía como la solución de la crisis.

Con ello se pretende, principalmente, generar oportunidades de inversión para diversos sectores financieristas --internacionales y nacionales-- , los cuales tendrían un papel importante en la reactivación de las respectivas economías. Se busca además con esto un cambio en la estructura de inversiones --otro componente complementario de la condicionalidad de los programas de ajuste estructural-- , de tal forma que se reduzcan las importaciones, se incrementen las exportaciones y que, justamente, se consolide de manera estructural --permanente-- el papel subsidiario del Estado en sus intervenciones reguladoras y, con ello, el nivel e impacto del gasto público.

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

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

... el carácter fragmentario de las soluciones que se impulsan con los programas netamente económicos --como los programas de estabilización y de ajuste estructural--, la falta de consideraciones sobre la gradualidad del cambio que se propone y la ausencia de elementos de compensación social, para la exageradamente injusta heterogeneidad estructural productiva y de mercados, ha hecho evidente que el necesario cambio económico que se busca, debe darse en el contexto de una reorientación de la sociedad y no sólo de eficiencia económica ...

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

Esa comprensión multidimensional de la crisis y de las soluciones que se ofrecen, es esencial para entender que en muchos países de la Región los esfuerzos por alcanzar los objetivos del desarrollo agrícola y rural están siendo frustrados por una política macroeconómica que penaliza la agricultura en relación con otros sectores y que además, dentro del propio sector, penaliza a los pequeños productores y en general la economía campesina (10), (11) y (12).

Sin embargo, esta comprensión global no es suficiente para actuar a un nivel operativo con miras a enfrentar la crisis, más aún si nos ubicamos en un sector productivo como el agropecuario. Para ello se requiere llegar a niveles más específicos en su caracterización, para así incorporar otro tipo de variables que permitan reconocer las modalidades heterogéneas y fragmentadas de pensamiento y comportamiento de distintos actores que concurren en distintos espacios de la realidad agroeconómica y socio-política en los que se debe necesariamente aprender a valorar la manifestación diferenciada del fenómeno de desarrollo agrícola y rural.

II. LA PERSPECTIVA POLITICO-INSTITUCIONAL: Los conflictos políticos e institucionales y la pérdida de capacidad decisoria del sector agropecuario

Los escenarios que para la Región definen, por un lado, las políticas económicas de los programas de estabilización y ajuste estructural, la tendencia actual hacia la contracción del aparato público, la liberalización y privatización de las economías y, por otro lado, las necesidades reprimidas de la población que afloran como resultante de los procesos políticos de apertura democrática, plantean la necesidad urgente de revisar el papel del Estado en la conducción (13) del desarrollo agrícola y rural.

En efecto el impacto de la crisis en el ámbito político-institucional es de tal magnitud que resultará más que difícil superarla, si no se da una renovación profunda e integral en la capacidad existente en los directivos públicos y en sus asesores para ejercer y concertar con diferentes actores clave (14) la tarea de conducción --de tal forma que logre una efectiva (15) definición, implementación y ajuste de políticas-- requerida para la reactivación y el desarrollo de la agricultura.

Para que la concertación estatal con los grupos representativos de las diversas fuerzas sociales sea efectiva, se requiere que la base de la concertación haya sido previamente negociada al interior del Estado. La tradicional e inefectiva coordinación inter-institucional debe dar paso a nuevas formas de verdadera concertación --mediante la negociación, el logro de acuerdos y el mantenimiento de compromisos-- entre los múltiples actores públicos, y así desarrollar las condiciones necesarias para la concertación, entre éstos y los representantes de las diversas fuerzas sociales. Asimismo también es necesario propiciar un esfuerzo serio de concertación entre esas fuerzas sociales previo o simultáneo a la concertación con el Estado.

Para incidir de manera efectiva sobre esa necesidad de renovación de la capacidad existente para la definición, implementación y ajuste de políticas, es prioritario lograr una reorientación profunda en la forma de pensar y actuar de muchos de los directivos públicos y de sus asesores, principalmente para superar la tradicional perspectiva de infalibilidad estatal- burocrática sobre lo que es el "bien común".

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

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

- i. ignora y soslaya los conflictos institucionales y aquellos que se dan a nivel de líderes políticos del sector agropecuario, y entre ellos y los responsables de otros sectores productivos y de la política macroeconómica (16).

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

Con base en las consideraciones anteriores se sostiene que para renovar la capacidad del sector público agropecuario para ejercer y concertar con diferentes actores clave una efectiva definición, implementación y ajuste de las políticas para la reactivación y desarrollo de la agricultura, es preciso superar la necesidad de una nueva forma de pensar y actuar en los directivos públicos y asesores que se desempeñan en los diferentes ámbitos de conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural (17).

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

En primer lugar hay exigencias inmediatas que imponen a los líderes políticos del sector agropecuario --ver nota 16-- ampliar su campo de acción y buscar una recombinação de fuerzas al interior de un nuevo espacio socio-político --ámbito de conducción-- en el que la situación actual les exige actuar, ya que han venido perdiendo capacidad para la toma de decisiones

que afectan a la agricultura, frente a los organismos y líderes responsables de la definición y manejo de las políticas macroeconómicas --Ministros de Hacienda, Economía, Finanzas y Planificación y Presidentes de Bancos Centrales--.

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

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

En efecto, los analistas, asesores y decisores de la política macroeconómica, preocupados por el restablecimiento y mantenimiento de los equilibrios en los agregados macroeconómicos --fenómeno de la estabilización--, relegan el tratamiento del fenómeno de la reactivación para una etapa posterior. Pero la situación es aún más grave, ya que al no darle la importancia debida al costo social de sus planteamientos, tampoco le prestan atención al fenómeno de la distribución --ver nota 7--.

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

... existe entonces la necesidad de que los responsables de la política macroeconómica aprecien que la actual situación de crisis demanda creatividad y capacidad para encontrar, conjuntamente con los líderes políticos del sector agropecuario, nuevas e ingeniosas fórmulas para compatibilizar los niveles deseados de las variables macroeconómicas con los requerimientos que impone la heterogeneidad estructural de la agricultura ...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* * * * *

Con el propósito de ilustrar lo expuesto, y asimismo de complementarlo, se han seleccionado algunos ejemplos que corroboran la evidencia recogida por el IICA a través de PROPLAN en su labor de estudio, capacitación y apoyo técnico directo a los países. Estos ejemplos se refieren a cuatro ámbitos de conducción --ver nota 17-- del desarrollo agrícola y rural.

Esta consideración de diferentes ámbitos de conducción es importante porque permite comprender que en cada uno de esos ámbitos la tarea de conducción adquiere dinámicas y características diferenciadas en función de las distintas manifestaciones que se dan en los diferentes espacios de la realidad agrícola y rural que se desea transformar --espacio de transformación--. Asimismo la posibilidad de comparar distintos ámbitos de conducción permite reconocer con más claridad la naturaleza variada de las interacciones en que incurren los actores que intervienen en cada uno de esos ámbitos para la definición, implementación y ajuste de políticas --o sea en la tarea de conducción--, y por lo tanto también permite reconocer las diferencias en la naturaleza de los recursos y esfuerzos por movilizar en cada caso.

Los tres ámbitos de conducción seleccionados son: la dirección sectorial, el manejo de programas y proyectos, la administración regional y gestión institucional.

... una ilustración importante, que dentro del ámbito de dirección sectorial complementa la presentación de las limitaciones de la visión y praxis de la conducción que es preciso ir superando, se tiene en el estilo generalizado de planificación que se practica en la región por casi tres décadas ...

Este primer ejemplo es tomado del ámbito de la dirección sectorial, o sea de la tarea de conducción en su nivel más agregado. Este ámbito de conducción está referido al espacio nacional en el que se busca transformar la totalidad del proceso de desarrollo agrícola y rural de un país. Para ello la forma de organización del esfuerzo que apoya esa transformación se le identifica como sector agropecuario. En este contexto el ejemplo trata un aspecto central de esa tarea de conducción, que es la planificación sectorial.

En muchos países de la Región la planificación se identifica con una práctica caracterizada por una concepción normativa y por una excesiva rigidez instrumental e institucional que la desvincula de la tarea de conducción, en especial de la toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste concertado de políticas (18).

La concepción normativa, como característica de la planificación que predomina en la Región, se refiere a la modalidad que enfatiza la proyección de tipo normativo. En ella se plantea cómo "debe ser" la organización y operación de la economía. Se basa en la preparación de extensos documentos a los que se les llama, en forma peyorativa, "planes-libro". Estos planes son contruidos a partir de extensos diagnósticos y orientados por la ideología de los planificadores. Además se sustentan en el supuesto de que predominan las situaciones de consenso social o de poder absoluto de una fuerza social, de la que los planificadores se arrojan su representación; por lo tanto no existen planes alternativos, ni oponentes. Así se asume que los planes serán ejecutados en forma mecánica por la burocracia, que los tomará como órdenes superiores que deben cumplir, y por el resto de fuerzas sociales, que no cuentan con un proyecto político alternativo, ni con planes propios.

En esta visión reducida de la realidad, no se diferencian los distintos ámbitos de acción del sector agropecuario, que en realidad demarcan y exigen esfuerzos distintos para el reconocimiento de problemas y de sus soluciones; tampoco se toma en cuenta que en esos distintos ámbitos actúan diferentes fuerzas sociales que, con diferentes intereses, condicionan la definición y ejecución de políticas.

Dicha práctica reposa en enfoques que no consideran abiertamente que las decisiones y acciones que buscan transformar la realidad son complejas y se dan en situaciones de incertidumbre.

Junto a esto, no se llega a reconocer como condición natural del medio en el que se desenvuelve la planificación, la existencia de conflictos entre las diferentes fuerzas sociales o actores clave, que actuando dentro y fuera del sector agropecuario, y muchas veces desde fuera del país, inciden en su desarrollo. Por lo tanto, se concibe erróneamente que el poder de decisión y de acción es de naturaleza unitaria y no compartido entre todos esos actores.

La práctica de la planificación ciertamente se ha aislado de la dirección política del proceso de cambio y de sus actores clave, limitándose a la preparación de documentos normativos, con una racionalidad formal construida alrededor de "lo que se debería alcanzar", desarticulada de las condiciones reales que dictan "lo factible de alcanzar"; y peor aún, sin considerar los mecanismos necesarios para que durante la ejecución de los planes se vayan construyendo las condiciones que permitan acercarse a lo que se plantea como deseable.

Los críticos de la planificación no reconocen que en realidad se ha hecho evidente la insuficiencia de una modalidad generalizada de planificación: la "planificación normativa", "planificación de escritorio" o "planificación de los planes-libro"; excesivamente preocupada por lo que "debería ser" la sociedad desde la perspectiva del planificador y poco enraizada en el reconocimiento de la complejidad que implica ver la realidad como objeto de transformación y no únicamente como objeto del conocimiento intelectual.

Por otro lado, los planificadores generalmente se aferran a esa modalidad tradicional y con ello pierden efectividad para la autocrítica; por lo tanto también pierden creatividad y la oportunidad para reconocer los esfuerzos que se vienen haciendo en la Región para llegar a una planificación renovada (19) acorde con momento histórico que vive América Latina y el Caribe. Esta actitud da mayores elementos de juicio para que los críticos de la planificación, aprovechando la situación de crisis que vive la Región, y muchas veces por razones ideológicas, planteen la imposibilidad de su práctica y la declaren en crisis; además, aduciendo una falsa dicotomía "planificación-mercado" y una falsa asociación "planificación-estado omnipotente", la declaran también históricamente superada.

Una segunda característica de la experiencia de la planificación en la Región es su rigidez instrumental. La modalidad tradicional de la planificación se identifica con la preparación de diagnósticos, objetivos y metas, estrategias, políticas, programas, proyectos y presupuestos. Esto es ordenado e integrado en planes nacionales y sectoriales que generalmente son de dos tipos: Planes de Mediano Plazo o Planes de Desarrollo y Planes de Corto Plazo o Planes Operativos Anuales.

En general, estos planes son excesivamente cuantitativos y detallados, los cuales aun cuando se sabe que rápidamente quedan desactualizados, no son revisados hasta que vence su periodo de duración. Así se completa el ciclo con la etapa de evaluación y se inicia otro con la preparación del nuevo plan, cuya primera etapa es la elaboración de un nuevo diagnóstico.

De acuerdo con dicha práctica, el esfuerzo de elaborar esos planes ha resultado en una notoria desarticulación entre estos y la toma de decisión real, y entre ellos y la acción. En lugar de que los planes sean instrumentos que guíen la acción transformadora de la realidad, generan escaso interés en los niveles políticos y operativos, aumentando el descrédito de la planificación en general.

La práctica de la planificación, basada en la modalidad tradicional, impide a los planificadores reconocer la necesidad de adaptar su instrumental. Dicha adaptación es necesaria para que el "debe ser" de los planteamientos normativos deje de ser el único elemento a considerar. Estos requieren articularse con el "puede ser", que es definido por la correlación de fuerzas que domina el accionar de los actores clave, para que así por medio de la continua contrastación con la evolución de la realidad, se pueda ir construyendo la viabilidad que requiere determinado proyecto político nacional.

Sin embargo, por lo general sucede lo contrario, el excesivo formalismo y rigidez de la práctica de la planificación ha llevado más bien a que muchos planificadores tomen el camino opuesto. Con una gran miopía, y a veces con ingenuidad política, infructuosamente se agotan buscando sensibilizar a algunos actores clave sobre sus planteamientos, para que los acepten, aduciendo en ellos un carácter científico y técnico, revestido de neutralidad política.

Es así como muchos planificadores dedican grandes esfuerzos a buscar el cambio de actitud de los demás, para que "estén en condiciones" de comprenderlos y aprovechar sus estudios y planes. Dichos planificadores no reconocen la conveniencia de cuestionar sus propios esquemas y buscar nuevas modalidades de acción que les permita una mayor flexibilidad y habilidad para diseñar y operar mecanismos de coordinación y concertación de los actores clave públicos y representantes de diversas fuerzas sociales en los distintos ámbitos del fenómeno agrícola y rural y en sus relaciones con otros sectores.

Una tercera característica de la experiencia de la planificación en la Región que define la modalidad tradicional es su rigidez institucional. La práctica de la planificación se ha centralizado en las oficinas de planificación, las cuales en términos organizativos se han ubicado cercanas a los centros de decisión. Primero se establecieron las oficinas centrales cerca de la Presidencia de la República o como parte de ella, luego se crearon las oficinas sectoriales cerca de los Ministros de cada sector.

Al conjunto de oficinas --central y sectoriales-- se les llama "sistemas de planificación", en los cuales los únicos actores son los profesionales llamados "planificadores" --una crítica a esta concepción se presenta más adelante en la nota 44--. Este nuevo tipo de profesional, que apareció en los últimos 20 años, es el que creó la modalidad de planificación descrita en términos de su concepción, de su instrumental y de la organización institucional para su operación.

Muchas veces, a pesar de la ubicación organizativa de las oficinas de planificación, cercanas a los centros decisorios, su concepción de "normativismo reduccionista" las lleva a actuar con excesiva autosuficiencia, inmersas en la realización de estudios y en la elaboración de planes, disociándose del

proceso político en el que se encuentran inevitablemente insertas. Como consecuencia de ello, los estudios y los planes suelen carecer de oportunidad y viabilidad.

Las frustraciones con la falta de efectividad de la planificación no han llevado a replantear su modalidad o estilo prevaleciente; más bien los planificadores se han aferrado a esa modalidad tradicional y han intentado una modernización de tipo institucional. Para lo cual se han limitado a una revisión de la organización interna de las oficinas de planificación y a realizar ajustes en la misma.

Así, a los departamentos más tradicionales de estudios, de programación o de planes y programas, de evaluación y control de la ejecución y de presupuesto, se le agregaron primero los de proyectos, y más recientemente se crearon los departamentos de políticas o de análisis de políticas, y en algunos casos, se les dio esta denominación a los antiguos departamentos de estudios.

En ese ajuste de la organización de las oficinas de planificación, se aprecia mejor como se mantiene la modalidad tradicional de planificación y lo que su modernización implica. La creación de esas unidades de análisis de políticas al lado de las de planes y programas, evaluación, etc. --como si se tratara de otro campo separado que deben cubrir esas oficinas-- contribuye a que se aprecien mejor las deficiencias de la modalidad tradicional.

Lo anterior refleja que se considera el análisis de políticas como equivalente a investigaciones o estudios económicos. Al no concebir la tarea de análisis en el contexto de la coherencia integral que requieren las políticas, ni del desarrollo de las condiciones para su concertación, se ubica el análisis de políticas como un campo separado del resto, y por lo tanto no se reconoce como la tarea esencial de las oficinas de planificación para cumplir con su razón de ser, el asesoramiento oportuno a la toma de decisiones. Más adelante, en el Capítulo V se presenta una mayor elaboración de este tema.

Esta rigidez y falta de efectividad en la práctica de la planificación, llevó más recientemente, a que en algunos países, la tarea de análisis de políticas se ubique a nivel de responsabilidad burocrática formal, totalmente separada de las oficinas de planificación. Para ejercerla se han creado, con el apoyo de financiamiento externo, grupos ad-hoc llamados "grupos de análisis de políticas agropecuarias" que se han adscrito a los depachos de los Viceministros o Ministros de Agricultura.

Esos grupos se están planteando como esquemas institucionales alternativos, más flexibles, que vienen a reforzar la deficiente capacidad analítica de los ministerios, tan necesaria en el marco de la condicionalidad, en términos de las políticas, que plantean los programas de ajuste estructural.

Pero lejos de ser una solución al problema que significa la reducida capacidad analítica, por la forma como se ha implementado la idea, en especial su inserción institucional y orientación, varios de esos grupos se ven como instrumentos para acabar con la planificación a partir del debilitamiento de

las oficinas sectoriales de planificación. Con ello se contribuye a agravar los conflictos interinstitucionales y se estimula el uso ineficiente de los escasos recursos.

En términos generales, los "grupos de análisis de políticas agropecuarias" como unidades aisladas del resto de la burocracia están corriendo similar suerte que las oficinas de planificación. Al igual que en los comienzos de las oficinas de planificación, aunque basándose en paradigmas de política económica diferentes (20), estos grupos se están convirtiendo en unidades de investigación o estudios económicos.

Las oficinas de planificación generalmente identifican su trabajo más con el largo y mediano plazo, dentro de la modalidad de planificación prevaleciente y le dan bastante importancia a la elaboración de los planes de desarrollo. Por su lado algunos de los nuevos grupos de análisis de políticas se están concentrando en la generación de estudios sobre temas específicos, principalmente referidos a situaciones coyunturales y de corto plazo.

En algunos casos, los grupos de análisis de políticas, por su origen y por su vulnerable inserción institucional, no pueden soportar la fuerte presión a la que están sometidos para que sus esfuerzos se dirijan a justificar decisiones tomadas. No se dan las condiciones para que en ellos se desarrolle la preocupación real por el oportuno asesoramiento y toma de decisiones para la definición concertada de las políticas; mucho menos para que se preocupen por la activación de las acciones (21) que las decisiones tomadas demandan para la transformación de la realidad.

... otra ilustración importante de como la visión y praxis de la conducción del proceso de desarrollo restringe las posibilidades de lograr la reactivación y el desarrollo de la agricultura, y más bien contribuye a la agudización de la crisis, es tomada del ámbito del manejo de programas y proyectos ...

Este segundo ejemplo es tomado del ámbito del manejo de programas y proyectos. Este ámbito de conducción está referido a un espacio de transformación de la realidad más restringido que en el caso anterior, ya que sólo abarca una parte del proceso de desarrollo agrícola y rural. En este caso, la forma de organización del esfuerzo para apoyar esa transformación se identifica como programa o proyecto. Este aspecto de la conducción está directamente vinculado con la implementación de la política sectorial, la inversión y el financiamiento externo.

En este sentido es conveniente notar, que pese a la difícil situación económico-financiera que atraviesan los países de la Región, se encuentran con frecuencia programas y proyectos prioritarios que cuentan con suficiente financiamiento, pero que año a año reportan cifras alarmantes de sub-utilización de fondos.

Esta realidad es altamente preocupante, ya que no solo se afecta el logro de las metas de producción y bienestar rural, y por lo tanto la efectividad de las políticas aprobadas para reactivar y desarrollar la agricultura, sino que por tratarse en buena parte de fondos provenientes de préstamos externos, se hace más crítica la ya difícil situación de endeudamiento de los países. Esto se debe a que los recursos, provenientes de las obligaciones financieras adquiridas, no están logrando los resultados esperados, y por lo tanto, tampoco están teniendo el impacto que se había anticipado al elaborarse y aprobarse los respectivos programas y proyectos.

Los organismos financieros demandan para la entrega de los préstamos, que la coordinación de la ejecución de cada uno de los programas y proyectos importantes recaiga en manos de una "Unidad Ejecutora", especialmente creada para ello. Esta "solución" se justifica con frecuencia porque dichas Unidades se establecen para servir de enlace con el organismo financiero y buscar mayor dinamismo en las acciones. Sin embargo la experiencia muestra que cada una de estas Unidades, para cumplir sus fines trata de evitar, sin éxito, las restricciones que imponen las normas y procedimientos establecidos por la burocracia "tradicional".

Por otra parte, la creación de estas Unidades, al igual que los "grupos de análisis de políticas agropecuarias", viene a agudizar los conflictos interinstitucionales, ya que en sus necesarias relaciones con la burocracia establecida, se producen crecientes dificultades originadas básicamente por dos situaciones. Una corresponde a los conflictos derivados de la discriminación en la aplicación de normas y procedimientos existentes, que con excesivo optimismo se tratan de evitar sin éxito, al insertarse dichas Unidades en ese mismo contexto burocrático rígido, propio para acciones rutinarias y muy estructuradas, mas no para proyectos. Otra es el status especial que se busca dar a esas Unidades, sustrayendo recursos, principalmente humanos, de los mejor calificados de la burocracia establecida.

Este panorama, en el caso del sector agropecuario, se torna aún más grave porque esas nuevas unidades ejecutoras enfrentan limitaciones internas para cumplir con efectividad la tarea directiva que deben asumir los profesionales responsables de las mismas. Estos profesionales, aun cuando se han distinguido en su campo de especialidad dentro de la agricultura, generalmente no fueron formados, ni recibieron entrenamiento para conducir o administrar un programa, un proyecto o una institución. Por lo tanto, dichos profesionales no cuentan con el instrumental apropiado para desarrollar esa tarea con efectividad --ver nota 15--, además, en la mayoría de los programas o proyectos prioritarios del Sector no se prevén acciones de capacitación para subsanar tales limitaciones.

En vista de la evolución que ha tenido la agricultura frente a la crisis planteada, y del cambio descrito anteriormente en la correlación de fuerzas, resulta oportuno reconocer la presencia recurrente de una gama de insuficiencias que en conjunto están contribuyendo a empeorar la situación. Esto porque no sólo dificultan el logro de los resultados previstos en los programas y proyectos, sino que reducen las posibilidades de mejorar la efectividad de la acción institucional. Entre esas insuficiencias se mencionan:

- i. las Unidades Ejecutoras no parecen haber resuelto las restricciones burocráticas mencionadas; por el contrario, han intensificado los conflictos de competencia y recelo frecuentes en la burocracia establecida;
- ii. el manejo de los programas y proyectos (22) se ha enfocado con una visión parcial que destaca más los aspectos internos de las Unidades Ejecutoras que aquellos orientados a la activación de las acciones de transformación previstas en el programa o proyecto.
- iii. las Unidades Ejecutoras por lo general tienen limitaciones, en su capacidad de análisis y asesoramiento, para interpretar la problemática que enfrentan y para generar soluciones oportunas sobre la marcha, lo mismo que para realimentar a los niveles superiores en el proceso de ajuste o adecuación de las políticas e inducir los cambios necesarios en ellas en función de las restricciones y potencialidades que enfrentan;
- iv. los responsables de dichas Unidades Ejecutoras han presentado una marcada preferencia por centralizar las decisiones en el nivel nacional y restringir su acción a los aspectos técnico-agronómicos correspondientes, descuidando el desarrollo de los mecanismos que los relaciona con actores fuera del sector agropecuario --Contraloría, Proveduría, Banco Central, organismos internacionales-- que muchas veces condicionan la ejecución de un programa o proyecto.

Hay otros aspectos que sin ser parte del manejo de programas y proyectos, ya que corresponden a su diseño o preparación, se ha detectado que limitan su efectividad. Entre ellos es oportuno mencionar lo siguiente:

- i. Muchos programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural orientados hacia determinados "beneficiarios", son elaborados sin considerar su participación. Esto contribuye a que no se consideren en ellos el diseño y operación de mecanismos apropiados para que se produzca una efectiva participación de los directamente afectados, ni de otros agentes clave del sector privado en las decisiones que los afectan.
- ii. La preparación o diseño de los programas y proyectos pone mayor énfasis en los aspectos económico-financieros buscando hacerlos atractivos para los bancos. Tiene importancia reconocerlo por dos razones; por un lado, se descuidan aquellos aspectos que tienen que ver con su ejecución, tales como los ajustes institucionales que deben preverse, o el diseño e implantación de mecanismos que articulen órganos y organismos existentes para que realicen una acción concertada; por otro lado, no se considera la necesidad de incorporar en forma explícita, un período para la puesta en marcha del programa/proyecto, el cual, si bien es cierto se cubriría previo a la ejecución propiamente dicha, debería considerarse como un aspecto relevante del manejo de los programas y proyectos.

Finalmente, merece relevancia el que las instituciones vinculadas a la ejecución de la política agropecuaria lamentablemente no valoran y, por lo tanto, no capitalizan las experiencias positivas derivadas del manejo de programas y proyectos, para mejorar sus modalidades de organización y operación y por ende, su efectividad institucional.

Lamentablemente, en la mayoría de los casos, terminados los fondos termina el esfuerzo y mucho de lo logrado se pierde. Por eso es necesario que desde la definición de la política, los programas y proyectos se conciban como instrumentos para su implementación y por lo tanto, se le dé a su acción una proyección más allá del período para el cual se obtienen los fondos especiales que los financian. En este sentido es importante prever la institucionalización de normas, procedimientos e instrumentos desarrollados, así como los cambios de actitud logrados durante la ejecución de los programas y proyectos; además estos podrían ser indicadores de otro objetivo, que desde el diseño o preparación de los programas y proyectos se debería incorporar, el cual está referido al mejoramiento de la efectividad institucional --ver nota 15-- en el campo respectivo. Si esto fuera así, la institucionalización a la que se hace referencia sería otro aspecto relevante del manejo de los programas y proyectos.

... una última ilustración, con mayor tradición en América Latina, sobre las limitaciones de la visión y praxis de la conducción para enfrentar la crisis es tomada del ámbito de la administración regional y gestión institucional ...

Este tercer ejemplo es tomado de los ámbitos de la administración regional y de la gestión institucional. Estos ámbitos de conducción están referidos a espacios de transformación de la realidad para los cuales las formas de organización del esfuerzo para apoyarla son las regiones e instituciones. Esto tiene que ver con los esfuerzos que se están realizando en varios países en términos de implantación de esquemas de regionalización y de desconcentración territorial de la acción del sector, así como de descentralización funcional.

Con estos esfuerzos se busca integrar los diversos servicios a la producción, dada la necesaria compatibilidad de las decisiones sectoriales con las necesidades y potencialidades locales. Las formas de concreción que se han escogido en diversos países de la América Latina incluyen la creación de corporaciones de desarrollo, la puesta en marcha de programas de acción a nivel micro-regional, de programas y proyectos de desarrollo rural integrado, el establecimiento de consejos o comités de desarrollo agropecuario y de direcciones regionales de ministerios de agricultura y de entes autónomos.

Sin embargo, dichos esfuerzos no han logrado los resultados esperados, entre otras razones, debido a que:

- i. Se ha dado un distanciamiento entre la formulación de la política sectorial y su ejecución, sea ésta descentralizada funcionalmente o desconcentrada territorialmente.
- ii. La estructura y ejercicio de autoridad centralizada que prevalece en el sector público agropecuario no ha sido congruente con la intención de dichos esquemas de desconcentración y descentralización, que en su conjunto buscan dinamizar y descongestionar decisiones y acciones institucionales hasta hoy en manos de las sedes ubicadas en las capitales.
- iii. En algunos casos para contrarrestar el tradicional centralismo en las decisiones y el flujo descendente de decisiones de los niveles centrales a los locales, se ha tratado, en forma exagerada, de ir al otro extremo, creyendo que ese flujo de decisiones se debería invertir y que los planteamientos nacionales deberían ser agregados resultantes de los que se hagan en los niveles locales y regionales, sin reconocer que cada uno tiene un papel diferente y que los esfuerzos deben dirigirse a la articulación entre los niveles nacional, regional y local.
- iv. El manejo de las regiones, micro-regiones y corporaciones regionales, se ha caracterizado por una deficiente capacidad directiva para diseñar y operar mecanismos que permitan mejorar la respuesta de las instituciones a las necesidades y potencialidades de los agricultores, así como para lograr la coordinada ejecución de la política sectorial y la resolución de conflictos institucionales generados por la acción desconcentrada del sector. Por el contrario, en muchos casos tales procesos han sido causa de la agudización de los conflictos.
- v. En la búsqueda de formas más viables y novedosas de participación del sector no público que permita mejorar la respuesta de las instituciones, a las necesidades y potencialidades locales, son notorias las soluciones también parciales y de corte paternalista.

* * * * *

... los tres ejemplos ilustran que la visión y la praxis de la conducción --o sea de la definición, implementación y ajuste de políticas-- en diferentes ámbitos son fuentes de agudización de conflictos y caracterizan una forma de pensar y actuar de directivos y técnicos del sector público, así como de algunos investigadores y educadores, que bloquea las posibilidades de enfrentar efectivamente la crisis ...

Se ha visto que la forma de pensar y actuar de directivos y asesores, dificulta sistemáticamente la búsqueda de modalidades nuevas, viables, para la resolución de conflictos y concertación de decisiones y acciones. Por ende se ve bloqueado el desarrollo de nuevos esquemas de conducción que respondan a las necesidades que la actual situación de crisis impone para que la definición, implementación y ajuste de políticas permitan alcanzar la reactivación y desarrollo de la agricultura.

No obstante lo expuesto, la caracterización hecha hasta ahora en este documento no es todavía suficiente para poder diseñar una estrategia operativa que permita enfrentar en forma efectiva la problemática bosquejada. Para ello se requiere hacer una revisión crítica, más sistemática, y desde una perspectiva histórica de la visión y praxis de la conducción, que deleve tanto su sustento conceptual-metodológico como los aspectos operativos de la misma y el contexto económico y socio-político que condicionó su evolución.

Esto está muy ligado al desarrollo --en su concepción y aplicación-- de los campos interdisciplinarios de la planificación y la administración del desarrollo. Sólo así se estará en condiciones de detectar aspectos críticos, que deben ser considerados a la hora de emprender una efectiva tarea de transformación de la visión y capacidad de actuar generalizada en la Región con respecto a la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

III. LA PERSPECTIVA HISTORICA: La evolución a partir de los años 60 de los enfoques y praxis de la planificación y de la administración del desarrollo, su papel en la desarticulación entre asesores, decisores y ejecutores y en la disociación entre formulación y ejecución de políticas (23).

Como se puede concluir de los dos capítulos anteriores, la conducción del proceso de desarrollo no es un tema que sea común analizar en una forma integral. Los tres ejemplos dados en el capítulo precedente, usualmente son tratados por separado, ya que a pesar de ser partes de un solo proceso cuya concreción se da en diferentes ámbitos de acción, desde un punto de vista conceptual, cada uno es abordado en la literatura por disciplinas diferentes. Es más, en algunos casos, la especialización ha llegado a tal extremo que diferentes especialidades son las que se usan dependiendo del ámbito que se trate; en otros casos diferentes escuelas del pensamiento de una misma disciplina entran en competencia. De ahí que un tratamiento conjunto y articulado de los temas tratados en los tres ejemplos pueda parecer, para algunos profesionales, algo extraño e inclusive carente de interés.

Para entender ésto hay que remontarse al desarrollo de las respectivas disciplinas; así encontramos que el deseo de alcanzar la mayor "rigurosidad científica" posible ha llevado a que algunas ramas de las "ciencias sociales" tomen como patrón a las "ciencias naturales". Este esfuerzo de imitación, ha forzado ciertos cortes analíticos de la realidad, y ha llevado, en muchos casos a profundizar ciertas subdivisiones de las disciplinas que, sin desconocer el avance que en algunos casos ello ha reportado, ha hecho olvidar la necesidad de llegar a tener momentos de síntesis, tan necesarios, no sólo dentro de cada disciplina --con lo cual de por sí solo se podría aspirar a explicar fenómenos parciales o aislados--, sino sobre todo a nivel interdisciplinario (24), única forma de poder vislumbrar la complejidad de la realidad que se busca transformar.

Esta situación condiciona la manera de pensar y actuar de diversos profesionales de tal forma, que les impide apreciar la importancia de tomar como punto de partida, para definir un programa de acción, a los diversos actores --individuos y grupos públicos y representativos de diversas fuerzas sociales-- que desempeñan diversos roles en el proceso de desarrollo. Todo lo contrario, lo que en muchos casos sucede, es que los especialistas quedan atrapados en ciertos desarrollos teóricos --que se toman como verdades absolutas-- a los que se llegó con la mayor rigurosidad lógica-formal posible, pero que sólo es comprendida por un número reducido de especialistas, que se ven "obligados" a trabajar en forma aislada sus recomendaciones "técnicas" --ver la notas 3 y 31 que ilustran ésto--, las cuales terminan careciendo, en algunos casos, de viabilidad socio-política, y en otros casos, de viabilidad técnico-económica --ver nota 15--.

Sin embargo como respuesta a esta situación durante los años 50 y 60 se fueron desarrollando dos campos interdisciplinarios que se definieron como los de la "planificación del desarrollo" y la "administración del desarrollo".

Estos campos buscaron hacer una "aplicación libre" de los avances de las disciplinas básicas de las ciencias sociales, en función de las demandas que enfrentaron. Pero lamentablemente, en lugar de avanzar hacia una convergencia de ambas que las acercara a la realidad, lo que han hecho es distanciarse más y caer en el mismo problema que trataron de corregir.

Es a partir de lo anterior que se considera, que para comprender la visión y praxis de la conducción prevaleciente en la Región, resulta indispensable llegar a descubrir las verdaderas causas de los problemas que las caracterizan; éstas están muy ligadas principalmente al desarrollo y aplicación que se dió en los años 60 y 70 a la planificación y administración del desarrollo. De no seguir el camino planteado se corre el riesgo de plantear "soluciones" parciales sustentadas en manifestaciones de apariencia, que lejos de corregir los problemas, lo que consiguen es agravar la situación.

Por eso a riesgo de ser repetitivo en algunos aspectos, por la importancia que tiene el análisis histórico para entender los problemas actuales, a continuación se complementan los planteamientos de los dos capítulos anteriores --que muestran la situación actual desde el punto de vista de diversas modalidades de conducción que se dan en distintos ámbitos de acción-- con un recuento de las dos décadas anteriores --la de los años 60 y 70-- que permita entender lo que acontece en la presente década en los términos enunciados en los capítulos precedentes.

- LOS ENFOQUES Y PRAXIS DE LOS AÑOS 60 -

Si analizamos lo que ocurrió en la década de los 60 en los países de América Latina, se puede apreciar que en su gran mayoría los planificadores estaban vinculados a la "corriente estructuralista" o "desarrollista" del pensamiento económico latinoamericano. Las ideas desarrollistas que esa corriente postulaba, principalmente en lo concerniente a su teoría de los obstáculos estructurales internos, eran coincidentes con los postulados de la Alianza para el Progreso.

Pese a lo anterior, resultó evidente la contradicción en la que los principales líderes políticos entraron entre sí y con sus propios técnicos planificadores. En especial al empezar estos últimos a cuestionar y replantear normativamente la base estructural de muchos de los intereses establecidos, que le daban sustento político a sus gobiernos. Así, se originó una disociación en el interior del proceso político, y entre éste y la acción de los planificadores.

Se puede afirmar por una parte, que los políticos no se preocuparon por intentar nuevas formas de concertación que les permitiera lograr acuerdos y compromisos básicos, entre ellos y otros actores clave, para poder contar con proyectos políticos nacionales viables. Mientras que por otra parte, los planificadores de la década de los años 60 concibieron su papel como agentes de cambio social, sin prestar atención a los intereses o motivaciones de

los grupos que controlaban el proceso de toma de decisiones, restándole de esta forma, importancia a la viabilidad política de su acción y, por ende, a la modalidad de planificación normativa que se propugnaba.

Por su lado los planificadores hicieron un esfuerzo significativo de orden metodológico, recurriendo fundamentalmente a elementos de teoría económica pero sin considerar, en la medida necesaria, el efecto de las propuestas económicas en términos sociales y políticos, ignorando las situaciones de conflicto social y poder compartido que sus recomendaciones debían enfrentar para ser llevadas a la práctica. Además, el esfuerzo en el campo del análisis de políticas no se percibió como algo que requería ser complementado con otro similar en lo relativo a una tarea explícita y agresiva de asesoramiento para la toma de decisiones, que permitiera articular en forma real y sistemática a planificadores y políticos con poder de decisión.

De esta forma, se partió del falso supuesto de que había una relación jerárquica descendente entre tres instancias clave: la previsión --entendida únicamente como el resultado de la tarea de análisis a cargo de los planificadores--, la intención --concretada en la toma de decisión a cargo de los decisores que aprobaban los planes-- y la acción. Esta última se supuso que se daría automáticamente, sin darle la importancia debida a la viabilidad política de las propuestas, ni a la inercia de la burocracia --o resistencias de los ejecutores-- que se supuso actuaría en forma mecanicista en la ejecución de planes recibidos desde "arriba". En resumen, lo planificado no se ejecutaba.

Paralelamente al interés por la planificación económica, se desarrolló un movimiento orientado a la "reforma administrativa", el cual tuvo como idea central el convertir el aparato público en un ente capaz de responder a las necesidades de la nueva política de desarrollo. Sin embargo, ese esfuerzo se caracterizó por la transferencia mecanicista de prácticas administrativas de países industrializados, que en gran medida reflejaban una combinación de corrientes que se agruparon bajo la denominación de "administración científica", que estaba basada en la teoría burocrática en el espíritu de Max Weber, la gerencia científica de Frederick Taylor y la gerencia administrativa de Henry Fayol (25).

Estas doctrinas desde una perspectiva microanalítica enfatizaron la racionalidad y eficiencia interna de las instituciones. Así, al igual que los esfuerzos por institucionalizar la planificación, el mejoramiento de la "capacidad administrativa" del sector público, también se fundamentó en la separación entre la formulación de políticas y su ejecución. La burocracia pública se consideró solamente como instrumental, responsable legalmente por la ejecución eficiente de políticas, las cuales eran definidas por la autoridad política. De esta forma, al no percibirse la acción del Estado con una visión integral, se vio agravada la separación ya no sólo entre planificadores y políticos, sino también entre los planificadores y los ejecutores.

Al limitar la atención en la implantación de métodos que permitieran un mayor grado de eficiencia, especialmente en las áreas de servicios auxiliares, no se cuestionó en esta etapa si el aparato público estaba o no estructural y funcionalmente apto para responder a las exigencias de un proceso planificado de desarrollo. En este sentido se puede afirmar que los mecanismos de cambio implantados fueron más adecuados para el mejoramiento de sistemas administrativos ya establecidos, que para desarrollar sistemas capaces de dar respuesta a la problemática propia de una situación de subdesarrollo.

- LOS ENFOQUES Y PRAXIS DE LA PRIMERA MITAD DE LOS AÑOS 70 -

Durante la década de los años 70 y ante fuertes presiones de tipo económico y social, se enfatiza en Latinoamérica el cuestionamiento de los resultados obtenidos por la implantación de modelos que propugnaban, principalmente, el crecimiento económico basado en el dinamismo del comercio exterior a partir de nuevos centros de demanda internacional, como base para el desarrollo económico-social.

Este cuestionamiento, que en el campo ideológico es resultado de la insatisfacción con la corriente estructuralista, a su vez coincide con el desarrollo de la "corriente histórico-estructural", primero en su vertiente basada en la teoría de la dependencia y, más recientemente, con sus esquemas de análisis centrados en los procesos internos de acumulación (26). Esto se tradujo, para el caso del sector agropecuario, en privilegiar aspectos como el impacto de la acelerada penetración de las relaciones capitalistas de producción en la agudización de la heterogeneidad estructural del proceso productivo agropecuario. Así, se diferencia el desarrollo de las fuerzas productivas en términos de diversos tipos de agricultura empresarial y de agricultura campesina, tomados como categorías de análisis que vienen a ocupar el lugar que tenían las referidas a la concentración en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra, en términos de la vieja dicotomía latifundio/minifundio.

Sin embargo, este cambio de enfoque en el trabajo de los planificadores también se dio disociado del proceso político donde radica el poder de decisión; en esta forma se agudiza la pérdida de espacio político-institucional de las oficinas y especialistas en planificación. En este contexto y en un esfuerzo por retomar ese espacio perdido, se llegó a concluir que los esfuerzos debían dirigirse a la búsqueda de "salidas pragmático-operativas".

Es de esta manera como en el campo de la planificación el desconcierto de algunos grupos da lugar a la llamada "proyectitis", que enfatiza la preparación indiscriminada de proyectos. Esto se justifica en que los planes no se ejecutan porque no habían "proyectos bancables" bien elaborados. Pero este esfuerzo no se plantea como parte de un proceso articulado de inversión que implemente las estrategias de desarrollo, sino que se limita a la generación de proyectos aislados cuya característica fundamental es que sean "bancables". Así, con el apoyo de algunos organismos financieros, se inicia un nuevo campo de especialización que luego cobra vida propia; primero como "preparación y evaluación de proyectos" y más tarde se amplía y se aísla aún más con el planteamiento del "ciclo de proyectos" (27).

Otros esfuerzos se dirigieron al desarrollo de planes de corto plazo y programas anuales. Posteriormente se destacaron los esfuerzos por integrar los planes de corto plazo con la programación presupuestaria y así se llegó a los planes operativos.

Lamentablemente, los ajustes que se hacen a la planificación, se dan principalmente en el plano instrumental y formal. No hay un reconocimiento de las limitaciones de la modalidad de planificación tradicional, y por lo tanto no hay una incorporación explícita de las condiciones de conflicto social y poder compartido que caracterizan a todo proceso de transformación de la realidad.

Simultáneamente, vienen a acentuar esta nueva disociación entre planificación de largo y corto plazo, las demandas que confrontan los centros de decisión en algunos países, debido a la necesidad que tienen sus gobiernos de obtener mayor estabilidad en el proceso político. Ello hace que estos recurran a la capacidad técnica desarrollada en las unidades de planificación para que adopten un papel más dinámico en la asesoría sobre situaciones coyunturales. Esta tónica, lleva a popularizar el "enfoque de problemas" en la planificación. Sin embargo, por las razones indicadas en el párrafo anterior, los esfuerzos se limitan a los aspectos formal-instrumentales y esta nueva oportunidad no es aprovechada por las unidades de planificación para retomar el espacio político-institucional perdido.

En la década de los años 70 encontramos a los planificadores con preocupaciones diferentes a los planificadores de los años 60, pero sin haber resuelto los mismos problemas básicos de viabilidad política y además, sin realizar esfuerzos significativos por replantear el modelo tradicional de planificación normativa. Este estado de cosas contribuyó a mantener la disociación entre planificadores y políticos, y el divorcio ideológico real que se daba entre ambos llevó a que la "política que se planificó" no se ejecutara. Las "salidas pragmático-operativas" no significaron un esfuerzo serio dirigido a resolver el conflicto de fondo. Ello requería cambiar la modalidad tradicional de planificar por una que, a partir del reconocimiento de la heterogeneidad estructural de los procesos productivos y de intercambio, identificara e implantara estrategias de interacción social con formas de intervención realistas en el espacio socio-político-institucional respectivo.

Paralelamente, se continuaron los esfuerzos por profundizar la reforma de la Administración Pública siguiendo los mismos lineamientos que se consideraron válidos en la década anterior. Dichos esfuerzos no fueron ajenos a la preocupación por operativizar los planes por medio de proyectos; así adquirieron fuerza las corrientes que enfatizaron el mejoramiento de la administración o manejo de proyectos dentro del enfoque del "ciclo de proyectos" y la descentralización administrativa, como medios adecuados para concretar una ejecución eficiente de las acciones previstas.

Esos nuevos planteamientos pusieron de manifiesto las limitaciones en las estructuras organizativas del sector público para afrontar la dinámica exigida por la conducción del proceso de desarrollo. Sin embargo, las respuestas generadas giraron en gran medida alrededor de la creación de organismos *ad-hoc*, como las mencionadas "unidades ejecutoras" para proyectos con financiamiento externo, con las insuficiencias resumidas en el capítulo anterior, y la proliferación de entes descentralizados, con el consiguiente sacrificio en la coordinación y en el deseable crecimiento orgánico del sector público. De esta forma, el cambio en el papel del Estado que exigía la estrategia de desarrollo, no se acompañó con la adecuación en su estructura organizativa, ni con una forma nueva de actuar.

- LOS ENFOQUES Y PRAXIS DE LA SEGUNDA MITAD DE LOS AÑOS 70 -

La última parte de la década de los años 70 se vio afectada por diversos fenómenos de orden internacional, principalmente el alza de los precios del petróleo, el aumento notable en la oferta internacional de recursos financieros, la aceleración de la inflación mundial y la posterior subida en las tasas de interés. En este contexto, los esquemas neoliberales tomaron vigencia preponderante; así se apreció el surgimiento en varios países de esfuerzos de grupos dentro y fuera de los gobiernos para lograr una reducción drástica del papel del Estado. Se privilegió a los sectores financieros sobre los productivos, y se dio una gran apertura de la economía al exterior.

Los planteamientos anteriores llevaron a minimizar el papel de las oficinas de planificación, debido a que ellas no tuvieron la capacidad de respuesta necesaria para actuar en el contexto de estos nuevos esquemas. No pudieron asesorar en el diseño de políticas económicas que correspondieran a la heterogeneidad estructural y a la necesidad de vincular el corto con el largo plazo; ello profundizó aún más la llamada "crisis de la planificación". Se creyó que otra "solución" sería relevar a las oficinas de planificación de su tarea de análisis, para lo cual se crearon como unidades *ad-hoc*, extrañas a la burocracia, los "grupos de análisis de políticas agropecuarias", ya mencionados. Estas unidades, en lugar de ayudar a solucionar los problemas, contribuyeron a agudizar los conflictos interinstitucionales.

Mientras tanto, los procesos de reforma administrativa se vieron enriquecidos en la segunda mitad de la década de los años 70. En efecto, reconocieron las limitaciones de sus enfoques y de esa perspectiva microanalítica, que enfatizó la racionalidad y eficiencia interna de las instituciones, pasaron a enfatizar una perspectiva macroanalítica, que se caracterizó por diversos esfuerzos encaminados a la implantación de esquemas político-administrativos de regionalización y sectorialización, buscando sistematizar el desordenado crecimiento del aparato estatal (28).

Pero esos esfuerzos, tan importantes para un sector productivo como el agropecuario, por la concreción espacial de su acción, debido a la dispersión geográfica de las unidades productivas agropecuarias, no llegaron a enfrentar en forma efectiva los conflictos sociales, políticos e interinstitucionales prevaletentes.

Dichos conflictos, agravados en parte por las manifestaciones más recientes de la crisis que vive América Latina y el Caribe y por la consecuente mayor subordinación del sector agropecuario a las decisiones de sectores responsables de la política macroeconómica, llegaron a agudizar la desarticulación en diferentes niveles --nacional, regional y local-- entre los servicios de apoyo al productor. Esto llevó la descoordinación en las acciones a tal extremo que se configuró lo que bien puede calificarse como una "crisis administrativa" del aparato estatal.

* * * * *

- LAS CONCLUSIONES CENTRALES -

La revisión hecha en este capítulo nos permite complementar los planteamientos de los dos primeros capítulos y concluir que para enfrentar el problema que representa la visión y la práctica que ha predominado en la conducción del proceso de desarrollo del sector, considerando el complejo contexto en el que está inserto, es necesario reconocer y precisar las limitaciones que deben remontarse.

La experiencia de PROPLAN destaca que las limitaciones que han incidido negativamente devienen de dos situaciones interrelacionadas. Una es que la praxis de la formulación y ejecución de la política agropecuaria ha manifestado una creciente disociación que se ha caracterizado por:

- i. el arraigado individualismo de los líderes políticos del sector agropecuario y su renuencia a la coordinación entre ellos, y con los de otros sectores y los responsables de la política macroeconómica; así se generó una importante desarticulación en los procesos propiamente de decisión superior que se refleja en otra desarticulación tan importante, como es la que se da al tratar de concretar esas decisiones en acciones específicas;
- ii. la falta de coherencia entre el trabajo de los analistas y las intenciones de los políticos es otra característica de esa disociación; ya que los primeros no se proyectaron más allá de su tarea de análisis, por medio de un asesoramiento deliberado, oportuno y comprometido a la toma de decisiones para la definición y ajuste concertado de políticas a cargo de los segundos, que son los que tienen el poder real de decisión; y

- iii. la falta de coherencia entre el trabajo de los analistas y el trabajo de los ejecutores, también caracteriza la mencionada disociación; ya que los primeros no vieron la importancia de apoyar, por medio de un asesoramiento deliberado, oportuno y comprometido, la implementación de políticas, pero sobre todo en la activación de la acción transformadora --ver nota 21--; asimismo los segundos no apoyaron la labor de análisis de los primeros, con lo cual hubiera habido una base sólida para esa articulación tan fundamental entre decisiones y acciones.

La segunda situación es que esta misma praxis de la formulación y ejecución de la política agropecuaria ha estado sustentada en un enfoque que presenta limitaciones para servir como marco normativo y operativo apropiado ante las naturales condiciones de conflicto y poder compartido que caracterizan el sector agropecuario. La evidencia acumulada mediante la tarea de cooperación con los países señala que este enfoque presenta limitaciones para:

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

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

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

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

Las "consideraciones adelantadas en estos tres primeros capítulos han permitido bosquejar, desde diversos ángulos, la problemática de la conducción del desarrollo y así penetrar a la esencia de lo que puede considerarse como un obstáculo esencial para la reactivación y desarrollo de las agriculturas de la Región. Dichas consideraciones han servido de punto de partida para replantear la tarea de conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural prevaleciente en la Región y el papel del Estado en ella, y así sentar las bases para enfrentar en forma efectiva la problemática bosquejada. Esto es materia de los dos capítulos siguientes.

IV. BASES PARA REPLANTEAR LA TAREA DE CONDUCCION: Características del papel que debe asumir el Estado y la tarea de conducción en el contexto de la crisis actual.

- ANTECEDENTES -

Tal como se indicó en los capítulos anteriores, el IICA por medio de PROPLAN ha acumulado importante evidencia para afirmar que entre las causas principales que han limitado el desarrollo agrícola y rural ha estado la interpretación restringida y fragmentaria que tienen muchos técnicos y directivos del sector agropecuario, así como aquellos de sectores afines y responsables de la política macro-económica, sobre las características de la tarea de conducción y sobre el papel que tanto ellos como los agricultores, campesinos y otras fuerzas sociales deben cumplir en su desempeño.

A esta conclusión se ha llegado mediante una intensa actividad de análisis y síntesis realizada con la participación de directivos, técnicos, agricultores y campesinos --ver presentación del documento-- sobre los resultados obtenidos en América Latina y el Caribe en tres vertientes de experiencias y conocimientos.

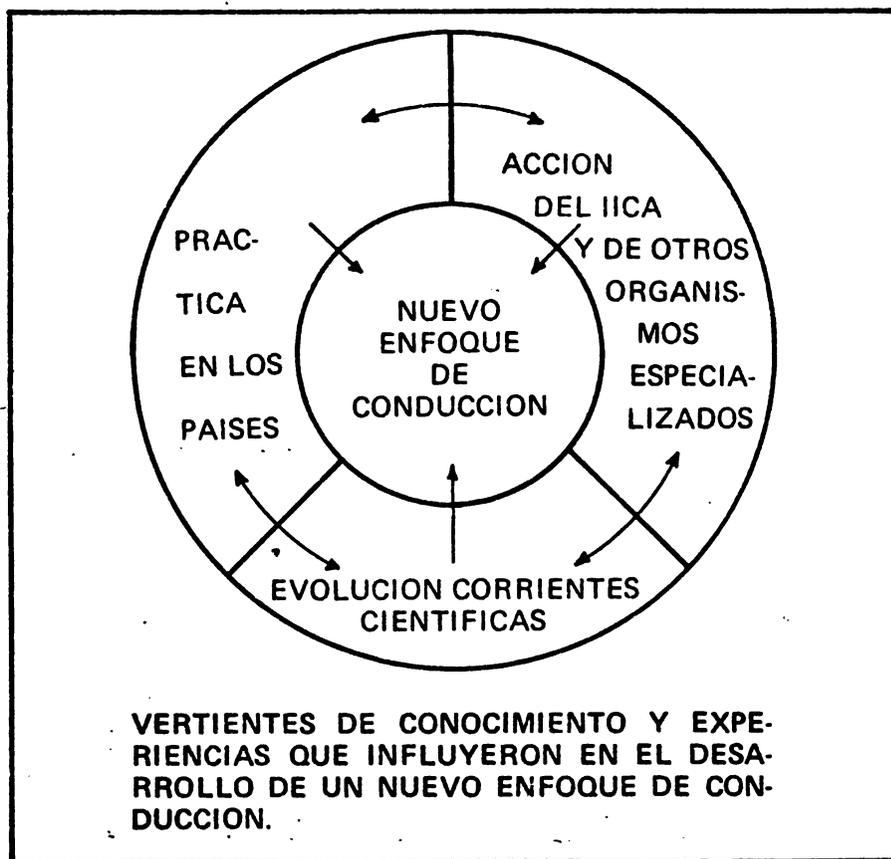
Estas vertientes corresponden a los siguientes aspectos:

- i. La práctica de la tarea de conducción en los países.
- ii. La acción de cooperación técnica del IICA y otros organismos especializados.
- iii. Los desarrollos de las corrientes científicas pertinentes.

En cuanto a la práctica de la tarea de conducción en los países, se han venido revisando en forma sistemática durante los últimos nueve años, situaciones específicas sobre cómo se da la planificación y administración de la política agropecuaria, tomando en consideración su relación con sectores afines y con la política macroeconómica. Esta investigación ha abarcado casos específicos de formulación y ejecución de planes y políticas sectoriales y regionales, así como programas y proyectos de desarrollo en 24 países de América Latina y el Caribe.

Asociado a lo anterior, se han revisado y analizado modalidades y experiencias de cooperación técnica del IICA y de otros organismos especializados dedicados a la educación, investigación y cooperación técnica en el campo de la planificación y administración de acciones para el desarrollo agrícola y rural. Esta actividad ha constituido el mayor esfuerzo dentro de la segunda vertiente de conocimiento y experiencias, la Red Hemisférica de Difusión e Intercambio desarrollada por PROPLAN --ver presentación del documento-- ha jugado un papel importantísimo en este campo.

La tercera vertiente ha implicado la revisión de aspectos esenciales de la evolución de diferentes corrientes científicas, que en las últimas décadas han ido conformando y actualizando diversos cuerpos de conocimientos particulares dentro de las ciencias sociales. En un inicio este trabajo se circunscribió a los campos de la planificación y administración para el desarrollo, como dos campos integradores de otras disciplinas básicas de las ciencias sociales; sin embargo, las limitaciones de estas --discutidas en el capítulo anterior-- llevaron a concluir que, cuando más, no han rebasado los límites de la pluridisciplinariedad --ver nota 24--. Esta situación llevó al estudio de otros desarrollos un tanto dispersos de diversas ramas de las ciencias sociales, que tienen en común el haber estado orientadas a la interdisciplinariedad metodológica (29).



- EL PAPEL DEL ESTADO Y LA TAREA DE CONDUCCION -

Es de trascendental importancia entender el avance que se está logrando cuando los países de la Región reconocen que la superación de la crisis económico-financiera y de los conflictos sociales, políticos e institucionales predominantes, les plantea el reto de tener que conciliar las políticas de estabilización, reactivación y desarrollo de sus economías.

Esto se ha discutido en varios foros internacionales (30) y se ha llegado a la conclusión de que a pesar de su urgencia, no se está frente a una tarea fácil, ya que se requiere abandonar algunos paradigmas de política económica que en su forma pura se han popularizado en la última década y cuyas recomendaciones para la acción se han aplicado como si se tratara de fórmulas universales para cualquier situación.

Sin embargo, con base en lo tratado en los tres capítulos anteriores, tomando en cuenta los pronunciamientos de los representantes de los gobiernos de la Región en foros internacionales, y considerando las frustraciones más recientes con los intentos por lograr el ajuste estructural expansivo de las economías, se pueden visualizar como desafíos fundamentales dos aspectos que deben caracterizar el papel del Estado (31) para enfrentar la tarea de conducción que la reactivación y desarrollo demandan:

- i. Recobrar la autonomía de cada país en la definición, implementación y ajuste de sus políticas --o sea de su tarea de conducción-- para la reactivación y desarrollo de la agricultura; para lo cual se requiere que el Estado asuma un papel decididamente más activo en términos de su efectividad --ver nota 15-- en el desempeño de la tarea de conducción de dicho proceso de reactivación y desarrollo.
- ii. Sustentar ese papel más activo del Estado en el diálogo social con las diferentes fuerzas sociales; para lo cual el Estado debe asegurar un espacio para el encuentro y concertación --entendida ésta como negociación, logro de acuerdos y mantenimiento de compromisos-- entre actores clave representantes de todos los intereses nacionales, de tal forma de lograr la participación progresiva de esos diversos intereses en los niveles local, regional y nacional del gobierno.

Esta situación plantea la urgente necesidad de contar con un nuevo enfoque de conducción. Este enfoque debe basarse en:

- i. la articulación de los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas que se requieren para transformar la realidad; lo cual además exige que, en ese contexto, se replanteen las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones, que le dan sustento a dichos procesos; y
- ii. la articulación de expectativas e intereses públicos y de diversas fuerzas sociales para lograr la definición, implementación y ajuste concertado de las políticas para la reactivación y el desarrollo de la agricultura.

Esto corresponde al pleno reconocimiento de las condiciones existentes de conflicto y poder compartido en el que se da la tarea de conducción del desarrollo. Además, este nuevo enfoque debe tener, al mismo tiempo, la suficiente flexibilidad para que pueda aplicarse bajo diferentes estilos (32) de dirección política existentes en la Región.

- POSTULADOS ESTRATEGICOS -

Teniendo en cuenta lo anterior, para superar las limitaciones del enfoque de conducción que ha sustentado por tanto tiempo la praxis de la definición, implementación y ajuste de la política para el desarrollo agrícola y rural --caracterizada por múltiples disociaciones entre líderes políticos, analistas/asesores y ejecutores y entre sectores públicos y no-públicos--, es vital partir del reconocimiento, en forma explícita, de los siguientes postulados estratégicos:

- i. que tanto los aspectos técnico-económicos como los socio-políticos, ambos pertinentes a la tarea de conducción del desarrollo agrícola y rural, son realmente decisivos para la reactivación y desarrollo de la agricultura;
- ii. que entre los actores clave del proceso de desarrollo agrícola y rural hay normalmente desacuerdo sobre resultados deseados y medios para lograrlos, ya que existe conflicto de intereses, y el poder real de decisión y de llevarla a la práctica aparece compartido entre esos diversos actores, públicos y privados, dentro y fuera del sector agropecuario;
- iii. que la definición y el logro de los objetivos de desarrollo agrícola y rural demanda estrategias de interacción social para la articulación de los esfuerzos del sector público hacia su propio interior --más allá de lo estrictamente agropecuario-- y de este con los grupos representativos de las diversas fuerzas sociales;
- iv. que la tarea de análisis de políticas está inserta en un proceso socio-político y por lo tanto debe incorporar y articular tanto "categorías analíticas de eficiencia técnico-económica" como "categorías analíticas de eficacia socio-política", para que con esa base pueda valorar los puntos de vista de los responsables de la política macroeconómica, de los líderes políticos del sector agropecuario y sectores afines, así como de los representantes de diversas fuerzas sociales y profesionales analistas de la realidad agro-económica y socio-política;
- v. que sin el ejercicio de una tarea permanente y deliberada de asesoramiento oportuno y convincente a los decisores para la definición, implementación y ajuste de políticas, la planificación y más específicamente la tarea de análisis de políticas, se convierte en un ejercicio académico;

- vi. que la relación entre las decisiones que se toman y las acciones que las concretan no debe considerarse automática, de tipo mecanicista, ni unidireccional, sino que es necesario una tarea explícita de activación de esas acciones, así como de posterior revisión y adecuación de las decisiones, para que la transformación de las decisiones en acciones lleve a los resultados deseados;
- vii. que sin una revisión profunda y readecuación integral de la capacidad existente --forma de pensar y actuar-- para realizar las tareas de análisis, de asesoramiento y de toma de decisión para la definición, implementación y ajuste concertado de las políticas, resultará más que difícil superar los efectos y causas de la crisis para alcanzar la reactivación y desarrollo de la agricultura.

V. LA CONDUCCION EFECTIVA DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL: Un nuevo enfoque y guía para la acción bajo condiciones de conflicto social y poder compartido

A partir de los planteamientos del capítulo anterior, la visión integral de la tarea de conducción que el IICA, por medio de PROPLAN, viene impulsando para alcanzar la efectividad --ver nota 15-- que la actual situación de crisis demanda, cuestiona la praxis analizada al postular que:

- los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas deben articularse como un solo proceso continuo;
- este proceso, además de esa característica de unidad/continuidad, debe también caracterizarse por su coherencia integral, lo cual significa coherencia entre políticas --macroeconómica, sectoriales globales y específicas y regionales--, así como coherencia de ellas con un proyecto político nacional y con la evolución de la realidad que dicho proyecto busca transformar;
- para que ese proceso genere y concrete políticas con viabilidad técnico-económica y socio-política, debe basarse en mecanismos que hagan posible la concertación entre el Estado y las diferentes fuerzas sociales, de tal forma que se asegure, por un lado, la selectividad y discrecionalidad de las políticas en función de la heterogeneidad estructural de las economías, y por otro lado se asegure la continuidad y coherencia entre decisiones y acciones;
- para ello ese proceso debe también considerar la efectiva asignación de recursos y responsabilidades, así como la movilización continua e intencionada de los esfuerzos y recursos asignados, para activar las acciones consideradas en dichas políticas, de tal forma de alcanzar niveles mejorados de producción y bienestar rural, tanto nacional como regional y local; y
- como resultado de la ejecución de las políticas, dicho proceso debe permitir su adecuación permanente, con base en el aprendizaje de la evolución de la realidad, de tal forma que las políticas a su vez construyan y mantengan su propia viabilidad.

Para una presentación abreviada de la visión integral de la conducción, es necesario empezar con una definición global e integradora de la conducción efectiva y lo que ella significa en el momento actual que vive la Región.

La CONDUCCION EFECTIVA del proceso de desarrollo es entendida como la realización articulada y oportuna de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la continua e intencionada definición, implementación y ajuste o adecuación concertada de políticas coherentes que permiten orientar, activar y adecuar la acción transformadora en un espacio específico de la realidad agro-económica y socio-política en función de un proyecto político nacional.

En este sentido, el concepto de conducción efectiva comprende las decisiones que se toman en forma coherente y las acciones que se emprenden con oportunidad para movilizar en forma continua e intencionada los esfuerzos y recursos requeridos para la transformación de la realidad en el sentido deseado.

Un aspecto fundamental del enfoque que aquí se propone es que la movilización de esfuerzos y recursos a que se hace referencia está caracterizada por la concertación --entendida ésta como negociación, logro de acuerdos y mantenimiento de compromisos-- sobre decisiones y acciones entre el Estado y los grupos representativos de las diversas fuerzas sociales, o sea entre los actores clave del proceso de desarrollo que se concreta en diferentes espacios de transformación.

El enfoque de conducción efectiva parte del reconocimiento de que la heterogeneidad estructural que caracteriza los procesos productivos y de intercambio referidos a la agricultura, plantea la existencia de conflictos de intereses entre las diferentes fuerzas sociales y con el Estado, y hace evidente que el poder real de decisión y de llevar a la práctica esas decisiones aparece compartido.

Como se analizó en los primeros capítulos, los conflictos no sólo se dan entre las diferentes fuerzas sociales y de ellas con el Estado, sino que también se dan entre instituciones públicas. Por ejemplo, con la agudización de la crisis, estas situaciones de conflicto últimamente se han hecho evidentes entre los responsables de la política macroeconómica y la política agrícola y rural.

El carácter globalista de las medidas que plantean los paradigmas monetaristas o neoliberales que inspiran los programas de estabilización y en gran parte los mismos programas de ajuste estructural, subestima las necesidades y restricciones que imponen la heterogeneidad estructural que caracteriza la agricultura de la Región. Asimismo, como ya se indicó en el segundo y tercer capítulo, estos conflictos también se dan al interior del sector público agropecuario, entre los responsables de la política global sectorial y los que tienen a su cargo la implementación de esa política en los ámbitos de conducción sectorial, institucional y regional.

De ahí que se planteó en el capítulo segundo, la necesidad de construir la base de concertación por medio de una negociación al interior del Estado, así como entre las diversas fuerzas sociales.

Por lo tanto, el enfoque de conducción efectiva propone un esfuerzo deliberado de los responsables de la tarea de conducción en las instituciones públicas y de los líderes de las diferentes fuerzas sociales, para realizar un activo, amplio y permanente diálogo social que permita la resolución de conflictos, el logro de acuerdos y el mantenimiento de los compromisos a los que se llegue entre esos actores clave estratégicamente identificados para cada uno de los ámbitos de conducción.

Sólo así se podrá llegar a la definición, implementación y ajuste concertado de políticas necesarias para concretar en un espacio específico de la realidad agroeconómica y socio-política las transformaciones que determinado proyecto político nacional demande para la reactivación y desarrollo de la agricultura. Indudablemente que esto, a su vez, impone nuevas demandas en el contenido y forma de realizar las tareas esenciales de la conducción --o sea en el análisis, asesoramiento y toma de decisiones--, a lo cual se hará referencia más adelante.

Con esa base, y teniendo presente que en este documento se resumen los avances con respecto al enfoque de conducción efectiva que está desarrollando el IICA por medio de PROPLAN, se procede luego a presentar dicho enfoque en términos, primero, de identificar el punto de partida para una conducción --el ámbito de conducción y su relación con el espacio de transformación y las formas de organización--, para luego entrar al contenido mismo de la tarea de conducción, ello nos lleva a su estructura normativa --funciones de conducción--, su estructura básica operativa --los mecanismos de conducción para el ejercicio de las funciones-- y terminar con la identificación de los sistemas institucionales, que dentro de este enfoque, tienen a su cargo la tarea de conducción.

Sin embargo, antes de iniciar el camino indicado, hemos considerado necesario, a manera de introducción, tender un puente desde el enfoque de conducción efectiva hasta el enfoque que todavía prevalece en la Región, y a su relación con la modalidad tradicional de planificación que se inserta en ese contexto y que se practica en la Región por más de tres décadas. Esto permitirá apreciar mejor los cambios que se están planteando e introducir algunos aspectos conceptuales mínimos que contribuyan a una mejor comprensión del enfoque, y a sentar las bases para repensar la modalidad tradicional de planificación.

- LA CONDUCCION EFECTIVA Y SUS IMPLICACIONES PARA UNA NUEVA MODALIDAD DE PLANIFICACION -

En el enfoque de conducción efectiva, el énfasis principal deja de ser la racionalización de decisiones despreocupada de la realización de acciones, como lo es en la visión y praxis de la conducción prevaleciente en la Región. Igualmente es importante reconocer que en el fondo la modalidad tradicional de la planificación, con su perspectiva "normativista reduccionista", centrada en lo que "debería ser" la organización y funcionamiento de la economía, también tiene como categoría central "la decisión" como concreción de intenciones.

El enfoque que aquí se plantea más bien privilegia lo factible, lo que "puede ser", lo viable, desde un punto de vista no solo técnico-económico sino fundamentalmente socio-político. Ello lo hace a partir de una categoría central diferente: la UNIDAD DIALECTICA DECISION-ACCION (33). O sea, que se reconoce que las decisiones no son más que intenciones, las cuales no se convierten automáticamente, y en forma aislada, en acciones; se reconoce que

no hay una asociación mecánica, unidireccional de tipo causa-efecto entre decisiones y acciones, como suponen la visión y praxis de la conducción prevaleciente, así como la modalidad tradicional de planificación que se inserta en ese contexto.

La unidad dialéctica decisión-acción llega a ser posible a partir del reconocimiento explícito que se hace en el sentido de que la realidad misma debe ser el objeto de transformación que nos ocupa, objeto en torno al cual se decide y se actúa dentro de un proceso que sin duda modifica esa realidad, a la vez que también modifica a los actores involucrados en la tarea de transformación de esa realidad --y por lo tanto a los involucrados en la tarea de conducir esa transformación--, en términos de sus propios enfoques conceptuales y habilidad o capacidad analítica.

Es conveniente notar la relación de lo que aquí se plantea con el concepto de planificación tradicional, y con la visión y praxis de la conducción prevaleciente en la Región, aspectos que fueron discutidos en el Capítulo II de este documento. Así se puede indicar, a manera de síntesis, que con el enfoque de conducción efectiva se plantean las bases para repensar la modalidad tradicional de planificación, ubicándola en un contexto más amplio, como herramienta para apoyar en la conducción del proceso de transformación de la realidad.

Ello demanda una planificación renovada --en los términos presentados en la nota 19, con todas las implicaciones que allí se discuten y que se retoman y amplían en la nota 44--, esta nueva modalidad plantea que sea concertada, participativa, y comprometida con la acción, por lo tanto demanda creatividad y flexibilidad para dar respuesta a hechos imprevistos; pero además estos requisitos imponen también la necesidad de una ejecución renovada, concertada, participativa, flexible y comprometida con el fin, propósito y productos --o sea con un conjunto de objetivos o resultados deseados-- concertados en el ejercicio de la planificación.

De acuerdo con esto, el enfoque de conducción efectiva plantea la redefinición e integración de los procesos de planificación y de ejecución hasta ahora disociados, en un solo proceso que llamamos de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y rural.

Esto significa un replanteamiento total de la modalidad tradicional de planificación y de la visión y praxis de la conducción prevaleciente en la Región en la cual la planificación se inserta. Para hacer efectiva esa transformación profunda, se requiere caracterizarla en tres niveles: el teórico, el operativo y el de los resultados, así como también explicitar sus interrelaciones o su modo de vincularse.

En el nivel teórico se ha identificado la necesidad de repensar conceptos para llegar a la unidad y continuidad del proceso planificación-ejecución y por ende a su conducción efectiva, entendida a su vez como la unidad o articulación de los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste continuo de políticas, y caracterizada por la coherencia integral de dichas políticas --o sea la coherencia que debe haber entre el proyecto político nacional, la política macroeconómica y la política sectorial en sus diferentes niveles y tipos (34).

Asimismo, tanto la unidad y continuidad del proceso de planificación-ejecución, y por lo tanto, de los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas, como la coherencia integral de dichas políticas, pueden llegar a caracterizar la efectividad de su tarea de conducción, si se logra, en el nivel operativo, un cambio en el comportamiento de los actores clave, de tal forma que se dé un desempeño articulado de los roles básicos --asesor, decisor y ejecutor-- en la conducción de dicho proceso (35).

En otras palabras, unidad/continuidad y coherencia integral tienen solo una vía de operacionalización que consiste en la articulación de los roles básicos --esencia o sustento de la concertación entre los actores clave--, para lograr, en el nivel de resultados, la transformación de la realidad agro-económica y socio-política de acuerdo a un proyecto político nacional.

En este contexto, el nuevo papel del planificador --fundamentalmente asociado al rol analista/asesor-- se aleja del analista que ve la realidad únicamente como objeto de conocimiento y que expresa como su principal preocupación la de elaborar un documento-plan. Tales analistas con demasiada frecuencia ignoran la situación de incertidumbre que caracteriza la evolución de la realidad, y en lugar de concebir los planes como el planteo de experimentos socio-políticos, basados en la articulación de hipótesis verificables sobre la evolución de esa realidad, asumen con absoluta certeza que determinadas relaciones causa-efecto son las que sustentan la definición de resultados y acciones; así mismo buscan que los planes no sólo cubran lo que es estratégico para el proyecto político nacional, sino que los plantean en términos de una cobertura total.

Es así como en el enfoque tradicional, la predicción (36), identificada como la tarea esencial del planificador, no está articulada a la intención de los decisores, ni a la acción de los ejecutores, ni mucho menos diferencia los distintos ámbitos en los que se concretan decisiones y acciones.

El nuevo papel o rol del planificador, en el enfoque de conducción efectiva, se concibe más bien como el de un analista/asesor comprometido con el cambio requerido por determinado proyecto político nacional. Por lo tanto al planificador se le ve como un actor clave que desempeña el rol básico de analista/asesor comprometido --lo cual requiere que sea creativo, selectivo, oportuno y pragmático-- para apoyar en la toma de decisiones que llevan a la definición, implementación y el ajuste concertado de políticas cuidadosamente seleccionadas en función de los aspectos estratégicamente importantes del proyecto político nacional.

En otras palabras, el sustento técnico para la toma de decisiones que permita contar con políticas apropiadamente definidas, y también para la toma de decisiones que permita la activación de las acciones --ver nota 21-- que la implementación de esas políticas requiere, está dado por las tareas de análisis y asesoramiento --que conjuntamente con la toma de decisiones constituyen las tres tareas esenciales de la conducción efectiva, ya que no sólo preceden a la definición de políticas sino también a su implementación y ajuste--.

Pero además es necesario precisar que lo anterior implica que la tarea de análisis de políticas no debe ser concebida solo en términos de sus aspectos estrictamente técnico-instrumentales; o sea que no debe limitarse a la identificación de variables agroeconómicas y a su articulación en modelos para simular el comportamiento de dichas variables que, basados en relaciones causa-efecto, se usan para predecir los efectos directos e indirectos, así como el impacto de determinadas políticas (37).

En el enfoque de conducción efectiva, la tarea de análisis exige la revisión de esas técnicas, pero sobre todo se plantea en términos de su supeditación real a la multiplicidad de circuitos de comunicación o relaciones de concertación entre los diversos actores clave del proceso de desarrollo; ya que es este tipo de relaciones o formas de interacción entre actores clave las que develan la naturaleza del fenómeno de la conducción.

Para que la tarea de análisis contribuya realmente a la efectividad de la conducción, debe incorporar esas relaciones e insertarse en ellas, reconociendo que el analista/asesor es un actor más que interactúa con otros analistas/asesores de otros ámbitos y con decisores y ejecutores, no sólo del sector público sino también representativos de diversas fuerzas sociales. Además, esta concepción de la tarea de análisis debe también reconocer, que las mismas situaciones de conflicto y poder compartido entre actores clave, que se manifiestan en el ejercicio de la tarea de conducción, reflejan que hay unas modalidades de interacción social más efectivas que otras en función de la transformación de la realidad.

Así el enfoque de conducción efectiva reconoce que la tarea de análisis debe incorporar la complejidad y dinámica de esas relaciones entre actores clave, ya que son ellas las que le dan cabal sentido a la tarea de asesoramiento para integrar las tareas de análisis y toma de decisiones y sustentar en forma efectiva la mediación que debe darse entre intenciones y acciones.

Lo anterior debe permitir entender mejor que, desde esa "óptica de interacción social" --que ubica el trabajo intelectual individual en su real dimensión de apoyo y articulado al trabajo grupal de analistas/asesores, decisores y ejecutores--, los esfuerzos de análisis y asesoramiento deben acompañar a la toma de decisiones para: (i) concretar las intenciones que preceden a las acciones; (ii) activar la realización de acciones que aquellas intenciones implican; y (iii) a partir de ellas y de sus resultados, ajustar o adecuar decisiones previas para asegurar el logro efectivo de los resultados deseados.

Es en este sentido que, en el enfoque de conducción efectiva, el rol analista/asesor se identifica con el "campo de la previsión" --y no con el de la simple proyección, ver nota 36--, y se desempeña por medio del análisis de situaciones de conflicto en función del asesoramiento necesario o requerido para la toma de decisión que define, implementa y ajusta o adecúa políticas en función de la transformación de la realidad que postula determinado proyecto político nacional.

Es así como en el desempeño de esas dos tareas esenciales de la conducción --análisis y asesoramiento-- y, a partir de la realidad como objeto de transformación --y no únicamente como objeto de conocimiento intelectual-- y por lo tanto, a partir de la interacción sistemática con decisores y ejecutores, que el planificador se debe apoyar en la búsqueda de alternativas que concilien los intereses de las diferentes fuerzas sociales que condicionan la reactivación y desarrollo de la agricultura, tanto desde el sector respectivo como desde otros sectores convergentes.

Otro rol básico en el enfoque de conducción efectiva es el del decisor, cuya tarea se puede identificar como una mayormente proyectada en el "campo de las intenciones", y está dirigida, primordialmente, a traducir las intenciones, por medio de decisiones, en los objetivos de las acciones de desarrollo, y a considerar el efecto que éstas tienen en el logro de aquéllos.

Por su parte, la tarea del rol ejecutor --el tercer rol básico que considera el enfoque de conducción efectiva-- se identifica con el "campo de la acción" y tiende a centrar su preocupación en la utilización y transformación de los recursos asignados. O sea, que mientras en el caso del rol ejecutor su responsabilidad se focaliza en el área de la misma acción transformadora (campo de acción), el rol decisor requiere considerar los efectos favorables o contrarios que la acción produce con relación al logro de los objetivos de desarrollo (campo de intención).

El hacer esta conjugación de percepciones e intereses lo permite al planificador --al desempeñar el rol analista/asesor-- vincularse activamente al proceso dialéctico decisión-acción y darle viabilidad continua a su tarea de análisis/asesoramiento. Para ello, debe incorporar en su campo de responsabilidad primordial --que como se dijo es el "campo de la previsión"-- categorías de análisis que le permitan comprender y actuar en apoyo a las situaciones y requerimientos referidos al "campo de la intención" y al "campo de la acción".

Además, debe entenderse que en la realidad, un mismo individuo puede en determinados momentos, desempeñar más de un rol básico. Es importante comprenderlo así, pues ayuda a incurrir en una actitud incluso de autovaloración en cuanto a cuál es el rol predominante que ha de caracterizar el desempeño de cada quien y cuáles los requerimientos para asumir otros momentáneamente pero sin --o reconociendo el error de-- malograr o desplazar permanentemente su rol predominante.

Por otro lado, el visualizar el contenido de los roles básicos, es fundamental para poder descubrir la esencia del enfoque de conducción efectiva; o sea la importancia de lograr en forma explícita la articulación de los tres roles básicos para la tarea de conducción, que es otra forma de plantear la esencia o sustento de la concertación entre actores clave del proceso de desarrollo; sin ello se genera ineficacia y se vuelve improductiva la labor de unos y otros y consecuentemente se impide que las políticas alcancen los resultados deseados.

Así, la articulación de los tres roles básicos --analista/asesor, decisor y ejecutor--, plantea un desafío enorme al que se hizo mención desde el comienzo del Capítulo II, en el sentido de que la situación actual de América Latina y el Caribe demanda una reorientación profunda en la forma de pensar y actuar de los directivos públicos y de sus asesores, lo cual se elabora más en las "conclusiones centrales" que se presentan al final del Capítulo III.

Ello es así por cuanto las características de las tareas de los tres roles básicos identificados dentro del enfoque de conducción efectiva, introducen nuevas demandas en la actitud y en el instrumental requeridos para el análisis de políticas y, en un sentido más amplio, que las modalidades de planificación y diferentes esquemas administrativos, han venido planteando en América Latina y el Caribe.

Como se muestra más adelante, el enfoque de conducción efectiva le da contenido funcional a la noción de "articulación de roles", tanto en su "estructura normativa" como en su "estructura operativa".

- EL PUNTO DE PARTIDA PARA UNA CONDUCCION EFECTIVA -

El fin u objetivo superior que se persigue con un efectivo desempeño de la tarea de conducción es la transformación de la realidad, de tal forma que se logre el desarrollo agrícola y rural de acuerdo a un determinado proyecto político nacional.

Como se menciona en el capítulo II, esa realidad que se desea transformar puede circunscribirse a diferentes espacios agroeconómicos que se han identificado como "espacios de transformación"; es en ellos donde las relaciones de producción --técnicas y sociales-- dan forma y condicionan los procesos de producción, intercambio, consumo y distribución de los excedentes de determinada actividad agroeconómica.

Un aspecto importante del enfoque de conducción efectiva es tener claro cuál es el espacio de transformación al cual se va a referir la tarea de conducción. Es a partir de las relaciones de producción, intercambio, consumo y distribución que se dan en cada espacio de transformación, que deben identificarse las interrelaciones socio-políticas básicas entre los actores clave para esa tarea de conducción.

En ese sentido es necesario retomar el concepto de "ámbito de conducción", ya que como se indicó anteriormente, él delimita el contexto socio-político en que se lleva a cabo la tarea de conducción --o sea los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste concertado de políticas--. En este ámbito socio-político interactúan los actores clave con el propósito de orientar, activar y adecuar la acción transformadora que se debe concretar en determinado "espacio de transformación".

Luego para identificar confiablemente un ámbito de conducción, objeto de nuestro interés, se debe partir del reconocimiento de cuál es la situación agroeconómica y socio-política que se desea transformar --o sea cual es el

"espacio de transformación"--. Para esos propósitos la definición del espacio de transformación debe darse en términos de ciertos criterios tales como: la actividad agroeconómica que se desea transformar; los grupos sociales clave involucrados en esa actividad agroeconómica; el espacio geográfico involucrado en la actividad agroeconómica; y el plazo definido para alcanzar los resultados de la acción de transformación.

A su vez, a partir de la caracterización del "espacio de transformación" es necesario caracterizar el "ámbito de conducción" que le corresponde. Para ello se procede a la identificación y sistematización de las políticas que se aplican o deben aplicarse a dicho espacio de transformación. Esto se puede hacer construyendo una matriz de políticas --como la que se desarrolla en la nota 34--, que tome en cuenta como sus dos ejes: por un lado, los diversos niveles y tipos de políticas y, por otro lado, los resultados que se esperan alcanzar con su aplicación y los medios que se utilizan o que se han previsto para instrumentar el cambio en el respectivo espacio de transformación.

El "espacio de transformación" y el "ámbito de conducción" son dos categorías básicas del enfoque de conducción efectiva, las cuales no deben confundirse con las "formas de organización" del esfuerzo y de asignación de recursos que se usan para apoyar la transformación de la realidad. Las "formas de organización" más comunes en relación con el desarrollo agrícola y rural son: sector agropecuario, ministerio de agricultura u otro tipo de institución agropecuaria, región agropecuaria, programa y proyecto. Esas "formas de organización" están relacionadas con determinados ámbitos de conducción como son: dirección sectorial, gestión institucional, administración o dirección regional y manejo de programas y proyectos.

Para ello el punto de partida para una conducción efectiva en cualquier situación es que los directivos públicos, sus correspondientes asesores y demás técnicos ubicados en una determinada "forma de organización" tengan claramente identificados el "espacio de transformación" hacia el cual van dirigidos sus esfuerzos y el "ámbito de conducción", que debe llegar a constituirse en su campo de acción, en el cual deben interactuar con los representantes de las diversas fuerzas sociales para concertar las decisiones y acciones que permiten transformar la realidad en función de un determinado proyecto político nacional.

Es así como el enfoque de conducción efectiva postula que como punto de partida directivos públicos y asesores trasciendan para su acción la "forma de organización" en la que están ubicados y se proyecten al "ámbito de conducción".

**- LAS FUNCIONES DE CONDUCCION COMO ESTRUCTURA NORMATIVA
PARA UNA CONDUCCION EFECTIVA -**

El trabajo de sistematización de las experiencias de cooperación técnica del IICA por medio de PROPLAN permiten concluir que la conducción efectiva basada en la adecuada y la oportuna articulación de los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste concertado de la política para el desarrollo agrícola y rural, se caracteriza integralmente por la realización de cuatro funciones básicas de conducción, en la medida que respondan a sendos criterios de efectividad.

En este sentido es importante remarcar que la diferenciación de este enfoque con otros está en que la efectividad de la tarea de conducción no reside en el hecho de ejercer las funciones, sino en hacerlo respondiendo a los criterios de efectividad, los cuales ponen especial énfasis en la concertación --entendida como negociación, logro de acuerdos y mantenimiento de compromisos-- entre los individuos y grupos clave públicos y representativos de las diversas fuerzas sociales que son determinativas para la transformación de la realidad de acuerdo al proyecto político nacional. Sólo así, la tarea de conducción será efectiva; o sea que dará lugar a los resultados deseados, asegurando que ellos sean apropiados a las condiciones agroeconómicas y socio-políticas del espacio específico en el que se desea transformar la realidad.

Las FUNCIONES DE CONDUCCION --que como hemos visto, su enunciado no debe concebirse separadas de sus criterios de efectividad-- constituyen la estructura normativa del enfoque de conducción efectiva. Ellas son prescripciones de carácter general y permanente que orientan las decisiones y acciones básicas en que asesores, decisores y ejecutores clave deben incurrir en forma articulada para cumplir, como equipo, con la tarea de conducción. Es importante señalar entonces que estas funciones no deben verse como etapas secuenciales de un proceso, que requieren el cumplimiento de una para poder pasar a la siguiente.

Las cuatro funciones básicas consideran:

- i. Caracterizar e Interpretar la Problemática.
- ii. Interpretar e Inducir Decisiones de Nivel Superior.
- iii. Precisar y Adecuar Resultados y Estrategias.
- iv. Definir, Activar y Adecuar la Acción de Transformación.

Estas funciones de conducción surgen del esfuerzo de sistematización de las experiencias de cooperación técnica del IICA por medio de PROPLAN en varios países de América Latina y el Caribe. En la siguiente página se detallan las funciones y sus correspondientes criterios de efectividad.

FUNCIONES BASICAS DE LA TAREA DE CONDUCCION Y SUS CRITERIOS DE EFECTIVIDAD

Caracterizar e Interpretar la Problemática:

- Caracterización e interpretación continua de la evolución, tendencias y perspectivas de la realidad agroeconómica y socio-política de un determinado espacio, en el que se desea transformar esa realidad.
- Los actores clave** comparten una visión común actualizada de la situación agroeconómica y socio-política de un determinado espacio de transformación* de la realidad.

Interpretar e Inducir Decisiones de Nivel Superior:

- Identificación e interpretación continua de las políticas expresadas como decisiones del nivel o ámbito* superior de conducción y que servirán como marco de referencia para las correspondientes decisiones de su propio ámbito de conducción. Además incluyen la inducción de cambios en esas decisiones o de decisiones complementarias de nivel superior en función de los requerimientos de la evolución de la realidad agroeconómica y socio-política del espacio que se desea transformar.
- Los actores clave mantienen un conocimiento actualizado y compartido de las políticas —expresadas como decisiones del nivel superior que enmarcan sus acciones.
- Los actores clave asesoran a los niveles superiores en su proceso de toma de decisiones.

Precisar y Adecuar Resultados y Estrategias:

- Identificación, definición y adecuación continua de los resultados deseados y las estrategias requeridas para alcanzarlos, así como de los factores externos que condicionan su logro en diferentes niveles del espacio que se desea transformar.
- Los actores clave comparten tanto los resultados deseados —expresados como objetivo superior, específico y operativos— así como las estrategias para lograrlos.

Definir, Activar y adecuar la Acción de Transformación:

- Definición, activación y adecuación continua de la acción transformadora en términos de las actividades, los recursos, las modalidades de trabajo y las responsabilidades de los principales actores públicos y privados que actúan en los diversos niveles del espacio que se desea transformar.
- Los actores clave comparten e llevan a cabo en forma integrada programas de trabajo realistas.
- Los actores clave velan por la permanente correspondencia y adecuación de las acciones con los resultados deseados y mantienen el compromiso de todos con el logro de dichos resultados.

* El concepto de ámbito de conducción delimita el contexto socio-político en que se lleva a cabo la tarea de conducción —o sea los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas— para un espacio específico en el que se desea transformar la realidad agroeconómica y socio-política. En ese ámbito socio-político interactúan diversos actores clave con el propósito de orientar y activar la acción transformadora de un espacio específico de la realidad. Por lo tanto se debe diferenciar entre "ámbito de conducción" y espacio en el que se desea transformar determinada realidad. Es este "espacio de transformación" el que condiciona el correspondiente "ámbito de conducción", en términos de la delimitación de las interacciones socio-políticas básicas en que deben concurrir los actores clave para la tarea de conducción. Conceptos de orígenes tan diversos como sector agropecuario, región, programa, proyecto, Ministerio de Agricultura o institución agropecuaria deben entenderse como "formas de organización" del esfuerzo de apoyo a la acción transformadora de la realidad.

** Por actores clave entendemos individuos y grupos públicos y privados involucrados en la tarea de conducción en los diversos niveles de cada ámbito. Ellos involucran tanto a autoridades políticas y técnicos del sector agropecuario, sectores afines y responsables de la política macroeconómica, así como a agricultores, campesinos, empresarios y asalariados, e inclusive, en algunos casos, incluyen también a representantes de intereses foráneos, en la medida en que conformen fuerzas determinativas para el logro de los objetivos del proceso de desarrollo.

El ejercicio efectivo de las cuatro funciones de conducción debe estar guiado por los criterios de efectividad de tal forma de lograr que los actores clave:

- i. compartan una visión actualizada de la problemática;
- ii. mantengan un conocimiento actualizado de las decisiones de nivel superior e induzcan los cambios necesarios en ellas;
- iii. compartan el compromiso de lograr ciertos resultados y de seguir ciertas estrategias para lograrlos; y,
- iv. velen por la permanente correspondencia y adecuación de los programas de trabajo y por lo tanto de las acciones con los resultados deseados, manteniendo el compromiso con su logro.

El contenido de estas cuatro funciones y de sus correspondientes criterios de efectividad debe adaptarse a situaciones específicas del ámbito de conducción que se trate --sea éste dirección sectorial, administración o dirección regional, gestión institucional, manejo de programas y proyectos-- en los que se concreta y aplica el enfoque de conducción efectiva. En cada ámbito específico de conducción se deberán hacer las precisiones correspondientes en función de las características socio-políticas de las interacciones en las que concurren los actores clave para la tarea de conducción.

Las cuatro funciones superan las deficiencias que resultan de la aplicación de otros enfoques sustentados en desarrollos demasiado especializados de alguna disciplina de las ciencias sociales --ver introducción del Capítulo III--. Asimismo dichas funciones sintetizan diversos criterios usualmente dispersos o disociados en la literatura sobre planificación, administración y otras ramas de las ciencias sociales, los cuales se ven igualmente reflejados en la praxis de los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas en la Región.

Para aclarar lo anterior se debe reconocer primero, que el contenido de los criterios de efectividad y las interrelaciones entre funciones permiten entender que el enfoque de conducción efectiva tiene un sustento interdisciplinario --ver notas 24 y 29 e introducción del Capítulo III--. En ese sentido se superan deficiencias como las que se encuentran en la literatura administrativa con relación a la noción fundamental de "proceso administrativo" --planeación, organización, dirección, control, etc.--, igualmente se superan otras deficiencias que se presentan en la literatura sobre planificación con el planteamiento también fundamental de "proceso de planificación" --formulación, instrumentación de la ejecución y control/evaluación-- (38).

Así el ejercicio de las funciones de conducción en los términos planteados aseguran la unidad y continuidad de la tarea de conducción al superar la secuencialidad y rigidez con las que muchas veces se interpretan las etapas que los desarrollos teóricos de "proceso administrativo" y "proceso de planificación" suponen, e igualmente se superan las repeticiones inconvenientes de conceptos, las disociaciones que cada uno de ellos sustentan, así como las que se dan entre ambos.

En segundo lugar, otro aspecto importante que plantean las funciones de conducción es la consideración explícita de los diferentes ámbitos en los que se concreta la tarea de conducción; con ello se incorpora la flexibilidad que se debe tener en cada caso para adaptarse a la realidad de cada situación; además permite ubicar la tarea de conducción de un ámbito específico en un contexto más amplio que la condiciona, para así asegurar la coherencia integral entre las diferentes políticas.

Por ejemplo, para el caso del sector como un todo, las funciones de conducción en los términos planteados permiten incorporar los vínculos horizontales del sector con otros sectores, por medio de la coherencia entre las respectivas políticas sectoriales, y los vínculos verticales de la respectiva política sectorial con la política macroeconómica que la condiciona y con las correspondientes políticas específicas que la implementan. Si se trata de ámbitos más restringidos, incorpora los vínculos de éstos con los condicionantes de política de orden superior, así como con la interfase del sector público con los diferentes tipos de agricultores y otras fuerzas sociales.

En tercer lugar, la referencia expresa que hacen los criterios de efectividad de las funciones, en el sentido de que los actores clave compartan una visión actualizada sobre problemas y mantengan su compromiso con las soluciones, enfatiza la importancia de la concertación, y por lo tanto de la interacción social entre los actores clave para concretar las actividades básicas que ellos deben acometer para alcanzar los resultados deseados.

Por último, la referencia a la permanente adecuación y correspondencia de los programas de trabajo y por lo tanto de las acciones con los resultados deseados sustenta la continuidad y la articulación entre los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas, y le da contenido operativo a la unidad dialéctica decisión-acción. En ello se sustenta la demanda de un nuevo contenido para las tareas de análisis y asesoramiento articuladas a la toma de decisiones que, por un lado, lleve a la definición y la implementación de políticas y que por otro, apoyen a la realimentación que sobre tales decisiones se debe tener para el ajuste o readecuación de políticas, a partir de la realización de acciones y de sus resultados.

Con el propósito de mostrar las implicaciones de la estructura normativa del enfoque de conducción efectiva, en los últimos seis párrafos se ha pasado revista a algunos aspectos fundamentales del mismo, ello se ha hecho destacando respectivamente: la importancia de lo interdisciplinario para la unidad y continuidad de la tarea de conducción; el papel de la coherencia integral de políticas en la vinculación entre diferentes ámbitos en los que se da la tarea de conducción; la interacción social como sustento para la concertación entre actores clave; y el papel de la relación dialéctica decisión-acción en la redefinición del contenido de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la articulación de la definición, la implementación y el ajuste concertado de políticas.

La síntesis de los cuatro aspectos mencionados y la real comprensión de lo factible que resulta la aplicación del enfoque de conducción efectiva a situaciones específicas sólo se puede alcanzar a un nivel operativo; para ello es importante pasar de las funciones de conducción a los mecanismos de conducción para ámbitos específicos y comprender la relación entre ambas.

- LOS MECANISMOS DE CONDUCCION COMO ESTRUCTURA OPERATIVA PARA UNA CONDUCCION EFECTIVA -

El ejercicio efectivo de las funciones básicas de conducción en ámbitos específicos requiere el diseño/adecuación-implantación y operación de mecanismos de conducción. Ellos constituyen la estructura básica operativa del enfoque de conducción efectiva y por lo tanto son los elementos clave del mismo.

Los mecanismos de conducción son simplemente un conjunto articulado de actividades de conducción en cuya realización interactúan los actores clave de un ámbito determinado --ver notas 14 y 17--, de tal forma de hacer viable la obtención de los resultados deseados con la oportunidad y el contenido requeridos.

Los mecanismos de conducción pueden surgir y operar sin modificar las "formas de organización" utilizadas, sea ésta un sector, un ministerio, una región, un programa, un proyecto, etc. Ellos más bien buscan la articulación de grupos, individuos y órganos existentes, trascendiendo los límites formales organizativos en función de definir y hacer operativas las estrategias y políticas, así como de adaptarlas a la evolución de la realidad; con ello se busca la articulación de actores clave que pertenecen a diferentes organizaciones y que pueden estar ubicados en diferentes sectores e inclusive fuera del país, pero que son determinantes para el logro de los resultados deseados.

Se advierte así una modalidad distinta de lograr la articulación de los procesos que se siguen para la definición, la implementación y el ajuste de políticas --unidad y continuidad de la tarea de conducción-- y de alcanzar la coherencia entre las políticas macroeconómica, sectorial, regional e institucional --coherencia integral de políticas--. Situaciones que además se dan con niveles mejorados de efectividad burocrática y política, sin incurrir en procesos traumatizantes de reformas o modernización administrativa y que también se dan con un máximo de racionalidad operativa en el aprovechamiento de los recursos disponibles, vía la participación de los diferentes actores clave a través de nuevas modalidades de interacción que propician los mecanismos.

Además es importante destacar que en el enfoque de conducción efectiva, contrario a lo que sucede en otros enfoques, los mecanismos de conducción buscan que las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisión no se restrinjan --y por lo tanto no se agoten-- al trabajo individual de un reducido número de actores, sino que dichas tareas más bien se acrecienten con

diversas modalidades de concurrencia grupal, en las que se alcance un trabajo integrado de especialistas de distintas disciplinas --en un sentido interdisciplinario--, y en las que también estén representados los puntos de vista de distintas fuerzas sociales.

Las experiencias de PROPLAN en varios países han validado lo anterior, al comprobar que con ese tipo de concurrencia grupal no sólo se logra la viabilidad técnica de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisión, sino que ella es necesaria para alcanzar la viabilidad socio-política, que se requiere para que la tarea de conducción sea efectiva en situaciones de conflicto y poder compartido.

Para alcanzar a comprender el contenido y el papel preponderante que juegan los mecanismos en el enfoque de conducción efectiva es necesario conocer su composición. Las experiencias del trabajo en varios países han llevado a concluir que los mecanismos tienen cuatro elementos que están estrechamente interrelacionados; ellos son: resultados, actividades, actores clave e interacciones.

Los RESULTADOS son de dos tipos: principales y secundarios. Los resultados principales son los que caracterizan cada mecanismo definiendo PARA QUE se requieren. A su logro contribuyen los resultados secundarios de cada actividad y tareas en las que se desdoblen. Para la definición de los resultados deben tomarse en cuenta los correspondientes criterios de efectividad de las funciones de conducción previamente adaptados a la realidad del ámbito específico.

Los resultados son ordenados y presentados por medio de los instrumentos. Generalmente los instrumentos se definen en términos de un conjunto de formularios y de instructivos a seguir para su aplicación. Para el diseño de los instrumentos debe tomarse en cuenta fundamentalmente que ellos deben ser medios adecuados y sencillos, que conciten el interés y la comprensión de quienes sean objeto de asesoría y de aquellos cuyo comportamiento se busca afectar una vez tomada la decisión, así como de los que se busca mantengan el compromiso adquirido con determinados resultados y estrategias para lograrlos.

Si bien es cierto que para cada mecanismo puede haber más de un instrumento, es importante insistir en que para precisar un mecanismo de conducción, ya sea para diseñar uno nuevo o para analizar la operación de uno existente, es preciso definir el resultado principal que se pretende alcanzar y para ello es conveniente identificar el respectivo instrumento que se usará o que se está empleando.

Las ACTIVIDADES definen lo QUE se debe hacer para alcanzar los resultados previamente acordados. Para su identificación se parte de los resultados y de las correspondientes funciones de conducción, adaptadas al ámbito específico en forma coincidente con la adaptación de los respectivos criterios. Esto significa que para cada ámbito de conducción deben precisarse las características particulares que adoptarían las funciones de conducción para ese determinado ámbito.

Los **ACTORES CLAVE** son los individuos y grupos públicos --autoridades públicas y técnicos del sector agropecuario, de otros sectores afines y responsables de la política macroeconómica--, representantes de las diversas fuerzas sociales --agricultores, campesinos, empresarios, asalariados y otros representantes de la comunidad-- e inclusive grupos e instituciones externas, en la medida en que conformen fuerzas determinativas para el logro de los objetivos del proceso de desarrollo agrícola y rural. Ellos son **QUIENES** dentro de cada ámbito específico deben participar en la identificación de los resultados y en la definición de las actividades requeridas para su logro.

Las **INTERACCIONES** definen el **COMO** y **CUANDO** se relacionan los actores clave para realizar las actividades y tareas identificadas como necesarias para generar los diversos resultados esperados con la operación de los mecanismos; asimismo identifican las técnicas que deben emplearse.

Las técnicas son las que permiten la realización de cada una de las actividades y tareas de conducción --nótese la diferencia con los instrumentos que son ordenadores de resultados y que sirven para su presentación--. Ellas se pueden diferenciar en técnicas analíticas para la acción individual y en técnicas para la interacción social. Las técnicas analíticas son para la recolección, el ordenamiento, el almacenamiento y el análisis de datos e información (39). Las técnicas de interacción social son para propiciar la interacción entre individuos y grupos que permitan la concertación --negociación, logro de acuerdos y mantenimiento de compromisos-- con relación a decisiones y acciones. En la práctica, para realizar las diversas actividades que implican la operación de los mecanismos de conducción se combinan ambos tipos de técnicas.

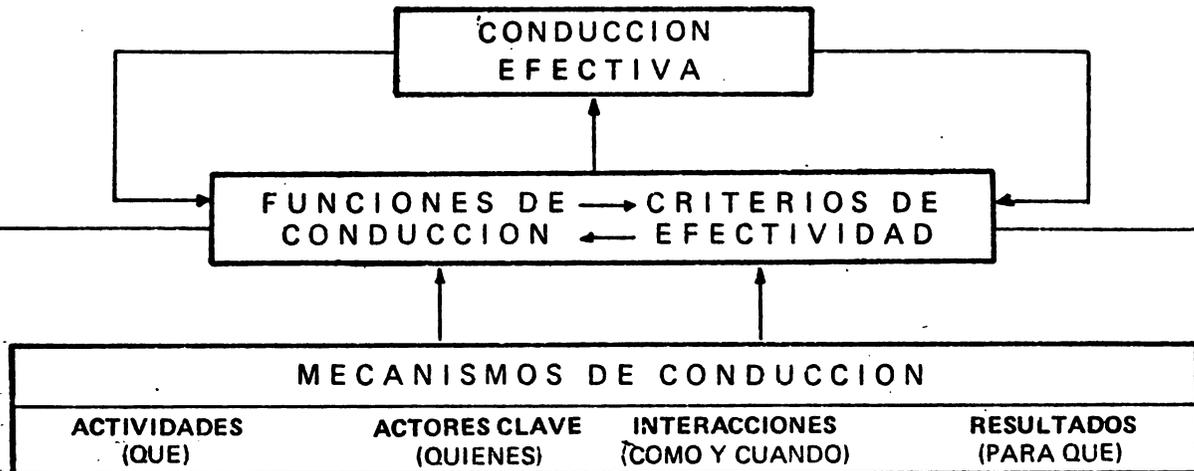
Entre las técnicas analíticas para el tratamiento de datos e información cuantitativa se puede mencionar: técnicas de muestreo estadístico y recolección de datos, técnicas para el análisis estadístico, técnicas econométricas, sociométricas, de simulación, de experimentación numérica y de modelación matemática en general (40).

Entre las técnicas analíticas para el tratamiento de información cualitativa se puede mencionar: técnicas para la descripción de relaciones complejas --análisis morfológico, matrices para la definición de sistemas, diagramas de árbol y redes, diagramación oval, matrices de interacción-- y técnicas para analizar procesos complejos --análisis-Q, modelos estructurales básicos y modelos estructurales interpretativos, escenarios, marco lógico, entre otras-- (41).

Entre las técnicas de interacción social destacan las referidas al trabajo grupal e interdisciplinario y se pueden mencionar: los grupos operativos, los grupos nominales, el torbellino o tormenta de ideas, el Phillips 66, los paneles de discusión, los círculos de calidad y la sinéctica, entre otras (42).

En la página siguiente se muestra un esquema que representa las características de los mecanismos de conducción y sus relaciones con la estructura normativa del enfoque de conducción efectiva --funciones de conducción y criterios de efectividad. Ahí se debe destacar cómo los criterios de

RELACIONES ENTRE LA ESTRUCTURA NORMATIVA Y OPERATIVA DEL ENFOQUE DE CONDUCCION EFECTIVA



- IDENTIFICA LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES Y TAREAS NECESARIAS PARA EJERCER DETERMINADA FUNCION DE CONDUCCION, DE TAL FORMA QUE PERMITAN LOGRAR LOS RESULTADOS PRINCIPAL Y SECUNDARIOS, EN UN AMBITO ESPECIFICO, CONSIDERANDO SUS DIFERENTES NIVELES DE OPERACION.
- ORDENA LAS ACTIVIDADES Y TAREAS ASEGURANDO SU ARTICULACION PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS TAREAS ESENCIALES DE ANALISIS, ASESORAMIENTO Y TOMA DE DECISION.
- MUESTRA LAS RELACIONES QUE SE DAN ENTRE INDIVIDUOS Y GRUPOS PUBLICOS Y REPRESENTANTES DE LAS DIVERSAS FUERZAS SOCIALES E INCLUSIVE GRUPOS E INSTITUCIONES EXTERNAS EN LA REALIZACION DE LAS ACTIVIDADES Y TAREAS ESPECIFICAS PARA LOGRAR CON OPORTUNIDAD LOS RESULTADOS DESEADOS.
- PRECISA LAS TECNICAS PARA ANALISIS-ASESORAMIENTO Y TOMA DE DECISIONES QUE FACILITAN LA ARTICULACION DEL TRABAJO INDIVIDUAL Y GRUPAL PARA LA REALIZACION COORDINADA Y OPORTUNA DE LAS ACTIVIDADES DE CONDUCCION.
- IDENTIFICA EL RESULTADO PRINCIPAL QUE CARACTERIZA A CADA MECANISMO QUE EN EL AMBITO ESPECIFICO Y NIVEL DE OPERACION CORRESPONDIENTE SATISFACE LOS CRITERIOS DE EFECTIVIDAD DE LAS FUNCIONES.
- IDENTIFICA LOS RESULTADOS SECUNDARIOS QUE SE ALCANZAN CON CADA ACTIVIDAD Y QUE SON NECESARIOS PARA CONTRIBUIR AL LOGRO DEL RESULTADO PRINCIPAL.
- PRECISA LOS INSTRUMENTOS DE CONDUCCION QUE SE USAN PARA ORDENAR Y PRESENTAR LOS RESULTADOS DESEADOS.

• Nótese que este esquema se puede usar tanto para diseñar nuevos mecanismos de conducción, para lo cual se parte de las funciones y sus criterios de efectividad, como también para analizar o diagnosticar cómo se da la tarea de conducción en términos de la efectividad para la operación de los mecanismos de conducción en una situación dada, para lo cual se parte de descubrir la naturaleza real de cada mecanismo. Un aspecto importante que no se recoge en este esquema es la relación explícita que debe darse entre varios mecanismos de conducción de un ámbito.

efectividad condicionan el contenido de los resultados deseados, y como éstos a su vez, conjuntamente con el enunciado de las funciones de conducción, condicionan el contenido de las actividades de conducción.

Para ayudar a la comprensión del papel central que en el enfoque de conducción efectiva le corresponde jugar a los mecanismos de conducción conviene referirlos al concepto de sistema que es ampliamente usado en las ciencias sociales. Sin embargo se debe advertir que aquí no se utiliza este concepto en los términos en los que se ha popularizado en la literatura de diferentes disciplinas de las ciencias sociales e inclusive en campos más técnicos. En las aplicaciones más conocidas, los sistemas son concebidos simplemente como un conjunto de insumos que alimentan determinados procesos para la obtención de ciertos resultados, y es por medio de ambos, insumos y resultados, que el sistema se relaciona con su "ambiente"; en esta aplicación el analista está fuera del sistema que es el objeto de la transformación (43).

En el enfoque de conducción efectiva se considera que los sistemas operan por medio de mecanismos. Se recurre al concepto de "sistema de interacción social" para destacar el papel central de la concertación entre actores clave y para darle una ubicación de contexto a los mecanismos. En este enfoque los mecanismos de conducción son los componentes básicos o esenciales de los sistemas institucionales responsables de los procesos que se siguen para la definición, la implementación y el ajuste concertado de políticas --o sea de la tarea de conducción--; ya que ellos son los que le dan viabilidad operativa al concepto de sistema.

- LOS SISTEMAS INSTITUCIONALES RESPONSABLES DE LA TAREA DE CONDUCCION -

En el enfoque de conducción efectiva la tarea de conducir el proceso de desarrollo de un determinado "espacio de transformación" de la realidad debe estar a cargo de un "sistema institucional responsable de la definición, implementación y ajuste de políticas" que actúa en un ámbito de conducción específicamente definido para ese propósito. A estos sistemas también nos hemos referido como "sistemas institucionales responsables de la planificación y la implementación de políticas para la reactivación y desarrollo de la agricultura" (44).

El estado actual de América Latina y el Caribe plantea que para poder conducir en forma efectiva el proceso de desarrollo agrícola y rural, los límites de este sistema institucional deben ir más allá de lo que tradicionalmente se conoce como sector agropecuario --o sea de una "forma de organización" del esfuerzo y de asignación de recursos--. Para la definición de los límites de estos sistemas institucionales hay que recurrir al concepto de "ámbito de conducción", el cual rebasa las fronteras de una determinada "forma de organización".

Esto se debe a que en este caso la tarea de conducción requiere la adecuada y oportuna definición, implementación y ajuste tanto de las políticas propiamente agropecuarias como de aquellas otras que, siendo responsabilidad

de otros sectores afines, como industrias y comercio, y de las autoridades macroeconómicas, afectan significativamente el desarrollo agrícola y rural. Es importante además reconocer, como se ha visto anteriormente, que los actores clave, dependiendo del país y del espacio específico de transformación de la realidad en el que se actúe dentro de cada país, muchas veces no sólo representan diversos intereses nacionales sino también foráneos.

Con base en los trabajos de PROPLAN definimos estos sistemas institucionales en términos de su propósito, funciones, componentes y estructura.

El propósito de estos sistemas institucionales es lograr una conducción efectiva del proceso de desarrollo agrícola y rural, con base en la realización articulada y oportuna de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la continua e intencionada definición, implementación y ajuste concertado de políticas coherentes que permitan orientar, activar y adecuar la acción transformadora para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Las funciones que deben ejercer estos sistemas para cumplir con su propósito son las "funciones básicas de conducción" que, como se ha indicado, implican: i. caracterizar e interpretar la problemática; ii. interpretar e inducir decisiones de nivel superior; iii. precisar y adecuar resultados y estrategias; y iv. definir, activar y adecuar la acción de transformación de la realidad. Su ejercicio debe estar condicionado por sendos criterios de efectividad que fueron presentados en la sección anterior.

Los componentes de estos sistemas institucionales son los "mecanismos de conducción", ya que ellos permiten ejercer las cuatro funciones básicas de conducción, de tal forma de obtener determinados resultados que son definidos en términos de los criterios de efectividad de las funciones. Estos mecanismos están formados por conjuntos articulados de actividades definidas en función de los resultados deseados, que reflejan diferentes tareas específicas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones en las que interactúan los actores clave del ámbito específico. Los mecanismos adquieren características propias en cada país y para cada ámbito en el que se concreta la tarea de conducción.

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

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

A su vez, estas unidades y grupos están integrados por actores clave que influyen o apoyan directamente o que conforman fuerzas determinativas para el logro de los objetivos deseados de transformación de la realidad:

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

- LA TAREA PENDIENTE -

La situación prevaleciente en muchos países de América Latina y el Caribe demanda, por un lado, la urgente necesidad de la recuperación de la autonomía nacional en cuanto a las políticas que se aplican, y por otro lado, la superación del medio autoritario y burocratizado en el que se dan los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas.

Estas demandas reflejan la proyección de la crisis que vive América Latina y el Caribe sobre la tarea de conducción del proceso de desarrollo. A su vez dan una clara idea de la magnitud del esfuerzo que debe realizarse para lograr los cambios necesarios que permitan que en cada país se dé una conducción efectiva de dicho proceso para lograr la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Tomando como marco de referencia los planteamientos hechos a lo largo del documento, y con base en la experiencia resumida en la presentación del mismo, se han identificado dos componentes fundamentales de la ESTRATEGIA GLOBAL para aplicar y desarrollar el enfoque de conducción efectiva en cada país.

- i. El análisis de la efectividad de los mecanismos de conducción que conforman los sistemas institucionales responsables de los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas --o sea de la tarea de conducción-- en diferentes ámbitos previamente definidos, buscando identificar los factores facilitantes y limitantes de dicha efectividad;

- ii. El diseño/adequación-prueba-implantación de los mecanismos de conducción requeridos para mejorar la efectividad de esos sistemas institucionales en los correspondientes ámbitos de conducción, buscando reforzar los factores facilitantes y remover o minimizar los factores limitantes que la condicionan.

Con relación al primer componente de la estrategia, para analizar la efectividad de los mecanismos de conducción, es necesario partir de la caracterización del ámbito de conducción respectivo --ver la nota 17 y la sección de este capítulo titulada "El Punto de Partida para una conducción efectiva"--. Para ello se deben identificar y sistematizar las políticas que se aplican o que se intentan aplicar a un espacio específico en el que se desea transformar la realidad agroeconómica y socio-política; aquí es conveniente adaptar la matriz de políticas bosquejada en la nota 34.

Luego se debe proceder a identificar los mecanismos de conducción que en ese ámbito se usan para la definición, la implementación y el ajuste de las políticas; para definir los límites del mecanismo es necesario empezar por identificar el resultado principal al que se llega con cada mecanismo. A partir de la precisión del resultado principal y luego de identificar algunos resultados secundarios, con la participación selectiva de algunos actores clave para el ámbito seleccionado, se procede, por medio de entrevistas individuales y grupales, a descubrir la naturaleza real de cada mecanismo en términos de sus actividades, de los actores clave --públicos y representativos de las diversas fuerzas sociales-- y de las interacciones que los articulan en el desarrollo de las actividades.

Lo anterior exige una cuidadosa programación de las entrevistas en términos de su propósito y contenido; además se requiere un cuidadoso análisis de los resultados de cada entrevista, para ir articulándolos de tal forma que permita ir reconstruyendo cada mecanismo. Finalmente el trabajo de análisis debe concluir con la identificación de los factores limitantes y facilitantes de la efectividad con la que opera cada mecanismo.

Para la preparación de las preguntas que se usarán en las entrevistas, así como para analizar los resultados de las entrevistas que permitan la identificación de los factores facilitantes y limitantes es importante que se tome en cuenta como marco de referencia, la estructura normativa del enfoque de conducción efectiva, en especial sus criterios de efectividad para el ejercicio de cada función. En este sentido será necesario realizar las precisiones que cada caso amerite en las funciones y sus respectivos criterios *de efectividad*.
(45).

El segundo componente de la estrategia global está referido al diseño/adequación-prueba-implantación de mecanismos de conducción para mejorar la efectividad de los sistemas institucionales responsables de los procesos que se siguen para la definición, la implementación y el ajuste de políticas en un ámbito específico. En este caso es necesario partir con una amplia difusión de los factores facilitantes y limitantes de la efectividad con la que operan los mecanismos de conducción existentes, los cuales fueron identificados con el primer componente de la estrategia global. Esa difusión

en cada país, debe realizarse de preferencia con base en seminarios que reúnan a directivos, asesores y técnicos del sector público y representantes de gremios y comunidades rurales.

Luego se debe proceder a definir los resultados --principal y secundarios-- a los que se desea llegar con los posibles mecanismos que se vayan a diseñar o adecuar-- para ello se deberá tener como referencia la estructura normativa del enfoque, en especial lo concerniente a los criterios de efectividad del enfoque, con las adaptaciones que amerite cada caso. A partir de los resultados que se precisen y, siempre con la participación creciente de los actores clave para el ámbito seleccionado, se procede a definir las interacciones que el caso amerite.

Seguidamente se procede a identificar para el ámbito respectivo los actores clave que deben participar, definiendo el papel que le corresponde cumplir a cada uno. Finalmente, se procede a definir las interacciones que se requieran para articular actores y actividades de tal forma que se cumpla con el ejercicio efectivo de las funciones básicas de conducción; ello se hace en términos de circuitos de comunicación o relaciones de concertación, precisando no sólo su contenido sino también el momento en el que deben darse y las técnicas de apoyo que se pueden usar (46).

La prueba o validación de los nuevos mecanismos se va realizando conjuntamente con su diseño o adecuación, ya que debe ser un ejercicio que involucre en forma progresiva a los actores clave. La difusión/capacitación a un número creciente de actores clave se realiza conforme se avanza en el proceso de diseño/adecuación-prueba-implantación. Siguiendo el principio de "aprender y transferir haciendo" se evita la separación en etapas de este proceso, pero sobre todo, se evita la indeseable separación entre diseñadores y ejecutores.

En resumen, los dos componentes fundamentales de la estrategia se han planteado para lograr un "propósito u objetivo específico" que guía todo el esfuerzo anterior en función de un "fin u objetivo superior". El PROPOSITO es el de fortalecer los sistemas institucionales responsables de los procesos que se siguen para la definición, la implementación y el ajuste de las políticas --o sea de la tarea de conducción-- para el desarrollo agrícola y rural. Este fortalecimiento a su vez está dirigido a alcanzar el FIN de que dichos sistemas institucionales cumplan en forma efectiva con esa tarea de conducción para lograr la reactivación y el desarrollo de la agricultura que la actual situación de crisis demanda.

Para que los dos componentes fundamentales de la estrategia global se puedan desarrollar de acuerdo a lo planteado, y permitan alcanzar el propósito y el fin identificados, debe a su vez considerarse el logro de cuatro situaciones que se plantean como CONDICIONES NECESARIAS, u OBJETIVOS OPERATIVOS:

- i. Que los directivos y técnicos del sector agropecuario y los responsables de otras políticas sectoriales afines y macroeconómicas reconozcan la necesidad de cambiar su forma de pensar y actuar para conducir el proceso de desarrollo. En suma, que se tome conciencia

sobre la necesidad de concertar, entre autoridades políticas y con las diversas fuerzas sociales en cada ámbito, las decisiones y acciones para que se dé una efectiva conducción de los procesos para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

- ii. Que se tome conciencia de las limitaciones de las modalidades tradicionales de planificación --en términos de su concepción, instrumental y organización institucional discutidos en el segundo capítulo-- para que se le ubique en el contexto más amplio de la conducción del proceso de desarrollo y por lo tanto se le defina como una herramienta para la transformación de la realidad. Que a partir de esa toma de conciencia, la modalidad tradicional se replantee en términos de una que propicie la unidad y continuidad de los procesos que se siguen para la definición, la implementación y el ajuste de políticas; que busque la coherencia integral de las políticas --entre proyecto político nacional, política macroeconómica, sectorial, regional e institucional--; y que contribuya a la articulación de los actores sociales clave de cada ámbito que permita la concertación entre el Estado y las diferentes fuerzas sociales para lograr la selectividad y discrecionalidad de las políticas en función de la heterogeneidad estructural de las economías. Lo anterior debe sustentarse en el replanteamiento de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones.
- iii. Que en cada país se cuente con mecanismos de conducción efectivos para cada ámbito estratégico de conducción; o sea que se analicen y se tomen las medidas pertinentes para desarrollar o consolidar los mecanismos de conducción que permitan la participación organizada de las diferentes fuerzas sociales en los procesos que se siguen para la definición, la implementación y el ajuste de las políticas requeridas para la reactivación y el desarrollo de la agricultura.
- iv. Que el esfuerzo nacional e internacional se coordine para que, a nivel de América Latina y el Caribe, las investigaciones y estudios de la realidad agrícola y rural de cada país y de la Región aporten elementos de juicio para: la definición de un nuevo estilo de desarrollo en el que la agricultura cumpla un nuevo papel como dinamizador de la economía; para contar con nuevas técnicas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que apoyen con efectividad en la definición, la implementación y el ajuste concertado de la política para el desarrollo agrícola y rural; y para profundizar el desarrollo del enfoque de conducción efectiva y organizar la documentación de su aplicación que permita su difusión.

Las cuatro situaciones planteadas como condiciones necesarias para el fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de los procesos que se siguen para la definición, la implementación y el ajuste concertado de políticas, son partes de un todo en el cual las cuatro situaciones interactúan, apoyándose mutuamente para lograr ese fortalecimiento. Su concreción es un reto que requiere la labor coordinada de organismos nacionales e internacionales.

En otro documento (47) se ha resumido la experiencia de PROPLAN en el desarrollo del enfoque de conducción efectiva, tanto en términos conceptual-metodológicos como de aplicación a nivel de países seleccionados. En ese documento también se presenta el modelo de operación utilizado por PROPLAN, por medio del cual se vinculan los componentes de una estrategia operativa para alcanzar las cuatro situaciones bosquejadas en un número reducido de países.

La experiencia de PROPLAN ha mostrado la viabilidad y pertinencia de una ESTRATEGIA OPERATIVA que considera tres componentes que están estrechamente relacionados, ya que el avance de cada uno depende del avance en los otros:

- i. El apoyo técnico directo a grupos de actores clave en países y ámbitos de acción seleccionados para el análisis de la efectividad con la que se realiza la tarea de conducción y para el diseño/ adecuación-prueba-implantación de mecanismos de conducción.

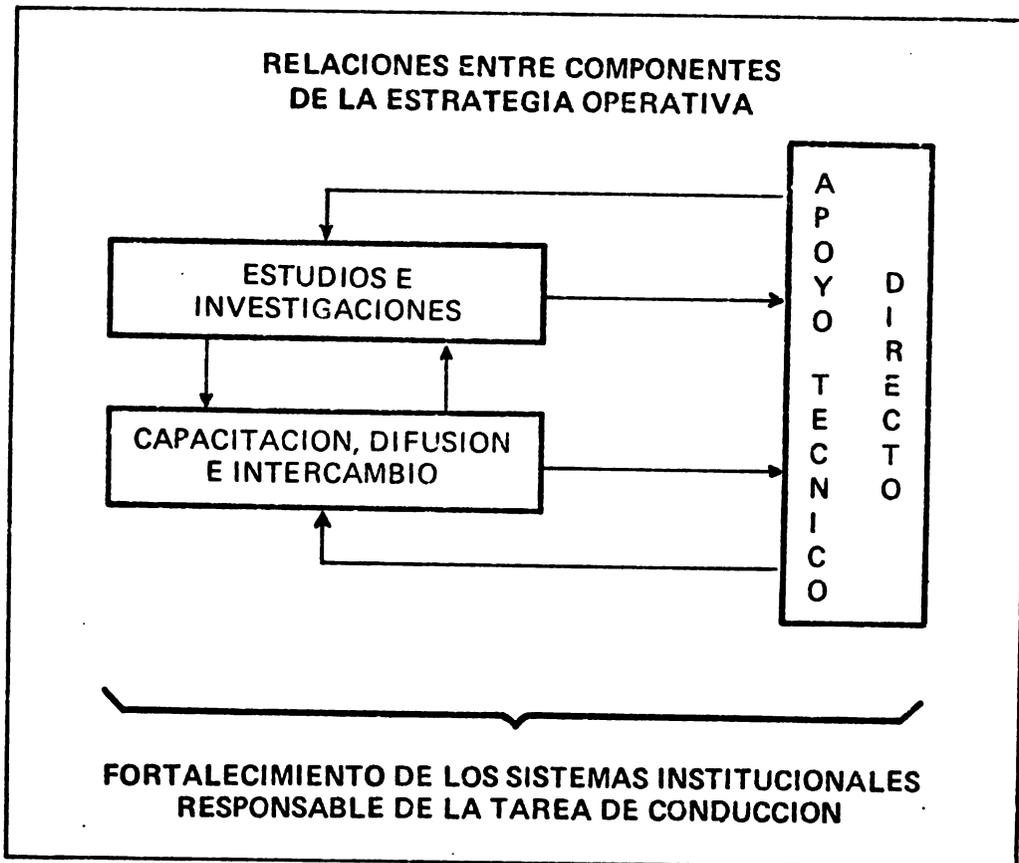
Con este esfuerzo se busca aplicar el enfoque de conducción efectiva en países seleccionados de América Latina y el Caribe, en diferentes ámbitos de conducción. Para ello se debe partir de las necesidades sentidas por los propios actores clave y avanzar en función de sus propias posibilidades, tomando como base de la acción el principio de "aprender y transferir haciendo". De esta forma los propios actores pueden identificar los factores facilitantes y limitantes para mejorar la efectividad de la tarea de conducción del desarrollo agrícola y rural y en función de ello desarrollar sus propios mecanismos de conducción (48).

- ii. La capacitación, la difusión y el intercambio de experiencias de directivos, técnicos del sector público y de representantes de las diversas fuerzas sociales que se consideran actores clave.

Con este esfuerzo se busca, por un lado, utilizando cursos, seminarios y talleres, mejorar la capacidad directiva de individuos y grupos responsables de la tarea de conducción y sensibilizar a las autoridades políticas y otros actores clave públicos y representantes de las diversas fuerzas sociales; por otro lado también se busca intercambiar experiencias y constituir una red latinoamericana de profesionales que están trabajando en áreas afines a la conducción del desarrollo, que permita canalizar los esfuerzos aislados de investigadores y educadores que existen en diversos países (49).

- iii. Los estudios e investigaciones para apoyar en la solución de problemas que se vayan presentando y para documentar y sistematizar las experiencias de los países sobre la aplicación y el desarrollo del enfoque de conducción efectiva.

Con este esfuerzo se busca el desarrollo y la adaptación de modelos, métodos, técnicas e instrumentos apropiados para el ejercicio de las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisión requeridas para la definición, la implementación y el ajuste concertado de políticas en diferentes ámbitos de conducción y bajo condiciones de conflicto social y poder compartido (50).



El esfuerzo desarrollado y los resultados obtenidos hasta la fecha por el IICA a través de PROPLAN también han sido revisados y evaluados por grupos externos al IICA (51). Esas evaluaciones han venido a confirmar que lo aquí planteado es apropiado para las condiciones que actualmente enfrenta América Latina y el Caribe, y han abogado porque se le dé una mayor difusión.

Finalmente a manera de recapitulación se puede concluir que a la fecha se cuenta con un NUEVO ENFOQUE metodológico, apropiado a las condiciones de América Latina y el Caribe, para desarrollar la tarea de conducción con efectividad; ésto incluye no sólo los aspectos conceptual-metodológicos generales, sino también los métodos de aplicación a situaciones concretas en un número reducido de países latinoamericanos, y los modelos prototipo de conducción para ámbitos específicos de conducción del desarrollo agrícola y rural --dirección sectorial, administración o dirección regional, gestión institucional y manejo de programas y proyectos--; estos últimos se vienen construyendo a partir de experiencias concretas en los países donde actúa PROPLAN.

Además, con los objetivos --fin, propósito y cuatro condicionantes necesarias u objetivos operativos-- y las estrategias --global y operativa-- presentadas en esta última sección del documento, se ha definido una GUIA PARA LA ACCION que permita enfrentar con efectividad la tarea de conducción del desarrollo agrícola y rural en las condiciones actuales de América Latina y el Caribe.

Como se puede desprender de los planteamientos hechos en este documento la tarea pendiente es un reto que demanda un esfuerzo coordinado de todos, para ello se requiere, además de lo mencionado para el fortalecimiento en cada país de los sistemas institucionales responsables de la tarea de conducción, de un mecanismo regional de apoyo a ese gran esfuerzo que permita articular los recursos y esfuerzos existentes en América Latina y el Caribe hacia el logro de ese FIN común: una conducción efectiva para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

* * * * *

NOTAS

- (1) El desequilibrio externo se refiere a la persistencia de déficit significativos en la cuenta corriente de la balanza de pagos, los cuales no pueden ser financiados con las reservas internacionales --divisas--, ni con el flujo de capital foráneo --préstamos externos o endeudamiento externo--. La imposibilidad de recurrir a las reservas internacionales tiene su origen en la prolongada y profunda recesión de los países industrializados que llevó a una disminución en el comercio internacional y a una baja generalizada en los precios de los productos de exportación tradicional, lo cual a su vez dió origen al continuo deterioro de los términos de intercambio para los países de la Región. Por otro lado, desde la segunda mitad de 1982 los préstamos externos provenientes de la banca comercial internacional prácticamente desaparecieron. El flujo neto de capitales a la Región pasó de US\$37.500 millones en 1981 a solo US\$3.200 millones en 1983. En este sentido el trabajo de Bianchi, Devlin y Ramos (1987) aporta información valiosa.
- (2) El término "estilo de desarrollo" está asociado a O. Varsavsky y se lo relaciona con otro término del mismo autor que es el de "proyecto nacional". Varsavsky (1975) señala que las características del estilo definen el modo de vivir, trabajar y evolucionar de una sociedad. Pinto (1986) recoge ideas de Graciarena (1976) para definir los estilos de desarrollo como la modalidad concreta y dinámica de desarrollo de una comunidad en un momento histórico material y social existente y que corresponde a los intereses y presiones de las fuerzas sociales predominantes.
- (3) Taylor (1983) critica la aplicación que se hace del análisis económico neoclásico en los países del tercer mundo, por ignorar los aspectos estructurales de sus economías, ya que se limita a postular un conjunto interconectado de problemas de maximización a cargo de un número determinado de agentes y se concentra en la búsqueda de las características de las soluciones a esos problemas. Taylor comenta que la influencia de la teoría neoclásica sobre muchos economistas es tal que los lleva a asumir en forma rutinaria que los precios equilibran los mercados y por lo tanto obtener los "precios correctos" se convierte en una obsesión, cuando es obvio que muchos mercados son equilibrados por ajustes en cantidades.

Asimismo, si la teoría neoclásica del crecimiento enseña que el incremento en los ahorros se convierte automáticamente en mayores inversiones y en crecimiento acelerado, entonces las políticas que estimulen el ahorro se convierten en fines en sí mismos. Como anota Taylor, la síntesis neoclásica gobernó las recomendaciones de políticas en las economías industrializadas desde los años 50 hasta mediados de los años 70. Debido a que su epistemología estuvo fundada en la física, las matemáticas y la derivación de teorías económicas a partir de principios de maximización, los inventores de la síntesis neoclásica no dedicaron mayor pensamiento a los aspectos estructurales de las economías, y ellos --afirma Taylor-- pasaron sus malos hábitos a sus herederos intelectuales. Por ello Taylor se aboca en su libro a rectificar esa omisión en el contexto de los países del Tercer Mundo.

Hay dos conclusiones principales a las que llega Taylor. La primera se refiere a que cada economía confronta un conjunto especial de restricciones de tipo estructural para su posible evolución, y esas restricciones varían grandemente de un lugar a otro, así como en el tiempo. La segunda conclusión se refiere a que los instrumentos tradicionales de estabilización para el corto plazo pueden tener efectos indeseables en el Tercer Mundo porque hay elementos estructurales importantes en estos países que usualmente son ignorados.

Para otras referencias a la importancia de tomar en consideración las condicionantes de tipo estructural, ver las notas 7, 31 y último párrafo de la nota 45.

- (4) Los desequilibrios en los agregados macroeconómicos se refieren a desbalances entre la demanda y la oferta agregadas. Estos desequilibrios implican elevación en el nivel de precios --desequilibrio interno o inflación--, y déficit en la balanza de pagos --desequilibrio externo. Generalmente se considera la persistencia en el agravamiento del desequilibrio externo como el detonante de la crisis actual.

La demanda agregada tiene como componentes el consumo de las personas, el consumo público o gasto del gobierno, la inversión y las exportaciones --demanda que hacen terceros países. La oferta agregada está integrada por los bienes y servicios disponibles en la economía; o sea que está dada por la producción doméstica más las importaciones.

- (5) Los programas de estabilización fueron promovidos por el Fondo Monetario Internacional y precedieron a los de ajuste estructural que son impulsados por el Banco Mundial. En esencia se trata de instrumentos de financiamiento que se plantean como respuesta a la agobiante situación financiera impuesta por la presión de la deuda externa y por el fracaso de los proyectos de inversión como instrumentos para reactivar las economías vía una rápida transferencia de recursos y dinamización de los procesos de inversión. Estos instrumentos de financiamiento se concretan en convenios de los gobiernos con los organismos internacionales dirigidos a la obtención de créditos, para lo cual se plantea como condición que los gobiernos deben adoptar ciertas medidas de política económica para obtener los fondos.

La condicionalidad en los programas de estabilización se refiere básicamente a la adopción de ciertas medidas de políticas económicas principalmente de tipo fiscal y monetario, con las cuales generalmente se busca corregir el desequilibrio externo --equilibrar la balanza de pagos-- y reducir el desequilibrio interno --reducir la inflación.

La condicionalidad en los programas de ajuste estructural busca mejorar la eficiencia económica y acelerar el crecimiento. Para ello considera la adopción de: i. políticas económicas, tanto globales como sectoriales --referidas a precios de productos y servicios, impuestos, subsidios, tasas de interés, tasas de cambio, tarifas y otros controles al comercio exterior--; ii. reformas institucionales --liberalización y privatización

de determinadas actividades, definición para el sector público de determinados límites para el empleo, los salarios y ajustes en algunos de sus procedimientos--; iii. realización de determinados estudios de política económica necesarios para profundizar los cambios; y iv. algunas inversiones que van dirigidas a cambiar la estructura productiva.

En resumen podemos decir que los programas de estabilización utilizan políticas de manejo de la demanda agregada para asegurar que ella no exceda la oferta agregada más allá de lo que un endeudamiento externo aceptable se lo permita; fundamentalmente emplean medidas de política monetaria y fiscal. Por su parte los programas de ajuste estructural utilizan más políticas que afectan la oferta agregada buscando expandirla por medio de cambios en la estructura productiva a partir de una mayor eficiencia en la asignación de recursos; dichas medidas principalmente buscan establecer los "precios correctos" y asegurar la libre operación de los mercados y el fortalecimiento del sector privado.

- (6) Esta situación no debe desligarse de períodos con una aceleración del comercio internacional, sobretudo con un incremento notable en las importaciones de los Estados Unidos y con un incremento en la tasa de cambio real. Un ejemplo de ello fue el incremento de casi 12% en las exportaciones de 1984 de la Región. Además se dió una ligera recuperación en el flujo neto de capital externo que contribuyó a su vez a una cierta recuperación en las importaciones de la Región. Todo esto significó un ligero incremento del producto bruto interno que no se daba desde 1980. Una síntesis de esta situación se presenta en el trabajo de Bianchi, Devlin y Ramos (1987).
- (7) Las discusiones sobre política económica han identificado tres fenómenos, que algunos consideran como secuenciales, argumentando la naturaleza de la crisis actual en la Región. Estos fenómenos son: estabilidad, crecimiento y desarrollo/distribución. Se argumenta que en circunstancias específicas, alguno de los tres adquiere mayor importancia: así en situaciones de inflación, serán las políticas de estabilización las que predominen; en casos de recesión, el fenómeno del crecimiento gana preminencia; mientras que las situaciones de crisis social llevan a ubicar el fenómeno de la distribución del ingreso en lugar preferencial. La situación actual de la Región muestra la inconveniencia de llevar a la práctica tal diferenciación y de considerar los fenómenos identificados como etapas sucesivas de un proceso. Como resultado de esta práctica, la distribución del ingreso y el bienestar en la mayoría de los países de la Región ha llegado a extremos de gravedad insostenibles que ponen en peligro los procesos de apertura democrática que se han venido dando en los últimos años en la Región. Para un análisis de este tipo referido al caso mexicano, ver el trabajo de Alejo (1984). Por otro lado en Arida (1986) se presenta una recopilación de tres estudios sobre las nuevas estrategias de corte neoestructuralista que Brasil, Argentina y Perú vienen implementando para reactivar sus economías y reestructurar sus sociedades. Ferrari (1987) también hace una presentación en el mismo sentido de la experiencia más reciente de Perú.

- (8) Ferrari (1987), en la tradición de Michael Kalecki, discute la importancia de cuatro tipos generales de mercados para el caso del Perú, que dan lugar a cuatro comportamientos diferentes: i. los mercados que forman precio por costo; ii. los mercados que forman precio por demanda; iii. los mercados con precios determinados por los precios internacionales nacionalizados; y iv. los mercados con precios administrados por el Gobierno.

Para entender las consecuencias de determinadas políticas económicas es necesario tener claridad sobre la estructura de mercado y su comportamiento. Ferrari argumenta, utilizando el caso peruano, que dada esta heterogeneidad estructural de mercado, la aplicación de los instrumentos de política económica no debería ser generalizada, sino que más bien convendría que fuera selectiva y discrecional.

- (9) Se utilizan aquí los términos implementar e implementación como sinónimos de poner en práctica y puesta en práctica respectivamente.
- (10) Espinal (1987) reporta que la política económica que predominó en el pasado en República Dominicana, al igual que en muchos otros países de la Región, se desarrolló en el marco de una creciente intervención del Estado en la fijación y control de precios, en la asignación de divisas preferenciales a ciertas áreas de la economía, en la liberalización de cargas fiscales sobre importaciones de alimentos competitivos con la agricultura interna, y por medio de una activa participación en la producción y comercialización de importantes rubros agrícolas.

Esta política de precios agrícolas condujo a un deterioro de los términos de intercambio, a una descapitalización del sector, a un bajo desarrollo tecnológico, a un deterioro de la balanza comercial y del nivel de alimentación y de ingresos de la mayoría de la población dominicana.

Las políticas económicas y de precios implementadas a partir de 1982, en República Dominicana, cambiaron en términos nominales los niveles de precios de la agricultura, mejorando los precios de sustentación y de finca. Sin embargo, estos cambios de los precios agrícolas ocurrieron en el contexto de un cambio global en los precios de la economía, lo cual, lejos de modificar las tendencias que se venían observando, las profundizaron. Esto causó que los términos de intercambio se deterioraran aún más, que los precios relativos de la agricultura con respecto a los insumos, los artículos industriales, y los bienes que adquieren los consumidores rurales fueran contrarios a los cultivadores rurales, y que se profundizaran las diferencias de precios relativos al interior de la misma agricultura.

Esto, además, condujo a un incremento en los costos de producción, a una caída de la rentabilidad y a una reducción de la cobertura real del crédito agrícola, lo que generó un indeseado proceso de involución tecnológica que deterioró aún más los precarios niveles de productividad de la agricultura.

- (11) Thomas (1986) concluye que la expansión agrícola colombiana posterior a 1975 se ha basado en gran parte en el café, producto para el cual sólo se prevé un modesto aumento de demanda en los mercados mundiales para la década de 1980. Entre las principales limitaciones macroeconómicas de una expansión más vigorosa de la economía no cafetera han figurado una tasa alta de inflación, un tipo de cambio sobrevaluado y restricciones a las importaciones que equivalen a un "impuesto" a un sector altamente comerciable como es la agricultura. Los efectos de la política macroeconómica puede que no hayan sido intencionales, pero el efecto neto sobre los productos agrícolas distintos al café desde mediados de los años setenta hasta 1983 fue negativo.
- (12) Los trabajos de Lajo (1983, 1986a, 1986b) sobre la situación agroalimentaria en el Perú concluyen que el carácter crecientemente vulnerable del sistema agroalimentario peruano y el estancamiento de la producción de cereales, oleaginosas, lácteos, carnes y otros alimentos básicos respecto de sus sucedáneos importados, tiene como causa --sino principal, por lo menos sustancial-- una política económica discriminatoria en contra del agro nacional. Esta política económica ha sido condicionada por el enorme poder de negociación de los oligopolios nacionales y transnacionales de la industria alimentaria y por el inmediatismo y la carencia de un proyecto nacional sólido por parte de sucesivos gobiernos, lo que los llevó a consolidar un estilo de desarrollo agroindustrial con características oligopólicas, dependientes y un modelo de consumo tributario de las necesidades de mercado de los excedentes de las potencias agrarias internacionales. Es en los precios relativos favorables a los alimentos "ensamblados" con importaciones y contrarios a los alimentos nacionales, donde se expresan finalmente todos los efectos de las políticas macroeconómicas contrarias a la producción nacional.

La fijación del tipo de cambio durante largos períodos, o la mantención del mismo por debajo de la inflación y el abaratar los precios relativos de las importaciones, impulsaron el crecimiento de la dependencia alimentaria y el estancamiento relativo de la producción nacional de sustitutos de las importaciones.

La política arancelaria ha cumplido un rol profundamente contrario al desarrollo agrario peruano y muy favorable a la adopción y consolidación del estilo oligopólico y dependiente del crecimiento industrial. Aún sin considerar los aranceles específicos (que incrementarían las tendencias observadas), al distinguir los aranceles ad-valorem aplicados tanto a los insumos que utilizan como a los productos que elaboran 5 de las ramas más importantes de la industria alimentaria y de bebidas, se observa que mientras el impuesto para importar trigo, lácteos, maíz duro, aceite de soya, cebada o malta es generalmente muy bajo, es muy alto el arancel para la importación de los alimentos procesados por los oligopolios agroindustriales

De su trabajo (1986a), Lajo concluye que la administración de precios controlados y subsidios por parte del Estado, en negociación con los

oligopolios durante los últimos 14 años, muestra que: a) se incentivó la ampliación de los mercados de alimentos procesados con componente importado en desmedro de los mercados de alimentos nacionales; b) se contribuyó a mejorar paulatinamente los precios relativos a esos alimentos respecto de los nacionales; c) se preservó o amplió los márgenes de ganancias unitarias de los oligopolios agroindustriales.

- (13) La conducción se refiere a las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que se realizan para la definición, implementación y ajuste de políticas; --o sea que incluye a las decisiones que se toman y a las acciones que se emprenden para movilizar los esfuerzos-- que permiten orientar, activar y ^{adelantar} la acción transformadora de la realidad agroeconómica y socio-política. La búsqueda de la transformación de la realidad --caracterizada por una marcada heterogeneidad estructural-- implica que la tarea de conducción se da en condiciones de incertidumbre, conflicto y poder compartido.
- (14) Por actores clave entendemos, individuos y grupos que involucran tanto a autoridades políticas y técnicos del sector agropecuario, de otros sectores afines y a responsables de la política macroeconómica, como a agricultores, campesinos, empresarios y asalariados, e inclusive en algunos casos a representantes de intereses foráneos, en la medida en que conformen fuerzas determinativas para el logro de los objetivos del proceso de desarrollo agrícola y rural.
- (15) "Efectividad" es un concepto central en el trabajo de PROPLAN. Como se podrá apreciar en este documento, dicho concepto es importante tanto para alcanzar a comprender el contenido real de la visión y praxis de la conducción prevaleciente en la Región, como para valorar una propuesta alternativa para enfrentar la crisis, en términos de la reactivación y desarrollo de la agricultura.

La situación bosquejada en el Capítulo I, complementada con los planteamientos de los Capítulos II y III, demandan la consideración explícita de una interrelación que debe darse entre a) reactivación y desarrollo de la agricultura y b) el aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles para la producción agropecuaria pública y privada; es decir, que se requiere una consideración integrada de los criterios de eficacia y eficiencia, que sólo puede alcanzarse como resultado de la concertación de las fuerzas socio-políticas que reflejan intereses económicos en conflicto, y que juegan un papel determinante en el logro de los objetivos deseados. Esta consideración integrada de ambos criterios no es un planteamiento nuevo; por ejemplo, desde hace algún tiempo Katz y Kahn (1966) utilizan el concepto "efectividad" con el significado conjunto de eficiencia y eficacia.

Como se ha indicado, PROPLAN viene utilizando el concepto efectividad, en el sentido de representar la interrelación entre eficiencia técnico-económica y eficacia socio-política. Sin embargo es importante destacar que al hacerlo así se reconoce que, en el contexto latinoamericano, resulta necesario no mediatizar o enajenar la

importancia estratégica que tienen tanto el concepto de eficacia como el de eficiencia para comprender rasgos básicos de la cultura política y burocrática presentes en la Región. Esto es fundamental para partir de una base sólida hacia una "nueva cultura" que privilegie la "efectividad" como pauta de desempeño de actores clave tanto públicos como representativos de diversas fuerzas sociales.

En efecto, a lo largo del desarrollo histórico de la Región es posible comprender distintas orientaciones ideológico-políticas, que han plasmado su posición sobre el papel y desempeño del Estado, y de su aparato burocrático, privilegiando el uso conceptual-analítico que aportan en unos casos la noción de eficacia, y en otros la noción de eficiencia. Así en un extremo tenemos las posiciones desarrollistas y populistas que soslayan consideraciones de costos y la necesidad de un aprovechamiento más racional de los escasos recursos públicos; mientras que en otro extremo ubicamos las acometidas racionalizadoras del gasto público, que enfatizan la economía y productividad --o eficiencia-- de éste, no importando lo que el Estado tenga que dejar de hacer, ni que como consecuencia de ello reduzca su impacto --o eficacia--.

En la medida en que la definición, implementación y ajuste de políticas continúe siendo un patrimonio exclusivo del ejercicio de autoridad y poder estatales, por parte del grupo político gobernante en un momento dado, existirán bases para agravar los conflictos socio-políticos existentes, pues los criterios y parámetros en que se sustentan tales decisiones tenderán a ser arbitrarios y reduccionistas, en términos de los criterios y parámetros de las fuerzas sociales precisamente marginadas de los procesos decisorios estatales.

Por eso se plantea que los requisitos de efectividad para la conducción del desarrollo, deben de tener arraigo en la concertación socio-política de los actores clave públicos y privados representativos de fuerzas sociales incluso tradicionalmente antagónicas. Tal concertación --mediante la negociación, el logro de acuerdos y el mantenimiento de compromisos-- es lo que haría posible que actores clave de distinto signo ideológico-político, puedan aproximarse a compartir objetivos de desarrollo, contenido del papel del Estado, criterios deseables y posibles de racionalidad y aprovechamiento de recursos públicos y condiciones incluso de fiscalización y ajuste más operativos y viables sobre el desempeño de la burocracia pública.

El concepto de "efectividad" aplicado a la tarea de conducción del desarrollo, recoge así los requerimientos de la dinámica social necesaria para articular los elementos que caracterizan el fenómeno o los fenómenos asociados con la "categoría analítica de eficacia socio-política", con aquellos asociados con la "categoría analítica de eficiencia técnico-económica". En ambas categorías, se reconoce la existencia de interrelaciones entre el papel y desempeño internos tanto del Estado como de las diversas fuerzas sociales tanto en sus respectivos procesos productivos como en su incidencia sobre el papel y desempeño del sistema socio-político y económico en su conjunto.

La situación actual requiere posiciones y acciones realistas sobre la productividad estatal y privada. Lo que está en juego en esta situación de crisis es la creatividad y capacidad necesarias para buscar y encontrar nuevas e ingeniosas fórmulas de reacomodo de recursos, de organización social y de desempeño burocrático. Las fórmulas de mera "reducción del gasto público" y "privatización" son, además de social y políticamente poco viables y peligrosas por el agravamiento de conflictos sociales que ello propicia, muy simplistas o reduccionistas, pues presuponen el menor esfuerzo de inventiva y capacidad de transformación estructural por parte del mismo Estado.

- (16) En este análisis el Ministro de Agricultura, los presidentes de instituciones claves del sector agropecuario y los dirigentes de cámaras y asociaciones de productores y de trabajadores son considerados como líderes políticos del sector agropecuario.

A su vez los Ministros de Hacienda, Economía, Finanzas y Planificación, el Presidente y Junta Directiva del Banco Central son los responsables de la política macroeconómica.

- (17) El planteamiento sobre la necesidad de una reorientación profunda en la forma de pensar y actuar de muchos directivos públicos y de sus asesores que se ha presentado como necesaria para ir superando las limitaciones de la visión y praxis de la conducción del proceso de desarrollo se sustenta en un conjunto de categorías analíticas básicas que se articulan en el "enfoque de conducción efectiva" y que se van presentando a lo largo del documento. Una de esas categorías es la de "ámbito de conducción" que se desarrolla en esta nota.

El concepto de "ámbito de conducción" delimita el espacio socio-político en que se lleva a cabo la tarea de conducción --o sea los procesos que se siguen para la definición, implementación y ajuste de políticas--. En este espacio socio-político interactúan diversos actores --ver nota 14-- con el propósito de orientar, activar y adecuar la acción transformadora de una realidad agroeconómica y socio política específica en función de un proyecto político nacional.

Para propósitos de la tarea de conducción, conceptos de orígenes tan diversos como sector agropecuario, región, programa, proyecto, ministerio de agricultura o cualquier otra institución, deben entenderse como "formas de organización" de esfuerzos y de asignación de recursos para apoyar en la transformación de la realidad.

Por lo tanto es importante que los líderes políticos del sector agropecuario --ver nota 16-- y sus asesores y otros técnicos, no limiten su ámbito de acción a esas "formas de organización" del esfuerzo para apoyar la transformación, sino que lo amplíen al respectivo "ámbito de la conducción" e interactúen con los líderes políticos de otros sectores afines, con los responsables de la política macroeconómica y con los representantes de diversas fuerzas sociales, ya que sólo así podrán responder con efectividad al reto que les impone la actual situación de crisis.

- (18) Hay otras críticas que complementan y en algunos aspectos profundizan lo aquí tratado y a su vez adelantan enfoques con los que compartimos algunos elementos. Ver una línea de pensamiento latinoamericano en de Mattos (1979, 1986 y 1987) y Matus (1972, 1982, 1983 y 1987). Otra línea de pensamiento extra regional, que tiene elementos coincidentes con la anterior, cuyo sustento teórico está en la teoría del aprendizaje social ("social learning theory") formalizada por Dunn (1971) y que incorpora en su planteo aspectos de interacción social, se encuentra en Friedman (1973), Friedman y Abonyi (1976), Korten (1979a), Korten y Alonso (1981), Korten y Klauss (1984), Rondinelli (1983) y Wildavsky (1979).
- (19) En otros documentos hemos expuesto la necesidad e implicaciones de un enfoque de la planificación renovado, acorde con la nueva realidad que está viviendo América Latina. Así hemos planteado la planificación como un proceso continuo de generación de políticas concertadas entre actores clave de un ámbito de conducción específico --ver notas 14 y 17--, las cuales además deben cumplir con las características de ser coherentes entre sí, con el proyecto político nacional y con la evolución de la realidad que dicho proyecto busca transformar. Para ello el proceso debe integrar el análisis de políticas con la toma de decisiones por medio de una tarea explícita, deliberada y comprometida de asesoramiento oportuno y selectivo a los centros de decisión que tome en consideración en forma selectiva las interacciones entre actores clave.

Con esto se plantea no sólo una ruptura conceptual-metodológica con la modalidad tradicional de planificación, sino también una ruptura de tipo operativo. El actor central o único deja de ser el profesional llamado "planificador", el cual pasa a desempeñar el rol básico de analista/asesor, y aparecen el resto de actores clave cuyos roles básicos de decisor y ejecutor se articulan para la generación de políticas coherentes con viabilidad socio-política y técnico-económica. La planificación se ubica así en un contexto más amplio, en el de la conducción del proceso de desarrollo y por lo tanto se le define como una herramienta fundamental para apoyar en la transformación de la realidad.

Las características de unidad/continuidad y de coherencia integral las venimos planteando desde 1978; ver de las Casas y Cobas (1978) y de las Casas (1982). La característica de coherencia integral recoge lo que Carlos Matus (1983) plantea, siguiendo a Max Weber, como "conexiones de sentido" --que expresan una convicción o creencia, particular a una situación, por parte de un actor la cual define la direccionalidad de su planteamiento-- y como "conexiones causales" --que expresan una "ley social" de validez limitada, pero aplicable a varias situaciones. Asimismo, la característica de unidad/continuidad conjuntamente con la de coherencia, coincide con otro planteamiento que hace Matus sobre la necesidad de que se conciba a la norma acordada, que refleja la decisión que precede y preside a la acción, como la orientación direccional en

torno de la cual es necesario construir las condiciones para su cumplimiento; así la norma puede alterarse en aras de su cumplimiento real y la realidad cambiada puede crear mejores condiciones para el cumplimiento de la norma.

(20) Por paradigmas de política económica entendemos, esquemas formales que resumen los rasgos más característicos de diferentes escuelas del pensamiento sobre política económica, en términos de variables clave para el análisis y orientaciones para la acción. Feinstein (1984) resume cuatro paradigmas de política económica: monetarismo, keynesianismo, ofertismo y estructuralismo; además también resume la evolución de algunos de ellos hacia el neomonetarismo, poskeynesianismo y neoestructuralismo. El paradigma aporta una perspectiva y es como un lente a través del cual se percibe la realidad. Aun cuando la definición de políticas requiere generalmente compromisos entre grupos sociales y el resultado es un híbrido de paradigmas, sin embargo en las discusiones sobre política económica se encuentran grupos de profesionales que se adhieren prácticamente sin reservas a algunos de los paradigmas, lo mismo sucede con algunos asesores, entre los que incluimos a las oficinas de planificación y a los grupos de análisis de políticas.

(21) La activación de acciones es parte de la implementación de políticas, y corresponde a las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que se desarrollan para que las acciones programadas se concreten o para complementarlas sobre la marcha reaccionando con oportunidad ante sorpresas. Esto se considera determinante para asegurar la transformación de las decisiones en los resultados específicos deseados. Conviene aclarar aquí que el conjunto de tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que se desarrollan tanto para la definición, como para la implementación y para el ajuste o adecuación de las políticas constituyen los componentes básicos de lo que estamos llamando la tarea de conducción.

Además debemos mencionar que distinguimos entre implementación y ejecución. La ejecución corresponde a la misma acción transformadora de la realidad; o sea que la producción de bienes y servicios públicos y privados, no es parte de la implementación y por lo tanto no forman parte de la tarea de conducción, aun cuando es condicionada por ella. Por implementación de políticas entendemos el conjunto de decisiones y acciones de carácter operativo que se requieren para preparar o instrumentar la ejecución y para activar la acción transformadora de la realidad.

Por su parte la definición de la política tiene un carácter orientador; se refiere a la concreción de las intenciones de los objetivos de las acciones de desarrollo que en determinado proyecto político nacional tienen importancia estratégica. El ajuste o adecuación de la política está asociado a la realimentación continua que se requiere para que se reafirmen o modifiquen decisiones y acciones como consecuencia de los resultados obtenidos de la ejecución de las acciones y de la evolución de la realidad agroeconómica socio-política.

- (22) El tema de manejo de proyectos lo viene desarrollando el IICA en una forma sistemática desde 1977, tanto en sus aspectos conceptual-metodológicos como en los operativos. Este trabajo se inició con el Programa Manejo de Proyectos; ver Roberts y Vallejo (1979). Luego el desarrollo del tema en el contexto de la conducción efectiva del desarrollo agrícola y rural estuvo a cargo de PROPLAN; ver Barea (1986), Cáceres (1984), Del Risco (1986), Meño (1986b), Olazábal (1986) y Olazábal y Barea (1986).
- (23) Por formulación de políticas entendemos el proceso que involucra el análisis, asesoramiento y la toma de decisión para la definición de políticas. Como ya se mencionó en la nota 21, la ejecución de políticas corresponde al proceso de transformación de la realidad, o sea a aquellos que directamente tienen que ver con la producción de bienes y servicios.
- (24) Sobre la riqueza del concepto "interdisciplinariedad" en contraste con "multidisciplinariedad" o "pluridisciplinariedad" ver Parisí (1982). En ese trabajo Parisí plantea que los proyectos integrados para el desarrollo rural tienen una orientación "transdisciplinaria", lo cual es imposible de alcanzar si no se recurre a la interdisciplinariedad teórica, metodológica y operativa. Si bien se parte de la idea elemental de que la convergencia de varios especialistas en diferentes disciplinas que logran buenos niveles de entendimiento y de comunicación en un trabajo común es ya un avance interdisciplinario, se pretende sin embargo destacar que la interdisciplinariedad es bastante más que eso. Se trata, en efecto, de un proceso arduo y con implicaciones teóricas y metodológicas nada simples. Más aún, se trata de un método de trabajo para el que la ciencia y la tecnología modernas no han entrenado suficientemente a sus especialistas. No es casual que muchos trabajos que presumen de interdisciplinarios apenas hayan logrado ese primer nivel de relación denominado pluridisciplinariedad. Para un desarrollo complementario que hace referencia a los trabajos de PROPLAN en este sentido, ver la nota 29.
- (25) Ver Korten (1979b) y Meño (1986a)
- (26) Ver Astori (1982) y Astori y Buxedas (1984)
- (27) En otros documentos --ver de las Casas (1982) y de las Casas y Estefanell (1982)-- se ha insistido en que los proyectos deben verse como instrumentos que implementan la política sectorial global y las políticas específicas --para una explicación sobre el contenido de estos niveles de políticas, ver la nota 34--. Este planteamiento ha llevado a darle contenido muy concreto a la identificación de proyectos y por lo tanto a la consideración explícita de los proyectos en el campo de la planificación. Asimismo, ha llevado a recomendar la revisión de los métodos de preparación y análisis de proyectos, para incorporar consideraciones sobre su articulación con diferentes niveles de políticas, en

términos de su contribución a los resultados que ellas propician, también para incorporar mecanismos de participación de los supuestos beneficiarios en las decisiones y acciones que ellos implican, así como para que no sigan siendo considerados aisladamente y más bien se les ubique como partes debidamente articuladas en los respectivos procesos de inversión.

Además, sobre todo en el segundo de los documentos nombrados, se ha argumentado con relación a la inconveniencia de generalizar el uso del enfoque del "ciclo de proyectos", el cual puede ser útil para una entidad financiera, que se abstrae de las características de la tarea de conducción y, por lo tanto, de los procesos internos que a partir de ella se generan en cada ámbito de acción. Esto es entendible desde el punto de vista de que el interés fundamental de la entidad que financia un proyecto está primero en que los desembolsos de fondos se realicen sin tropiezos, luego su preocupación en la ejecución del proyecto se restringe a asegurarse que ella se dé tal como estaba prevista y, finalmente, se interesa en la evaluación ex-post, para adquirir experiencia para otros proyectos que vayan a financiar en el futuro. Aunque a primera vista parezca contraproducente, debemos reconocer que los intereses nacionales llevan a una focalización diferente, la ejecución de un proyecto no es algo lineal, ni algo que constituye un bloque separado; ésta más bien se debe entender como un sinnúmero de miniciclos que están influenciados por los períodos presupuestales, cuyo inicio plantea reprogramaciones a partir de los resultados del seguimiento-evaluación que se dio durante el ciclo anterior, no sólo con relación a las acciones del proyecto, sino con relación a la evolución de la realidad que el proyecto, y las políticas en general, buscan transformar y que, por lo tanto, pueden llevar a realizar ajustes en los resultados previstos.

- (28) Meoño (1986a) discute, desde un punto de vista conceptual-metodológico, este cambio de énfasis de la perspectiva microanalítica a la macroanalítica y la ilustra con una presentación detallada del modelo costarricense de sectorialización y regionalización administrativa.
- (29) Sobre la importancia del concepto de interdisciplinariedad, ver la nota 24. Además Parisí (1982) define interdisciplinariedad metodológica como la integración --transferencia, adopción y asimilación-- de las lógicas de operaciones inherentes a cada disciplina en procesos particulares. En relación con esta se suele mencionar la validación de una técnica procedente de un campo disciplinario como aplicable a otros según las necesidades. En este sentido hemos revisado e incorporado algunos elementos, por un lado, de la formalización que hace Dunn (1971) de la teoría del aprendizaje social ("social learning theory") y de las aplicaciones que hacen Friedman (1973), Friedman y Abonyi (1976), Korten (1979a), Korten y Alonso (1981) y Korten y Klaus (1984). Por otro lado hemos revisado e igualmente asimilado algunos aspectos de los avances de Matus (1972, 1982, 1983 y 1987) en términos de su concepto de situación y su aplicación a la planificación de situaciones o estratégica.

Además con la colaboración de los compañeros De Lella (1978), Ishizawa (1976 y 1985) y Parisí (1982, 1983a y 1983b), hemos buscado la conexión entre la epistemología genética de Jean Piaget (1977 y 1981), su concepción de la sociedad como sistema de interacciones entre individuos, la continuidad conceptual de los campos de la conducta que Bleger (1982) identifica como psicosocial (individuo), sociodinámico (grupo), institucional (institución) y comunitario (sociedad), el método constructivo de Oscar Varsavsky basado en la cooperación entre individuos y grupos para concretar un Proyecto Nacional y la tecnología de los grupos operativos de Enrique Pichon-Riviere para apoyar en esa construcción social. Estas relaciones se desarrollan más en la nota 42.

- (30) En este sentido se han manifestado dos foros recientes como la Reunión Extraordinaria convocada por la CEPAL a solicitud del gobierno de México, --ver CEPAL 1987-- y la VI Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe realizada en La Habana, Cuba en marzo de 1987. Sobre las implicaciones negativas de seguir considerando a las políticas de estabilización, reactivación y desarrollo como conjuntos de políticas diferenciables que corresponden a tres etapas secuenciales del proceso de desarrollo, ver la nota 7; en esa nota también se mencionan las experiencias más recientes de corte neoestructuralistas de Argentina, Brasil, y Perú.
- (31) Las discusiones sobre el papel del Estado generalmente son carentes de contenido operativo, ellas se centran en algunos aspectos abstractos definidos para economías industrializadas; en el mejor de los casos la *concepción* no pasa de un aspecto meramente cuantitativo. Así muy frecuentemente los planteos son sobre un mayor o menor tamaño del Estado; el sustento de dichas posiciones está en distintas orientaciones ideológico-políticas.

Sin embargo hay algunos esfuerzos para superar esas limitaciones, por ejemplo, Amat (1986), refiriéndose al caso peruano, reconoce dos ejes para organizar el debate sobre el papel del Estado, ellos se refieren a dos dimensiones del mismo: una de ellas considera su función de gobierno, en su calidad de autoridad del Sistema; y la otra le reconoce su papel como productor de bienes y servicios, o sea su condición de agente económico. En este sentido Amat reconoce que la condición de ser productor otorga al Estado un instrumento poderoso de gobierno para conducir el Sistema hacia los objetivos deseados. Pero Amat va más allá y otorga contenido operativo a su marco conceptual para el análisis del papel del Estado, planteando un conjunto de preguntas organizadas a partir de los dos ejes que usa para ordenar el debate.

Por otro lado, de Janvry (1983) manifiesta su descontento con el desarrollo de las ciencias sociales, ya que, a pesar de la creciente importancia del Estado en la vida social, y particularmente en la economía desde la revolución keynesiana y en política desde los eventos de 1968 en Europa, es evidente que el Estado ha sido inmensamente subestudiado en todos los campos de las ciencias sociales. Sin embargo, los eventos mencionados han estimulado un creciente interés en el tema

en los últimos 15 años. Pero a pesar de ello, no contamos con una teoría del Estado consistente y unificada; ésta no se encuentra en los clásicos del Estado de Weber o Marx, ni tampoco en los desarrollos posteriores, ya sean en la tradición pluralista o marxista. Lo que existe son diferentes aproximaciones, cada una con diferentes propósitos y en diferentes contextos históricos, que en una forma eventualmente iluminadora se complementan unos a otros. Pero como resultado de ellos las teorías del Estado tienden eventualmente a tener fuerza explicativa ex-post, pero son débiles en términos predictivos.

De Janvry enfatiza que para poder entender por qué los gobiernos implementan políticas de precios para la agricultura y la alimentación tan marcadamente diferentes que resultan en patrones de desarrollo agrícola y rural tan contrastantes, tenemos que ir más allá del análisis neoclásico del equilibrio de mercados, que consiste en observar las distorsiones de precios, calcular el costo social resultante, para terminar simplemente insistiendo en la remoción de las distorsiones. De Janvry plantea que para que alguna propuesta para corregir esas distorsiones tenga relevancia política, ellas deben ser entendidas en términos de la dinámica histórica y social de su realidad. Luego concluye que para ello tenemos que reubicar el estudio de los precios agropecuarios, de la teoría pura de los mercados a una teoría del Estado, que permita entender los patrones observados en esas políticas de precios.

En ese trabajo de Janvry da un paso importante llegando a sentar las bases para el desarrollo de una teoría de la economía política de los precios. Para ello empieza definiendo las dimensiones estructurales de una sociedad en términos de su estructura de clases sociales, su estructura económica y de su inserción en la división internacional del trabajo. Luego busca complementar lo anterior, identificando en un marco consistente las contribuciones que con relación a la forma, funciones y límites del Estado, han hecho dos enfoques contrastantes en los marcos de la economía política: el análisis instrumentalista o el análisis político de clases y el análisis de la lógica del capital.

Para que lo anterior, que está definido más en el contexto de países con una industrialización avanzada, pueda tener aplicación en países menos desarrollados caracterizados por regímenes de transición eventualmente hacia sistemas capitalistas más maduros, habría que considerar otros aspectos que afectan los esquemas instrumentalistas y de la lógica del capital. En este sentido, de Janvry, para los propósitos de su trabajo, considera oportuno agregar a su teoría sólo un aspecto estructural de estos regímenes en transición, la debilidad de los grupos industriales urbanos emergentes para enfrentar políticamente a los campesinos y otros trabajadores; ésto permite entender y ubicar las estrategias alternativas de alianza de esos grupos industriales urbanos con otros grupos según la situación que prevalezca en cada país.

El último elemento que de Janvry incorpora es el papel de la crisis en la acción del Estado, ya sea que este actúe con una modalidad de respuesta a la crisis, que otros llaman de "administrar la crisis", o que el Estado actúe con una modalidad de planificación de cambios estructurales o de "anticipación a las crisis".

Este marco teórico es usado por de Janvry para analizar la economía política de los precios para la agricultura y alimentación en Estados Unidos, India, Colombia y Egipto; así llega a conclusiones muy interesantes sobre el papel del Estado en el caso de esas políticas específicas.

Con base en los trabajos de Amat y de Janvry se puede complementar un marco teórico para que sea aplicado en una forma más integral en términos de la matriz de políticas que se presenta en la nota 34 y de esta forma, llegar a conclusiones más precisas sobre el papel del Estado en la conducción del proceso de desarrollo para la reactivación y desarrollo de la agricultura, en cada caso concreto de un país y dentro de él en el respectivo ámbito que se seleccione.

- (32) Se debe anotar que algunos de esos estilos de dirección política son resultado de un importante proceso de apertura democrática experimentado en los últimos años; pero estos procesos a su vez, al darse en la actual situación de crisis, enfrentan conflictos sociales muy serios resultantes del choque entre necesidades reprimidas de la población y la reducción real del nivel de vida a consecuencia de las medidas principalmente de orden económico que se están tomando con la intención de enfrentar la crisis, en el contexto de los programas de estabilización y ajuste estructural.
- (33) La palabra "dialéctica" se usa aquí para representar una relación recíproca entre dos términos que no los conduce a una situación de equilibrio, sino que, por el contrario, contienen en sí mismos la contradicción principal que mueve a ambos, que es el sustento de su propia dinámica. Para una explicación del uso de este concepto en el análisis de políticas, ver Petit (1985).
- (34) Para poder analizar la coherencia integral de las políticas se requiere sistematizarlas en términos de niveles y tipos, así como del contenido de ellas en términos de los resultados que se desean alcanzar. Además esto es fundamental para poder caracterizar el "ámbito de conducción" --ver nota 17-- en términos de las interacciones socio-políticas básicas en que deben incurrir los actores clave para la tarea de conducción... *o sea para llegar a la definición, implementación y ajuste eventual de esas políticas...* En otro documento --de las Casas (1982)-- hemos argumentado que para que el análisis de política sea sustento técnico para la toma de decisiones, es necesario contar con una clara sistematización de políticas que permita apreciar las necesidades diferenciadas, en el contenido del análisis, para cada nivel y tipo de política.

Para la sistematización de políticas, y como instrumento para el análisis de su coherencia integral --entre proyecto político nacional, políticas macroeconómicas y sectoriales, políticas regionales e institucionales etc.-- la experiencia de PROPLAN ha llevado a la construcción metodológica de lo que llamamos la "matriz de políticas", conjugando para ello las dimensiones que han aparecido en el tratamiento de este

tema en la tarea de apoyo a los países de la Región. Por un lado consideramos la naturaleza de las decisiones y acciones contenidas en las políticas y por otro lado los tipos de resultados que se buscan alcanzar con ellas. Estas dos dimensiones constituyen los dos ejes de la "matriz de políticas".

Con relación al eje de la naturaleza de las decisiones y acciones, se debe partir de reconocer que todo gobierno tiene una posición doctrinaria que expresa, con distintos niveles de detalle, la preferencia por determinada organización y funcionamiento de la sociedad y en ese marco le asigna un determinado papel a la agricultura. La concreción de la posición doctrinaria de un gobierno se da en un continuum que cubre desde las orientaciones más generales, que reflejan una imagen-objetivo que fija el norte a seguir, hasta la definición de acciones para el desarrollo agrícola y rural. En ese rango, la experiencia de PROPLAN ha llevado a identificar cinco niveles de políticas.

Para cada uno de los niveles de políticas pueden haber varios tipos de políticas que variarán según las características de cada país: i. marco doctrinario, corresponde al nivel de política superior; considera al país como un todo, también lo identificamos con un tipo que llamamos "proyecto político nacional", el cual plantea una visión finalista de la organización de las fuerzas sociales y su articulación para el funcionamiento de la agricultura y de su inserción en el resto de la economía y en el ámbito internacional; ii. marco orientador, corresponde al nivel de política más general para el ámbito de conducción que se seleccione y que identificamos como la "política global sectorial" o la política sectorial para el ámbito correspondiente; se plantea como una mayor concreción de las decisiones contenidas en el marco doctrinario, en términos de las áreas-problema estratégicas, las cuales priorizan las áreas estratégicas de acción para el desarrollo de la agricultura, reconociendo sus vínculos interesectoriales, su inserción internacional y su relación con la política macroeconómica; iii. políticas específicas, corresponde al nivel de políticas que se definen siguiendo las orientaciones de cada una de las áreas estratégicas contenidas en el marco orientador, pueden llegar a ser de varios tipos, entre ellos están las políticas de incentivos económicos y tributarios, las de generación y transferencia de tecnología, comercialización, estructura productiva, etc.; iv. medidas de política, corresponde a decisiones operativas que constituyen el mayor nivel de concreción de la posición doctrinaria del gobierno en términos de afectar o condicionar el comportamiento de las diversas fuerzas sociales, este es el nivel de política en el que el sector público concreta en términos operativos la concertación con las fuerzas sociales y ahí implementa las políticas específicas; v. acciones específicas, constituyen un nivel de mayor concreción de las medidas de política, se refiere específicamente a la tarea que le corresponde realizar al sector público por medio de programas, proyectos y otras acciones para alcanzar los resultados que contribuyan a la transformación de la realidad. Para una mejor comprensión de algunos de estos niveles ver de las Casas (1978 y 1982), Fernández (1981), Del Risco (1983), Barea, Bejarano y Del Risco (1984), y PROPLAN (1983 a y 1983 b).

El otro eje de la "matriz de políticas" lo constituyen los resultados que se esperan lograr con cada nivel y tipo de políticas. Esto nos lleva a precisar el contenido que debe tener cada nivel y tipo de política, en el ámbito correspondiente, en términos de los diferentes tipos de resultados que se deben alcanzar, los supuestos que deben ampliarse y los medios que se usarán para su instrumentación, los cuales definen la articulación que debe darse entre niveles y tipos de políticas. Ello lo planteamos en términos de cuatro elementos: i. fin u objetivo superior al que se pretende contribuir, define la contribución que le corresponde a cada nivel y tipo de política, por lo tanto, define la articulación con el nivel inmediato superior; por ejemplo, si nos ubicamos en el ámbito de conducción definido como "dirección sectorial", la intersección de la columna de objetivo superior de la matriz de políticas con la fila correspondiente al nivel de política llamado marco orientador --política global sectorial-- nos daría la conexión entre la política global sectorial y la política macro económica y la de los otros sectores. Así se define la orientación que deben tener los diferentes tipos de política. A su vez aquí se define el impacto que debe tener cada nivel de política; ii. propósito u objetivo específico que se busca alcanzar, sintetiza el resultado central que se busca con los diferentes tipos de políticas, o sea que plantea la razón de ser de cada uno de ellas. A su vez aquí se define el efecto que debe tener cada tipo de política, así como las condiciones que se deben dar para que se logre contribuir al fin superior; iii. productos u objetivos operativos o intermedios, define los resultados directos que se deben obtener con las principales decisiones que se tomen; y iv. medios para la instrumentación, define los medios que se deben utilizar para instrumentar cada tipo de política. Con ellos se plantean los vínculos de cada tipo de política con el nivel inmediato inferior o de mayor concreción. Para una mejor comprensión de los conceptos aquí usados, ver de las Casas (1982) y Cáceres, Barea y Bejarano (1985).

Lo anterior puede sistematizarse para el ámbito de conducción definido como "dirección sectorial", que corresponde a la forma de organización del sector agropecuario, en la siguiente forma:

NATURALEZA DE DECISIONES Y ACCIONES		RESULTADOS DESEADOS PARA CADA NIVEL Y TIPO DE POLITICAS			
Niveles de Política	Tipos de Política	Fin u Objetivo Superior	Propósito u Objetivo Específico	Productos u Objetivos Operativos	Medios para su instrumentación
Posición Doctrinaria	Proyecto Político Nacional				
Marco Orientador	Política Macro-económica				
	Política Global Sectorial				
Políticas Específicas	Políticas de Incentivos Económicos y Tributarios				
	Políticas de Generación y Transferencia de Tecnología				
	Políticas de Comercialización				
	.				
	.				
	Otras				
Medidas de Políticas	.				
	.				
	.				

- (35) En otros documentos --ver Parisí (1983a y 1983b)-- PROPLAN ha desarrollado el concepto de roles y el papel de su articulación en el contexto del enfoque de conducción efectiva.
- (36) Matus (1987) plantea la diferencia entre predicción y previsión en los siguientes términos "La predicción es un cálculo que intenta acertar sobre lo que ocurrirá en el futuro. La previsión, en cambio, implica prever posibilidades y preparar planes para afrontarla". Matus ilustra esta diferencia de la siguiente manera: "lo que ocurrirá mañana no es predecible, porque el futuro no sólo depende de muchas variables cambiantes pero conocidas, sino de los hombres que crean esas variables como posibilidades que sobrepasan su propia imaginación e intenciones. Así, el futuro que nos afectará e incide en la eficacia de nuestras decisiones de hoy depende, a veces en buena parte, de variables desconocidas e inimaginables que no podemos enumerar. Esto, por ciento, no ocurre en todos los casos. Podemos hacer una buena predicción sobre el número de la población que existirá mañana, pero no podemos hacer lo mismo en relación a las acciones de esa población. En principio, sin embargo, se trata de una incógnita que probabilísticamente podemos enmarcar dentro de un espacio de posibilidades. Si en ese espacio de posibilidades pueden ocurrir "varias" situaciones alternativas diversas, debo realizar un acto de previsión que implica diseñar "varios" planes para enfrentarlas. Por lo tanto... la planificación descansa en la exigencia de prever posibilidades para prever acciones y, en consecuencia, ser oportunos y eficaces en la acción".
- (37) Es importante reconocer, como lo hace Matus (1987), que la modalidad tradicional de planificación exageró el uso de las relaciones causa-efecto extendiéndolas a todos los procesos sociales. Matus plantea la distinción entre la "relación sistémica causa-efecto", más adecuada para los sistemas naturales y lo que él llama "relación iniciativa-respuesta", más apropiada para los sistemas de interacción social, que se discuten más adelante --ver nota 43. En este sentido argumenta Matus, que en la relación causa-efecto, el efecto queda predeterminado en relación con la causa; lo cual no sucede en el caso de la relación iniciativa-respuesta, donde la respuesta no está predeterminada y es intrínsecamente impredecible. En este contexto ubica Matus las limitaciones de la modelística matemática que fundamentalmente se aplica a la representación de procesos repetitivos.
- (38) Estos conceptos están desarrollados en de las Casas y Cobas (1978). ILPES (1977) también desarrolla el concepto de proceso de planificación, distinguiendo cuatro etapas: i. diagnóstico; ii. formulación; iii. control de la ejecución; y iv. evaluación y reformulación. Más recientemente Ander-Egg (1985) discute cuatro etapas de este proceso y las llama: i. estudio, investigación, diagnóstico; ii. programación; iii. ejecución y administración; y iv. evaluación.
- (39) Para una clara y útil diferenciación entre datos e información, ver Bonnen (1975).

- (40) Para una explicación del concepto de modelo, ver Bunge (1972) y Varsavsky y Calcagno (1971); en el último se hace una revisión del concepto de modelos matemáticos y ubica dentro de ellos la experimentación numérica y la simulación, además se discute la aplicación de los modelos de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales en varios países de América Latina.
- (41) Un resumen bastante completo de las técnicas mencionadas se encuentra en Delp, Thesen, Motiwalla y Seshadri (1977). Algunas aplicaciones y adaptaciones con base en las experiencias de PROPLAN se presentan en Bejarano y Barea (1985), para el caso de la técnica de grupos nominales; en Cáceres, Barea y Bejarano (1985), para los casos de la red de pertinencia, el marco lógico y la relación entre ambas técnicas; aplicaciones y de otras técnicas que emplea PROPLAN según se indica en las referencias de la nota 46, no han sido publicadas sino que están como documentos de trabajo y como separatas preparadas para los cursos de PROPLAN.

Para una presentación de la técnica de modelos estructurales y de sus aplicaciones, ver Waterfield (1976). Atkin (1977, 1978 y 1981) desarrolla el análisis-Q y lo aplica a casos de la planificación regional y de la planificación universitaria. PROPLAN, con la ayuda del Instituto Peruano de Investigación Científica (IPIC) y bajo la dirección del Dr. Ishizawa, está trabajando sobre el contenido y las aplicaciones de los modelos estructurales y del análisis-Q para apoyar en el análisis y asesoramiento a la toma de decisiones en el contexto del enfoque de conducción efectiva. Quade (1978 y 1982) discute el uso de métodos cuantitativos y cualitativos para el análisis de políticas e ilustra aplicaciones de técnicas como análisis de sistemas, análisis de sensibilidad de costos, modelos matemáticos para análisis de conflicto, simulación, escenarios. Vigorito (1978) presenta la técnica de análisis de complejos, la cual la aplica para analizar los procesos agroindustriales, posteriormente ha sido ampliamente difundida en muchos trabajos en América Latina patrocinados por el Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales -ILET- y otros grupos de investigación asociados.

En varios trabajos de PROPLAN --Ver Cobas, Fernández, Notaro y Pérez (1981) y Buxedas (1983)-- sobre el proceso de análisis de políticas, se discuten las técnicas de análisis de mercados y de complejos agropecuarios, y se plantea la relación que debe darse entre ellas para las tareas de análisis en algunos de los niveles y tipos de políticas de la "matriz de políticas" que se presentó en la nota 34.

- (42) Con relación a técnicas para el trabajo con grupos, ver Alpizar (1982) e Inoue, Murray y Blanco (1984). En el trabajo de PROPLAN se ha hecho una aplicación heterodoxa de varias de las técnicas que se encuentran en las referencias mencionadas. Lo que menciona Ishizawa (1985) con relación al trabajo de Varsavsky también se aplica al caso de PROPLAN, hemos aplicado técnicas ya desarrolladas por varias disciplinas y que se encuentran disponibles; por lo tanto, la novedad no se encuentra en las técnicas, sino en la forma de utilizarlas, en la combinación que hacemos de ellas desde una perspectiva interdisciplinaria, lo cual ha requerido

algunas adaptaciones, sacrificando la pureza de sus desarrollos originales en función de los problemas y las condiciones que caracterizan las situaciones que hemos ido enfrentando en nuestra tarea de cooperación técnica.

Sin embargo para entender lo anterior es importante reconocer tres aspectos fundamentales que se complementan para el desarrollo conceptual del enfoque de conducción efectiva, los cuales, en términos más generales, fueron adelantados en la nota 29. Uno de ellos se sustenta en el concepto de sistema social de Piaget (1977), el cual lo define como un sistema de interacciones. Piaget plantea que la sociedad se puede concebir como el conjunto de las relaciones entre los individuos que la conforman; esto no quiere decir que la sociedad sea la suma de los individuos, ni que sea una realidad superpuesta a los individuos. Así se plantea la continuidad de una base conceptual --diferente a la continuidad lineal-- desde la interacción de dos individuos hasta la totalidad constituida por el conjunto de las relaciones entre los individuos de una sociedad. En este sentido es interesante la conclusión que Ishizawa (1985) plantea como corrolario de la concepción de Piaget, en términos de que la esencia de la transformación de una sociedad consiste en una modificación de las relaciones sociales. Como ya mencionamos en la nota 29, la continuidad a la que hacemos referencia permite integrar, sobre la misma base conceptual anotada, pero reconociendo las diferencias tanto cualitativas como cuantitativas, cuatro campos de la conducta humana que han sido identificados como: el psicosocial (individuo), sociodinámico (grupos), institucional (institución) y comunitario (sociedad); para una discusión de sus contenidos, ver Bleger (1982 y 1983).

El segundo aspecto, que es complementario al trabajo de Piaget y fundamental para el desarrollo conceptual del enfoque de conducción efectiva, está inspirado en el trabajo de Varsavsky (1975) que enfatiza el desarrollo de la cooperación --solidaridad social, participación plena y profunda y creatividad de los equipos de trabajo de diferente tipo y nivel-- para la construcción del Proyecto Político Nacional en el que la cooperación sería la forma predominante de las relaciones sociales.

El tercer aspecto fundamental para el desarrollo del enfoque de conducción efectiva, que es complementario a los dos anteriores, pero sobre todo al desarrollo de Varsavsky, corresponde a la concepción operativa de grupos desarrollada por Enrique Pichón-Riviere; una adaptación de la técnica desarrollada dentro de esa concepción apoya en forma efectiva la concreción de la cooperación para la construcción social del Proyecto Nacional.

Una presentación de la teoría y práctica de los grupos operativos se encontrará en Bauleo (1983), Caparros (1975) y De Lella (1978). Una discusión sobre la articulación de los trabajos de Piaget, Varsavsky y Pichón-Riviere con el trabajo de PROPLAN, se encontrará en Ishizawa (1985). Asimismo, una discusión sobre los aportes de esos desarrollos en la elaboración del enfoque de PROPLAN está en Parisí (1983a y

1983b). Para conocer la aplicación específica de diversas técnicas en el trabajo de cooperación técnica de PROPLAN en varios países, se deberá revisar las referencias que se dan en la nota 46.

- (43) En el enfoque más común de "sistemas" que se encuentra en la literatura política, administrativa y social, se insiste en la existencia de un proceso de transformación de recursos y esfuerzos a partir de determinados insumos de "energía" y demandas socio-políticas, para generar unos resultados que buscan satisfacer aquellas demandas: insumos - transformación - resultados - realimentación.

En dicho enfoque --que por medio de planteamientos del ILPES (1977) y de PROPLAN (1981a) se ha llevado a más detalle diferenciando "subsistemas" de producción, de apoyo, de regulación y de actividades de mejoramiento de condiciones de vida rural-- el desarrollo agrícola y rural se ha visualizado como un espacio específico que delimita la acción propiamente transformadora de la realidad, así como las interacciones del conjunto de actores y recursos directamente vinculados a dicho desarrollo, dando lugar a la concepción de "Sistema Agropecuario". En esa aplicación de la técnica de sistemas, se promueve el análisis de las relaciones de poder e influencia con otros sectores o sistemas que inciden en el desarrollo agropecuario --que la situación actual de crisis ~~de los países latinoamericanos~~ están referidos a aspectos financiero-monetarios, comercio e industria principalmente--, via "insumos" que el Sistema Agropecuario obtiene de ellos y a "resultados" que les entrega ubicando a ambos --insumos y resultados con sus correspondientes relaciones-- en lo que se conoce como "ambiente".

La experiencia de PROPLAN indica que esa concepción limita la comprensión de las relaciones de supeditación política y técnica que se da con esos otros sectores o sistemas, cuyos propios procesos de transformación de la realidad toman lugar en "espacios" de transformación distintos, con propósitos usualmente distintos o no convergentes. Esta situación provoca una gran dispersión de responsabilidades y autoridad, ya que desarticula --precisamente lo que el enfoque de conducción efectiva busca articular-- a los actores clave, que sin importar el "sector o sistema productivo" en que formalmente se les ubique, conforman fuerzas determinativas para el logro de los resultados deseados con el desarrollo agrícola y rural.

Robles (1987) recoge la crítica que Astori y Buxedas (1984) hacen a esa aplicación de la técnica de sistemas "en dos puntos relevantes: ...se omite el papel de aquellos sujetos que toman las decisiones y ... se maneja la noción de Estado como un ente global y estable, sin atender a su estructura interna, su dinamismo y a las formas de articulación con el resto de la sociedad".

PROPLAN también comparte esa crítica, ya que hace algún tiempo la planteó como autocrítica a sus trabajos iniciales, y considera que es preciso otro enfoque más pragmático, viable y apropiado a la situación que vive la agricultura de la región. Es así oportuno reconocer que no

es suficiente considerar dentro del sistema sólo a las instituciones, grupos, individuos, recursos y acciones preponderantemente dedicadas al desarrollo agrícola y rural, sino que además se debe incorporar a otros que no estando preponderantemente en ello inciden en forma determinativa sobre aquel. Por ello se ha indicado en el texto que el punto de partida para la conducción efectiva es la diferenciación entre:

- i. la "forma de organización", que es donde se ubican los directivos y técnicos de agricultura;
- ii. el "espacio de transformación agroeconómico", que es donde las relaciones de producción dan forma y condicionan los procesos de producción, intercambio, consumo y distribución de los excedentes de determinada actividad agroeconómica;
- iii. el "ámbito de conducción", que es el contexto socio-político donde se lleva a cabo la tarea de conducción --o sea los procesos para la definición, implementación y ajuste concertado de políticas-- para el desarrollo agrícola y rural. La noción de sistema agropecuario incorpora los dos primeros conceptos e ignora el ámbito de conducción, que en nuestro caso es el que define los límites de las interacciones que son la esencia de los sistemas responsables de la tarea de conducción.

En la práctica sólo muy pocas áreas o campos de la política para el desarrollo agrícola y rural dependen exclusivamente de actores del propio "sector o sistema agropecuario" --o sea que corresponden a esa forma de organización--. Lo normal es una situación de interacciones de individuos y grupos de diversos sectores y niveles de acción, que configuran procesos en los que unos y otros intervienen en formas distintas y recurrentes a lo largo de los requerimientos de la definición, la implementación y el ajuste concertado de políticas para el desarrollo agrícola y rural.

Los enfoques sistémicos mencionados al comienzo de esta nota tropiezan con un problema de definición de sus límites, así como de ubicación y participación de actores clave públicos, representativos de las diversas fuerzas sociales e inclusive de intereses foráneos en tales procesos de política para el desarrollo agrícola y rural. Es por ello que el enfoque de conducción efectiva que impulsa PROPLAN parte del reconocimiento de cuáles son los procesos e interacciones reales que llevan a la definición, la implementación y el ajuste de políticas, cuya característica esencial es que sin importar en qué "sector" o "sistema administrativo" --o formas de organización-- se ubiquen, inciden de lleno en la naturaleza del desarrollo agrícola y rural. Así, la identificación de quiénes participan, cómo y cuándo se relacionan y qué generan, rebasa el ámbito de acción de un sector o sistema agropecuario en el sentido visto, incorporando en un sólo proceso o "estructura institucional del sistema" lo que en estos otros enfoques serían "insumos" y "relaciones con el ambiente".

La definición de políticas para el desarrollo agrícola y rural, así como su implementación y ajuste continuos, las plantea PROPLAN como un conjunto de interacciones entre actores clave sobre los que el Ministro de Agricultura, o alguna autoridad política superior o grupo colegiado superior que exista en el caso de considerar una "forma de organización" de mayor cobertura que el sector, están llamados a jugar un papel de articuladores y facilitadores estratégicos (meta-directivos). En igual forma esto se aplica para "formas de organización" de menor cobertura que el sector, en cuyo caso le correspondería jugar ese papel de articulador y facilitador de esas interacciones entre actores clave, a un Presidente Ejecutivo de una institución autónoma, un Gerente General de una empresa pública, un Director Regional o a los respectivos cuerpos colegiados que existan.

Ello es vital para lograr impulsar el ejercicio, tanto individual como grupal, de las funciones de conducción que precisamente permitan articular a tales individuos y grupos, desde la misma caracterización de la problemática hasta la activación de acciones de transformación en distintos ámbitos de conducción y niveles, permitiendo operativizar así el logro de los propósitos del "sistema" mediante la movilización integral de su estructura y recursos que concurren en los procesos. Dicha concurrencia delimita el ámbito de conducción para el cual se definen los "mecanismos".

Así, los "mecanismos de conducción" son los elementos dinamizadores y sistematizadores de los sistemas institucionales responsables de la tarea de conducción --o sea de los procesos para la definición, la implementación y el ajuste concertado de políticas--.

De esta manera, la noción misma de "sistema institucional" que PROPLAN desarrolla y que se presenta en el texto de este documento, trasciende la idea de "sistema agropecuario" o "sector", pues se fundamenta en las interacciones más complejas entre actores clave de los procesos de definición, implementación y ajuste concertado de la política para el desarrollo agrícola y rural. Ellos son "sistemas de interacciones sociales" para cada ámbito de conducción, en los que a diferencia de otros enfoques, no se privilegia las relaciones de causa-efecto --ver nota 37--, que son más apropiadas para sistemas naturales, sino la unidad dialéctica decisión-acción, que es más apropiada para reflejar las interacciones entre actores sociales en su lucha por lograr su desarrollo.

- (44) Esta denominación de "sistemas institucionales responsables de la planificación e implementación de políticas" no debe confundirse con la de "sistema de planificación" que está bastante generalizada en la Región desde los años 60. Hay dos aspectos que deben tomarse en cuenta para no confundir las dos denominaciones; ellos están referidos al contenido de los conceptos "sistema" y "planificación".

En el texto se indica que los sistemas se definen, en el enfoque de conducción efectiva, en términos de su propósito, funciones, componentes y estructura --además, sobre el concepto de sistema institucional, como sistema de interacciones sociales, ver la nota 43--. Sin embargo, en el caso de los llamados "sistema de planificación", el concepto de sistema se usa en una forma bastante restringida, generalmente se hace referencia al sistema en una forma muy burocratizada, sólo en términos de su estructura y los agentes que ella incorpora. Así la estructura de los "sistemas de planificación" se define que está constituida sólo por las unidades u oficinas de planificación y los agentes de esos sistemas son sólo los profesionales planificadores.

Con relación al concepto de planificación también hay diferencias sustantivas. En el enfoque de conducción efectiva se usa un concepto de planificación renovado tal como se definió en la nota 19. Este concepto no se restringe a la elaboración de planes, ni a las acciones de los profesionales llamados planificadores, como es el caso de la modalidad tradicional de planificación que se asocia al uso generalizado de la expresión "sistemas de planificación". Al plantearse como un proceso de generación de políticas concertadas entre actores clave de un ámbito específico --ver notas 14 y 17-- con determinadas características de unidad, continuidad y de coherencia integral se le ubica en un contexto más amplio, que es el de la conducción del proceso de desarrollo, y por lo tanto se le define como una herramienta para la transformación de la realidad. Asimismo se identifica a los planificadores con el desempeño preponderante de un rol básico de analistas/asesores y se incorpora a otros actores clave --directivos y técnicos del sector agropecuario, de otros sectores afines y responsables de la política macroeconómica y representantes de diversas fuerzas sociales e inclusive algunos representantes de intereses foráneos--, a los cuales se les identifica con el desempeño preponderante de los otros dos roles básicos, es decir, con los roles de decisores y ejecutores. Además se plantea la articulación de estos tres roles básicos en el ejercicio de las funciones básicas de conducción como una condición necesaria para su efectividad, que a nivel operativo se traduce en la concertación entre esos actores clave.

- (45) Una ilustración de esto se encontrará en el trabajo de cooperación que el IICA por medio de PROPLAN realiza con la Secretaría de Coordinación del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centro América, México, Panamá y República Dominicana (CORECA) y en apoyo a las respectivas Unidades Sectoriales de Planificación Agrícola (USPAs) en Costa Rica, Guatemala, y República Dominicana; ver Cáceres, de las Casas y Meoño (1987).

El propósito de este trabajo es preparar una propuesta para el fortalecimiento de los sistemas institucionales responsables de la planificación y la implementación de políticas agrícolas en los países miembros del CORECA, a partir de la identificación de los factores limitantes y facilitantes que condicionan de manera significativa su efectividad.

Para ello se han analizado los mecanismos de conducción que se usan en los cuatro países para la definición, la implementación y el ajuste de: i. la política sectorial global, ii. tres políticas específicas --precios de los granos básicos, crédito agropecuario y una tercera política que varía para cada país-- y iii. medidas de política para el manejo de dos situaciones coyunturales seleccionadas por separado en cada país.

Es importante reconocer, como lo hace Petit (1985), que muchos especialistas, que trabajan en análisis de políticas, han tenido la tendencia a poner demasiado énfasis en los aspectos normativos -- cuán malas son las políticas agropecuarias de un país?-- así como en los aspectos prescriptivos -- cuáles deberían ser las políticas agropecuarias?--, ellos lo hacen a costa de los aspectos positivos -- cuáles son los determinantes de las políticas agropecuarias?, o como lo plantea de Janvry (1983), por qué los gobiernos actúan en determinada forma?--. En el trabajo de PROPLAN reconocemos que los aspectos positivos son críticos para poder entender la evolución de las políticas agropecuarias y para poder prever cursos alternativos. Asimismo es importante reconocer, como muy bien lo ilustra Petit (1985), que para entender cómo son formuladas las políticas, debemos estar preparados para cuestionar la idea que ellas son definidas fundamentalmente para alcanzar algún óptimo económico; se debe más bien reconocer que, en el corto plazo, ellas son resultado de intereses en conflicto que son regulados por un proceso político, y que es en el largo plazo donde las fuerzas económicas juegan un papel crítico.

- (46) En varios documentos se reporta la experiencia de PROPLAN en el diseño/ adecuación-prueba-implantación de mecanismos de conducción en diferentes ámbitos. Barea (1986) presenta la experiencia de PROPLAN para mejorar el manejo de un proyecto de apoyo al pequeño productor en República Dominicana. Del Risco (1986) presenta la experiencia para mejorar el manejo de un programa nacional de desarrollo agrícola para pequeños y medianos agricultores en Costa Rica. Meoño (1986) resume la experiencia de PROPLAN para apoyar en la implementación de la política sectorial en Costa Rica. Olazábal (1986) recoge la experiencia de apoyo al manejo de un programa de riego y adecuación de tierras en el ámbito de una institución pública en Colombia. En PROPLAN (1981a y 1983c) así como Olazábal y Barea (1986) se hace lo propio con respecto a la experiencia de apoyo en el manejo de un programa nacional para el desarrollo rural integrado en Colombia. Vega (1986) resume la experiencia en el fortalecimiento de la tarea de conducción en una región agropecuaria en Guatemala. En de las Casas y Cáceres (1987) hay una sección que resume experiencias de PROPLAN en su segunda etapa de ejecución con relación al diseño/ adecuación-prueba-implantación de mecanismos de conducción; en este mismo documento se relaciona esta acción con el resto del trabajo de PROPLAN.

- (47) Ver de las Casas y Cáceres (1987)

- (48) Sobre la experiencia de PROPLAN en el apoyo a grupos nacionales para el análisis de la efectividad con la que se realiza la tarea de conducción, ver la nota 45. Sobre la experiencia en el apoyo a grupos nacionales para el diseño/adecuación-prueba-implantación de mecanismos de conducción, ver la nota 46.
- (49) Sobre la experiencia de PROPLAN en capacitación, ver PROPLAN (1983a), así como Cáceres y de las Casas (1987), además en de las Casas y Cáceres (1987) hay una sección que resume la experiencia de PROPLAN en capacitación y la relación al resto del trabajo de PROPLAN. Con relación a algunas actividades de la Red Hemisférica de Difusión e Intercambio que PROPLAN ha venido desarrollando, ver PROPLAN (1981b y 1983b) y más recientemente Meoño y Cáceres (1987).
- (50) Sobre la experiencia de PROPLAN en cuanto a investigaciones y estudios para desarrollar el enfoque de conducción efectiva, hay una gran cantidad de documentos, algunos de ellos, así como el tipo de trabajo hecho, se mencionan en las notas 19, 22, 27, 29, 34, 35, 41 y 42. Un resumen de esta actividad y de su relación con el resto del trabajo de PROPLAN se encuentra en de las Casas y Cáceres (1987).
- (51) Ver Betzig y Paz (1981) y Marul y Paz (1986).

- BIBLIOGRAFIA -

1. ALEJO, Francisco Javier. Crecimiento, estabilidad y distribución: los tres grandes problemas del desarrollo: el caso de México. Trimestre Económico No. 201. México: Fondo de Cultura Económica. 1984.
2. ALPIZAR, Wilbert. Técnicas didácticas: técnicas para el trabajo con grupos. San José, Costa Rica: Editorial Universidad de Costa Rica. 1982.
3. AMAT, Carlos. El estado y la economía. Socialismo y Participación. No. 34. Lima, Perú: CEDEP. 1986.
4. ANDER-EGG, Ezequiel. Introducción a la planificación. Buenos Aires, Argentina: Editorial Humanitas. 1985.
5. ARIDA, Persio (recopilador). Inflación cero: los casos de Brasil, Argentina, Israel y Perú. Bogotá, Colombia: Editorial Oveja Negra. 1986.
6. ASTORI, Danilo. Algunas interpretaciones sobre el proceso económico de la agricultura en la América Latina. Trimestre Económico No. 186. México: Fondo de Cultura Económica. 1982.
7. _____. Principales interpretaciones sobre la problemática agraria uruguaya. En CIEDUR (1984). Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria. 1984.
8. _____, BUXEDAS, Martín. La planificación agropecuaria en América Latina: algunas lecciones de la experiencia. Montevideo, Uruguay: Hemisferio Sur. 1984.
9. ATKIN, Ron. Combinatorial connectivities in social systems: an application of simplicial complex structures to the study of large organizations. Basel, Stuttgart: Birkh_user Verlag. 1977.
10. _____. Methodology of Q-Analysis applied to social sciences. Trieste, Italy: International Centre for Theoretical Physics. 1978.
11. _____. Multidimensional man: can man live in 3-dimensional space? Middlesex, England: Penguin Books. 1981.
12. BAULEO, Armando y DE BRASI, Juan Carlos (editores). La propuesta grupal. México: Folios Ediciones. 1983.
13. BAREA, Francisco. El manejo de un proyecto de apoyo al pequeño productor en República Dominicana. Documento Interno PROPLAN No. 149. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1986.

14. _____, BEJARANO, Alfonso y DEL RISCO, Fernando. Metodología para la elaboración del marco orientador microregional. Serie de Publicaciones Misceláneas No. 495. Bogotá, Colombia: IICA/PROPLAN. 1984
15. _____, BEJARANO, Alfonso. Estudios de caso para capacitación en manejo de proyectos de desarrollo rural. Serie de Publicaciones Misceláneas No. 501. Bogotá, Colombia: IICA/PROPLAN. 1985.
16. BEJARANO, Alfonso y BAREA, Francisco. Técnica de grupo participativo (TGP) aplicada a la planificación y manejo de programas y proyectos de desarrollo rural. Bogotá, Colombia: IICA/PROPLAN. 1985.
17. BETZIG, Edward y PAZ, Luis. Informe de avance de la ejecución de PROPLAN/A. Informe preparado para la Fundación W. K. Kellogg y para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-IICA. San José, Costa Rica. 1981.
18. BIANCHI, Andrés; DEVLIN, Robert y RAMOS, Joseph. The adjustment process in Latin America 1981-1986. Documento presentado en el Seminario sobre Políticas Comerciales y de Precios en la Agricultura Latinoamericana organizado por el IICA y Banco Mundial en Cartagena, Colombia, 27-30 marzo de 1987.
19. BLEGER, José. Psicología de la conducta. Buenos Aires, Argentina: Paidós. 1982.
20. _____. Temas de psicología: entrevistas y grupos. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Nueva Visión. 1983.
21. BOMMEN, J.T. Improving information on agricultural and rural life. USA: American Journal of Agricultural Economics. December 1975.
22. BUNGE, Mario. Teoría y realidad. Barcelona, España: Ediciones Ariel. 1972.
23. BUXEDAS, Martín. Categorías centrales e hipótesis principales en el proceso de análisis de políticas. Documento Interno PROPLAN-77. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1983.
24. _____. Enfoques para el análisis: el sistema agropecuario y los complejos agroindustriales. En CIEDUR (1984). Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria. 1984.
25. CACERES, Ricardo. Elementos para un marco conceptual del manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural. Serie de Publicaciones Misceláneas No. 525. (Documento PROPLAN-43). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1984.
26. _____, BAREA, Francisco y BEJARANO Alfonso. Guía para la preparación del Resumen Operativo Gerencial. Documento Interno PROPLAN-95. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1985.

27. _____ y DE LAS CASAS, P. LIZARDO. Modalidad de capacitación en los cursos multinacionales de PROPLAN. Documento PROPLAN-49. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1987 (Documento Interno PROPLAN-157). San José, Costa Rica: IICA. 1987.
28. _____, DE LAS CASAS, P. LizarDO y MEONO, Johnny. Lineamientos metodológicos para el análisis de la efectividad de los mecanismos para la definición, implementación y ajuste de la política agrícola. 1987
29. CAPARROS, Nicolás (editor). Psicología y sociología de grupo. España: Editorial Fundamentos. 1975.
30. CEPAL. Economía campesina y agricultura empresarial: tipología de productores del agro mexicano. México: Siglo XXI. 1982.
31. _____. Lineamientos metodológicos para una estrategia de seguridad alimentaria. Proyecto de Cooperación Regional en materia de Seguridad Alimentaria. CADESCA - CEE - Eje de Trabajo. México: CEPAL. 1986.
32. _____. El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requerimientos y opciones. Conferencia Extraordinaria de la CEPAL. México, CEPAL. 1987a.
33. _____. El desarrollo de América Latina y el Caribe: escollos, requisitos y opciones. Conferencia Extraordinaria de la CEPAL. México: CEPAL. 1987b.
34. CIEDUR. La cuestión agraria en el Uruguay. Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria. 1984.
35. COBAS, Eduardo; FERNANDEZ, Hugo; NOTARO, Jorge y PEREZ A., Carlos. El proceso de análisis de políticas en el marco del proceso de planificación agropecuaria. Documento Interno PROPLAN-67. Montevideo, Uruguay: IICA/PROPLAN. 1981.
36. DE JANVRY, Alain. Why do governments do what they do?: The case of food price policy. En Johnson y Schuh. 1983.
37. DE LAS CASAS, P. LizarDO. Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural. Serie de Publicaciones Misceláneas No. 405. (Documento PROPLAN-25). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1982.
38. _____. Problemática y reto para una conducción efectiva del desarrollo agrícola y rural en la actual situación de crisis en América Latina y el Caribe. Documento PROPLAN-47. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1986.

39. _____, COBAS, Eduardo. El marco conceptual del proceso de planificación agrario 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. Serie de Publicaciones Misceláneas No. 339. (Documento PROPLAN-1). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1978.
40. _____, ESTEFANELL, Gonzalo. Identificación de proyectos en el proceso de planificación-ejecución de políticas para el desarrollo agropecuario y rural. (Documento PROPLAN-27). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1982.
41. _____, CACERES, Ricardo. Guiding Agricultural Policy Implementation in Latin America: PROPLAN's Technical Cooperation Experience. Serie de Publicaciones Misceláneas No. A1/CR-87-002. (Documento PROPLAN-48). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1987.
42. DE LELIA, Cayetano. La técnica de los grupos operativos en la formación del personal docente universitario. Revista Perfiles Educativos No. 2 México: Centro de Investigaciones y Servicios Educativos (CISE) de la Universidad Autónoma de México (UNAM). 1978.
43. DELP, Peter, THESFN, Arne, MOTIWALLA, Juzar, y SESHADRI, Neelakantan. Systems tools for project planning. Indiana, USA: PASITAM. 1977.
44. DEL RISCO, Fernando. El proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas. Serie Publicaciones Misceláneas No. 448. (Documento PROPLAN-37). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1983.
45. _____. El manejo de un programa nacional de desarrollo agrícola para pequeños y medianos agricultores en Costa Rica. Documento Interno PROPLAN-148. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1986.
46. DE MATTOS, Carlos A. Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana. Revista de la CEPAL No. 8. Santiago de Chile, 1979.
47. _____. Estado, procesos decisionales y planificación en América Latina. Santiago de Chile: ILPES. 1986.
48. _____. La planificación y la coordinación de políticas públicas en América Latina. En Meoño, J. y Cáceres, R. (1987). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1987.
49. DUNN, Edgar S.. Economic and Social Development: a process of social learning. Maryland, U. S. A.: The Johns Hopkins Press. 1971.
50. ESPINAL, Juan José. La política de precios agrícolas: su incidencia en la oferta de alimentos. Santo Domingo, República Dominicana: Fundación Friedrich Ebert. 1987.

51. ESQUEL GROUP FOUNDATION. Préstamos de ajuste sectorial y su impacto e implicaciones sobre el sector agropecuario de América Latina. Informe preparado para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA. Washington, D.C., USA. 1987.
52. FALETO, Enzo y MARTNER, Gonzalo. Repensar el futuro: estilos de desarrollo. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad. 1987.
53. FEINSTEIN, Osvaldo Néstor. Neoestructuralismo y paradigmas de política económica. Trimestre Económico No. 201. México: Fondo de Cultura Económica. 1984.
54. FERNANDEZ, Hugo. Some notes on the Doctrinary Framework: General instructions for the preparation of a basic document clarifying the doctrinal position on the government. Documento Interno PROPLAN-65. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1981.
55. FERRARI, César. De la teoría económica a la política económica: reflexiones en torno a la economía peruana. Socialismo y Participación No. 33. Lima, Perú: CEDEP. 1986.
56. FFRENCH-DAVIS, Ricardo. Neoestructuralismo e inserción externa. Revista Nueva Sociedad No. 80. Caracas, Venezuela. 1985.
57. FOXLEY, Alejandro. Experimentos neoliberales en América Latina. Santiago de Chile: Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN).
58. _____, MUNOZ, Oscar. Políticas de empleo en economías heterogéneas. Trimestre Económico No. 172. México: Fondo de Cultura Económica. 1976.
59. FRIEDMAN, John. Retracking America: a theory of transactive planning. Philadelphia, USA: Rodale Press. 1973.
60. _____ y ABONYI, G. Social Learning: a model for policy research. Environment and Planning. Volume 8. Great Britain: Pion publications. 1976.
61. GRACIARENA, Jorge. El problema del poder en los estilos de desarrollo: una perspectiva heterodoxa. Trimestre Económico No. 72. México: Fondo de Cultura Económica. 1976.
62. ILPES. La planificación del desarrollo agropecuario: un enfoque para América Latina. 2 vol. México: Siglo XXI. 1977.
63. INOUE, Michael, MURRAY, Donald G. y BLANCO, Rodolfo. Círculos de calidad: el enfoque espiral para aumentar la calidad, productividad y creatividad. San José, Costa Rica: Editorial Tecnológica de Costa Rica. 1984.

64. ISHIZAWA, Jorge. *Tecnología social: pasado, presente y futuro*. Lima, Perú: Consejo Nacional de la Universidad Peruana - CONUP. 1976.
65. _____. *La previsión y el desarrollo social: un enfoque constructivo*. Lima, Perú: Instituto Peruano de Investigación Científica - IPIC. 1985.
66. JOHNSON, D. Gale y SCHUH, G. Edward (editores). *The role of markets in the world food economy*. Boulder, Colorado, USA: Westview Press. 1983.
67. KATZ, Daniel y KAHN, Roberto L. *The social psychology at organizations*. London, Great Britain: Wiley International Edition. 1966.
68. KORTEN, David C., (editor). *Population and social development management: a challenge for management schools*. Caracas, Venezuela: Instituto de Estudios Superiores de Administración - IESA. 1979a.
69. _____. *Toward a technology for managing social development*. En Korten 1979a. Caracas, Venezuela: IESA. 1979b
70. _____ y ALONSO, Felipe B. (editores). *Bureaucracy and the poor: closing the gap*. Makati, Philippines: Asian Institute of Management. 1981.
71. _____ y KLAUSS, Rudi (editores). *People - centered development: contributions toward theory and planning framework*. Connecticut, USA: Kumarian Press. 1984.
72. LAJO, Manuel. *Alternativa agraria y alimentaria: diagnóstico y propuesta para el Perú*. Lima, Perú: Centro de Investigación y Promoción del Campesinado. 1983.
73. _____. *Precios, subsidios y monopolios: inflación administrada en el Perú 1942-1968-1985*. Lima, Perú: Fundación Friedrich Ebert. 1986a.
74. _____. *La reforma agroalimentaria: antecedentes, estrategia y contenido*. Cuzco, Perú: Centro de Estudios Rurales Andinos "Bartolomé de las Casas". 1986b.
75. LINDBLOM, Charles E. *Politics and markets*. New York, USA: Basic Books, Inc. Publishers. 1977.
76. MARULL, José y PAZ, Luis J. *Informe de la Evaluación del Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe*. Informe preparado para la Fundación W. K. Kellogg y para el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura - IICA. San José, Costa Rica. 1985.
77. MATUS, Carlos. *Estrategia y Plan*. México: Siglo XXI. 1972.

78. _____. El enfoque de planificación estratégica (política y plan en situaciones de poder compartido). Caracas, Venezuela: Centro de Estudios de Desarrollo (CENDES). 1982.
79. _____. Planeación Normativa y Planeación Situacional. Trimestre Económico No. 199. México: Fondo de Cultura Económica. 1983.
80. _____. Adiós, señor presidente: planificación, antiplanificación y gobierno. Caracas, Venezuela: Editorial Pomaire. 1987.
81. MEONO, Johnny. Administración pública: teoría y práctica. San José, Costa Rica: Editorial de la Universidad de Costa Rica. 1986a.
82. _____. Notas sobre el aprovisionamiento efectivo de recursos en el manejo de programas y proyectos. Documento Interno PROPLAN-155. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1986b.
83. _____. Hacia una implementación efectiva de la política agrícola en Costa Rica. Informe sobre labor de apoyo a la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria y de Recursos Naturales Renovables - SEPSA. Documento Interno PROPLAN-156. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1987.
84. _____ y CACERES, Ricardo (editores). La conducción del desarrollo agrícola y rural en la crisis actual. Memoria del IV Seminario de Intercambio. Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos No. AI/CR-87-004. (Documento PROPLAN-46). San José, Costa Rica: IICA. 1987.
85. NORTON, Roger D. Agricultural issues in structural adjustment programs. Report prepared for the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Roma, Italia. 1986.
86. NOTARO, Jorge. El modelo neoliberal y el sector agropecuario en el Uruguay (1972-1984). En CIEDUR (1984). Montevideo, Uruguay: Fundación de Cultura Universitaria. 1984.
87. OLAZABAL, Mariano. El manejo de un programa de riego y adecuación de tierras en el ámbito de una institución pública en Colombia. Documento Interno PROPLAN-150. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1986.
88. _____ y BAREA, Francisco. El Manejo de un programa nacional para el desarrollo rural integrado en Colombia. Documento Interno PROPLAN-154. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1986.
89. PARISI, José Luis. Hipótesis para una metodología de trabajo grupal interdisciplinario. San José, Costa Rica: IICA. 1982.

90. _____. El enfoque grupal y la articulación de roles en la conducción del proceso de planificación-ejecución. Documento Interno PROPLAN-94. San José, Costa Rica: IICA. 1983a.
91. _____. Consideraciones sobre la coordinación como cualidad inherente al proceso de desarrollo. Documento Interno PROPLAN-99. San José, Costa Rica: IICA. 1983b.
92. PETIT, Michel. Determinants of agricultural policies in the United States and the European Community. Washington, D.C., USA: International Food Policy Research Institute - IFPRI. 1985.
93. PIACET, Jean. Estudio sociológicos. España: Editorial Ariel. 1977.
94. _____. Psicología y epistemología. España: Editorial Ariel. 1981.
95. PINTO, Anibal. Estilos de Desarrollo: origen, naturaleza y esquema conceptual. En Faletto y Martner. 1986. Caracas, Venezuela: Editorial Nueva Sociedad. 1986.
96. PROPLAN. 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 No. 258 (Documento PROPLAN-17). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1981a.
97. _____. Fortalecimiento Institucional en Planificación y Administración para el Desarrollo Rural. Memoria del I Seminario de Intercambio IICA/PROPLAN/USDA-DPMC. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA No. 257 (Documento PROPLAN-18). Turrialba, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1981b.
98. _____. Planificación y Administración para el Desarrollo Rural: La Capacitación como elemento esencial de la Cooperación Técnica. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA No. 304 (Documento PROPLAN-34). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1983a.
99. _____. Planificación y Administración para el Desarrollo Rural: La Capacitación como Elemento Esencial de la Cooperación Técnica. Memoria del II Seminario de Intercambio. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA No. 320. (Documento PROPLAN-38). San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1983b.
100. _____. A guidance system improvement effort: PROPLAN/A cooperation with the Colombian DRI Program. Documento Interno PROPLAN-85. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1983c.
101. _____. El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: El marco orientador. Serie Publicaciones Misceláneas No. 414 (Documento PROPLAN-35). San José, Costa Rica: IICA. 1983d.

102. **QUADE, E. S.** Analysis for Public Decisions. 2nd. Edition. New York, USA: Science Publishing Co. Inc. 1982.
103. _____ y **BOUCHER, W.I.** Systems analysis and policy planning. New York, USA: North Holland. 1968.
104. **ROBERTS, C. Pablo** y **VALLEJO, Carlos D.** Guía para el manejo de proyectos. San José, Costa Rica: IICA/Programa Manejo de Proyectos. 1979.
105. **ROBLES, Emilio.** Reflexiones en torno a la planificación agropecuaria en la crisis: aspectos conceptuales y metodológicos. Santiago, Chile: Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe. 1987.
106. **RONDINELLI, Dennis.** Development projects as policy experiments: an adaptive approach to development administration. London, Great Britain: Methven & Co. 1983.
107. **SAATY, Thomas.** The analytic hierarchy process: planning, priority setting, resource allocation. New York, USA: McGraw-Hill, Inc. 1980
108. **SELA.** El FMI, el Banco Mundial y la crisis latinoamericana. México: Siglo XXI. 1986.
109. **SELF, Peter.** Administrative theories and politics: an enquiry into the structure and process of modern government. London, Great Britain: George Allen & Unwin. 1979.
110. **TAYLOR, Lance.** Structuralist macroeconomics. New York, USA: Basic Books, Inc., Publishers. 1983.
111. **THOMAS, Theodore.** Reorienting bureaucratic performance: a social learning approach to development action. Baltimore, Maryland: The NASPAA Workshop on Reorienting Bureaucracies at World Conference of the Society for International Development. 1982.
112. **THOMAS, Vinod.** Macroeconomía y política agropecuaria: la experiencia colombiana. Bogotá, Colombia: Banco de la República. 1986.
113. **THORP, Rosemary** y **WHITEHEAD, Lawrence.** Inflation and stabilization in Latin America. New York, USA: Holmes & Meiers Publishers, Inc. 1979.
114. **VARSAVSKY, Oscar.** Proyectos nacionales: planteo y estudios de viabilidad. Buenos Aires, Argentina: Ediciones Periferia. 1971.
115. _____. Marco histórico constructivo para estilos sociales, proyectos nacionales y sus estrategias. Buenos Aires, Argentina: Centro Editor de América Latina. 1975.
116. _____ y **CALCAGNO, Alfredo Eric.** (Compiladores). Modelos matemáticos: ensayos de aplicación de experimentación numérica a la política económica y las ciencias sociales. Santiago de Chile: Editorial Universitaria, S. A. 1971.

117. VEGA, Mayo. La tarea de conducción en una región agropecuaria de Guatemala. Documento Interno PROPLAN-147. San José, Costa Rica: IICA/PROPLAN. 1986.
118. VIGORITO, Raúl. Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales. México: Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales - ILET. 1978.
119. WARFIELD, John N. Social systems: planning, policy and complexity. New York, USA: John Wiley and Sons. 1976.
120. WILDAVSKY, Aaron. Speaking truth to power: the art and craft of policy Analysis. Boston, USA: Little Brown. 1979.

FECHA DE DEVOLUCION

22 MAY 1991

17/7/92

09 MAYO 1995

27 ABR. 1997

01 AGO. 1997

11EA

E10

C335 - La crisis, el papel

Autor del estado y la planificación en la conducción del desarrollo.

Título del desarrollo.

Fecha Devolución

Nombre del s

22 MAY 1991 Reynel

17/7/92 Quiñ

09 MAYO 1995

27 ABR. 1997



