PROYECTO DE ANALISIS DE POLITICAS
SECTORIALES Y MANEJO DE PROGRAMAS
DE LA
SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA

PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION
Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(PROPLAN/A)

IICA — CIDIA

CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

(MARCO DOCTRINARIO Y MARCO ORIENTADOR)

DIP - ND - 14

IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

OFICINA EN
REPUBLICA DOMINICANA

IICA-CIDIA

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

0 2 FEB 1987

IICA — CIDIA

CRITERIOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA ORIENTACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

(MARCO DOCTRINARIO Y MARCO ORIENTADOR)

DIP - ND - 14

SANTO DOMINGO, D.N.
ABRIL, 1984

00005732

"La denominación de DOCUMENTO INTERNO PROPLAN -DIP- corresponde principalmente a versiones, sujetas a revisión, de trabajos elaborados dentro de los Proyectos PROPLAN sobre aspectos conceptuales, metodológicos y de documentación de experiencias; material didáctico complementario para actividades de capacitación y material informativo con propósito de difusión.

De considerarse conveniente y relevante para los fines del IICA y los objetivos de los Proyectos, estos DIP's podrán ser llevados a publicaciones oficiales del Instituto, tomando para ello la denominación de DOCUMENTOS PROPLAN y recibiendo el código respectivo dentro de las Series Oficiales de Publicaciones del IICA."

INDICE

PRESENTACION

Este documento reune los aportes principales de la experiencia de los Proyectos PROPLAN del IICA desarrollados en los diversos países que componen la experiencia, entre ellos, el que se lleva a cabo en la República Dominicana.

Refleja los resultados de discusiones y experiencias llevadas a cabo por profesionales del IICA, de las oficinas de planificación de varios países miembros del Instituto, de profesionales de las universidades de Iowa y de Michigan y de consultores que han colaborado con los proyectos PROPLAN. Entre las personas cuya participación ha sido importante se destacan P. Lizardo de las Casas, autor del documento y la idea original, Ricardo Cáceres, Eduardo Cobas, Fernando del Risco, Gonzalo Estefanell, Hugo Fernández, Luis Marambio, José Luis Parisí, Jorge Ishizawa, Jaime Paredes y Luis Paz. También, y ya dentro de la perspectiva del PROPLAN en la República Dominicana, Carlos Fonck, Agapito Pérez Luna y Héctor Morales han contribuído con sus experiencias y puntos de vista, que han permitido sin duda alguna, ajustar aspectos que pudiéramos haber pasado por alto. A todos ellos, nuestro más sincero reconocimiento.

Su publicación, con algunos ajustes, por parte del Proyecto PROPLAN en su componente en la República Dominicana se justifica porque precisamente aquí es uno de los países donde las experiencias del Proyecto han sido desarrolladas. Concretamente, la elaboración del Marco Orientador realizada en 1983, ha servido como una de las pruebas de factibilidad de las nuevas ideas que, en materia de conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural, está desarrollando el IICA con algunos de los países miembros. En este momento, en que se está en la fase inicial de la preparación de un plan de mediano plazo que el Gobierno dominicano pondrá en vigencia, la publicación en forma de documento interno de este material servirá de guía a los equipos que están empeñados en esta tarea.

Horacio H. Stagno
Coordinador Proyecto PROPLAN
República Dominicana

INTRODUCCION

Para la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y del desarrollo rural, uno de los principales obstáculos es la capacidad de la Administración Pública para formular y desarrollar políticas viables y ejecutar acciones que efectivamente permitan alcanzar los resultados esperados. Esto se debe a la separación que existe, en la práctica, entre quienes proponen alternativas, toman decisiones y realizan las acciones que las hagan realidad.

En uno y otro grupo se puede incluir, respectivamente, a los planificadores, decisores y ejecutores. Es frecuente que el planificador genere planes, programas y proyectos sin tener acuerdo previo con quienes tienen la responsabilidad de la decisión política. También es frecuente que la población rural no sea consultada ni participe en las decisiones administrativas que las afectan directamente a nivel de campo, y a veces, a nivel de grupo de interés.

Esta separación del trabajo y las desarticulaciones que se evidencian entre quienes planifican, quienes deciden y quienes ejecutan, junto con la escasa participación del "beneficiario" de la acción del estado en el nivel rural se basa en concepciones que enfaticen:

. Que la tarea del planificador es elaborar planes;

. Que la tarea de quienes deciden es decidir, frecuentemente sin consultar mayormente esos planes;

. Que la tarea de los ejecutores es realizar acciones, la mayoría de las veces recurrentes y repetitivas, y;

. Que la tarea de la población rural debe esforzarse por actuar conforme a los planes y lograr cumplir los objetivos y metas previstos en ellos.

Desde el punto de vista del desarrollo "armónico" mediante políticas y acciones adecuadas, esta suerte de división del trabajo aumenta las contradicciones entre fines y medios del estado y la Sociedad, que favorece la inefi-

ciencia y torna eficaz, en general, al conjunto de políticas aplicadas al desarrollo agropecuario y rural. El resultado de esta práctica se puede resumir de esta manera:

. Los planes no están no están adecuadamente encuadrados en la doctrina del Gobierno ni en la realidad nacional;

. Los responsables de tomar decisiones no toman en cuenta al sistema de planificación y actúan por su cuenta resolviendo problemas inmediatos;

. Las instituciones ejecutoras presionan para obtener mas recursos de presupuesto para "sus" proyectos y actividades fuera de un marco orientador que priorice acciones y recursos;

. La competencia interinstitucional, al no tener objetivos comunes no relacionan sus inversiones y sus actividades, lo que induce a erigir obras físicas y a desarrollar acciones debilmente integradas que, a la postre, no benefician en la medida esperada a la población objetivo;

. Finalmente, al no participar el "beneficiario" en la concepción de los planes ni en la realización de las obras, termina por desvincularse, pierde interés y trata de competir --individualmente o en grupos--para lograr ventajas de una administración pública debilmente ordenada.

Aceptando que conducir un proceso de desarrollo no es fácil y que grupos aislados no lo pueden conseguir, se reconoce que es necesario disponer de mecanismos que permitan un proceso integrado y continuo de planificación-ejecución. En este proceso lo que se busca es articular la función de los planificadores, las autoridades, los ejecutores y los beneficiarios, de tal manera que contribuyan todos al logro de objetivos comunes, predeterminados.

Es cierto que es difícil obtener homogeneidad de criterios y que existen muchas veces intereses contrapuestos, pero precisamente la función de la política enfocada al desarrollo es superar las diferencias. Esto se puede lograr mejorando y fortaleciendo el sistema de dirección responsable de conducir el proceso de desarrollo, introduciendo el concepto de "participación" para lograr mayor fuerza en todo el sistema.

El documento trata sobre las decisiones de orientación —también denominada área de decisiones estratégicas— en la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución. La decisiones de orientación se caracterizan por establecer las reglas de juego para el desenvolvimiento de los agentes públicos y privados y las pautas globales de asignación de recursos. Tales decisiones, según el enfoque de PROPLAN se corresponde con tres niveles de política: Marco Doctrinario, Marco Orientador y Políticas Específicas.

Este documento se concentra en dos niveles de política: el Marco Orientador y las Políticas Específicas para el Sector Agropecuario y Forestal, pero presenta también, en forma introductoria el nivel de Marco Doctrinario.

A los fines de facilitar su exposición, el documento ha sido organizado en cinco capítulos:

El primer Capítulo presenta los fundamentos del enfoque de PROPLAN sobre la conducción del desarrollo agropecuario y rural; el Segundo se refiere a las decisiones de orientación y su papel en la conducción; el Tercer capítulo concentra su atención en explicar el papel, contenido e importancia del Marco Doctrinario y su relación con el Marco Orientador; el Cuarto, que es el principal del documento se refiere al contenido, función y proceso de preparación del Marco Orientador, y finalmente, el Quinto se centra en presentar el papel de las políticas específicas y su clasificación, considerándolas como la expresión concreta del Marco Orientador.

El presente documento constituye una versión revisada del documento PROPLAN 35 "El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: el Marco Orientador", con base en las experiencias de trabajo de cooperación técnica del IICA a entidades del sector público agropecuario y forestal de la República Dominicana, referidos a la orientación de la política de desarrollo agropecuario y rural.

1. FUNDAMENTOS PARA UN NUEVO ENFOQUE EN LA CONDUCCION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL.

A partir de 1980 se analizan las experiencias de la conducción de los procesos de desarrollo agropecuario y rural en las últimas décadas en países de América Latina. Se estudia especialmente el papel del Estado en la conducción del proceso de desarrollo y el acceso de grandes masas de campesinos de escasos recursos al proceso de desarrollo. Esto permitio ver en qué medida los servicios y los estímulos que ofrece el Estado han permitido lograr cambios significativos en la economía y la sociedad del ámbito rural. Además, permitió analizar porqué se dieron resultados tan diferentes para políticas similares. El programa de investigación fue llevando hacia un nuevo enfoque orientado a fortalecer a las instituciones nacionales en la captación de necesidades de la población objetivo y en la elaboración de respuestas adecuadas, que además se lleven a la práctica con éxito. Este nuevo enfoque se ha denominado de planificación-ejecución y sus características más relevantes son:

. la PARTICIPACION en distintos niveles, de quienes manejan los recursos del estado y de quienes se deben beneficiar con los servicios que se prestan con tales recursos, en materia de desarrollo agropecuario y rural;

. la CONTINUIDAD de las acciones de desarrollo mediante un proceso ininterrumpido y constante.

El enfoque adquirió interés en distintos países de América Latina y hoy se continúan desarrollando experiencias que enriquecen sus planteamientos.

1.1 PRINCIPALES POSTULADOS DEL ENFOQUE DE PROPLAN

El marco conceptual y metodológico del enfoque de PROPLAN responde a los siguientes postulados:

i. Se redefine como un solo proceso a la planificación y a la ejecu-

ción. Este proceso de Planificación-ejecución integra el análisis y la definición de:

- las políticas estratégicas,
- las políticas operativas, y
- el manejo (gerencial) de programas y proyectos.

ii. Se rediseñan los sistemas de decisión y de planificación en uno sólo, denominado sistema de dirección. Este tiene características diferenciadas en los niveles:
- nacional
- institucional
- regional
- de programa o proyecto
- local

pero forman un todo integral de modo tal que cualquier acción en un nivel debe estar articulada con los otros niveles.

iii. Se readecúan las relaciones entre el sector público y el sector privado (también denominado sector no público) haciendo que se haga efectiva una participación activa de la población rural, lo que facilita la conducción del proceso. Este proceso es más efectivo, por cuanto permite una mejor captación de las demandas reales de la población, al tiempo que facilita la generación de respuestas eficaces a los problemas planteados por el desarrollo.

iv. Se reunifican la teoría y la práctica así como la decisión y la acción. Esto facilita y hace más efectiva y real a las decisiones de política, dado que las mismas se desarrollan con cierto grado de consenso, logrado en la propia discusión para solucionar el problema.

v. Se replantea el rol de los planificadores y de los administradores como profesionales claves del sector público, tratando de lograr una verdadera integración disciplinaria y realizando el trabajo en grupos, como herramienta que permite realizar tareas concretas con el beneficio del intercambio de puntos de vista interdisciplinarios.

1.2 PERSPECTIVAS FUNDAMENTALES PARA LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO.

Se pueden identificar tres perspectivas duntamentales para que se pueda dar una efectiva conducción del proceso de desarrollo.

a) Las FUNCIONES de DIRECCION que el sistema de dirección debe desarrollar;

b) Los PROCESOS de ANALISIS que utilizará el sistema de dirección para captar problemas y oportunidades de solución;para conocer alternativas de acción para tomar decisiones y para desarrollar un aprendizaje por la experiencia vivida en las funciones de dirección; y

c) La ORGANIZACION del TALENTO, organizando el desempeño de los grupos que participan en proceso de análisis para el desarrollo de cada función de dirección.

1.3 LAS RELACIONES ENTRE EL ANALISIS DE POLITICAS, LA TOMA DE DECISIONES Y LA REALIZACION DE ACCIONES DEL ESTADO.

Las relaciones que se deben dar entre el planificador, como responsable del asesoramiento para la toma de decisiones que afectan a terceros, los responsables de adoptar las decisiones, y los ejecutivos de las instituciones del sector público y privado como responsables de la realización de acciones, se presentan esquemáticamente en la Figura 1.

En ella se indica que debe existir un flujo contínuo, que opera en forma de cíclos relacionados, en un proceso de realimentación entra la identificación y el análisis de políticas, las decisiones de orientación y operativas y las acciones que se toman en los sectores públicos y privados.

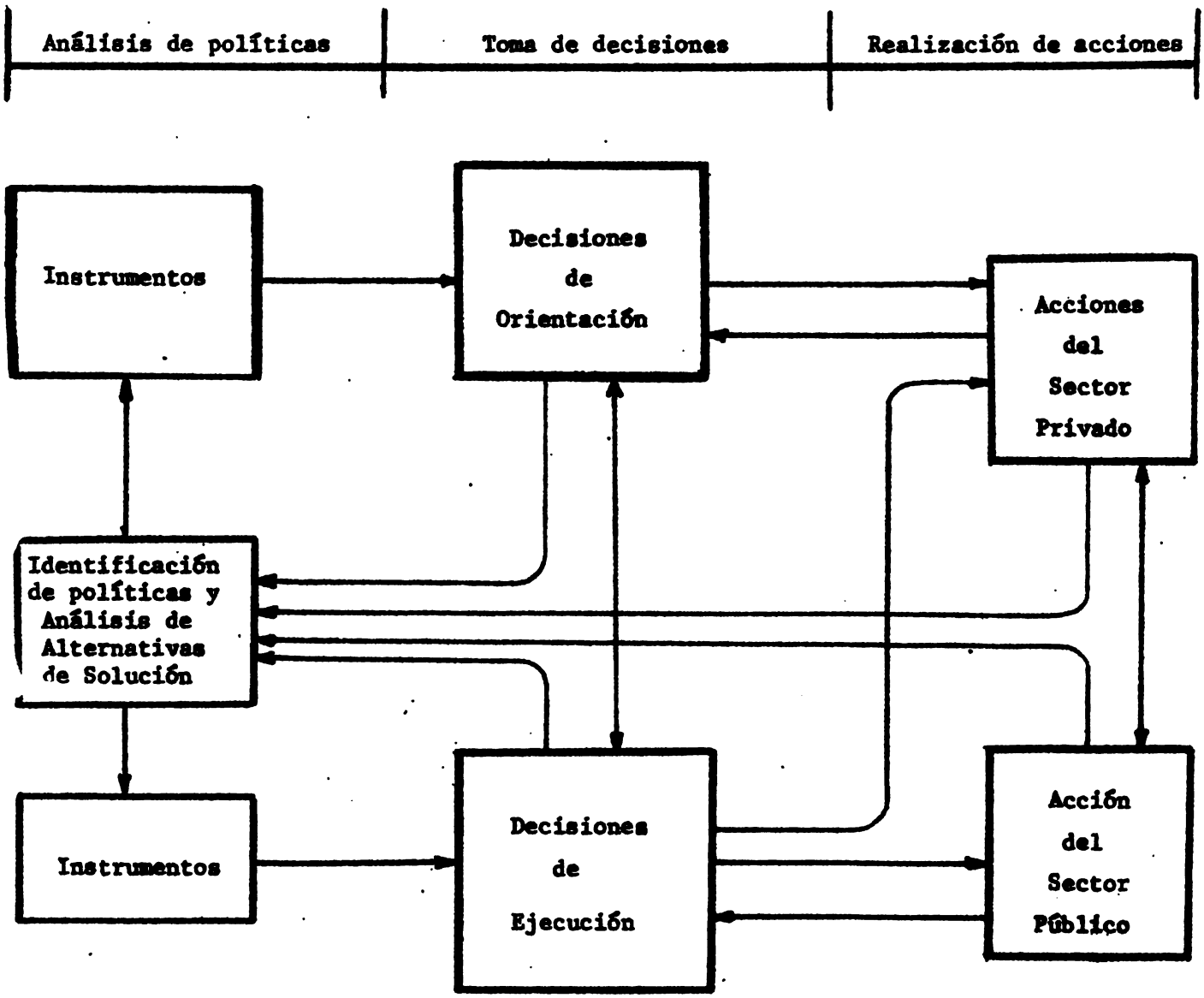

FIGURA 1 : RELACIONES ENTRE EL ANALISIS DE POLITICAS, LA TOMA DE DECISIONES Y LA REALIZACION DE ACCIONES

Los planificadores deben estar en relación permanente tanto con las autoridades político-administrativas como con los técnicos del sector público. Mediante consultas con el sector privado deben identificar y analizar alternativas de política a diferentes niveles a saber: (a) de doctrina de gobierno; (b) de orientación, que cubra todo el período de gobierno; (c) de políticas específicas (o sea de decisiones de orientación mas detalladas) y de medidas de política; y (d) de actividades específicas de la maquinaria estatal.

Para realizar este análisis, los planificadores se basan en el planteamiento doctrinario inicial del gobierno, que durante su ejercicio va siendo más explícito; en el diagnóstico del sector y de sus componentes, que permanentemente se va reactualizando y que es específico para cada uno de los aspectos incluídos en cada uno de los cinco niveles de política mencionados en la Figura 2; y en el desempeño y la capacidad del sector público. Esta capacidad es general para el sector agropecuario y particular para aquellas areas que el Gobierno considera prioritarias.

1.4 LA OPERACIONALIZACION DEL ENFOQUE PLANIFICACION-EJECUCION.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) ha organizado el desarrollo y la operacionalización de este modelo de enfoque, a través del proyecto PROPLAN/A.

Este Proyecto tiene las siguientes características:

(a) integra las actividades de cooperación técnica, que el IICA realiza en varios países, alrededor del enfoque que les da unidad conceptual y metodológica, pero que también permite la adaptación de esta "tecnología de planificación" a las condiciones de los propios países miembros:

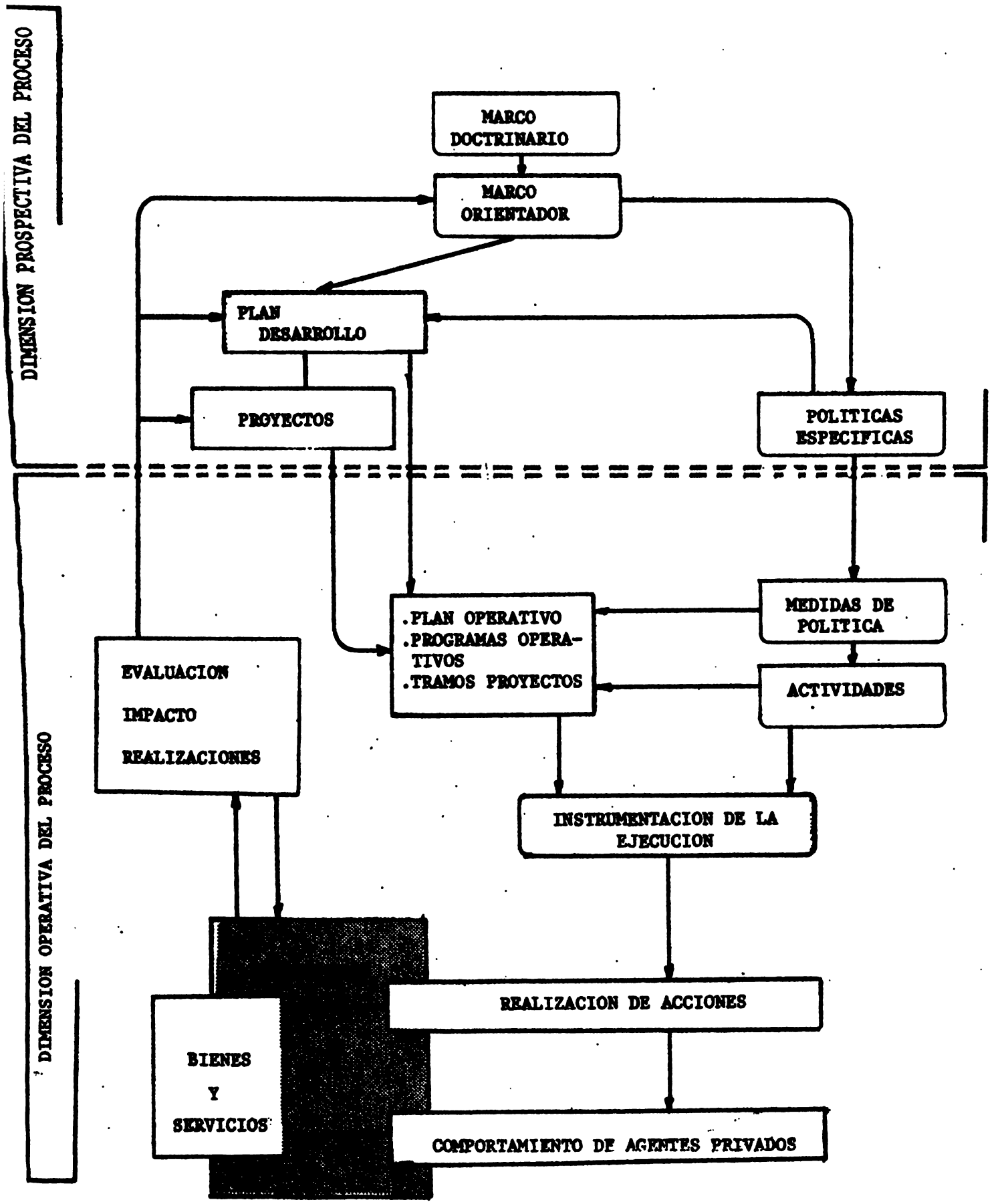

FIGURA 2 : PROCESO DE CONDUCCION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO Y RURAL

(b) Concentra los recursos humanos en un componente hemisférico (diseño de la "tecnología apropiada") y en varios componentes-país (adaptación, prueba y generación de modificaciones a la "tecnología apropiada") logrando equipos de trabajo integrados que prueban y ajustan contínuamente los sistemas propuestos;

(c) El modelo de trabajo del PROPLAN/A resulta así en un trabajo de investigación sobre la marcha, producto de la cooperación técnica participativa y concertada con organismos públicos de los Países Miembros del IICA. El trabajo conjunto entre el IICA y las Instituciones del país resulta así mutuamente provechoso.

2. LAS DECISIONES DE ORIENTACION PARA EL DESARROLLO SECTORIAL

2.1 LOS ANTECEDENTES EN LA SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA

En el interés por orientar y dar coherencia a las políticas del Sector Público Agropecuario (SPA), la SEA desde hace mucho tiempo, ha venido realizando estudios, formulando estrategias y elaborando planes. Con esta finalidad, a mediados de la década de los 70 se elaboró el Diagnóstico y Estrategia del Desarrollo Agropecuario 1976-1986 el cual tuvo por objetivo central caracterizar el funcionamiento del sector agropecuario para conocer sus rasgos estructurales principales y las relaciones de estos con la producción y el consumo de alimentos en el país. En ese documento se definió una estrategia de desarrollo de largo plazo que tenía por finalidad implementar una política masiva de alimentación y nutrición a través de la realización de cambios en la estructura y el uso de la tierra, la generación de empleo y la redistribución de ingreso. La meta fijada para esa década fué la de elevar al mínimo indispensable los niveles nutricionales de un 20% de las familias dominicanas. El segundo gran esfuerzo realizado en la última década por la SEA para dar cohe-

rencia y orientar la acción de los organismos descentralizados y de las entidades privadas que inciden en el sector fue la formulación del Plan de Desarrollo Agropecuario 1980-1982. En este documento el diagnóstico muestra el comportamiento de los aspectos más importantes del sector: uso y manejo de los recursos agua y suelo; la generación y transferencia de tecnología; el comportamiento y la cobertura del crédito institucional; el estado de situación de la reforma agraria; la comercialización; el empleo rural y la capacidad técnica e institucional del sector. Se definieron también los objetivos, las metas y las acciones específicas requeridas para que el sector agropecuario recuperara su rol de eje dinamizador de la economía. El Plan se fijó como meta elevar el PBI agropecuario a un crecimiento acumulativo anual de 4.9 por ciento, sin incluir el cultivo de la caña de azúcar. También se especificó que era necesario hacer un mayor esfuerzo del que estaba previsto en la Estrategia 1976-1986 si se deseaba alcanzar una mejoría sustantiva en los niveles alimenticios y nutricionales de la población de menores ingresos relativos.

Si bien en el sector agropecuario y forestal, desde hace tiempo se vienen elaborando estudios y planes de trabajo que tiene por finalidad precisar y dar coherencia a las acciones del Sector Público, prevalece el tratamiento de corto plazo, las acciones puntuales, el manejo por crisis y la limitada coordinación entre los organismos públicos del sector y entre éstos y las entidades privadas que inciden en la situación agropecuaria. Consecuentemente, la Subsecretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria (STPSA) considera de alta prioridad el fortalecimiento de la capacidad de análisis de políticas que permitan mejorar la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural.

Conjuntamente con los esfuerzos que hace la SEA, como entidad rectora del sector para imprimirle coherencia y continuidad a las acciones de los organismos del sector, la Oficina Nacional de Planificación inició en 1980 la preparación de los Planes Trienales de Inversiones Públicas que tienen por finalidad servir de marco de referencia fundamental en la ejecución

de cada una de las instituciones del Estado. Este esfuerzo de ONAPLAN busca dar racionalidad y continuidad a la formulación y aplicación de la política del gobierno en todos los sectores, lo que obliga a los organismos públicos sectoriales a hacer un ordenamiento programático de sus actividades dentro de los lineamientos de política trazados por el Gobierno central.

Finalmente, el propio Gobierno Nacional ha manifestado a través de discursos, declaraciones y documentos del primer ejecutivo y sus colaboradores y representativos más cercanos, las orientaciones más generales que guían las acciones del Estado en la búsqueda de los objetivos y metas definidos en el programa de Gobierno de la actual administración.

En la actualidad, habiendo transcurrido la mitad de 1984, el país se enfrenta a un nuevo estado de situación producto de la crisis y el efecto que tiene en lo interno sobre la sociedad y la economía. Esto ha planteado la necesidad de nuevos lineamientos en la política global del país, lo que a su vez crea un nuevo escenario para el sector rural y hace perentoria la necesidad de nuevas definiciones de política agropecuaria y rural. Precisamente, el momento requiere el diseño de un nuevo modelo para el desarrollo agropecuario y rural, que acepte el reto que tiene el sector como motor del proceso de desarrollo del país.

3. EL MARCO DOCTRINARIO Y SU RELACION CON EL MARCO ORIENTADOR

3.1 IMPORTANCIA Y FUNCION DEL MARCO DOCTRINARIO PARA EL ANALISIS DE POLITICA

Todos los gobiernos tienen una posición doctrinaria, que evoluciona con los cambios de la realidad económica, política y social y comprende, en lo esencial, una concepción finalista del tipo de sociedad a que aspira. La

posición doctrinaria se expresa en última instancia como una "imagen objetivo", en la estrategia básica para alcanzarla, en la perspectiva del largo plazo y en el nivel normativo del"debe ser".

El conocimiento de la posición doctrinaria del gobierno es de fundamental importancia para el planificador, pues constituye la medidas básicas para juzgar la factibilidad política de sus propuestas. Por ello es importante la consulta con las autoridades competentes, para que a través de un trabajo de aproximaciones sucesivas, sea posible conocer y explicar los elementos fundamentales mencionados.

El resultado de este trabajo de reconstrucción ordenada y sistemática de la posición doctrinaria en un marco único se define, en este documento, como la preparación del marco doctrinario al nivel de mayor agregación de la política del desarrollo nacional a que aspira el gobierno y que el Planificador interpreta.

Existe gran variación en el grado en que cada gobierno hace explícita su posición doctrinaria y en la forma en que le da sistematización. En general, la posición doctrinaria se puede encontrar definida (aunque en forma poco sistemática) en diversos documentos, sobre todo en los discursos políticos de las mas altas autoridades del país, en los programas de gobierno, en los manifiestos y en los documentos doctrinarios del partido político en el poder, así como en los documentos de los principales grupos de poder y de interés, que recogen definiciones de largo plazo.

Sin embargo, muchos aspectos no se hacen explícitos; entre ellos están los que se refieren a las prioridades que se otorgan a determinados agentes económicos y grupos en la sociedad. Incluso, es frecuente encontrar contra-

dicciones entre los objetivos explícitos y las prioridades que realmente se otorgan en la práctica.

La jerarquización de las fuentes de poder y los mecanismos para la articulación y agregación de intereses (cuando se trata de resolver conflictos entre grupos con diverso grado de control sobre las propias fuentes del poder), normalmente se quedan a nivel implícito. Sin embargo, las prioridades se pueden determinar en forma indirecta a través de la prioridad que se asigne a determinadas actividades (y por ende a determinadas fuentes de poder) en el conjunto de la economía y del papel asignado a los distintos tipos de agentes económicos y de unidades productivas, para el desempeño de dichas actividades.

Indicios adicionales sobre contenidos implícitos del marco doctrinario del Gobierno, se pueden encontrar en la organización del sector público, en el papel asignado a sus actividades de dirección, de regulación y de apoyo; en los mecanismos para la selección de clientelas, etc.

La proporción entre lo que está implícito y explícito en el marco doctrinario variará de país a país, y en un mismo país en diferentes períodos según la naturaleza y las prácticas de diálogo político vigentes. En algunos casos, particularmente en las etapas de transición entre regímenes políticos de ideología muy distinta se deben incluir en la descripción de la imagen objetivo referencias específicas al cambio de orden en las fuentes de poder. En estos casos conviene señalar claramente cuales son los grupos de poder cuyos intereses se verán favorecidos mediante la asignación de prioridad.

En consecuencia, es importante que el planificador verifique: (a) por medios directos y a través de consultas con los decisores, hechas en forma sistemática, las orientaciones de nivel doctrinario y (b) por medios indirectos, principalmente a partir de conclusiones que se extraigan de la práctica, que conozca los elementos implícitos de dicho marco. Tomando como ba-

se ambas coordenadas el planificador podrá encuadrar el planteamiento de alternativas para las decisiones de orientación de menor nivel y sugerir las mejores decisiones de ejecución a los niveles decisores.

3.2 CUAL ES LA IMPORTANCIA DE EXPLICAR EL MARCO DOCTRINARIO

El marco doctrinario contiene en esencia una imagen objetivo y la estrategia global para alcanzarla. La imagen objetivo estará constituída por un conjunto de objetivos finales. Lo fundamental es la manera en que estos objetivos se jerarquizan, lo que permitirá definir la forma en que se desea funcione la realidad y que se estructure el poder político, y los niveles político-administrativo y económico. Esto permitirá exponer, a un nivel más concreto en términos de continuidad o discontinuidad, el modelo de desarrollo vigente.

Hay que tener en cuenta que en esta imagen global, el sector agropecuario constituye sólo un elemento. Por ello, para visualizar el papel que le corresponde en dicha imagen objetivo es necesario conocer dos cosas importantes:

(a). El papel que se le asigne al sector en la economía en su conjunto:

1) Con relación a otros sectores
2) Como fuente de divisas
3) Como abastecedor de alimentos para el consumo interno
4) Como abastecedor de materia prima para la agroindustria y la industria
5) Como generador de empleo

(b). El papel que juega el sector en el logro de objetivos de bienestar de la población, en general, pero con mas énfasis en la población rural.

Combinando ambas perspectivas, se puede definir la contribución que se espera del sector agropecuario para el logro de la imagen objetivo global, prevista por el gobierno.

3.3 DEFINICION DE LA IMAGEN-OBJETIVO DEL MARCO DOCTRINARIO

El sistema de planificación del sector debe ayudar a definir la imagen objetivo, sobre la base de percepciones de la posición doctrinaria del gobierno, de la realidad económica, social y política, y del desempeño del sector público. Para ello, el sistema de planificación:

a) Identifica y propone los objetivos que se refieren a cambios en la magnitud y estructura de la realidad económica y social agropecuaria, la identificación y jerarquización de agentes y grupos como beneficiarios o instrumentos de cambio, y el papel y formas de operación del sector público agropecuario.

b) Especifica y propone los objetivos dirigidos a dar respuesta a los problemas básicos del desarrollo agropecuario.

c) Analiza la concordancia y la complementaridad de los objetivos y plantea una jerarquización de los mismos.

d) Identifica y selecciona las variables e indicadores para el seguimiento y la evaluación.

Esa visión no se restringe exclusivamente al ambito de competencia definido por el gobierno para el sistema político-administrativo del sector agropecuario, sino que también incluye factores que inciden sobre la propia evolución del sector agropecuario.

Cabe señalar que, desde la perspectiva del asesoramiento, los planificadores agropecuarios pueden contribuir a explicitar ordenadamente la imagen objetivo del gobierno. Su papel se podría además ampliar hasta participar de la estructuración de la estrategia global dado que, supuestamente, es el conjunto técnico que mejor debe conocer los problemas del sector.

3.4 DEFINICION DE LA ESTRATEGIA GLOBAL

La estrategia global debe contener y definir una opción de ordenamiento general de las acciones necesarias para alcanzar la imagen objetivo. Ello implica la selección de una trayectoria general que ordena las prioridades espaciales y temporales, teniendo en cuenta las fuentes de poder, los intereses y los grupos que a ellas se asocian, así como la definición de los medios que el gobierno considera útiles y legítimos para actuar sobre los problmeas básicos del desarrollo agropecuario.

En el marco doctrinario la ESTRATEGIA articula el conjunto de decisiones y acciones con la trayectoria definida, con independencia de que correspondan a ambitos de acción globales o sectoriales. Además, la estrategia presta atención a los roles básicos que se asignan a diversos tipos y grupos de agentes que permiten ponerla en práctica.

La estrategia global comprende una primera estructuración de los problemas y de las acciones ubicadas en períodos largos, definidos ad-hoc, que el sistema de decisiones considera relevantes para alcanzar el funcionamiento de la sociedad explicitado en la imagen objetivo. Asimismo, presta atención a la forma en que se espera resolverlos; a tal fin, señala una secuencia coherente de etapas, orientaciones y metas, teniendo en consideración los medios disponibles y las restricciones existentes. La estrategia global se debe explicitar en el marco doctrinario como complemento de la imagen objetivo.

Toda estrategia de desarrollo se caracteriza por tener cuatro aspectos principales:

a. La definición y especificación de las prioridades para el logro de objetivos.

b. La trayectoria general y las etapas que se deben cumplir ordenadamente.

c. El papel que juega la organización institucional y particularmente el sistema de dirección.

d. Los instrumentos que se deben movilizar en función del logro de los objetivos.

Definida en estos términos, la estrategia constituye sin embargo, una primera aproximación, muy global, a la estrategia de desarrollo agropecuario y rural que se defina con mayor precisión en el marco orientador, sobre el cual se tratará en el siguiente capítulo.

Conviene recordar, una vez más, que un buen análisis y una explicitación adecuada de la imagen objetivo y de la estrategia global, requerirá:

(i) una permanente consulta con los decisores del más alto nivel, para comprobar la validez de los elementos que se vayan identificando;

(ii) el uso de un modelo teórico de análisis, el cual facilitará la captación y el ordenamiento de la información, así como también facilitará describir la imagen objetivo y la estrategia global; y

(iii) el desarrollo de trabajo interdisciplinario y de grupo.

El proceso de consultas, correcciones y reformulaciones que proponemos para hacer explícito el marco doctrinario, se debe emplear también cuando haya cambios en los ciclos políticos. Más todavía, cuando dentro de un mismo ciclo se den modificaciones en la posición doctrinaria del gobierno, en la jerarquización de los agentes o los grupos económicos, en la evolución de la problemática económico-social, y en otros aspectos sustantivos que determinen la necesidad de revisar y ajustar dicho marco.

Una vez que se dispone del marco doctrinario, este se constituirá en el punto básico de referencia para el proceso de análisis de políticas de mayor nivel de concreción y especifidad: marco orientador; políticas específicas; medidasde política y actividades específicas. Se puede decir que el marco doctrinario se constituyé en un insumo, en un elemento central para juzgar, en primera instancia, la consistencia de las restantes alternativas de decisiones de orientación y de todas las decisiones operativas.

3.5 QUE CONTIENEN LA IMAGEN OBJETIVO Y LA ESTRATEGIA GLOBAL.

La lista de aspectos se presenta sólo con fines ilustrativos. Incluye algunos que se pueden identificar como elementos a considerar en la definición de ambas, teniendo presente siempre las restricciones políticas, económicas, sociales e institucionales existentes. Entre estos aspectos figuran la definición de adónde se quiere llevar la realidad global; de qué papel jugará en ello el sector agropecuario; de cómo va a funcionar dicho sector en el contexto de la economía global y del modelo de desarrollo agropecuario que habrá de ser impulsado. Se describirá a grandes rasgos lo que estos aspectos principales deben incluir.

3.5.1 LA DEFINICION DEL ESTADO DESEABLE EN LA REALIDAD GLOBAL

Para ello hay que identificar:

1) La situación de la estructura económica; la utilización y el control de los recursos; las formas de producción y distribución de los ingresos; el intercambio y la utilización final de los productos e ingresos.

2) La situación de la estructura de poder, en términos de la definición de fuentes y grupos de poder; la jerarquización de dichos grupos; los mecanismos de articulación con la estructura económica y política.

3) La situación del sistema político-administrativo; la organización institucional del sector público agropecuario; el papel que juega el sector público en la estructura de producción, apoyo y regulación; la participación del Estado en acciones directas.

3.5.2 EL PAPEL ASIGNADO AL SECTOR AGROPECUARIO DENTRO DE LA ECONOMIA GLOBAL.

Para ello hay que conocer:

1) La orientación de los recursos en la producción y la distribución de beneficios.

2) La interrelación con otros sectores; la definición del ámbito del sector agropecuario; el origen de los recursos.

3) Las formas de funcionamiento del sector agropecuario inserto en la economía global.

3.5.3 EL PAPEL DE LOS AGENTES DEL SECTOR PUBLICO Y PRIVADO EN EL DESARROLLO AGROPECUARIO

Para ello hay que identificar:

1) La participación del Estado en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario; en la producción de bienes; en relación con la utilización final de bienes y servicios.

2) Participación en las diversas formas desde organización que se hayan legitimado del sector privado en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario; el papel de las organizaciones privadas; y su rasponsabilidad en las diversas actividades de proceso económico.

3.5.4 EL MODELO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Este modelo regleja el estido de desarrollo que se desea hacer para el sector, dentro del desarrollo económico nacional. Para describirlo hay que conocer:

1) Cuál es el papel del sector en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

2) Cuál es el papel de la economía de mercado y el de la economía campesina; cual es el grado de intervención del Estado en el sector agropecuario, dentro del rol específico.

3) Cuál es la jerarquización de las actividades y grupos dentro del modelo de funcionamiento agropecuario.

4) Cuáles son las características de las formas y funciones de producción con que se cumplen el papel del sector; la importancia de la dimensión regional; las características esenciales de la estructura agraria y de los servicios de apoyo.

3.6 COMENTARIOS ADICIONALES

Entre estrategia de desarrollo e imagen objetivo existe una relación dialéctica; la una y la otra interactúan y se modifican a partir de cambios originados en cualquiera de ellas. El sentido general de estos cambios reproduce la evolución de las relaciones y de los conflictos entre grupos y agentes económicos (incluyendo entre estos últimos al propio sector público) y tiende a mantener una coherencia básica con la evolución de la estructura de poder.

La imagen objetivo y la estrategia global se refieren a aspectos centrales que define el régimen que está en el ejercicio del poder dentro de un sistema político-administrativo y en un contexto histórico definido. Por lo tanto, las modificaciones significatives en el merco doctrinario se deben asociar con alteraciones sustanciales en la esctructura del poder y en el nivel político-administrativo y en un contexto histórico definido. También se asocian con el contexto en el que operan (por ejemplo, una guerra o una caída generalizada de los precios de exportación sin posibilidades de mejora en el largo plazo).

La observación de la continuidad y discontinuidad de esas condiciones puede ser un aspecto significativo en la explicitación de la imagen objetivo y en la orientación de la búsqueda de estrategias viables de desarrollo. La continuidad del régimen y del contexto permite establecer la vigencia de las reglas generales de la sociedad por prolongación de las existentes.

Para fines prácticos, conviene tener en cuenta que el marco doctrinario no se puede identificar como un patrimonio común de ideas sobre el funcionamiento deseado de la sociedad y de la estrategia global para alcanzarla. Ello implicaría una sociedad sin conflictos. También se puede atribuir esa visión unicamente a un partido político o a una institución pública, en todo régimen que acepte la pluralidad de ideas políticas.

Por otra parte, el marco doctrinario no se puede concebir en términos estáticos. Si bien los grandes cambios se producirán al ocurrir cambios de ciclo político, durante un mismo ciclo se producirán ajustes permanentes en el valor relativo de las fuentes de poder y en la jerarquización de los grupos de presión o de interés, como resultado de transacciones. Dichos ajustes, aunque menores desde el punto de vista de la estructura de poder, pueden tener importancia significativa para juzgar la viabilidad política de las alternativas de decisiones de orientación y operativas.

4. PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR.

El marco orientador debe ser útil como instrumento de conducción del proceso de desarrollo agropecuario y forestal. Esto exige que tenga información adaptada a un contenido que lo haga claro; que cumpla una función que lo haga útil; que plantee objetivos y metas ; que defina el rol de los agentes del sector privado en relación con los objetivos; que identifique areas problema del sector; que precise el tipo de instrumentos de política a utilizar; que defina las dimensiones de la decisión y las responsabilidades de la estructura de gobierno.

Esta descripción del marco orientador se hará en dos partes: la primera se refiere a su contenido y función y la segunda al proceso para elaborarlo.

4.1 PRIMERA PARTE: GENERALIDADES

4.1.1 CONTENIDO Y FUNCION DEL MARCO ORIENTADOR.

Las decisiones de orientación tendientes a modificar la realidad económica, social y política para aproximarla a las formas de organización y funcionamiento del sector definidas en el marco doctrinario deben estar comprendidas en el nivel de política que se denomina marco orientador. "Este nivel de política constituye la objetivación de las decisiones contenidas en el marco doctrinario en un horizonte concebido usualmente en términos del tiempo establecido para la duración de un período de gobierno."

De ello se desprende que el marco orientador ubica los propósitos globales de desarrollo definidos en el nivel doctrinario, dentro de los márgenes de factibilidad previsibles para un período dado.

En el marco orientador se presentan las decisiones de orientación estimadas como posibles de ser puestas en práctica y que tienen validez en un horizonte cierto y determinado. En ese sentido, el marco orientador incorpora requisitos de VIABILIDAD y TEMPORALIDAD que el marco doctrinario no tiene. Es decir, incluye lo que se puede hacer en un período de gobierno; es ese sentido se puede considerar similar a una primera etapa de la estrategia global, que permite recorrer un tramo del camino entre la situación actual y la imagen-objetivo deseada, establecida en el Marco Doctrinario.

La coherencia integral del marco orientador exige determinar su consistencia y viabilidad. La consistencia se determina con base en el marco doctrinario y la viabilidad económica, social y política se determina a partir de la evolución de esa misma realidad económica-social y política, para lo cual es importante la consulta con los centros de decisión y con los

grupos representativos de la estructura de poder.

La viabilidad institucional tendrá como base los resultados de la evaluación de la acción del sector público y en particular, las limitaciones previsibles en la ejecución, dada la dinámica propia (inercia) de la burocracia.

Así concebido, el marco orientador incluye seis elementos principales:

(i) PLANTEA OBJETIVOS Y METAS PARA EL SECTOR AGROPECUARIO

Este conjunto de objetivos jerarquizados y metas expresa la parte de la imagen-objetivo que se puede lograr en un horizonte político manejable, es decir, durante el período de gobierno si el gobierno es electo y legítimo. Se incluye además las orientaciones estratégicas a seguir en cada área de acción y las prioridades en términos de programa, proyectos, etc. Con ellos se define la inserción y papel del sector agropecuario en el conjunto de la economía durante ese período, dentro de la estrategia de desarrollo y demás planteamientos generales que establece el marco doctrinario.

(ii) DEFINE EL PAPEL DE LOS AGENTES DEL SECTOR PRIVADO EN EL CUMPLIMIMIENTO DE LOS OBJETIVOS SECTORIALES.

En el marco orientador se debe ubicar también el papel estratégico que le caben a los distintos agentes y grupos que actúan en el ambito de los complejos productivos y de mercados. Además se debe considerar la potencialidad de ellos para cumplir determinados papeles. Esto se analiza en función de su comportamiento histórico.

El marco orientador debe jerarquizar los grupos de interes específicos que define el marco doctrinario. Ello implica establecer las expectativas de conducta, tanto de los agentes y los grupos priorizados, como también de aquellos agentes y grupos cuya función será principalmente de soporte, y de aquellos que perderán importancia relativa frente a los primeros. Cabe señalar que, por su naturaleza y contenido, los documentos que contienen este tipo de definiciones usualmente no se difunden, divulgándose unicamente

determinados aspectos. Aquellos aspectos que no crean conflictos, aunque siempre se harán evidentes al invocar "razón de estado" o al no dar razón alguna.

(iii) IDENTIFICA LAS AREAS PROBLEMA QUE SON REALMENTE DEL AMBITO DEL SECTOR AGROPECUARIO

Las areas prioritarias para la acción del sector público se delimitan de acuerdo con la disección análitica de la realidad, que se hace explícita a partir del marco teórico de análisis que se operacionaliza a través del diagnóstico económico, social y político. La calificación de area "prioritaria" surge de los juicios de valor incorporados al marco doctrinario del gobierno y se corresponde con el juego de fuerzas de la realidad política. Las areas prioritarias proporcionan un ambito para el diseño y la implementación del siguiente nivel de política: Políticas Específicas. Para cada una de las áreas prioritarias se definen objetivos y metas específicas que apuntan a resolver los problemas básicos que se enfrentan.

En líneas generales los problemas pueden estar relacionados con:

(a) Los complejos productivos sectoriales identificados, haciendo resaltar aquellos componentes sobre los cuales se considera necesario incidir.

(b) Los mercados en que se articulan los complejos productivos considerando con mas detalle aquellos cuyos desequilibrios son de mayor importancia relativa y que por lo tanto requieren de atención prioritaria.

(c) La acción del sector público, indicando los aspectos que deben ser ajustados.

(iv) SEÑALA CUALES SON LOS TIPOS DE INSTRUMENTOS LEGITIMADOS POR LA ESTRUCTURA POLITICA, PARA ACTUAR SOBRE LAS DISTINTAS AREAS PRIORITARIAS

Una vez que están definidas las areas de acción y el papel que se espera desempeñen los agentes privados, el marco orientador define también los tipos de estímulos y los instrumentos (o tipo de instrumentos) que

se podrá emplear para estimular algunas conductas e inhibir otras en los distintos agentes y grupos económicos, pudiendo también incluirse referencias a los principales proyectos estratégicos.

(v) DEFINE LA DIMENSION DE LAS DECISIONES.

La propuesta de articulación de políticas que contiene el marco orientador se puede hacer explicita en el tiempo y en el espacio. Dentro de esas coordenadas, surgen aspectos específicos del ambito agropecuario. En consecuencia, se puede definir la dimensión de las decisiones en función de tres criterios:

a. ESPACIAL, que permite diferenciar las decisiones a nivel nacional, regional y local. De esta forma se incorpora las características específicas que presentan las diversas zonas de un país; se intenta darles respuesta con objetivos, metas e instrumentos específicos.

b. TEMPORAL, que permite diferenciar las decisiones respecto a su cobertura en el tiempo.

c. TECNICO, según su ámbito y naturaleza, en el marco de las areas-problema identificadas.

(vi) DEFINE RESPONSABILIDADES Y FORMAS DE OPERACION DE LA ESTRUCTURA POLITICA, PARA ACTUAR SOBRE LAS DISTINTAS AREAS PRIORITARIAS.

Los tipos de instrumentos seleccionados suponen una determinada capacidad de respuesta, o grado de adaptación, y ejecución de parte del sector público. La evaluación del desempeño del sector público informa sobre su capacidad de respuesta, el grado de autonomía que ha desarrollado frente al sistema político-administrativo, la inercia de su operación en términos de clientelas, etc. Según esa información, la burocracia tendrá capacidad o incapacidad para manejar los tipos de instrumentos seleccionados. Si dicha selección requiere de la burocracia más de lo que ésta puede

entregar en la situación actual, el marco orientador debe definir claramente el papel esperado de ella y las transformaciones que se deben introducir para que pueda ser útil y operante. Según los casos, la generación de estas transformaciones puede ser un area de acción a incorporar en el punto (i) como objetivo y metas.

4.2 INSUMOS PRINCIPALES PARA ELABORAR EL MARCO ORIENTADOR.

El marco orientador se apoya en el marco doctrinario. La confrontación entre dichos elamentos es condición necesaria para detectar las areas problema, estableciendo las desviaciones entre la situación actual y la imagen objetivo para el período de gobierno. Tales desviaciones serán objeto de corrección en el tramo considerado posible en el plazo preestablecido.

Los aspectos de diagnóstico que operan como insumos del marco orientador son los que se refieren a la problemática estructural, cuya corrección se abordará en el período de Gobierno. El nivel coyuntural del diagnóstico, en cambio se utilizará fundamentalmente a niveles más concretos, principalmente para las decisiones operativas.

También será un insumo del marco orientador el análisis del desempeño del sector público, en particular la evaluación de realizaciones que permite estimar la capacidad global del sector público en la ejecución por areas de acción. (Figura 3).

Además, incorporará elementos correspondientes a la definición de objetivos y estrategias de desarrollo de gobiernos anteriores, que mantengan coherencia integral y que constituyan un punto de partida para la definición del marco orientador.

4.3 EL PROCESO DE ANALISIS PARA LA DEFINICION DEL MARCO ORIENTADOR.

En términos generales, se puede señalar que "la elaboración del marco orientador es una tarea que realiza en forma iterativa el sistema de planificación, con el de decisiones en distintos períodos de Gobierno y aún dentro del mismo

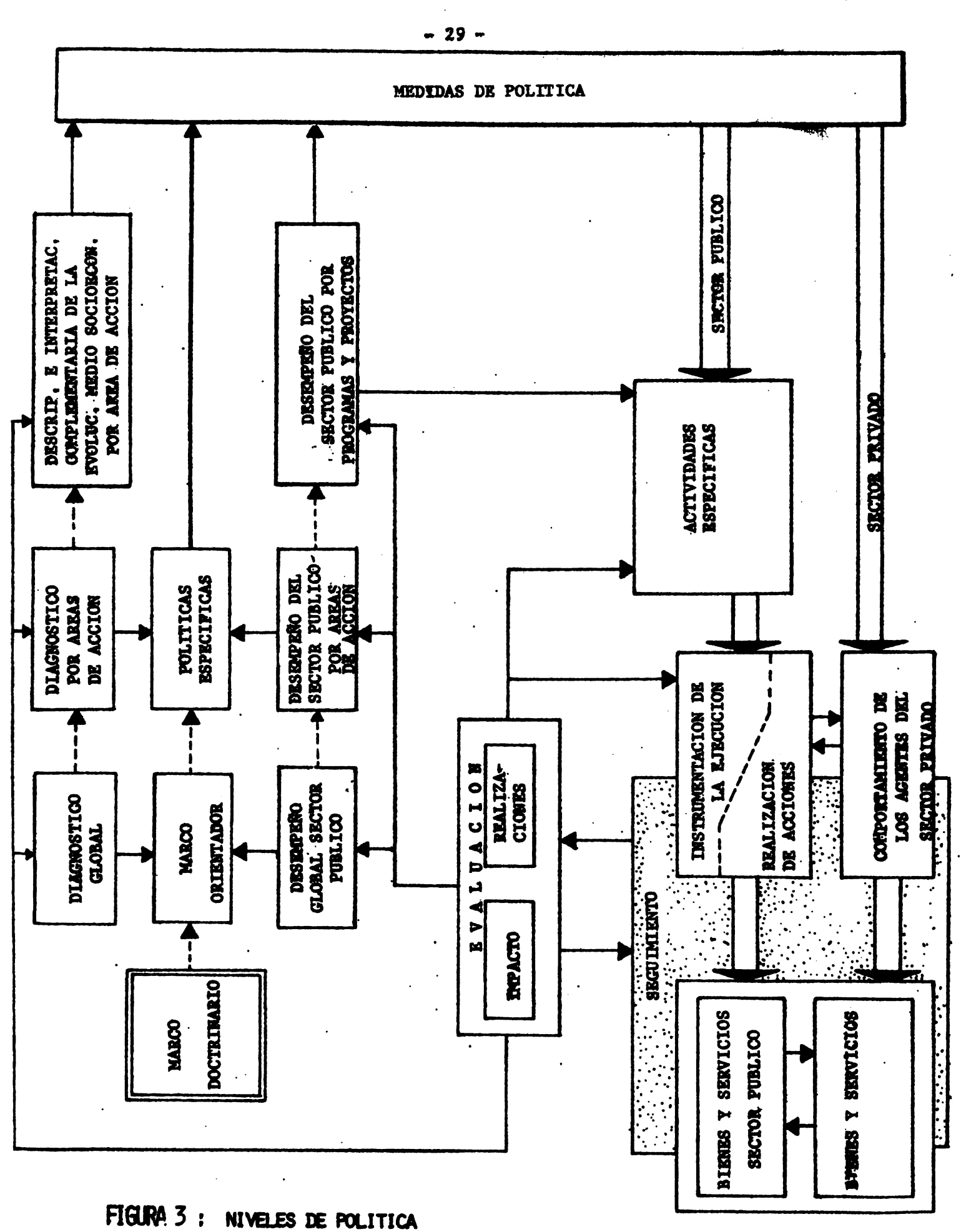

FIGURA 3 : NIVELES DE POLITICA

período, a partir de tres elementos fundamentales: el marco doctrinario; un primer nivel de diagnóstico; y un análisis del desempeño y capacidad global del sector público para orientar el proceso de desarrollo agrícola y rural en el sentido deseado". La preparación del marco orientador deberá partir, por lo tanto, del diagnóstico de la situación del sector y de los resultados que entrega la PROGNOSIS, es decir, la proyección de las tendencias, para determinar lo que sucedería de no variar las políticas vigentes. Demandará asimismo del conocimiento de la capacidad y desempeño global del sector público.

Sin pretender que se siga un ordenamiento secuencial rígido, dada la naturaleza iterativa del proceso de análisis de políticas, la elaboración del marco orientador puede incluir los pasos o trabajos siguientes:

Paso 1. Revisión del marco doctrinario y del marco orientador anterior.

Paso 2. Sistematización de información

Paso 3. Diseño de alternativas.

a. Preparación o ajuste del diagnóstico global y evaluación de la capacidad y desempeño del sector público.

b. Jerarquización de problemas e identificación y explicitación de alternativas.

c. Análisis y selección de alternativas.

Paso 4. Planteamiento de alternativas

Paso 5. Presentación sistemática de decisiones(preparación del documento de síntesis)

PASO 1. REVISION DE DECISIONES DE ORIENTACION ANTERIORES.

El marco doctrinario, cuyo contenido y características han sido descriptas, constituye uno de los principales puntos de partida la preparación del marco orientador. En caso de que no se encuentre debidamente explícito,

hay que señalar que las autoridades del gobierno generalmente definen elementos doctrinarios en términos de principios de política general, o planteamientos amplios, que muestran una visión del futuro que va mas allá del mediano plazo.

El esfuerzo, en tal caso, se refiere a la búsqueda y sistematización de las definiciones relevantes respecto al funcionamiento deseado del sector agropecuario y los elementos pertinentes de la estrategia global. Eso permitirá interpretar y explicitar la visión de las autoridades en torno al papel del sector en el desarrollo del país, para el período de gobierno.

Las fuentes de información para realizar este trabajo las puede encontrar el planificador en:

a) En las plataformas de los partidos y coaliciones en el gobierno.

b) En los discursos presidenciales y de las mas altas autoridades del sector.

c) En las decisiones de nivel doctrinario enunciadas, en el caso en que ya hayan sido asumidas por el gobierno.

d) En las entrevistas con autoridades sectoriales

e) En las manifestaciones de aquellos grupos de poder o de interés, que se consideran de mayor significación.

Cualesquiera que sea el momento de arranque del proceso de análisis de políticas, existirán decisiones de orientación al nivel de marco orientador anterior que constituyen junto con los elementos antes citados, las bases primarias para la definición del marco orientador. En muchos casos, tales planteamientos son difusos, carentes de relevancia y aun pueden ser de manifiesta inviabilidad, lo que permite desde ya desechar algunos planteamientos de su contenido. En pocos casos existirá un marco orientador previo lo suficientemente explícito y sistemático que solo requiera ser validado por las nuevas autoridades.

En todo caso, la revisión del marco doctrinario vigente y del marco orientador anterior, o de los elementos parciales disponibles, constituye un valioso insumo —aunque mas no sea como punto de referencia— para la elaboración de un nuevo marco orientador.

PASO 2. SISTEMATIZACION DE INFORMACION.

Uno de los problemas principales que confronta el analista de políticas es, sin duda, definir cuales son los requerimientos de información para el análisis de la realidad. Esta tarea, se facilita utilizando "categorías de análisis" e hipótesis que surgen de desarrollos conceptuales. A través de la definición de ambos se pueden analizar problemas complejos, lo que facilita la identificación de sus componentes y las interrelaciones existentes. Esto es lo que se denomina sistematización de información, que responde adecuadamente a la selección de categorías y a la formulación de hipótesis que las relacionen. La identificación de variables e indicadores para verificar las hipótesis, lo que se denomina "operacionalizar" las hipótesis, así como la captación y el manejo de datos cuantitativos y cualitativos en función de las necesidades del análisis.

Tanto los datos como la información que requiere el proceso de análisis de políticas para la definición del marco orientador corresponden a dos niveles de apreciación. El primer nivel parte de una visión agregada de la situación global del país y en ella se ubica al sector, principalmente mediante el empleo de técnicas de balances, como las basadas en contabilidad nacional. El segundo nivel, está basado en la utilización de cortes analíticos.

En el presente documento se hace referencia al marco orientador para el sector agropecuario en su conjunto pero, con los ajustes correspondientes, es posible preparar marcos orientadores a nivel regional o local.

PASO 3. DISEÑO DE ALTERNATIVAS DE DECISION.

El diseño de alternativas de decisión al nivel del marco orientador comprende tres fases:

A) La preparación o ajuste del diagnóstico global y la evaluación de la capacidad y desempeño del sector público;

B) La jerarquización de problemas e identificación de alternativas de objetivos y lineamientos por area de acción; y

C) El análisis y selección de alternativas.

A. PREPARACION (O AJUSTE) DEL DIAGNOSTICO GLOBAL Y EVALUACION DE LA CAPACIDAD Y DESEMPEÑO DEL SECTOR PUBLICO.

(A.1) Análisis de la problemática global económico-social y política.

Con el fin de conocer el "estado actual de las cosas" y de estimar la situación futura probable hacia la finalización del período de gobierno--suponiendo que las tendencias se mantengan cambios significativos en las políticas-- es necesario analizar los aspectos fundamentales de la evolución del sistema agropecuario. Conocer dicha evolución permitirá identificar los principales problemas (como desviaciones frente a lo deseado) siendo conveniente considerar unicamente los aspectos determinantes, a dos niveles. El primer nivel considera al sector en el marco de análisis de la economía global del país y el segundo analiza el interior del sistema agropecuario.

En el primer nivel de análisis se puede considerar, entre otros, los siguientes aspectos:

Caracterización breve de los problemas globales referentes al nivel de vida de la población (desempleo, sub empleo, empleo público),poder adquisitivo de salarios y distribución de ingre-

so (acceso a bienes y servicios básicos, estructura impositiva, participación en utilidades); producción: uso de recursos, productividad, rentabilidad, dinamismo del producto global bruto y sectorial; comercio exterior (importaciones esenciales y no esenciales, exportaciones de bienes y servicios, participación del Estado); balanza de pagos (inversión extranjera, captación y manejo de divisas, generación de divisas, deuda externa)inversión y financiamiento (ahorro interno, tasa de interés , financiamiento y deuda externa, inversión pública y privada, financiamiento de empresa pública, inversión privada y extranjera, déficit del sector público).

Con base en esa caracterización que, en cada caso, se puede realizar con la ayuda de modelos de consistencia basados en cuentas nacionales y el uso de categorías de análisis adicionales a las señaladas, se puede enfrentar el análisis global de la problemática. A partir de dicha caracterización, el gobierno identifica los objetivos para el período de su gestión y los jerarquiza. Dichos objetivos permiten organizar el análisis partiendo de los problemas globales que buscan resolver, definiendo la contribución del sector a la configuración de tales problemas.

Por ejemplo supongamos que se define como objetivos del período de Gobierno: (a) superar el estrangulamiento externo; (b) resolver el déficit fiscal, y (c) mejorar el bienestar social de la colectividad. El análisis se puede organizar así:

Balanza de pagos: Estudio de los problemas principales que limitan la ampliación de la contribución del sector al equilibrio de la balanza comercial mediante el incremento y diversificación de exportaciones y el aumento de productos que sustituyen importa

ciones ; análisis de uso de la capacidad para producir bienes exportables o sustituir importaciones, etc.

Déficit Fiscal: identificación de los problemas principales del sector que limitan su contribución a la reducción del gasto corriente en las dependencias del sector público agropecuario (Secretaría y organismos y empresas públicas del sector). La Administración de las instituciones del sector; la generación de ingresos mediante tarifas, licencias y prestación de servicios; la asignación y uso de los recursos de inversión, el déficit de empresas públicas.

Bienestar: identificación de los problemas principales que limitan la contribución del sector al incremento del Producto Bruto; a la generación de empleo, al mantenimiento de los precios de alimentos accesibles a los consumidores, etc.

De esta manera, se puede plantear mejor el análisis y se puede pasar a un segundo nivel que analice los problemas al interior del sector. El análisis en el interior del sector se puede plantear desde una visión tradicional, basada en el comportamiento de los productos primarios relevantes (producción y mercadeo) con cortes analíticos que consideren por ejemplo un análisis del sistema agropecuario por componente: recursos, insumos y servicio; producción, comercialización, consumo interno, importaciones, exportaciones, distribución del ingreso, financiamiento e inversión, etc.

Para analizar con fines de formular políticas para el sistema agropecuario, se puede estudiar los procesos vinculados con: (i) la disponibilidad de alimentos y materias primas de origen agropecuario (actividades agropecuaria, forestal, agroindustria, comercialización y de apoyo) y (ii) con el nivel de vida de la población, que enfatiza los precios vinculados con la distribución y consumo de alimentos y materias primas de origen agropecuario y forestal.

En estos términos, el sistema agropecuario puede ser definido por las relaciones entre grupos que intervienen en el proceso de producción, distribución y consumo de alimentos y materias primas de origen agropecuario y forestal.

Es posible introducir ambitos de análisis autocontenidos, como son los complejos de producción y mercados. Estos constituyen formas alternativas de analizar el sistema agropecuario desde el punto de vista de los procesos de transformación que integran las fases (producción agrícola, mercadeo, procesamiento) y los mercados que articulan dichas fases, relacionando el proceso de transformación con los agentes económicos que intervienen.

En cada caso, según el instrumental y la información disponible, los equipos técnicos optarán por la forma más conveniente de hacer el análisis. En todos los casos será necesario completar la visión de la problemática interna del sector con la perspectiva global o multisectorial.

(A.2) ANALISIS DE LA CAPACIDAD Y EL DESEMPEÑO DEL SECTOR PUBLICO.

El análisis (o evaluación) del sector público intenta calificar su desempeño y su capacidad de acción caracterizando los elementos esenciales de su funcionamiento y los resultados logrados en un período previo. Este desempeño se mide principalmente en términos de la EFICIENCIA que tuvo para llevar a la práctica decisiones de orientación válidas para el período previo y de la capacidad en términos de EFICACIA, es decir la comparación entre los resultados logrados frente a los esperados.

El desempeño se mide a través de la evaluación de realizaciones, la cual analiza al sector público desde adentro, con el propósito de determinar diferencias entre el desempeño previsto y el logrado. Esas diferencias se miden en términos de la defi-

nición, instrumentación, realización y ajuste de las actividades de producción, regulación y apoyo desarrolladas, teniendo en cuenta los recursos e instrumentos que estuvieran disponibles.

La capacidad, se mide a través de la evaluación del impacto de las decisiones que el sector público adoptó y de los resultados finales logrados por su acción directa tanto de producción como de apoyo, respecto de los objetivos perseguidos.

Se puede considerar que la evaluación de resultados de la acción del sector público se puede observar a dos niveles:

1) Por el resultado logrado en el desempeño del sector público frente al previsto

2) Por la discriminación del impacto que resulta de la acción del sector público, desarrollada en cumplimiento de determinadas decisiones de orientación, por area de acción.

En el primer caso se emplearán procedimientos que permitan comparar la situación inicial y final, discriminando aquellas diferencias positivas y negativas atribuibles a la acción del sector público (en cada area de acción prioritaria) frente al desempeño previsto. En el segundo, hay que identificar los impactos de las decisiones de orientación sobre la realidad económica-social y política teniendo como referencia el resultado esperado manifestado al enunciarse, en su oportunidad, la propia decisión de orientación. Empero, la dificultad principal es aislar los resultados imputables a las decisiones de orientación de aquellos que también responden a otros factores.

La evaluación de resultados debe llevar a dos tipos de conclusión:

a) la capacidad real del sector público para resolver problemas sin generar otros nuevos, y

b) su contribución al logro de los objetivos del gobierno, medidos también a través del impacto de su acción a nivel de los agentes económicos destinatarios de las decisiones.

También es importante tener una apreciación de la capacidad y desempeño del sector público por AREAS de ACCION. Esto ayudará a definir nuevas decisiones de orientación o el reajuste de las vigentes. El conocimiento acertado de la capacidad y desempeño del sector público permite:

i) Conocer las posibilidades y las limitaciones del sector público para asumir nuevas responsabilidades y responder eficientemente a las propias decisiones de orientación que involucran su participación directa.

ii) Rescatar la experiencia histórica, tomándola como elemento de prognosis para establecer la viabilidad de las decisiones y la idoneidad de los instrumentos.

iii) Justipreciar la capacidad del sistema de dirección para la conducción del proceso de desarrollo, reconociendo sus potencialidades y limitaciones.

Los elementos considerados facilitan la definición del papel que jugará el sector público en todo nuevo marco orientador y nuevas políticas específicas. Al mismo tiempo, se resuelve el problema de la selección de los instrumentos. Así, se podrá identificar aquellas areas de acción donde se manifiesta evidente debilidad del sector público. En ese caso, se dará preferencia al uso de instrumentos que no comprometan la intervención directa del sector público, dado que se tiene menores posibilidades de éxito.

B. JERARQUIZACION DE PROBLEMAS DE IDENTIFICACION DE ALTERNATIVAS DE OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS POR AREA DE ACCION.

Continuando el desarrollo del paso 3, el punto (B) tiene que ver con la comparación entre el "estado actual" y "el estado futuro de las cosas". Ello permite estimar las diferencias y definir las que el gobierno se propone eliminar durante su gestión. Estas diferencias constituyen los problemas que deben ser resueltos por la acción directa de las instituciones públicas, o por la influencia que las decisiones y acciones del sector público ejercen sobre los agentes del sector privado, en la dirección deseada.

La identificación del problema sobre el que se quiere actuar,parte, por lo tanto, de la constatación de brechas entre la situación observada y la deseada y conduce a la necesidad de definir decisiones de orientación que puedan establecer pautas para modificar la situación y cubrir la brecha en el mayor grado posible. Las brechas se pueden identificar a partir del proceso de análisis de políticas o a partir de señales de otros agentes públicos o privados. Los agentes transmiten el problema y pueden incluso traer propuestas correctivas, Si el sistema de dirección del sector público reconoce y otorga prioridad al problema, la etapa de formulación de las políticas se pone en marcha.

Si bien es cierto que el modelo teórico guía la realización del diagnóstico, la aceptación y por ende la priorización de problemas está determinada por la posición doctrinaria del gobierno.

En el diagnóstico se debe analizar además la relación (directa o indirecta) de los problemas con los grupos detectados en la estructura de poder, así como la relación de dichos problemas con los componentes del sector público.

En esta etapa del proceso de elaboración del marco orientador y de las políticas específicas se requiere la participación de las autoridades del sector público que posteriormente deberán estar comprendidas en la puesta en práctica de las alternativas de solución que se seleccionen. El objeto de esa participación, especialmente si se realiza aplicando técnicas que faciliten los trabajos grupales (como las derivadas de la concepción y técnica de grupos operativos) es lograr consenso con los directivos sobre el enfoque de la problemática global y las áreas de acción consideradas, así como la jerarquización de los problemas a solucionar. La participación en grupo permite un excelente intercambio de conocimientos y obliga a cada uno de los participantes a fundamentar mejor sus posiciones, o a modificarlas, ante los mejores argumentos de los otros participantes. Esto facilita concretar progresivamente un modelo común, a la luz del cual se describa e interprete la realidad. Estos reajustes de posición son facilitados por los distintos enfoques que presentan los participantes debido a su diferente formación, experiencias e intereses personales e institucionales.

El grado de participación del sector privado en la preparación del marco orientador deberá ser definido por las autoridades. La consulta y participación se hará mediante reuniones, entrevistas, y otros mecanismos, según la naturaleza de los problemas en análisis.

Una vez logrado el consenso sobre la jerarquización de los problemas, que constituye en esencia el enfoque común de los distintos intereses sobre la problemática, hay que estimular la creactividad de los participantes para la identificación del mayor número de alternativas, cuya aplicación puede contri-

buir a la solución de los problemas. Esto mejora notablemente el proceso de toma de decisiones, porque una buena gama de alternativas facilita escoger la más apropiada. Por ser un acto creativo, la búsqueda de alternativas no debe estar ceñida a reglas específicas, ni a fórmula sobre cómo realizar esta búsqueda, ni se debe especificar el número de alternativas que se deben identificar. Algunas alternativas casi siempre serán desechadas en etapas tempranas del trabajo, por juzgarlas poco viables, debido al peso político de directivos, a una sación evidente a las definiciones doctrinarias, o al temor al impacto político negativo que pueda tener la alternativa. Pero es casi seguro también que del consenso logrado y la conciliación con el modelo político del gobierno, saldrá la alternativa más viable.

Las alternativas en el caso del marco orientador está referidas a dos aspectos: 1) objetivos y metas; y 2) estrategia.

1) OBJETIVOS Y METAS

Los objetivos del marco orientador se encuadran en areas-problema delimitadas por la existencia de desvíos con relación a lo deseado y con la posibilidad de encarar acciones superadoras por parte del sector público. Se refiere a un determinado horizonte temporal, que por lo general, corresponde al período de gobierno, ya que las acciones que de él se derivan se podrán emprender mientras aquél tenga vigencia. Son de carácter cualitativo y permanentes dentro de dicho horizonte. Se operacionalizan a través de variables relevantes cuya evolución indicará el grado de cumplimiento de aquéllos.

Las metas implican la cuantificación de los objetivos. Son esencialmente modificables de acuerdo con la información que aporte la evaluación de la acción del sector público, así como también con los cambios coyunturales significativos, dados en el período.

El diseño de objetivos estará orientado básicamente a eliminar o a disminuir el efecto negativo a los problemas identificados. Es conveniente destacar que tanto los problemas como los objetivos están relacionados entre sí. Por lo tanto, las decisiones propuestas pueden contribuir a la solución de más de un problema, aunque pueden muy bien tener efectos contradictorios. En general, para establecer objetivos se puede seguir la siguiente mecánica: primero, definen el problema general; lugeo, identificar, dentro del problema general, cuáles son los factores que influyen en dicho problema (cada factor es en realidad un problema particular); a continuación identificar cuales son los factores total y parcialmente controlables y aquellos que no son controlables, dentro del lapso de acción planteado para el marco orientador. Finalmente se define el enunciado del objetivo en términos de resultados finales esperados a través del control de los factores total o parcialmente controlables.

En el marco orientador se puede ordenar el conjunto de objetivos usando tipologías diversas. Por ejemplo: Objetivo General, Objetivo Específico y Productos o Resultados Finales, en una estructura jerárquica de niveles, con el auxilio de técnicas tales como la matriz del marco lógico o el Resumen Operativo Gerencial que tienen un procedimiento particular, pero en esencia responden a la macánica antes descripta.

Es importante destacar que todos los factores pueden ser controlables en el largo plazo, especialmente si son políticos y económicos, aunque también los factores tecnológicos son controlables, pero en otras medidas. Lo esencial es reconocer cuales son los factores controlables "totalmente" y "parcialmente" dentro del lapso considerado, así como los factores no controlables. Si estos últimos son a todas luces imposibles de superar, el problema no será solucionado satisfactoriamente en el lapso de gobierno considerado.

En general, la "controlabilidad" de factores derivados del contrato social imperante en una determinada sociedad y su inserción en el sistema internacional, es la que normalmente resulta conflictiva. La habilidad del planificador para encontrar vías de acción factibles para la solución de problemas juega entonces un rol fundamental, en este caso, de rigidez política o de conflicto de intereses.

2. ESTRATEGIA

La Estrategia tiene por objeto definir los instrumentos políticos y ubicar su aplicación en el tiempo para la utilización en la conducción de resoluciones de conflictos y para condicionar el comportamiento de los agentes económico-sociales en determinado sentido, en tanto que la táctica es la aplicación directa y mudable, de acuerdo con las circunstancias, de los instrumentos identificados. En una perspectiva más amplia se puede decir que la táctica conlleva un conjunto de definiciones que permiten adaptar el uso de instrumentos políticos a las situaciones contigentes que se presentan cada vez, en tanto que la estrategia se puede concebir como una orientación que define cursos de acción de más largo alcance, basado en un conjunto de principios de carácter general y de situaciones directamente operativas, íntimamente relacionadas entre sí. En este sentido, la táctica está (y no podría dejar de estarlo) subordinada a la estrategia, del mismo modo que la estrategia está subordinada a las definiciones más generales de la política. Las políticas específicas, las medidas de política y las actividades del gobierno, constituyen el medio de aplicaeión de las estrategia.

La conducta estratégica tiene una tarea principal, que consiste en la cuidadosa selección de los medios (tácticas) que implican siempre el uso de alguna medida de fuerza o de control, que respalda a las medidas de convencimiento, con el fin de lograr los objetivos indicados por la política.

En última instancia la estrategia definitiva también es la forma a través de la cual se espera utilizar los medios, principalmente movilizando recursos y voluntades para la satisfacción de demandas, intereses y expectativas. Es decir el "cómo" deberá desenvolverse el sector hacia el logro de los objetivos durante el período considerado.

C. ANALISIS Y SELECCION DE ALTERNATIVAS DE DECISION SOBRE EL MARCO ORIENTADOR

Una vez identificadas las alternativas es necesario evaluar cada una desde el punto de vista de su viabilidad técnica, económica, social y política. De las alternativas que pasen esta evaluación deberá seleccionar aquella que, compensadas las ventajas y desventajas, resulta mas favorable para la solución del problema. El esfuerzo se centra en un primer momento en identificar las alternativas eficaces, es decir, capaces de resolver el problema, en una segunda instancia viene la selección de la mas eficiente mediante el empleo de técnicas apropiadas.

El aspecto central del análisis de cualquier política es la predicción de las consecuencias de su aplicación. Por ello es necesario analizar el impacto posible de la decisión en términos de su grado de contribución al logro de los objetivos, así como de los probables efectos indirectos que se deriven de su aplicación. Para seleccionar la mejor alternativa es necesario apreciar y comparar los beneficios y costos de cada una. Entre esos costos se debe incluír las desviaciones o nuevos problemas que podrá originar cada alternativa; la calidad y pertinencia de los datos y la información disponible o que puede ser recolectada; la calidad y cantidad de los recursos humanos y financieros disponibles y requeridos para su aplicación.

El análisis de políticas debe facilitar la medición de los efectos de las decisiones de orientación sobre objetivos socioeconómicos múltiples. Por ello es necesario conocer las interrelaciones intersectoriales a nivel de la economía en su conjunto. Obviamente, los conocimientos sobre estas interrelaciones se irán ampliando a medida que se realicen estudios apropiados y aumente la experiencia de quienes participan en esos análisis. Por otra parte, es importante tener en cuenta que los objetivos pueden ser conflictivos o contradictorios, por lo que es conveniente ampliar los conocimientos sobre estas interrelaciones a fin de mejorar la calidad del análisis y de evitar la selección de decisiones cuyos efectos en la práctica sean contrarios a los perseguidos, o neutralicen otras decisiones de orientación.

Al considerar una gama de alternativas, se intenta determinar ex-ante los posibles rumbos de la realidad en cada una de las opciones. La utilización de modelos para el análisis da mayor rigor a las relaciones y facilita la selección. El marco orientador, que es un conjunto articulado de objetivos y estrategia armados en forma coherente y de modo que no tenga efectos secundarios compatibles y las políticas específicas, deberían cumplir dos pruebas de consistencia.

Una primera prueba de consistencia a nivel conceptual que permitirá juzgar la coherencia interna, así como la vigencia de su hipótesis, contrastando la teoría con la información que aporta el diagnóstico, tanto a nivel histórico como prospectivo. Por ello será necesario evaluar ex-ante la evolución probable de la problemática económico-social y política con relación a las alternativas de decisión que se proponen.

Una segunda prueba se refiere a la compatibilidad con el marco doctrinario y la jerarquización de los grupos de la realidad que implica. Para esto se requiere simular la reacción de los agentes económicos y de los distintos grupos. Como se ha dicho, esto requiere de una explicitación de la distribución de los beneficios y costos sociales que conlleva cada alternativa.

El análisis de alternativas implica un diálogo entre planificadores globales y planificadores sectoriales. Los primeros fundamentan sus propuestas a partir de una visión agregada de la economía en su conjunto (basados en las cuentas nacionales) a partir de la cual y teniendo en cuenta las decisiones de orientación previas, proponen una evolución deseada del sector. Los planificadores sectoriales analizan la viabilidad de las propuestas y proponen los ajustes correspondientes. Este diálogo permite analizar las alternativas a mayor detalle en el ámbito sectorial y apreciar sus efectos probables a nivel agregado de la economía en su conjunto, sentando las bases de la viabilidad técnico-económica de las alternativas.

PASO 4. PLANTEAMIENTO DE ALTERNATIVAS

El Contacto del planificador con los ejecutores y las autoridades involucradas en las decisiones debe ser constante, aunque finalmente se debe llegar a la presentación de las alternativas de decisiones de orientación seleccionadas, para su aprobación. Para ello es necesario que las alternativas se presenten fundamentando sus beneficios y costos (determinados ex-ante) y las restricciones y supuestos empleados en su determinación, así como los nuevos problemas que se supone originará la decisión propuesta para que puedan ser consideradas por la autoridad responsable de tomar la decisión. Este procedimiento se complementa

con la información que aportan los ejecutores y los decisores, con su propio juicio y experiencia, considerando sus responsabilidades, perspectivas institucionales y otra información no conocida por los planificadores. Esto hace más efectiva la evaluación y la selección de alternativas. La discusión de estos aspectos tendrá como salida el reajuste de algunas propuestas y la aprobación de aquellas que se deben poner en práctica. El reajuste puede conllevar la incorporación de variantes a una determinada alternativa o regresar al paso anterior. Es decir, replantear el análisis de alternativas.

PASO 5. PRESENTACION SISTEMATICA DE DECISIONES(preparación de documentos)

Muchas veces las decisiones y las propuestas no se han hecho al mismo tiempo y siguiendo un orden de presentación general, estructurado con claridad. Sin embargo, conviene hacerlo estableciendo la relación entre los planteamientos a nivel nacional y a nivel del sector agropecuario y entre la problemática, los objetivos y las alternativas de política seleccionadas.

Hasta ahora, no se consideró la coherencia de las propuestas y las decisiones anteriores, ni se desarrollaron mas allá de lo que los planteos públicos ya aprobados lo permiten. A continuación se debe realizar un análisis de coherencia integral de estas propuestas, o sea de terminar la consistencia de las decisiones del marco orientador con decisiones de nivel superior (marco doctrinario), con decisiones de nivel inferior (decisiones de operativos) y verificar la viabilidad técnica, económica, social e institucional de esas proposiciones.

Este análisis debe permitir a los asesores o planificadores presentan a los decisores mas información para la toma de decisiones de orientación, de manera que sea posible reconsiderar decisiones anteriores, revisar la jerarquía de problemas y objetivos y, finalmente, desarrollar con mayor profundidad las alternativas de decisiones de orientación que sigan vigentes.

Las decisiones que se van aprobando tienen que ser incorporadas en forma ordenada en documentos que, segun el país, pueden adoptar diversas denominaciones (lineamientos de política, orientaciones de política, política agropecuaria para el mediano plazo y otros) pero que, en esencia contienen el marco orientador.

Los resultados del proceso de análisis se pueden ordenar considerando:

* Los problemas
  - A nivel de la economía y la sociedad en general
  - Del Sector
  - De cada area prioritaria de acción

* Los objetivos
  - A nivel de la sociedad y de la economía en particular
  - Del sector
  - A nivel de cada area prioritaria de acción

* La Estrategia
  - A nivel del sector

Esta labor es realizada por el sistema de planificación y usualmente se considera una fase formal de aprobación, que inclusive puede conllevar la emisión de un dispositivo legal que lo apruebe y ponga en vigencia.

Finalmente, el marco orientador debe ser difundido a diferentes niveles, e inclusive se puede optar por ediciones de distintos documentos dirigidas a destinatarios diferentes, lo cual demanda un esfuerzo adicional en el ordenamiento y la presentación del contenido.

4.4 RESULTADOS DEL PROCESO DE ELABORACION DEL MARCO ORIENTADOR

Como resultados del procedimiento seguido se deben obtener dos productos fundamentales:

(i) Un mayor y mejor conocimiento sobre la problemática por parte de las autoridades del sector, los planificadores y los ejecutores, y una mayor claridad en la definición de los objetivos; orientaciones de acción que, por consenso y con base en el marco doctrinario, han sido discutidas y aprobadas por diferentes niveles jerárquicos del gobierno. La "participación" en la elaboración del marco orientador es un requisito para lograr integrar la acción de los planificadores con las autoridades político-administrativas y entre estas últimas, para mejorar la comprensión de la forma en que la coordinación de sus acciones contribuirá al logro de los objetivos.

(ii) Documentos cuyo contenido sirven para orientar la elaboración de los planes, programas y proyectos del sector, definiendo en forma clara, explícita y resumida los principales problemas que dicho sector enfrenta, los objetivos y la estrategia de desarrollo a seguir durante el período de gobierno y los objetivos y metas para las areas prioritarias de acción.

El marco orientador define las reglas de juego entre los agentes y grupos económicos del sector, entre estos y los de otros sectores, y entre el sector privado y el Estado. Sin embargo, no siempre los gobiernos desean ser explícitos en estos aspectos; en unos casos por incapacidad para precisar estas reglas de juego y en otros por una voluntad expesa de no dar a conocer sus acciones futuras.

El marco orientador en un complemento mas concreto y detallado que el marco doctrinario; establece el eslabón de unión entre lo deseable y lo posible dentro de determinado plazo. En este sentido entrega

la pauta general dentro de la cual se analizan y definen las decisiones de orientación mas concretas (políticas específicas), con las cuales se vincula a través de la desagregación creciente de las definiciones establecidas para las areas de acción prioritarias.

Las orientaciones generales así desarrolladas,conducen a la elaboración de decisiones mas concretas y específicas, en una secuencia no siempre rígida. En efecto, la identificación y análisis de una política específica cualquiera cualquiera puede conducir a la revi- y ajustes del marco doctrinario. Esta es la ventaja que brinda el proceso interativo y dinámico, en un contexto de revisión y ajuste en el lugar y el momento preciso de toda política específica.

Finalmente, se puede afirmar que la aplicación del marco orientador como instrumento de gobierno, sistematizado en los términos descritos en la presente sección, dependerá en última instancia de la identificación que decisores, planificadores y ejecutores tengan con su contenido; ello unicamente se puede lograr a través de una activa participación en el proceso que conduce a la definición de las decisiones correspondientes.

5. LAS POLITICAS ESPECIFICAS COMO EXPRESION CONCRETA DEL MARCO ORIENTADOR

5.1 POLITICAS ESPECIFICAS.

El siguiente nivel corresponde a las "políticas específicas", las cuales concratan las orientaciones que, en cada área de acción prioritaria ha definido el marco orientador. Las políticas específicas establecen un ámbito y una direccionalidad para la definición y el manejo de las decisiones de ejecución.

La definición de las políticas específicas requiere de los siguientes elementos principales: (a) de una definición de problemas y de

sus relaciones causales en la respectiva área de decisión, (b) una proposición de resultados esperados dentro de cada área prioritaria de acción y (c) de instrumento para incidir en el comportamiento de los agentes. La proposición de resultados refleja las condiciones que en estas áreas quieren ser obtenidas para el sector en el período de gobierno; los instrumentos constituyen los medios a ser movilizados para resolver los problemas y alcanzar los resultados esperados.

En general, la formulación de las políticas específicas supone:

a. Una definición de áreas y sub-áreas prioritarias de acción, establecidas en el marco orientador.

b. La consideración de problemas específicos en esas áreas o sub-áreas de acción que preocupan el sistema de decisiones, por que limitan alcanzar los resultados esperados.

c. La identificación de factores causales de los problemas y de su origen (controlable o externo).

Al formular políticas específicas es preciso definir el comportamiento a que se deben ajustar los agentes del sector público y del sector privado en la generación, ejecución y control de las políticas sectoriales. Asimismo, se requiere especificar las variables y los indicadores económico-sociales y políticos que reflejen el logro de los resultados esperados. A través del comportamiento de los indicadores se realiza el seguimiento de la evolución y se mide la incidencia que tiene la aplicación de las políticas específicas en la realidad.

Para lograr esto se efectúa un análisis retrospectivo de los fines y los medios aplicados en el pasado a políticas específicas semejantes; se proponen y evaluan los cambios deseados y las alternativas para conseguirlos, analizando sus probables costos y beneficios; se definen los medios y los instrumentos para modificar el desenvolvimiento

de los agentes destinatarios en el sentido deseado; se establece la factibilidad de cada alternativa y, finalmente, se definen los criterios y los medios para la instrumentación, puesta en práctica, seguimiento y evaluación de las propias políticas específicas.

Los puntos de partida para la formulación y ajuste de las políticas específicas son: el marco orientador, un segundo nivel de diagnóstico referido a la correspondiente área prioritaria de acción y un análisis del desempeño del sector público considerando los programas y proyectos que desarrollan las instituciones que se verán involucradas en la ejecución de la propia política específica de la cual se trata.

5.2 ELEMENTOS PARA UNA TAXONOMIA DE POLITICAS ESPECIFICAS PARA LA REPUBLICA DOMINICANA

Una taxonomía de políticas específicas puede considerar diferentes criterios. Una de las más empleadas es en cuanto al ámbito de origen y manejo de las políticas. Así definidas existen:

1. Políticas específicas que afectan a todos los sectores y que pueden ser decisivas para el sector agropecuario, tales como las relacionadas con las tasas de cambio de la moneda, las tasas de interés, y el presupuesto público.

2. Políticas específicas originadas en otros sectores y que afectan a la agricultura y que, por lo tanto, deben ser manejadas conjuntamente, entre ellas: las políticas de precios y aranceles de insumos y de bienes de capital, la protección industrial (cuando se realiza en desmedro de la agricultura), la seguridad social que afecta los costos de producción y otras de este estilo.

3. Políticas específicas propias del sector agropecuario que se originan y manejan dentro del propio sector. Estas se refieren a la ampliación de los recursos productivos, al incremento de la productividad, al uso de la tecnología, a la inversión pública sectorial y a las acciones por producto o por componente del soporte del sector agropecuario (crédito, comercialización, etc.), a la inversión privada y a cambios en la estructura empresarial e institucional, así como en la organización de la producción.

Haciendo una descripción de lo que consideran estas divisiones, se tiene:

(1) ASPECTO CENTRAL A QUE SE REFIERE

Políticas específicas que afectan:

- La propiedad de los medios de producción.
- La oferta de insumos, servicios y productos.
- La demanda de insumos, servicios y productos.
- La base de recursos y la calidad del medio ambiente.

(2) FORMA BASICA DE INSTRUMENTACION

Políticas específicas:

- Cohercitivas (leyes y reglamentos).
- De incentivos (precios, subsidios, etc.).
- De apoyo o complementación (demanda la intervención directa del sector público).

(3) AMBITO DE ANALISIS

Políticas específicas de carácter:

- Global
- Complejos productivos y de mercados
- Base de recursos
- Bienestar

(4) AREAS TEMATICAS DE ACCION

Políticas específicas de:

- Investigación agropecuaria
- Transferencia de tecnología
- Mercadeo
- Agroindustria
- Recursos Naturales
- Colonización

(5) NIVEL ADMINISTRATIVO ESPACIAL DE APLICACION

Políticas específicas de ámbito:

- Multinacional (acuerdo de integración)
- Nacional multisectorial
- Nacional sectorial
- Regional (urbano-rural)
- Local

La sistematización de las políticas específicas facilita la identificación de medidas de política que serán concreciones a nivel operativo.

Cabe señalar, finalmente, que de la instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas específicas, e inclusive de las decisiones de ejecución, surgirán los elementos que permitan ajustar o replantear el marco orientador, dentro de un proceso contínuo de ajustes y actualización.

FECHA DE DEVOLUCION

IICA
E50
700
Autor

Criterios y Procedimientos
Título para la Orientación de la
Política de Desarrollo Ag. y Rural

Fecha Devolución | Nombre del solicitante

El Proyecto Multinacional de Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe –PROPLAN/A– es un esfuerzo conjunto del IICA y la Fundación W. K. KELLOG, dirigido a fortalecer la capacidad de las instituciones públicas de los países miembros del IICA, para que sea más efectiva su labor de captar y responder apropiadamente a las necesidades de la población rural de escasos recursos.

W.K.KELLOGG
FOUNDATION