

RF

IICA-CIBIA

IICA

PM.350

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

Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola

01 MAR 1985

IICA — CIBIA

Serie Publicaciones Misceláneas No. 350
ISSN-0534-5391
Documento PROPLAN 16

**EL PROCESO DE
PLANIFICACION OPERATIVA**

CA
-350



Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura



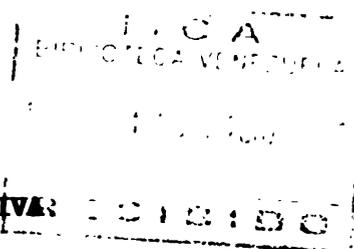
PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
(PROPLAN/AP)

Centro Interamericano
Documentación e
Información Agrícola

01 MAR 1985

IICA - CIBIC

EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Documento PROPLAN 16
San José, Costa Rica. 1981

~~3367~~

~~3411~~

00000450

INDICE

	Pág.
PRESENTACION.....	iii
INTRODUCCION.....	v
I. ASPECTOS GENERALES.....	1
A. El proceso de planificación y la planificación operativa.....	2
B. Características de la planificación agropecuaria.....	5
C. Condiciones básicas para la planificación operativa agropecuaria.....	6
D. Etapas y productos del proceso de planificación operativa.....	7
II. ETAPA DE FORMULACION.....	11
A. Revisión del marco doctrinario.....	12
B. Revisión y ajuste del marco orientador.....	12
. Revisión de las políticas específicas.....	14
D. Análisis y propuesta de alternativas.....	14
E. Definición y sistematización de medidas de política y acciones específicas en el plan y los programas operativos.....	15
III. ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION.....	21
A. Actividad de especificación.....	21
1. Preparación de los "programas de trabajo" de las entidades del sector público.....	21
2. Preparación del presupuesto público.....	22
B. Actividades de promoción.....	23
C. Actividades de conducción.....	25
1. Análisis de la coyuntura.....	25
2. Coordinación.....	26
3. Apoyo.....	27

D. Productos de la etapa de instrumentación de la ejecución.....	28
IV. ETAPA DE CONTROL/EVALUACION.....	30
A. Tipos de evaluación.....	31
1. Evaluación de realizaciones o de la ejecución.....	31
2. Evaluación de resultados o de impacto.....	33
B. Productos de la etapa de control/evaluación.....	37
Notas.....	40
Bibliografía.....	41

PRESENTACION

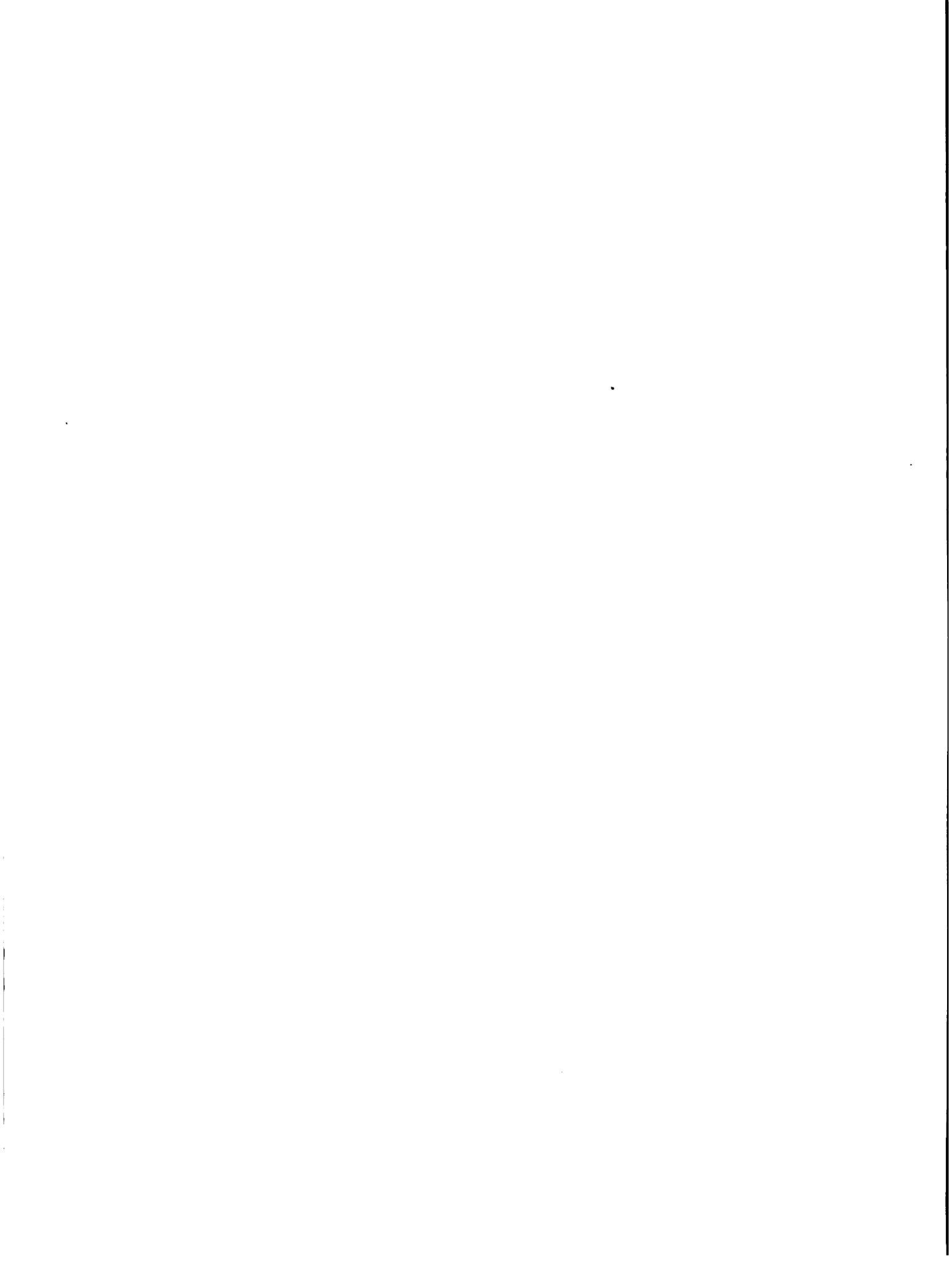
Los estudios realizados por los Proyectos PROPLAN del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, durante los últimos años, muestran que el cuestionamiento que se ha venido haciendo al trabajo de los planificadores, en el sentido de que ha generado productos considerados como ejercicios académicos, alejados de la realidad, se debe entre otras razones a que los esfuerzos se concentraron principalmente en la formulación de planes de mediano y largo plazo. La relación entre la planificación prospectiva y las tareas que realizan en forma cotidiana los decisores y sobre todo los ejecutores es muy difícil de apreciar.

La situación descrita condujo a realizar acciones para cerrar la brecha existente entre planificadores y ejecutores. Esos esfuerzos fueron más intensos y claros a finales de la década de los setenta, época en que se prestó atención a la realización de trabajos parciales en la planificación de corto plazo, principalmente en la elaboración de programas anuales. A pesar de tales esfuerzos se hizo notoria la falta de una mayor concreción; por tal causa, se emprendió acciones tendientes a la incorporación de nuevas técnicas y procedimientos para la asignación y administración de recursos fiscales, registrándose un avance desde el presupuesto tradicional hacia formas primarias del presupuesto por programa.

En síntesis, se avanzó en lograr un mayor detalle en la formulación de planes y programas para el corto plazo, sin llegar a una efectiva planificación operativa; también se avanzó en la aplicación de nuevas técnicas y conceptos para la asignación y administración de recursos fiscales, sin que se lograra articular plenamente el proceso presupuestario con el de planificación de corto plazo.

Es importante la diferenciación que se hace en el documento entre planificación de corto plazo y planificación operativa, en el sentido que la segunda constituye la integración de la planificación de corto plazo con el proceso de asignación y control de recursos, es decir la integración del proceso de planificación con el de presupuestación.

El presente trabajo ha sido desarrollado por Fernando del Risco y P. Lizardo de las Casas, en el marco del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP), financiado conjuntamente por la Agencia Internacional para el Desarrollo y el IICA.

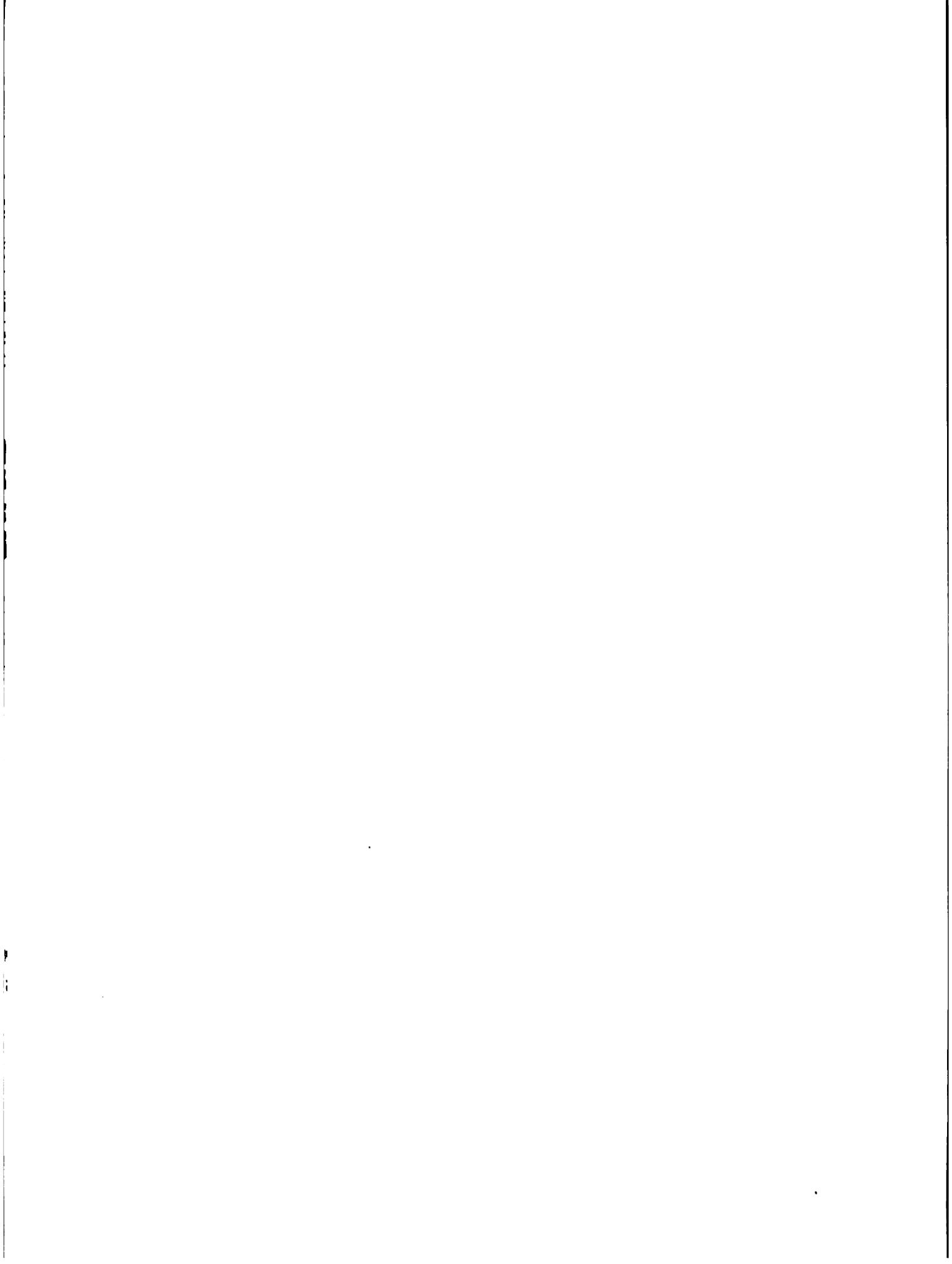


INTRODUCCION

El propósito principal de este documento es presentar el proceso de planificación operativa en el marco conceptual de PROPLAN, integrando las actividades del proceso de planificación de corto plazo con el proceso presupuestario. Este enfoque requiere que planificadores, decisores y ejecutores trabajen en forma coordinada y guiados por los mismos objetivos. En el documento está subyacente al enfoque de sistemas, que permite visualizar el proceso a través de insumos, actividades y productos.

Este documento debe ser considerado como un trabajo de carácter general sobre el tema, en el que se trata de concretar el marco conceptual de PROPLAN. En documentos complementarios se presenta en forma más detallada y con mayor profundidad algunos aspectos específicos del proceso de planificación operativa.

La estructura del documento corresponde a las etapas del proceso de planificación operativa. Así, luego de una presentación general de las características, condiciones básicas, etapas y productos de la planificación operativa en el Capítulo I, los demás capítulos describen cada una de las etapas de dicho proceso.



I. ASPECTOS GENERALES

La planificación se conceptualiza como un proceso racionalizador de la acción de los gobiernos en su función de regular y acelerar el desarrollo económico-social de los países. El proceso de la planificación concreta la acción del gobierno a través de la definición de posiciones por cuyo medio se busca dar coherencia a la acción del sector público y orientar las acciones del sector privado.

La planificación como proceso continuo de producción y evaluación de políticas tiene por finalidad acelerar el desarrollo de la sociedad en su conjunto en el sentido deseado. En el proceso de planificación participan el sistema de planificación y el sistema de decisiones, relacionándose con los agentes económico-sociales. El primero proporciona alternativas de política, y al segundo le corresponde adoptar las decisiones y transmitir al sistema de planificación la posición doctrinaria del gobierno.

En consecuencia, el proceso de planificación puede ser visto básicamente como integrador de dos procesos, uno de análisis de políticas y otro de toma de decisiones. El proceso de planificación tiene como principal centro de atención al proceso económico-social; para poder impactar en su desarrollo en forma eficaz, se requiere de un constante esfuerzo por lograr una activa participación de la población en todas las etapas del proceso y en los diferentes niveles en los que se da.

El proceso de planificación también ha sido conceptualizado como un proceso continuo de producción y evaluación de políticas, las cuales se incluyen en diferentes productos que en cada país pueden asumir la forma de planes, programas, presupuestos, proyectos y, en última instancia, de acciones que realizan las entidades del sector público para afectar el proceso económico-social en el sentido deseado.

Los procesos de planificación sectoriales se enmarcan en el proceso de planificación nacional, y son afectados directamente por las decisiones de política que se adoptan para la economía en su conjunto. Por otra parte, el plan nacional no se ejecuta directamente sino a través de los planes sectoriales y regionales; de allí la gran importancia de las vinculaciones e interrelaciones

multisectoriales y espaciales que llevan a reconocer que, si bien es cierto que la planificación sectorial comprende un sector, se precisa concebirla en un contexto más amplio.

A. EL PROCESO DE PLANIFICACION Y LA PLANIFICACION OPERATIVA

El proceso de planificación de corto plazo constituye el medio a través del cual se instrumenta la política de desarrollo de mediano y largo plazo y se otorga coherencia a la toma de decisiones sobre política agraria en un periodo que, por lo general, comprende un año y corresponde a un ejercicio presupuestario.

El proceso de planificación operativa, por integrar el proceso presupuestario, se diferencia de la concepción tradicional de la planificación de corto plazo.

El proceso de planificación operativa permite desagregar los objetivos, metas y orientaciones establecidos para el corto plazo en medidas de política y acciones específicas, con el correspondiente señalamiento de responsabilidades. Todas ellas son ordenadas en programas con base en objetivos jerarquizados de acuerdo a prioridades.

Otra característica importante es que incorpora el tratamiento de la coyuntura, es decir el elemento que no puede ser previsto por los planes de mediano y largo plazo; de ese modo es posible adecuar el proceso de planificación a la realidad que se debe enfrentar en el corto plazo, incorporando así los cambios que se producen en el proceso económico, social y político y en el marco doctrinario del gobierno.

Además de lo anteriormente señalado, el proceso de planificación operativa se relaciona mediante su etapa de control con el proceso de planificación prospectiva, ya que de los resultados que se obtenga en la ejecución del plan operativo se derivarán medidas de corrección para el reajuste o reprogramación del plan de mediano plazo, mediante la articulación de las dimensiones prospectiva y operativa, y otorgando el carácter dinámico y continuo con que se concibe el proceso de planificación (Figura 1).

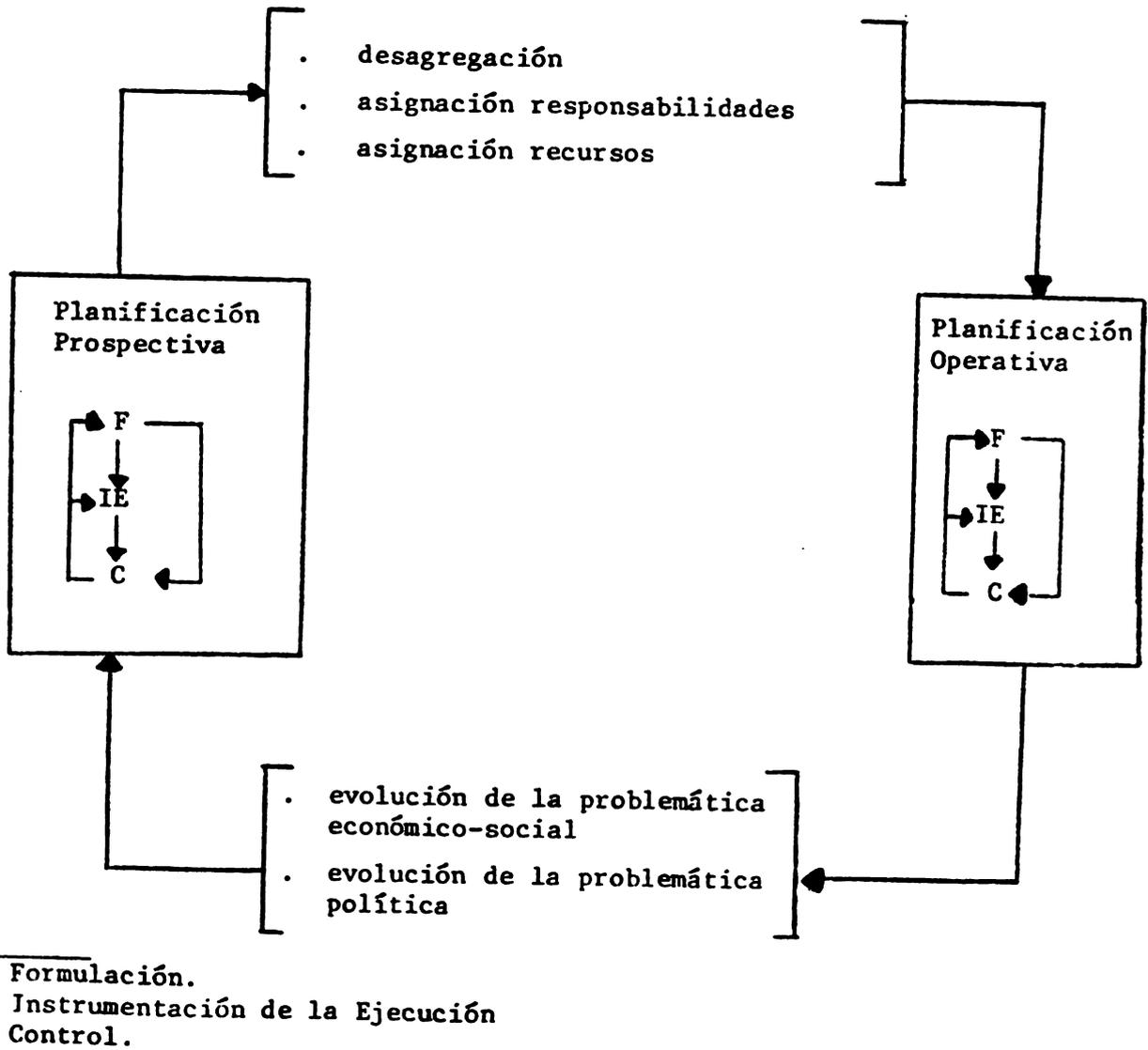


Fig. 1 Relación entre las dimensiones prospectiva y operativa del proceso de planificación.

De esa manera, la dimensión operativa del proceso de planificación integra la visión más amplia de la dimensión prospectiva, que se concreta a través de las decisiones estratégicas o de orientación de los planes de mediano y largo plazo, con las decisiones que exige adoptar la situación actual y el desenvolvimiento del sector para el corto plazo. Al mismo tiempo, racionaliza las decisiones cotidianas o corrientes para garantizar su eficiencia y eficacia impidiendo que se adopten decisiones contradictorias con los planes de mediano y largo plazo. El proceso de planificación operativa, a través de la asignación de recursos y responsabilidades específicas para el desarrollo de las actividades, 'operativiza' las decisiones estratégicas.

El proceso de planificación operativa permite detallar y articular los programas y actividades, racionalizar la distribución y utilización de los recursos fiscales y compatibilizar las dimensiones financieras y reales mediante el presupuesto-programa.

A través del proceso de planificación operativa se define un curso de acción general que operativiza la estrategia de desarrollo, la instrumenta mediante programas con los cuales se guía la acción gubernamental para el sector en el corto plazo y se orienta al sector privado en forma orgánica compatible con el tratamiento que se otorga al conjunto de la economía.

En ese sentido, a través de los programas se define las actividades y niveles de cumplimiento de las mismas (metas), recursos y responsabilidades para todas las unidades administrativas y ejecutoras, se asigna los recursos financieros, materiales y humanos para el cumplimiento de dichas actividades, se establecen mecanismos para controlar el curso previsto, verificar el cumplimiento de lo programado y corregir tanto las previsiones como el curso e intensidad de la ejecución.

El proceso de planificación operativa permite, por lo tanto, coordinar las decisiones y movilizar los recursos para el desarrollo del sector en el corto plazo en forma orgánica, orientándolos hacia el logro de los objetivos establecidos para el desarrollo sectorial. De ese modo se articulan la acción inmediata y las orientaciones y planes de mediano y largo plazo, estableciéndose el nexo entre las decisiones estratégicas o de orientación y las decisiones

específicas operativas o de ejecución.

B. CARACTERISTICAS DE LA PLANIFICACION AGROPECUARIA

El proceso de planificación en el sector agropecuario tiene características particulares que se derivan de las propias características físico-biológicas y económicas de la actividad agropecuaria.

El alto grado aleatorio de la agricultura exige que en el proceso de planificación operativa se disponga de medios para detectar, prever y corregir factores no predecibles (fenómenos climáticos, económicos, políticos), con importantes repercusiones en el proceso productivo y en última instancia en la obtención de metas y objetivos.

El gran número de unidades productoras, su dispersión territorial, la diversidad del medio físico-ecológico, las diferencias socio-culturales entre regiones de un mismo país, los diferentes requerimientos fenológicos de las especies cultivadas, los patrones de uso de la tierra, la heterogeneidad de niveles tecnológicos, la existencia en muchos países de pequeños agricultores que viven una economía de subsistencia con débil grado de articulación a la economía de mercado, la rigidez del ciclo productivo y la estacionalidad en la producción y en los ciclos de ocupación, ingresos y gastos, constituyen factores que condicionan la planificación operativa.

Es necesario subrayar las importantes repercusiones económicas y sociales de la actividad agropecuaria, no sólo porque está directamente vinculada a problemas de alta sensibilidad política como el abastecimiento de alimentos, sino porque juega un papel protagónico en los esfuerzos de los gobiernos para resolver la problemática de grupos de bajos ingresos y del desarrollo rural.

En ese sentido, los sistemas de planificación deben disponer de la información y medios de análisis para captar debidamente la problemática, predecir los probables efectos de las alternativas de política y, finalmente, medir las realizaciones y sus resultados a nivel de los agentes destinatarios.

Para ello debe existir mecanismos que hagan posible una activa participación de la población, como un medio necesario para adecuar la política de desarrollo agropecuario a las necesidades y expectativas de los productores y de la población rural en general, a las diferentes realidades regionales, a los distintos tipos de productores y unidades de producción y a los diversos grupos del ámbito económico-social.

C. CONDICIONES BASICAS PARA LA PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA

Para que la planificación operativa cumpla con eficiencia y eficacia el papel que le compete en el proceso de planificación agropecuaria, es necesario que se cumplan ciertas condiciones básicas resultantes en gran medida de las propias características del sector agropecuario.

La planificación operativa del sector agropecuario no puede concebirse fuera del marco que establecen las decisiones estratégicas contenidas en las orientaciones y en los planes de desarrollo agropecuario de mediano y largo plazo, en los cuales se define los lineamientos a seguir para la transformación del sector; tampoco puede concebirse como un trabajo esporádico o circunstancial. Por el contrario, debe ser un proceso permanente de formulación, instrumentación, control y reformulación de medidas de política y actividades específicas, de tal forma que sea posible orientar en el corto plazo la evolución del sector en el sentido deseado y, en último término, alcanzar los objetivos de desarrollo sectorial en el contexto del desarrollo local, regional y nacional.

La planificación operativa agropecuaria debe adecuarse a las exigencias del proceso productivo que se señalaron en el literal anterior, compatibilizando el desfase entre el año económico o calendario con el año agrícola, que no coinciden cronológicamente, lo cual con frecuencia dificulta la sincronización de decisiones entre el sector público y los productores.

Este hecho es evidente puesto que el proceso presupuestario se rige por el año calendario.

Para ello se requiere la existencia de un sistema sectorial de planificación debidamente articulado con el sistema nacional de planificación y el sistema de decisiones sectorial, en términos de acceso a los centros de decisión y sobre la base de la existencia de un orgánico y efectivo liderazgo que permita

subordinar, coordinar y racionalizar la actuación de las entidades públicas.

Otro factor de importancia es la existencia de mecanismos de coordinación interinstitucional y de canales de participación para asegurar un estrecho contacto con la población del medio rural y un sistema de información que permita un amplio, veraz y oportuno conocimiento de la evolución del proceso económico-social, las demandas y aspiraciones de la población, las realizaciones de las entidades del sector público y los resultados de la política agropecuaria a nivel de los agentes del ámbito económico-social.

Finalmente, el sistema de planificación sectorial, en concordancia con la definición otorgada al proceso de planificación operativa, debe tener capacidad para participar en forma institucionalizada en la distribución de los recursos fiscales a nivel de la economía nacional y asumir responsabilidad principal en la distribución de dichos recursos al interior del sector, a través del presupuesto-programa, controlando su ejecución con base en los objetivos y prioridades definidas para el corto plazo.

D. ETAPAS Y PRODUCTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA

El proceso de planificación operativa está caracterizado por las actividades que los elementos del sistema de planificación desarrollan para asegurar la ejecución coordinada de las acciones programadas y adecuarlas a la evolución de los procesos económico-social y político.

Las actividades del proceso de planificación operativa se pueden agrupar en las siguientes etapas: 1. formulación; 2. instrumentación de la ejecución; y 3. control/evaluación.

En estas etapas, el sistema de planificación como elemento técnico y el sistema de decisiones como elemento responsable de la toma de decisiones, participan en mutua interrelación en el curso del proceso.

La etapa de formulación puede ser definida en esencia como el proceso que permite hacer explícita la política sectorial de desarrollo, de tal forma que pueda ser usada en la toma de decisiones cotidianas, a través de la vinculación entre la programación real y la programación financiera, integrando los procesos

de planificación de corto plazo y la asignación de recursos sobre la base de objetivos, estrategia y prioridades comunes.

La etapa de instrumentación de la ejecución puede ser definida como aquella a través de la cual se enlaza la formulación con la realización de acciones concretas, se incorpora el tratamiento de la coyuntura para adecuar el proceso de planificación en forma permanente a la evolución de los procesos económico-social y político y se articula la acción del sistema de planificación y el sistema de decisiones mediante el asesoramiento que presta el primero a la toma cotidiana de decisiones.

La etapa de control/evaluación puede ser caracterizada como la etapa de realimentación del proceso de planificación, que permite redefinir las medidas de política y actividades específicas y corregir la ejecución de las acciones y la asignación de recursos, con base en la verificación del grado de cumplimiento de lo realizado frente a lo programado y de los resultados alcanzados en el ámbito económico-social frente a los objetivos establecidos para el desarrollo sectorial.

En el proceso de planificación operativa a nivel global (nacional multi-sectorial), sectorial nacional y regional existen unidades del sistema sectorial de planificación que desarrollan una serie de actividades y generan un conjunto de productos, algunos de los cuales se muestran esquemáticamente a título ilustrativo en el Cuadro N°1. El número, denominación y contenido específico de cada producto se definirá en cada país según las modalidades particulares con que se dé el proceso de planificación operativa.

Cabe señalar que este conjunto de productos no se da en todos los casos; en muchos países no se formula el plan operativo, y en otros no se formula programas operativos.

El grado de articulación del conjunto de productos es usualmente débil; por ello con frecuencia se encuentra dificultades para integrar el plan y el presupuesto, debido a que no se emplea debidamente la técnica de presupuesto por programa. Otras veces resulta difícil visualizar la vinculación entre proyectos concretos que se ejecutan a nivel local y en proceso de planificación operativa en su conjunto.

CUADRO N°1. Productos tangibles del proceso de planificación operativa.²

ETAPA	FORMULACION	INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION	CONTROL
NIVEL NACIONAL GLOBAL	<ul style="list-style-type: none"> - medidas de política - actividades específicas 	<ul style="list-style-type: none"> - informe de coyuntura 	<ul style="list-style-type: none"> - informes de evaluación del plan operativo nacional, en cuanto se refiere al sector agropecuario
NIVEL SECTORIAL NACIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - medidas de política - actividades específicas <ul style="list-style-type: none"> • actividades recurrentes • actividades de proyectos de inversión - programas operativos - plan operativo agropecuario POA 	<ul style="list-style-type: none"> - programas de trabajo de los organismos del sector público - presupuesto sectorial - informes de coyuntura 	<ul style="list-style-type: none"> - informes de evaluación del Plan Operativo - informes de evaluación de la ejecución de programas institucionales y del presupuesto - informes de evaluación de resultados de la política agropecuaria
NIVEL SECTORIAL REGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - medidas de política - actividades específicas - programa operativo agropecuario regional 	<ul style="list-style-type: none"> - programas de trabajo de las instituciones del SPA en la región - presupuesto sectorial regional - informes de coyuntura 	<ul style="list-style-type: none"> - informes de evaluación del Programa Operativo Regional - informes de evaluación de la ejecución de medidas de política y actividades específicas - informes de evaluación de resultados
NIVEL SECTORIAL LOCAL	<ul style="list-style-type: none"> - actividades específicas correspondientes a proyectos en acciones recurrentes - programa operativo local 	<ul style="list-style-type: none"> - programas de trabajo de las instituciones - informes de coyuntura 	<ul style="list-style-type: none"> - informes de evaluación de la ejecución de actividades específicas a nivel de actividades recurrentes y acciones correspondientes a proyectos de inversión

Debe señalarse, asimismo, que el proceso de planificación operativa genera en sus diferentes etapas otros productos que tienen carácter de intangibles (no necesariamente se concretan en documentos) y están referidos principalmente a la etapa de instrumentación de la ejecución (divulgación, motivación, apoyo, asesoramiento y coordinación); son los mismos que se dan en todos los niveles (nacional, regional, local) y tienen una gran trascendencia en el proceso (Cuadro N°2)

CUADRO N°2

Productos intangibles del proceso de planificación operativa

FORMULACION	INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION	CONTROL
- asesoramiento	<ul style="list-style-type: none"> - promoción . divulgación . motivación - asesoramiento y apoyo para la ejecución . coordinación . asesoramiento . apoyo 	- asesoramiento

El conjunto de productos que se menciona en los Cuadros 1 y 2 puede clasificarse en productos del sistema y productos institucionales. Los primeros son producidos por el sistema sectorial de planificación en el curso del proceso y, por tanto, responden a una concepción unitaria y coherente. Entre las características más importantes de los productos del sistema, se puede señalar que están dirigidos al nivel más alto de decisión sectorial y que en su elaboración debe participar más de un elemento del sistema, siendo uno de ellos el elemento conductor del sistema. Por otro lado, los productos institucionales son el resultado de trabajos relativamente autónomos de cada elemento del sistema de planificación, que sirven de insumo para los productos del sistema o que están únicamente dirigidos a los que toman decisiones en el mismo nivel administrativo.

II. ETAPA DE FORMULACION

La etapa de formulación en el proceso de planificación operativa puede ser definida como el proceso que permite hacer explícita la política sectorial de desarrollo agropecuario para el corto plazo mediante programas-presupuesto, a través de los cuales se canaliza la acción del sector público agropecuario y se orienta las acciones del sector privado.

El propósito de esta etapa es lograr la compatibilización e integración de la programación real y la programación financiera; de esta forma se vinculan los procesos de planificación de corto plazo con los de asignación anual de recursos con base en objetivos, estrategia y prioridades comunes.

De ese modo se supera las limitaciones tradicionales de la planificación de corto plazo, que ha sido desarrollada a partir de la aplicación de las mismas técnicas de la planificación prospectiva para períodos de uno o dos años, casi totalmente desvinculadas del proceso de asignación de los recursos financieros, principalmente fiscales. Por otra parte, los procesos de asignación de recursos, sustentados en procedimientos rutinarios y condicionados por decisiones coyunturales o presiones circunstanciales, se desarrollaron ignorando las orientaciones y prioridades que señala la planificación prospectiva.

Con base en la tipología que se muestra en la Figura 2, la etapa de formulación del proceso de planificación operativa comprende principalmente la definición y sistematización de medidas de política y actividades específicas, y su incorporación ordenada en los productos de esta etapa, que son los programas y el plan operativo.

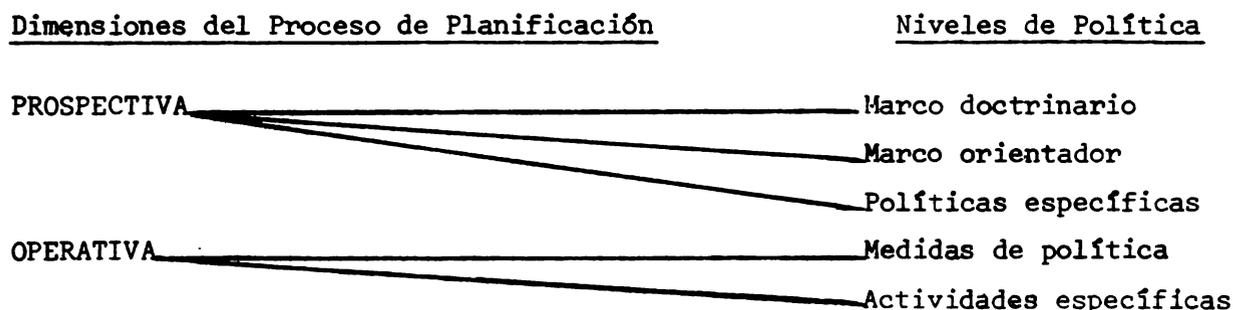


Fig. 2

El marco doctrinario, el marco orientador y las políticas específicas se definen en la dimensión prospectiva del proceso de planificación. Por esta razón, en la etapa de formulación del proceso de planificación operativa se requiere la revisión del marco doctrinario, la revisión y ajuste del marco orientador y la complementación y especificación de las políticas específicas.

La etapa de formulación en el proceso de planificación operativa está constituida por las siguientes actividades: i) revisión del marco doctrinario; ii) revisión y ajuste del marco orientador; iii) análisis y propuesta de alternativas y iv) definición y sistematización de medidas de política y actividades específicas y su incorporación en el plan y en los programas operativos.

A. REVISION DEL MARCO DOCTRINARIO

El marco doctrinario constituye el nivel más general de política y contiene fundamentalmente la imagen objetivo para el desarrollo del sector y los grandes lineamientos de estrategia para alcanzarla en un horizonte temporal de largo plazo. Su definición corresponde al sistema de decisiones, aunque su explicitación y sistematización son realizadas por el sistema de planificación en permanente consulta con el primero. Esta tarea se realiza con base en percepciones de la posición doctrinaria del gobierno, la realidad económica-social y política y del desempeño del sector público.

Como este nivel de política debe ser generado a nivel de la dimensión prospectiva del proceso de planificación, para la etapa de formulación en la dimensión operativa es necesario únicamente efectuar su revisión, de tal modo que la definición de medidas de política y actividades específicas se encuadre debidamente en estas orientaciones.

B. REVISION Y AJUSTE DEL MARCO ORIENTADOR

El marco orientador constituye un nivel de política más específico que el marco doctrinario, ya que establece una imagen deseable del comportamiento del sector agropecuario a ser obtenida en un período determinado (generalmente en

el mediano plazo o en la duración de una administración). Esa imagen se construye mediante los insumos que proporcionan el marco doctrinario, un primer nivel del diagnóstico y un análisis global del desempeño y capacidad del sistema institucional del sector, Con base en tales elementos se establecen las desviaciones entre lo actual y lo deseado factible que serán objeto de corrección por las políticas específicas, medidas de política y acciones específicas que se diseñen.

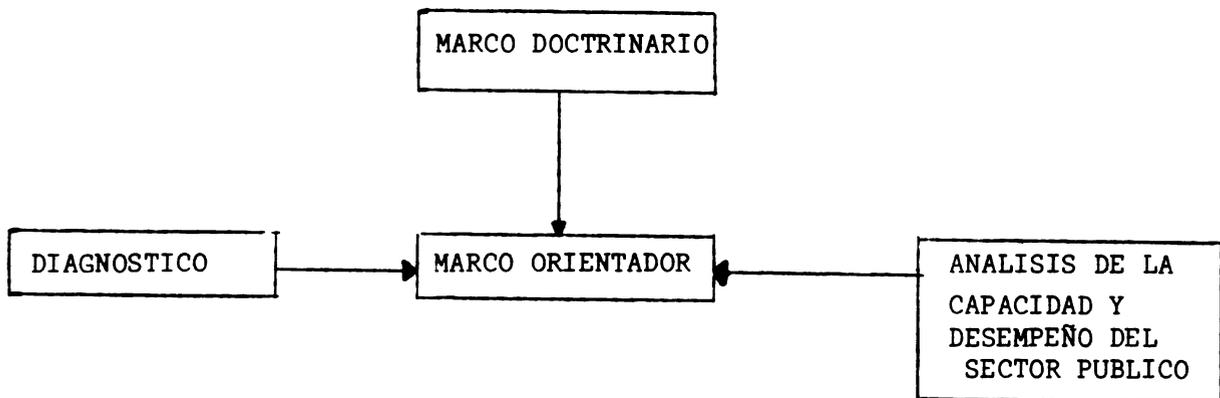


Fig. 3

El marco orientador elaborado por el sistema de planificación contiene en esencia: i) los objetivos; ii) estrategia; y iii) las áreas de acción prioritarias para el mediano plazo. Como éste también es un producto de la dimensión prospectiva del proceso de planificación en la dimensión operativa, las acciones se limitan a su revisión y ajuste con base en la evolución reciente de la problemática económico-social y política y los cambios institucionales recientes en el sector público que afecten significativamente su capacidad y desempeño.

El marco orientador tiene por finalidad explicitar los elementos que sirven de base para la elaboración de las políticas específicas, medidas de política y acciones específicas, definir los productos de la etapa y señalar las formas de participación del sector público y privado en el proceso de planificación operativa; define también la orientación a seguir en cada área de acción y señala las prioridades, ya sea en términos de programas o productos, y/o territorio y agentes destinatarios de la política.

C. REVISION DE LAS POLITICAS ESPECIFICAS

Las políticas específicas constituyen el mayor nivel de concreción de las decisiones de orientación para cada área de acción prioritaria definida en el Marco Orientador. Su definición requiere de un segundo nivel de diagnóstico referido al área prioritaria correspondiente y un análisis más detallado del desempeño de las instituciones involucradas. La revisión de las política específicas constituye el prerequisite indispensable para el análisis de las decisiones operativas o de ejecución.

D. ANALISIS Y PROPUESTA DE ALTERNATIVAS

En un sentido amplio, se ha definido el análisis de políticas como la generación y uso de la información destinados al asesoramiento que el sistema de planificación proporciona al sistema de decisiones para la conducción del proceso de planificación-ejecución.

El proceso de análisis de políticas, en la dimensión operativa, se realiza dentro del marco que establecen las decisiones de orientación que se generan en la dimensión prospectiva. Considerando que el proceso de planificación es dinámico, las decisiones de ejecución u operativas permiten, no sólo especificar y precisar las decisiones de orientación, sino también realimentarlas.

Para realizar el análisis y propuesta de alternativas, el sistema de planificación: i) sistematiza información; ii) diseña alternativas de política, y iii) presenta los resultados al sistema de decisión.

La sistematización de información comprende la definición de un marco teórico a través de la selección de categorías centrales y la construcción de hipótesis, para relacionarlas con la finalidad de disponer de los fundamentos básicos para describir y explicar la realidad que se pretende transformar.

El marco teórico debe ser operacionalizado mediante un conjunto de variables e indicadores, con base en los cuales es posible definir los requerimientos específicos de información para el análisis y proceder a la recolección y manejo de datos, que son producto de la medición. El procesamiento, interpretación y análisis de los datos permitirá generar información, que a diferencia de los datos sí es útil para la toma de decisiones.

El diseño de las alternativas de política constituye la esencia del proceso de análisis de política y comprende tanto la identificación de problemas como la generación de alternativas de política, a través de las cuales se propone actuar sobre la realidad económico-social y política en el corto plazo para corregir dichos problemas. Las alternativas de política constituyen, en última instancia, alternativas de decisiones.

Las alternativas que el sistema de planificación presenta significan (en forma implícita o explícita) diferentes costos y beneficios; conllevan diferentes impactos económicos, sociales y políticos; tienen distintos grados de viabilidad y requieren de diferentes instrumentos y vías para su puesta en práctica.

Con frecuencia se olvida que una política puede producir un resultado o varios resultados específicos a nivel del proceso económico-social y, en último término, a nivel de los agentes destinatarios de la política. Otras veces se requiere varias medidas de política y actividades específicas coordinadas para obtener un solo resultado, y también se da el caso de que con una o varias políticas se obtiene varios resultados, los cuales no siempre se prevén o estiman correctamente. De allí la importancia de precisar los alcances de las políticas específicas a través de medidas de política y acciones específicas mediante las cuales se hacen explícitos los cambios que se espera lograr.

La presentación de resultados comprende: la comunicación oportuna de las alternativas al sistema de decisiones y la presentación de los resultados de los análisis comparativos entre las alternativas identificadas para la solución de los problemas, para ser debidamente apreciadas y comprendidas por quienes deben adoptar las decisiones.

E. DEFINICION Y SISTEMATIZACION DE MEDIDAS DE POLITICA Y ACCIONES ESPECIFICAS EN EL PLAN Y LOS PROGRAMAS OPERATIVOS

Una vez concluido el análisis y presentadas las alternativas, corresponde al sistema de decisión definir y adoptar las medidas de política y actividades específicas que tendrán vigencia en el ejercicio presupuestario.

En cada país se define los 'productos' específicos que contendrán las políticas y acciones definidas y les otorgarán una denominación. En el caso que

se está analizando los productos de la etapa corresponden a los programas operativos o al plan operativo. En otras palabras, la preparación de los programas y del plan operativo comprende básicamente el diseño, la definición y ordenamiento de decisiones operativas o de ejecución.

En algunos países los programas operativos abarcan determinadas áreas de acción (funcionales o territoriales), en los cuales se especifican objetivos y metas y se establecen las políticas y acciones que corresponden a tramos de los programas, subprogramas y proyectos que se debe desarrollar en el corto plazo.

En otros países el producto principal de la etapa de formulación está representado por el Plan Operativo del Sector Agropecuario (P O A), que se articula con el Plan Operativo Nacional. La característica fundamental es que en dicho producto se encuentran contenidos los objetivos, metas, medidas de política y el conjunto de actividades recurrentes y de proyectos de inversión a desarrollar en el período presupuestario, ordenados en programas, con su respectiva asignación de recursos y responsabilidades específicas.

El POA está referido tanto a las acciones del sector público como a las del sector privado; define metas de producción y recursos para el cumplimiento de dichas metas, así como también las responsabilidades para la ejecución de las actividades de servicios y apoyo al proceso productivo (provisión de insumos, asistencia técnica, crédito, mercadeo, etc.).

Las actividades se ordenan y compatibilizan a nivel de los programas del POA los cuales son cortes temporales de los programas del plan de mediano plazo ajustados a las necesidades, requerimientos y disponibilidades inmediatas. Este ajuste a nivel de cada programa y entre los diferentes programas se efectúa a través del establecimiento de prioridades, las mismas que constituyen el elemento central para la asignación de los recursos disponibles.

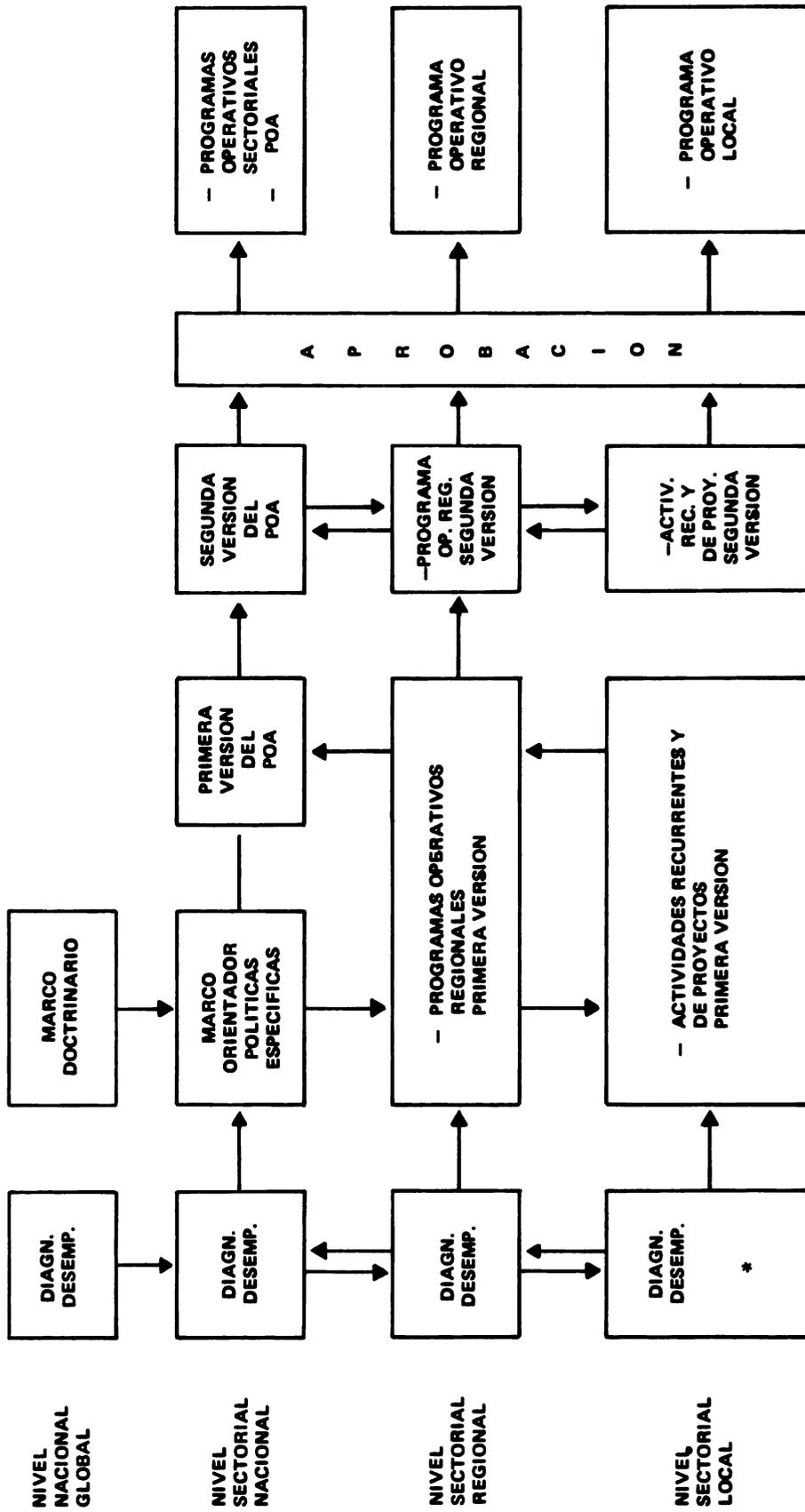
El plan operativo define en forma implícita o explícita una estrategia para el corto plazo, entendida como el camino general de la acción para el período de ejecución del plan. La estrategia articula y da coherencia a prioridades, medidas de política y actividades específicas y es instrumentada a través de los programas que siguen una misma orientación general, precisándola y detallándola para ámbitos más específicos.

El POA se debe entender como el conjunto de programas que corresponden a divisiones subsectoriales del universo sectorial (programas de producción agrícola, ganadera, forestal, investigación, comercialización agropecuaria, otros) o a subdivisiones territoriales (programas regionales, zonales o locales). Por ello el POA, como producto de la etapa de formulación no se concibe necesariamente como un documento sino como el conjunto de documentos que contienen los programas operativos.

El proceso de formulación de programas o del plan operativo no sólo comprende el nivel nacional, sino que es resultado de un proceso de doble vía en el cual interactúan los elementos del sistema de planificación y del sistema de decisiones que conforman el sistema de dirección de los niveles nacional, regional y local. El detalle de la etapa se muestra en forma esquemática en la Figura 4.

Las medidas de política y actividades específicas que se refieren al sector público se 'operativizan' a través del presupuesto/programa, en el cual se explicita las actividades recurrentes de que están formados los programas, las actividades correspondientes a los 'tramos' de los proyectos que se van a ejecutar en el corto plazo, se establece metas específicas, se asigna montos de recursos necesarios (humanos, financieros, y materiales) y se define responsabilidades específicas.

El programa/presupuesto integra el plan de corto plazo y el presupuesto público, otorgando de esta manera carácter operativo al proceso de planificación. El programa presupuesto no debe ser confundido con la programación presupuestaria tradicional, puesto que en ésta la programación se realiza por objeto del gasto y no se integran las dimensiones real (actividades) y financiera (recursos). El programa presupuesto será especificado y pormenorizado en la etapa de instrumentación de la ejecución a través de los 'programas de trabajo' y del presupuesto de funcionamiento e inversión de las entidades del sector público agropecuario.

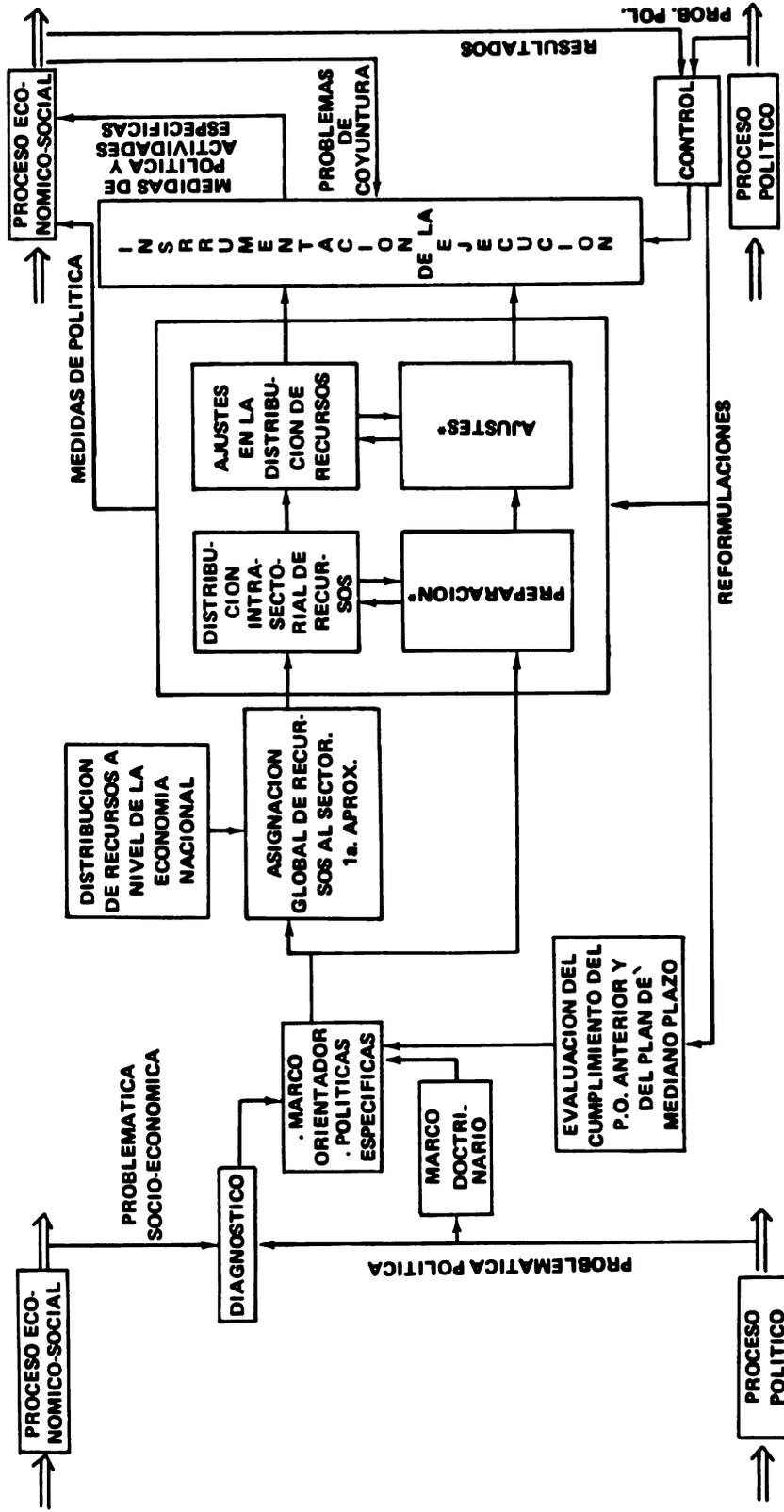


* DIAGN = Diagnóstico (caracterización e interpretación de la problemática)
 DESEMP = Análisis de la capacidad y desempeño del Sector Público.

Fig. 4. La etapa de formulación.

La formulación del Plan Operativo Agropecuario, POA, se efectúa por lo general a través de aproximaciones sucesivas, correspondiéndole al sistema de planificación la conducción de los trabajos en sus diferentes fases. (Ver Fig. 5).

En este proceso los documentos intermedios de la formulación de los programas operativos del Plan Operativo, POA, de nivel sectorial nacional, constituyen insumos para la preparación de los de nivel regional y local. A su vez, realimentan la preparación de los programas operativos o el POA sectorial nacional, en el marco de procedimientos debidamente normados y coordinados por el sistema sectorial de planificación.



* Sistematización de medidas de política y acciones específicas a través de preparación de los productos de la etapa de formulación (plan de programas operativos).

Fig. 5. Dinámica de la etapa de formulación en el proceso de planificación operativa.

III. ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION

El conjunto de actividades que desarrolla el sistema de planificación en interacción con el sistema de decisiones para enlazar la formulación con la realización de acciones concretas, ha sido conceptualizado como la etapa de instrumentación de la ejecución del proceso de planificación.

La etapa de instrumentación de la ejecución en el proceso de planificación operativa comprende las siguientes actividades: i) especificación (preparación de programas de trabajo de las entidades del sector público agropecuario, que constituye la especificación del componente real, y la programación presupuestaria, entendida como la desagregación o especificación del componente financiero de los programas operativos); ii) la promoción, en la cual se ubican la motivación y la divulgación de los productos de la etapa de formulación; y iii) actividades de conducción representadas por la coordinación, apoyo y asesoramiento.

A. ACTIVIDADES DE ESPECIFICACION

La especificación está referida a la desagregación de los programas operativos a nivel de 'programas de trabajo' de las entidades del sector público, en los cuales se detalla las actividades que a cada organismo compete para el cumplimiento del programa. Asimismo, la especificación está referida a la preparación del presupuesto público como instrumento de programación y contabilidad fiscal.

1. Preparación de los 'programas de trabajo' de las entidades del sector público

El programa/presupuesto definido en la etapa de formulación debe ser especificado; es decir, deben precisarse y detallarse las actividades y tareas, definirse responsabilidades específicas y detallarse los requerimientos específicos de recursos (humanos, financieros y materiales).

Para ello, en cada institución del sector público agropecuario o para cada área de actividad se 'programan' las actividades; es decir, se interrelacionan actividades y funciones precisando los objetivos a lograr, señalando una secuencia de ejecución, una duración de los eventos, buscando un menor costo y

una mayor eficiencia, y señalando las responsabilidades entre los agentes u organismos ejecutores.

Las técnicas de programación facilitan el establecimiento de secuencias lógicas y convenientes para la ejecución del programa, ayudan a determinar la duración de actividades y tareas y el señalamiento de responsabilidades específicas. Asimismo permiten establecer un itinerario o calendario de ejecución que permita facilitar y ordenar la ejecución de los eventos, coadyuvar a la realización de acciones de coordinación y apoyo, y establecer el marco de contratación para la supervisión y el seguimiento, y la evaluación periódica de las realizaciones y resultados.

2. Actividad de preparación del presupuesto público

Tradicionalmente esta actividad se ha desarrollado en forma independiente del proceso de planificación. Al concebirse el proceso de planificación operativa como el elemento integrador de la programación real y financiera, al momento de formularse los programas operativos empleando el concepto de presupuesto/programa, la programación presupuestaria propiamente dicha está referida a la especificación detallada de los recursos que requiere el programa operativo para el cumplimiento de actividades recurrentes y de las actividades de los proyectos de inversión que deben desarrollarse en el corto plazo o, dicho en forma más precisa, en el período presupuestario.

A diferencia del presupuesto tradicional, en el cual el criterio fundamental de clasificación de las partidas es el objeto del gasto y la unidad de asignación la entidad o dependencia, en el presupuesto/programa preparado en la etapa de formulación la unidad de asignación de recursos es el programa; los criterios rectores para la distribución de los recursos son: los objetivos del programa, las metas a lograr, las actividades a desarrollar y sus costos.

Por ello, en la instrumentación de la ejecución los recursos fiscales que se asignaron en forma más agregada en la etapa de formulación deben ser desagregados en forma paralela y compatible a la desagregación de los 'programas de trabajo' de las instituciones del sector público. Esto implica hacer una desagregación tanto a nivel de actividades y tareas específicas como en el tiempo,

estableciendo además la clasificación cruzada del objeto del gasto y las partidas con las que se clasifican los rubros de gasto en el presupuesto tradicional con fines de contabilidad pública.

De ese modo se puede medir y apreciar de mejor forma los beneficios de cada programa, establecer sus costos, apreciar con claridad las metas específicas de actividades y tareas concretas, asignar más adecuadamente los recursos disponibles y disponer de un marco de contrastación detallado para la supervisión, el seguimiento y la evaluación periódica de la ejecución.

De esta manera, no solamente se modifica en forma sustantiva el concepto tradicional de la planificación operativa como tarea exclusiva de los planificadores y del presupuesto como tarea exclusiva de los administradores, sino que se convierte en un área de ensamble y trabajo compartido. Adicionalmente, el empleo del presupuesto/programa exigirá una modificación sustantiva en el sistema tradicional de contabilidad, puesto que se debe registrar los costos no solamente a nivel de entidad, programa o actividad genérica, sino a un nivel mucho más desagregado de actividad o tarea.

En la medida en que se conozcan los costos en que se incurra para la realización de las actividades, se facilita el control y la programación de los períodos presupuestarios siguientes.

Como una consecuencia derivada de la adopción de la planificación operativa, la organización y las funciones de los organismos públicos que tradicionalmente han sido los factores que otorgan la rigidez a la asignación de recursos, deben subordinarse a los requerimientos del programa. Es decir, los cambios en la orientación y estructura de los programas deben traducirse en ajustes de la organización institucional y de las funciones de los organismos públicos, como medio para garantizar la eficiencia e incrementar la eficacia del programa y no en el sentido contrario, como ocurre tradicionalmente en el sector público agropecuario.

B. ACTIVIDADES DE PROMOCION

Para que las medidas de política y programas del plan operativo se cumplan y las actividades pertinentes se realicen en la forma debida, los agentes

ejecutores deben conocerlas y tomar conciencia sobre la responsabilidad que les compete. De allí que, con independencia de la naturaleza de la medida de política o actividad, ésta debe ser adecuadamente promocionada; constituye por lo tanto una tarea importante que debe realizar el sistema de planificación del sector.

Por otra parte, no solamente es necesario el conocimiento de la medida de política o de la actividad y de los resultados que se espera lograr, sino que debe motivarse a los agentes ejecutores tanto del sector público en todos sus niveles como a los ejecutores del sector privado y a los agentes destinatarios de la política del ámbito económico-social, que con frecuencia no son los mismos que los ejecutores (por ejemplo, la población en general que es afectada por medidas de política aplicadas a los precios de los alimentos básicos).

La promoción deberá adecuarse: i) al resultado que espera alcanzar; ii) a las características particulares del ámbito en el cual se aplica la política; iii) a la naturaleza y composición socio-cultural de los agentes destinatarios (grupos beneficiarios o afectados por la medida de política.

En la práctica es difícil descomponer y diferenciar las actividades de divulgación y de motivación, habitualmente se dan juntas y en forma complementaria en los mismos eventos.

Los objetivos de la promoción están siempre orientados a buscar un adecuado conocimiento de la medida de política para precisar la responsabilidad de los agentes ejecutores, de los resultados que se espera lograr de ella, de la colaboración, aporte o actitudes que se puede esperar tanto de los agentes ejecutores como de los destinatarios para que ésta se aplique en la forma prevista y, finalmente, para la creación del consenso y respaldo en otros sectores o grupos indirectamente vinculados al sector agropecuario.

Entre las actividades de promoción se puede señalar las exposiciones de autoridades del sector sobre el contenido y alcances de medidas de política, programas, plan operativo o proyectos específicos y, en general, de los productos de la formulación en el proceso de planificación operativa; asimismo se puede hacer referencia a reuniones, exposiciones, seminarios y otros eventos específicamente diseñados con este propósito, al uso de los medios de comunicación

social para lograr una mayor cobertura y la preparación de material informativo expresamente diseñado para este fin, estructurado en forma diferencial para llegar a distintos grupos del ámbito económico-social.

C. ACTIVIDADES DE CONDUCCION

El Sistema de Planificación realiza actividades destinadas a facilitar el cumplimiento de lo programado. En todas ellas sus diferentes unidades participan como elemento de asesoramiento y apoyo, medios a través de los cuales se busca que los administradores y los ejecutores propiamente dichos efectúen una correcta interpretación de las acciones a desarrollar, evitando que se presenten desviaciones por deficiencias técnicas o por falta de visión política de las circunstancias en que problemas coyunturales puedan generar presiones que tiendan a originar decisiones contrarias.

1. Análisis de la coyuntura

El sistema de planificación sectorial tiene como actividad fundamental el análisis de políticas. En esta etapa del proceso de planificación, dicho análisis se efectúa a través de la identificación e interpretación de la coyuntura sectorial (análisis coyuntural), herramienta que le permite disponer de los insumos necesarios y el conocimiento de los problemas para plantear la oportuna adopción de medidas de carácter preventivo. Las alternativas de medidas correctivas que el sistema de planificación presenta al sistema de decisiones se fundamentan en: i) la interpretación de la coyuntura sectorial; ii) las decisiones de la orientación vigentes; iii) la orientación específica para cada caso particular que pueden proporcionar las medidas de política establecidas durante la etapa de formulación.

El análisis coyuntural está referido a la interpretación de fenómenos del proceso económico social y político cuya concurrencia en un determinado momento implique modificaciones sustanciales en la trayectoria del sector, que exija la adopción oportuna de medidas preventivas o correctivas. Por definición, tales problemas no pueden haber sido previstos en el momento de formularse los planes o programas, y demandan una acción específica del sistema sectorial de planificación, el cual debe analizar en un tiempo muy corto el fenómeno, interpretar los factores causales y diseñar alternativas de medidas de carácter

preventivo o correctivo. Este proceso se denomina análisis de la coyuntura, y su producto asume la forma de diferentes tipos de informes que pueden ser escritos o verbales, los mismos que se presentan al nivel de decisión correspondiente. Una vez adoptada la medida preventiva o correctiva, ésta debe ser especificada y puesta en práctica.

Dada la naturaleza aleatoria de la actividad sectorial, ésta tiene gran importancia y constituye el medio principal a través del cual el sistema sectorial de planificación asesora al sistema de decisiones. Esta actividad es de crucial importancia para que el sistema de planificación logre su objetivo de constituirse en el asesor permanente de la toma de decisión. En la medida en que sus recomendaciones sean oportunas, consistentes y tengan viabilidad política y económico-social, podrá decirse que el sistema de planificación se está manifestando como eficiente y efectivo.

2. Coordinación

La finalidad de la coordinación es asegurar que los elementos ejecutores que concurren para el desarrollo de una determinada actividad del programa o plan operativo interactúen de tal forma que aseguren su ejecución en la forma prevista y dentro de las orientaciones establecidas.

Esta actividad es entendida también en términos de otorgar coherencia al desarrollo de un conjunto de actividades que forma parte de un programa operativo; es interpretada, asimismo, en términos de asegurar la concurrencia de agentes y medios necesarios y suficientes, en el momento y lugar en que debe ser desarrollada una determinada actividad.

Para ello, los agentes ejecutores deben conocer la naturaleza y contenido del trabajo común a desarrollar definido en las decisiones de ejecución y, particularmente en la actividad específica a su cargo, los medios y requerimientos para concurrir en el lugar, tiempo y condiciones necesarios; conocer e identificarse con las responsabilidades y funciones de los demás ejecutores co-responsables de la actividad y, sobre todo, imponer el interés de conjunto sobre los intereses particulares.

La coordinación tiene mayor importancia en la medida en que las responsabilidades de los agentes ejecutores se encuentren más dispersas a nivel de personas o instituciones diferentes. Por ello, cuando se trata de agentes ejecutores del sector público, una adecuada especificación de las decisiones y la definición detallada de la naturaleza de las responsabilidades de los diferentes agentes u organismos ejecutores resulta el medio más adecuado para facilitar la coordinación.

La coordinación puede ir desde el simple contacto interpersonal de los responsables de la ejecución hasta la concertación, es decir un nivel formalizado de coordinación que demanda el cumplimiento de compromisos contractuales y sanciona las omisiones o el incumplimiento.

En último grado, la coordinación busca que las operaciones se desenvuelvan en forma fluida, efectiva, segura y ordenada; para ello se requiere el conocimiento pleno de la misión, de los problemas que limitan o restringen la ejecución a través de un examen de la situación y de la toma de decisiones más conveniente para establecer el curso, frecuencia y duración de las operaciones a desarrollar.

3. Apoyo

Esta actividad se refiere a la colaboración entre los elementos del sistema de planificación que actúan con las diferentes instituciones del sector público agrario a nivel sectorial o regional, durante la ejecución de sus respectivas actividades.

Asimismo, se refiere a la participación directa de los elementos del sistema de planificación en trabajos que realizan los agentes ejecutores del sector público, tanto en las tareas de especificación como en la realización de las acciones del programa o plan operativo.

También se incluye en este rubro las actividades de apoyo que realiza el sistema sectorial de planificación a agentes ejecutores del sector privado, principalmente productores agrícolas o entidades gremiales o representativas del sector productor, en el marco de lo previsto en los programas o plan operativo, o en general en las decisiones de orientación y ejecución correspondientes.

D. PRODUCTOS DE LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION

Los productos de la etapa de instrumentación de la ejecución en el proceso de planificación operativa son:

Nivel Nacional Global:

- i) Informe de coyuntura.

Nivel Nacional Sectorial:

- i) Programas de trabajo de las entidades del sector público agrario (Ministerio de Agricultura, organismos autónomos y empresas públicas).
- ii) Presupuesto público del sector (incluye el presupuesto de operación o funcionamiento y el de inversión).
- iii) Informe de la coyuntura agropecuaria.

Nivel Sectorial Regional:

- i) Programas de trabajo de las entidades del sector público agrario en la región.
- ii) Presupuesto de las entidades del sector público en la región.
- iii) Informe de la coyuntura agropecuaria.

Nivel Sectorial Local:

- i) Calendario detallado de actividades y tareas, y cuadros de responsabilidad.
- ii) Informe de la coyuntura agropecuaria.

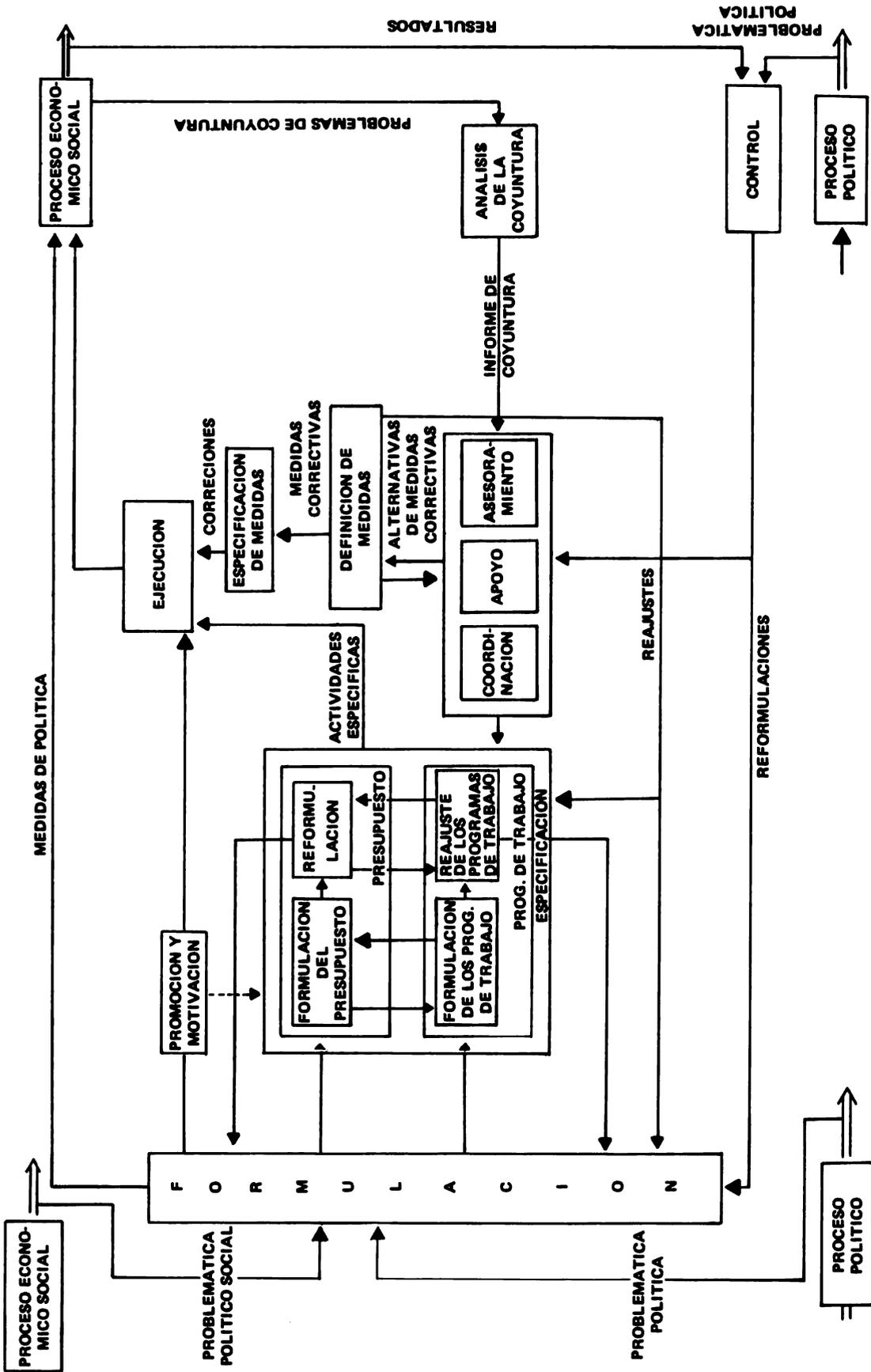


Fig. 6. Dinámica de la etapa de instrumentación del la ejecución.

IV. ETAPA DE CONTROL/EVALUACION

Al concebirse el proceso de planificación operativa como un proceso continuo, los productos de las otras etapas constituyen insumos de la etapa de control/evaluación y, a su vez, los productos del control/evaluación se emplean como insumos de la formulación y la instrumentación de la ejecución. De esta forma, la etapa de control/evaluación es la que, cumpliendo una función de realimentación, introduce un alto grado de flexibilidad al proceso de planificación, para adaptarlo permanentemente a situaciones cambiantes.

En las etapas antes referidas se define el contenido de las variables a medir en el seguimiento de la ejecución, así como las normas que se usarán como patrón de comparación al evaluar la ejecución, al contrastar lo programado con lo realizado y al evaluar los resultados obtenidos.

Es preciso remarcar que, conceptualmente y por ordenamiento metodológico, el control/evaluación se ubica como etapa final del proceso de planificación operativa; sin embargo, en la realidad las actividades de esta etapa se pueden realizar en diferentes 'momentos': antes de la ejecución (evaluación ex-ante); en forma paralela a la ejecución, con algún desfase entre la operación controlada y la acción de controlar (evaluación sobre la marcha) y una vez finalizado el plan, programa o proyecto (evaluación ex-post).

El control/evaluación se conceptualiza como la etapa de realimentación del proceso de planificación, debido a que al realizar el seguimiento y evaluar se ha adquirido un mayor conocimiento de la problemática económico-social y política, con lo cual es posible disponer de argumentos para redefinir o reformular las decisiones de ejecución e inclusive las de orientación tanto a nivel de los productos de la etapa de formulación como realizar los ajustes en la etapa de instrumentación de la ejecución y en la propia realización de acciones.

Las actividades de la etapa de control/evaluación son las siguientes:

i) medición de realizaciones; ii) comparación de lo medido con el patrón de comparación (norma, meta o resultado esperado); iii) análisis de las desviaciones y causas; iv) propuestas de medidas correctivas; y v) definición de medidas correctivas.

A. Tipos de evaluación

Se pueden diferenciar dos tipos básicos de evaluación, la de realizaciones o de la ejecución y la de resultados.

La primera está orientada a la verificación del cumplimiento del desarrollo de las actividades, de acuerdo con lo programado, y de la obtención de los objetivos intermedios o productos.

La evaluación de resultados va más allá, pues además de verificar el cumplimiento de las actividades programadas y del logro de objetivos intermedios, permite conocer los efectos alcanzados como consecuencia del desarrollo de tales actividades a nivel del agente o los agentes destinatarios de la política; es decir, verificar en qué medida se ha alcanzado los objetivos específicos y el objetivo general³.

Mientras en el primer caso se emplea la comparación entre lo programado y lo ejecutado, en el segundo se requiere demostrar el impacto (aislando en lo posible otros factores causales) de las políticas y medidas de política en el ámbito económico-social, para verificar si se ha obtenido resultados positivos o negativos a nivel de los agentes destinatarios de las mismas.

La diferencia es importante porque los sistemas de información, el tipo de variables a medir, los métodos de medición y verificación y los momentos en que ambos tipos de control se llevan a cabo son distintos.

1. La evaluación de realizaciones o de la ejecución

Algunos productos de la etapa de formulación y de la etapa de instrumentación de la ejecución deben ser controlados periódicamente, para verificar si las acciones que desarrollan los agentes ejecutores corresponden a las que originalmente fueron definidas.

Entre los productos de la etapa de formulación que requieren de un control periódico de realizaciones se puede señalar los planes y programas operativos y los proyectos.

Entre los productos de la etapa de instrumentación de la ejecución que

requieren de un control de realizaciones, se puede mencionar los programas de trabajo de los organismos del sector público y el presupuesto público.

Para el control de realizaciones se requiere que para cada período de ejecución se hayan definido las actividades (o parte de ellas) que deben ser desarrolladas; asimismo los indicadores de éxito (metas específicas o logros) deben ser descompuestos en el tiempo, de tal manera que ellos constituyan el horizonte de comparación. Luego se requiere establecer un circuito, en el que deben interactuar un centro de medición, un centro de revisión y evaluación y un centro de decisión.

El centro de medición con base en la información que presentan los agentes ejecutores, mide las realizaciones para el período en control (usualmente trimestre, semestre o año), y transmite esta información al centro de revisión y evaluación que, por lo general, corresponde (según el nivel o la ubicación institucional) a un organismo del sistema sectorial de planificación, el cual realiza la comparación entre lo programado y lo ejecutado empleando la información proporcionada por el centro de medición y los propios ejecutores. En este sentido analiza e interpreta el origen de las desviaciones y establece su grado de significación. En los casos en que encuentra desviaciones negativas significativas, es decir que las realizaciones hayan sido evidentemente inferiores a lo previsto, prepara alternativas de medidas de corrección, dirigidas a actuar sobre la causa que las originó, a acelerar o reorientar las acciones en la ejecución o reformular el programa.

La actividad de medición puede ser realizada por los elementos ejecutores del sector público, por sus oficinas de estadística, contabilidad y presupuesto o por elementos del sistema de planificación, ubicados en unidades de información, presupuesto, proyectos, etc., según la distribución de responsabilidades que para el cumplimiento de estas acciones se haya realizado en cada país.

Las alternativas de medidas correctivas se presentan al centro de decisión, es decir al nivel correspondiente del sistema de decisión, el cual tiene la responsabilidad de seleccionar la medida correctiva que considere más adecuada e inclusive definir alguna otra no presentada como alternativa por el sistema de planificación, traduciéndola en una decisión.

La separación de actividades entre el centro de medición y el centro de revisión y evaluación es de carácter metodológico, pues en la práctica un mismo organismo, entidad o agente puede tomar parte en ambas actividades.

Es importante diferenciar los niveles en la evaluación de realizaciones; cada nivel jerárquico del aparato público (local, regional, subsectorial, sectorial) debe controlar las realizaciones y adoptar las correcciones que estén en el campo jurisdiccional de la institución, siempre y cuando la decisión para poner en vigencia las correcciones pueda ser adoptada en dicho nivel.

Cuando se requiere de decisiones de mayor nivel jerárquico, la información pasará al nivel inmediatamente superior, y así sucesivamente. De esta manera, se facilita y simplifica la toma de decisiones y se eleva a los máximos niveles del sistema de decisión del sector únicamente los problemas de mayor significación o aquellos que requieren un pronunciamiento o disposición de dicho nivel para instrumentar las correcciones correspondientes.

Un centro de evaluación y revisión del nivel local se convierte en centro de medición del nivel regional; a su vez el centro de evaluación y revisión del nivel regional actúa como centro de medición para el nivel sectorial nacional. En cada nivel se da un ciclo que a su vez es el inicio de una espiral para niveles superiores (Figura 7).

Una vez que el centro de decisión define la medida correctiva, ésta debe ser especificada por los agentes ejecutores o administradores, con la participación de los planificadores, de tal manera que los agentes responsables de poner en práctica las correcciones en el siguiente período de ejecución o de reformular los productos de las etapas de formulación y de instrumentación de la ejecución actúen en el sentido y forma deseados.

Con ello se inicia un nuevo ciclo en el proceso de planificación operativa.

2. Evaluación de resultados o de impacto

Con creciente interés, los organismos de la administración pública, los organismos financieros internacionales y las entidades en que se organizan los productores hacen referencia a que no sólo se debe buscar eficiencia en la aplicación de la política agraria, sino que se debe buscar eficacia; es decir, que no basta con que las actividades contenidas en los planes, programas y proyec-

tos se realicen tal y cual como fueron previstas, y que se haya alcanzado los objetivos intermedios o productos, sino que es necesario verificar los efectos de las medidas de política y actividades con relación a los resultados esperados.

Es decir, se debe precisar si se está alcanzando los resultados esperados, definidos en los objetivos específicos y general; en otras palabras, verificar el impacto estableciendo en qué medida se está beneficiando, a quiénes se desea intencionalmente beneficiar o promover a mejores niveles de vida, en qué medida la nueva tecnología que proporciona un determinado programa se traduce en mejoras en la productividad de cultivos o crianzas, o en qué medida un plan, programa o proyecto ha aportado para el mejoramiento del ingreso del poblador rural o el grado de satisfacción de sus necesidades.

Ello requiere de procedimientos de evaluación que, con frecuencia, son distintos y más complejos que los descritos para la evaluación de realizaciones.

Por otra parte, al ubicarse en el proceso de planificación operativa, la evaluación de resultados debe ofrecer insumos útiles y oportunos para realimentar al proceso de planificación y, de esta forma, darle flexibilidad y mayor conocimiento sobre el comportamiento y necesidades de los agentes destinatarios de la política ubicados en los diferentes niveles (nacional, regional, local).

El proceso sigue la misma lógica que el descrito para la evaluación de realizaciones con las siguientes diferencias fundamentales: en primer lugar, los centros de medición requieren de información sobre el ámbito económico-social (estadística sectorial, cuentas regionales, cuentas nacionales); si se precisa diferenciar el impacto de la política agrícola en el logro de los objetivos específicos y general a nivel nacional, regional local, o en determinados grupos del ámbito socio-económico, es necesario que la información esté referida a su comportamiento y sea representativa (p. ej. resultados de gestión de un conjunto de empresas, distribución del ingreso, nivel de ocupación, otros).

El centro de revisión y evaluación debe definir el alcance, frecuencia, cobertura y oportunidad de la información. Por otra parte, debe disponer del instrumental de análisis adecuado (conocimiento y experiencia en la aplicación de técnicas de análisis sectorial).

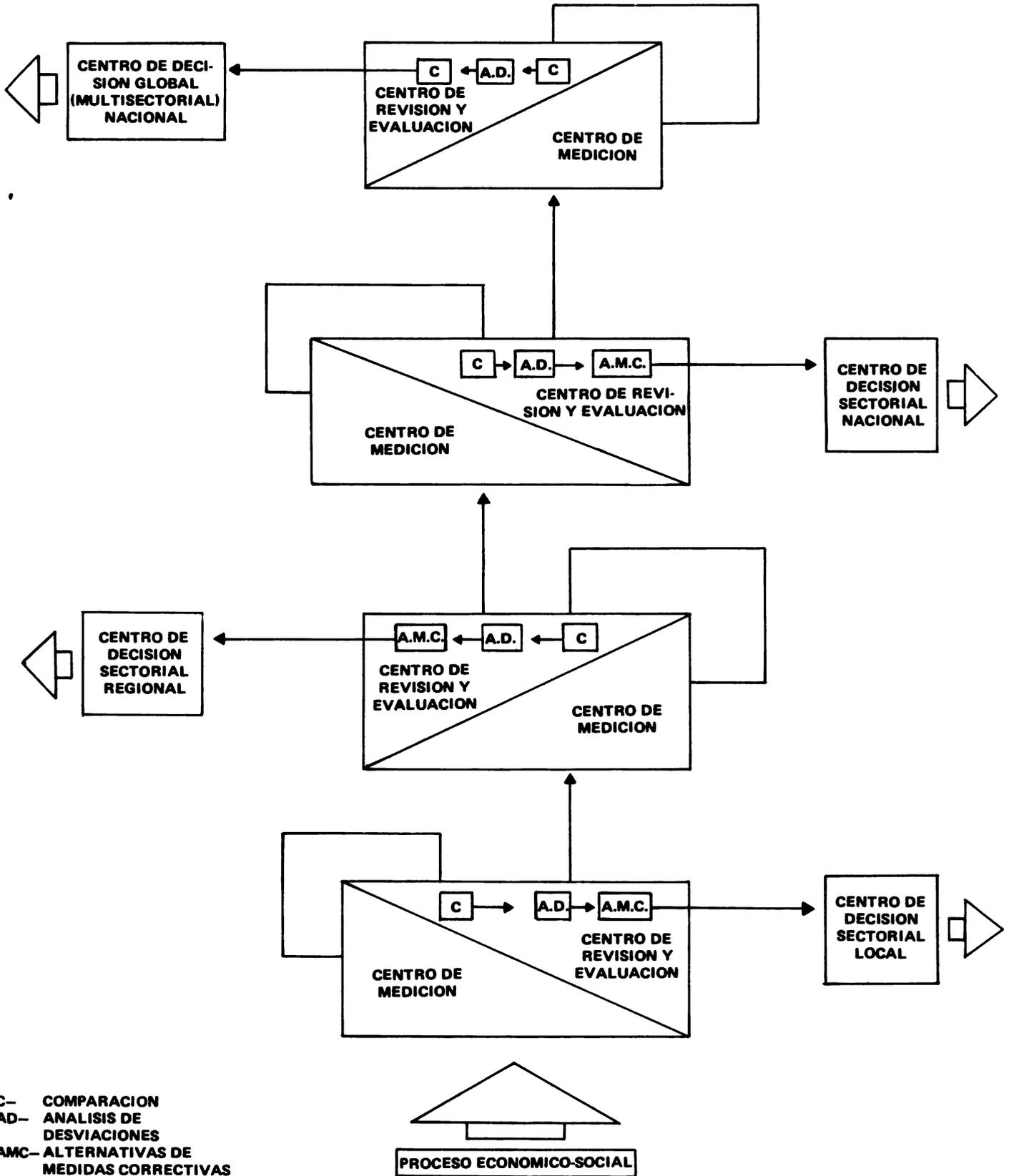


Fig. 7. Diagrama del proceso de control en los diferentes niveles.

Es importante señalar que forman parte del instrumental disponible para la evaluación de resultados, los estudios específicos que realizan diferentes instituciones y personas destinados a medir el impacto de la política sectorial, en los cuales el análisis se profundiza a través de la investigación.

Las correcciones pueden efectuarse sobre la ejecución propiamente dicha o integrarse a los productos de las etapas de formulación y de instrumentación de la ejecución, como reformulaciones de medidas de política que conllevan ajustes a las metas específicas, actividades y proyectos, afectando las dimensiones prospectiva y operativa del proceso de planificación. En determinados casos pueden inclusive conllevar la reformulación de los objetivos específicos y general.

En la práctica, la evaluación de realizaciones de los productos de las etapas de formulación e instrumentación de la ejecución es la que más se emplea en los países de América Latina y el Caribe. Sin embargo, en los países donde no se elabora un plan operativo existe gran preocupación por la evaluación de resultados de las políticas específicas y medidas de política, habiéndose encontrado como restricciones la falta de personal experimentado y altamente calificado para esta labor, así como limitaciones en los procedimientos y métodos de análisis para proporcionar oportunamente alternativas de medidas correctivas al sistema de decisiones.

En el caso de países en los que se formula un plan operativo, el control del mismo incluye tanto la evaluación de realizaciones como la de resultados, aunque está referida únicamente a algunos aspectos principales.

Recientemente, organismos nacionales e internacionales (principalmente la banca internacional de desarrollo y órganos financieros de los gobiernos), se encuentran interesados en la aplicación de la evaluación ex-post, es decir la evaluación de los resultados finales de los proyectos de inversión, existiendo ya experiencias y métodos desarrollados para tal fin.

Para los productos de la etapa de instrumentación de la ejecución (programas institucionales y presupuesto público principalmente), la evaluación de realizaciones predomina casi con exclusividad sobre la de resultados; los informes de evaluación en cada país pueden, sin embargo, incluir tanto aspectos

referentes a la evaluación de realizaciones como a la evaluación de resultados.

La principal preocupación debe ser que los mecanismos que se diseñen se integren dentro del proceso de planificación operativa, de tal manera que sirvan para realimentar la formulación y la instrumentación de la ejecución; en tal sentido se puede afirmar que únicamente con una adecuada articulación de las etapas es posible llegar a un proceso eficiente y eficaz de planificación operativa.

B. PRODUCTOS DE LA ETAPA DE CONTROL/EVALUACION

Entre los productos de la etapa de control/evaluación del proceso de planificación operativa se puede señalar los siguientes niveles:

Nivel Nacional Global

- i) Informes de evaluación del plan operativo nacional en los aspectos referentes al sector agropecuario.

Nivel Sectorial Nacional

- ii) Informes periódicos de evaluación de los programas o del plan operativo.
- iii) Informes periódicos de evaluación de los programas de trabajo de los organismos del sector público (incluyen realizaciones de actividades y uso de recursos).

Nivel Sectorial Regional

- i) Informes periódicos de evaluación del programa operativo regional.
- ii) Informes periódicos de evaluación de los programas de trabajo de las entidades regionales del sector público agropecuario (incluyen realizaciones y uso de recursos).

Nivel Sectorial Local

- i) Informes de evaluación que elevan las unidades operativas a nivel regional o nacional.

- ii) Informes de evaluación de programas específicos (conjunto de proyectos y actividades con administración propia).
- iii) Informes de evaluación de proyectos en ejecución.

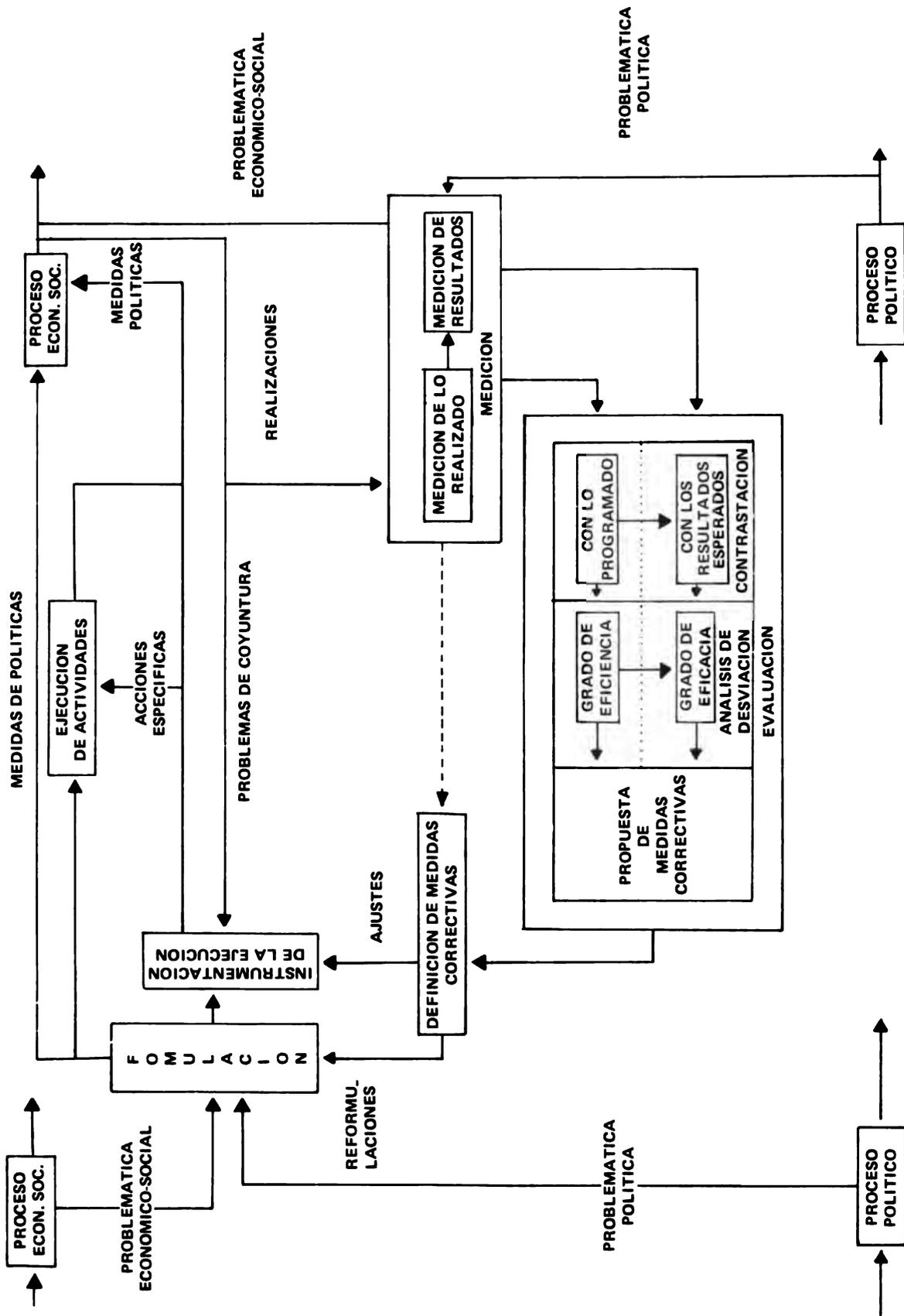


Fig. 8. Dinámica de la etapa de control en el proceso de planificación.

NOTAS

1. Esta sección está basada en el Capítulo 1 de: de las Casas, P. L. y Cobas, E., Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agraria en América Latina y el Caribe, Documento PROPLAN 1, San José, Costa Rica, 1978.
2. Han sido denominados tangibles porque los productos resultantes del proceso se concretan en documentos.
3. Roberts, P. y Vallejo, C., Resumen Operativo Gerencial.

BIBLIOGRAFIA

1. BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO (BID), ESCUELA INTERAMERICANA DE ADMINISTRACION PUBLICA (EIAP) y FUNDACION GETULIO VARGAS (FGV). Proyectos de desarrollo, planificación, implementación y control. Vol. 1. LIMUSA. México, D.F. 1979.
2. CEPAL. Aspectos administrativos de la planificación: control, evaluación y ajuste de planes, programas y proyectos. Naciones Unidas, New York. 1968.
3. COSTA RICA. OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION INDUSTRIAL. Elementos de una metodología para la elaboración de planes operativos. San José, 1980.
4. DE LAS CASAS, P. L. y COBAS, E. Marco conceptual de la planificación agraria en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 339. IICA. Documento PROPLAN 1. San José, Costa Rica. 1978.
5. DEL RIO, Rafael. El proceso de planificación operativa del sector agropecuario en Chile. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA No. 349. Documento PROPLAN 15. San José, Costa Rica. 1980.
6. GONZALEZ, J. IV Curso de Programación de Desarrollo Agropecuario. Planificación operativa para el desarrollo agropecuario. México. 1979.
7. GUATEMALA. SECRETARIA DEL CONSEJO DE PLANIFICACION. Planes operativos anuales en Guatemala. Orientaciones metodológicas. Guatemala, 1971.
8. IICA/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 del IICA No. 258. Documento PROPLAN 17. San José, Costa Rica. 1981.
9. ILPES. Instituto Latinoamericano de Planificación y Economía Social. IV Curso de Programación de Desarrollo Agropecuario. La programación anual y la formulación del Plan Anual Operativo. México. 1979.
10. _____. Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. Siglo XXI. México 1977.
11. _____. La planificación del desarrollo agropecuario. Vols. 1 y 2. Siglo XXI. México. 1977.
12. MARTNER, E. Planificación y presupuesto por programas. Textos del ILPES, Siglo XXI, 11 Ed. México. 1979.
13. MARAMBIO, Luis. La programación anual y la formulación del Plan Anual Operativo. Mimeo. IICA. San José, Costa Rica. 1980.

14. ODIORNE S., George. Administración por objetivos. Nuevo sistema para la dirección. Ed. LIMUSA. México. 1977.
15. PAJESTKA, Josef. Mecanismos para la formulación y ejecución de planes. In Aspectos administrativos de la planificación, editado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, pp. 79-93. Nueva York. 1968.
16. ROBERTS, P. y VALLEJO, C. Guía para el manejo de proyectos. Programa de Manejo de Proyectos-IICA. San José, Costa Rica. 1979.
17. _____. Resumen Operativo Gerencial. Fascículo No. 2, Programa de Manejo de Proyectos-IICA. San José, Costa Rica. 1979.
18. _____. Sistema de evaluación gerencial. Fascículo No. 8, Programa de Manejo de Proyectos-IICA. San José, Costa Rica. 1979.
19. SEGREDO, Dardo. Programación a corto plazo en economías mixtas. Textos del ILPES. Ed. Siglo XXI. México. 1973.



DOCUMENTO
MICROFILMADO
19 FNE 1986
Fecha:

Editorial

IICA

