

Serie Publicaciones Misceláneas No. 414  
ISSN-0534-5391  
Documento PROPLAN 35

**EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS  
PARA LAS DECISIONES DE ORIENTACION :  
EL MARCO ORIENTADOR**



**IICA**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

---

San José, Costa Rica. 1983



COLECCION GENERAL  
NO SACAR DE LA BIBLIOTECA  
IICA - CIENIA

**PROYECTO DE PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS**

**EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**

**(PROPLAN/AP)**

---

**EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LAS DECISIONES DE**

**ORIENTACION: EL MARCO ORIENTADOR**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**Documento PROPLAN 35  
San José, Costa Rica, 1983**

This One



HSRF-2Z9-AC7S

IICA  
PROGRAM  
PNI-419  
1983

## INDICE

	<b>Páginas</b>
<b>PRESENTACION</b>	i
<b>INTRODUCCION</b>	vii
<b>I. EL MARCO DOCTRINARIO Y SU RELACION CON EL MARCO ORIENTADOR</b>	<b>1</b>
A. Importancia y función del marco doctrinario para el análisis de políticas.	1
B. Explicitación del marco doctrinario	2
1. Definición de la imagen-objetivo	3
2. Definición de la estrategia global	4
3. Contenido de la imagen-objetivo y de la estrategia global	6
<b>II. PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR</b>	<b>9</b>
A. Contenido y función del marco orientador	9
1. Planteo de objetivos y metas para el sector agropecuario.	10
2. Definición del papel de los agentes del sector privado en el cumplimiento de dichos objetivos.	10
3. Identificación de las áreas-problema del ámbito del sector agropecuario.	11
4. Explicitación de los tipos de instrumentos legitimados por la estructura política para las distintas áreas prioritarias.	11
5. Definición de las dimensiones de las decisiones	12
6. Definición de responsabilidades y formas de operación del sector público	12

B. Insumos principales	13
C. El proceso de análisis para la definición del marco orientador	14
1. Revisión de decisiones de orientación anteriores	15
2. Sistematización de información	16
3. Diseño de alternativas	17
4. Planteamiento de alternativas	28
5. Presentación sistemática de decisiones	29
6. Resultados del proceso	30
III. LAS POLITICAS ESPECIFICAS COMO CONCRECION DEL MARCO ORIENTADOR	32
A. Políticas específicas y áreas de acción	32
B. Elementos para una taxonomía	34
NOTAS	38
BIBLIOGRAFIA	40

## PRESENTACION

Una de las deficiencias que obstaculizan la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural es la limitada capacidad de las instituciones que constituyen la administración pública para formular políticas viables y ejecutar con éxito planes, programas y proyectos.

Esta deficiencia se ha debido principalmente a la separación de la tarea de la definición de políticas (considerada de responsabilidad exclusiva de los planificadores, sin la interacción de decisores ni ejecutores), de la puesta en práctica de esas políticas (considerada de responsabilidad exclusiva de los ejecutores), y a la insuficiente y muchas veces inexistente participación de la población de las áreas rurales en las decisiones que la afectan (considerando su participación en los tres roles citados).

Esta inadecuada separación de tareas entre los planificadores, decisores y ejecutores y la escasa participación de la población rural en tales roles como elemento que incida en las decisiones que afectan su desarrollo, conduce a considerar que la tarea del planificador es elaborar planes, que la tarea de los decisores es adoptar decisiones sin considerar esos planes, que la tarea de los ejecutores es realizar acciones, y que la población debe actuar conforme a los planes, y cumplir los objetivos y metas especificados en ellos.

El resultado habitual de esa práctica es que los planes se elaboran merced a un gran esfuerzo, pero su entrega es tardía e inoportuna. Con frecuencia los planes no están correctamente enmarcados en la doctrina del gobierno ni en la realidad nacional; los responsables de tomar decisiones no se interrelacionan con los sistemas de planificación correspondientes y actúan con la preocupación principal de resolver problemas inmediatos; las instituciones ejecutoras, de acuerdo con criterios individuales, presionan para obtener más recursos presupuestales para 'sus proyectos', sin que exista un marco orientador para la priorización de las acciones y para la asignación de recursos, de acuerdo con dichas prioridades. Esa competencia entre las instituciones, que actúan sin objetivos comunes y sin relacionar sus inversiones y actividades, origina obras físicas y acciones incoherentes, que no benefician en la medida deseada y posible a la población hacia la cual aparentemente están dirigidas.

La población, que no participa en la concepción de los planes ni en la realización de las obras, sufre las consecuencias del mal uso de los recursos y tiende a competir individualmente o en grupos para lograr ventajas de una administración pública desordenada.

Obviamente, la conducción del proceso de desarrollo no es una tarea fácil. No es posible pretender que un grupo de funcionarios defina políticas y planes sin participar en su ejecución, que otro grupo tome decisiones sobre lo inmediato sin responder a concepciones estructuradas de política de más largo plazo; que la población reciba 'instrucciones' para actuar sin participar en la definición de problemas y alternativas de solución y sin intervenir en las decisiones ni en las acciones que de ellas se derivan. Un esquema de este tipo sólo puede conducir al despilfarro de los recursos y a la frustración de planificadores, decisores y ejecutores, y al desaliento en la población rural. Debido a ello, es común observar que las ofertas de los gobiernos no se cumplen, y que los beneficios esperados como consecuencia de las inversiones y actividades que lleva a cabo el sector público no llegan a la población que se pretende beneficiar en la medida esperada.

Aceptando que la tarea de conducir el proceso de desarrollo es difícil, y que por sí solos grupos aislados no pueden realizarla con éxito, es necesario diseñar mecanismos concebidos en el marco de un proceso integrado de planificación-ejecución; de ese modo, los planificadores, las autoridades, los ejecutores y la población participarán en forma articulada pero diferenciada, contribuyendo todos en forma eficiente y eficaz al cumplimiento del papel de cada uno de ellos hacia el logro de los objetivos comunes. Se comprende que no siempre se puede lograr homogeneidad de criterios, y que muchas veces se presentarán intereses opuestos a determinadas decisiones de gobierno, pero esto sólo contribuye a reafirmar la necesidad de la participación, la cual debe adoptar diferentes formas y mecanismos, según sea el caso.

En la Figura N° 1 se muestran las relaciones que deben existir entre los planificadores (como responsables del proceso de análisis de políticas); los decisores (como responsables de la adopción de las decisiones) y las instituciones

del sector público y el sector privado (como responsables de la realización de acciones).

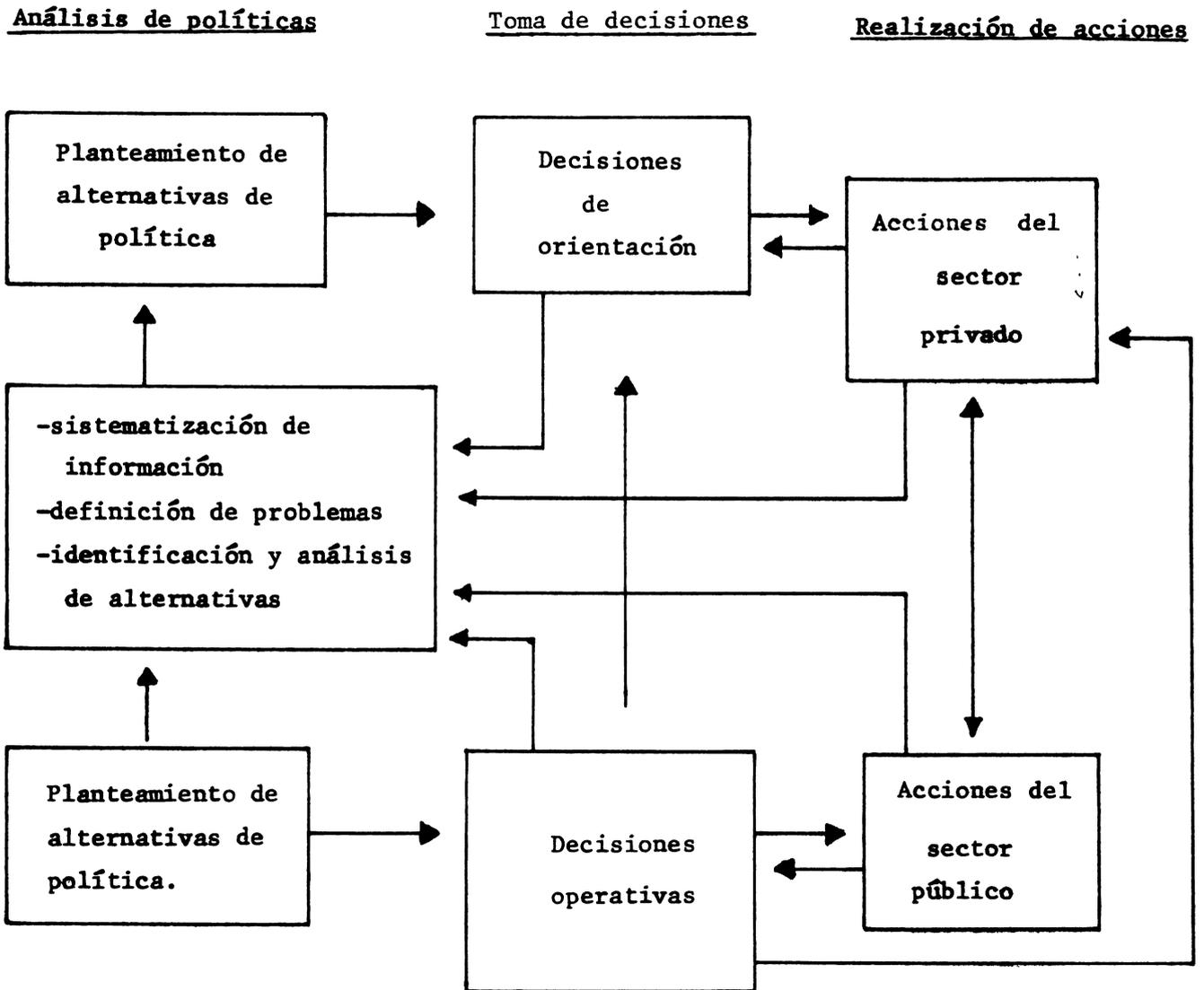


Figura N° 1. Análisis de políticas para el asesoramiento en la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Los planificadores, en relación permanente con las autoridades político-administrativas y con los técnicos del sector público, y mediante consultas con el sector privado, identifican y analizan alternativas de política a diferentes niveles: de doctrina de gobierno, de orientación para todo el período de gobierno, de políticas específicas (decisiones de orientación), de medidas de política y de actividades específicas (decisiones operativas). Para este análisis 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 incluidos en cada uno de los cinco niveles mencionados), y en el desempeño y capacidad del sector público (en general para el sector agropecuario, y en particular para cada una de las áreas que se considere prioritarias en la acción del gobierno).

El esquema de la Figura N° 1 muestra un flujo continuo y permanente que opera en forma de ciclos relacionados entre sí, y que trata de mostrar un proceso de realimentación entre el análisis de políticas, las decisiones de orientación y operativas y las acciones de los sectores público y privado.

Los procedimientos indicados en el presente documento muestran únicamente una forma de proceder a esta compleja actividad de asesoría. Ella se integra en cada caso con los conocimientos y experiencia de los equipos nacionales, tanto para determinar la metodología a seguir en cada circunstancia como las técnicas de análisis que se pueden desarrollar y emplear en cada situación. Si bien es cierto que este documento se refiere en la mayor parte de su contenido a un nivel nacional sectorial, con los ajustes del caso puede ser aplicado (como la experiencia de PROPLAN lo demuestra) a los niveles regional o local. Su aplicación en cada situación particular demandará, por lo tanto, un esfuerzo creativo de adaptación, prueba y ajuste.

Este documento tiene como antecedentes principales versiones tempranas de los siguientes documentos: "Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural" (Documento PROPLAN 25) y "Categorías centrales e hipótesis principales para el proceso de

de análisis de políticas " (Documento interno PROPLAN 77).

Su preparación ha demandado un conjunto diverso de trabajos que recogen, por una parte, experiencias concretas de PROPLAN en sus acciones de cooperación en diferentes países de América Latina y el Caribe, y diferentes elementos aportados por las disciplinas básicas de planificación y administración para el desarrollo.

En cuanto a su proceso de generación, el presente trabajo reconoce su origen en elaboraciones efectuadas en una primera instancia por P. Lizardo de las Casas, Luis Marambio y Hugo Fernández. Este último, junto con Eduardo Cobas, Carlos Pérez Arrarte y Jorge Notaro prepararon un documento preliminar. Teniendo a la vista esos elementos, Eduardo Cobas y Gonzalo Estefanell en Panamá, y Martín Buxedas, Fernando Del Risco y Luis Paz en la República Dominicana, participaron en la elaboración de sendos marcos orientadores para el desarrollo agropecuario de dichos países. Los tres últimos generaron aportes que se recogen en este documento, cuya preparación definitiva fue efectuada por Fernando Del Risco. Cabe mencionar también que en el proceso descrito se tuvieron en cuenta los trabajos de preparación del marco orientador del programa de desarrollo rural integrado (DRI) de Colombia a nivel distrital, en el que intervinieron Alfonso Bejarano, Francisco Barea, Mariano Olazábal y Fernando Del Risco, así como las experiencias generadas a través de la preparación de los marcos orientadores, del mismo programa para los niveles regional y nacional. Todo el proceso de elaboración descrito fue coordinado por P. Lizardo de las Casas.

## INTRODUCCION

El presente documento recoge los planteamientos de PROPLAN en torno a la importancia, contenido y alcance del proceso de análisis de políticas, en relación con la toma de decisiones y las acciones que ellas implican en el sector agropecuario.<sup>1/</sup>

Su contenido está referido básicamente a aquellas decisiones que corresponden a una dimensión prospectiva, por lo que se denominan decisiones estratégicas o de orientación, caracterizadas por establecer reglas de juego generales para el desenvolvimiento de los diferentes agentes del sector público y privado, y pautas globales para la asignación de recursos.

El documento se centra en un determinado nivel de política (marco orientador) y presenta otros dos (marco doctrinario y políticas específicas) en función de su relación principal con el primero. Cabe señalar que se presenta el proceso de análisis de políticas desde el punto de vista del asesor en la toma de decisiones, otorgando énfasis a las relaciones principales que se dan con decisores y ejecutores para la conducción del proceso de desarrollo.

Este trabajo ha sido ordenado en tres capítulos:

El primero presenta el contenido y función del marco doctrinario, como el nivel más general de las decisiones de orientación y como insumo básico para el siguiente nivel de concreción.

El segundo, que representa la parte principal del documento, se centra en el contenido y función del marco orientador y en el proceso de análisis de políticas necesario para su preparación.

El tercer capítulo presenta en forma sintética el siguiente nivel de política -políticas específicas-, como la concreción del marco orientador y algunos elementos para clasificar dichas políticas.

## I. EL MARCO DOCTRINARIO Y SU RELACION CON EL MARCO ORIENTADOR

### A. Importancia y función del marco doctrinario para el análisis de políticas

Todos los gobiernos tienen una posición doctrinaria, que evoluciona ligada a cambios en la realidad económico-política y social y comprende, en esencia, una concepción finalista del tipo de sociedad a que se aspira. Dicha posición doctrinaria se expresa en última instancia en una 'imagen objetivo' y en la estrategia básica para alcanzarla, en la perspectiva del largo plazo y en un nivel normativo.

El conocimiento de la posición doctrinaria es de principal importancia para los planificadores, pues constituye un elemento fundamental para juzgar la factibilidad política de sus propuestas. Para ello, en consulta con las autoridades competentes deben realizar trabajos que, a través de aproximaciones sucesivas, permitan conocer y explicitar los elementos fundamentales antes mencionados.

El resultado de este trabajo de reconstrucción ordenada y sistemática de la posición doctrinaria en un marco único, es definido en el presente documento como la preparación del marco doctrinario nivel más agregado de la política de desarrollo nacional.

Existe gran variación en el grado en que cada gobierno explicita y sistematiza su posición doctrinaria; habitualmente los elementos constitutivos se encuentran definidos en forma poco sistemática en diversos documentos, sobre todo en discursos políticos de las más altas autoridades del país, programas de gobierno, manifiestos y documentos doctrinarios de los partidos políticos en el poder, documentos de los principales grupos de poder que recogen definiciones de largo plazo, etc.

Sin embargo, muchos aspectos no se explicitan, entre otros los referidos a las prioridades que se otorgan a determinados agentes y grupos en la sociedad; inclusive es frecuente encontrar contradicciones entre los objetivos explícitos y las prioridades que realmente se otorgan en la práctica.

La jerarquización de fuentes de poder específicas y los mecanismos para la articulación y agregación de intereses y para la resolución de conflictos entre grupos con diversos grados de control sobre las mismas, normalmente quedan a nivel implícito. Sin embargo, las prioridades reales pueden determinarse 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 y de unidades productivas para el desempeño de dichas actividades, etc.

La forma y organización del sector público, el papel asignado a sus actividades de dirección, regulación y apoyo, los mecanismos para la selección de clientelas, etc., proporcionarán indicios adicionales sobre los contenidos implícitos del marco doctrinario.

La proporción entre lo implícito y lo explícito en el marco doctrinario variará de país a país, según la naturaleza y las prácticas de diálogo político vigentes. En algunos casos, particularmente en etapas de transición, podrán incluirse en la descripción de la imagen objetivo referencias específicas al cambio de valor de fuentes de poder, señalándose claramente cuáles son los grupos de poder cuyos intereses se favorecerán mediante la asignación de prioridad a las mismas, etc.

En consecuencia, es importante que los planificadores por medios directos y a través de consultas con los decisores, registren en forma sistemática las orientaciones de nivel doctrinario; asimismo, que a través de medios indirectos, principalmente de conclusiones que se extraigan de la práctica, conozcan los elementos implícitos de dicho marco, tomando ambos como base para encuadrar el planteamiento de alternativas del resto de decisiones de orientación y todas las decisiones operativas. <sup>2/</sup>

#### B. Explicitación del marco doctrinario

El marco doctrinario, como se señaló anteriormente, contiene en esencia una imagen-objetivo y la estrategia global para alcanzarla. La imagen-objetivo

estará constituida por un conjunto de objetivos finales; lo fundamental es la manera en que estos objetivos se jerarquizan, lo cual permite definir la forma en que se desea que llegue a funcionar la realidad y se estructuren el poder político, el nivel político administrativo y el económico, lo que puede exponerse a un nivel más concreto en términos de continuidad o discontinuidad del modelo de desarrollo vigente.

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 el papel que se le asigne en la economía en su conjunto y en el logro de objetivos de bienestar. Para ello, es necesario precisar su función:

- 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.
- 5) como generador de empleo.

Combinando ambas perspectivas se puede definir la contribución que se espera del sector para aportar al logro de la imagen-objetivo global.

#### 1. Definición de la imagen-objetivo

El sistema de planificación del sector, con base en percepciones sobre la posición doctrinaria del gobierno, la realidad económica, social y política, y el desempeño del sector público:

- a. Identifica y propone los objetivos que se refieren a cambios en la evolución de la realidad económico-social agropecuaria, <sup>3/</sup> la identificación y jerarquización de agentes y grupos, y el papel y formas de operación del sector público agropecuario. En este sentido especifica y propone los objetivos dirigidos a dar respuesta a los problemas básicos del desarrollo agropecuario.

- b. Analiza la concordancia y complementariedad de los objetivos, y plantea una jerarquización.
- c. Identifica y selecciona las variables e indicadores para el seguimiento y la evaluación.

Esa visión no se restringe exclusivamente al ámbito de competencia definido por el gobierno para el sistema político-administrativo del sector agropecuario, sino que incluye asimismo factores que inciden sobre la evolución del sector agropecuario, concebido en sentido estricto.

Cabe señalar por ello que, desde la perspectiva del asesoramiento, los planificadores del sector agropecuario deben contribuir a explicitar ordenadamente la imagen-objetivo del gobierno; su papel podrá ampliarse en el caso de la estructuración de la estrategia global. En todo caso esta labor deberá ser realizada en forma articulada con decisores y ejecutores, estableciéndose los mecanismos necesarios para cada situación particular.

## 2. Definición de la estrategia global

La estrategia global contiene y define una opción de ordenamiento general de acciones necesarias para alcanzar la imagen-objetivo. Ello implica la selección de una trayectoria general que ordena las prioridades espaciales y temporales, considerando las fuentes de poder y los intereses y grupos que a ellas se asocian, y la definición de los medios principales que el gobierno considera útiles y legítimos para actuar sobre los problemas básicos del desarrollo agropecuario.

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

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 se explicita en el marco doctrinario como complemento de la imagen-objetivo. Cuatro aspectos centrales caracterizan la estrategia de desarrollo:

- a. la definición y especificación de las prioridades para el logro de objetivos.
- b. la trayectoria general y las etapas que ordenadamente deben cumplirse.
- c. el papel de la organización institucional, y particularmente del sistema de dirección.
- d. los instrumentos que deben movilizarse en función de los objetivos.

En estos términos, la estrategia constituirá una primera aproximación, muy global, a la estrategia de desarrollo agropecuario y rural que se defina con mayor precisión en el marco orientador que se presenta en el siguiente capítulo.

El análisis y explicitación 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 van identificando; ii) la ayuda de categorías e hipótesis que las relacionen (marco teórico de análisis),<sup>4/</sup> para facilitar la captación y ordenamiento de la información, y la explicitación y sistematización de la imagen-objetivo y la estrategia global; iii) un trabajo interdisciplinario y de grupo.

El proceso de consultas, correcciones y reformulaciones que se propone para explicitar el marco doctrinario debe ser empleado también cuando cambios en los ciclos políticos o dentro de un mismo ciclo, modificaciones en la posición doctrinaria del gobierno, en la jerarquización de agentes o grupos y en la evolución de la problemática económico-social, y otros aspectos sustantivos, determinen la

necesidad de revisar y ajustar dicho marco.

Una vez que se dispone del marco doctrinario, éste se constituye en un insumo básico para el proceso de análisis de políticas de un mayor nivel de concreción y especificidad (marco orientador, políticas específicas, medidas de política y actividades específicas), toda vez que constituye al mismo tiempo tanto un insumo, como 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. Contenido de la imagen-objetivo y de la estrategia global

La lista que aquí se presenta con fines ilustrativos incluye algunos aspectos que pueden identificarse como elementos a considerar para definir la imagen objetivo y la estrategia global, teniendo siempre presentes las restricciones políticas, económicas, sociales e institucionales:

a. La definición del estado deseable de la realidad global supone identificar:

- 1) La situación de la estructura económica; utilización y control de los recursos; forma de producción y distribución de los ingresos; intercambio y utilización final de los productos e ingresos.
- 2) La situación de la estructura de poder en término de definición de fuentes y grupos de poder; jerarquización de los mismos; mecanismos de articulación con la estructura económica y política.
- 3) La situación del sistema político-administrativo; organización institucional del sector público agropecuario; papel del sector público en la estructura de producción, apoyo y regulación; participación del Estado en acciones directas.

b. Papel asignado al sector agropecuario dentro de la economía global. Incluye aspectos tales como:

- 1) Orientación de los recursos en la producción y la distribución.
- 2) Interrelación con otros sectores; definición del ámbito del sector agropecuario; origen de los recursos.
- 3) Formas de funcionamiento del sector agropecuario inserto en la economía global.

c. Papel de los agentes del sector público y privado en el desarrollo agropecuario:

- 1) Participación del Estado en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario; en la producción de bienes; en relación con los servicios de apoyo; en relación con la utilización final de bienes y servicios.
- 2) Participación del sector privado (en las diversas formas de organización que se hayan legitimado) en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario; el papel de las organizaciones privadas; su responsabilidad en las diversas actividades de proceso económico.

d. El modelo de desarrollo agropecuario (refleja el estilo de desarrollo que se desea para el sector dentro del desarrollo económico nacional):

- 1) Papel del sector en la satisfacción de las necesidades de la sociedad.
- 2) El papel de la economía de mercado y de la economía campesina; grado de intervención del Estado en el sector agropecuario dentro del rol específico.
- 3) Jerarquización de las actividades y grupos dentro del modelo de funcionamiento agropecuario.
- 4) Características de las formas y funciones de producción con que

se cumple el papel del sector; importancia de la dimensión regional; características esenciales de la estructura agraria y de los servicios de apoyo.

Entre estrategia de desarrollo e imagen-objetivo existe una relación dialéctica; una y 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 los conflictos entre grupos y agentes (incluyendo en estos últimos al 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 en el poder dentro de un sistema político-administrativo y en un contexto histórico dado. Por lo tanto, modificaciones significativas en el marco doctrinario deben asociarse con alteraciones sustanciales en el poder y en el nivel político-administrativo, o bien en 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 de 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, es pertinente tener en consideración que el marco doctrinario no puede identificarse 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. Tampoco puede atribuirse esa visión únicamente a un partido político o institución pública.

Por otra parte, el marco doctrinario no puede concebirse 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 la jerarquización de los grupos, 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.

## II. PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR

### A. Contenido y función 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, están comprendidas en los niveles de política que se denominan marco orientador y políticas específicas. "El marco orientador como 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".<sup>5/</sup>

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 previsible para un período dado. Es decir, constituye un nivel de mayor concreción del marco doctrinario.

En el marco orientador se presenta 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 concreción y temporalidad que el marco doctrinario no tiene.<sup>6/</sup> Es decir, incluye lo que se puede hacer en un período de gobierno; en ese sentido se puede considerar similar a una primera etapa de la estrategia global que permite recorrer el camino entre la situación actual y la imagen-objetivo deseada.

En esencia, el marco orientador está constituido por un conjunto orgánico y jerarquizado de objetivos y por la estrategia para el período de gobierno; esta última, a su vez, entendida en términos de la definición de prioridades, una trayectoria general para la articulación de las acciones en el tiempo y el espacio, y la definición e integración de áreas prioritarias de acción en que se concentrarán los esfuerzos y recursos para el desarrollo del sector.

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 económico-social y política se determina a partir de la evolución de la realidad económico-social y política, para lo cual es importante la consulta con centros de decisión y 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:

1. Planteo de objetivos y metas para el sector agropecuario

Este conjunto de objetivos jerarquizados y metas expresa la parte de la imagen-objetivo que puede obtenerse en un horizonte político manejable (es decir, el período de gobierno). Se incluye además las orientaciones estratégicas a seguir en cada área de acción y las prioridades en términos de programas, proyectos, etc.<sup>7/</sup> 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.

2. Definición del papel de los agentes del sector privado en el cumplimiento de dichos objetivos

En el marco orientador se ubica el papel estratégico de los distintos <sup>8/</sup> agentes y grupos que actúan en el ámbito de complejos productivos y mercados, para la obtención de los objetivos y metas planteados. Además, considerando la potencialidad de los mismos para cumplir determinados papeles en función de su comportamiento histórico, el marco orientador jerarquiza grupos e intereses específicos que el marco doctrinario define. Ello implica establecer las expectativas de conducta tanto de los agentes y grupos priorizados como de aquellos cuya función será principalmente de soporte, o 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 únicamente determinados aspectos.

3. Identificación de las áreas-problema del ámbito del sector agropecuario

Las áreas prioritarias para la acción del sector público se delimitan sobre una base discrecional, para buscar la mejor y más conveniente manera de afrontar las áreas-problema identificadas en el diagnóstico económico-social y político, de tal forma que sea posible superar los problemas y aprovechar las potencialidades.

La calificación de prioritaria surge de los juicios de valor incorporados en el marco doctrinario, que guardan correspondencia con los aspectos priorizados de la realidad. Las áreas proporcionarán un ámbito para el diseño y la implementación de las políticas específicas. En cada una de éstas se definen objetivos y metas específicas que apuntan a resolver los problemas básicos que se enfrentan. Por ello constituyen un elemento central de la estrategia, pues en ellas se deberán concentrar los recursos y esfuerzo humano.

Los problemas pueden corresponder a:

- a. los complejos productivos sectoriales identificados, explicitando los componentes sobre los cuales se considera necesario incidir.
- b. los mercados en que se articulan los complejos, considerando aquéllos cuyos desequilibrios son de mayor importancia relativa y que requieren atención prioritaria.
- c. la acción del sector público, indicando los aspectos que deben ser ajustados.

4. Explicitación de los tipos de instrumentos legitimados por la estructura política para las distintas áreas prioritarias

Definidas las áreas de acción y el papel que se espera desempeñen los agentes privados, el marco orientador define también los tipos de estímulos que se utilizarán para producir los comportamientos esperados por parte de ellos,

y los instrumentos o tipos de instrumentos que se podrá emplear para estimular algunas conductas o inhibir otras en los distintos agentes y grupos, pudiendo incluirse referencias a los principales proyectos estratégicos.

5. Definición de las dimensiones de las decisiones

La articulación de políticas propuesta en el marco orientador se puede explicitar en el tiempo y en el espacio; dentro de esas coordenadas, surgen aspectos específicos del ámbito agropecuario. En consecuencia, se puede definir las dimensiones 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. Técnica, según su ámbito y naturaleza, en el marco de las áreas-problema identificadas.

6. Definición de responsabilidades y formas de operación del sector público

Los tipos de instrumentos seleccionados suponen una determinada capacidad de respuesta (adaptación) y ejecución de parte del sector público. La evaluación del desempeño del sector público habrá entregado información sobre su capacidad de respuesta, el grado de autonomía que esta estructura ha desarrollado frente al sistema político-administrativo, la inercia de su operación (en términos de clientelas, etc.). Según esa información, la burocracia tendrá -o no- capacidad 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 debe introducir para que pueda cumplirlo. Según los casos, la generación de estas transformaciones puede ser una área de acción a incorporar en el punto 1.

B. Insumos principales

El marco orientador se apoya en el marco doctrinario. La confrontación entre ambos es condición necesaria para detectar las áreas-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 y en el plazo preestablecido (período de gobierno).

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 citado plazo. El nivel coyuntural del diagnóstico, en cambio, se utilizará fundamentalmente a niveles más concretos, principalmente para las decisiones operativas.

También operará como insumo 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 áreas de acción.

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

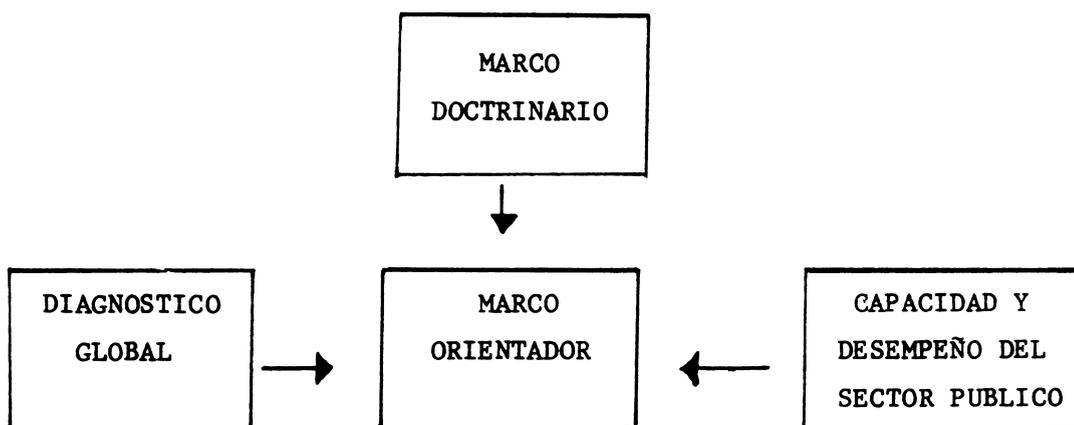


Figura 2. Insumos principales del marco orientador.

C. El proceso de análisis para la definición 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 en distintos períodos de gobierno y dentro del mismo 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".<sup>9/</sup> La preparación del marco orientador deberá partir, por lo tanto, del diagnóstico de la situación del sector, y de los resultados que entregue 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 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:

1. revisión del marco doctrinario y del marco orientador anterior.
2. sistematización de información.
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.
4. Planteamiento de alternativas.
5. presentación sistemática de decisiones (preparación del documento de síntesis)

1. Revisión de decisiones de orientación anteriores.

El marco doctrinario, cuyo contenido y características han sido desarrollados en el Capítulo anterior, constituye uno de los principales puntos de partida para la preparación del marco orientador. En caso de que no se encuentre debidamente explicitado, es pertinente 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 más allá del mediano plazo.

El esfuerzo, en tal caso, se refiere a la búsqueda y racionalización de las definiciones relevantes respecto al funcionamiento deseado del sector y elementos pertinentes de la estrategia global, que permitirán 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 para este trabajo son, entre otras:

- a. plataformas de los partidos políticos y de las coaliciones en el gobierno.
- b. discursos presidenciales y de las más altas autoridades del sector.
- c. decisiones de nivel doctrinario enunciadas si ya se ha asumido el gobierno.
- d. opiniones de las autoridades sectoriales.
- e. manifestaciones de grupos que se consideren de mayor significación.

Cualquiera que sea el momento de arranque del proceso de análisis de políticas, existirán decisiones de orientación del nivel de marco orientador en aplicación o en consideración por el sistema de decisiones que constituyen, junto con los elementos anteriores, las bases primarias para la definición del marco orientador. En muchos casos tales planteamientos son difusos, carentes de relevancia o son de manifiesta inviabilidad, lo que permite desde ya desechar algunos. En pocos casos existirá un marco orientador previo, suficientemente explicitado y sistematizado, que determinará que la labor se centre en validar las

decisiones de orientación que contenga. Estas deberán ser confirmadas, reajustadas o desechadas, según el caso, con base en su viabilidad para el período de gobierno, su consistencia interna con el marco doctrinario vigente y su coherencia con la evolución de la realidad económica, social y política, y con el desempeño y capacidad del sector público.

En todo caso, la revisión del marco doctrinario vigente y del marco orientador anterior o de sus elementos parciales disponibles, constituye un valioso insumo para la elaboración de un nuevo marco orientador.

## 2. Sistematización de información.<sup>10/</sup>

Uno de los problemas principales que confronta el analista de políticas es, sin duda, la definición de sus requerimientos de información para el análisis de la realidad, tarea que se ve facilitada mediante la utilización de categorías e hipótesis que emanan de desarrollos conceptuales.

A través de ellas es posible efectuar el análisis de problemas complejos, para facilitar la identificación de sus componentes e interrelaciones mediante la utilización de información pertinente.

La sistematización de información requiere, por lo tanto, de la selección de categorías y la formulación de hipótesis que las relacionen; la identificación de variables e indicadores para verificar las hipótesis (operacionalización), así como la captación y manejo de datos que, en esencia, están representados por las dimensiones cuantitativa y cualitativa de variables e indicadores y de información, es decir de datos analizados.

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

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

### 3. Diseño de alternativas

El diseño de alternativas de decisiones correspondientes al nivel del marco orientador comprende:

- la preparación o ajuste del diagnóstico global y evaluación de la capacidad y desempeño del sector público;
- la jerarquización de problemas e identificación de alternativas de objetivos y lineamientos por área de acción; y
- el análisis y selección de alternativas.

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

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

Con el fin de conocer el 'estado actual de cosas' y estimar la situación futura probable hacia la finalización del período de gobierno, suponiendo que las tendencias se mantengan y que no haya cambios en las políticas, es necesario analizar los aspectos fundamentales de la evolución del sistema agropecuario.

Tal conocimiento permitirá identificar los principales problemas (como desviaciones frente a lo deseado), siendo conveniente considerar únicamente los aspectos determinantes, a dos niveles. El primero 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 sucinta de los problemas globales referentes a nivel de vida de la población (empleo, desempleo, subempleo, empleo público), poder adquisitivo de salarios y distribución del ingreso (acceso a bienes y servicios básicos, estructura impositiva, participación en utilidades); producción: uso de recursos, productividad, rentabilidad, dinamismo del producto bruto global 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, ingresos tributarios, financiamiento de la empresa pública, inversión privada extranjera, déficit del sector público.

Con base en esa caracterización, que en cada caso puede realizarse con la ayuda de modelos de consistencia basados en cuentas nacionales y el uso de categorías 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, si se define como objetivos del período superar el estrangulamiento externo, resolver el déficit fiscal y mejorar el bienestar social de la colectividad, el análisis puede organizarse así:

Balanza de pagos: problemas principales que limitan que se amplíe la contribución del sector al equilibrio de la balanza comercial mediante el incremento

y diversificación de exportaciones y el aumento de productos que sustituyen importaciones; uso de capacidad para producir bienes exportables o sustituir importaciones, etc.

Déficit fiscal: problemas principales del sector que limitan su contribución a la reducción del gasto corriente en las dependencias del sector público agropecuario (ministerio o secretaría u 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, etc.

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

De esta manera, se puede plantear mejor el análisis y pasar a un segundo nivel que comprenda un tratamiento analítico de 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 productos primarios relevantes (producción y mercadeo); cortes analíticos que consideren por ejemplo un análisis del sistema agropecuario por componente (recursos, insumos y servicios, producción, comercialización, consumo interno, importaciones, exportaciones, distribución del ingreso, financiamiento e inversión, etc.).

Con fines de análisis de políticas, el sistema agropecuario puede ser analizado a través de 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 procesos vinculados con la distribución del ingreso y el consumo.

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 ámbitos de análisis autocontenidos, como complejos y mercados que constituyen formas alternativas para analizar el sistema agropecuario, desde el punto de vista de procesos de transformación que integran fases (agrícola, mercadeo, procesamiento) y los mercados que articulan las fases, relacionando el proceso de transformación y los agentes que intervienen.

En cada caso, según el instrumental e información disponible, los equipos técnicos optarán por la forma más conveniente de hacer el análisis. En todos los casos será necesario complementar la visión de la problemática del sector desde una perspectiva global o multisectorial, con la propiamente sectorial.

## 2) Análisis de capacidad y desempeño del sector público.

El análisis o evaluación del sector público pretende calificar su desempeño y capacidad, caracterizando los elementos esenciales de su funcionamiento y resultados en un período previo; dicho desempeño es medido principalmente en términos de su eficiencia para llevar a la práctica decisiones de orientación válidas para el período previo y capacidad en términos de eficacia, es decir la comparación entre los resultados de la acción del sector público frente a los objetivos previstos (resultados esperados).

El desempeño se mide a través de la evaluación de realizaciones que analiza el sector público desde adentro, con el objetivo principal de determinar diferencias o medidas entre el desempeño previsto y el logrado, en términos de la definición, instrumentación, realización y ajuste o redefinición de sus actividades de producción, regulación y apoyo, teniendo en cuenta los recursos o instrumentos disponibles.

La capacidad se mide a través de la evaluación del impacto de las decisiones que el sector público adopta y de los resultados finales de su acción directa

de producción y apoyo, respecto a los objetivos que se persiguen y el impacto a nivel de ajustes y grupos.

De esta manera, se puede considerar que la evaluación de resultados de la acción del sector público puede visualizarse a dos niveles:

- 1) el resultado del desempeño del sector público frente al previsto.
- 2) la discriminación del impacto de la acción del sector público desarrollada en cumplimiento de determinadas decisiones de orientación por área de acción.

En el primer caso, se empleará procedimientos que permitan comparar la situación inicial y final, discriminando aquellas diferencias positivas y negativas atribuibles a la acción del sector público en cada área de acción prioritaria frente al desempeño previsto.

En el segundo caso, será necesario identificar los impactos de las decisiones de orientación sobre la realidad económica-social y política, teniendo como marco de orientación el resultado esperado, explicitado por las propias decisiones de orientación. La dificultad principal radica en las limitaciones para aislar los resultados efectivamente imputables a las decisiones de orientación de los derivados de la acción de otros factores explicativos.

La evaluación de resultados debe llevar a conclusiones sobre la real capacidad del sector público para resolver problemas sin generar otros nuevos y su contribución al logro de los objetivos. Interesa también conocer los impactos de su acción a nivel de los agentes destinatarios de las decisiones.

A pesar de las dificultades y limitaciones que se enfrenta para el análisis en los términos descritos, a este nivel interesa una apreciación genérica de la capacidad y desempeño del sector público por áreas de acción, como insumo para definir nuevas decisiones de orientación o reajustar las vigentes. El conocimiento de la capacidad y desempeño del sector público permite:

- i. Conocer las posibilidades y limitaciones del sector público para

asumir las responsabilidades que demanda la puesta en práctica de decisiones de orientación, que involucren su participación directa.

ii. rescatar la experiencia histórica, tomándola como elemento para establecer la viabilidad de las decisiones e idoneidad de los instrumentos.

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

De esta forma se facilita la definición del papel que jugará el sector público en el nuevo marco orientador y en las políticas específicas; se resuelve al mismo tiempo la selección de instrumentos, toda vez que en aquellas áreas de acción donde se manifiesta la evidente debilidad del sector público se otorgará preferencia al uso de instrumentos que no comprometan su intervención directa.

b. Jerarquización de problemas e identificación y explicitación de alternativas

La comparación entre 'el estado actual y el estado futuro de las cosas' permite estimar las diferencias y definir aquellas 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 de las decisiones - acciones que adopte el sector público para inducir la actuación de los agentes del sector privado en la dirección deseada.

La identificación del problema sobre el que se quiere operar 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 establezcan las pautas para modificar la situación y cubrir la brecha en el grado en que resulte posible.

Las brechas se pueden constatar dentro del proceso de análisis de políticas o por otros agentes públicos o privados. Los agentes transmiten el problema y pueden hacer propuestas correctivas. Si el sistema de dirección reconoce y otorga prioridad al problema, la etapa de formulación de las políticas se pone en marcha.

Si bien es cierto que el marco teórico guía la realización del diagnóstico, la aceptación y priorización de problemas está determinada en gran medida por la posición doctrinaria del gobierno contenida en el respectivo marco doctrinario.

Se explicitará además la relación directa o indirecta de los problemas con los grupos detectados en la estructura de poder, así como 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 comprometidas en la puesta en práctica de las alternativas de solución que se seleccionen.

El objeto de esta participación, especialmente si ésta se realiza aplicando técnicas que faciliten los trabajos grupales -sobre todo las decisiones derivadas de la concepción operativa de grupos-, es lograr consenso entre los directivos del sector sobre la forma de enfocar la problemática global y de las áreas de acción que se traten, y sobre la jerarquización de los problemas que hay que solucionar. Además, su 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, en función de llegar a concretar progresivamente y explicitar 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 deberá ser definido en cada caso, y podrá concretarse mediante reuniones, entrevistas u 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 la problemática, es necesario aplicar la creatividad de los participantes (por lo que no es posible establecer pautas fijas) para la identificación del mayor número de alternativas cuya aplicación puede contribuir a la solución de los problemas. Para mejorar el proceso de toma de decisiones, es importante la identificación del mayor número de alternativas posibles, para luego escoger la más apropiada.

Por ser un acto creativo, la búsqueda de alternativas no está ceñida a reglas específicas, ni hay fórmulas sobre cómo realizar esta búsqueda ni el número de alternativas que deben ser identificadas. Algunas alternativas serán desechadas en etapas tempranas del trabajo, debido al peso político de algunos directivos que desean mantener el statu quo en una oposición evidente a las definiciones doctrinarias, por temor al impacto político de la alternativa, o porque existan otros elementos para juzgarla como poco provisoria.

Las alternativas de política en el caso del marco orientador están referidas a: 1) objetivos y metas, y 2) estrategia.

1) Objetivos y metas

Los objetivos se enmarcan en áreas-problema delimitadas por la existencia de desvíos con relación a lo deseado y la posibilidad de encarar acciones superadoras por parte del sector público.

Los objetivos se referirán a un determinado horizonte que, por lo general, corresponde al período de gobierno, pues las acciones que de él se deriven se podrán emprender mientras aquél tenga vigencia.

Los objetivos del marco orientador 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 en función de los cambios coyunturales significativos.

El diseño de objetivos estará orientado básicamente a eliminar o a disminuir el efecto negativo de los problemas identificados. Así, si existe un problema de deterioro de la balanza comercial del sector, debido a la caída de los precios de los productos de exportación, se podrá considerar como objetivo contribuir al equilibrio de la balanza de pagos mediante la diversificación y aumento de las exportaciones y la sustitución de algunas importaciones; si se presenta un problema de déficit del sector público agropecuario, debido a las pérdidas en la gestión de las empresas estatales y a los altos gastos corrientes del sector público, se tendrá como objetivo la reducción del déficit de las empresas estatales y de los gastos corrientes del sector; si hay problema de bajo crecimiento de la producción, debido a la ineficaz inversión pública y a la escasa inversión privada (en relación con la ampliación de la capacidad productiva) y a la baja productividad, el objetivo será el incremento de la producción y la productividad, mediante medidas para mejorar la rentabilidad relativa del sector agropecuario y la transferencia tecnológica; para eliminar o disminuir el efecto de los problemas sociales rurales de desempleo, subempleo y desnutrición, el objetivo será la mejora social de la población rural, mediante el aumento del empleo agropecuario y agroindustrial, y en otros sectores de la actividad económica, y/o el mantenimiento de la estabilidad de los precios de ciertos productos (alimentos básicos) y así sucesivamente con los demás problemas globales que se identifiquen.

Es conveniente destacar que están relacionados tanto los problemas entre sí, como también los objetivos entre sí, y por lo tanto las alternativas de decisiones propuestas pueden contribuir a la solución de más de un problema, aunque también pueden tener efectos contradictorios. Así, por ejemplo, el objetivo de mantener la estabilidad de los precios de ciertos alimentos básicos puede ser contradictorio con el incremento de la rentabilidad de la agricultura. Además, en períodos de crisis económica los objetivos de desarrollo compiten con los objetivos de reajuste de la economía y con ello aumentan las posibilidades de conflicto o contradicción entre diferentes objetivos dentro del sector agropecuario y también respecto a objetivos de otros sectores que afectan a dicho sector.

## 2) Estrategia

La estrategia constituye el camino general que orienta la acción de los agentes económico-sociales y define la del sector público, para pasar de una situación inicial a una deseada, factible en el transcurso de un período de gobierno, estableciendo un curso general y definido para la evolución del sector agropecuario. La estrategia contiene un conjunto coherente de definiciones centrales que deben tener permanencia y flexibilidad, para orientar la toma de decisiones a nivel de los agentes económico-sociales y al interior del sector público. En el primer caso establece las 'reglas de juego' básicas para condicionar la acción de los agentes al definir las demandas que sobre ellos se generarán y los beneficios que podrán obtener. En el segundo caso permite visualizar una secuencia definida para la 'acción del gobierno', en su interés por promover y orientar el desarrollo agropecuario, definiendo la evaluación del desempeño esperado de las instituciones públicas.

En la medida en que una estrategia quede claramente definida, se podrá resolver las contradicciones entre demandas por el uso de recursos para finalidades diferentes, contradicciones entre decisiones de orientación y operativas, entre agentes que se espera beneficiar en forma diferencial y, en general, en la manera como se espera lograr los objetivos, es decir el tránsito de la situación actual a la situación deseada factible en el período de una administración.

En última instancia la estrategia definirá la forma a través de la cual se espera utilizar los medios, principalmente movilizandolos recursos y voluntades para la satisfacción de demandas, intereses y expectativas, es decir cómo deberá desenvolverse el sector hacia el logro de los objetivos durante el período considerado. 11/

### c. Análisis y selección de alternativas

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 seleccionarse aquella que, compensadas las ventajas y desventajas, resulte más 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, la selección de la más eficiente mediante el empleo de técnicas apropiadas.

El aspecto central del análisis de una política es la predicción de las consecuencias de aplicación. Por ello es necesario analizar el impacto de la decisión y su grado de contribución al logro de los objetivos, si dicha decisión es seleccionada y aplicada.

Para seleccionar la mejor alternativa, es necesario conocer y comparar los beneficios y costos de cada una. Entre esos costos se debe incluir las desviaciones o nuevos problemas que podrá originar cada alternativa; la calidad y cantidad de los datos y la información disponible o que pueda 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 socio-económicos múltiples; por tal causa 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 de mayor rigor de las relaciones, facilita la selección. El marco orientador, como conjunto articulado de objetivos y estrategia coherentes y sin efectos secundarios incompatibles, y las políticas específicas, deberían cumplir dos pruebas de consistencia. Una a nivel conceptual que permitirá juzgar

la coherencia interna, así como la vigencia de sus 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 propone.

La segunda prueba se refiere a la compatibilidad con el marco doctrinario y la jerarquización de los grupos y de los diversos agentes. Para esto se requiere simular la reacción de los agentes y de los distintos grupos. Como se mencionó, esto requiere 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 (basado en las cuentas nacionales) a partir de la cual, y teniendo en cuenta 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.

#### 4. Planteamiento de alternativas

El contacto 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 considerados por la autoridad responsable de tomar la decisión. Este procedimiento se complementa con la información que aportan los ejecutores y decisores, con su propio juicio y experiencia, y considerando sus responsabilidades, perspectivas institucionales y otra información no conocida por los planificadores para la evaluación y selección de alternativas.

La discusión de estos aspectos tendrá como salidas el reajuste de algunas propuestas y la aprobación de aquellas que deban ponerse 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.

5. Presentación sistemática de decisiones (preparación de documentos)

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

A continuación debe realizarse un análisis de coherencia integral de esas propuestas, o sea de la coherencia de las decisiones del marco orientador con decisiones de nivel superior (marco doctrinario) y con las de nivel inferior (políticas específicas), y de la viabilidad técnica, económica y social de esas proposiciones.

Este análisis debe permitir a los asesores enfrentar a los decisores con más 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, según el país, pueden adoptar diversas denominaciones (lineamientos de políticas, orientaciones de política, política agropecuaria para el mediano plazo, u otros), aunque 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 área prioritaria de acción

Objetivos

- a nivel de la sociedad y de la economía en particular
- del sector
- a nivel de cada área prioritaria de acción

Estrategia

Es muy importante tener presente que es preferible sacrificar en algo la calidad del producto, para llegar oportunamente al decisor. Si se reconoce que la preparación del Marco Orientador es un proceso, existirá oportunidad para hacer ajustes periódicos que permitan su mejoramiento y mantener su coherencia integral.

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 presentación del contenido.

## 6. Resultados del proceso

Al concluir el procedimiento seguido se debe obtener dos resultados o productos fundamentales:

- a. Un mayor y mejor conocimiento de las autoridades del sector, planificadores y ejecutores, sobre la problemática, y una mayor claridad en torno a la definición de los objetivos y de la estrategia que, por consenso y con base en el marco doctrinario, han sido discutidos y aprobados por diferentes niveles jerárquicos del gobierno. La participación en la elaboración del marco orientador es un requisito indispensable para lograr la integración de la acción de los planificadores con las autoridades político-administrativas y, entre estas últimas, para la mejor comprensión de la forma en que la coordinación de sus acciones contribuirá al logro de los objetivos.
  
- b. Documentos cuyo contenido debe servir para orientar la elaboración de los planes, programas y proyectos del sector, y que en forma clara, explícita y resumida definan los principales problemas que dicho sector enfrenta, los objetivos y estrategia de desarrollo a seguir durante el período de gobierno, y los objetivos y metas para las áreas prioritarias de acción.

El marco orientador define, por lo tanto, las reglas de juego entre los agentes y grupos económicos del sector, entre éstos 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 insuficiencia para precisar estas reglas de juego y en otros por una voluntad expresa de no dar a conocer sus acciones futuras.

El marco orientador es un complemento más concreto y detallado que el marco doctrinario; establece el eslabón de unión entre lo deseable y lo posible en determinado plazo. En ese sentido, entrega la pauta general dentro de la cual se analiza y define las decisiones de orientación más concretas (políticas específicas), con las cuales se vincula a través de la desagregación creciente de las definiciones establecidas para las áreas de acción prioritarias.

Las orientaciones generales así desarrolladas, conducen a la elaboración de decisiones de mayor nivel de concreción y especificidad, en una secuencia

no siempre rígida. En efecto, la identificación y análisis de una política específica puede conducir a la revisión de las decisiones contenidas en el marco orientador, así como el análisis de las decisiones operativas puede obligar a la revisión de una política específica en el contexto de un proceso iterativo y dinámico.

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 de decisores, planificadores y ejecutores con su contenido; ello únicamente se puede lograr a través de su activa participación en el proceso que conduce a la definición de las decisiones correspondientes.

### III. LAS POLÍTICAS ESPECÍFICAS COMO CONCRECIÓN DEL MARCO ORIENTADOR.

#### A. Políticas específicas y áreas de acción

El siguiente nivel de política está representado por las políticas específicas, que concretan las orientaciones en cada área de acción prioritaria definida en el marco orientador. Las políticas específicas constituyen el nivel de mayor concreción de las decisiones de orientación, y establecen un ámbito y direccionalidad para la definición y manejo de las decisiones operativas.

La definición de las políticas específicas requiere una identificación de problemas y proposición de objetivos dentro de cada área prioritaria de acción (condiciones que en esas áreas que se espera obtener para la sociedad en el período de gobierno); instrumentos (secuencia de medios a ser movilizados para resolver los problemas y alcanzar los objetivos) y metas (concebidas como una expresión cuantitativa y temporal del cumplimiento de los objetivos, como consecuencia de las políticas específicas adoptadas).

En general, la generación de las políticas específicas supone:

- a. una definición de área y sub-áreas prioritarias de acción (establecidas en el marco orientador).

- b. consideración de problemas específicos que preocupan al sistema de decisiones.
- c. una delimitación de las áreas-problema del sector agropecuario según los complejos productivos y mercados definidos.<sup>12/</sup>

De esta manera es posible especificar las políticas sectoriales en términos de objetivos, instrumentos y metas específicas en cada área de acción prioritaria, considerando la dimensión temporal y espacial, y dentro de la estrategia de desarrollo establecida.

Asimismo se define el comportamiento a que deben ajustarse los agentes del sector público y privado en la generación, ejecución y control de las políticas sectoriales y, por último, se especifica las variables e indicadores económico-sociales y políticos que reflejan el logro de los objetivos y metas. A través de los indicadores se realiza el seguimiento de la evolución y la medición de la incidencia en la realidad, que surge como resultado de la aplicación de las políticas específicas.

En todo caso, el análisis de políticas en este nivel permite definir:

- i. las políticas específicas cuya aplicación sera iniciada;
- ii. las que fueron definidas anteriormente y deben mantenerse;
- iii. las que se revisan y ajustan; y finalmente
- iv. las que deben ser eliminadas.

Para esto cada una de ellas demanda la realización de un análisis retrospectivo de los fines y medios de la aplicación de políticas específicas semejantes en el pasado; proponer y evaluar los cambios deseados y las alternativas para conseguirlos, sustentando sus costos y beneficios; definir los medios e instrumentos para modificar el desenvolvimiento de los agentes destinatarios en el sentido deseado; establecer la factibilidad de cada alternativa y definir los criterios y medios para la instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas específicas.

Los puntos de partida fundamentales 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 política. <sup>13/</sup>

Para la definición y ajuste de las políticas específicas el marco orientador introduce restricciones básicas que se puede resumir en las siguientes:

- proporciona el marco general y define el papel del sector agropecuario dentro de la estrategia del desarrollo global;
- define los objetivos generales y permanentes del desarrollo agropecuario;
- selecciona los instrumentos a utilizar para el cumplimiento de los objetivos generales, estableciendo prioridades para la definición de las políticas específicas;
- define las áreas de acción prioritarias dentro del ámbito del sector agropecuario, de acuerdo con la estrategia de desarrollo vigente, en cuyo ámbito se va a identificar las políticas específicas;
- señala la dimensión espacial y temporal en que se debe generar las políticas específicas dentro de las áreas de acción definidas.

B. Elementos para una taxonomía

Para definir una taxonomía de políticas específicas se puede considerar diferentes criterios. Por ejemplo, en cuanto al ámbito de origen y manejo de las políticas se encuentra:

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, tasas de interés o presupuesto público, etc.
2. políticas específicas originadas en otros sectores y que afectan a la agricultura, y que por lo tanto deben ser manejadas conjuntamente, tales como políticas de precios y aranceles de insumos o bienes de capital, protección industrial (cuando puede realizarse en desmedro de la agricultura), seguridad social, etc.
3. políticas específicas propias del sector agropecuario que se originan y manejan dentro del propio sector y que pueden referirse a la ampliación de los recursos productivos, el incremento de la productividad, la tecnología, la inversión pública sectorial y acciones por producto o por componente del sector agropecuario (crédito, comercialización, etc.), la inversión privada o cambios en la estructura empresarial e institucional, y la organización de la producción.

Indudablemente, en cada país esta clasificación estará fuertemente influida por la organización del sector público en general y del agropecuario en particular.

En síntesis, las áreas prioritarias de acción que define el marco orientador, y el ámbito de origen y manejo de las políticas específicas, constituyen el punto de partida para establecer una tipología básica, que facilite dar coherencia a los diferentes niveles de decisión.

En este sentido la clasificación básica de las políticas puede sustentarse en la siguiente matriz:

	POLITICAS ESPECIFICAS MULTISECTORIALES	POLITICAS ESPECIFICAS SECTORIALES	
		De manejo COMPARTIDO con otros sectores	De manejo EXCLUSIVO del sector
Areas prioritarias de acción (MARCO ORIENTADOR)			

La taxonomía básica puede ser complementada con otras, manteniendo siempre como principio ordenador las áreas prioritarias de acción y utilizando otro criterio ordenador que puede ser caracterizado por:

1. El aspecto central que afectan

- políticas específicas que afectan la propiedad de los medios de producción.
- las que afectan la oferta de insumos, servicios y productos.
- las que afectan la demanda de insumos, servicios y productos.
- las que afectan la base de recursos y la calidad del medio ambiente.

2. La forma básica de instrumentación

- políticas específicas coercitivas (leyes y reglamentos)
- políticas específicas de incentivo (precios, subsidios, etc.).
- políticas específicas de apoyo o complementación (demandan la intervención directa del sector público).

3. El ámbito de análisis

- global.
- complejos productivos y mercados.
- base de recursos.
- bienestar.

4. Areas temáticas de acción

- investigación.
- transferencia de tecnología.
- mercadeo.
- agroindustria.
- recursos naturales.
- colonización.
- etc.

5. El nivel administrativo espacial

- multinacional (acuerdo de integración).
- nacional multisectorial.
- nacional sectorial.
- regional (urbano-rural).
- local.

La taxonomía más adecuada debe ser establecida para cada caso particular, y su utilización se limita a facilitar el proceso de análisis.<sup>14/</sup> La sistematización de las políticas específicas facilita la identificación de medidas de política que serán concreciones a nivel operativo.<sup>15</sup>

Cabe señalar, finalmente, que de la instrumentación, seguimiento y evaluación de las políticas específicas, e inclusive de las decisiones operativas, surgen elementos que permiten ajustar o replantear el marco orientador, dentro de un proceso continuo de ajustes y actualización.

NOTAS

1. Los procedimientos que se presentan y técnicas que se enuncian en el presente documento constituyen un esfuerzo de sistematización de experiencias concretas de IICA-PROPLAN en las acciones de cooperación en el campo del análisis de políticas en países de América Latina y el Caribe.
2. Documento PROPLAN 25, Una visión global del proceso de análisis para asesorar en la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.
3. En términos de control y uso de recursos, rubros estratégicos, formas de generación y distribución de los ingresos, comercialización y utilización final (vinculado con los niveles de vida de la población).
4. Documento interno PROPLAN 77, Categorías centrales e hipótesis principales en el análisis de políticas para el desarrollo agrícola y rural.
5. Documento PROPLAN 25.
6. Ibid.
7. Documento PROPLAN 1, Marco conceptual del proceso de planificación agraria en América Latina y El Caribe.
8. Vigorito, R., Criterios metodológicos para el estudio de complejos agro-industriales.
9. Documento PROPLAN 25.
10. Documento interno PROPLAN 77.
11. Ibid.
12. Ibid.
13. Documento PROPLAN 25

14. Para más detalle ver: Documento PROPLAN 37, El proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas.
  
15. Se entiende por agentes destinatarios de las políticas específicas: los consumidores de áreas rurales y urbanas clasificadas por niveles de ingreso, y los desempleados y población nutricionalmente vulnerable, los productores según el tamaño de las unidades de producción, las organizaciones del medio rural, los trabajadores empleados y desempleados de las áreas rurales, los intermediarios (usuarios y productores), las dependencias públicas, el país en su conjunto y en su relación con otras naciones: H. Van de Wetering, Observation on the objectives, definitions and scope of the Costa Rica Policy Analysis Study.

1. ABKIN, M.N. et al. Consideraciones sobre la información para el análisis de políticas en el proceso de planificación agropecuaria. Serie Publicaciones Misceláneas N°403 (Selección de capítulos del Documento PROPLAN-20). San José, Costa Rica, 1981.
2. BLEGER, J. "Grupos operativos en la enseñanza". In Temas de Psicología (Entrevista y Grupos). Buenos Aires, Ed. Nueva Visión, 7 ed., 1977.
3. BUXEDAS, M. Categorías centrales e hipótesis principales para el análisis de políticas. (Documento Interno PROPLAN-77). San José, Costa Rica. 1983.
4. COBAS, E. y de las CASAS, P. L. Análisis del funcionamiento de las unidades de planificación sectorial en el proceso de planificación agraria en América Latina y el Caribe: Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas N°340 (Documento PROPLAN-2). San José, Costa Rica, 1979.
5. de las CASAS, P. L. La conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural: el papel de la cooperación técnica del IICA. XXV Reunión del Consejo de Directores del IICA, Tema IB pp. 9-15, San José, Costa Rica, 1981.
6. \_\_\_\_\_ . Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo agrícola y el bienestar rural. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA N°399 (Documento PROPLAN-21). San José, Costa Rica, 1981.
7. \_\_\_\_\_ . y COBAS, E. Marco conceptual del proceso de planificación agrario en América Latina y el Caribe: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y toma de decisiones en el sector agrario. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas N°399 (Documento PROPLAN-1), San José, Costa Rica, 1978.
8. \_\_\_\_\_ . Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural. Serie Publicaciones Misceláneas N°405 (Documento PROPLAN-25). San José, Costa Rica.
9. De LELLA, C. "La técnica de grupos operativos en la formación de personal docente universitario". Revista Perfiles Educativos N°2, México C.I.S.E-U.N.A.M., diciembre, 1978.
10. Del RISCO, F. y de las CASAS, P. L. El proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas. IICA. Serie Publicaciones Misceláneas N°448 (Documento PROPLAN-37). San José, Costa Rica, 1983.
11. DO VALLE, R. y VERAS A. Proposta de Pautas Metodológicas para a Analise do Desenvolvimento Agrícola Latino Americano. Documento Interno PROPLAN-39. San José, Costa Rica.

12. GONZALEZ, J. y otros ILPES/CEPAL. La planificación del desarrollo agropecuario, volúmenes 1 y 2, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Editorial Siglo XXI, 1977.
13. KORTEN, D. y PAZ SILVA, L. Necesidad de un enfoque integrado sobre la conducción del desarrollo agrícola y rural: Posiciones convergentes. Serie Publicaciones Misceláneas N°400 (Documento PROPLAN-19). San José, Costa Rica, 1981.
14. QUADE, E. S. Analysis for Public Decisions, American Elsevier Publishing Co., New York, 1976.
15. VALENZUELA, E. "Curso de Política Agraria". Material de soporte didáctico preparado para el II Curso Subregional Andino de Planificación e Integración Agropecuaria del Grupo Andino. Santa Cruz, Bolivia, 1979.
16. VAN DE WETERING, H. On the administration and analysis of agricultural policies. Paper presented at the Seminar on the Administration of Agricultural Policy, Antigua, Guatemala, 1978.
17. \_\_\_\_\_ . Observacions on the objectives, definition and scope of the Costa Rica policy analysis study. Iowa State University, November, 1978.
18. VIGORITO, R. Criterios metodológicos para el estudio de complejos agroindustriales, ILET, México, 1977.

IICA-CIDIA  
BIBLIOTECA  
Bogotá-Colombia



