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

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

MARCO CONCEPTUAL Y ESQUEMA DEL MECANISMO DE PLANIFICACION OPERATIVA REGIONAL

DIP - ND - 17

IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

OFICINA EN
REPUBLICA DOMINICANA

MARCO CONCEPTUAL Y ESQUEMA DEL MECANISMO DE PLANIFICACION OPERATIVA REGIONAL

DIP - ND - 17

Carlos FONCK
Fausto GRISANTY
Domingo MORETTA
Agapito PEREZ LUNA
Garibaldi PEZZOTTI JORGE
Horacio H. STAGNO

SANTO DOMINGO, D.N.
JUNIO DE 1982

Marco Conceptual y Esquema del Mecanismo de Planificacion Operativa Regional

DIP - ND - 17

Carlos FONCK
Fausto GRISANTY
Domingo MORETTA
Agapito PEREZ LUNA
Garibaldi PEZZOTTI JORGE
Horacio H. STAGNO

Santo Domingo, D.N.
Junio de 1982

CONTENIDO

Página

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

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

PRESENTACION

Este documento es una propuesta, revisada a Junio de 1982, de un marco conceptual y un esquema de mecanismo para la planificación operativa regional. La propuesta fue presentada a la Subsecretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria, con el propósito de que fuese aplicada a la zona de trabajo del Proyecto PROPLAN en la Dirección Regional de Agropecuaria Central, área de localización del proyecto del IICA que --en ése entonces-- contaba también con aportes del Fondo Simón Bolívar.

El documento contiene una descripción de las características básicas de la Región Central y de la base institucional vinculada al sector público agropecuario. También se refiere al sistema de planificación agropecuaria en dicha Dirección Regional, describiendo el sistema, los productos que genera, las relaciones en los niveles institucionales superior e inferior de la Dirección Regional y la problemática de la planificación operativa a ese nivel. Describe a continuación el sistema de decisión regional. Propone un marco conceptual para el proceso planificación-ejecución, en el que describe las dimensiones operativa y prospectiva del proceso de conducción del desarrollo agropecuario y rural y define el sistema de dirección bajo una nueva propuesta, que tiende a mejorar la existente. Se propone finalmente un esquema de mecanismo para el proceso "planificación operativa-ejecución" que pueda operar al nivel institucional regional.

La presentación como Documento Interno de PROPLAN (DIP) en este momento, que se pudiera juzgar fuera de tiempo, dado que el material se preparó a mediados de 1982, obedece a que para esa fecha las publicaciones del PROPLAN Componente Rep. Dominicana tenían formato diferente, ajustados a las necesidades de la Subsecretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria de la SEA. A partir del momento en que surje la necesidad de establecer la serie DIP, esta coordinación decidió editar en el nuevo formato todo el material de apoyo preparado por el Proyecto que reúne características de material sobre aspectos conceptuales, metodológicos y de documentación de experiencias que se han difundido, o conviene difundir.

Horacio H. Stagno
Coordinador Proyecto PROPLAN

La Llanura Costera en Baní y San Cristóbal se dedica principal-- mente al cultivo bajo riego de caña de azúcar, cultivos hortícolas y plátano. En la parte montañosa de Peravia y San Cristóbal, predominan las siembras de café, cacao, papa y habichuelas, en la parte Oriental y Central la caña de azúcar y la ganadería constituyen las actividades más importantes. El cultivo de la caña de azúcar es el más importante, ya que cubre 94,500 Has. y están ubicadas en la Región cinco grandes centrales o ingenios azucareros.

En 1970, la población rural de la región fue de 491,247 habitantes (38.0 del total regional) mientras que en 1980 alcanzó 607,921 habitantes, constituyendo el 30% del total regional y el 22.7% de la población rural nacional. Lo cual muestra que a pesar de haber perdido su importancia relativa frente al total regional debido la crecimiento poblacional acelerado de la ciudad de Santo Domingo, es un área que registra un importante crecimiento demográfico. En cuanto a densidad de población de la Región Central Agropecuaria en 1980, registró un promedio de 103.9 habitantes por Km^2, siendo el promedio nacional de 112 personas por Km^2. El número de explotaciones agropecuarias en 1980[1/] fue de 56,800 propiedades, de las cuales el 62% corresponden a unidades menores a 2.5 hectáreas. Si a ello se añade la presencia de muchas familias no propietarias de tierras se puede afirmar que existe en el área una fuerte presión sobre la tierra.

En cuanto a las condiciones de vida de la población del área es de bajos ingresos, ya que según la información disponible el ingreso promedio del área rural [2/] oscila entre RD$83.00 (área rural del distrito nacional) y RD$108.00 (Zona de Peravia) mientras que el promedio urbano del Distrito Nacional era de RD$110.76. Los

---

1/ Diagnóstico del Area de la Secretaría de Estado de Agricultura.

2/ Cuadro No. 9 "Diagnóstico Regional Central". SEA/IICA

niveles alimentarios y nutricionales son bajos, ya que entre 1976 y 1977, se determinó que la población sólo consumía un 70.1% del consumo de calorías recomendado y un 76.4% del de proteínas, aspecto que se hace más agudo aún al analizarlo por áreas geográficas y grupos de ingreso.

Este breve panorama, nos permite afirmar que la Región Central desempeña un papel muy importante en el desarrollo agropecuario nacional, en el mejoramiento de los niveles de vida de la importante población rural en ella asentada, así como para la producción de alimentos destinados al consumo de la ciudad de Santo Domingo, y la generación de divisas para el país.

2. Base Institucional Regional Vinculada al Sector Público Agropecuario.-

Las instituciones del Sector Público que operan en la Región Central son: i. la Secretaría de Estado de Agricultura, con sede en Baní, que es responsable de los servicios de asistencia técnica, mecanización , distribución de materiales de siembra e insumos y sanidad animal; ii) El Banco Agrícola con sede en Baní, Ocoa, San Cristóbal y Santo Domingo, que es la entidad responsable del crédito estatal para el sector; iii) El Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE) con sede en Baní, responsable de la comercialización de la producción; iv) La Oficina de Desarrollo de la Comunidad (ODC), con sede en Baní, cuya función principal está vinculada a la orientación y fomento de grupos urbanos y rurales; v) El Instituto de Desarrollo Cooperativo (IDECOOP), con sede en Santo Domingo, responsable de prestar asistencia a la organización y funcionamiento de grupos cooperativos; vi) El Instituto Agrario Dominicano (IAD), con sede en San Cristóbal, responsable de las acciones de mejoramiento de tierras y distribución de tierras; y vii) El Instituto Nacional de Recursos

Hidráulicos (INDRHI) con sede en Baní y San Cristóbal, cuyas acciones están vinculadas con la infraestructura de riego y distribución del agua.

La Secretaría de Estado de Agricultura, (SEA), a nivel nacional está constituída por sub-secretarías de Planificación (SEAPLAN); Técnica-Administrativa; de Producción Agropecuaria y Mercadeo; de Recursos Naturales y de Investigación, Extensión y Capacitación, y la Dirección General de Desarrollo Pecuario. La SEA tiene ocho direcciones regionales agropecuarias, una de las cuales corresponde a la Región Central, la cual está integrada por tres zonas, 13 sub-zonas y 77 áreas. En efecto, forman parte de la Región Central, las zonas de Peravia, San Cristóbal y el área rural del Distrito Nacional (excluyendo la ciudad de Santo Domingo). La Zona de Peravia está integrada por las Sub-zonas de Baní, Fundación, Nizao, San José de Ocoa y Rancho Arriba. La Zona de San Cristóbal por su parte, comprende las Sub-zonas de San Cristóbal, Sabana Grande de Palenque, Villa Altagracia y Yamasá. Finalmente, la Zona del Distrito Nacional cuenta con las sub-zonas de Villa Mella, Monte Plata, Bayaguana y Sabana Grande de Boyá.

La línea de mando técnica-administrativa fluye a través del Director-Sub-director a los encargados de zonas y Sub-zonas y se mantienen relaciones funcionales con las dependencias técnico-normativas del nivel central a través de los coordinadores regionales de programas.

B. EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIA DE LA REGION CENTRAL

1. Organización del Sistema.-

El sistema de Planificación a nivel regional está constituido por las Unidades Regionales de Planificación y Economía (URPE) y por las Unidades de Planificación o que hagan sus veces de las

entidades del Sector Público Agropecuario, que no pertenecen a la Secretaría de Estado de Agricultura (SEA).

No se puede hablar, sin embargo, de la existencia de un nivel regional del sistema de planificación debidamente estructurado, sino, de determinados organismos o personas responsables de conducir el proceso de planificación en el nivel regional.

1.1 Las unidades de planificación y economía - URPE.

En 1975, se crearon siete (7) Unidades Regionales de Planificación y Economía-URPE, como parte del proceso de Fortalecimiento del Sistema de Planificación de la Secretaría de Estado de Agricultura. Cada una de ellas comprende cuatro secciones: i. Administración Rural y Estadística; ii. Mercadeo; iii. Formulación y Evaluación de Proyectos; iv) Análisis Regional. Esta estructura fue ratificada mediante la Resolución No. 21/77 del 22 de junio de 1977, en la cual se definen las funciones que actualmente desempeñan estas Unidades.

La SEA en la Región Central dispone de una Unidad Regional de Planificación y Economía, URPE, (se encuentra ubicada físicamente en la Oficina de la Gobernación Provincial), la cual está integrada por las secciones de: i) Mercadeo, responsable de la recolección y levantamiento de la información de precios de mercado (mayoristas, minoristas); la recolección de precios de los productos a nivel de finca; los trabajos de apoyo a la Regional en el área de comercialización y, además, es responsable regional de los proyectos CENSERI[1/]; ii) Análisis Regional, que le corresponde analizar y evaluar todas las actividades del sector agrícola; coordinar las actividades de evaluación de proyectos;

1/ Proyectos Centro de Servicios Rurales Integrados

visitar zonas y sub-zonas para levantar información; elaborar y procesar los datos del informe mensual; participar en cursos y charlas de adiestramiento a técnicos y productores de la Región Central; elaborar el presupuesto y el Plan Operativo de la Regional Central; elaborar la memoria anual; procesar y evaluar los informes mensuales y cuatrimestrales; participar en la programación anual y la reprogramación cuatrimestral y desarrollar actividades de apoyo a la regional iii) Formulación y Evaluación de Proyectos, que le corresponde formular y evaluar los proyectos de la Regional; coordinar con la sección de análisis regional, las condiciones sociales y económicas de los proyectos; visitar zonas y sub-zonas para detectar proyectos factibles de realizarse en la regional; participar en la elaboración del presupuesto y del Plan Operativo Regional y, desarrollar actividades de apoyo; iv) Administración Rural, responsable de consolidar, corregir y reproducir los informes mensual y quincenal; participar en encuestas trimestrales de cultivos y de la actividad pecuaria; elaborar costos de producción, levantamiento de precios a nivel de finca; llevar registros por empresas o por cultivos; participar en cursos sobre administración de fincas, empresas agropecuarias y mercadeo; participar en los diagnósticos regionales anuales de cultivos y apoyar trabajos regionales.

1.2 Unidades de planificación de otras entidades del sector.

Adicionalmente, otros organismos del Sector, disponen de Oficinas de Planificación o que hacen sus veces, tal es el caso del Instituto Agrario Dominicano (IAD) que tiene una Oficina de Planificación y Estadísticas, encargada de presupuestar y organizar las actividades del Instituto, en la Región Central.

La Oficina de Desarrollo de la Comunidad, que tiene un Director Regional y como áreas de trabajo las de Santo Domingo, Baní y San Cristóbal no cuenta con una Oficina de Planificación.

El Banco Agrícola opera a través de Gerencias Locales, en el caso de la Región Central son los del Distrito Nacional, la de Baní, San José de Ocoa y San Cristóbal, no tienen oficinas de planificación ni unidades especializadas en esta Función. Otro caso semejante es el del Instituto de Recursos Hidraúlicos (INDRHI), el cual opera a nivel de cuencas hidrográficas a través de zonas de riego.

Las URPE constituyen las células mínimas del Sistema de Planificación a nivel de la SEA, toda vez que no existen unidades semejantes a nivel de zonas ni sub-zonas.

2. Principales Productos que Genera el Sistema de Planificación en el Nivel Regional.-

Los principales productos que genera la URPE con determinada periodicidad y continuidad son:

i. Sección de Análisis Regional

- Informes mensuales
- Informe Cuatrimestral
- Informes sobre situación de algunos productos específicos
- Memoria Anual de la Región
- Presupuesto Regional
- Programación Regional para el Plan Operativo de la SEA

ii. Sección de Formulación de Proyectos

- Identifican proyectos de interés local o regional
- Estudios de factibilidad para pequeños proyectos de inversión que solicitan términos de base y agricultores.

iii. Sección de Administración Rural

- Estadísticas de producción
- Costos de producción
- Fincas de comprobación

iv. Sección de Mercadeo

- (Labor directamente vinculada al proyecto CENSERI)

3. Relaciones con la Sub-secretaría Técnica de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEAPLAN).-

De acuerdo a la modalidad de planificación vigente, corresponde a SEAPLAN conducir el proceso de planificación. Para cumplir esta función desarrolla las metodologías y define los procedimientos correspondientes.

Los esfuerzos en materia de Planificación Operativa están vinculados fundamentalmente con la elaboración del Plan Operativo de la SEA, instrumento que ha sido materia de sucesivas revisiones y ajustes para adaptarlo a las necesidades del sector. Una muestra de este propósito lo constituyen los esfuerzos que a partir del año 1979, se

realizan para "regionalizar" las metas del plan y desconcentrar el proceso de formulación, otorgando una creciente participación en esta tarea a las URPE.

Según el procedimiento descrito en el numeral anterior, la labor fundamental de las URPE en su relación con SEAPLAN esta referida a la preparación de un diagnóstico resumido de la región y en el acopio y preparación de información cuantitativa, en formularios previamente preparados, en los cuales consignan la información correspondiente a las metas físicas de producción, y a las actividades de la SEA en la región.

Las URPE, consolidan su información proveniente de sub-zonas y participan con los encargados regionales de los programas, en el desagregación de las metas por cuatrimestres. Participan también en la determinación de las metas financieras y apoyan a SEAPLAN en la revisión y ajustes de la información consolidada a nivel nacional, tanto en la propuesta del Plan Operativo, como para su versión final.

Para el Plan Operativo de 1982, SEAPLAN ha venido perfeccionando la metodología de formulación y adoptando medidas adicionales para desconcentrar más aún este proceso a nivel regional, habiéndose propuesto la preparación de Planes Operativos Regionales que involucren al sector agropecuario en su conjunto. Las URPE se vinculan con SEAPLAN en tareas relacionadas con la identificación de Proyectos, la preparación de los programas de inversión y la elaboración del Presupuesto Regional. Con relación a la evaluación de planes, programas y proyectos, las relaciones de SEAPLAN y la URPE se dan principalmente en relación a la preparación de los informes de evolución de la producción agropecuaria por cuatrimestres y de los informes mensuales.

4. Relaciones con el Nivel Zonal y Sub-zonal.-

Las Unidades de Planificación y Economía (URPE), se vinculan con las zonas y las sub-zonas, básicamente para obtener de los ejecutores información referente a la situación y evolución de la producción, la formulación de metas de producción y de cumplimiento de actividades y la preparación del presupuesto.

Al no existir de manera generalizada, esquemas institucionalizados de planificación y manejo de los programas y proyectos a nivel zonal y sub-zonal, estas acciones son de carácter puntual.

La estructura de las URPE, incluye unidades de Administración Rural y Mercadeo que realizan funciones y tienen atribuciones que no corresponden a unidades de planificación agropecuaria a nivel regional, lo cual genera una inconveniente diversidad en el campo de responsabilidad e incide, sin duda en la limitada articulación de las URPE con los niveles zonal y sub-zonal.

5. Problemática de la Planificación Operativa a Nivel Regional.-

Los esfuerzos por regionalizar el Plan Operativo, datan de 1977, año en que se inicia la participación de las URPE en la preparación del Plan Operativo de la SEA, sin embargo no es hasta fecha reciente en que se busca descentralizar su preparación y superar algunas limitaciones de las metodologías empleadas que conllevaron a incluir la programación regional en el documento del Plan Operativo y, lo cual determinaba que no existiera la suficiente especificidad para que los organismos del sector en la región preparan sus programas de trabajo. Por otra parte, se puede señalar que el voluminoso documento sectorial es de difícil utilización, poco flexible y de muy costosa revisión y ajuste periódico. Entre problemas significativos de esta modalidad

de trabajo están la falta de una metodología de preparación de planes o programas operativos regionales, la falta de personal con experiencia y capacitado en esta tarea en las URPE, el mantenimiento de procedimientos de trabajo definidos únicamente a nivel nacional, y la falta de apoyo suficiente para los trabajos que se deben realizar en las regiones.

Los trabajos del Sistema Sectorial de Planificación, se concentran principalmente en la preparación del Plan Operativo, labor que a nivel regional se concreta a programar la producción y las actividades del sector público y en generar informes periódicos de seguimiento de la producción agrícola, siendo de menos significación las acciones referentes a la instrumentación de la ejecución, (preparación de programas de trabajo y del presupuesto) y de muy poco desarrollo las referentes a la evaluación de las realizaciones e impacto.

Se puede afirmar que no se preparan diagnósticos regionales como base para el proceso de planificación-ejecución anual debido a que la diagnósis no se considera como una actividad permanente, que debe generar diagnósticos (productos) útiles para las actividades del proceso. Las acciones de caracterización e interpretación de la problemática, quedan reducidas a un acopio fragmentario de información con un análisis superficial, siendo los problemas más relevantes la falta de metodología adecuadas y personal capacitado; el insuficiente apoyo del nivel nacional, la limitada participación de grupos interdisciplinarios y de la población, para la validación de los resultados. Todo lo anterior incide en que los productos que se generan no son los más adecuados para el proceso de planificación-ejecución a nivel regional.

A pesar de los importantes esfuerzos realizados por vincular el Plan de Corto Plazo con el presupuesto, se mantienen aún discrepancias metodológicas, es así que frecuentemente la programación en su dimen-- sión real no es respaldada en la asignación de recursos. Así mismo, se continúa programando con objetivos múltiples y no siempre se tiene en cuenta la disponibilidad de recursos. Por otra parte, la asignación de presupuesto no siempre se efectúa sobre prioridades específicas, se transfieren recursos con base en necesidades coyunturales afectando las previsiones, y es difícil conocer realmente cuántos recursos utiliza el sector público en la generación de determinados productos a nivel regio nal.

Es importante destacar, sin embargo, que la brecha existente entre el Plan de Corto Plazo y el Presupuesto (dimensiones física y financiera) se ha venido acortando en el caso de los proyectos que cuentan con financiamiento externo.

En cuanto a la participación de las URPE en el proceso de formula ción del plan operativo de la SEA, se puede señalar que estas reciben de SEAPLAN una propuesta inicial de objetivos y metas globales del Plan, y determinados formularios e instrucciones para que se establez- can las metas físicas de producción agropecuaria y de las actividades de los organismos del sector. Las URPE asumen la labor de acopio de la información pertinente y proponen las metas en base a los datos que proporcionan los agentes de extensión, la cual es consolidada a nivel de zona, sub-zona y de la región en su conjunto. La inexistencia de un sistema especializado en la captación y manejo de datos estadísti- cos o del empleo de métodos que incluyan sensores remotos, determina un bajo nivel de confiabilidad y una recarga en la labor de los agen- tes de extensión, siendo el problema mayor en las áreas geográficas no coherentes por el servicio de extensión. Estas metas que en rea-- lidad constituyen previsiones del desenvolvimiento de la producción son compiladas, desagregadas por cuatrimestres, revisadas y ajustadas

constituyen el insumo en base al cual SEAPLAN genera la segunda propuesta del Plan Operativo.

Este procedimiento, genera una gran sobrecarga de trabajo a SEAPLAN y reduce la labor de las URPE a la dimensión cuantitativa de la programación, toda vez que no participan en la definición de métodos y procedimientos, no existe por otra parte, un marco orientador regional, ni el proceso de elaboración del Plan continúa con una especificación más detallada al nivel que requieren los órganos responsables de la realización de acciones específicas a nivel regional.

La programación del presupuesto a nivel regional se realiza con la participación de los encargados de programa, asumiendo URPE la labor de revisión-consolidación. Este ejercicio forma parte de la fundamentación de necesidades de recursos, pero se desvirtua en la práctica, pues al momento de recibir los recursos no se sigue un proceso estricto de canalización de los fondos del tesoro público según la programación presupuestal, si nó que con frecuencia decisiones coyunturales que afectan las distribución mensual de recursos que recibe la SEA distorcionan lo previsto, desconociendo las Direcciones Regionales el monto real de remesas que recibirán durante el ejercicio presupuestal. Este proceso se repite al interior de la Región sobre las partidas que a este nivel se manejan. En síntesis, el presupuesto es por el momento un instrumento para fundamentar demandas de recursos, no existiendo un segmento, control ni evaluación del empleo de los fondos como parte de un sistema integrado de seguimiento y evaluación.

Estos hechos limitan las posibilidades de actuación del nivel zonal y regional que no pueden integrar sus acciones en forma más eficaz, contribuyéndose a la desarticulación, entre la elaboración del plan y la realización de las acciones.

Los mecanismos de coordinación interinstitucional para la instrumentación de la ejecución y en la realización de actividades, están escasamente desarrollados y es notoria la debilidad de los mecanismos de evaluación/control a nivel regional. Los informes mensuales y cuatrimestrales que URPE genera y envía a SEAPLAN, tienen muy poco uso en el proceso de toma de decisiones.

Eventualmente, la URPE participa en la preparación de informes de evaluación referidos a determinados productos atendiendo a requerimientos de la Dirección Regional o de las dependencias del nivel central de la SEA.

En el caso del programa de extensión y de determinados proyectos específicos, existen mecanismos que permitan realizar un segmento, pero principalmente referido en el primer caso a las necesidades específicas y particulares del programa y en el segundo a requerimientos de orden contractual o compromisos que el país ha asumido con los organismos financieros. De todas maneras, la experiencia existente debe ser de alto valor para el diseño y puesta en práctica de un sistema que los integre y comprenda el conjunto de acciones relevantes de la SEA en la región.

La participación de los beneficiarios en el proceso de planificación es muy limitada por la falta de canales e instancias definidas en los procedimientos de generación de productos que establece el sector público, por estar minimizada la labor de planificación a nivel local y por las limitaciones relacionadas con la propia organización de la población para participar en el proceso de planificación-ejecución.

C. EL SISTEMA DE DECISION REGIONAL

El sistema de decisión a nivel de la Región Central está constituido por:

i. El Director y Sub-directores (agrícola y pecuaria) de la Regional Central de la SEA.

ii. Jefes o responsables de Unidades y Programas a nivel regional.

iii. Los jefes o encargados de las zonas de Peravia, San Cristóbal y del área rural del Distrito Nacional.

iv. Los jefes de las 13 sub-zonas que forman la Región Central.

v. Los Gerentes y Sub-gerentes de las Gerencias del Banco Agrícola de Baní, San Cristóbal y Santo Domingo.

vi. El Gerente Regional del Instituto Nacional de Estabilización de Precios (INESPRE).

vii. El Gerente y Sub-gerente Regional del Instituto Agrario Dominicano (IAD), con sede en San Cristóbal.

viii. Los Gerentes de las zonas de riego de Baní y San Cristóbal del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI).

ix. El Director Regional de la Oficina de Desarrollo de la Comunidad con sede en Baní.

D. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION

1. Dimensiones Operativa y Prospectiva del Proceso de Planificación-Ejecución.-

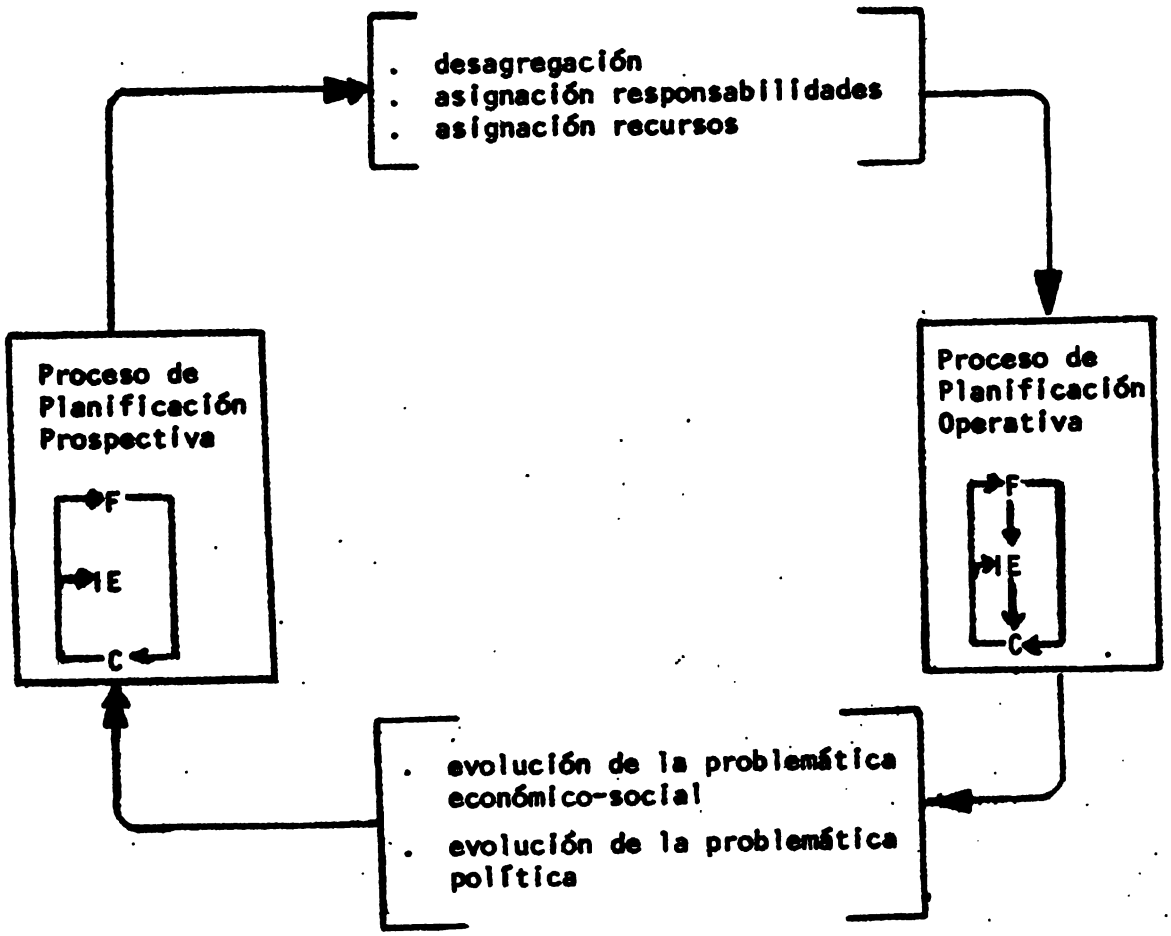
El proceso de planificación de corto plazo, constituye el medio a través del cual se instrumenta la política de desarrollo de mediano y largo plazo y se otorga coherencia a la toma de decisiones sobre política agraria en un período que por lo general comprende uno o dos años.

El proceso de planificación operativa, se nemarca en la planificación de corto plazo, diferenciándose de ella porque integra como elementos principales la asignación de recursos y la programación de actividades, permite desagregar los objetivos, metas y orientaciones establecidas para el corto plazo en actividades específicas con el correspondiente señalamiento de responsabilidades. Las actividades son ordenadas en programas en base a objetivos jerarquizados de acuerdo a prioridades.

Otra característica importante es que incorpora el tratamiento de la coyuntura, es decir el elemento no previsible por los planes de mediano y largo plazo, con lo cual es posible adecuar el proceso de planificación a la realidad que se debe enfrentar en el corto plazo, incorporando de esta manera los cambios que se producen en el proceso económico-social 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, debido a que los resultados que se obtengan en la ejecución del plan operativo, se derivarán medidas de correción para el ajuste o reprogramación del plan de mediano plazo, otorgando el carácter dinámico y contínuo en que se concibe el proceso de planificación.

FIGURA No. 1: Relación Entre los Procesos de Planificación Operativa y Prospectiva.-



F = Formulación

IE= Instrumentación de la Ejecución

C = Control

De esta manera, el proceso de planificación operativa, integra la visión más amplia y de perspectiva de los planes de mediano y largo plazo, con las decisiones que exige adoptar la situación actual y el desenvolvimiento pronosticado 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, racionaliza la distribución y utilización de los recursos fiscales y compatibiliza las dimensiones financieras y reales a través del presupuesto-programa.

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

En este sentido, a través de los programas se definen las actividades y niveles de cumplimiento de las mismas (metas), recursos y responsabilidades para todas las unidades administrativas y ejecutoras, se asignan 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 esta forma, se articulan la acción inmediata y los planes de mediano y largo plazo, estableciéndose el nexo entre las decisiones de orientación y las decisiones específicas de ejecución y operativas.

El proceso de planificación de la política de desarrollo agropecuario, independientemente del nivel en que lo ubiquemos (nacional, regional o local) es separable del proceso de ejecución, únicamente para fines analíticos, cada vez que la esencia de la conducción del proceso de desarrollo agropecuario se dá en la dinámica de sus interrelaciones.

Si definimos la planificación por sus características esenciales y los productos que genera, podemos afirmar que este es un proceso contínuo de producción de políticas, y del mismo modo podemos tipificar a la ejecución como un proceso contínuo de realización de acciones específicas.

Las diferentes decisiones que toma el Gobierno, pueden ser definidas con "políticas", las cuales pueden según su naturaleza y alcance en el tiempo, corresponder a decisiones de orientación o estrategias, denominándose en este caso políticas globales o sectoriales y en decisiones operativas que están referidas a las medidas de política y las acciones específicas.

El Gobierno, a través del conjunto de entidades que constituyen la Administración Pública, desarrolla actividades específicas que corresponden a partes de programas y proyectos que se concretizan en un período presupuestal. Es decir, contienen una determinada intensión y

sentido, comprometen determinados recursos que se consumen en su realización y se efectúan de acuerdo a determinadas responsabilidades previamente establecidas. Tales acciones directas y las que el Gobierno induce a realizar, afectan la realidad socio-económica y política para alcanzar determinados objetivos.

Este conjunto de actividades puede ser agrupado en las etapas de: i) formulación; ii) instrumentación de la ejecución; iii) realización de acciones; iv) control/evaluación, que se dan en un proceso interdependiente que tiene por objetivo acelerar el desarrollo agropecuario en el sentido deseado.

Este proceso se dá en los diferentes niveles espaciales nacional global, nacional-sectorial, sectorial-regional y sectorial-local, generando un único proceso que para los efectos del presente documento será planteado para el nivel sectorial-regional. Para el efecto será necesario visualizar el proceso de planificación-ejecución en la dimensión operativa a nivel regional, de forma tal que se pueda apreciar el papel que en dicho nivel deben desempeñar el sistema de planificación y el sistema de decisiones (Sistema de Dirección).

Fortaleciendo los mecanismos de Dirección, es posible mejorar la eficiencia y eficacia de las instituciones del sector público agropecuario que actúan a nivel regional responsables de generar bienes y servicios que son necesarios para el desarrollo agropecuario y el bienestar de la población rural.

2. El Sistema de Dirección.-

El Sistema de Dirección, tiene como objetivo fundamental, lograr que el sector agropecuario cumpla el papel que le ha sido asignado, para lo cual debe conducir el conjunto de las acciones del sector público, dirigidos a generar bienes y servicios y regulaciones a través de la acción de los sistemas de producción, apoyo y regulación, con el propósito de lograr el desarrollo agropecuario.

La acción de este sistema se hace explícita a través de la política agropecuaria entendida como el papel que el Gobierno asigna al sector agropecuario en su interés por guiar el desarrollo nacional. Esta política tiene su concresión a través del proceso de planificación-ejecución.

El sistema de dirección desarrolla un conjunto de funciones, que tienen características particulares en cada país, pero que en esencia son las mismas. Es obvio señalar que el fortalecimiento puede lograrse proporcionando o generando con el sistema de dirección los instrumentos y procedimientos que le permitan mejorar el desempeño de tales funciones.

El presente documento propone un mecanismo de planificación operativa a nivel regional que en esencia es un planteamiento sobre las funciones a desarrollar por el sistema de dirección a nivel regional, con relación al proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario en el corto plazo. Cabe señalar que las funciones del sistema de dirección son: i) la interpretación de la problemática socio-económica y política regional; ii) el establecimiento de objetivos, estrategia y desarrollo agropecuario regional en concordancia con los establecidos por el sector y la región; iii) definición de la organización institucional; iv) programación de acciones específicas y asignación de recursos y responsabilidades

con arreglo a las prioridades sectoriales y regionales; v) coordinación interinstitucional para la realización de acciones específicas; vi) seguimiento de la realización de actividades específicas y de los factores determinantes de la problemática socio-económica y política de la región; vii) control y evaluación de la ejecución, de efectos e impacto.

Las actividades del sistema de dirección comprenden en esencia, tanto el análisis y planteamiento de alternativas como la adopción de decisiones.

En el nivel regional, cobra gran importancia la articulación con mecanismos de dirección a nivel local, toda vez que constituye el nivel intermedio a través del cual se compatibilizan los flujos descendentes y ascendentes que se generan a nivel sectorial, nacional y local, que deben ser articulados en un proceso coherente de planificación-ejecución, principalmente para compatibilizar por una parte las decisiones de orientación que condicionan la actuación del sector público en el corto plazo con las demandas de la población. Así, se superan en gran medida las limitaciones de los procedimientos actuales, aprovechando la existencia de una base institucional a este nivel y de la necesidad de fortalecer el correspondiente sistema de dirección.

ESQUEMA DE MECANISMO DE PLANIFICACION OPERATIVA-EJECUCION REGIONAL

1. El Proceso de Planificación Operativa-Ejecución Propuesta.-

1.1 Características que deben tener el proceso de planificación operativa-ejecucion a nivel regional.

El proceso debe tener las siguientes caracterísitcas principales:

- Otorgar coherencia a las actividades del sistema de dirección y servir de instrumentos para la conducción del desarrollo en el corto plazo.

- Articular el plan de corto plazo y el presupuesto regionales.

- Superar las desarticulaciones entre los niveles nacionales, regional, zonal y sub-zonal.

- Otorgar coherencia interna y externa a los productos del proceso de planificación-ejecución.

- Articular los esfuerzos que en materia de planificación y manejo de programas y proyectos se vienen realizando a nivel local.

- Favorecer la descentralización de la toma de decisiones.

- Incorporar la participación de los beneficiarios (coherencia).

- Articular las acciones que realizan organismos descentralizados y de la SEA.

- Fortalecer mecanismos de coordinación inter-institucional.

- Clarificar las funciones que los organismos de nivel regional deben realizar en relación al proceso de planificación operativa.

- Determinar los requerimientos que debe atender el sistema de información.

- Determinar los requerimientos que debe atender el sistema de información.

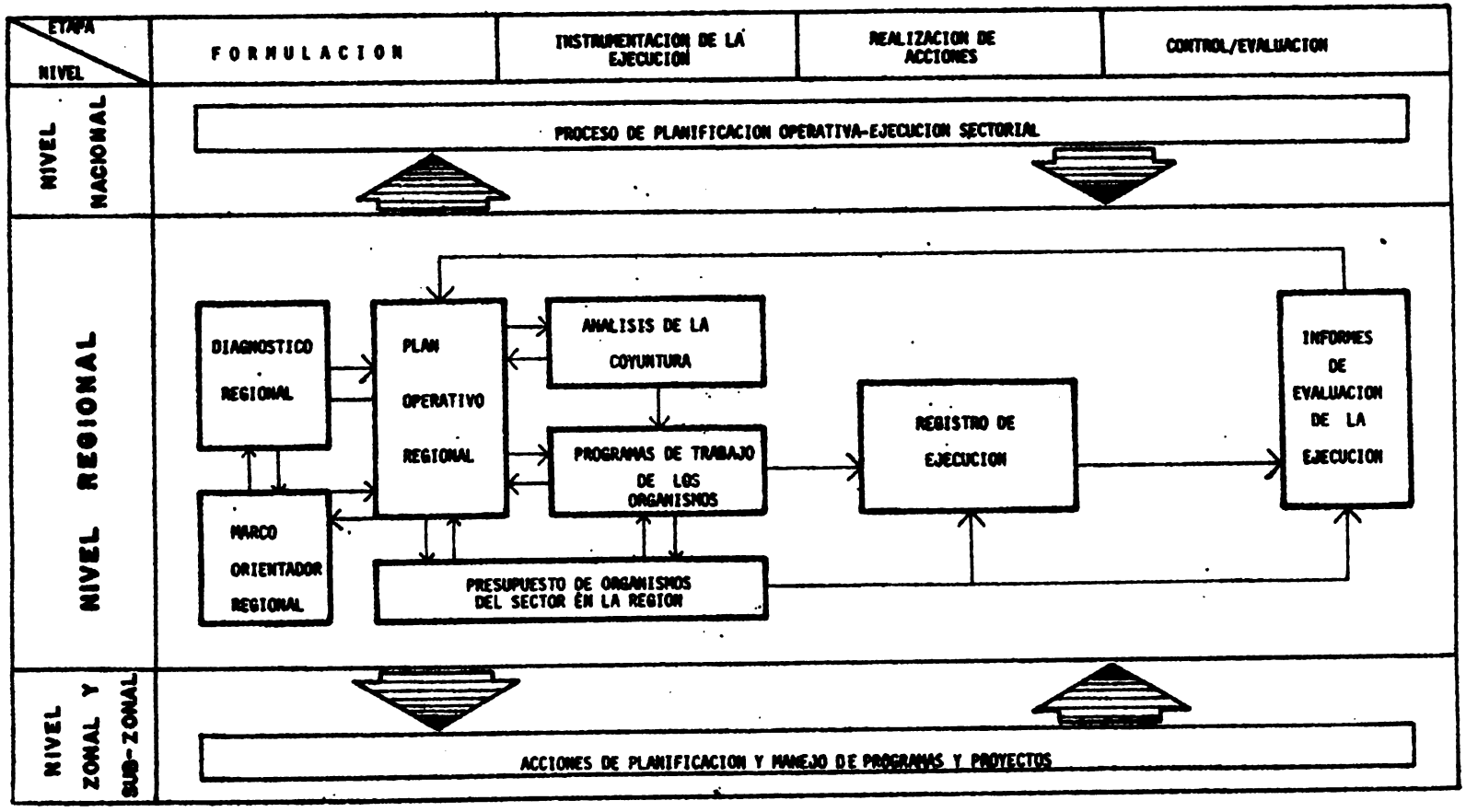
- Otorgar especificidad y viabilidad al plan operativo sectorial.

El mecanismo de planificación operativa que se propone para la Región Central, descansa en la premisa de que es necesario generar en dicho nivel un proceso que sirva para la toma de decisiones, de tal forma que no se limite la acción del sistema de planificación a generar información para el nivel nacional, si no que genere "productos" adecuados para que el Sistema de Decisión Regional desarrolle sus responsabilidades.

Este mecanismo debe comprender las acciones de la SEA y de los diferentes organismos del sector que actúan en la Región, por lo que será necesario actuar para fortalecer o innovar los mecanismos de coordinación inter-institucional.

El mecanismo propuesto, se sustenta en la selección y caracterización de determinados productos (y con ello se definen las características que debe tener el proceso de planificación-ejecución Regional) que como se mencionó, sirvan preferentemente para la toma de decisiones a nivel regional, pero que al mismo tiempo sean insumos para la generación de productos en el nivel nacional y por otra parte constituyen el medio a través del cual se articulan las acciones de planificación y manejo de proyectos que se vienen poniendo en práctica en sub-zonas seleccionadas y que en forma progresiva irán cubriendo toda la Región Central. (Ver Figura No. 2).

Figura No. 2 MECANISMOS DE PLANIFICACION OPERATIVA-EJECUCION A NIVEL REGIONAL



El mecanismo del Nivel Regional, permitirá por lo tanto hacer dos "amarrres" fundamentales, uno con el nivel sectorial nacional y el otro con las Zonas y Sub-zonas, para de esta manera otorgar coherencia a todo el proceso de planificación operativa-ejecución. En la medida que este nivel sea fortalecido, se podrá fortalecer el proceso en su conjunto, no sólo por que será posible desconcentrar la labor de SEAPLAN y usar en forma más efectiva los recursos de la URPE, sino por que permitirá mejorar significativamente la calidad de la información, y también una desagregación y especificación detallada del Plan Operativo del Sector, otorgándole mayor viabilidad.

El esquema que se propone, parte de la premisa de que el esfuerzo de los sistemas de planificación y de decisiones debe compartirse y ajustarse a las demandas y restricciones que imponen todas las etapas del proceso de planificación operativa-ejecución, y no como en muchos esquemas vigentes los esfuerzos del sistema de planificación se concentran únicamente en la etapa de formulación.

Indudablemente que esto sería alcanzado a través de un proceso gradual y progresivo, por lo que cabe aclarar que el esquema que se propone tiene el carácter de modelo deseable, que además, por tratarse de una primera aproximación al mismo, debe perfeccionarse y ajustarse en base a un análisis de viabilidad.

La implementación del esquema propuesto puede realizarse iniciando acciones de fortalecimiento de las acciones del sistema de dirección, en cualquiera de las etapas del proceso de planificación operativa-ejecución, dependiendo de las necesidades y prioridades y de las demandas de planificación y

manejo de proyectos se vienen desarrollando a nivel local.

1.2 Etapas y actividades del proceso de planificación-ejecución a nivel regional.

El sistema de planificación como elemento responsable del análisis de políticas y el sistema de decisiones como elemento responsable de la toma de decisiones en mutua interrelación, constituyen el sistema de dirección que conduce el proceso de planificación-ejecución en sus dimensiones prospectiva y operativa.

El proceso de planificación-ejecución en su dimensión operativa, está caracterizado por las actividades que los elementos del sistema de dirección desarrollan para asegurar el adecuado diseño y la ejecución coordinada de las acciones programadas, adecuándolas a la evolución de los procesos económico-social y político.

Estas actividades se pueden agrupar en las etapas de: i) formulación; ii) instrumentación de la ejecución; iii) realización de acciones y; iv) control/evaluación.

i) La etapa de formulación: puede ser definida como la etapa del proceso que permite hacer explícita la política sectorial de desarrollo a tráves de las medidas de política y acciones específicas, de tal foma que puede 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.

Esta etapa comprende a su vez las actividades a) preparación del diagnóstico regional; b) elaboración del Marco orientador Regional; c) elaboración del programa/presupuesto regional.

ii) La etapa de instrumentación de la ejecución: puede ser definida como la etapa 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-ejecución en forma permanente a la evolución de los procesos económicos, social y político y se articula la acción del sistema de planificación y el sistema de decisión, mediante el asesoramiento que presta el primero a la toma cotidiana de decisiones.

Esta etapa comprende las actividades de a) especificación (elaboración de los programas de trabajo de los organismos del sector público agropecuario a nivel regional); b) elaboración del presupuesto regional y; c) apoyo y asesoramiento (a través del analísis de la coyuntura).

iii) La etapa de realización de acciones: puede ser definida como la puesta en práctica de un conjunto de operaciones de diferente naturaleza a través de las cuales el Estado interviene en forma directa o indirecta en el proceso económico-social y político a través de agencias especializadas responsables de determinadas áreas de acción.

Esta etapa comprende las actividades de: a) realización de operaciones; b) coordinación durante la ejecución; c) supervisión y; d) registro de la ejecución.

iv) La etapa de control y evaluación: puede ser definida como la etapa de realimentación del proceso de planificación, que permite redefinir las medidas de política y corregir la ejecución de las acciones específicas en base a la verificación del grado de cumplimiento de lo realizado frente a lo programado (evaluación de la ejecución) y, de los resultados alcanzados en el ámbito económico-social, frente a los objetivos establecidos para el desarrollo sectorial (evaluación de efecto, con relación al logro de los objetivos específicos y de impacto con relación al objetivo básico).

La evaluación de los tres tipos básicos mencionados, o cualquier combinación entre ellos, puede hacerse en diferentes "momentos"; antes de la ejecución de un programa o proyecto (evaluación ex-ante) durante su ejecución, que es el caso más usual (evaluación sobre la marcha) y al concluir su período de vigencia (evaluación ex-post). El control/evaluación permiten realimentar y ajustar el proceso de planificación en sus dimensiones operativa y prospectiva, al mismo tiempo que contribuye a la definición de los niveles de metas y generación de productos que se deberán perseguir en el siguiente período de ejecución.

La etapa de control/evaluación, comprende las actividades de: i) medición; ii) contrastación; iii) análisis de las des-- viaciones; iv) propuesta de medidas correctivas y; v) definición de medidas correctivas.

1.3 Productos del proceso de planificación operativa-ejecución a nivel regional.

El proceso de Planificación Operativa-ejecución a nivel regional, genera productos que son por una parte, insumos del proceso de planificación operativa-ejecución del nivel nacional y por otra productos finales para la propia región.

En la etapa de formulación, se generan el Diagnóstico Regional, el Marco Orientador Regional y el Programa Operativo Regional. Todos ellos en determinado momento de su preparación son insumos para que el nivel nacional genere sus propios productos. En la etapa de instrumentación de la ejecución a nivel regional, los principales productos son los programas de trabajo de las entidades del sector público de la región, a través de los cuales se detallan las acciones del Plan Operativo de los presupuestos anuales de las entidades del sector público en la región y los informes de coyuntura que permitan al sistema de dirección conocer y actuar sobre la evolución reciente del proceso económico-social y político, además de constituir un elemento sustantivo a través del cual se otorga vigencia y adaptabilidad a las previsiones de corto plazo del plan.

La etapa de la realización de actividades a nivel regional comprende el empleo de recursos para que los sub-sistemas de producción y de apoyo generen bienes y servicios, así como para que se desarrollen las actividades de supervisión de la realización

de acciones a nivel zonal y sub-zonal. Los productos en el primer caso son cantidades determinadas de nuevos bienes o servicios que el Estado proporciona y en el segundo caso, los reportes de supervisión a los correspondientes responsables de los programas regionales. Del desarrollo de las actividades de coordinación no surgen productos tangibles, dada su naturaleza, pero inciden en la eficiencia y eficacia de las instituciones que participan. Al respecto, es pertinente mencionar que "En resumen, lo más importante no es la forma y medida en que las instituciones cumplen con los objetivos propios de su jurisdicción, si no la forma en que los resultados finales de sus programas se identifican, organizan y vinculan para generar una corriente de bienes y servicios cuyo demandante puede ser el mismo sector público, determinados segmentos de la sociedad o la sociedad como un todo" 1/.

La etapa de control/evaluación genera como productos los informes de evaluación de la ejecución del plan operativo regional, del presupuesto regional y de los programas de trabajo de los organismos públicos de la región que miden fundamentalmente la realización de acciones y generación de productos (objetivos intermedios) con relación a lo programado, los informes de evaluación de efecto que miden lo logrado frente a los objetivos específicos y los informes de evaluación de impacto, que miden los logros a nivel del objetivo básico.

Cabe señalar que en una primera etapa deben concentrarse los esfuerzos en mejorar procesos de generación de determinados productos previamente seleccionados, estableciendo en la metodología correspondiente de articulación con las acciones de

---

1/ Algunas ideas en torno a la vinculación del Presupuesto con los Planes Nacionales de Desarrollo, J. Héctor Vidal. En Presupuesto por Programas, Conceptos, Metodologías y Estrategias.

SEAPLAN y con las de planificación y manejo de proyectos a nivel zonal y sub-zonal.

2. Adecuación de las Funciones del Sistema de Dirección Regional para Implementar el Esquema Propuesto.-

El esquema que se propone, demandará evidentemente un proceso de análisis y revisión del conjunto de elementos que constituyen o deben constituir el nivel regional del sistema de dirección del sector.

En este acápite, sólo hará referencia a algunos alcances al respecto. A través del proceso de planificación operativa-ejecución, el sistema de dirección desarrolla su acción para conducir en forma coherente y eficaz las acciones de los sistemas de producción, apoyo y regulación en el corto plazo.

La acción del sistema de dirección se sustenta, en esencia, en su capacidad de análisis y definición de políticas, las cuales dependiendo del nivel en que nos ubiquemos (nacional, regional o local) y de la etapa del proceso de planificación-ejecución se concrete en determinados productos que tendrán características particulares.

En el presente caso, tratándose del nivel regional, el Sistema de Dirección tiene un ámbito geográfico de responsabilidad y le corresponde conducir los esfuerzos del sector público en forma coherente con las definiciones de política de nivel nacional y las posibilidades y limitaciones que su ámbito de actuación le presentan.

Para caracterizar el sistema, es necesario hacer explícitos sus objetivos componentes y el ambiente del sistema, diferenciando entre la situación actual del sistema y la situación deseable del mismo.

Una forma adecuada de analizar las funciones que tanto los componentes del Sistema de Planificación, como del Sistema de Decisión, deben cumplir a nivel regional, en el proceso de planificación operativa-ejecución, se puede plantear en los siguientes términos:

a. Funciones que deben cumplir para contribuir a la generación de productos de nivel nacional.

b. Funciones que deben cumplir para conducir el proceso de desarrollo agropecuario a nivel regional.

En ambos casos es importante:

i. Determinar el alcance del mandato legal que señala funciones, atribuciones y relaciones.

ii. Definir los "productos" o partes de ellos que se deben generar en cada etapa del proceso de planificación-ejecución a nivel regional, para en base a ellos definir las funciones a cumplir.

iii. Definir relaciones del sistema con el nivel nacional y local.

iv. Establecer las funciones vinculadas a las acciones de coordinación intra e interinstitucional.

Con base en este análisis, será posible proponer elementos de ajuste para perfeccionar la definición de funciones de los sistemas de planificación y de decisión (Sistema de Dirección) regional.

Las URPE, deben enfrentar en el futuro, una mayor complejidad en el cumplimiento de sus funciones, tanto derivadas de la implantación de un proceso integrado de planificación operativa-ejecución a nivel regional, como del crecimiento y mayor complejidad del manejo de recursos derivados de la expansión del ámbito de la acción del sector público agropecuario.

Se requiere para ello, actuar también en el fortalecimiento de las unidades de planificación o las que hagan las veces en las demás instituciones del sector agropecuario, con las cuales las URPE debe realizar una acción mancomunada y complementaria.

F. ELEMENTOS DE ESTRATEGIA PARA EL DISEÑO DE IMPLEMENTACION DEL ESQUEMA PROPUESTO

El esquema de Planificación Operativo Regional que se propone, permitirá fundamentalmente fortalecer la capacidad de la URPE en su vinculación funcional con SEAPLAN y con las unidades responsables de la planificación y manejo de programas y proyectos a nivel local. Al tiempo se reforzará su capacidad de acción dentro del Sistema de Dirección Regional.

El esquema propuesto contribuíra en la resolución de problemas derivados de la falta de coherencia de las acciones encomendadas a la SEA y de estas con los intereses y posibilidades de la población, lo cual facilita el logro de los objetivos establecidos en la política de desarrollo agropecuario, mejorando la capacidad del Sector Público Agropecuario en la conducción de la política del Estado.

Una vez que los instrumentos propuestos sean diseñados, puestos en práctica y perfeccionados, se estará en condiciones de proponer su posible adopción a nivel de otras regiones. El carácter de experiencia inicial conlleva a la necesidad de compaginar las demandas de los nuevos métodos y técnicas y los procedimientos tradicionales, para demostrar en la práctica las ventajas que se desprenden de la adopción de los nuevos métodos y al mismo tiempo de capitalizar las bondades de los instrumentos existentes buscando su perfeccionamiento. Ello determina precisar con rigor los elementos de juicio para apreciar las ventajas del empleo de nuevos procedimientos y de generar productos que en la actualidad no se generan.

La propuesta, si bien es cierto que incide en los productos de la etapa de formulación del proceso de planificación, comprende también productos de la etapa de instrumentación de la ejecución, que son los programas de trabajo de las entidades del sector público. Al respecto, el Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Planificación Agropecuaria, plantea que "se necesita que las actividades de la SEA, posteriormente a su especificación en programas, proyectos y otras acciones, sean sometidas a una fase de programación detallada con asignación de responsabilidades, en preparación de su ejecución".

Asimismo, el disponer de mejores procedimientos de formulación e instrumentación de la ejecución que permitan mejorar la calidad y utilidad de los productos a ser generados, permitirán avanzar en el diseño y operación de sistemas de información y seguimiento y de control/evaluación.

La estrategia del Proyecto de Fortalecimiento del Sistema de Planificación Agropecuaria, considera que las acciones se concentrarán a nivel local en el establecimiento de mecanismos de planificación y manejo de programas y proyectos para consolidar con los mecanismos de nivel regional (y nacional). La planificación operativa es la que debe cumplir esta

función a nivel regional, de manera tal que los procesos de planificación y ejecución fluyan en forma integral e integrada a través de los diferentes niveles.

1. Criterios Básicos para el Diseño e Implementación.-

El diseño de los instrumentos y las metodologías que permitan implementar el esquema propuesto exige actuar con relación a:

i) La adecuación de la agrupación y funciones de las URPE. Corresponde a realizar una revisión de las funciones de estas unidades con base en la definición del conjunto de productos que tales unidades deban generar en el proceso de planificación operativa, de la forma como van a articular sus acciones con SEAPLAN, con las zonas y sub-zonas de la SEA y con los restantes organismos del sector en la región

ii) Establecimiento de una estrategia para el fortalecimiento de las URPE.
Comprende el conjunto de medidas a tomar y la secuencia con que deben ponerse en práctica para reforzar la capacidad de análisis de la problemática económica, social y política a nivel de la región, así como las orientadas a desarrollar o adaptar las metodologías necesarias para la generación de los productos del proceso de planificación operativa a nivel regional. Se debe considerar también las medidas para incrementar su participación en la preparación de metodología y definición de procedimientos de planificación a nivel de SEAPLAN y para otorgar coherencia y marcos válidos de integración a las acciones de planificación y manejo de programas y proyectos que se vienen poniendo en práctica a nivel zonal y sub-zonal.

iii) La determinación de un orden de prioridades en materia de los productos a generar.
Las acciones deben ser compatibles con las demandas del nivel nacional para incrementar la participación de la URPE en la elaboración del Plan Operativo del Sector y la evaluación de planes y programas y las provenientes de la implementación de las nuevas metodologías de planificación y manejo de programas en zonas y sub-zonas, concretamente la formulación del programa operativo regional de programas de trabajo a nivel de los organismos del sector público agropecuario de la región, el montaje del sistema de información y seguimiento y el de control y evaluación.

2. Actividades a Desarrollar.-

Para la puesta en práctica del mecanismo de Planificación Operativa propuesto para la Región Central, será necesario realizar acciones a nivel de la propia región central y del nivel sectorial nacional, así como articularlas con las que se vienen poniendo en práctica y se realizarán en el corto plazo a nivel de zonas y sub-zonas de dicha región.

Para lo anterior será necesario: i) priorizar los productos que el sistema de Dirección Regional debe generar a través del proceso de planificación operativa-ejecución, definiendo las características y alcances de cada uno de ellos; ii) establecer y normar los procedimientos a seguir para la obtención de tales productos y desarrollar o adaptar las metodologías correspondientes, definiendo en cada caso, el papel a cumplir y las responsabilidades de los organismos públicos a nivel regional, así como la participación de SEAPLAN y de las zonas y sub-zonas; iii) adaptar o desarrollar

la metodología de diagnóstico, definiendo la manera de utilizar en esta labor los diagnósticos microregionales; iv) definir el procedimiento en base al cual el Marco Orientador Regional constituya un insumo para la preparación de los marcos orientadores a nivel microregional y estos a su vez permitan realimentarlo; v) definir la integración de las acciones de planificación y manejo de programas con la formulación y la instrumentación de la ejecución del plan operativo; vi) establecer un patrón uniforme de registro de la ejecución de las acciones del sector público y fortalecer las unidades responsables de la estadística de variables seleccionadas del ámbito económico-social para diseñar un sistema único de seguimiento de la ejecución que utilice los medios de procesamiento electrónico de información; vii) definir los mecanismos de coordinación interinstitucional a nivel regional y su compatibilización con los de nivel microregional, así como para establecer los mecanismos para hacer posible la participación de la población con base en los mecanismos que se vienen poniendo en práctica en las sub-zonas.

Teniendo en consideración el interés de SEAPLAN por fortalecer el proceso de planificación operativa a nivel regional y tomar la Región Central como la experiencia inicial, será necesario: i) coordinar y actuar conjuntamente en la definición de mecanismos de planificación operativa-ejecución a nivel regional; ii) definir los productos que el nivel nacional generará con el concurso del nivel regional, para articular esta labor con la generación de los productos del proceso a nivel nacional; iii) establecer la participación del nivel nacional y en particular de SEAPLAN, en el proceso de planificación operativa regional; iv) establecer la estrategia básica para que una vez que se consideren los trabajos en la Regional Central, se puedan replicar las metodologías en otras regiones del país.

FECHA DE DEVOLUCION			
15 JUN	1983		

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

W.K.KELLOGG
FOUNDATION