

BIBLIOTECA
DIRECCION GENERAL
I. I. C. A.

**SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRICOLA
Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
-ZONA NORTE-**

'América Central, Haití, México, Panamá y República Dominicana'

IICA



DIRECCION GENERAL
Subdirección General Adjunta de Planificación

Oficinas en Costa Rica

Documento PROPLAN-8
San José, Costa Rica—Junio, 1979



IICA-CIDIA
7 AGO 1979

PROYECTO DE PLANIFICACION AGRARIA Y ANALISIS DE POLITICAS
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE (PROPLAN)

BIBLIOTECA
DIRECCION GENERAL
I. I. C. A.

SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRICOLA
Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
-ZONA NORTE-

(América Central, Haití, México, Panamá y República Dominicana)

IICA

DIRECCION GENERAL
Subdirección General Adjunta de Planificación

Oficina en Costa Rica

Documento PROPLAN-8
San José, Costa Rica-Junio, 1979

00000510

INDICE

	Pág.
PRESENTACION	iii
 Capítulo Primero	
PROGRAMA DEL SEMINARIO	1
1. Introducción	1
2. Proceso de planificación, sistemas de planificación como asesores permanentes al sistema político-administrativo y el papel del análisis de políticas como base del asesoramiento para la toma de decisiones	2
3. Áreas-problemas y líneas de acción para mejorar la tarea de asesoramiento permanente de los sistemas de planificación a los procesos de toma de decisión generados por los sistemas político-administrativos	4
4. Resumen, conclusiones y bases para la acción futura	5
 Capítulo Segundo	
DISCURSOS DE INAUGURACION	6
1. Discurso del Dr. José E. Araujo, Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA-OEA)	6
2. Discurso del Dr. José S. Silos, Subdirector General Adjunto de Planificación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA-OEA)	9
3. Discurso del Lic. Wilburg Jiménez, Ministro-Director de la Oficina de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica	15
 Capítulo Tercero	
CONCLUSIONES DEL SEMINARIO	19
1. Conclusiones generales sobre los documentos presentados por PROPLAN/IICA	19
2. Conclusiones sobre áreas-problemas presentadas por los representantes de los países	21

ANEXOS

Anexo A: Orientaciones generales para la presentación de problemas y necesidades de los países en planificación agrícola

Anexo B: Lista de participantes

PRESENTACION

El Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN), que dirige el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), organizó el Seminario sobre el cual se reporta en esta publicación. Los objetivos de este Seminario fueron difundir la estrategia del IICA para cooperar con los países en el campo de la planificación agrícola; difundir y discutir los planteamientos conceptuales y resultados empíricos de los estudios realizados por PROPLAN; y conocer las necesidades de los países en el campo de la planificación agrícola.

La estrategia del IICA para cooperar con los países en el campo de la planificación agrícolas recoge la experiencia de varios años de trabajo del Instituto en diferentes países de América Latina y el Caribe, en términos de su relación con los gobiernos de esos países, con los organismos internacionales (técnicos y financieros) y los centros de investigación básica que trabajan en la región. Un primer paso en la implementación de esa estrategia lo representa PROPLAN.

Los documentos PROPLAN presentados en el Seminario son el resultado de un análisis global de la capacidad actual y potencial en materia de planificación agraria en los países del continente, complementado con estudios de caso sobre aspectos seleccionados del proceso de planificación. Ellos son los productos del primer grupo de actividades de PROPLAN identificado como el "Estudio sobre la Situación de la Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe".

Los directores de planificación sectorial y nacional de los países de América Central, Haití, México, Panamá y República Dominicana fueron invitados a analizar y discutir los resultados de los estudios de PROPLAN y a complementarlos con documentos sobre los problemas que confrontan actualmente sus países y sus necesidades en este campo. Otros dos seminarios, similares a éste, reunió a directores de planificación sectorial y nacional de América del Sur y del Caribe. Sus resultados son objeto de otras dos publicaciones.

El objetivo general de PROPLAN es colaborar con los países para fortalecer su capacidad institucional en materia de planificación agrícola y análisis de políticas. Es con este marco que las actividades desarrolladas por PROPLAN servirán para orientar las acciones de generación de material técnico apropiado a las necesidades de los países; ayudarán a definir formas de difusión del material generado, vía diferentes modalidades de capacitación y asesoría directa según las áreas-problema identificadas; y así mismo, permitirán guiar las tareas de coordinación de las acciones del Instituto en este campo.

Capítulo Primero

PROGRAMA DEL SEMINARIO

1. INTRODUCCION

(Lunes 26 de marzo: 9:00 horas a 11:00 horas)

La sesión introductoria tiene como objetivo explicitar el marco de referencia para el trabajo que se hará en el seminario. Esta sesión empezará con la presentación de los elementos que componen la estrategia general diseñada por el IICA para mejorar su tarea de cooperación con los países del continente en el campo de la planificación agrícola.

De esta forma se espera definir desde el comienzo el interés de que éste sea un seminario de consulta que en base a un trabajo cooperativo permita sentar las bases para implementar la estrategia diseñada. Por esta razón los participantes en estas reuniones de trabajo son los directores de planificación del nivel sectorial y nacional en el campo agrario, agrícola, o agropecuaria de la región.

La presentación de la estrategia general es seguida por la explicitación de los objetivos que se esperan alcanzar en término de productos definidos y la organización que se le ha dado al seminario para alcanzar los objetivos planteados. A continuación se presentarán los discursos de inauguración del seminario, ellos estarán a cargo del Ministro de Planificación de Costa Rica y de la Dirección General del Instituto.

Esta sesión terminará con un breve descanso. Se ha programado que los participantes dediquen los primeros minutos de la mañana a registrarse, en ese momento se espera que hagan entrega de los documentos que se les ha pedido ya que ellos servirán de base para el segundo día de reuniones.

Registro de participantes y observadores,
entrega de documentos elaborados por los
participantes.

9:00-10:00

- . Discursos de inauguración
 - Director General IICA
 - Estrategia del IICA para cooperar con los países en el campo de la Planificación.
Subdirector General Adjunto de Planificación IICA.
 - Ministro de Planificación de Costa Rica 10:00-10:30
- . Refrigerio 10:35-10:55

2. PROCESO DE PLANIFICACION, SISTEMAS DE PLANIFICACION COMO ASESORES PERMANENTES AL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO Y EL PAPEL DEL ANALISIS DE POLITICAS COMO BASE DEL ASESORAMIENTO PARA LA TOMA DE DECISIONES
(Lunes 26 de marzo: 11:00 horas a 18:00 horas)

Esta segunda sesión del seminario tiene como objetivo explicitar la base conceptual y empírica en la que se sustenta la propuesta que el IICA ha desarrollado para implementar su estrategia general de cooperación con los países en el campo de la planificación agrícola.

Se espera una activa participación de los directores de planificación de los países. Con este fin se ha hecho el esfuerzo de hacerles llegar los siete documentos que sirven de base para esta discusión con anticipación a la reunión.

En esta sesión se presentará la visión que se tiene sobre el proceso de planificación, al rol que en él desempeñan técnicos y políticos, la relación entre ellos y con los agentes del ámbito económico-social para la realización de sus actividades en cada una de las diferentes etapas del proceso de planificación. Esta primera presentación elaborará los conceptos a la luz de los resultados de los estudios conducidos por el IICA, a través de su proyecto de planificación (PROPLAN), en base a información general de veintitrés de sus países miembros y específicas de cinco estudios de caso.

La segunda presentación se centra en el análisis del funcionamiento de los sistemas de planificación como asesores permanentes a los sistemas político-administrativo del continente en base a información proporcionada por los directivos de planificación de los mismos veintitrés países durante 1978. Esta presentación justificará la importancia de centrar el análisis en las unidades de planificación sectorial en término de sus relaciones internas y externas.

La tercera presentación se referirá al proceso de análisis de políticas como base para el asesoramiento a la toma de decisiones sobre políticas. Esta presentación se basa en un estudio de caso realizado en Costa Rica.

Se espera que estos temas sean ampliamente discutidos a fin de que se pase a la siguiente sesión con una base común.

- . Proceso de planificación como integrador de los procesos de análisis de políticas y toma de decisiones: experiencia de América Latina y el Caribe.
Lizardo de las Casas 11:00-13:00
- . Almuerzo 13:00-14:20
- . Sistemas de planificación como asesores permanentes al sistema político-administrativo: experiencia de América Latina y el Caribe.
Eduardo Cobas 14:30-16:30
- . Refrigerio 16:35-16:55
- . Proceso de análisis de políticas como base del asesoramiento para la toma de decisiones: experiencia de Costa Rica.
Federico Herrero y Luis Marambio 17:00-18:00

Los documentos que sirven de base para esta sesión son:

- . Documento PROPLAN - 1: Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario.
- . Documento PROPLAN - 2: Análisis del Funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial en el Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario.
- . Documento PROPLAN - 3: El Proceso de Análisis de Políticas en el Sector Agropecuario de Costa Rica.
- . Documento PROPLAN - 4: El Sistema de Planificación Agrario en Bolivia.
- . Documento PROPLAN - 5: La Etapa de Formulación del Proceso de Planificación Agrícola en Venezuela.
- . Documento PROPLAN - 6: La Etapa de Instrumentación de la Ejecución del Proceso de Planificación Agrícola en Honduras.
- . Documento PROPLAN - 7: La Etapa de Control del Proceso de Planificación Agrario en el Perú.

3. **AREAS-PROBLEMAS Y LINEAS DE ACCION PARA MEJORAR LA TAREA DE ASESORAMIENTO PERMANENTE DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION A LOS PROCESOS DE TOMA DE DECISION GENERADOS POR LOS SISTEMAS POLITICO-ADMINISTRATIVOS.**

(Martes 27 de marzo: 9:00 horas a 17:00 horas)

La tercera sesión tiene como objetivo llegar a una mejor comprensión individual y de grupo de las "áreas-problema" y las líneas de acción que deben guiar el trabajo de planificación en América Latina y el Caribe.

Esta sesión empezará con un resumen muy breve de las "áreas-problema" discutidas en la sesión anterior y de las líneas de acción derivadas de los problemas detectados. Se procederá a analizar brevemente los documentos que presentarán los directores de planificación a la luz de las discusiones del primer día. Con este marco de referencia se dedicará el resto del día a discusiones generales por áreas-problema y líneas de acción. Se requiere evitar "presentaciones oficiales" de cada país.

4. RESUMEN, CONCLUSIONES Y BASES PARA LA ACCION FUTURA

(Miércoles 28 de marzo: 9:00 horas a 12:00 horas)

Esta cuarta y última sesión del Seminario tiene como objetivo concretar dos días de conversaciones en lineamientos para la cooperación futura entre el IICA y los países en el campo de la planificación agrícola y análisis de políticas. Se empezará con un resumen de los aspectos más resaltantes del Seminario. Se presentarán las conclusiones en términos de los tipos de problemas identificados y las líneas de acción consideradas apropiadas.

Capítulo Segundo
DISCURSOS DE INAUGURACION

1. DISCURSO DEL DR. JOSE EMILIO ARAUJO, DIRECTOR GENERAL DEL INSTITUTO INTER-AMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA-OEA)

Por mandato de los países y dentro de una proyección hemisférica y humanista, el objetivo general del IICA es el de colaborar con los países a estimular y promover el desarrollo rural como medio para alcanzar el desarrollo general y el bienestar de la población.

Estamos ciertos que todos vuestros países vienen realizando esfuerzos de desarrollo económico y social. En muchos estos se orientan a lograr un aumento en las actividades productivas y a mejorar el nivel y la distribución de la demanda efectiva de los bienes y servicios. Sin embargo, la situación social en que viven miles de campesinos en los países que ustedes representan, hace necesario también que se realicen esfuerzos por combatir la marginalidad rural que cada día aumenta más. Hay 85 millones de personas del sector rural de América Latina que viven en un nivel de subsistencia. Si el desarrollo de nuestros países no lleva consigo un mejoramiento, en los niveles de las necesidades y servicios básicos, de la distribución de los recursos productivos y una mayor participación en las decisiones políticas, sociales y económica de estos campesinos marginados, el desarrollo no podrá alcanzar un valor humanista y quedará limitado a un simple aumento material.

De aquí que nuestro papel sea el de ayudar a los países a que logren un desarrollo en los términos amplios que hemos indicado y que nosotros estamos llamando desarrollo rural integrado.

Sin embargo, debemos reconocer que un esfuerzo en estos términos, no es tarea fácil para nuestros Gobiernos, especialmente para los sistemas político-administrativos ya que sus decisiones son cada día más complejas, requieren un mejor conocimiento de la problemática económico-social; las presiones y conflictos aumentan y las decisiones afectan intereses poderosos.

Para ayudar al sistema político-administrativo en la toma de decisiones de políticas, en todos nuestros países se han ido creando sistemas de apoyo técnico, cuya función ha sido la de colaborar en el diseño de estas políticas y medidas de políticas de diferente ámbito y niveles administrativos. Ustedes son los que cumplen ese rol en los países aquí presentes. Estoy cierto que la tarea no es fácil pero también habría que reconocer que se han hecho importantes avances que les ha permitido a los países disponer de un mejor conocimiento de la problemática económico-social del sector rural, de un mayor conocimiento de los recursos y factores productivos de que disponen los países y poseer una más elevada capacidad analítica en los cuerpos técnicos.

El IICA no podía estar ajeno al esfuerzo que se ha venido realizando, de ahí que una de sus siete áreas de trabajo está relacionada con la formulación y administración de la política agraria, tiene por objetivo fortalecer los aspectos técnicos de la formulación de la política agraria, promover y apoyar la Planificación del Desarrollo Sectorial e incrementar la eficacia y la eficiencia del Sistema Institucional en la ejecución de los planes correspondientes.

Dentro de las orientaciones que nos dieran los países al aprobar nuestras áreas de trabajo, el IICA ha venido colaborando con la mayoría de las Oficinas Sectoriales de Planificación, que hoy se encuentran representadas por los señores directores en este Seminario. El esfuerzo y los frutos obtenidos nos satisfacen plenamente, permítanme que como prueba de estos resultados cite el proyecto de Fortalecimiento al Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria que se ha venido realizando en Costa Rica con la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) en la cual en un plazo relativamente breve dicha entidad ha podido realizar un exhaustivo diagnóstico del Sector Agropecuario, elaborar un Plan de Desarrollo para el período 1978-82, ya aprobado, formular programas, proyectos y políticas específicas. Pero lo que es más importante para nosotros es que se han capacitado más de 60 técnicos nacionales en el área de planificación, desarrollo institucional y proyectos.

El sistema de planificación sectorial agropecuario es el mecanismo de apoyo técnico de que dispone el sector, cuya función básica es la de ayudar y darle racionalidad a las decisiones del sistema político que se toman para dirigir el desarrollo en los países. Estas medidas de políticas que diseña el sistema de planificación están en la práctica condicionadas por los lineamientos doctrinarios del Gobierno y por la problemática económico-social del sector rural. De aquí que la planificación debe ser un proceso continuo de producción de políticas, cuya finalidad básica es darle coherencia a la toma de decisiones. Además ella es la integradora de dos procesos; uno el análisis de política que se genera en el sistema de planificación y otro de toma de decisiones que se generan en el sistema político-administrativo.

De los trabajos hechos en los países en la medida que los proyectos se fueron desarrollando, el IICA también fue adquiriendo experiencia. Así fue que nos dimos cuenta que consideramos necesario contar con un diagnóstico realista del funcionamiento de las unidades que integran los Sistemas de Planificación Agropecuaria en América Latina y el Caribe, disponer de un Marco Conceptual sobre el proceso de planificación como proceso racionalizador del análisis y toma de decisiones sobre políticas sectoriales que sirviera de base para orientar la tarea de cooperación del IICA y disponer de material didáctico en el área de planificación y análisis de política.

Para resolver estas necesidades es que en setiembre de 1977 el IICA inició con apoyo de la AID la ejecución del Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN).

El producto del esfuerzo realizado hasta ahora, contenido en los documentos que se han elaborado, ya lo han recibido ustedes en sus respectivos países. Los hemos invitado a este Seminario, a fin de que puedan darnos vuestro juicio sobre ellos. Pero además queremos, que teniendo en cuenta estos elementos, los problemas que tienen en sus sistemas de planificación sectorial y las necesidades que en estos momentos tienen en cada uno de vuestros países, nos ayuden a fijar las acciones futuras de colaboración en las áreas de planificación agrícola y análisis por parte del IICA.

En la medida que este objetivo se logre a través de esta reunión, los esfuerzos del IICA podrán tener un mejor producto, es decir, un mayor fortalecimiento de todos y cada uno de los Sistemas Sectoriales de Planificación.

No quisiera terminar estas palabras sin decirles que ésta es vuestra casa, y que en ella podéis debatir ampliamente los problemas e inquietudes que tengais y si en algo creéis que los técnicos del IICA pueden ayudar, estamos a vuestra disposición.

2. DISCURSO DEL DR. JOSE S. SILOS SUBDIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE PLANIFICACION DEL INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA-OEA)

Los gobernantes sienten una constante presión por mejorar la asignación de todo tipo de recursos entre diferentes sectores administrativos y ámbitos espaciales a efecto de conducir con mayor eficiencia el proceso de desarrollo económico-social de sus países. Actualmente, la mayoría de los países de la región requieren de un esfuerzo conjunto de técnicos y políticos, de carácter permanente, para responder satisfactoriamente a esos requerimientos. Para ello resulta indispensable mejorar la capacidad analítica de los sistemas de asesoramiento a la toma de decisiones, así como incrementar la disponibilidad y calidad de la información básica para esa labor.

En varios países de la región, los encargados de tomar las decisiones sobre políticas han comenzado a dar relevancia a la capacidad analítica requerida para estudiar y plantear alternativas de solución a la problemática del Sector Agrícola. Cada vez se hace más indispensable la conducción de procesos de planificación concebidos como racionalizadores de la acción del Gobierno, cuya característica esencial es dar coherencia a la toma de decisiones. De esta forma, la planificación

agrícola se plantea como tarea integral de análisis y definición de políticas que guían las acciones para lograr el desarrollo rural dentro del contexto del desarrollo regional y nacional.

Este reconocimiento de la importancia creciente de la planificación como herramienta básica del desarrollo económico-social nos obliga a ser exigentes en nuestros juicios y reconocer los vaivenes y deficiencias que ha tenido el funcionamiento de los organismos de planificación de los países de América Latina y el Caribe. Hay muchas causas para ello y se analizarán durante nuestras reuniones de trabajo, pero debemos resaltar que la necesidad de mejorar y fortalecer los procesos de planificación tanto en sus aspectos técnicos como en la relación técnicos-políticos es esencial para un eficiente desempeño de la función de regular y acelerar el desarrollo económico y social de los países.

El apoyo a los organismos de planificación del sector agrícola de los países de la región ha sido preocupación del IICA desde hace varios años. Entre las líneas de acción del IICA que operativizan nuestro plan general están las referentes a la planificación nacional-sectorial y regional-sectorial.

Durante los últimos 8 años, en el campo de la planificación sectorial hemos llevado a cabo 135 proyectos. En este mismo período se ha dedicado, a esta parte del continente, alrededor del 10% del presupuesto de cuotas en este campo. En la actualidad contamos con especialistas en planificación agrícola en casi todos los países que participan en este seminario.

El IICA progresivamente ha ido mejorando sus esfuerzos en el área de la planificación, lo cual ha implicado una acumulación de experiencias a través del tiempo. Con el objetivo primero, de sistematizar tanto nuestras experiencias como la de los organismos de planificación del continente, para luego con estas bases, cooperar con los países en el fortalecimiento de su capacidad institucional en el campo de la planificación y análisis de políticas del sector agrícola, en setiembre de 1977 el IICA inició un nuevo esfuerzo con su "Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe" (el cual lo identificamos como PROPLAN). Este proyecto tiene carácter hemisférico, está ubicado

en la Subdirección General Adjunta de Planificación y realiza sus actividades en los países a través de las oficinas del Instituto.

PROPLAN es financiado conjuntamente por el IICA y la Agencia Internacional para el Desarrollo y cuenta con la cooperación de las universidades de los Estados de Iowa y Michigan de los Estados Unidos de Norteamérica. Para lograr el objetivo básico de mejorar la cooperación en planificación y análisis de políticas a nivel de los países de la región hemos planteado una estrategia cuyos elementos principales son la integración de cuatro tipos de sistemas:

i) los sistemas de planificación de los países encargados de asesorar permanentemente a los sistemas políticos que toman las decisiones sobre políticas; ii) los sistemas de cooperación internacional encargados de colaborar con los países en el campo de la planificación y análisis de políticas; iii) los sistemas científicos que se encuentran trabajando en el campo del análisis de políticas en base a investigaciones básicas; y, iv) los sistemas de financiamiento nacional e internacional.

A primera impresión puede parecer un planteamiento demasiado ambicioso, pero debemos estar de acuerdo que la tarea que confrontamos es demasiado compleja mas no imposible de realizar. Es posible definir áreas-problemas comunes a varios países, coordinar esfuerzos entre organismos internacionales que trabajan en campos similares en el continente, lograr que investigaciones básicas que realizan centros especializados se orienten a estudiar los problemas que afectan a estos países.

En cierta forma el IICA ha empezado, a implementar esta estrategia. Los estudios que les presentamos en este seminario han reunido información de técnicos-planificadores de 23 países del continente.

Estamos revisando los resultados organizados por áreas-problemas con los técnicos de estos 23 países en tres seminarios; éste es uno de ellos. Estamos también ajustando nuestra política de actuación en este campo y tratando de desarrollar nuestro propio sistema, el cual tendrá elementos a nivel hemisférico en la Subdirección General Adjunta de Planificación que nos dará la relación con otros sistemas y cooperación internacional

y con los sistemas científicos y financieros. Así mismo, dará un apoyo técnico y coordinará a los elementos a nivel país, representados por las oficinas del IICA, que en cada uno de ellos trabajan con los sistemas de planificación en base a proyectos específicos.

Este seminario, después de 2 1/2 días de reuniones con ustedes, continúa internamente con los especialistas en planificación y representantes del IICA en vuestros países para discutir estos planteamientos y definir un programa de trabajo que recoja los productos de nuestras discusiones. Estamos también en contacto con algunas instituciones internacionales de la región y con centros especializados en investigaciones básicas.

Hemos tenido un año y medio de trabajo fuerte y difícil con PROPLAN, recurrimos a ustedes para conseguir información y conocer sus experiencias. Algunos de ustedes son co-autores de estudios de caso que ilustran el marco conceptual desarrollado. Los trabajos que les presentamos son avances que muestran los análisis que hemos realizado con la información proporcionada por ustedes, algunos son sub-productos de un trabajo más profundo que ya hemos iniciado en algunos países. Todos ellos reflejan un trabajo de equipo donde técnicos de PROPLAN, especialistas en planificación de las Oficinas del Instituto en los países y profesionales nacionales han colaborado para presentar y analizar sus experiencias.

Los siete documentos que se les ha entregado son de naturaleza diferencial y reflejan las actividades que condujeron al: i) establecimiento de un marco conceptual general que refleja normativamente cómo se visualiza el funcionamiento del proceso de planificación agrícola como proceso racionalizador del análisis y toma de decisiones sobre políticas sectoriales; ii) la realización de un diagnóstico general que basado en dicho modelo conceptual explicita el funcionamiento de las unidades del sistema de planificación sectorial en dicho proceso de análisis y toma de decisiones del sector; y, iii) finalmente una serie de estudios de caso sobre aspectos específicos, de dicho marco conceptual, en donde se trataron de estudiar en profundidad los aspectos analíticos a la luz de las realidades concretas de los países, constituyéndose así en ejemplificaciones empíricas de los aspectos teóricos desarrollados.

Este conjunto de documentos ha permitido precisar, a partir de las realidades analizadas, un ordenamiento de las áreas-problemas en el campo de la planificación agrícola y el análisis de políticas del Sector para América Latina y el Caribe. Muchos de los resultados encontrados han refrendado la validez de nuestra concepción sobre planificación. Estos han sido los insumos básicos que permitieron la elaboración del documento sobre los "lineamientos para la cooperación técnica con los sistemas de planificación de los países de América Latina y el Caribe" que se presentará en este seminario.

Este Seminario Regional no tiene como objetivo único y por excelencia la difusión de los estudios conceptuales y empíricos. No es objetivo del IICA quedarse en la mera formulación de una problemática a nivel continental y de cada uno de los países, sino que siendo consecuentes con nuestra orientación, este Seminario Regional deberá servir para generar y enriquecer las bases que posibiliten la implementación de la estrategia general planteada para la cooperación con los países en el campo de la planificación agrícola y análisis de política del Sector. Por ello, para el caso de este Seminario, se pensó y así se hizo saber de antemano a los participantes que su rol iba a ser activo en el sentido de aportar sus opiniones acerca de la validación y complementación de los principales conceptos presentados por PROPLAN, así como de actualizar prioritariamente su problemática y necesidades actuales. Esto posibilitará la generación de un documento conjunto de líneas de acción futuras, viables a nivel hemisférico, y en cada país, el cual permitirá generar instrumentos eficientes de cooperación con los países.

Esta labor de ajuste o de reformulación continua de las actividades de cooperación del IICA en planificación agrícola y análisis de políticas del Sector, dará dinamismo y coherencia integral a las actividades que se implementen. En este sentido, a través de la introducción de los cambios normales de los procesos económicos, sociales y políticos de los países limitados por las restricciones humanas y materiales del instituto; se estará en condiciones de organizar la cooperación técnica como un proceso continuo con retroalimentación que incorpore cambios en las necesidades

y problemática de los países en planificación agrícola y análisis de políticas, y en la orientación y posibilidades de asistencia en este campo por el IICA.

En dicho proceso de asistencia y cooperación técnica con los países de América Latina y el Caribe, se entiende que las oficinas del IICA en los países pasarán a ser las reales objetivadoras de la estrategia planteada, ya que a través de ellas se podrá captar en mejor forma las características de la problemática y de las necesidades prioritarias de los países y canalizar el apoyo del IICA, por entender que ellas son las unidades operativas por excelencia a través de las cuales se concretan los esfuerzos técnicos de PROPLAN.

En el sentido anterior, es que se ha programado, que con posterioridad de este Seminario Regional, a nivel de país, sigan reuniones con representantes del IICA y especialistas en Planificación a efecto de que a partir de los resultados de este Seminario y la cualificación de la experiencia y las posibilidades actuales y futuras de apoyo técnico en las áreas definidas por parte de las oficinas del IICA en los países, poder refrendar, complementar e instrumentar la ejecución de la estrategia que en líneas generales estamos presentando.

Todo lo anterior permitirá tener elementos de juicio viabilizados por la realidad de los países y la del IICA, que permitirán definir a un nivel, lo más desagregado posible, las bases tanto en forma, como en contenido para la asistencia y cooperación técnica entre los países y el IICA. Esperamos que las contribuciones de ustedes en este seminario, representen un paso concreto para la instrumentación de la estrategia presentada.

3. DISCURSO DEL LIC. WILBURG JIMENEZ CASTRO, MINISTRO-DIRECTOR DE LA OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL Y POLITICA ECONOMICA DE COSTA RICA.

De parte del Gobierno de Costa Rica, reciban los señores representantes de los países hermanos un saludo de paz, de respeto y de bienvenida.

Nos encontramos aquí como parte de nuestra dedicación a una tarea común, que es la de planificar y construir, como latinoamericanos, una "América mejor para todos".

Para los países en desarrollo que no tienen el privilegio de poseer recursos mineros considerables o hidrocarburos, no habrá desarrollo mientras no sean capaces de producir aquellos bienes agropecuarios que demanden el sostenimiento de sus pueblos, y ojalá de someter esos y otros bienes a procesos agroindustriales, con fines tanto de consumo interno como de exportación.

Está demás decir que para llevar a la práctica todo este proceso es esencial la planificación del desarrollo agropecuario. No solamente desde el punto de vista general de la asignación de los recursos productivos -capital, tierra, recursos humanos- sino también en los aspectos más particulares del análisis de los factores naturales, antropológicos y sociales que condicionan la producción agropecuaria. Del mismo modo, tiene una extraordinaria importancia, particularmente en nuestros países, la adopción de tecnología adecuadas no solo a las condiciones de producción del mundo moderno, sino también a nuestras propias posibilidades y necesidades. La deforestación, el mal uso de la tierra, la asignación incorrecta del crédito, la falta de preparación de los recursos humanos, la sobreimportación tecnológica, así como la baja dotación de tecnología, todos estos son problemas que debemos enfrentar con lucidez y decisión, y que, como veremos luego, convergen, en gran medida, en la problemática institucional del sector agrícola en nuestros países.

El enfrentamiento de estos problemas es tanto más urgente cuanto que nos presiona la situación de pobreza en que viven grandes sectores de la población latinoamericana, (85 millones de personas marginadas, según

datos del Dr. Araujo) y en particular muchas familias vinculadas con las actividades del sector agropecuario. Es por ello, y a la luz del comportamiento histórico del sector, y de su situación actual, que estamos comprometidos a realizar nuevas acciones tendentes a extender los beneficios que se derivan del progreso, en este y en otros campos.

Aunque los procesos de industrialización han adquirido importancia creciente en nuestras economías a lo largo de las últimas décadas, el sector agropecuario no debe abandonar el papel básico y central que le corresponde en el desarrollo de estos países. Se repite con insistencia que es necesario volver a prestar una importancia prioritaria al desarrollo agropecuario, pero, con la experiencia aprendida en varios lustros de industrialización acelerada, ya no tenemos que pensar solamente en la producción para la exportación directa o para consumo en fresco, sino que podemos integrar las dos experiencias, uniendo los dos conceptos de la industrialización y el desarrollo agropecuario, para orientarnos por el camino del desarrollo agroindustrial. La actividad agroindustrial es, por definición, verticalmente integrada, y tiene un enorme potencial de producción de valor agregado y de generación de oportunidades de empleo. El algodón que produzcamos en el futuro, por ejemplo, ya no será para su exportación en pacas y su industrialización en el extranjero, sino que, dentro del marco de nuestras economías, generará, además de la fibra y sus productos, aceite comestible y alimentos para el ganado, suministrando así mucho valor agregado y más oportunidades de empleo, y contribuyendo además a la sustitución de importaciones.

Así, la reorientación de nuestra forma de producir no se debe concebir como una competencia entre el agro y la industria, sino más bien como una complementación de la gesta de desarrollo que han venido efectuando nuestros pueblos a lo largo de los últimos lustros.

Permítanme ahora pasar a un campo que me resulta, personalmente, más familiar que éste del cual he hablado, y que ustedes conocen mucho mejor que yo.

Dije antes que toda la problemática del desarrollo agropecuario y forestal de nuestros países converge en el plano institucional. En este orden se refleja críticamente nuestra situación de subdesarrollo, aunque existan meritorios esfuerzos aislados tanto a escala nacional como a escala regional, y precisamente el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, que hoy nos acoge, es un buen ejemplo de que somos capaces, uniendo fuerzas, de crear instituciones modernas y competentes de fomento agropecuario. Las cuatro décadas del Instituto así lo confirman.

En la escala nacional, sin embargo, la situación es generalmente más difícil. Esto no es responsabilidad de ustedes, los expertos en la producción agropecuaria, sino de nosotros, los que nos dedicamos profesionalmente a la Ciencia de la Administración aplicada al sector público.

Afortunadamente, al menos en el orden teórico ya América Latina ha producido respuestas aplicables a su desarrollo institucional, y esas respuestas comienzan a tener una aplicación práctica en muchos de nuestros países.

Concretamente, los procesos de sectorialización y de regionalización para el desarrollo comienzan a tomar forma en varios países del área, y pronto estaremos todos en capacidad de aprender de los errores y los aciertos de unos y otros.

En Costa Rica, no fue sino recientemente que se comenzaron a consolidar estos procesos, y en particular el de sectorialización como uno de los mecanismos de coherencia de políticas y de acciones públicas y privadas a que se refirió el Dr. Silos. En la actualidad, la sectorialización se lleva a la práctica en forma paralela a la regionalización, que anteriormente solo había pasado por una primera etapa de conceptualización y de formulación jurídica, y que hemos revisado en estos primeros meses de Gobierno.

Hemos definido siete sectores de actividad, de los cuales, naturalmente, uno es el agropecuario y de recursos naturales, y también hemos conseguido delimitar, sobre la base de criterios científicos, cinco regiones diferenciadas.

Hemos establecido mecanismos de deliberación, coordinación y planificación sectorial, así como de coordinación intersectorial, y estamos en el proceso de proyectar toda esta estructura sobre las regiones. Por cierto que, en toda la preparación de este esquema, seguimos de cerca el ejemplo que nos ofrece la organización de nuestro propio sector agropecuario, que fue el pionero en el país en esta materia. En efecto, tanto el Consejo Agropecuario Nacional como la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, nos han servido como modelos, con los ajustes necesarios, en el diseño de la organización de los demás sectores.

Esto da testimonio de que, por tradición y por méritos, el sector agropecuario sigue desempeñando un papel básico y central no solo en la economía, sino también desde el punto de vista de la organización administrativa del sector público. Y como todo privilegio implica una responsabilidad, nosotros tenemos la de reflexionar en forma creativa e innovadora, proponiendo las reformas necesarias para que el desarrollo de nuestros países y el bienestar de sus pueblos sigan apoyándose en el trabajo de la tierra.

El Señor Presidente de la República, Lic. Rodrigo Carazo, cuya representación ostento, me ha solicitado darles un cordial saludo y desearles el mejor de los éxitos en las actividades que realizarán durante las sesiones de este Seminario, que en nombre del Gobierno de Costa Rica dejo formalmente inaugurado ahora.

Capítulo Tercero

CONCLUSIONES DEL SEMINARIO

Las conclusiones de este Seminario regional se han agrupado en dos grandes áreas y se refieren a la segunda y tercera sesión del mismo. Tal como se desprende del Programa del Seminario, la segunda sesión se basó en los siete documentos elaborados por el IICA a través de su "Proyecto sobre Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe" (PROPLAN). La tercera sesión se basó en los documentos preparados por los participantes de los países de Centroamérica, Panamá, México, Haití y República Dominicana que tuvieron como marco orientador el documento preparado por PROPLAN sobre "Orientaciones generales para presentación de las áreas-problema y necesidades de los países en el campo de la planificación agrícola" que se incluye como anexo de esta publicación.

Las dos áreas mencionadas se refieren a:

- . Conclusiones generales sobre los documentos presentados por PROPLAN/IICA en el Seminario.
- . Conclusiones extraídas sobre las áreas-problemas presentadas por los representantes de los países en el Seminario

1. CONCLUSIONES GENERALES SOBRE LOS DOCUMENTOS PRESENTADOS POR PROPLAN/IICA

- a) Con respecto a los documentos presentados en el Seminario se manifestó que los mismos tienden a conceptualizar y utilizar un marco ordenador considerado como un instrumento útil para captar y definir la problemática de los procesos de planificación de los países.
- b) Se reconoció que dichos documentos reflejan procedimientos adecuados para orientar el apoyo técnico a los países y se constituyen en un instrumento de transferencia recíproca de las experiencias de los mismos.

- c) Se planteó la necesidad de especificar con mayor profundidad en el marco conceptual presentado, los distintos niveles de la planificación, tratando de asignar a cada uno de ellos las funciones normativas de las unidades de planificación actuantes.
- d) Se consideró con gran énfasis a la etapa de instrumentación de la ejecución dentro de la conceptualización presentada. Esta etapa fue reconocida como el centro de las principales dificultades en la implementación de las políticas y medidas de política del Sector Agropecuario, y de las debilidades en las relaciones entre planificadores y políticos.
- e) Dentro del énfasis atribuido a la etapa de instrumentación de la ejecución del proceso de planificación, especial atención le cupo a la consideración de las actividades de especificación de los productos del proceso y la coordinación entre las unidades de planificación y los centros de decisión y ejecución del sistema político administrativo. La existencia de un sistema de coordinación fluido y reconocido fue considerado como estratégico para el logro de la coherencia integral planteada en el marco conceptual.
- f) Se planteó la necesidad de operativizar el marco conceptual a través de la creación de metodologías que desagreguen a un nivel más concreto los aspectos generales y de definición presentados en el Seminario.
- g) Se planteó la necesidad de considerar que la captación de la problemática de las unidades de ejecución de las políticas y medidas de política y de los beneficiarios sean un insumo permanente en el desarrollo de las tres etapas que caracterizan el proceso de planificación. La participación más activa de esos elementos en dichas etapas fue considerado como una necesidad a ser incorporada con mayor importancia en los sistemas de planificación agropecuarios representados en este Seminario.

2. CONCLUSIONES SOBRE AREAS-PROBLEMA PRESENTADAS POR LOS REPRESENTANTES DE LOS PAISES

Las áreas-problema identificadas en los documentos presentados por los representantes de los países al Seminario fueron agrupadas en cinco grandes grupos:

- . Información para la planificación;
- . Sistema de planificación y sus relaciones con el sistema político-administrativo y el ámbito económico-social
- . Etapa de instrumentación de la ejecución
- . Etapa de control; y
- . Capacitación para la planificación

2.1. Información para la planificación

Los documentos presentados caracterizan a esta área-problema por la falta de una información continua sobre el ámbito económico-social del sector y el sistema político administrativo; la falta de intercambio de información entre las unidades que actúan en el apoyo técnico a la toma de decisiones; y la necesidad de establecer e implementar un sistema integrado de información para la planificación. Las discusiones de esta área-problema consideraron los siguientes aspectos:

- a) se cuenta con información inconsistente y difusa para algunas variables. Esto se debe a la existencia de varias fuentes que producen la misma información con diferentes metodologías y propósitos. Generalmente la cobertura de la información que se dispone es limitada.
- b) no existen mecanismos para generar información sobre aspectos coyunturales que permita que los planificadores actúen con oportunidad.
- c) el Sistema de Planificación debe indicar a las entidades encargadas de generar estadísticas sus requerimientos de información.
- d) los mecanismos de información, así como la información producida debe ser diferenciada ajustándose a las necesidades de cada una de las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control.

e) la información que se produzca debe ser sistemática y oportuna y debe reflejar la evolución de los procesos económico-social y político, así como los trabajos técnicos existentes que sirvan de base para los análisis que requieren realizar los planificadores.

2.2. Sistema de Planificación y sus relaciones con el sistema político-administrativo y el ámbito económico-social

Los representantes de los países caracterizaron la problemática del funcionamiento de los sistemas de planificación agrícola, como la falta de coordinación e integración de las unidades que forman parte de los sistemas de planificación sectorial para la acción conjunta en el proceso de apoyo técnico a la toma de decisiones; reconocieron la falta de una adecuada relación y coordinación con los centros de decisión y ejecución del sistema político-administrativo; plantearon la falta de apoyo político a las actividades desarrolladas por los sistemas de planificación; y por último, resaltaron la necesidad de fortalecer el nivel regional de la planificación y la incorporación en el desarrollo de las actividades del sistema a los grupos empresariales. La discusión de esta área-problema se centró en los siguientes aspectos:

- a) existe la necesidad de definir el ámbito de acción y las unidades de planificación que integran el sistema en sus diferentes niveles administrativos, tanto sectorial como multisectorial. Se planteó la desagregación de los mismos en una dimensión nacional y regional. En igual forma se hizo hincapié en la necesidad de no limitarse a un enfoque sectorial únicamente, sino que debe tenerse en cuenta la complejidad multisectorial de los procesos económicos y sociales.
- b) fue considerado como urgente la necesidad de mejorar dentro de los sistemas de planificación agrícola el apoyo y los vínculos de trabajo requeridos entre las diversas unidades de planificación en sus distintos niveles (nacional, sectorial, regional, etc.)
- c) se estableció la necesidad de definir los mecanismos de vinculación de las unidades de planificación con los centros de decisión y de ejecución del sistema político-administrativo.

d) se estableció la necesidad de integrar los niveles nacional, sectorial, regional, y local de la planificación. El nivel nacional generalmente es el más cercano a los elementos definidores de la orientación doctrinaria para la planificación y es el encargado de integrar los diferentes planteamientos sectoriales. El nivel sectorial es el llamado a coordinar e integrar la generación de alternativas de políticas del sector. Los niveles regional, institucional y local son los más cercanos a la ejecución de las políticas. En el anterior sentido se estableció que:

- i) Las relaciones entre la unidad de planificación sectorial y las unidades de planificación de las instituciones del Sector son débiles debido a que:
 - no existen áreas comunes de acción. Falta de productos funcionales y con valor técnico por parte de las sectoriales.
 - no se ha logrado integrar planes de desarrollo con participación de las diversas unidades del sistema.
 - se le ha dado mayor énfasis al fortalecimiento de las unidades sectoriales y muy poco a las unidades de planificación de las instituciones del Sector. Esto ha ocasionado el desplazamiento de técnicos de las unidades de planificación de las instituciones del sector hacia la sectorial.
- ii) En muchos casos no se encuentran unidades de planificación regional, y si las hay, su relación con la unidad de planificación sectorial son muy esporádicas y no de apoyo mutuo.
- iii) Las unidades de planificación de las instituciones del sector, actualmente no están desempeñando el rol de asesoras para la toma de decisiones de los Directores de las instituciones ejecutoras, por lo que la Unidad de Planificación Sectorial debería apoyar más directamente a aquéllas para que demuestren su utilidad en el proceso de toma de decisiones.

e) Con relación a las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control del proceso de planificación, se llegó al consenso de que la etapa de formulación (con sus actividades de: captación de la

problemática económico-social, captación de la posición doctrinaria del gobierno, definición del marco orientador, análisis y propuesta de alternativas y la de definición de las políticas) no constituya un área-problema crítica. Hubo consenso en que las áreas-problemas críticas en los países se concretan a las etapas de instrumentación de la ejecución y en la de control.

2.3. Etapas de instrumentación de la ejecución

Con respecto a esta etapa del proceso de planificación, los principales aspectos señalados en los documentos presentados por los representantes de los países estuvieron referidos a: la inexistencia de una adecuada coordinación con los elementos ejecutores de las políticas; falta de mecanismos de captación, esquemas de análisis y asesoramiento sobre los problemas coyunturales a los encargados de tomar decisiones; falta de una adecuada promoción de los productos del proceso de planificación decididos; y una falta de especificación en programas de implementación operativa de los planes, para facilitar su ejecución. De las discusiones sobre esta área-problema, los siguientes aspectos fueron enfatizados:

- a) Se deben hacer esfuerzos para divulgar los planes a nivel de los organismos ejecutores.
- b) Se evidencia la necesidad de elaborar planes operativos que aseguren la desagregación de las políticas adoptadas en medidas de política y acciones específicas a todos los niveles institucionales y que el presupuesto sea un componente primario de ellos.
- c) La mayor especificación de los planes es un aspecto de la etapa de instrumentación de la ejecución que debe claramente diferenciarse del tratamiento de los problemas coyunturales para los cuales se requiere realizar un gran esfuerzo en el desarrollo de metodologías para su análisis.
- d) Se consideró necesario la definición de los mecanismos que operativicen el apoyo técnico entre las unidades de planificación para la realización de todas las actividades de instrumentación de la ejecución.

e) Se enfatizó la importancia de la labor de los planificadores en la tarea de coordinación de los elementos del sistema político-administrativo para viabilizar las acciones de ejecución.

2.4. Etapa de control

Los documentos presentados centralizan en forma generalizada los problemas de esta área en tres aspectos: la falta de adecuados mecanismos de seguimiento de las políticas y medidas de política adoptadas; la falta de un adecuado sistema de información para el control y la inexistencia de adecuados esquemas de análisis que sirvan para la generación de medidas correctivas alternativas. La discusión de esta área-problema enfatizó adicionalmente lo siguiente:

a) Se encontró una comunidad de opiniones sobre la visión y el contenido conceptual de esta etapa; las discrepancias fueron más semánticas que conceptuales. En este sentido se señaló la importancia de la explicitación de los términos utilizados. De acuerdo al marco conceptual planteado en este seminario se enfatizó que el concepto de control debe desligarse de la acción fiscalizadora y concebirse como una tarea de retroalimentación que permita incorporar las experiencias adquiridas a fin de que continuamente se vayan corrigiendo errores y que la planificación se entienda como un proceso continuo.

b) Dentro de la discusión se le dio particular énfasis a que esta etapa, al igual que la formulación y la instrumentación de la ejecución, debería verse como un elemento básico del funcionamiento del proceso de planificación. En este sentido esta etapa es por su naturaleza la que introduce la flexibilidad, el dinamismo y la retroalimentación que permiten la incorporación continua de reformulaciones y ajustes a la ejecución de las políticas agrícolas. En este sentido el control es eficiente en la medida que refleje un proceso de ejecución basado en una concepción doctrinaria homogénea y en un plan de desarrollo coherente a ésta última.

c) Respecto al contenido de esta etapa se manifestó que ésta debía estar caracterizada por tres actividades que se debían implementar necesariamente en los sistemas de planificación de cada país:

- i) Una labor permanente de seguimiento que posibilite definir y medir la ejecución de las políticas agrícolas adoptadas. En ésta se genera la información sobre la realización de las actividades programadas, los resultados de la evolución de los procesos económico-social y político. Esta información es necesaria para el resto de las actividades que se refieren a la evaluación y revisión de lo adoptado.
 - ii) La comparación entre lo programado, las realizaciones y los resultados esperados por la planificación lo cual determina la existencia o no de desviaciones que requerirían un análisis de causas.
 - iii) Un análisis de las causas y las posibles medidas correctivas que pueden suponer reformulaciones o ajustes en la ejecución de las políticas del sector.
- d) Se hizo hincapié en que el cumplimiento de las actividades de esta etapa se haga dentro del ámbito integral de la planificación agrícola definidas en este Seminario. En este sentido se planteó la necesidad de una evaluación piramidal (Plan, programas, proyectos, acciones específicas, etc.) y que se haga no solo a un nivel sectorial-nacional sino también sectorial-regional y multisectorial. La expresión concreta de esto es la reformulación y la revisión continua de los productos de la planificación.
- e) Se le dio un importante énfasis a definir indicadores de control que consideren las realizaciones reales de los servicios en relación a los resultados de la evolución del proceso económico-social. Se reconoció la dificultad de concretizar esta realidad en indicadores cuantitativos pero se consideró que estos son necesarios. Metodologías de definición, medición y utilización de los mismos son consideradas necesarios a los efectos de reducir el carácter cualitativo de las tareas de evaluación y ajustes continuos.

f) Se reconoció la urgente necesidad de contar con metodologías para la tarea de análisis que permita plantear medidas correctivas alternativas a las desviaciones encontradas.

2.5. Capacitación para la planificación

De la sistematización de los documentos presentados por los países en esta área-problema se encontró la necesidad de desarrollar técnicas de análisis del ámbito económico-social para la programación y control de las políticas; capacitar al recurso humano de las áreas de información para la planificación, análisis estadístico y métodos cuantitativos; establecer sistemas de procesamiento electrónico de la información y organización de sistemas. De la discusión los siguientes aspectos fueron considerados:

- a) Los programas de capacitación deben ajustarse a las necesidades de cada país de acuerdo con el proceso evolutivo del sistema de planificación.
- b) Debe existir una racionalización en las áreas de capacitación con el fin de lograr equilibrio en la capacidad técnica de los planificadores en las tres etapas del proceso de planificación.
- c) Para las necesidades de personal técnico en el corto plazo debe promoverse la capacitación en servicio y los cursos cortos sobre áreas específicas.
- d) Dentro de un contexto más integral debe dársele especial énfasis a reforzar los currícula de los centros de enseñanza con cursos sobre el proceso de planificación de acuerdo a las áreas priorizadas por los Sistemas de Planificación de cada país.
- e) Dentro de las áreas de capacitación priorizadas se encuentran la de elaboración, evaluación y administración de proyectos; elaboración y evaluación de políticas; sistemas de información para la planificación; manejo de aspectos presupuestales y financieros.



A N E X O S

Anexo A

ORIENTACIONES GENERALES PARA LA PRESENTACION DE PROBLEMAS Y NECESIDADES DE LOS PAISES EN PLANIFICACION AGRARIA

El Seminario se ha organizado en cuatro sesiones. La primera es la sesión introductoria y está orientada a definir el marco de referencia para el trabajo que se hará en el Seminario. La segunda sesión explicitará la base conceptual y empírica de los estudios que el IICA, a través de su proyecto de planificación (PROPLAN), ha realizado en veintitrés países de América Latina y el Caribe. La tercera sesión, que corresponde al segundo día de reuniones, será dedicada a una discusión general sobre áreas-problema que confrontan las unidades de planificación para su tarea de asesoramiento permanente a los procesos de toma de decisión generados por los sistemas político-administrativos. Se espera analizar las experiencias de los participantes, para que en base a ellas y a los resultados de los estudios de PROPLAN, se puedan identificar orientaciones generales para la acción futura de colaboración del IICA con los países en el campo de la planificación agraria.

Este es un Seminario de intercambio de experiencias y de consulta con el objetivo de que conjuntamente se lleguen a sentar las bases que orienten la labor del IICA en el campo de la planificación agraria y análisis de políticas. Para ello es importante que en base a las orientaciones generales que se presentan en este documento y al material que se adjunta para el Seminario, los participantes presenten por escrito sus áreas-problema priorizadas y para cada una de sus necesidades en el área de la planificación agraria que contribuyan a la definición de "líneas de acción futura para el IICA en este campo". Se espera que dichos planteamientos de los participantes sean entregados al registrarse para el Seminario (ver programa) a fin de que sean reproducidos y estén disponibles para los días siguientes.

El presente documento trata de reflejar algunos de los aspectos relevantes detectados en los estudios realizados por PROPLAN.

Se espera que ellos permitan el ordenamiento de las experiencias e ideas de los participantes, a fin de que ellas sean presentadas en la discusión general sobre áreas-problema y líneas de acción futura en el campo de la planificación agraria.

1. SOBRE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION

1.1. La planificación ha sido conceptualizada como un proceso continuo de producción de políticas cuya característica esencial es la de otorgar coherencia a la toma de decisiones. Por lo tanto se le concibe como integrador de dos procesos, uno de análisis de políticas y otro de toma de decisiones. Las unidades de planificación se han caracterizado como generadoras del proceso de análisis de políticas en base al cual pueden dar un asesoramiento permanente a los elementos del sistema político-administrativo encargados de tomar las decisiones.

Los resultados de los estudios realizados han permitido detectar un conjunto de problemas que limitan la tarea de análisis de políticas por parte de las unidades de planificación. Los principales problemas se ubican en las siguientes áreas: i) relaciones de las unidades de planificación con los distintos componentes de la entidad a la que pertenece; ii) disponibilidad de antecedentes bibliográficos, de capacidad de procesamiento de datos y de información sobre aspectos del proceso económico social y político; y, iii) disponibilidad de recursos humanos capacitados en análisis de políticas.

La jerarquización de estos problemas y su caracterización para el caso de cada país, así como los requerimientos para su superación se consideran importantes para definir las bases de una acción futura en estas áreas.

1.2. El proceso de planificación se ha caracterizado por un conjunto de actividades agrupadas en sus etapas de formulación, instrumentación de

la ejecución y control de las políticas y medidas de políticas del sector que le permiten actuar como un proceso racionalizador de la acción del Gobierno.

En general, se ha apreciado que en la etapa de formulación de políticas agrarias ha habido una importante participación de las unidades de planificación del Sector, sobre todo en las áreas de políticas estructurales o de desarrollo y en menor grado en las coyunturales o de estabilización. Una participación menor les cupo a las unidades de planificación en el desempeño de las actividades de control en lo que significa el diseño y definición de medidas correctivas y ajustes a las políticas adoptadas. Esto determinó un menor desarrollo de estas actividades dentro del proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones. Las actividades de instrumentación de la ejecución de las políticas agrarias fueron las menos desarrolladas. De esta forma la promoción, especificación y asesoramiento por parte de las unidades de planificación, tratando de mejorar los aspectos vinculados a sus relaciones con los centros de decisión y la coordinación con los centros de ejecución del sistema político-administrativo, así como el apoyo al resto de unidades de planificación agrícola, no han sido debidamente consideradas.

En consecuencia, se puede señalar que las unidades de planificación no han desarrollado integral y consistentemente las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control como un proceso continuo de asesoramiento permanente a los centros de decisión y ejecución del sistema político-administrativo y de apoyo entre unidades de planificación.

De acuerdo a lo anterior es importante hacer un análisis de la forma como las unidades de planificación realizan las actividades del proceso de planificación a fin de determinar cuáles son cumplidas con menos eficiencia y detectar los factores causantes. Será conveniente tener una explicitación por país de las deficiencias vinculadas a las siguientes actividades:

a) formulación de políticas y medidas de políticas agrícolas: captación de la problemática económico-social, captación de los lineamientos

doctrinarios del Gobierno, definición del marco orientador, análisis y propuestas de políticas en todas las áreas estratégicas del sector.

b) instrumentación de la ejecución de las políticas agrícolas: promoción, especificación, análisis y asesoramiento a los centros de decisión, coordinación a los centros de ejecución del sistema político-administrativo y apoyo al resto de las unidades de planificación.

c) control de las políticas agrícolas; seguimiento de la evolución del proceso económico-social y del proceso político, comparación con los planteamientos de las etapas de formulación e instrumentación de la ejecución, análisis de las desviaciones y determinación de las medidas correctivas, definición de ajustes y reformulaciones de las políticas adoptadas.

2. SOBRE EL SISTEMA DE PLANIFICACION Y SUS RELACIONES CON EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO Y EL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL

El sistema de planificación ha sido conceptualizado como el elemento técnico del proceso de planificación cuya principal preocupación debe velar por la racionalidad de las decisiones que el Gobierno toma sobre las políticas y medidas de política con las que pretende guiar el desarrollo de cada país. Por lo tanto, la finalidad principal del sistema de planificación es asesorar constantemente al sistema político-administrativo proponiéndole alternativas de políticas y medidas de política que sean coherentes con la posición doctrinaria del Gobierno y con la problemática económico-social. Para ello la esencia de la labor del sistema de planificación es generar un proceso de análisis de políticas que le dé coherencia integral a sus productos.

En consecuencia la eficiencia de la labor del sistema de planificación depende de la coherencia integral que el proceso de análisis de políticas le dé a sus productos. La coherencia integral es planteada como: i) una coherencia formal o consistencia interna; y, ii) una adecuación a

la evolución del proceso político y del proceso económico-social, o sea la viabilidad política y socio-económica respectivamente.

2.1 La consistencia interna de los productos del sistema de planificación se refiere a la necesidad de que los diferentes niveles de las políticas sean compatibles entre sí. La consistencia se debe dar entre las políticas planteadas en el nivel espacial (políticas nacional-multisectoriales, nacional-sectoriales, regional-multisectoriales y regional-sectoriales), en el nivel temporal (políticas de largo, mediano y corto plazo) y en el nivel analítico (políticas estructurales o de desarrollo y coyunturales o de estabilización).

Los resultados encontrados muestran que en la mayoría de los países se reconoce la existencia de sistemas de planificación agrarios, pero se encuentran problemas para su definición. En este sentido se detectó que su ámbito de cobertura con relación al conjunto de áreas de políticas del sector agrario era parcial dándole énfasis a las políticas de desarrollo o estructurales; las políticas consideradas eran principalmente de carácter nacional-sectorial con menos atención a las regional-sectoriales. Los resultados encontrados también muestran la falta de vinculación entre las unidades de planificación.

En consecuencia, la definición del sistema actual de planificación del Sector Agrario desde un punto de vista integral, considerando las diferentes áreas de política agraria, la valoración e identificación de las unidades que lo componen, y las unidades consideradas relevantes en el proceso de análisis de políticas del Sector, serán importantes elementos a considerar en la explicitación de las líneas de acción futuras para el trabajo en este campo de la planificación agraria.

2.2. La coherencia integral de los productos del sistema de planificación también considera la adecuación que deben tener las políticas que plantean con las posibilidades reales de desarrollo en sus aspectos económico-

social y en el político. La adecuación de los productos del sistema de planificación a la evolución del proceso político (lineamientos doctrinarios del Gobierno) determinará su viabilidad política. La adecuación de los productos del sistema de planificación a la evolución del proceso económico-social (problemática económico-social) determinará su viabilidad económico-social.

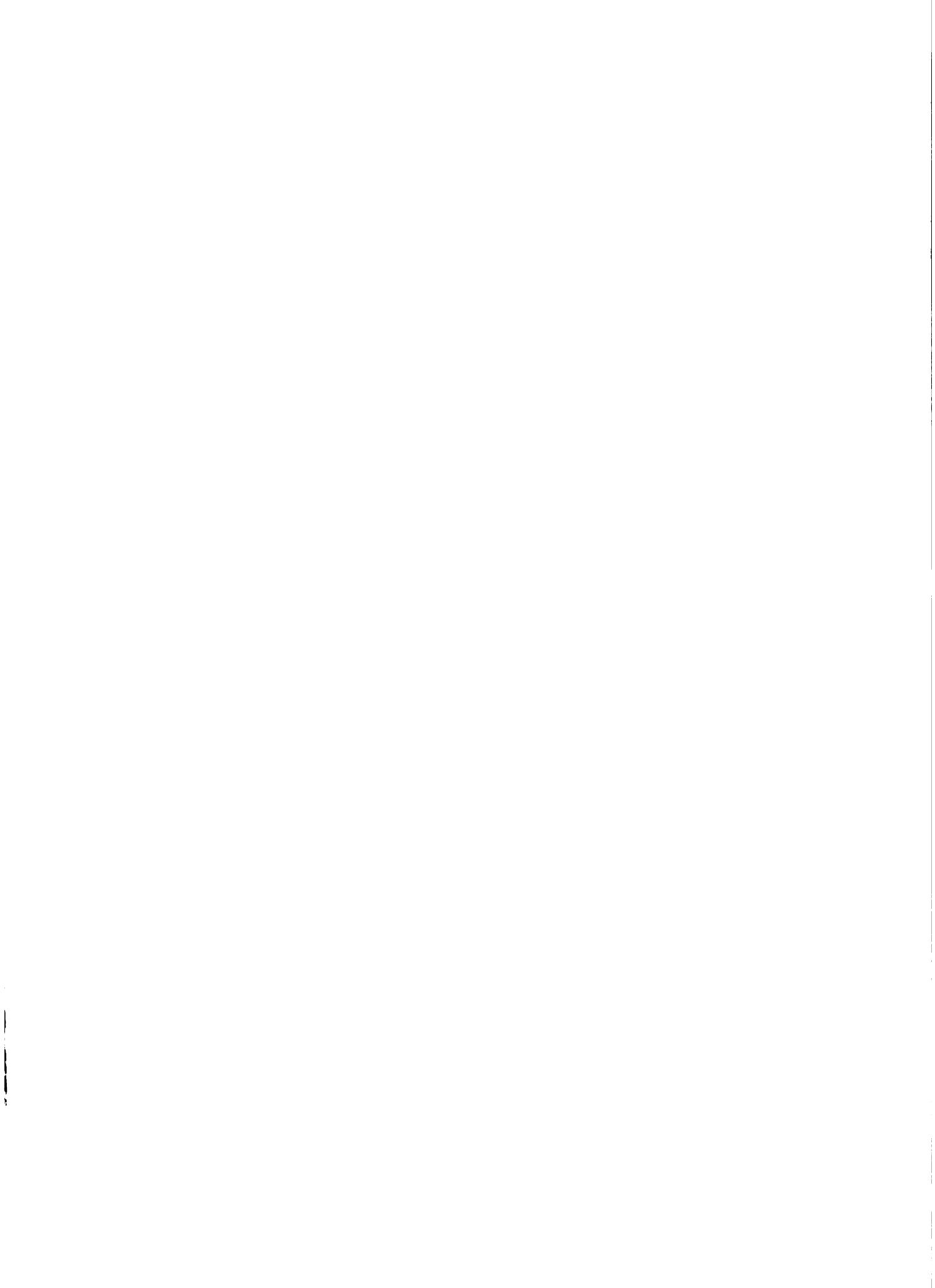
a) Los resultados encontrados muestran que el problema estratégico prioritario para la mayoría de los países de América Latina y el Caribe lo constituye la disociación a varios niveles entre las unidades de planificación del sector agrario y los centros de decisión y ejecución del sistema político-administrativo, en la forma de: falta de apoyo político; falta de comunicación y relación con las unidades de planificación; incompatibilidad de los productos del sistema de planificación; descrédito, desutilidad e incompreensión de los productos del proceso de análisis de políticas, etc. Esto ha dado especial énfasis al estudio integral del proceso de análisis de políticas en los países a los efectos de diagnosticar y orientar la asistencia técnica en el campo de planificación agraria y análisis de políticas.

En consecuencia, la adecuada priorización de la problemática de las relaciones de las unidades de planificación con los elementos del sistema político-administrativo en cada país participante de este seminario, debe tener especial consideración para la orientación de las líneas de cooperación futuras.

b) Los estudios realizados se han centrado básicamente en las áreas estratégicas de la problemática del ámbito económico-social, los grupos destinatarios de las políticas y la captación de la información del ámbito económico-social. En este sentido, se ha encontrado una disociación importante entre los esfuerzos de las unidades de los sistemas de planificación y las áreas estratégicas definidas en la orientación y objetivos de los gobiernos. Aquellas unidades, muchas veces actúan en pocas áreas estratégicas o en áreas poco relevantes de acuerdo a la orientación de

los esquemas de desarrollo de los países. Así mismo se ha encontrado que existe cierto divorcio entre los grupos del ámbito económico-social definidos como prioritarios por las unidades del sistema de planificación y las políticas adoptadas, así como una discrepancia manifiesta sobre la utilidad de los productos de la planificación por los grupos destinatarios. Finalmente se han detectado importantes limitaciones en todo lo referente a la captación, análisis y tratamiento de la información para la planificación. En este sentido, problemas tales como inexistencia de centros de información, definición de variables significativas, mecanismos de captación y transmisión de la información y confección de documentos sobre el medio económico-social agrario han caracterizado la mayoría de los resultados relevados en los países de América Latina y el Caribe.

En consecuencia, importantes áreas de acción se abren del análisis de estas limitaciones, que conjuntamente con las sistematizadas en los puntos anteriores pueden dar una idea complexiva sobre las áreas-problema que requieren atención en el campo de la planificación agraria y análisis de políticas en América Latina y el Caribe.



Anexo B
LISTA DE PARTICIPANTES

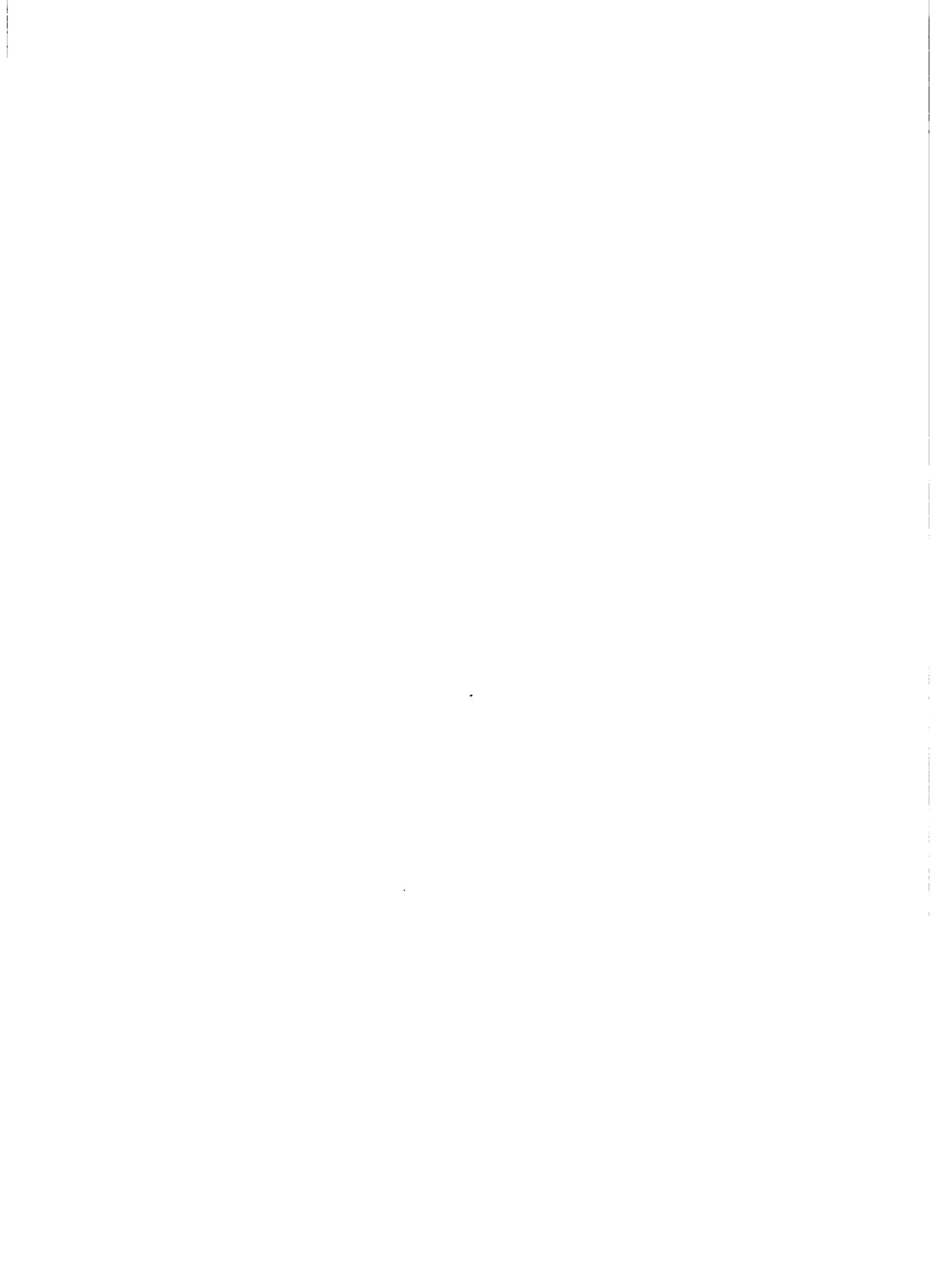
NOMBRE	CARGO	DIRECCION POSTAL
Carlos Manuel Aldeco Ingeniero Civil	Jefe Departamento de Desarrollo de Programas. Subdirección de Planeación. Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.	Reforma #107, Fiso 14, Colonia San Rafael, México 4, D.F.
German Aranda Baeza Ingeniero Agrónomo	Planificador Agrícola. IICA/Honduras	IICA/Honduras
Miguel Angel Arsujo Ingeniero Agrónomo	Director IICA/Guatemala	Apartado 18-15, Guatemala Guatemala
Víctor Barboza Mesén Lic. Ciencias Económicas	Jefe División Institucional de OFSA	Apartado 10.094 San José, Costa Rica
Francisco Barea Sandino Economista Agrícola	Director General. Dirección de Planificación Sectorial Agropecuaria (DIPSA)	Apartado 889, Managua, Nicaragua
Edouard D. Berrouet Ingeniero Agrónomo	Secrétaire d'Hat de l'Agriculture	Département de l'Agriculture Damién, Port-au-Prince, Haiti (W.I.)
Eduardo Cobas Economista, M.S.	Especialista en Planificación - PROPLAN/IICA	IICA - Apartado 55 Coronado, San José, Costa Rica
Luis Corrales Economista Agrícola	Economista Agrícola	1410-Tegucigalpa
John D. Day Ph.D., Agricultural Economics	Chief. Division of Economics & Sector Planning Office of Agriculture. U.S. Agency for International Development	State Department. Washington, D.C. U.S.A.

Hernán Tenorio L. Ingeniero Agrónomo	Director Ejecutivo de Coordinación Sectorial. Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. Casa Presidencial. El Salvador	Dirección particular: Colonia El Prado N°10 San Salvador, El Salvador
Samuel Encarnación Oviedo Ingeniero Agrónomo, Especialista en Planificación Regional Agrícola	Director Departamento de Planes, Programas y Proyectos de la Secretaría de Estado de Agricultura	Centro de los Héroes, Santo Domingo, Rep. Dominicana
Darrel F. Fienup Agricultural Economist, Ph.D.	Michigan State University Professor of Agricultural Economics	Department of Agricultural Economics. Michigan State University, E. Lansing, Mi. 48823
Gonzalo A. Fletes García Ingeniero Agrónomo	Consultor, Unidad Sectorial de Planificación Agrícola, USPA	USPA, Ministerio de Agricultura, Guatemala
Carlos Fonck Ph.D. Economía Agrícola	Especialista del IICA en el Proyecto de Planificación de Dominicana (IICA/SEA)	Apartado 711, Santo Domingo, Dominicana
Alberto Franco Economista Agrícola, M.S.	Jefe, División de Estudios- Dirección General, IICA, San José Costa Rica	Apartado 55, Coronado, San José, Costa Rica
Mario Alberto García Economista Agrícola	Programador Agrícola. IICA/Haití	B.P. 2020, Port-au-Prince, Haití
Simón Alexis García Castañeda Economista	Director de Presupuesto-Ministerio de Desarrollo Agropecuario	Santiago de Veraguas, Apartado 5390, Panamá
William R. Goodwin Economista Agrícola	USAID/LAC/DR/RD	Room 2239, New State, Washington, D.C. 20250
Wilfrido Gutiérrez Ingeniero Civil	Director General de Planeación, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos	Insurgentes Sur 476 - 7°Piso, México 7 D.F.

P. Lizardo de las Casas. Ingeniero Agrónomo Economista, Ph.D.	Coordinador del Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN)	IICA Apartado 55, Coronado San José, Costa Rica
Felipe P. Manteiga Economista Agrícola	Economista Agrícola, AID/Dominica	APO Miami 34041 USA
J. Luis Marambio Ingeniero Agrónomo	Coordinador Proyecto de Planificación del IICA en Costa Rica	Apartado 6742, San José, Costa Rica
Aristides Martínez Economista Agrícola	Encargado Oficina de Programación, Instituto de Estabilización de Precios	Plaza de la Independencia, Santo Domingo, República Dominicana
Héctor Mena Valerio Ingeniero Agrónomo	Director IICA/Nicaragua	4830, IICA/Managua, Nicaragua
Rodrigo A. Mésen Mora Ingeniero Agrónomo	Director de Planificación - Instituto de Tierras y Colonización Costa Rica	Apartado 5054, San José, Costa Rica
María C. Oconitrillo M. Economista	Subdirectora Departamento de Crédito de Desarrollo - Banco Central de Costa Rica	Apartado 10058 - San José, Costa Rica
Roberto Osorio Ingeniero Agrónomo	Jefe del Departamento Agropecuario. Secretaria del Consejo Nacional de Planificación Económica	Edificio de Finanzas, 12° Nivel, Ciudad de Guatemala, Guatemala
José Joaquín Pacheco C. Ingeniero Agrónomo Economista Agrícola	Jefe División de Programación - OPSA Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria	Apartado 10094 - San José, Costa Rica
Virginia C. Perelli Contracting Officer	Contracting Officer, AID/Department of State, U.S.A.	AID, Department of State Washington, D.C. 20523, U.S.A.
Alfonso Ramírez Bonilla Ingeniero Agrónomo Economista Agrícola	Jefe Departamento de Planificación y Coordinación del Sector Agropecuario	Apartado 2859, San José (personal) Apartado 10127, OFIPLAN, San José

Eduardo Ramírez Economista Agrícola	Asesor del Ministerio de Planificación Oficina de Planificación Nacional y Política Económica	Oficina de Desarrollo Rural - AID Embajada Americana, San José Costa Rica
Rex D. Rehnberg Agricuktural Economist, Ph.D.	AID/Washington	2039 N. Vermont St., Arlington, Virginia 22207
Armando Reyes Pacheco Lic. en Economía Agrícola	Especialista en Economía Agrícola	Apartado Postal 4830, IICA, Managua, Nicaragua
Thyrele Robertson Agricuktural Economist Ph.D.	Sector Planning Economist	USAID/Guatemala, APO Miami 34024, U.S.A.
Roberto Ruiz Pineda Economista	Director de Planificación Agrícola CONSUPLANE	Apartado Postal 1503, Tegucigalpa Honduras
Gonzalo Sáenz Zuazo	Especialista en Gestión del Desarrollo	Apartado 1815, IICA/Guatemala
Federico Sánchez Medrano Estadístico-Administrador	Jefe Unidad de Planificación, Consejo Nacional de Producción	Apartado 2205, San José, Costa Rica
Braulio Antonio Serna Economista, Especialista en Economía Sector Público	Coordinador Unidad de Planificación Operativa. Secretaría Técnica. C.P.A.	Apartado Postal 226, Comayaguela, Honduras
Edgardo Sevilla Ingeniero Civil, Licenciado en Matemáticas, Licenciado en Derecho	Asesor Unidad de Análisis y Política Agrícola, Comisión de Política Agrícola	Apartado Postal 1327, Tegucigalpa, Honduras
José Silos Ph.D. Economía Agrícola	Subdirector General Adjunto de Planificación - IICA.	Apartado Postal 55, Coronado, San José, Costa Rica
Miguel Domingo Sosa Economista	Subdirector Técnico OSPA (El Salvador)	MAG, Blvd. Héroes, San Salvador, El Salvador

Federico Herrero Economista Agrícola	Consultor	Apartado 188, San José, Costa Rica
Mario Infante Ingeniero Agrónomo	Especialista en Economía Agrícola-IICA	Apartado (01) 78, San Salvador, El Salvador
Gerard Lohier Ingeniero Agrónomo.M.S.	Directeur de L'Unité de Programmation, Ministère de l'Agriculture	Damien, Port-au-Prince, Haïti
Rafael Antonio Tirado Mora Economista	Subdirector Nacional de Planificación Sectorial	5390, Zona 5, Panamá
Oscar Urbina	Director OPSA, Costa Rica	Apartado 10094, San José Costa Rica
Ike Van de Wetering Economista, Ph.D.	Professor of Economics Iowa State University	Department of Economics, East Hall 281, Iowa State University, Ames Iowa 50011
Lázaro Vargas Ingeniero Agrónomo	Director de Planeamiento, MAG	MAG - San José, Costa Rica
Mayo Vega Luna Especialista en Gestión para el Desarrollo	Director IICA/Honduras	Apartado 1410, Tegucigalpa, Honduras
Miguel Zurita Esquivel Ingeniero	Subdirector de Planeación en SARH	Reforma 107, Piso 14, México 4, D.F.



LISTA DE PUBLICACIONES PROPLAN

1. PUBLICACIONES EN ESPAÑOL

- . Documento PROPLAN - 1: Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario. San José, Costa Rica, 1978.
- . Documento PROPLAN - 2: Análisis del Funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial en el Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario. San José, Costa Rica, Febrero, 1979.
- . Documento PROPLAN - 3: El Proceso de Análisis de Políticas en el Sector Agropecuario de Costa Rica. San José, Costa Rica, Febrero, 1979.
- . Documento PROPLAN - 4: El Sistema de Planificación Agrario en Bolivia. La Paz, Bolivia, Febrero 1979.
- . Documento PROPLAN - 5: La Etapa de Formulación del Proceso de Planificación Agrícola en Venezuela. Caracas, Venezuela, Febrero 1979.
- . Documento PROPLAN - 6: La Etapa de Instrumentación de la Ejecución del Proceso de Planificación Agrícola en Honduras. Tegucigalpa, Honduras, Febrero, 1979.
- . Documento PROPLAN - 7: La Etapa de Control del Proceso de Planificación Agrario en el Perú. Lima, Perú, Febrero, 1979.

- . Documento PROPLAN - 8: Seminario Regional sobre Planificación Agrícola y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe: Zona Norte (América Central, Haití, México, Panamá y República Dominicana). San José, Costa Rica Junio, 1979.

- . Documento PROPLAN - 9: Seminario Regional sobre Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe: Zona Andina y Sur (América del Sur) Lima, Perú - Junio, 1979.

2.

PUBLICACIONES EN INGLES

- . PROPLAN Document - 1: Conceptual Framework of the Agricultural Planning Process in Latin America and the Caribbean: a comprehensive view of the policy analysis and decision-making processes in the Agricultural Sector. San José, Costa Rica. 1978.
- . PROPLAN Document - 2: Analysis of the Operation of the Sectoral Planning Units within the Latin American and Caribbean Agricultural Planning Process: their participation in the Agricultural Sector's policy analysis and decision-making processes. San José, Costa Rica. February, 1979.
- . PROPLAN Document - 10: Regional Seminar on Agricultural Planning and Policy Analysis in Latin America and the Caribbean - Antillean Zone - (Barbados, Guyana, Jamaica, Suriname, Trinidad & Tobago) Kingston, Jamaica June, 1979.

