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)

FORTALECIMIENTO DEL COMITÉ DE COORDINACION DE LA PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIA

(Versión Revisada por el Comité)

DIP-ND-9

IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

OFICINA EN
REPUBLICA DOMINICANA

FORTALECIMIENTO DEL COMITÉ DE COORDINACION DE LA PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIA

(Versión Revisada por el Comité)

DIP-ND-9

José Luis PARISI
Horacio H. STAGNO

SANTO DOMINGO, R.D.
2 DE SEPTIEMBRE, 1983.

"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."

NOTA PRELIMINAR

El Comité de Coordinación para la Planificación Sectorial Agropecuaria -COCOPSA- fue puesto en funcionamiento al comienzo de la presente administración con el objeto de "contribuir al avance de la Agropecuaria Nacional a través de acciones de coordinación"; procurando al mismo tiempo que llegara a constituirse en "un instrumento idóneo y eficaz del Sistema de Planificación y apoyo técnico a la gestión del Sector". (*)

La experiencia del funcionamiento de COCOPSA hasta el presente ha sido positiva, en términos de una ayuda efectiva a la toma de cociencia sobre la necesidad de fortalecer el Sistema de Planificación Sectorial como instrumento no sólo racionalizador de decisiones sino también preocupado por la calidad de la acción del desarrollo.

Se ha advertido, sin embargo, la necesidad de hacer algunos ajustes al Comité a los efectos de mejorar su funcionalidad, optimizando su nivel técnico de trabajo y procurando que sus productos respondan más adecuada y oportunamente a la demanda objetiva de asesoramiento por parte del sistema de decisiones del sector.

COCOPSA, como todo organismo de planificación, se ve enfrentado a la necesidad permanente de validarse, independientemente del lugar que ocupe en la estructura político-administrativa del sector. La validación de tales organismos se logra mediante la calidad técnica de sus productos y la oportunidad con que responda a la demanda de asesoramiento. En otras palabras, que el rol efectivo de asesor a la toma de decisiones se adquiere no sólo por canales formales de asignación sino -principalmente- por la calidad y oportunidad de las alternativas de política que se elaboren y propongan cotidianamente a las instancias decisoras.

(*) CF. "Comité de Coordinación para la Planificación Sectorial Agropecuaria: informe de actividades" (Documento interno de trabajo de la STPSA).

Tal es el propósito de la presente acción de fortalecimiento de COCOPSA, cuyos resultados se exponen en las páginas siguientes en términos de una definición más precisa de su estructura, funcionamiento y productos. Para ello, se partió de un análisis crítico de la situación actual del Comité, y también da una consulta amplia a funcionarios, técnicos y profesionales del sector, incluyendo a miembros del Consejo Nacional Agropecuario.

Debe destacarse, por último, que los ajustes propuestos a la estrucutra y funcionamiento de COCOPSA ponen el énfasis en aspectos sustantivos relacionados con la posibilidad de que el Comité satisfaga efectivamente su vocación de instrumento coordinador en el ámbito de la planificación sectorial. Tal énfasis no se extiende a los aspectos específicamente administrativo-organizacionales que demandarían una elaboración más detallada desde un punto de vista de organización y métodos como también desde un enfoque jurídico. Se trata de una importante tarea por realizar. COCOPSA debe alcanzar un status legal dentro de la estructura político-administrativa del sector y debe disponer de reglamentaciones precisas que homologuen su situación a la de otros organismos similares.

1. OBJETIVOS DE COCOPSA

El Comité es un instrumento de coordinación de la planificación sectorial.

Lo anterior implica que:

a) COCOPSA presupone la existencia de los organismos o unidades de planificación de las instituciones del sector;

b) COCOPSA no los sustituye; por consiguiente genera productos diferentes cuya naturaleza debe comprenderse a la luz del propósito de coordinación(*).

c) COCOPSA, como mecanismo de coordinación, procura fortalecer del carácter sistémico de la planificación sectorial.

e) COCOPSA debe contar, como respaldo, con el compromiso efectivo de las instituciones y organismos del sector, en el sentido de una decisión de coordinar sus acciones en el reglón de la planificación y contribuir a tal propósito con los recursos necesarios.

Tomando en consideración los elementos anteriores, se señalan los siguientes objetivos:

1.1 Objetivo General

Coordinar las actividades de planificación para el asesoramiento a la toma de deciciones que afecten al sector en su conjunto, elaborando alternativas de política y proponiéndolas oportunamente al sistema sectorial de decisiones.

1.2 Objetivos Específicos

i. Actualizar la caracterización de la problemática del sector, priorizando los temas que requieren de estudios.

ii. Identificar la posición doctrinaria del Gobierno y su evolución, en términos del Marco Doctrinario y Marco Orientador del desarrollo, conforme a la cual deben elaborarse las alternativas de política.

(*) Sobre los productos de COCOPSA se trata con mayor detalle en la última sección del documento.

iii. Actualizar diagnósticos sobre la capacidad del sector público agropecuario para la formulación y ejecución de políticas.

iv. Identificar en forma permanente la demanda de asesoramiento por parte del Consejo Nacional Agropecuario tanto en asuntos coyunturales como de mediano y largo plazo y elaborar y proponer alternativas de política con un enfoque integrado y sectorial.

v. Identificar la demanda de asesoramiento por parte de los organismos e instituciones del sector y elaborar y proponer alternativas de política con un enfoque integrado y sectorial.

2. ESTRUCTURA Y FUNCIONES

2.1 Estructura

El Comité de coordinación para la Planificación Sectorial Agropecuaria adopta un tipo de organización que facilite la generación de productos a través de un trabajo técnico que es evaluado mediante una labor de revisión a cargo de los representantes de las instituciones y organismos del sector. Se distinguen, por tanto, los siguientes componentes básicos:

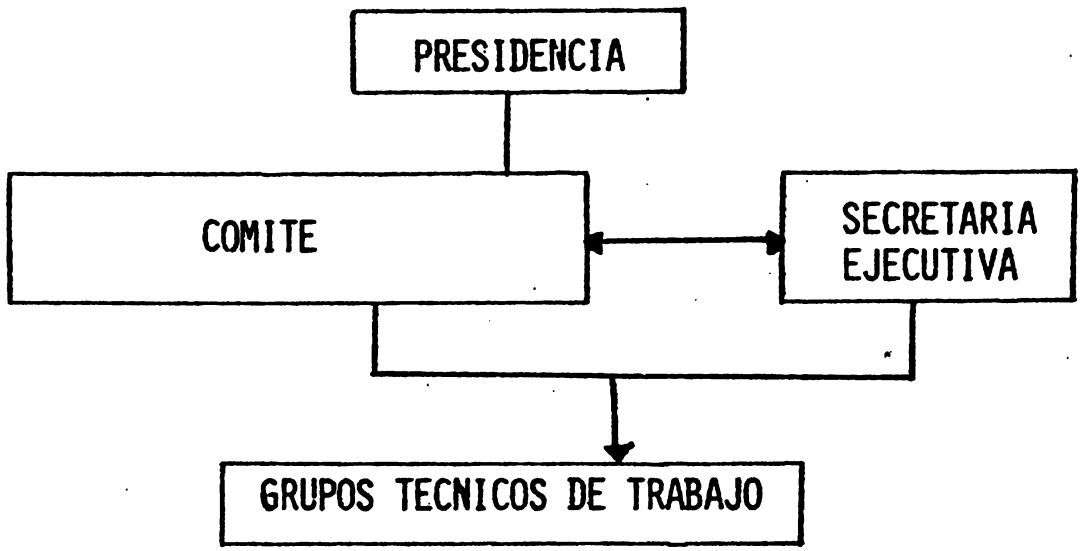
2.1.1 El Comité, integrado por representantes permanentes de la SEA y de los organismos e instituciones del sector agropecuario, presidido por el Subsecretario Técnico de Planificación de la SEA.

2.1.2 La Secretaría Ejecutiva, ejercida por un titular designado por el Secretario de Estado de Agricultura, con las atribuciones y recursos necesarios para ejecutar las disposiciones del Comité.

2.1.3 Los grupos técnicos de trabajo integrados por especialistas del sector y otros profesionales, constituídos ad hoc por el Comité, para la realización de tareas específicas (Figura 1).

FIGURA 1

ESTRUCTURA DE COCOPSA



2.2 Funciones

2.2.1 El Comité

El Comité estará integrado por un representante permanente de cada una de las Subsecretarías de la SEA, así como de INESPRE, IAD, ODC, CEDOPEX, IDECOOP, INDHRI, BAGRICOLA, D.G. de Foresta D. N. de Parques. Dado el enlace permanente que COCOPSA debe mantener con la Oficina Nacional de Planificación y el Consejo Nacional Agropecuario, serán también miembros del Comité un representante de ONAPLAN, uno del Consejo y uno de la Comisión Especial de Asesoramiento al Consejo.

Corresponde al Comité:

a. Definir sus planes y programas de trabajo conforme a las características de la problemática y de la evolución del sector agropecuario, la posición doctrinaria del Gobierno y la capacidad del sector público. Asimismo, de acuerdo con la demanda de asesoramiento por parte del sistema sectorial de decisiones.

b. Decidir la índole de los trabajos técnicos a producir y la composición de los grupos de trabajo que los realizarán, con base en los planes definidos y demandas identificadas.

c. Revisar y aprobar técnicamente los resultados de los grupos de trabajo. Y, con base en éllos, decidir acerca de las alternativas de política a proponer y comunicarlas oportunamente al sistema de decisiones.

d. Sesionar mensualmente en forma ordinaria, pudiendo hacerlo con más frecuencia en forma extraordinaria por convocatoria del Presidente o a pedido de cualquiera de las instituciones del sector. Según la naturaleza de los problemas a tratar, podrán realizarse reuniones de algunos miembros del Comité, coordinadas por el Secretario Ejecutivo, sobre lo cual deberá informarse a la brevedad tanto al Presidente como al plenario del organismo. (Figura 2).

FIGURA 2

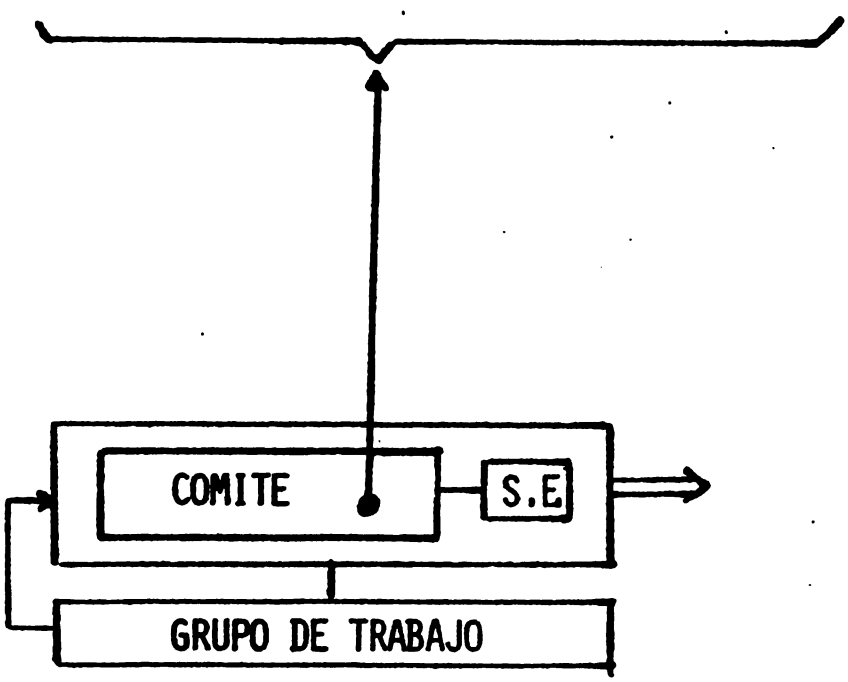
CORRESPONDE AL COMITE:

-DEFINIR SUS PLANES Y PROGRAMAS DE TRABAJO

-DECIDIR SOBRE -TIPOS DE GRUPOS
-TIPOS DE PRODUCTOS (ALTERNATIVAS)

-SESIONAR -PARA ELLO- MENSUALMENTE (SES. ORDINARIAS)

-ENTREGAR OPORTUNAMENTE SUS PRODUCTOS



2.2.2 Presidencia del Comité

La presidencia del Comité será ejercida por el Subsecretario Técnico de Planificación de la SEA, pudiendo delegar esta función en lo que respecta a sesiones plenarias a las que se vea imposibilitado de asistir.

Corresponde al Presidente del Comité:

a. Presidir las sesiones plenarias, ordinarias y extraordinarias.

b. Contribuir, en las sesiones plenarias, al esclarecimiento permanente sobre los diferentes niveles de política vigentes para el sector y que deben enmarcar las alternativas que se elaboren.

c. Contribuir a que en las sesiones logren los acuerdos necesarios para la proposición de alternativas de política.

d. Desempeñarse, en acuerdo con el Secretario de Estado de Agricultura, como portavoz de COCOPSA ante el sistema de decisiones.

e. Facilitar el funcionamiento de COCOPSA mediante las gestiones que fueren necesarias ante cualquier instancia superior.

(Figura 3)

FIGURA 3

CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL COMITE:

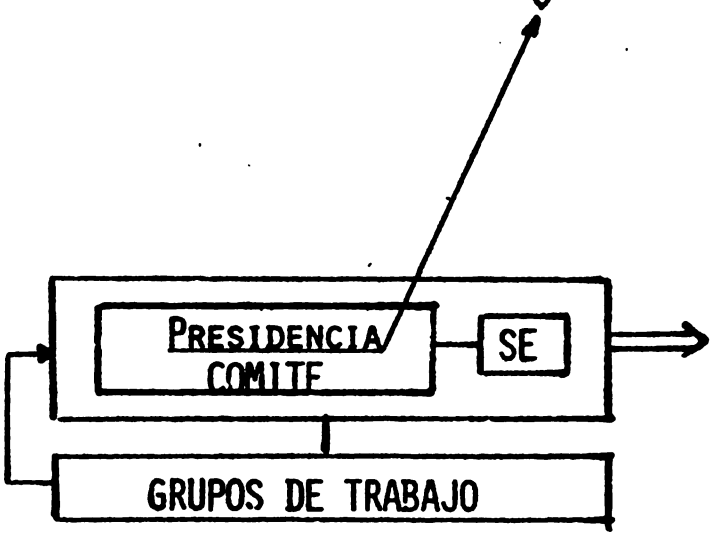
PRESIDIR SESIONES PLENARIAS

ESCLARECER SOBRE NIVELES DE POLÍTICA VIGENTES

PROPICIAR ACUERDOS SOBRE ALTERNATIVAS

SER PORTAVOZ DE COCOPSA, EN ACUERDO CON EL SECRETARIO DE AGRICULTURA

GESTIONAR EN ALTAS INSTANCIAS FACILIDADES PARA COCOPSA



2.2.3 La Secretaría Ejecutiva

La Secretaría Ejecutiva de COCOPSA estará integrada por un titular de tiempo completo designado por el Secretario de Estado de Agricultura, y un equipo de asesores. Serán asesores permanentes en la Secretaría Ejecutiva los Directores de Departamentos de la Subsecretaría Técnica de Planificación y dos especialistas en planificación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).

Corresponde a la Secretaría Ejecutiva:

a. Ejecutar lo dispuesto por el Comité.

b. Elaborar, en consulta con el Presidente, la agenda de trabajo de las sesiones del Comité y comunicar la convocatoria a las mismas.

c. Reunir información pertinente sobre demandas de asesoramiento por parte del sistema sectorial de decisiones y comunicarla oportunamente al Comité.

d. Proponer al Comité alternativas de integración de grupos de trabajo con profesionales y especialistas del sector - y, eventualmente, de otros sectores- acompañando las propuestas con el programa específico para cada grupo. Comunicarlo a los especialistas tan pronto lo hubiere aprobado el Comité, facilitando el funcionamiento de los grupos de trabajo y supervisando su trabajo.

e. Efectuar una primera revisión técnica del resultado de los grupos de trabajo, procurando se realicen los ajustes necesarios para que los trabajos respondan cabalmente a las disposiciones del Comité.

f. Realizar las gestiones pertinentes para que los productos de COCOPSA sean conocidos y utilizados con provecho por las instituciones y organismos del sector.

En particular el Secretario Ejecutivo deberá:

a. Desempeñarse como Secretario de las sesiones del Comité, proporcionando la información requerida para los análisis, debates y acuerdos y registrando debidamente el proceso y productos de las mismas.

b. Presentar al Comité los productos de los grupos de trabajo para su revisión y aprobación.

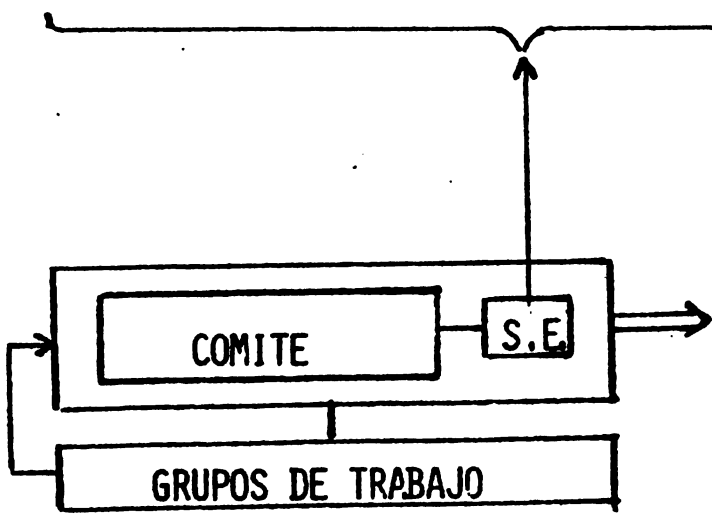
c. Desarrollar, en acuerdo con el Presidente, las actividades necesarias para que COCOPSA, como instrumento del sistema de planificación sectorial, se articule en forma permanente con decisores y ejecutores.

d. Coordinar todas las actividades correspondientes a la Secretaría Ejecutiva.
(Figura 4)

FIGURA 4

CORRESPONDE A SECRETARIA EJECUTIVA:

- EJECUTAR LO DISPUESTO POR EL COMITÉ
- ELABORAR AGENDA Y CONVOCAR A SESIONES
- REUNIR INFORMACIÓN SOBRE DEMANDA
- DESEMPEÑARSE COMO SECRETARIO DE SESIONES
- PROPONER AL COMITÉ INTEGRACIÓN DE GRUPOS
- SUPERVISAR EL FUNCIONAMIENTO DE GRUPOS
- HACER REVISIÓN TÉCNICA DE PRODUCTOS Y PRESENTARLOS AL COMITE
- PROPICIAR ARTICULACIÓN DE COCOPSA CON DECISORES Y EJECUTORES
- IMPULSAR DIFUSIÓN DE PRODUCTOS DE COCOPSA



2.2.4 Los Grupos de Trabajo

Los grupos se integrarán con especialistas que se desempeñan en las instituciones y organismos que conforman COCOPSA. También podrá solicitarse la participación de especialistas extrasectoriales, dependiendo de la naturaleza de las tareas a cumplir. Según la temática a tratar, se buscará a los especialistas con mayor nivel y experiencia en el campo específico, debiendo prevalecer este criterio técnico de selección. No obstante la especificidad temática, se procurará enriquecer a los grupos con especialistas en áreas afines a los efectos de preservar un enfoque interdisciplinario.

La existencia y duración de los grupos se subordinará al cumplimiento de su tarea, toda vez que se trata de grupos "ad hoc". Los especialista podrán integrarse sucesivamente en nuevos grupos, estableciéndose una rotación que movilice el mayor número posible de profesionales en función de los trabajos técnicos del Comité. Es recomendable que, en el desarrollo de las tareas, se adopten metodologías grupales que dinamicen efectivamente el trabajo. La base de tales metodologías, radica en un compromiso cooperativo que prevalezca sobre las tendencias competitivas y facilite la participación y la comunicación de todos los miembros en función del logro del objetivo común. Este es un aspecto en el que la Secretaría Ejecutiva debe brindar suficiente apoyo, tanto a la constitución como al funcionamiento grupal de integración creciente.

Corresponde a los grupos de trabajo:

a. Desarrollar las tereas encomendadas por el Comité, debiendo realizarlas con la más alta calidad posible de manera tal que sus resultados -en términos de análisis de políticas y elaboración de alternativas- satisfagan los requerimientos de sustento técnico a la toma de decisiones.

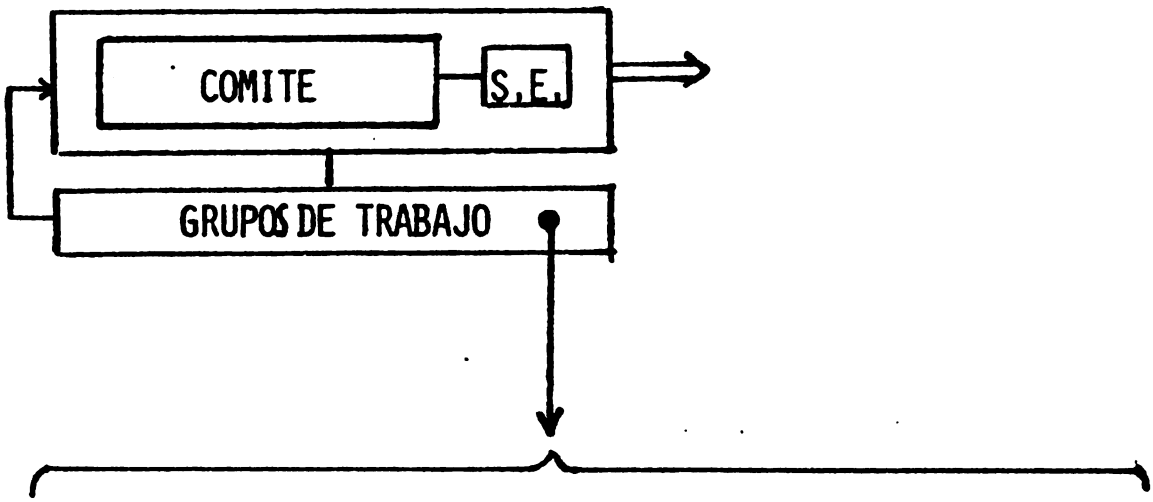
b. Aprovechar al máximo, en la realización de sus tareas, la información disponible en las unidades de planificación de las instituciones y organismos a que pertenecen sus miembros.

c. Ajustarse, en el cumplimiento de sus tareas a un criterio de celeridad y economía de tiempo, correspondiente a la premura habitualmente requerida para un asesoramiento oportuno. Este criterio, sin embargo, deberá balancerarse con la necesidad de que los productos contengan alta calidad técnica.

(Figura 5)

FIGURA 5

CORRESPONDE A LOS GRUPOS DE TRABAJO



DESARROLLAR LAS TAREAS ENCOMENDADAS POR EL COMITÉ

- EN TÉRMINOS DE ANÁLISIS DE POLÍTICAS Y ELABORACIÓN DE ALTERNATIVAS.
- CON LA MÁS ALTA CALIDAD TÉCNICA POSIBLE Y LA MAYOR RAPIDEZ ("ASESORAMIENTO OPORTUNO")
- OPERANDO CON UN SENTIDO COOPERATIVO QUE SUPERE ACTITUDES DE COMPETITIVIDAD
- APROVECHANDO AL MÁXIMO LOS PRODUCTOS DISPONIBLES EN LAS INSTITUCIONES DEL SECTOR
- ESTABLECIENDO COMUNICACIÓN CON ESPECIALISTAS E INSTITUCIONES DE OTROS SECTORES.

2.3 Mecanismos de funcionamiento

En la Nota Preliminar se señala que el desarrollo de los aspectos administrativos y organizacionales del Comité constituyen una tarea aún por realizar; y que ameritan un tratamiento cuidadoso desde un enfoque tanto jurídico como de organización y métodos. No obstante, se incluyen a continuación algunos aspectos de funcionamiento que se consideran de primera importancia; para así visualizar -aunque sea parcialmente- la operacionalización de lo dicho sobre estructura, funciones y productos.

2.3.1 Mecanismos de convocatoria

La importancia que debe otorgarse a los canales formales de comunicación hace necesario que sobre tareas las actividades del Comité se comunique por escrito a los responsables, implícados e interesados, antes y después de las mismas. Particular importancia debe darse a la convocatoria oportuna a las diversas sesiones de trabajo del COCOPSA. Estas deben explicar en forma suscrita los antecedentes, contener el orden del día e ir acompañadas de los documentos correspondientes (si fuera el caso). De todas las convocatorias enviadas debe llevarse un registro en la Secretaría Ejecutiva de COCOPSA.

a. Sesiones Plenarias, ordinarias y extraordinarias: convoca el Presidente en notas suscritas por él y por el Secretario Ejecutivo, dirigidas a cada uno de los representantes permanentes ante COCOPSA con un mínimo de cinco días de anticipación (salvo casos excepcionales de urgencia). Las notas deben acompañarse de copias a la más alta autoridad de cada organismo y copias de retorno en las que figure el dato de recepción; y deben incluir la solicitud de confirmación telefónica de asistencia con un día de anticipación.

b. Sesiones parciales del Comité: convoca el Secretario Ejecutivo en notas suscritas por él, dirigidas a los miembros del Comité requeridos y especificando que se trata de una sesión parcial.

Estas convocatorias reúnen además todas las características señaladas en el punto anterior.

c. Sesiones de constitución de grupos de trabajo: Convoca el Secretario Ejecutivo en nota suscrita por él, dirigida a cada uno de los especialistas seleccionados. Estas convocatorias reúnen además todas las características señaladas en el literal "a".

2.3.2 Mecanismos para las resoluciones del Comité

Los integrantes del Comité, en sus sesiones plenarias, deben tomar sus resoluciones por consenso, particularmente en lo relativo a las alternativas de política que han de presentarse al sistema de decisiones. Sobre otro tipo de asuntos, puede recurrirse al criterio de simple mayoría, resolviendo la situación por votación. Para ello el Secretario Ejecutivo, moderador de las sesiones, abrirá un período de presentación y análisis de propuestas al finalizar el cual hará un resumen de las mismas y las someterá a votación.

El consenso a lograr sobre cuestiones sustantivas no es algo que se obtiene en primera instancia; y puede requerir, con frecuencia, de una extensa discusión. Este es un procedimiento altamente positivo en el logro de productos que integren perspectivas diferentes. La productividad de la discusión será, en todo caso, directamente proporcional a la voluntad y sentido de cooperación que prevalezca en los miembros del Comité.

Por otra parte la posibilidad de consenso en términos de "elaboración de productos integrados", depende de la progresiva construcción de un marco conceptual compartido. Este aspecto tiene una importancia decisiva en un grupo o equipo (en este caso el Comité) que desee operar como tal; y es algo que no se improvisa.

Un marco conceptual compartido - o "esquema referencial grupal"- es resultado gradual de un esfuerzo de integración que se va logrando a medida que se realizan las actividades grupales. A su vez tales logros progresivos van facilitando las mismas actividades toda vez que el grupo o equipo comienza a disponer de ese "enfoque común" y de un mismo lenguaje. Por lo mismo los procesos de comunicación, con todos sus momentos de discusión y confrontación, son imprescindibles para que un grupo evolucione hacia una mayor integración y, por consiguiente, hacia una mayor eficiencia en el cumplimiento de sus tareas.

Debe disponerse, por tanto, de mecanismos que faciliten el consenso lo cual implica muchas veces el aceptar que la transacción es uno de los caminos para resolver la disparidad o antagonismo de los enfoques individuales. Con tal propósito se hacen los siguientes señalamientos, que plantean aspectos metodológicos para la discusión grupal.(*)

a) Conceptualización

i. "Grupos de discusión" hace referencia a una técnica de trabajo grupal destinada a facilitar el funcionamiento de un conjunto de personas que se propone llegar a determinados logros o productos mediante el diálogo sobre un tema (o problema) determinado.

ii. Los grupos de discusión configuran una forma simple de interacción grupal que no encierra ningún secreto de tipo psicopedagógico; pero que, sin embargo, aporta señalamientos concretos para ordenar el trabajo grupal de manera que el conjunto de personas pueda cumplir su cometido en forma exitosa.

(*) CF "La Comunicación Educativa en los Proyectos PROPLAN", Documento Interno PROPLAN No. 78, IICA, San José, C.Rica, 1982.

iii. En términos de "comunicación", la técnica mencionada implica un alto grado de horizontalidad en el sentido de que no admite un emisor polar sino que requiere que la totalidad de los participantes sean emisores-receptores; en otras palabras que los canales de respuesta sean simultáneos a todo hecho de emisión en el contexto grupal.

iv. El grupo de discusión tiene un moderador cuya función principal es procurar que el grupo, en su tiempo de actividad, se mantenga apegado al temario, y tenga siempre presente la finalidad con que se lo aborda. En otras palabras y como suele decirse técnicamente- que el grupo "se mantenga en la tarea".

b) <u>Técnica de la Discusión</u>

i. Se organiza el grupo.

ii. El moderador explicita claramente cuál será la tarea del grupo (temario, finalidad).

iii. Se establece el tiempo de que se dispone para su realización.

iv. Se establecen las siguientes normas:

-los participantes dispondrán de no más de 3 minutos (o los que se acordaren) para el uso de la palabra. Si hubiere exceso en las intervenciones, el moderador invitará a ceder el uso de la palabra a otros participantes.

-los participantes no deberán separarse o desviarse del tema. Si ocurriere lo contrario, el moderador intervendrá para corregir el curso de la discusión.

v. Se insta a la más activa participación y se abre la discusión.

vi. Próximo a finalizar el debate, se insta a recapitular y efectuar síntesis.

vii. Concluído el tiempo, el moderador lee al grupo las conclusiones o resumen de la discusión, pudiendo ser objeto de correcciones o modificaciones hasta que el grupo exprese su acuerdo final.

c. Consideraciones sobre el desarrollo de la Discusión

i. Tanto el temario como la finalidad de la discusión deben quedar en claro durante todo el desarrollo de la tarea, por lo cual es conveniente que los participantes lo tengan por escrito.

ii. La entrada en materia puede a veces ser desordenada o caótica. Esto no debe preocupar demasiado si se asume como síntoma de interés de participación. Sin embargo a la brevedad el debate debe encauzarse en forma ordenada, lo cual debe ser resultado de sugerencias e intervenciones oportunas del moderador.

iii. Otra de las funciones importantes del moderador debe ser el mantener un clima de participación y cordialidad en el grupo de discusión. Por tanto el moderador nunca ha de atacar, desalentar o ironizar al grupo; debe también impedir que algún participante lo haga.

iv. El moderador debe impedir que se establezca una relación radial en la que él (o algún otro participante) se constituya en eje de la dinámica de discusión. Para ello debe estimular la horizontalidad y "devolver" oportunamente al grupo aquello que a él o a algún otro participante se le exige que resuelvan como "líderes".

v. Cuando el temario incluye varios puntos el moderador debe procurar un manejo dosificado del tiempo que sin forzar o violentar el interés grupal permita cumplir con la tarea-objeto del grupo.

vi. Manejo de momentos de conflicto.

Cuando por un enfrentamiento agudo entre dos o más participantes la discusión se paraliza, el moderador puede proceder del siguiente modo:

a) Los deja discutir un rato, sin intervenir;

b) luego, puede preguntar al resto del grupo qué opina, a fin de quebrar los polos estancados del enfrentamiento;

c) si aún así la situación no se supera, es conveniente que intervenga procurando mostrar lo positivo que encuentre en cada una de las posiciones, sin tomar partido por ninguna de ellas.

d) la imposibilidad de un acuerdo debido a la polarización en las posiciones dentro del grupo, debe llevar a las siguientes alternativas que serán expuestas por el moderador sin que haya -sobre ellas- lugar a discusión:

-suspender la discusión sobre el punto controvertido y devolver el asunto al grupo técnico de trabajo para que se profundice en el estudio y se proporcione información adicional esclarecedora, con el objeto de retomar la discusión posteriormente;

-suspender la discusión y presentar un informe que refleje las posiciones diferentes, suficientemente fundamentadas, para que el decisior conozca tanto las posiciones como los motivos que impidieron una unidad de criterios.

Una vez expuestas las alternativas, se procede a votar para que por mayoría simple se resuelva cuál de los dos será el procedimiento a seguir. De todas maneras el moderador, al llevar adelante este mecanismo, debe insistir ante el grupo en que la discusión no es un fin en sí mismo sino un instrumento de trabajo cuya utilidad desaparece cuando impide cumplir con la tarea; razón por la cual se la deja de lado para movilizar al grupo.

e) Debe tenerse presente, por último, que al coordinar las sesiones de trabajo el moderador ha de procurar que su desempeño no produzca sensaciones de fracaso en los participantes; por el contrario no debe escatimar esfuerzos para que aquéllos valoren la experiencia de discusión grupal, sin prentensiones perfeccionistas. En el mismo sentido, él no debe sentirse responsable exclusivo del éxito de la sesión, razón por la cual -en caso de dificultades- estaría demás que hiciera reproches. Siempre habrá de prevalecer el principio de que la sesión es de todos y todos comparten la responsabilidad de fracasos o logros.

3. LOS PRODUCTOS DE COCOPSA

En esta tercera parte se exponen algunos elementos conceptuales considerados importantes para COCOPSA en términos de enfoque de planificación. Tales elementos se refieren a los productos y ponen énfasis en la coordinación como aspecto de la coherencia integral que debe caracterizar a las decisiones y al asesoramiento a las mismas.

3.1 Coordinación y Productos Integrados

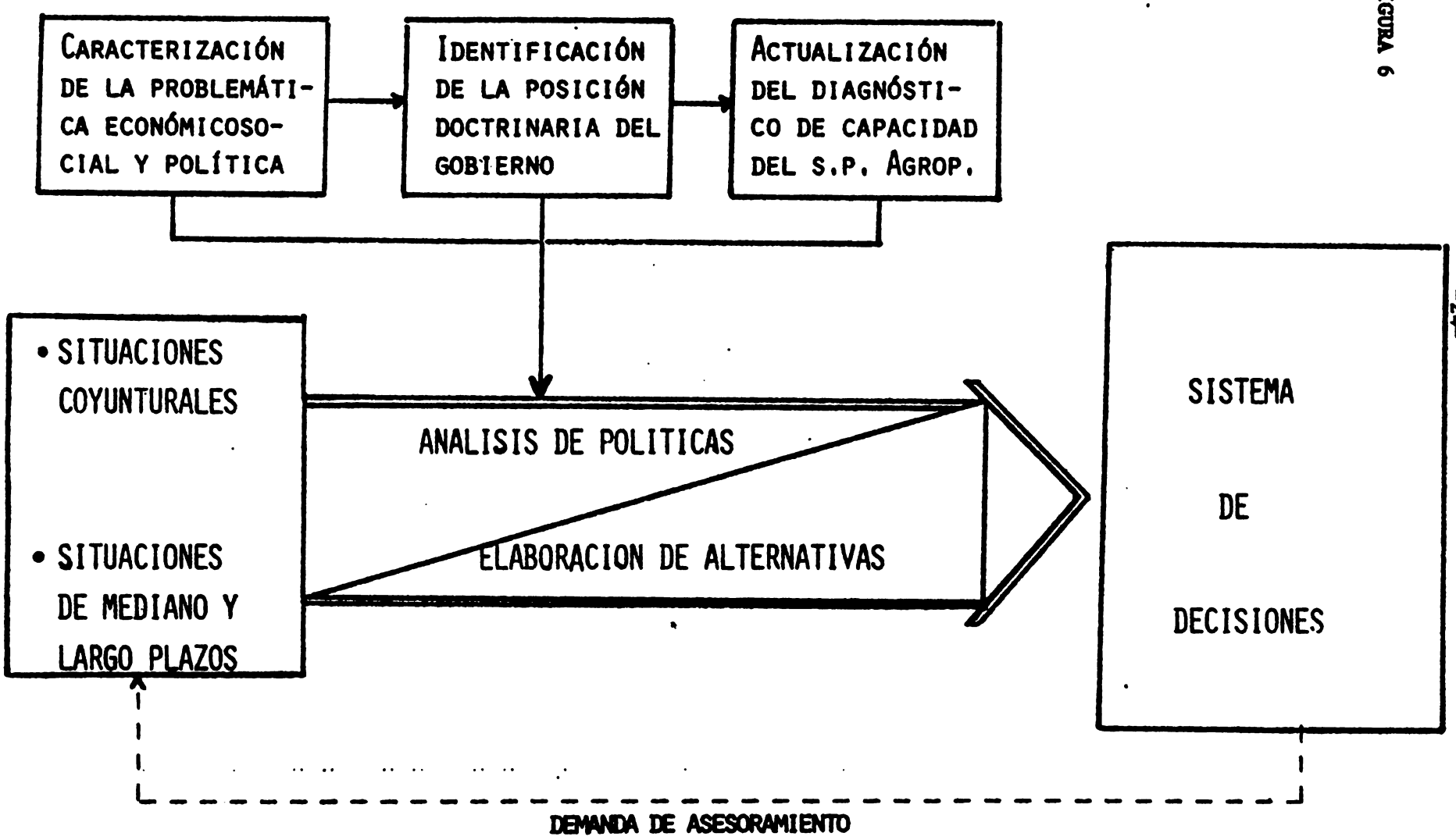
El Comité, instancia o mecanismo de coordinación en el ámbito de planificación sectorial agropecuaria, tiene como objetivo general el análisis de políticas y la elaboración de alternativas de solución en forma integrada. De este modo, los productos de COCOPSA deben derivarse de un proceso de análisis que contemple tanto situaciones coyunturales como problemas y potencialidades en el mediano y largo plazo; y diversificarse en alternativas de políticas de distintos niveles y especificidad según sean las necesidades que plantea la evolución del sector agropecuario y rural. (Figura 6).

En función de lo anterior, un espectro amplio de instituciones y organismos representados en el Comité puede proporcionar un enfoque integrado de perspectivas múltiples que enriquezca considerablemente los productos de planificación, pudiendo aventajarse así lo que cada organismo e institución aportaría en forma individual. Esto es particularmente válido para las políticas tanto estratégicas como operativas que miran al sector en su conjunto. No se pretende afirmar, sin embargo, que el Comité sustituya a los órganos o unidades de planificación de cada institución.

3.2 Coordinación y Coherencia Integral de las Decisiones

Si se atiende a la estructura del sector, es posible identificar diferentes niveles de decisión y, dentro de ellos, múltiples decisores. Todas las decisiones afectan la evolución del sector; y podría asumirse que todas ellas son coherentes entre sí, por una parte; y coherentes con la realidad económico-social, por otra. Sin embargo es sabido que este tipo de "coherencia integral" de las decisiones no siempre se dá. Por lo mismo, es necesario propiciarla en forma efectiva a través de arreglos institucionales que generen verdaderas instancias o mecanismos de coordinación, tal y como se procura lograr a través de COCOPSA.

FIGURA 6


CARACTERIZACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA ECONÓMICOSOCIAL Y POLÍTICA
IDENTIFICACIÓN DE LA POSICIÓN DOCTRINARIA DEL GOBIERNO
ACTUALIZACIÓN DEL DIAGNÓSTICO DE CAPACIDAD DEL S.P. AGROP.
• SITUACIONES COYUNTURALES
• SITUACIONES DE MEDIANO Y LARGO PLAZOS
ANALISIS DE POLITICAS
ELABORACION DE ALTERNATIVAS
SISTEMA DE DECISIONES
DEMANDA DE ASESORAMIENTO

En un estudio realizado por IICA-PROPLAN sobre el funcionamiento de las unidades de planificación en el proceso de planificación agraria en America Latina y el Caribe, se identificó, entre otras, la problemática siguiente(*):

"En casi todos los países se reconoce la existencia de unidades de planificación sectorial que desempeñan un papel de conducción, liderazgo y coordinación con las unidades de planificación al interior del sector y constituyen, al mismo tiempo, unidades de enlace con las oficinas nacionales de planificación.

A pesar de esos dos indicadores, no se puede afirmar que exista en todos ellos una integración de los elementos que constituyen el sistema de planificación sectorial. Los vínculos y relaciones existentes entre los elementos que participan en la generación de alternativas de política en todo el ámbito agrario, muestran que las unidades no se comportan en la mayor parte de los casos como sistema, es decir que no están integradas hacia un objetivo común. Además de lo anterior, se comprueba que muchas de las unidades de planificación ubicadas en diversas instituciones del sector público agropecuario no están desempeñando el rol de asesorar en la toma de decisiones en sus respectivos niveles de decisión.

Las unidades de planificación tienden a concentrar sus esfuerzos sobre todo en tareas vinculadas con la preparación de documentos-planes; ello implica, naturalmente, que con frecuencia se pierda de vista que el objetivo principal de los sistemas de planificación es proporcionar asesoramiento permanente en la toma de decisiones.

En relación con la organización del sistema, se puede hacer referencia a deficiencias en la estructura orgánica, una inadecuada definición de funciones y actividades y una difusa percepción y definición de su ambiente.

Otro hecho importante es la tendencia a la concentración de esfuerzos casi exclusivamente en el fortalecimiento de la unidad de planificación sectorial, descuidando las restantes unidades y las vinculaciones al interior del sistema.

En cuanto al funcionamiento del sistema, se encontró una falta de integración y coordinación de las unidades que lo constituyen. Se reconoció que en muchos casos existe una falta de liderazgo técnico de las unidades de planificación sectorial, así como problemas y limitaciones en la coordinación con las demás unidades de decisión y ejecución que integran el sistema político-administrativo. Esa situación limita la eficacia de la labor del sistema en su función de asesoramiento y apoyo técnico a dichas unidades".(**)

(*) "Análisis sobre el funcionamiento de las unidades de planificacion sectorial en en proceso de planificación agraria de 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 2), Serie Publicaciones Miscelánes del IICA No.340. S.José, C.Rica, 1979.

(**) Doc.PROPLAN 21. Serie P.Miscelánes IICA No.339. S.José. C.Rica. 1981

El texto anterior señala, entre otros aspectos, a la ausencia de coordinación como algo que tipifica las deficiencias en la estructura orgánica. En tal sentido es legítimo suponer que si a nivel de "análisis de políticas y elaboración de alternativas" (todo ello como sustento técnico de las decisiones) se alcanzara coordinación y coherencia, también podría alcanzarse a nivel de las decisiones debido a las relaciones recíprocamente implicativas que existen entre planificación y decisiones. Este supuesto permite visualizar aún más la pertinencia de un intento como el de COCOPSA. Como puede verse, la coordinación se valoriza aquí no ya en instrumentos administrativos que pueden ser accesorios, sino en el ámbito mismo de la previsión, es decir el análisis de políticas y la elaboración de alternativas de decisión.

3.3 Coordinación y Conducción del Proceso de Desarrollo

Pero lo afirmado no es suficiente: no por coordinar en el ámbito de la planificación se logra mecánicamente un verdadero grado de coherencia que afecte tanto las decisiones como a su ejecución. Es preciso reconocer que la coordinación en el ámbito previsional (planificación) debe formar parte de un intento más amplio que articule en distintas direcciones a todos los elementos que intervienen en la política sectorial. Por consiguiente si los roles básicos del proceso de política son los de planificadores, decisores y ejecutores, la coordinación debe darse "en" lo interno de cada uno, por una parte, y entre ellos, por otra. De allí que lo que se enfatiza con respecto a COCOPSA -es decir, la coordinación al interior de la planificación- debe asumirse de, fundamentalmente, la articulación de los roles antes mencionados.

Tal sistema complejo de relaciones -que hace a la coherencia integral ya mencionada-, se sustenta en una concepción de la planificación(*) según la cual planificación y ejecución no deben separarse ni siquiera a los efectos analíticos; en otras palabras, que los procesos de planificación y ejecución de acciones para el desarrollo deben entenderse como un solo proceso de planificación-ejecución, en cuya conducción se articulan los roles de asesores, decisores y ejecutores

(*) CF. "Una visión global del proceso de análisis de políticas para la conducción del desarrollo agrícola y rural", (Doc.PROPLAN 25), Serie Publiblicaciones Misceláneas IICA No.405, S.José, C.Rica 1982.

El concepto de "conducción" mencionado arriba puede formularse y comprenderse precisamente a partir de la coherencia integral. Y, más propiamente, podría decirse que son conceptos correlativos. Así, el logro de una verdadera "conducción del proceso de planificación-ejecución" implica la adopción de un conjunto coherente de decisiones de orientación y de ejecución, con el propósito de transformar la realidad económico-social y política en un determinado sentido.

A la luz de lo dicho, COCOPSA - como instancia de coordinación de la planificación sectorial -representa un paso importante en función del fortalecimiento de la conducción del proceso de planificación-ejecución, toda vez que mediante tal Comité se crean las condiciones para el logro de un verdadero "sistema" de planificación. Este sistema de planificación, junto con el sistema de decisiones, forman el "sistema de dirección" en el que se materializa la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural.

3.4 Destinatarios de los productos de COCOPSA

Si se analiza el sistema de decisiones del sector agropecuario de R. Dominicana, se advierte que está conformado principalmente por el Consejo Nacional Agropecuario y, en forma subordinada, por los niveles gerenciales más altos de la Secretaría de Estado de Agricultura (cabeza del sector), así como de las empresas y organismos públicos descentralizados*. También cabe incluir en el sistema a las instancias regionales -y, en casos, las locales- en que se desagrega el sector.

Sin embargo el flujo de productos de COCOPSA hacia los decisores mencionados no puede ser el mismo en todos los casos debiendo variar según los ámbitos de acción de cada uno, los tipo de decisiones de que se trate y la especificidad que les competa conforme a sus objetivos institucionales. En otras palabras, que hay diferentes elementos según los cuales pueden delimitarse los tipos de demandas de asesoramiento a la toma de decisiones a

(*) SEA y Subsecretarías, INESPRE, IAD, ODC, CEDOPEX, IDECOOP, INDRHI, BAGRICOLA, D.Nac. de Parques y D. Gral. de Foresta.

los que COCOPSA debe responder en forma concreta y en función de lo cual debe organizar sus actividades.

Por consiguiente los productos de COCOPSA destinados al Consejo Nacional Agropecuario deben referirse a todos los temas y problemas -coyunturales y de mediano y largo plazo- que por su trascendencia, prioridad y complejidad requieran la intervención de la máxima instancia decisora del sector. Para tales decisiones, se necesita de un asesoramiento oportuno y coordinado en el que intervenga el conjunto de analistas de política y planificadores del sector. La coordinación, en este caso, es algo más que un detalle de racionalización; en efecto lo que se procura alcanzar es una integración de perspectivas plurales que optimice e incremente la calidad de las alternativas de política que se proponen al decisor

De lo anterior se sigue que COCOPSA debe movilizarse fundamentalmente a partir de las demandas de asesoramiento del Consejo prestando atención particularmente a la problemática que preocupa a aquél y ajustándose a la necesaria oportunidad en la presentación de alternativas. Un flujo constante y oportuno de productos de alta calidad técnica es la condición para que COCOPSA se convierta en un instrumento sectorial, técnico asesor, del Consejo Nacional Agropecuario.

Con relación al resto de organismos e instituciones del sector, los productos de COCOPSA deben satisfacer demandas específicas de asesoramiento acerca de problemas/potencialidades que, por sus características e implicaciones, rebasen el ámbito particular de una institución; y por lo mismo, sea necesario o recomendable su tratamiento desde una perspectiva sectorial, más amplia e integrada. De todas maneras, los trabajos previos de la institución demandante confirguran un insumo imprescindible para el proceso de elaboración de alternativas por parte de COCOPSA.

1.5 Mediación entre COCOPSA y el Consejo

En el sector agropecuario nacional se presenta una situación particular derivada de la existencia de la Comisión Especial de Asesoramiento al Consejo,

integrada por representantes de las instituciones y organismos del sector.

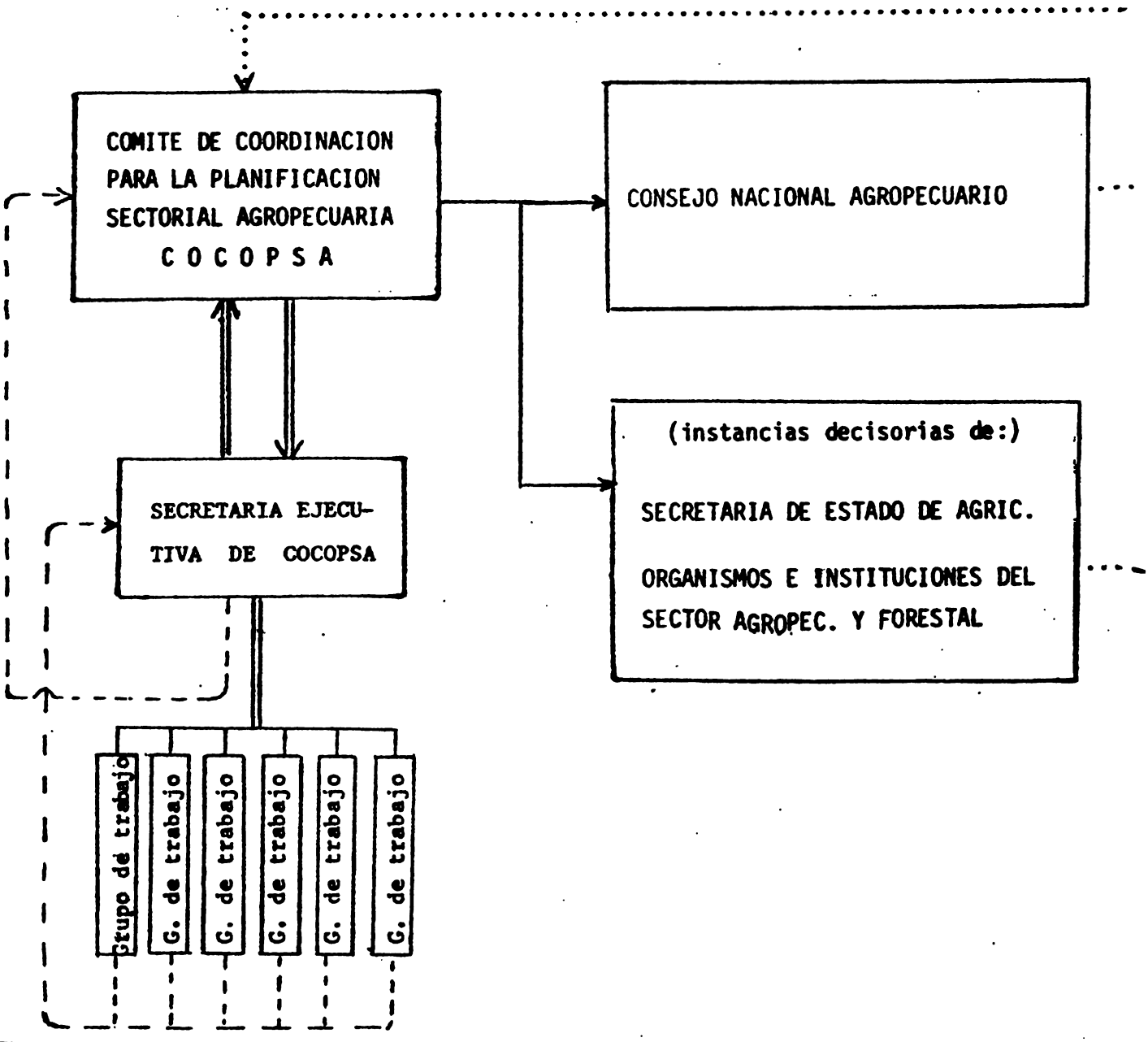
Si bien la Comisión Especial es un instrumento de apoyo al Consejo, no reúne las características peculiares de una instancia de asesoramiento en términos de una unidad de planificación que presente alternativas de política a partir del trabajo integrado y permanente de cuadros y grupos técnicos propios.

Cabe destacar, por otra parte, que los integrantes de la mencionada Comisión no son los directores o responsables de la unidades de planificación de las instituciones del sector, sino asesores de los directivos de las mismas que fungen como portavoces directos en el tratamiento de los temas que son sometidos al Consejo.

La existencia de esta Comisión con su importante función frente al Consejo no debe asumirse como respuesta institucional a la demanda permanente de asesoramiento por parte de la instancia decisoria más alta del Sector. Un eventual error de interpretación podría derivar en hecho tales como la improductividad de COCOPSA, el vacío de asesoramiento en los niveles requeridos y la competividad entre organismos que deben complementarse.

Por consiguiente COCOPSA debe idear los mecanismos más adecuados para establecer un vínculo permanentemente con la Comisión Especial, toda vez que sus miembros pueden también ser destinatarios de los productos de COCOPSA -dadas las funciones de asesoramiento que cumplen- y, eventualmente, portavoces de COCOPSA ante el Consejo.

COCOPSA: esquema de estructura interna, funcionamiento, demanda y flujo de sus productos



RELACIONES:

- Las flechas dobles de líneas llenas indican la estructura interna de COCOPSA.
- Las flechas cortadas se refieren al funcionamiento interno e indican presentación de informes y sugerencias de carácter de asesoría o presentación de trabajos a considerar.
- La flechas llenas indican el flujo de productos elaborados por COCOPSA.
- Las flechas de puntos indican el origen de la demanda de asesoramiento.