

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

**ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES
DE PLANIFICACION SECTORIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACION
AGRARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:**

**Su participación en el proceso de análisis de políticas
y de toma de decisiones en el Sector Agrario.**



974a 1979
IICA

DIRECCION GENERAL
Subdirección General Adjunta de Planificación

Documento PROPLAN-2
San José, Costa Rica - Febrero 1979

C. Rica 630.72 I 5974φ 1979

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



ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION
SECTORIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIO EN
AMERICA LATINA Y EL CARIBE:

Su participación en el proceso de análisis de políticas y de
toma de decisiones en el Sector Agrario

This One



HRWZ-A7S-2RLE

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA)

San José, Costa Rica, febrero 1979

I N D I C E

	Pág.
PRESENTACION	iv
INTRODUCCION	1
 Capítulo Primero	
ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS	5
1. Aspectos conceptuales	5
2. Aspectos metodológicos	8
 Capítulo Segundo	
ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION AGRARIOS	13
1. Existencia de sistemas de planifi- cación agrarios	13
2. Instituciones coordinadoras de los sistemas de planificación agrarios	15
3. Unidades de planificación relevan- tes en el proceso de análisis de políticas	17
4. Tipos y formas que adquieren los productos generados por los sis- temas de planificación agrarios	22
 Capítulo Tercero	
NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LAS UNI- DADES DE PLANIFICACION SECTORIAL CON EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO AGRARIO	26
1. Captación de los objetivos de la po- lítica agraria	27
2. Lineamientos generales de política agraria que orientan el proceso de análisis de políticas	29

	Pág.
3. Formas de participación en la generación de alternativas de políticas	32
4. Relevancia de los elementos del sistema político-administrativo agrario para el proceso de análisis de políticas	40

Capítulo Cuarto

IMPORTANCIA ASIGNADA POR LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL A LOS ELEMENTOS DEL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL	43
1. Elementos del ámbito económico-social considerados prioritarios en la generación de alternativas de políticas	44
2. Reacción de los elementos del ámbito económico-social a las alternativas de políticas	47

Capítulo Quinto

NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL CON EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO	51
1. Importancia del apoyo técnico entre las unidades de planificación sectorial y el resto del sistema de planificación agrario	51
2. Conocimiento y valoración de los productos de las unidades de planificación sectorial por el sistema de planificación	57
3. Importancia para las unidades de planificación sectorial de la información generada por el sistema de planificación	60

Capítulo Sexto

ESTRUCTURA Y EVALUACION DE LOS RECURSOS UTILIZADOS POR LAS UNIDADES DE PLANIFI- CACION SECTORIAL	69
1. Recursos financieros y físicos	70
2. Recursos humanos	73
3. Procedimientos técnicos	87
4. Recursos externos	91

Capítulo Séptimo

ASPECTOS RELEVANTES DE UNA ESTRATEGIA DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SEC- TORIAL PARA INFLUIR EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES	95
--	----

ANEXOS

- Anexo A: Unidades de planificación seleccionadas para el estudio general de los sistemas de planificación agrarios en América Latina y el Caribe
- Anexo B: Organización de informes sobre "Análisis del funcionamiento de la unidad de planificación sectorial en el proceso de planificación agrario en (país): su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario"
- Anexo C: Unidades de planificación relevantes en el análisis de políticas del sector agrario en América Latina y el Caribe
- Anexo D: Participación de los agentes considerados relevantes en el proceso de planificación agrario para el análisis y la toma de decisiones sobre políticas en América Latina y el Caribe

PRESENTACION

El diseño y la realización de este estudio es producto de un trabajo interdisciplinario e interinstitucional.

Dado el carácter esencialmente interdisciplinario de la planificación, esta investigación fue planteada desde sus inicios con una participación en donde se integraban técnicos de diversa formación y con experiencias en actividades del proceso de planificación de diversa naturaleza. Esto determinó un importante intercambio de ideas y experiencias que contribuyó notablemente al mejoramiento continuo de este estudio.

El desarrollo de la investigación contó con el permanente asesoramiento de profesionales de las Universidades de los Estados de Iowa (ISU) y de Michigan (MSU) de los Estados Unidos de Norte América.

Esta investigación presenta un diagnóstico del actual funcionamiento de las unidades que integran los Sistemas de Planificación Agrarios en América Latina y el Caribe. La preocupación central fue conocer la capacidad y el grado de participación de estos sistemas en los procesos de análisis de políticas para el asesoramiento permanente a los sistemas político-administrativos en sus procesos de toma de decisiones. Este diagnóstico supone una agrupación, sistematización y organización de las variadas problemáticas de los países miembros del IICA.

La determinación de esas problemáticas y la priorización de los elementos críticos de ellas, establecen las bases para la programación de acciones tendientes a colaborar en el mejoramiento de la situación de los sistemas de planificación en América Latina y el Caribe. Esto será un insumo esencial que servirá de base a la acción futura del IICA a nivel de los países en las áreas de fortalecimiento y apoyo a los sistemas de Planificación Agrarios del Continente.

Este estudio no debe ser considerado aislado del conjunto de actividades y productos del Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina (PROPLAN) del IICA, actualmente en ejecución. En este sentido, esta publicación es complementada y a su vez complementa un conjunto de documentos e investigaciones que ha desarrollado y desarrolla actualmente PROPLAN. Así, el documento sobre "Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario de América Latina y el Caribe: una visión integral sobre los aspectos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario, PROPLAN - IICA, 1978" ha servido de base conceptualizadora del estudio y este último debe ser entendido como una instrumentación empírica de algunos de los aspectos teóricos presentados en aquél. Paralelamente seis estudios de caso realizados por PROPLAN en seis países diferentes sobre aspectos seleccionados del proceso de planificación agrario complementan y dan contenido empírico a la conceptualización mencionada.

Con respecto a los participantes que contribuyeron a esta investigación, resulta difícil destacar la participación de cada uno de ellos, dada las diversas modalidades que adquirieron sus aportes. Sin embargo, dicha participación se trata de resumir en los siguientes párrafos.

La coordinación general fue desarrollada desde sus inicios por José Silos y a partir de agosto de 1978 por Lizardo de las Casas. En ellos recayó la iniciativa y la programación de las actividades de PROPLAN de las cuales este documento es una parte integrante.

Eduardo Cobas y Lizardo de las Casas son los autores de este informe. Ellos estuvieron a cargo de la dirección del mismo, la sistematización de la información relevada, la elaboración de su base conceptual, la pauta de análisis y la redacción final.

En una investigación de esta naturaleza contribuyeron como se señalaba gran cantidad de profesionales que actuaron en las diversas etapas de la implementación empírica del estudio.

En el diseño de los instrumentos para el relevamiento de la información participaron José Silos, Gilberto Páez, Alberto Franco, Eugenio Herrera, Lehman Fletcher, Hylke Van de Wetering, Lizardo de las Casas, Darrell Fienup y Michael Moran.

En el relevamiento de la información a nivel de país, se destaca la importancia estratégica que le cupo a IICA así como el gran espíritu de colaboración de sus técnicos. Su contribución ha permitido la creación y el mejoramiento del banco de datos del IICA sobre los sistemas de planificación en los países de América Latina y el Caribe. En esta actividad participaron directamente: Percy Aitken-Soux, Isidoro Beraja, Héctor Barreyro, Miguel Centrángolo, Hugo Cohan, Lizardo de las Casas, Tomás Backer Ecos Gonzáles, Abraham Febres, Darrell Fienup, Lehman Fletcher, Carlos Fonck, Alberto Franco, Guillermo Grajales, Mario Infante, Luis Marambio, Francisco Nadal, Gilberto Páez, Mario Páez de Barros, Norberto Pasini, Armando Reyes, Gustavo Sánchez, José Silos, Teodoro Tonina, Guillermo Toro, Juan Pablo Torrealba, Hugo Torres, German Uribe, Hylke Van de Wetering, Mayo Vega, Arnaldo Veras y César Vergelín.

La información que fue analizada requirió un profuso tratamiento. En esta actividad fue muy valiosa la participación de los asistentes técnicos de PROPLAN, Eduardo Izquierdo y Pedro Cussianovich.

La codificación, perforación, verificación y elaboración de programas para el procesamiento electrónico de la información requirió de un tratamiento muy particular dada la complejidad de la información cuantitativa y cualitativa relevada. El Centro de Computación del IICA a través de Manuel Zamora y su equipo de colaboradores dió

un excelente apoyo en esta etapa del estudio.

Es necesario destacar dos valiosos aportes técnicos que tuvo esta investigación. En primer lugar, José Silos como coordinador inicial de PROPLAN y luego como Sub-Director Adjunto de Planificación del IICA dió su permanente orientación, apoyo y comentarios a los documentos técnicos que se fueron produciendo. En segundo lugar, Hylke Van de Wetering mostró un interés permanente en el desarrollo de esta investigación y preparó una serie de antecedentes técnicos.

Este estudio necesitó un profuso y permanente trabajo de secretaría. Dichas tareas tuvieron una excelente y comprensiva respuesta en María Isabel Bolaños, María Elena Vargas y Maritza Valverde Salvatierra que integraron el grupo de secretarías durante el período de elaboración de este documento.

Por último, debe señalarse la contribución financiera conjunta del Gobierno de los Estados Unidos de Norte América a través de la Agencia Internacional para el Desarrollo y del IICA que posibilitó el desarrollo de esta investigación.

INTRODUCCION

El presente documento es uno de los resultados del primer grupo de actividades del Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN) del IICA. Este grupo de actividades está orientado a la realización de un análisis global de la capacidad institucional actual y potencial en materia de planificación agraria en los países de América Latina y el Caribe.

En forma resumida los objetivos de este primer grupo de actividades son: i) la identificación de las unidades que a nivel nacional, sectorial y de instituciones del Sector Agrario integran los sistemas de planificación agrarios en veintitrés países de América Latina y el Caribe; ii) la definición, el análisis y la valoración de las diversas actividades y relaciones desarrolladas por las unidades del Sistema de Planificación Agrario dentro del proceso de análisis de políticas en cada país entrevistado; y, iii) la explicitación de la mecánica operativa y la participación de las unidades del sistema de planificación en el proceso de análisis y de toma de decisiones de políticas y medidas de política.

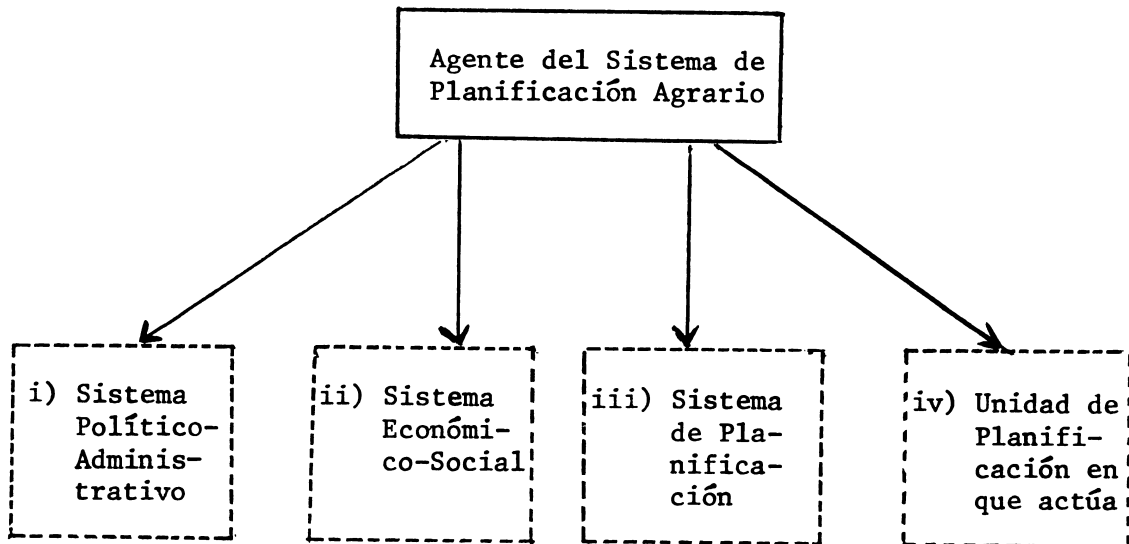
La instrumentación empírica y metodológica de este estudio fue orientada a presentar "un estado de situación" sobre dichos aspectos del funcionamiento del Sistema de Planificación Agrario en los veintitrés países seleccionados. Los instrumentos fundamentales de captación de información sobre esa problemática se diseñaron para relevar la opinión de los planificadores en el año 1978.

Cuatro elementos centraron el relevamiento y análisis de la opinión de los agentes del Sistema de Planificación Agrario: i) la visión de la problemática de las relaciones de las unidades de planificación con el Sistema Político-Administrativo Agrario; ii) la visión sobre la importancia asignada a las relaciones de las unidades del sistema con los elementos del Ambito Económico-Social; iii) la problemá

tica de las relaciones de las unidades de planificación que forman parte del Sistema de Planificación Agrario; y, iv) la problemática interna de cada unidad de planificación en su funcionamiento dentro del proceso de análisis de políticas del sector. Estos cuatro aspectos constituyen los capítulos centrales de este documento. El Gráfico 1 presenta esquemáticamente la problemática que ha sido relevada.

GRAFICO 1

Visión analítica relevada sobre la problemática del funcionamiento de las unidades de planificación dentro de los sistemas de planificación agrarios de América Latina y el Caribe



—— : unidad informante
---- : aspecto relevado

En cada país se relevó información de las unidades de planificación nacional, sectorial y de seis tipos de unidades de planificación institucionales del Sector Agrario. Sin embargo para propósitos de este documento, tal como se fundamenta en el Capítulo Primero, el análisis se centra en el funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial y sus relaciones con el sistema político-administrativo, ámbito económico-social y el resto de unidades del sistema de planificación del Sector Agrario.

La generalización del análisis a la visión del resto de las unidades de planificación relevadas va a ser objeto de un análisis futuro. Sin embargo, la base conceptual y metodológica que es planteada en este documento será similar para todos los casos.

El presente documento se ha organizado en siete capítulos. El Capítulo Primero presenta en forma bastante resumida los aspectos conceptuales y metodológicos del estudio. El Capítulo Segundo recoge los aspectos generales que caracterizan a los sistemas de planificación agrario que suponen: definir si existe un reconocimiento de ellos como tales; la importancia de las Unidades de Planificación Sectorial dentro de los mismos; las unidades de planificación consideradas relevantes en el proceso de análisis de políticas y el análisis de los tipos y formas predominantes que adquieren los productos generados por los sistemas de planificación.

Los Capítulos Tercero, Cuarto, Quinto y Sexto, tienden a definir y evaluar la problemática del funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial dentro de los Procesos de Planificación Agrarios del conjunto de países. Los tres primeros reflejan las restricciones que tienen las Unidades de Planificación Sectorial derivadas de sus relaciones con los elementos externos a ellas: sistema político-administrativo, el ámbito económico-social y el resto del sistema de planificación.

En el Capítulo Tercero, se analiza y se evalúa la naturaleza de las relaciones de las Unidades de Planificación Sectorial con el Sistema Político-Administrativo Agrario. En el Capítulo Cuarto, se considera la importancia de grupos del Ambito Económico-Social Agrario en las actividades desarrolladas por las Unidades de Planificación Sectorial. En el Capítulo Quinto, se analiza y se evalúa la naturaleza de las relaciones de las Unidades de Planificación Sectorial en el resto de las unidades del Sistema de Planificación Agrario relevado. El Capítulo Sexto, tiende a reflejar restricciones de carácter interno que condicionan la eficiencia de las Unidades de Planificación Sectorial; en este sentido se analiza la estructura y la evaluación de los recursos utilizados por éstas (humanos y materiales) para desempeñar sus actividades dentro del proceso de análisis de políticas.

Finalmente, en el Capítulo Séptimo, se sistematizan y se sacan conclusiones sobre los aspectos relevantes de una estrategia de las Unidades de Planificación Sectorial para actuar con eficiencia en el asesoramiento permanente al sistema político-administrativo en su proceso de toma de decisiones.

Capítulo Primero

ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

La finalidad de este capítulo es presentar en forma resumida los aspectos conceptuales y metodológicos que orientaron la organización y el análisis de los sistemas de planificación agrarios de los países de América Latina y el Caribe que han sido objeto de investigación empírica en este documento. En consecuencia, en este capítulo se explicita el modelo de análisis y de relevamiento de la información utilizado para el diagnóstico de la problemática de las unidades del sector público agrario que forman parte del sistema de planificación sectorial en veintitrés países que han sido considerados en este estudio continental⁽¹⁾.

1. ASPECTOS CONCEPTUALES

El objetivo central de esta investigación es analizar y evaluar la capacidad de los sistemas de planificación agrarios en América Latina y el Caribe como elemento de apoyo técnico sistemático al sistema político-administrativo en el proceso de toma de decisiones en el sector.

En ese sentido, de acuerdo al Marco Conceptual⁽²⁾ de PROPLAN, el ámbito de este estudio puede ser expresado como la explicitación y el análisis empírico del conjunto de aspectos que definen al proceso de análisis de políticas, donde las unidades del Sistema de Planificación Agrario actúan en la generación de alternativas de políticas y medidas de políticas, de acuerdo a las restricciones dadas básicamente por la

(1) En Anexo A se presentan la muestra de unidades de planificación relevadas en los veintitrés países considerados.

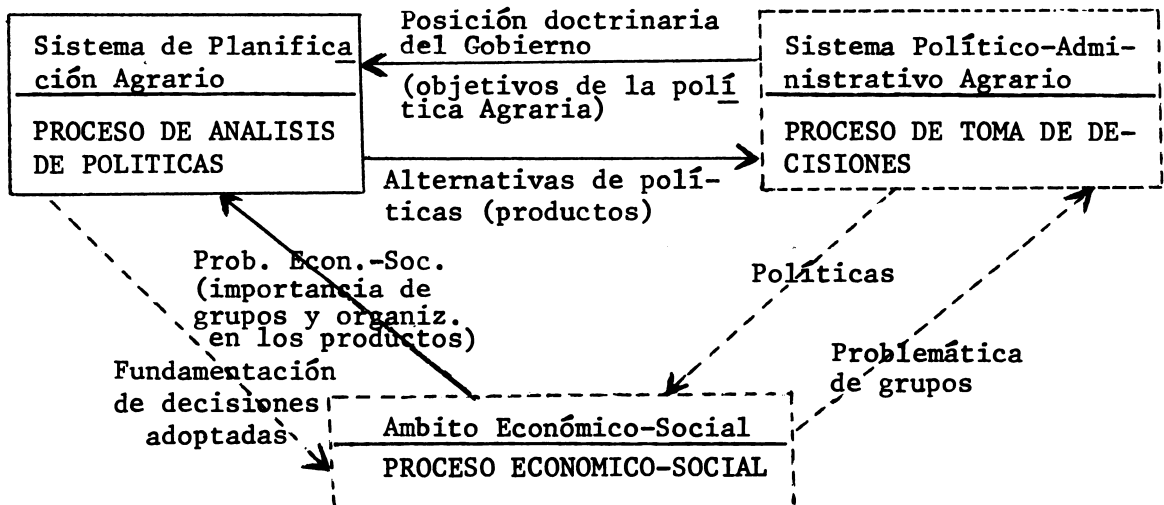
(2) Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario PROPLAN-IICA, 1978

posición doctrinaria del Gobierno y la problemática económico-social agraria. Las alternativas de políticas, independientemente de la forma que adquieran, deben tener un ámbito total de cobertura administrativa (nacional, regional, sectorial, local, etc.) y deben generarse en cada etapa del proceso de planificación (formulación, instrumentación de la ejecución y control de políticas y medidas de políticas).

En el gráfico 2 se resume algunos de los aspectos del Marco Conceptual de PROPLAN tratados en este estudio que tienen que ver con las relaciones del Sistema de Planificación Agrario con el Sistema Político-Administrativo Agrario y con el Ambito Económico-Social. Es claro (tal como se indica en líneas interrumpidas en el Gráfico 2) que esas relaciones no fueron investigadas en su totalidad.

GRAFICO 2

Ambito Conceptual del Estudio de los Sistemas de Planificación Agrarios en América Latina y el Caribe



_____ : Aspectos investigados
----- : Aspectos no investigados

A los efectos de desagregar la esencia de la problemática de los Sistemas de Planificación Agrarios en su función de asesoramiento permanente a la toma de decisiones se trató, en primer lugar, de definir, analizar y evaluar a las unidades integrantes de aquél. Las unidades que componen al Sistema de Planificación Sectorial están definidas por el ámbito de las políticas agrarias.

La participación en el análisis de dichas políticas caracterizan el ámbito de las unidades del Sistema de Planificación Agrario. En este estudio sin embargo, se seleccionaron las unidades a analizar con un criterio puramente de pertenencia al sector agrario (aunque se consideró también a la unidad de planificación nacional), pero se relevó información para detectar la medida en que los Sistemas de Planificación Agrarios deberían ser definidos según el planteamiento del Marco Conceptual ⁽¹⁾. Paralelamente también se verificó en que medida el Sistema de Planificación en cada país tiene un ámbito de actuación administrativo complejo (nacional, regional, etc.) y si sus actividades se desarrollan armónicamente en todas las etapas del proceso de planificación.

En segundo lugar, se trató de conocer y evaluar la problemática de funcionamiento de las unidades del Sistema de Planificación según sus condicionantes externas e internas. La caracterización del accionar de las unidades en la dinámica del proceso de análisis de políticas, se basó en el análisis de la capacidad actual de las mismas en la generación de alternativas para la toma de decisión de políticas. Detectar las limitaciones reales de esa capacidad a nivel de unidad, permite establecer líneas para el mejoramiento y el fortalecimiento futuro de todo el sistema de planificación sectorial, posibilitando la instrumentación de

(1) De acuerdo a esta conceptualización serían unidades del Sistema de Planificación Agrario aquellas que participaran en la generación de algún tipo de alternativas de políticas o medida de política del sector, cualquiera sea su ámbito administrativo o la etapa del proceso de planificación en que actúe.

programas de asistencia de acuerdo a las micro-problemáticas detectadas.

2. ASPECTOS METODOLOGICOS

En el Marco Conceptual de PROPLAN se plantea que el sistema de planificación se caracteriza por el proceso de análisis que desarrolla en cada etapa del proceso de planificación para generar sus productos (políticas y medidas de política). Las actividades que cumple en cada etapa suponen la existencia y organización de determinados agentes o instituciones que las realizan. En este estudio se toman las unidades de planificación (agentes e instituciones) con un criterio puramente sectorial (agrario) y nacional como centro del análisis y se realiza el mismo basado en cada micro-unidad de planificación relevada.

En este sentido el análisis consideró dos tipos de aspectos de distinta naturaleza desde el punto de vista de cada unidad de planificación. En primer lugar, se trata de considerar a cada unidad integrada en un marco externo, dentro del proceso de planificación. En este sentido se tiende a explicitar aspectos que caracterizan las relaciones entre cada unidad de planificación en cuestión y los tres elementos fundamentales que originan y objetivan su campo de acción, estos son: el sistema político-administrativo, el ámbito económico-social y el resto del sistema de planificación. En segundo lugar, se analiza el funcionamiento interno de cada unidad de planificación en aspectos tales como sus objetivos, sus áreas estratégicas de acción, su estrategia funcional, su disponibilidad de recursos, etc.

En cada país se tendió a relevar a las unidades de planificación nacional, sectorial y a seis tipos de unidades de planificación institucionales del sector agrario. En consecuencia, el análisis se podría enfocar desde ocho puntos de vista. Sin embargo, a los efectos de este estudio se realiza el análisis sólo desde el punto de vista de la Uni-

dad de Planificación Sectorial. La razón por la cual se opta en presentar el análisis desde el punto de vista de la Unidad de Planificación Sectorial se debió al interés de establecer las características que posee y la opinión que se tiene sobre la unidad que normativamente—desde el punto de vista ideal—debe ser la real conductora del sistema de planificación en la función de apoyo técnico a la toma de decisión de políticas y medidas de política agrarias. Las conclusiones que se obtengan a nivel de cada país van a tender a confirmar o no esta hipótesis esencial del análisis.

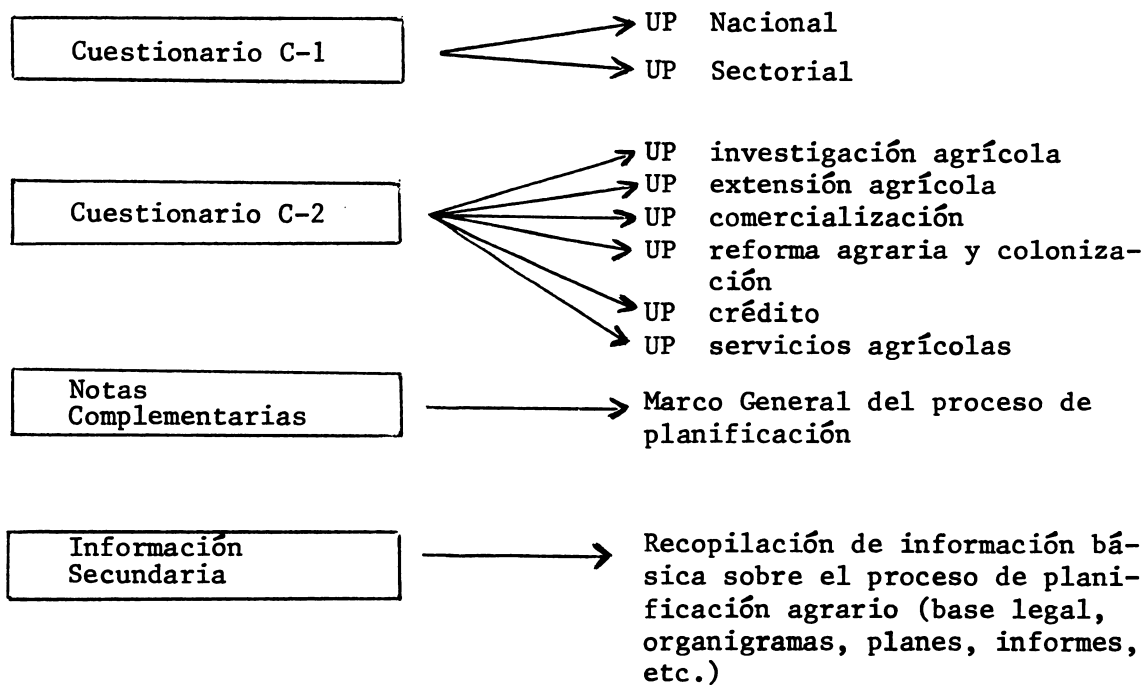
Dos tipos levemente diferentes de formularios fueron utilizados a los efectos de recoger la visión de los agentes del Sistema de Planificación Agrario. Un primer tipo fue aplicado a las unidades de planificación que son las principalmente encargadas de conceptualizar y modelizar las alternativas de políticas y medida de políticas (Unidades de Planificación Nacional y Sectorial). Un segundo tipo de cuestionario fue aplicado a las unidades de planificación de los organismos del sector agrario que actúan a un nivel más cercano a la instrumentación de las políticas y medidas de política (Unidades de Planificación Institucional). Se distinguieron seis tipos de unidades institucionales: investigación agrícola, extensión agrícola, comercialización, reforma agraria y colonización, crédito, servicios agrícolas (Gráfico 3).

El relevamiento de información a través de los cuestionarios fue complementado con la elaboración de notas complementarias en cada país. En este se trataba de recoger la evolución histórica y la caracterización actual del proceso de planificación sectorial (Gráfico 3).

Finalmente, se recopiló información secundaria relacionada a documentos o productos generados por las unidades que ayudan a completar el análisis de los sistemas de planificación agrarios (Gráfico 3).

GRAFICO 3

Instrumentos de investigación utilizados



U.P.: Unidad de Planificación

La organización del análisis sobre el funcionamiento de los sistemas de planificación agrario fue dividido en dos ámbitos nítidamente diferenciados. Por un lado, se realiza un análisis considerando en forma conjunta a la totalidad de los países de América Latina y el Caribe relevados, y por otro lado, se realiza el análisis reflejando los mismos aspectos conceptuales y metodológicos que el primero pero particularizando su ámbito de conclusiones a nivel de cada país que pasa a ser la unidad de análisis. En este estudio se presenta únicamente el análisis de la información y de las conclusiones para el conjunto de países de América Latina y el Caribe.

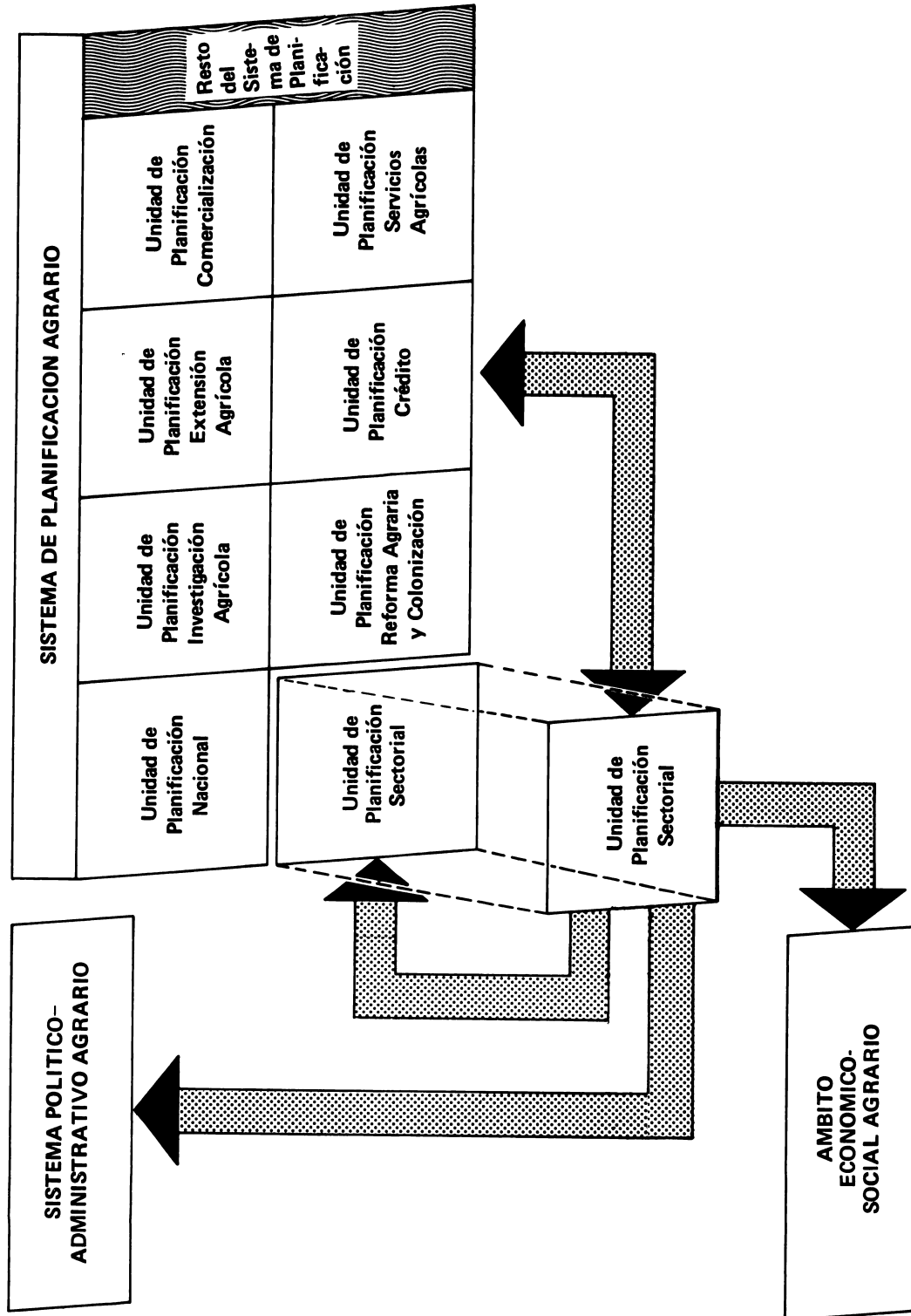
El análisis de la información a nivel de país se reserva como un insumo fundamental de la labor de cooperación del IICA. La información recopilada a nivel de país no se hace pública por que la naturaleza de la misma es considerada confidencial ⁽¹⁾. Este criterio fue extendido a todos los anexos de éste estudio.

El informe a nivel general, por lo tanto, constituye un marco orientador para desprender los aspectos sustanciales considerados relevantes sobre áreas-problemas comunes del funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial así como para la regionalización de las mismas a nivel continental.

En el Gráfico 4 se visualiza la organización del análisis que se plantea en este documento.

(1) En el Anexo B se presenta el conjunto de cuadros de análisis que componen el informe a nivel de cada país.

Gráfico 4. Análisis del Funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial en el Proceso de Planificación Agrario.



Capítulo Segundo

ASPECTOS GENERALES DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION AGRARIOS

El objetivo de este capítulo es presentar un conjunto de características generales de los sistemas de planificación agrarios en América Latina y el Caribe. La caracterización está referida a cuatro aspectos sistematizados del relevamiento realizado en los veintitres países seleccionados: i) existencia de sistemas de planificación agrarios; ii) instituciones coordinadoras de los sistemas de planificación agrarios; iii) unidades de planificación relevantes en el proceso de análisis de políticas; y, iv) tipos y formas que adquieren los productos generados por los sistemas de planificación.

1. EXISTENCIA DE SISTEMAS DE PLANIFICACION AGRARIOS

El primer aspecto del análisis está referido al reconocimiento, en cada uno de los países, de la existencia de un sistema de planificación agrario. En este sentido, el objetivo buscado es detectar la importancia que se le ha asignado en los países a la integración de los procesos de análisis de políticas en los diferentes niveles administrativos, como una forma de asegurar la consistencia de los planteamientos de las diferentes unidades de planificación sobre políticas y medidas de política con las definiciones de la política agraria hechas por el sistema político-administrativo. En base a esto se ha sido bastante flexible en la definición de sistema, ella ha quedado reducida a: i) que existiera un reconocimiento legal expreso; o, ii) que hubiera un reconocimiento institucional u organizativo.

El Cuadro 1 presenta los resultados sistematizados con una representatividad del 65% de las unidades encuestadas. Como se puede apreciar la mayoría (73%) reconoce que existe un sistema de planificación agrario en sus países. Esto muestra que existe una decisión casi gene

CUADRO 1 América Latina y el Caribe: Países que han identificado la existencia de un Sistema de Planificación Agrario ^(a)

Número de paí ses con Sis - tema de Plani ficación Agra rio	Número de paí ses que pre - sentan infor mación	Total de países	(1) / (2) x 100
(1)	(2)	(3)	(4)
11	15	23	73.0

(a) Países que no presentan información: Barbados, Colombia, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago

realizada en los países de América Latina y el Caribe de realizar esfuerzos tendientes a dar consistencia a las tareas de análisis de políticas en el Sector Agrario con el fin de racionalizar el proceso de toma de decisiones. Sin embargo, no se desprende de esos resultados el grado de desarrollo diferencial de cada uno de los sistemas de planificación agrarios ⁽¹⁾. Esto permitiría una agrupación de los mismos según la etapa de desarrollo en la que se encuentren (incipiente, en crecimiento, desarrollado o en desimplementación), lo que podría dar una visión sistematizada de problemas comunes.

2. INSTITUCIONES COORDINADORAS DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION AGRARIOS

El segundo aspecto del análisis se refiere a la verificación de la hipótesis generalizada sobre el rol predominante de las unidades sectoriales de planificación como coordinadoras de los sistemas de planificación agrarios.

Los resultados presentados en el Cuadro 2 confirman dicha hipótesis, ya que del 90% de las Unidades de Planificación Sectorial relevadas, el 72% contestaron que reconocen el papel de coordinadora o líder de aquellas. Es importante resaltar que a pesar de existir un reconocimiento proporcionalmente menor sobre la existencia de un sistema de planificación sectorial organizado como tal (Cuadro 1), en la casi totalidad de países se han constituido unidades de planificación sectorial a los efectos de racionalizar la actividad de asesoramiento a la toma de decisiones sobre políticas en el Sector Agrario.

El resultado encontrado confirma la importancia de este estudio que

(1) En el Anexo C, se presenta la estructura predominante de los sistemas de planificación agrarios en cada país a través de las unidades de planificación relevantes que lo componen.

CUADRO 2 América Latina y el Caribe: Países que han identificado a la Unidad de Planificación Sectorial (UPS) como institución coordinadora del Sistema de Planificación Agrario ^(a)

Número de paí ses con UPS como coordina dora (1)	Número de paí ses que pre - sentan infor mación (2)	Total de países (3)	(1) / (2) x 100 (4)
15	21	23	72.0

(a) Países que no presentan información: Colombia y Paraguay

toma como centro de análisis de los sistemas de planificación agrarios a las instituciones consideradas como coordinadoras de los mismos. Adicionalmente, confirma la importancia de las unidades de planificación sectorial como las instituciones prioritarias para desarrollar programas de asistencia técnica a los efectos de apoyar a los sistemas de planificación agrarios latinoamericanos y del Caribe.

El Cuadro 3 complementa y cualifica los resultados obtenidos en el Cuadro 2. En él se especifican las características consideradas más importantes que definen el liderazgo de las unidades de planificación sectorial en la planificación agraria. Dicho cuadro distingue cuatro atributos, dos de los cuales hacen a las cualidades internas que deben poseer las unidades de planificación sectorial (capacidad administrativa y capacidad técnica) y las otras dos se refieren a las cualidades externas de las mismas (influencia política y capacidad de negociación). Entre los atributos considerados prioritarios en la definición del liderazgo en el proceso de planificación sectorial, se encuentran la influencia política y la capacidad técnica como los que presentan mayor frecuencia sobre una representatividad total del 90% de las unidades de planificación relevadas. El resultado anterior estaría determinando, en primer lugar, la relevancia que debe tener la adecuación de las unidades de planificación sectorial a los elementos de toma de decisión del sistema político-administrativo y, en segundo lugar, la importancia de poseer una adecuada capacidad para el análisis de políticas.

3. UNIDADES DE PLANIFICACION RELEVANTES EN EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

Este aspecto del análisis se refiere a la determinación de las unidades de planificación consideradas como relevantes en el proceso de análisis de políticas del Sector Agrario. Para ello se agruparon las unidades de planificación reconocidas como relevantes en cuatro categorías:

CUADRO 3 América Latina y el Caribe: Características más salientes que definen el liderazgo de las Unidades de Planificación Sectorial. (según prioridad por país)

País	Características					
	Influencia Política	Capacidad Administrativa	Capacidad Técnica	Capacidad de Negociación	Otros	
Argentina (a)						
Barbados	3	1	2			
Bolivia		2	1	3		
Brasil	1	3				2 (b)
Colombia (a)						
Costa Rica	1	2	2	1		
Chile	1		2	3		
Ecuador	3	2	1			
Guatemala	1	1	1	1		
Guyana		2	1	3		
Haiti	2		1	3		
Honduras		3	2	1		
Jamaica	1	2	3	1		
México	1	2	3			2 (c)
Nicaragua		3	1			
Panamá	1		2	3		
Paraguay	3		1	2		
Perú (d)	1	2	3	1		
Perú (e)	1	1	2	2		
República Dominicana		2	1	3		
El Salvador	2	3	1			
Trinidad y Tobago		2	1	3		
Uruguay	1			2		3 (f)
Venezuela	1	2	3			
Total Primer Orden	11	3	10	5		--
Total Segundo Orden	2	10	6	3		2
Total Frecuencia	16	17	20	15		3

(a) Sin datos (b) Capacidad de coordinación (c) Experiencia en planificación

(d) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (e) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

(f) Aptitud de conducción

i) nacional-multisectorial (Unidad de Planificación Nacional); ii) nacional dentro del Sector Agrario (diferenciando dos sub-categorías: la Unidad de Planificación Sectorial y el resto de las Unidades de Planificación de las Instituciones del Sector); iii) nacional fuera del Sector Agrario; y, iv) regional (multisectorial y sectorial) ⁽¹⁾.

El Cuadro 4 muestra que de una representatividad del 90% de los países relevados, la totalidad reconoce la importancia de las unidades de planificación nacional (UPN) y sectorial (UPS) en el proceso de análisis de políticas del Sector Agrario; un 80% reconoce la importancia de las otras unidades de planificación institucional (UPI) del Sector Agrario; el 70% de los países reconocen la relevancia de unidades de planificación a nivel nacional fuera del sector agrario, y tan sólo un 40% de los países le asigna relevancia a las unidades de planificación regional.

La primera conclusión que se desprende de los resultados es la relevancia fundamentalmente sectorial de la planificación agraria. Paralelamente a esto, se destaca la relevancia relativamente grande de las unidades no directamente relacionadas o identificadas funcionalmente al sector agrario como definidoras de alternativas de políticas del sector ⁽²⁾.

Lo anterior determina, en primer lugar, que cuando se analiza las unidades de un sistema de planificación agrario ⁽³⁾ es necesario utilizar un criterio amplio en el sentido de definirlo considerando al conjunto de elementos que participan en la generación de alternativas de

-
- (1) En el Anexo C aparece la especificación de las Unidades de Planificación Agrarias consideradas relevantes en cada país.
 - (2) En el Anexo D se presenta la participación de los diferentes agentes del sistema de planificación agrario en la generación de políticas específicas, como una ejemplificación de la relevancia de esta conclusión.
 - (3) De acuerdo a la conceptualización del mismo presentado en el documento "Marco Conceptual del Proceso de la Planificación Agraria en América Latina y el Caribe".

políticas en todo el ámbito agrario. De esto se desprenden dos aspectos importantes. Por un lado, la relevancia que adquiere en esta nueva visión conceptual de sistema la coordinación y la eficiencia de los mecanismos de relación entre las unidades de planificación participantes y, por otro lado, la importancia que adquiere, a los efectos del análisis de los sistemas de planificación sectorial, poseer una tipología o clasificación de las políticas aplicadas al Sector Agrario con un criterio de agrupación analítico que refleje la capacidad normativa del Estado en el sector. Esto servirá para referir y definir a las unidades actuales en el proceso de análisis de políticas.

En segundo lugar, se comprueba que en la estructura actual de los sistemas de planificación sectorial en América Latina y el Caribe no existe una correspondencia directa entre las unidades de planificación del Sector Agrario y el ámbito de políticas agrarias.

Por último se desprende del Cuadro 4 la importancia poco relevante de la planificación regional en el 60% de los países con información. Ello está significando el poco desarrollo de los sistemas de planificación a nivel regional.

De esto se desprende la existencia de una importante debilidad detectada en la función de asesoramiento de los sistemas de planificación sectorial a la toma de decisiones sobre políticas agrarias, desde que se reconoce que la planificación a nivel regional es parte esencial del ámbito conceptual de la planificación sectorial por dos razones fundamentales: como una forma de concreción del proceso de planificación y por el reconocimiento de que el desarrollo agrario, a los efectos de ser integral y armónico, debe ser considerado en un contexto multisectorial en sus ámbitos nacional y regional. En este sentido, la planificación regional es una forma de integrar ambos aspectos (concreción y coherencia intra e intersectorial), en el entendido que los sectores no se deben considerar como compartimentos estancos con límites definidos arbitra-

riamente ⁽¹⁾, sino que su definición y priorización es esencialmente compleja, fundamentada en la naturaleza interdependiente (multisectorial) y localizada (regional) de los procesos económicos que se tienden a explicar ⁽²⁾. En consecuencia, el análisis de políticas agrarias debe adquirir la naturaleza de esa realidad económica que se pretende normar de acuerdo al modelo de desarrollo correspondiente adoptado por cada país.

4. TIPOS Y FORMAS QUE ADQUIEREN LOS PRODUCTOS GENERADOS POR LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION AGRARIOS

Los sistemas de planificación han sido caracterizados por el proceso que generan, el cual ha sido identificado como uno de análisis de políticas. Los productos generados por este proceso se han conceptualizado como políticas. Con ello se ha tratado de reflejar la esencia de las diferentes formas que adquieren, las cuales pueden variar entre países y entre unidades dentro de un mismo sistema. En el Cuadro 5 se han sistematizado los productos de los sistemas de planificación agrarios en dos tipos, tangibles e intangibles, y para cada uno de ellos se presentan las formas más comunes que se han encontrado en América Latina y el Caribe.

Con relación a los productos tangibles es claro que hay una baja participación de todas las unidades de planificación en la generación de planes de largo y mediano plazo. Esto estaría indicando una escasa participación de las unidades de planificación en el apoyo a las decisiones sobre políticas estratégicas en el Sector Agrario. Sin embargo ello no se debe a falta de interés o falta de reconocimiento de su importancia. En efecto se observa que la mayoría de las unidades de planificación na-

-
- (1) Criterio generalmente utilizado por los sistemas de cuentas nacionales y de insumo-producto.
- (2) Este estudio se centró, como se refirió en el capítulo primero al análisis de los sistemas de planificación con un criterio sectorial, sin especificar los niveles multisectorial y regional.

CUADRO 5 América Latina y el Caribe: Participación actual y deseada de las Unidades del Sistema de Planificación en la generación de sus productos
(en número de unidades de planificación)

Productos	Unidad de Planificación (a)																
	Nacional		Sectorial (b)		Investigación Agrícola		Extensión Agrícola (c)		Comercialización		Reforma Agraria y Colonización		Crédito		Servicios Agrícolas (d)		
	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada	
<u>Tangibles</u>																	
Planes de largo plazo	8	17	9	18	4	7	3	5	4	8	5	5	4	4	2	5	
Planes de mediano plazo	7	14	9	16	6	10	4	6	4	5	3	5	2	6	4	5	
Programas anuales	16	18	20	21	14	14	10	10	14	14	11	11	11	11	12	13	
Proyectos	12	13	20	19	14	14	8	9	12	12	12	11	10	10	11	11	
Presupuestos	15	16	21	21	13	14	10	9	10	10	12	11	9	10	12	12	
Estudios especiales	15	14	21	19	11	12	7	8	10	10	8	3	12	12	8	11	
Informes de evaluación	13	17	21	22	13	13	10	9	12	11	13	11	12	11	11	13	
Informes coyunturales	15	14	19	20	11	10	6	8	12	12	8	7	6	8	9	9	
Otros (e)	2	1	3	1	3	2	0	0	4	4	1	2	2	3	2	2	
<u>Intangibles</u>																	
Asesoría directa (apoyo técnico)	17	15	21	19	11	12	7	9	12	10	10	10	6	9	9	8	
Coordinación (apoyo administrativo)	13	13	20	19	11	12	8	8	10	11	10	8	7	7	10	12	
Participación en directorios	12	11	15	13	7	8	4	4	8	8	4	3	5	6	5	6	
Consejos y comités especiales	15	15	22	20	11	14	7	7	11	12	8	8	8	10	11	13	
Otros (e)	4	3	6	7	1	1	1	1	4	5	1	2	4	3	4	0	
Unidades de Planificación con información	20		22		14		10		14		13		12		13		

(a) Solo se consideran las Unidades de Planificación que presentan información completa sobre participación actual y deseada

(b) Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

(c) El Salvador presenta dos instituciones de Extensión Agrícola

(d) Guatemala y Jamaica presentan dos instituciones de Servicios Agrícolas; El Salvador presenta tres instituciones de Servicios Agrícolas

(e) Ver cuadros por país

cional y las de planificación sectorial, manifiestan su deseo de participar en estas decisiones estratégicas vía la formulación de planes de largo y mediano plazo.

Con relación a los productos intangibles es necesario precisar, en primer lugar, la naturaleza diferencial de los mismos. La asesoría directa y coordinación está haciendo hincapié principalmente en los productos intangibles de responsabilidad de los elementos del sistema de planificación agrario; la participación en consejos y comités especiales hace referencia a productos internos del Sector Agrario; mientras que la participación en directorios hace referencia a productos intangibles generalmente de carácter multisectorial. En relación a los resultados presentados se aprecia que, con excepción de las unidades de planificación nacional y sectorial, existe comparativamente una menor participación de las unidades de planificación en la generación de productos intangibles.

La importancia relativa entre los productos intangibles muestra una menor participación de las unidades de planificación en la generación de productos intangibles cuya responsabilidad no es exclusiva del sistema de planificación. Esta participación es menor en el caso de productos multisectoriales que se dan sobre todo a nivel de la participación en directorios. Esto indica en general, una baja participación de las unidades de planificación en las funciones de asesoramiento más directamente relacionadas a la toma de decisiones que acompaña a la ejecución de las políticas en cada área de acción de las unidades de planificación. La conclusión anterior es reafirmada con la opinión que en general se recoge de las unidades de planificación sobre las necesidades de disminuir su participación en este tipo de productos.

Todas las consideraciones extraídas del Cuadro 5 pueden ser sistematizadas en una conclusión global. Se aprecia que, desde el punto de vista de la imagen deseada por las unidades de planificación, existe un marcado interés por incrementar su participación en las actividades de formulación de la política estratégica, básicamente de planes de largo y mediano plazo. Paralelamente se aprecia su deseo de disminuir su par

participación en la generación de productos intangibles lo cual implica una intencionalidad por reducir su participación en las actividades que instrumentan la ejecución de las políticas sectoriales.

Esta conclusión posee una importancia fundamental para evaluar la necesaria coherencia y complementación que deben poseer las unidades que componen el sistema de planificación agrario y los elementos del sistema político-administrativo agrario en las distintas actividades del proceso de análisis y de toma de decisiones de las políticas en el Sector Agrario

Capítulo Tercero

NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL CON EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO AGRARIO

El proceso de planificación supone una relación inicial del sistema de planificación y el sistema político-administrativo con la realidad económico-social que es la que en última instancia define el origen y el destino de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones de políticas. El accionar de los elementos del sistema de planificación y del sistema político-administrativo nace, por lo tanto, de una determinada situación del ámbito económico-social que incide y determina las actividades de aquellos.

En este capítulo se analiza el accionar conjunto del sistema político-administrativo y de la Unidad de Planificación Sectorial en las actividades de las tres etapas del proceso de planificación: formulación, instrumentación de la ejecución y control de políticas agrarias que tienden a solucionar una problemática económico-social del medio en un sentido deseado.

A los efectos de la presentación analítica de este capítulo se considera el ámbito funcional de las Unidades de Planificación Sectorial en el proceso de análisis de políticas del sector y se analizan las características que adquieren sus relaciones con el sistema político-administrativo en América Latina y el Caribe.

El estudio de la naturaleza de esas relaciones se ha dividido en cuatro partes. En primer lugar, se analizan los objetivos de la política agraria captados por las Unidades de Planificación Sectorial, las cuales definen la orientación doctrinaria predominante de los gobiernos en el período de realización de este estudio. En segundo lugar, se analizan los lineamientos generales que componen en forma esencial el marco orientador del proceso de análisis de políticas agrarias desarrollados por las Unidades de Planificación Sectorial. En tercer lugar, se

estudian las formas de participación de las Unidades de Planificación Sectorial en la generación de alternativas de políticas, con particular hincapié en las áreas estratégicas de desarrollo económico-social en donde participan, en el tipo y forma que adquieren los productos que generan y en su distribución por dichas áreas estratégicas. Por último, se analiza la relevancia que tienen los diferentes elementos del Sistema Político-Administrativo Agrario para las Unidades de Planificación Sectorial en el proceso de análisis de políticas.

1. CAPTACION DE LOS OBJETIVOS DE LA POLITICA AGRARIA

Los objetivos de política agraria son el conjunto de lineamientos generalmente de caracter cualitativo que definen la orientación y la acción del sector público para incidir en el medio. Ellos constituyen la base de la imagen-objetivo de la política de desarrollo y de la estrategia del Gobierno y son un insumo político esencial para el funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial. En consecuencia, dichos aspectos doctrinarios deben ser transmitidos y captados por las Unidades del Sistema de Planificación.

El Cuadro 6 presenta la captación de los objetivos de política agraria por las Unidades de Planificación Sectorial para el conjunto de los países relevados. Dichos objetivos fueron obtenidos de la sistematización y estandarización de las contestaciones recibidas. En consecuencia, los resultados reflejan los objetivos predominantes a nivel continental para el período del estudio. Dicho aspecto es importante destacarlo ya que los objetivos de las políticas y medidas de política tienen una vigencia histórica determinada, dada su naturaleza esencialmente dinámica y cambiante.

Las contestaciones sistematizadas representan aproximadamente un 90% de las Unidades de Planificación Sectorial relevadas. Los objetivos que han sido destacados prioritariamente son los que generalmente

CUADRO 6 América Latina y el Caribe: Objetivos más importantes de la política agraria captados por las Unidades de Planificación Sectorial

País	Objetivos de la Política Agraria											
	Mejora - miento del nivel de vida de la población rural	Integra - ción del campesino a la vida económica y social	Mejora - miento de las condiciones del comercio exterior	Aumento de la producción y de la producti - vidad	Aumento de la ocupación	Mejora - miento en el nivel del ingreso	Desarro - llo regional	Racionali - zación de los recursos económicos y naturales	Reforma de agraria	Mejora - miento de la comercia lización	Generación y adaptación de tecnología	Conduc - ción de la políti - ca agra - ria
Argentina	-	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-	-
Barbados	-	*	*	-	*	*	-	-	-	-	-	-
Bolivia	-	*	*	-	-	-	*	-	-	-	-	-
Brasil	-	-	-	*	-	*	-	-	*	-	-	-
Colombia	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Costa Rica	-	-	-	*	-	-	*	-	*	-	-	-
Chile	-	-	*	*	-	-	-	-	-	-	-	-
Ecuador	*	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	-	*	-	*	-	-	-	-	*	-
Guyana	-	-	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-
Haití	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Honduras	*	-	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-
Jamaica	*	-	*	-	*	*	-	-	-	-	-	-
México	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-
Panamá	-	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-
Paraguay	*	-	-	-	-	-	*	-	*	-	-	-
Perú	*	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	*	-	-	*	-	-	-	-	-	-	*	-
República Dominicana	-	-	-	*	-	*	-	-	*	-	-	-
El Salvador	-	-	-	*	-	*	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	*	-	-	*	*	-	-	-	-	-	-	-
Uruguay	-	-	*	*	*	*	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	*	*	*	-	-	-	-	-	-	-
Total frecuencia	7	1	7	15	9	12	2	3	1	3	1	1

(a) Sin datos (b) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (c) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

*: Objetivo seleccionado

-: Objetivo no seleccionado

han guiado el análisis de políticas, programas y proyectos en los últimos años. Dichos objetivos prioritarios son el aumento de la producción y la productividad agraria y el mejoramiento de los niveles de ingresos. Con respecto a los objetivos de mejoramiento del nivel de vida de la población rural y aumento de la ocupación que también presentan un peso importante, se reducen en última instancia conjuntamente con el mejoramiento en el nivel de ingresos al objetivo global de mejoramiento en la distribución de los ingresos del sector. Otro objetivo que presenta cierta relevancia en la opinión de los informantes es el mejoramiento de las condiciones del comercio exterior.

En consecuencia, los objetivos de política agraria que han sido destacados pueden reducirse a tres: aumento de la producción y la productividad, mejoramiento en la distribución de los ingresos y mejoramiento de las condiciones del comercio exterior; el último de los indicados podría reducirse al primero. La coherencia de los productos de las Unidades de Planificación Sectorial con dichos objetivos debe ser adecuado a los efectos de asegurar la eficiencia de las mismas en el proceso de análisis de políticas.

2. LINEAMIENTOS GENERALES DE POLITICA AGRARIA QUE ORIENTAN EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

El aspecto que se analiza en este punto es el conjunto de linea-mientos de política agraria que las Unidades de Planificación Sectorial reconocen que forman parte del marco orientador de sus actividades y productos. Ellos son los elementos ordenadores de su participación en el proceso de análisis de políticas del sector.

Dicho marco orientador generalmente no integra únicamente los lineamientos u objetivos generales que orientan la estrategia de las Unidades de Planificación Sectorial. En él se encuentran también una jerarquización de las áreas estratégicas del proceso económico agrario a de-

sarrollar, los grupos económicos y sociales considerados estratégicos para ser movilizados o promovidos, la especificación de los instrumentos de política necesarios para alcanzar la imagen deseada, el ámbito espacial de los productos de la planificación, así como las variables económicas claves que se pretenden afectar.

En el Cuadro 7 se reflejan únicamente los objetivos funcionales de las Unidades de Planificación Sectorial para el cumplimiento de los lineamientos generales de la política agraria en cada país. La mayor o menor correspondencia de este marco de objetivos orientadores de las Unidades de Planificación Sectorial con los del marco de la política agraria del sistema político-administrativo (marco doctrinario) va a definir la mayor o menor eficiencia de las Unidades de Planificación Sectorial como elementos de asesoramiento para la toma de decisiones.

El análisis de las respuestas de las unidades con información (90% del total relevado) indica que prioritariamente los objetivos básicos que orientan su funcionamiento son el aumento de la producción y la productividad y la conducción del proceso de planificación sectorial. Si se considera el total de frecuencias en que aparecen mencionados los diferentes objetivos, se mantiene la prioridad de los dos lineamientos anteriormente señalados y, el de mejoramiento en la distribución de los ingresos adquiere relevancia.

Un análisis comparativo con los resultados del Cuadro 6 define una homogeneidad aparente entre el marco ordenador de las Unidades de Planificación Sectorial y las captadas del marco doctrinario del sistema político-administrativo. Sin embargo, es de hacer notar la importancia adicional que se introduce al nivel de los lineamientos orientadores de las Unidades de Planificación Sectorial con el objetivo de conducción de la planificación agraria. Esto significa el reconocimiento de una debilidad en el cumplimiento de la labor coordinadora de las Unidades de Planificación Sectorial. Lo anterior complementa los resultados obtenidos en el Capítulo Segundo (Cuadro 2) en el sentido de reconocer una dis

CUADRO 7 América Latina y el Caribe: Objetivos funcionales de las Unidades de Planificación Sectorial para el cumplimiento de los lineamientos generales de la Política Agraria (en prioridad por país)

País	Objetivos Funcionales					Generación de tecnología sectorial			
	Mejoramiento del nivel de vida de la población rural	Mejoramiento de las condiciones del comercio exterior	Aumento de la producción y productividad	Mejoramiento de la ocupación - nivel de ingreso	Desarrollo regional		Racionalización de la utilización de recursos económicos y naturales	Reforma agraria	Mejoramiento de la comercialización
Argentina (a)									
Barbados	1								2
Bolivia									1
Brasil			1	2				3	
Colombia (a)									
Costa Rica		1							2
Chile		2	1	3					
Ecuador		2							1
Guatemala									1
Guyana							2		1
Haiti									1
Honduras		2							1
Jamaica		1							1
México		1		3			3		2
Nicaragua									1
Panamá									2
Paraguay									1
Perú (b)			2					1	
Perú (a) (c)									
República Dominicana	3		1	2					2
El Salvador			1		3				
Trinidad y Tobago			3					1	
Uruguay		1	2	3					2
Venezuela		2	1	3					
Total Primer Orden	2	1	8	0	0	1	1	0	1
Total Segundo Orden	0	2	4	1	3	0	0	2	1
Total Frecuencia	3	3	13	4	4	1	2	3	2

(a) Sin datos (b) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (c) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

crepancia entre las atribuciones legales o formales y el papel efectivo de las Unidades de Planificación Sectorial como coordinadoras del sistema de planificación agrario.

3. FORMAS DE PARTICIPACION EN LA GENERACION DE ALTERNATIVAS DE POLITICAS

El ámbito funcional de las Unidades de Planificación Sectorial como parte del sistema de planificación sectorial es el desarrollar un conjunto de actividades que se constituyen en el soporte técnico de la toma de decisiones en las tres etapas del proceso de planificación (actividades de formulación, instrumentación de la ejecución y control de las políticas).

Las actividades desarrolladas por las Unidades de Planificación Sectorial se concretan en determinadas áreas del proceso económico-social, y se plasman en determinados productos de diversa índole que generalmente reflejan la naturaleza de las actividades del proceso de planificación que realizan.

Este punto desarrolla en forma agrupada para el conjunto de Unidades de Planificación Sectorial de América Latina y el Caribe, las áreas estratégicas de la problemática económico-social en donde se generan alternativas de políticas, los tipos de productos generados y su aplicación por área de la problemática definida.

3.1. Areas en las que se generan alternativas de políticas

A partir de una definición a-priori de once áreas de política agraria se cuantifica y analiza la participación actual y deseada de las Unidades de Planificación Sectorial en ellas. Adicionalmente la comparación entre su rol actual y su rol potencial en cada una de las áreas seleccionadas da un importante indicador sobre el grado de adecuación de

las actividades de las Unidades de Planificación Sectorial en el proceso de análisis de políticas.

A los efectos del análisis de los resultados presentados en el Cuadro 8 es conveniente agrupar las áreas de política en dos: un grupo de políticas de desarrollo o estructurales, y el otro, de políticas de estabilización o coyunturales que tienden a influir en determinadas variables económicas con el objeto de incidir en el corto plazo sobre las fluctuaciones de las mismas en un sentido deseado. Con respecto al primer grupo, el conjunto de áreas de políticas que lo integran son: reforma agraria y colonización, recursos productivos y naturales, investigación agrícola, extensión agrícola, desarrollo rural y comercialización. El segundo grupo está compuesto por las áreas de: precios, crédito, subsidios e incentivos, salarios y tributación.

Los resultados que se obtuvieron cubren un 80% del total de las Unidades de Planificación Sectorial relevadas. Del análisis de aquellos se aprecia, en general, una mayor participación y una menor discrepancia en el rol actual y el deseado en la primera agrupación de áreas de políticas que en la segunda.

Paralelamente a la constatación anterior, excepto para el caso de recursos productivos y naturales, se desea una mayor participación con respecto al rol actual. Se observa que dicha discrepancia es mayor en varias áreas del segundo grupo de políticas o sea en las de estabilización o coyunturales.

3.2. Importancia de los productos generados

En este punto se presenta el tipo y la forma que adquieren los productos en los que se manifiestan predominantemente las actividades de las Unidades de Planificación Sectorial y la prioridad que le asignan las mismas a cada una de aquellas.

CUADRO 8 América Latina y el Caribe: Participación actual y deseada de la Unidad de Planificación Sectorial en la generación de alternativas de políticas

	Áreas de Política																											
	Reforma agraria y colonización		Recursos productivos y naturales		Investigación agrícola		Extensión agrícola		Desarrollo rural		Comercio exterior		Precios		Crédito		Subsidios e incentivos		Salarios		Tributación		Otros					
	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D		
Argentina (d)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Barbados	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Bolivia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Brasil	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Colombia (d)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Costa Rica	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Chile (d)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Ecuador	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Guatemala	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Guyana	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Haiti	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Honduras (d)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Jamaica (d)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
México	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Nicaragua (d)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Panamá	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Paraguay	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Perú (e)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Perú (f)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
República Dominicana	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
El Salvador	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Trinidad y Tobago	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Uruguay	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	
Total	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17	16	17

(a) Participación actual (b) Participación deseada (c) Ver cuadros por país (d) Sin datos (e) Oficina Sectorial de Planificación Agraria

(f) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

*: Participa

--: No participa

Los Cuadros 9 y 10 siguen la misma tipología de productos presentada en el capítulo anterior cuando se analizaron los productos generados por los sistemas de planificación (Cuadro 5).

Los resultados, en base a una cobertura del 90% de las Unidades de Planificación Sectorial encuestadas, muestran que existe una participación casi total de aquellas en la generación de los productos tangibles con excepción de los planes de largo y mediano plazo en donde se encuentra una discrepancia apreciable. Con respecto a los productos intangibles existe una alta participación de las unidades de planificación en sus diferentes formas con excepción de la participación en directorios. Por tanto, la participación predominante en productos tangibles se centra en planes operativos, presupuestos, proyectos e informes de corto plazo, y entre los intangibles, resaltan aquellos que son de responsabilidad del sistema de planificación y que tienen relación con productos internos del Sector Agrario. Estos resultados son consistentes con los que se presentan en el capítulo anterior.

El Cuadro 10 cualifica los resultados encontrados anteriormente para el 90% de las Unidades de Planificación Sectorial relevadas, en la medida que recoge la priorización que éstas le asignan a sus productos. El análisis de los resultados indica que las Unidades de Planificación Sectorial le dan mayor prioridad a su participación en la generación de productos tangibles que en la de los intangibles. Por otra parte, dentro de los productos tangibles predominan la importancia de los planes operativos anuales y los estudios de apoyo (estudios especiales). Esto estaría indicando una tendencia manifestada por las Unidades de Planificación Sectorial de operativizar la planificación y profundizar, mediante los estudios específicos, el conocimiento de la problemática económico-social.

En resumen, tres aspectos se recogen como relevantes en este punto. En primer lugar, se observa una tendencia a centrar las actividades de las Unidades de Planificación Sectorial dentro del proceso de

CUADRO 9 América Latina y el Caribe: Participación actual de las Unidades de Planificación Sectorial en la generación de sus productos

País	Productos Tangibles										Productos Intangibles					
	Planes de largo plazo	Planes de mediano plazo	Programas anuales	Proyectos	Presupuestos	Estudios especiales	Informes de evaluación	Informes de coyunturales	Otros	Asesoría directa	Coordinación	Participación en directorios	Consejos y comités especiales	Otros		
Argentina (a)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Barbados	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Bolivia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Brasil (a)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Colombia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Costa Rica	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Chile	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Ecuador	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Guatemala	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Guyana	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Haití	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Honduras	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Jamaica	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
México	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Nicaragua	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Panamá	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Paraguay	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Perú (b)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Perú (c)	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
República Dominicana	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
El Salvador	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Trinidad y Tobago	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Uruguay	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*		
Total	9	9	20	20	21	21	21	19	3	21	20	15	22	6		

(a) Sin datos (b) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (c) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

*: Participa

-: No participa

CUADRO 10 América Latina y el Caribe: Prioridades asignadas por las Unidades de Planificación Sectorial a la generación de sus productos

	Productos Tangibles										Productos Intangibles															
	Planes de largo plazo		Programas anuales		Proyectos		Presupuestos especiales		Estudios especiales		Informes de evaluación		Informes coyunturales		Otros (a)		Asesoría directa		Coordinación		Participación en directorios		Consejos y comités especiales			
	plazo	mediano	anuales	Proyectos	Presupuestos	Estudios especiales	Informes de evaluación	Informes coyunturales	Otros (a)	Asesoría directa	Coordinación	Participación en directorios	Consejos y comités especiales													
Argentina																										
Barbados	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Bolivia	1	-	1	1	-	-	-	-	-	2	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Brasil	3	1	2	3	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Colombia																										
Costa Rica	-	1	2	2	2	3	3	2	3	3	2	2	3	3	1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	-
Chile	-	-	3	2	3	2	3	2	3	3	2	2	3	3	1	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
Ecuador	-	-	2	3	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Guatemala	-	-	2	1	1	2	2	2	3	2	2	3	3	3	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-
Guyana	-	-	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	2
Haití	-	-	-	3	3	2	2	-	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Honduras	-	-	-	1	-	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Jamaica	-	1	2	1	2	2	2	2	-	-	-	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	3	2	2	2	-
México	1	-	2	-	2	1	1	1	1	-	-	-	-	-	3	2	2	2	2	2	2	2	2	2	2	-
Nicaragua	3	2	-	1	3	-	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Panamá	-	1	-	1	1	1	3	3	3	3	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
Paraguay	3	-	1	1	2	1	1	3	1	3	1	1	1	1	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	3
Perú	-	-	1	-	2	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Perú	-	2	1	2	2	2	3	3	3	3	3	3	3	3	1	3	3	3	3	3	3	3	3	3	3	-
República Dominicana	-	2	3	1	-	3	3	3	3	3	2	2	2	2	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
El Salvador	-	-	2	-	2	3	3	3	3	3	3	3	3	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2
Trinidad y Tobago																										
Uruguay	-	-	-	3	-	2	-	2	1	-	-	2	2	1	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Venezuela	-	-	1	2	2	3	-	-	1	-	-	-	-	-	-	3	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Total Primer Orden	2	5	5	9	2	3	0	2	2	5	1	1	0	5	1	1	1	1	1	1	0	0	0	0	0	0
Total Segundo Orden	1	3	7	4	10	7	2	6	0	1	3	0	3	1	3	0	0	3	0	0	3	2	2	2	2	2
Total Frecuencia	6	8	14	17	15	16	9	10	3	11	9	4	9	5	11	4	9	4	9	4	9	5	5	5	5	5

(a) Ver cuadros por país (b) Sin datos (c) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (d) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

análisis de políticas en los productos que tienden a operativizar más la planificación. En segundo lugar, se observa la necesidad de mejorar el conocimiento de la problemática económico-social, y por último, se constata una generalizada falta de participación e importancia de las Unidades de Planificación Sectorial en las actividades próximas a la toma de decisiones. Las razones de esto van a tener que ser investigadas para el caso de cada país. En los siguientes capítulos, sin embargo, se presentan resultados que tienden a complementar dichas conclusiones.

3.3. Tipo de productos por áreas de política agraria

En este punto se analiza en forma conjunta los aspectos desarrollados en los dos numerales anteriores. El objetivo es presentar el contenido de los productos de las Unidades de Planificación Sectorial en América Latina y el Caribe por área de política agraria (Cuadro 11).

A los efectos de análisis se utilizan las once áreas definidas al comienzo de esta sección, las cuales definen el contenido de los dos tipos de productos desagregados en cuatro grupos: el primero correspondiente a los tangibles (formulación de documentos) y los tres restantes a los intangibles (asesoría, coordinación y directorios y consejos).

El análisis de los resultados cubren a un 90% de las Unidades de Planificación Sectorial encuestadas. De aquel se extrae que, de acuerdo a lo que se planteaba anteriormente (Cuadros 9 y 10), el tipo de producto predominante es el tangible o sea la formulación de documentos. Con respecto a las áreas de política predominantes, se observa que dicha formulación se centra en el grupo de políticas denominado como estructurales o de desarrollo, principalmente en el área de recursos productivos y naturales, y de desarrollo rural.

Con respecto al grado de discrepancia de las formas en que parti-

CUADRO 11 América Latina y el Caribe: Formas de participación actual y deseada de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) en la generación de alternativas de políticas (en número de UPS) (a)

Áreas de Política	Tangibles		Intangibles					
	Formulación de Documentos-Plan.		Asesoría		Coordinación		Directorios y Consejos	
	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada	Actual	Deseada
Reforma Agraria y Colonización	10	15	4	6	9	11	5	5
Recursos productivos y naturales	18	16	8	14	7	9	8	7
Investigación Agrícola	11	15	6	7	5	8	6	4
Extensión Agrícola	14	15	5	6	6	9	5	3
Desarrollo Rural	17	17	7	10	7	10	7	10
Comercialización	12	17	11	7	8	11	7	7
Precios	8	13	10	11	5	8	7	6
Crédito	11	12	6	8	8	8	6	6
Subsidios e incentivos	7	12	7	10	3	5	3	4
Salarios	--	8	2	8	1	4	1	4
Tributación	1	9	3	8	2	4	--	3
Otros (b)	1	1	1	--	1	1	1	1

(a) Se consideran sólo las unidades que poseen información sobre participación actual y deseada (19 UPS.)

(b) Especificado en los cuadros por país

cipan actualmente las Unidades de Planificación Sectorial generando alternativas de políticas y las deseadas, se comprueba que existe una notoria diferencia para el caso de las áreas de políticas denominadas como coyunturales o de estabilización. Esto implica el deseo de ampliar sus actividades de elaboración de documentos sobre políticas coyunturales o de estabilización. Sin embargo, éstas no son las áreas de políticas en las que la mayoría de las Unidades desea trabajar.

En consecuencia, el análisis de los resultados está especificando un claro sesgo funcional de las Unidades de Planificación Sectorial a concentrarse principalmente en actividades de diseño de documentos, principalmente en los grupos denominados como políticas estructurales o de desarrollo.

4. RELEVANCIA DE LOS ELEMENTOS DEL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO AGRARIO PARA EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS

El objetivo en esta sección es analizar la relevancia actual y deseada para las Unidades de Planificación Sectorial de los elementos que componen el sistema político-administrativo.

Para ello se agruparon los elementos del Sistema Político-Administrativo en cuatro niveles: Presidencia, Poder Legislativo, Ministros/Viceministros distinguiendo entre ellos los del sector agropecuario y fuera del mismo, y Directores Generales/Directores con la misma apertura que para el caso de Ministros. (Cuadro 12).

Con una representatividad del 45% con respecto al total de Unidades de Planificación Sectorial relevadas, se encuentra que menos del 50% de las que poseen información se relacionan prioritariamente con los Ministros/Viceministros del ramo y que tan sólo un 30% se relacionan con Directores del Sector.

CUADRO 12 América Latina y el Caribe: Elementos del Sistema Político-Administrativo con los que prioritariamente se relacionan y desean relacionarse las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) ^(a)

Elementos del Sistema Político-Administrativo	Relación con UPS ^(b)	
	Actual	Deseada
Presidencia	1	4
Poder Legislativo	-	1
Ministro/Viceministros:		
Agropecuarios	5	9
Otros ^(c)	1	5
Directores Generales/Directores:		
Agropecuarios	3	8
Otros ^(c)	2	5
Otros	-	-
UPS con información	11	

(a) Países que no presentan información: Argentina, Barbados, Colombia, Chile, Ecuador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Panamá, Trinidad y Tobago y Venezuela; Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

(b) En número de veces que las UPS le asignaron primera prioridad

(c) Ver cuadros por país

Con respecto a la discrepancia entre la relación actual y la deseada se observa una diferencia apreciable como era de esperar dado lo inusual del resultado obtenido.

Estos resultados permiten extraer una conclusión central de suma importancia. Es evidente la notoria falta de contacto actual de las Unidades de Planificación Sectorial con los organismos de decisión del Sistema Político-Administrativo Agrario en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe. Esta conclusión adquiere una dimensión mayor y debe llamar a serias reflexiones cuando se complementa con aquella que indica que las Unidades de Planificación Sectorial son reconocidas como coordinadoras o líderes de los sistemas de planificación agrarios.

Capítulo Cuarto

IMPORTANCIA ASIGNADA POR LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL A LOS ELEMENTOS DEL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL

El ámbito económico-social es el medio de acción de los elementos que participan en el proceso de planificación (sistema político-administrativo y sistema de planificación) en un doble sentido, como generador de uno de los insumos básicos del proceso de planificación - la problemática económico-social, y como objetivo de las políticas del Gobierno para transformar la realidad económico-social en una situación deseada.

El ámbito económico-social de cada país tiene una evolución histórica específica, la cual define una problemática particular que condiciona y le da características propias al proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en cada etapa de su desarrollo. Esa problemática económico-social es la que el conjunto de políticas tiende a cambiar para solucionar las áreas-problemas en el sentido deseado por el Gobierno.

La mayor o menor eficiencia de los productos del Sistema de Planificación Agrario, y en particular de las Unidades de Planificación Sectorial, va a depender de la coherencia de las políticas que generan con la problemática del proceso económico-social en cada momento histórico del país en cuestión. La homogenización de los resultados obtenidos con la estrategia planteada por el sistema político-administrativo existente complementa lo anterior y define las condiciones de eficiencia del funcionamiento del proceso de planificación.

En consecuencia, los agentes del proceso de planificación, y, en particular las Unidades de Planificación Sectorial, no pueden considerarse como entes aislados, sino que su funcionamiento solo puede ser entendido por sus relaciones con ese contexto económico-social que determina el origen y el destino de sus actividades.

Del conjunto de aspectos que deben constituir las relaciones de las Unidades de Planificación Sectorial con la problemática de la realidad económico-social se analizan solo dos aspectos: por un lado, los elementos del ámbito económico-social considerados prioritarios por las Unidades de Planificación Sectorial en la generación de alternativas de políticas en el momento histórico correspondiente al relevamiento de la información, y por otro lado, la captación por parte de las Unidades de Planificación Sectorial de la reacción de los agentes del ámbito económico-social a las alternativas de políticas que fueron generadas.

1. ELEMENTOS DEL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL CONSIDERADOS PRIORITARIOS EN LA GENERACION DE ALTERNATIVAS DE POLITICAS

A partir de una clasificación complexiva a-priori de los elementos predominantes del Ambito Económico-Social Agrario, se relevó la importancia prioritaria que tenía cada uno en las actividades de generación de alternativas de políticas por las Unidades de Planificación Sectorial (Cuadro 13).

Los resultados correspondientes al 90% de las Unidades de Planificación Sectorial encuestadas, muestran que la preocupación prioritaria de estas unidades es la problemática de los grupos de productores agropecuarios pequeños. En menor orden de importancia se encuentran los consumidores y los trabajadores agropecuarios. En su conjunto, los resultados estarían indicando la tendencia en las Unidades de Planificación Sectorial de considerar estratégicos a los grupos numericamente mayoritarios y económicamente más comprometidos dada la realidad agraria de la mayoría de los países considerados.

En el Cuadro 14 se considera un subconjunto de elementos del medio económico-social agrario contituido por los grupos directamente vinculados al sector productivo agropecuario. Dicha apertura refleja una

CUADRO 13 América Latina y el Caribe: Elementos del Ambito Económico-Social considerados prioritarios por las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) en la generación de sus productos

Elementos del Ambito Económico-Social	Frecuencia (a)
Consumidores	14
Productores agropecuarios grandes	9
Productores agropecuarios pequeños	20
Productores de insumos	8
Trabajadores agropecuarios	11
Profesionales del agro	10
Comerciantes	1
Otros (b)	11
UPS con información	22

(a) Número de veces que las UPS le asignaron primera prioridad

(b) Ver cuadros por país

CUADRO 14 América Latina y el Caribe: Grupos económicos a los que se orientan los productos de las Unidades de Planificación Sectorial (según prioridad)

País	Grupos Económicos						
	Productores Agropecuarios Grandes	Productores Agropecuarios Medianos	Productores Agropecuarios Pequeños	Productores de Subsistencia	Productores Trabajadores Agropecuarios	Trabajadores Agropecuarios	
Argentina (a)							
Barbados	3	2	1				
Bolivia (a)							
Brasil		1	2	3			
Colombia (a)							
Costa Rica	3	2	1			1	
Chile	3	1	2				
Ecuador	3	1	2				
Guatemala		1	1				
Guyana	2	1	1	3			
Haiti (a)							
Honduras (b)			2	3			
Jamaica		3	1	1		2	
México	1	1	1	1		1	
Nicaragua	3	2	1	1		2	
Panamá			1	1			
Paraguay			1				
Perú (c)	1	1	1				
Perú (a) (d)							
República Dominicana			1				
El Salvador	3	1	2				
Trinidad y Tobago	3	2	1				
Uruguay (a)							
Venezuela	1	1	1	1		1	
Total Primer Orden	3	9	13	5		3	
Total Segundo Orden	1	4	5	0		2	
Total Frecuencia	11	14	18	8		5	
(a) Sin datos	(b) Primera prioridad a campesinos organizados						(c) Oficina Sectorial de Planificación Agraria
(d) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria							

clasificación de los agentes productores con el objetivo de observar cuales son considerados prioritariamente beneficiarios en el proceso de análisis de políticas que realizan las Unidades de Planificación Sectorial. Principalmente se presenta una apertura de la categoría productores agropecuarios en: grandes, medianos, pequeños y de subsistencia. Los resultados muestran que es en los medianos y pequeños, mas no en los de subsistencia, en los que se centran los productos de las Unidades de Planificación Sectorial y que todos ellos son preferidos a los trabajadores.

Finalmente, a través del Cuadro 15 se analiza la relevancia que tienen determinados grupos organizados del ámbito económico-social con las cuales las Unidades de Planificación Sectorial quisiera relacionarse prioritariamente. Con una representatividad del 65% del total de las Unidades de Planificación Sectorial relevadas, se encuentra que no se considera importante la vinculación con grupos organizados según la clasificación que se presenta. Esto se deriva de la baja frecuencia de las contestaciones. Dentro de esa importancia menor, predominan las organizaciones de productores agropecuarios. Adicionalmente no se constata una discrepancia muy grande entre la situación actual y la deseada, lo que confirma el hecho de falta de contacto y bajo interés de las relaciones con las Unidades de Planificación Sectorial con grupos organizados del ámbito económico-social.

2. REACCION DE LOS ELEMENTOS DEL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL A LAS ALTERNATIVAS DE POLITICAS

En esta sección se presenta la apreciación de las Unidades de Planificación Sectorial sobre la utilidad de sus productos para los diferentes grupos del ámbito económico-social (Cuadro 16). La apertura utilizada y la representatividad son las mismas que las del Cuadro 13. Los resultados muestran que la utilidad de los productos de las Unida-

CUADRO 15 América Latina y el Caribe: Organizaciones del Ambito Económico-Social con las que prioritariamente se relacionan y de de sean relacionarse las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) ^(a)

Organizaciones del Ambito Económico-Social	Relación con la UPS ^(b)	
	Actual	Deseada
Organizaciones de Productores Agropecuarios	3	5
Organizaciones de Productores Industriales	-	2
Organizaciones de Comerciantes	-	-
<u>Otros</u>	-	-
UPS con información	15	

(a) Países que no presentan información: Argentina, Barbados, Colombia, Chile, Guatemala, Honduras, Jamaica y Panamá; Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

(b) En número de veces que las UPS le asignaron primera prioridad

CUADRO 16 América Latina y el Caribe: Apreciación de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) sobre la aprobación que los elementos del Ambito Económico-Social le dan a sus productos (a)

Elementos del Ambito Económico-Social	Frecuencia (b)
Consumidores	1
Productores agropecuarios grandes	6
Productores agropecuarios pequeños	4
Productores de insumos	4
Trabajadores agropecuarios	1
Profesionales del agro	7
Comerciantes	1
Otros (c)	6
UPS con información	22

(a) Países que no presentan información: Colombia, Argentina

(b) Número de veces que las UPS consideran que cada grupo del Ambito Económico-Social aprueba sus productos

(c) Ver cuadros por país

des de Planificación Sectorial es apreciada prioritariamente por los profesionales del agro y los productores agropecuarios grandes.

Los resultados anteriores deben tomarse con precauciones ya que pueden estar indicando un desconocimiento de las actividades de las Unidades de Planificación Sectorial por los otros grupos económico-sociales. Esto determinaría un sesgo importante de las conclusiones.

Capítulo Quinto

NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL CON EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO

El objetivo de este capítulo es analizar y evaluar las relaciones entre las Unidades de Planificación Sectorial y el resto de unidades de planificación que participan en el proceso de análisis de políticas en el Sector Agrario en América Latina y el Caribe. El análisis se hace para el conjunto de unidades de planificación relevadas: la Unidad de Planificación Nacional, la Unidad de Planificación Sectorial (en donde se centra el análisis) y las seis Unidades de Planificación Institucionales. Se reconoce, como se determinó en el Capítulo Segundo, que estas constituyen un sub-conjunto de la totalidad de unidades de planificación que definen alternativas de políticas para el proceso de toma de decisiones del Sistema Político-Administrativo Agrario.

Tres aspectos son analizados en este capítulo. Se empieza con el estudio de la importancia que tienen las relaciones de apoyo para el proceso de análisis de políticas entre las Unidades de Planificación Sectorial y el resto de unidades del Sistema de Planificación Agrario. Luego se analiza la valoración de los productos de las Unidades de Planificación Sectorial por parte del resto de las unidades del sistema de planificación. Finalmente se analiza la importancia que para las actividades de las Unidades de Planificación Sectorial posee la información generada por el sistema de planificación.

1. IMPORTANCIA DEL APOYO TECNICO ENTRE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL Y EL RESTO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO

1.1. Apoyo técnico recibido por las Unidades de Planificación Sectorial

Este punto analiza el apoyo técnico que reciben las Unidades de Planificación Sectorial, para el desempeño de sus actividades, del resto del Sistema de Planificación Agrario, representado por la Unidad de Planificación Nacional y seis Unidades de Planificación Institucionales. Asimismo, se trata de reflejar la discrepancia entre el apoyo recibido y el requerido por las Unidades de Planificación Sectorial como una forma de evaluar la potencialidad existente para incrementar el apoyo a estas unidades en el análisis de políticas agrarias (Cuadro 17).

De un total de contestaciones que representan el 90% de las Unidades de Planificación Sectorial encuestadas, se desprende que éstas no consideran muy importante el apoyo técnico recibido. Dado el grado de discrepancia generalizado que se nota entre el apoyo recibido y el requerido por las Unidades de Planificación Sectorial del resto de unidades del sistema de planificación, se deduce que esta debilidad funcional es una deficiencia sentida en el desempeño de sus actividades.

Las conclusiones encontradas son importantes a los efectos de la evaluación de la eficiencia de los sistemas de planificación agrarios en América Latina y el Caribe. Las unidades de planificación consideradas en el análisis se suponían, de un punto de vista ideal, realizando actividades esencialmente complementarias en el sentido de proveerse mutuamente de los insumos requeridos para el análisis de políticas. Los resultados muestran que tal intercambio en un sentido productivo no se da adecuadamente, lo que determina un generalizado debilitamiento funcional en su capacidad de apoyo técnico a la toma de decisiones. Esto no es únicamente válido a nivel de las Unidades de Planificación Sectorial sino de todo el sistema de planificación sectorial analizado.

1.2. Apoyo técnico otorgado por las Unidades de Planificación Sectorial

El objetivo de este punto es similar al anterior pero con la diferencia de que el análisis se centra en evaluar el apoyo técnico dado

CUADRO 17 América Latina y el Caribe: Elementos del Sistema de Planificación de los que las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) reciben y requieren prioritariamente apoyo técnico^(a)

Unidad de Planificación	Apoyo Técnico a la UPS ^(b)	
	Recibido	Requerido
Nacional	5	17
Investigación Agrícola	4	15
Extensión Agrícola	6	11
Comercialización	3	13
Reforma Agraria y Colonización	5	11
Crédito	8	15
Servicios Agrícolas	4	10

(a) Países que no presentan información: Argentina, Colombia y Jamaica; Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

(b) En número de veces que las UPS asignaron primera prioridad al apoyo técnico recibido y requerido

por las Unidades de Planificación Sectorial al resto del Sistema de Planificación Agrario (Cuadro 18).

A pesar de que existe un nivel de discrepancia menor que el encontrado en el Cuadro 17, se confirma que la insuficiencia de apoyo técnico funcional entre las Unidades de Planificación Sectorial y el resto de las unidades del Sistema de Planificación Agrario se da en los dos sentidos. Por lo tanto, la conclusión que se extraía del análisis del Cuadro 17 adquiere una mayor representatividad.

Es importante relacionar los resultados que se obtienen de los Cuadros 17 y 18 a los que se muestran en los Cuadros 1 y 2 sobre la existencia de un Sistema de Planificación Agrario y el reconocimiento de la Unidad de Planificación Sectorial como institución coordinadora. Esta comparación muestra una realidad bastante comprometida. Si bien existen sistemas e instituciones coordinadoras reconocidas, sin embargo, la complementariedad técnica entre las Unidades de Planificación Sectorial y el resto del Sistema de Planificación Agrario es bastante reducida. Previo a cualquier labor de apoyo a los sistemas de planificación sectorial es sumamente importante estudiar las causas de esta situación a nivel de cada país.

1.3. Mecanismos de relación

Este punto complementa el análisis anterior de las relaciones de las Unidades de Planificación Sectorial con el resto de las unidades del sistema de planificación. En este sentido introduce la caracterización de los mecanismos o formas que adquiere el proceso de intercomunicación entre las unidades en la implementación de su complementariedad funcional (Cuadro 19).

Los resultados obtenidos, en un 90% de las Unidades de Planificación relevadas, reflejan un trabajo conjunto en el desempeño funcional

CUADRO 18 América Latina y el Caribe: Elementos del Sistema de Planificación que reciben y requieren prioritariamente el apoyo técnico de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) ^(a)

Unidad de Planificación	Apoyo Técnico de la UPS ^(b)	
	Recibido	Requerido
Nacional	10	17
Investigación Agrícola	7	14
Extensión Agrícola	10	13
Comercialización	10	16
Reforma Agraria y Colonización	5	11
Crédito	7	14
Servicios Agrícolas	6	10

(a) Países que no presentan información: Argentina, Colombia y Jamaica; Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

(b) En número de veces que las Unidades de Planificación asignaron primera prioridad al apoyo técnico de las UPS

CUADRO 19 América Latina y el Caribe: Mecanismos de relación externos utilizados por las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) en la obtención de sus productos (en número de UPS) ^(a)

Mecanismos de Relación	Frecuencia
Tareas individuales	6
Programación conjunta	13
Grupos de trabajo	18
Participación en directorios y consejos	7
Intercambio de documentos	3
Relaciones eventuales	10
UPS con información	21

(a) Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial. Los países que no presentan datos son: Argentina, Colombia y Guyana

de sus actividades. La predominancia de los mecanismos de grupos de trabajo y programación conjunta reflejan la naturaleza esencialmente multidisciplinaria y de equipo de las actividades de planificación.

2. CONOCIMIENTO Y VALORACION DE LOS PRODUCTOS DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL POR EL SISTEMA DE PLANIFICACION

Los aspectos analizados presentan la evaluación de las unidades del sistema de planificación seleccionados sobre los productos de las Unidades de Planificación Sectorial. Dicho análisis es realizado a través de la consideración del conocimiento y la valoración de los productos tangibles producidos por las Unidades de Planificación Sectorial. Las variables consideradas para reflejar la valoración fueron tres: el uso de los productos de las Unidades de Planificación Sectorial, la calidad que les reconocen y la oportunidad con la que disponen de ellos (Cuadro 20). Los valores presentados reflejan exclusivamente aquellas unidades del sistema de planificación que conocen los productos tangibles de las Unidades de Planificación Sectorial, les dan un buen uso, les atribuyen una buena calidad y reconocen la obtención de ellos en un momento oportuno.

De acuerdo a los resultados indicados en capítulos anteriores, el Cuadro 20 muestra que en general las Unidades de Planificación Sectorial producen mayoritariamente todos los productos tangibles a excepción de los planes de largo y mediano plazo. Con respecto al grado de conocimiento de los mismos, se comprueba un alto desconocimiento por parte de las unidades del sistema entrevistadas.

Si se consideran conjuntamente el conocimiento y las tres variables con que se cuantifica la valoración de los productos tangibles de las Unidades de Planificación Sectorial, es dable suponer que una buena valoración de éstos por el resto de las unidades, corresponde a la obtención de valores similares para cada una de las cuatro variables

CUADRO 20 América Latina y el Caribe: Unidades del Sistema de Planificación que conocen y poseen una adecuada valoración (a) de los productos tangibles de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) (en número de Unidades de Planificación)

Productos Tangibles	Unidad de Planificación Sectorial (b)	Unidad de Planificación Nacional	Unidad de Planificación de Inversión Agrícola	Unidad de Planificación de Extensión Agrícola (c)	Unidad de Planificación de Comercialización	Unidad de Planificación de Reforma Agraria y Colonización	Unidad de Planificación de Crédito
	Producido	Como Uso Calificado - mientocito	Como Uso Calificado - mientocito	Como Uso Calificado - mientocito	Como Uso Calificado - mientocito	Como Uso Calificado - mientocito	Como Uso Calificado - mientocito
Planes de largo plazo	15	10 6 3 4	7 4 2 3	5 1 2 2	2 2 2 2	4 1 1 2	5 3 3 1
Planes de mediano plazo	12	7 3 2 3	8 4 2 1	8 3 3 1	5 5 2 3	6 2 2 2	4 2 3 -
Programas anuales	20	16 10 6 6	10 6 5 4	9 5 7 3	9 6 6 5	8 3 4 4	8 5 7 3
Proyectos	20	14 5 7 3	8 3 3 -	7 3 3 3	7 3 5 3	9 3 3 3	2 - - -
Presupuestos	21	15 4 3 5	9 4 4 -	10 5 4 5	8 4 4 5	8 3 4 4	4 1 1 1
Estudios especiales	21	14 7 7 4	8 3 3 1	5 3 1 1	9 5 6 6	8 1 2 4	4 1 1 1
Informes de evaluación	21	13 5 6 3	8 3 3 2	7 3 3 1	6 5 4 2	8 1 2 3	7 - 2 -
Informes coyunturales	21	11 3 5 6	5 2 2 1	7 2 - -	7 4 5 1	6 1 3 3	2 - - 1
Total Unidades de Planificación con información	22	20	12	14	11	14	13

(a) Buen uso, buena calidad y obtención oportuna de los productos tangibles de las UPS (b) Perú presenta dos UPS

(c) El Salvador presenta dos Unidades de Planificación en Extensión Agrícola

contabilizadas para cada unidad del Sistema de Planificación Agrario. Sin embargo, los resultados arrojan grandes discrepancias entre el conocimiento y las variables de valoración (uso, calidad y oportunidad) presentando estos últimos valores sensiblemente menores a los del primero. En igual forma se observan discrepancias notorias entre las variables de valoración.

Entrando en un análisis donde se particulariza más a nivel específico de cada producto tangible se encuentra que los productos más conocidos son los programas anuales y los presupuestos. Si se tiene en cuenta que el grado de conocimiento puede ser considerado como un indicador del grado de importancia que le asignan las unidades del sistema a los productos de las Unidades de Planificación Sectorial, se está cualificando la naturaleza funcional que se le atribuye a las Unidades de Planificación Sectorial. Del punto de vista de los productos más valorados por el resto de las unidades, se destacan los programas anuales, lo que podría ser un indicador de la importancia que le asignan a las Unidades de Planificación Sectorial en esa área.

Es importante dar una relevancia adicional en el análisis a la consideración atribuida por el sistema a los informes coyunturales producidos por las Unidades de Planificación Sectorial. Este tipo de producto tangible es un buen indicador de la importancia de la integración de las unidades del sistema en las funciones de asesoramiento de las Unidades de Planificación Sectorial más directamente relacionadas a la toma de decisiones que acompaña a la ejecución de las políticas. Los resultados muestran, sin embargo, un inadecuado conocimiento y valoración de dicho producto, lo que estaría confirmando la falta de integración entre las diferentes unidades de planificación y las Unidades de Planificación Sectorial como elementos de apoyo a la toma de decisiones. Además podría estar confirmando la debilidad reconocida por las unidades de planificación a los efectos de asegurar la consistencia entre las medidas adoptadas y las formuladas.

En resumen, los resultados reflejan una evaluación desfavorable de los productos de las Unidades de Planificación Sectorial. Al poco conocimiento observado de sus productos, se le agrega una generalizada valoración inadecuada con respecto al uso, calidad y oportunidad de sus servicios por parte del resto del sistema de planificación. Si estas conclusiones se consideran conjuntamente con las derivadas en la primera sección de este capítulo, el análisis resulta en un diagnóstico sumamente desfavorable sobre la eficiencia del funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial. Al ser éstas reconocidas como las coordinadoras de los sistemas de planificación agrarios de América Latina y el Caribe, los resultados obtenidos podrían generalizarse a ellos.

3. IMPORTANCIA PARA LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL DE LA INFORMACION GENERADA POR EL SISTEMA DE PLANIFICACION

3.1. Conocimiento de los productos del resto del Sistema de Planificación

En esta sección se analiza la situación de las Unidades de Planificación Sectorial con respecto al conocimiento que poseen de los productos tangibles que son generados por el resto de las unidades del sistema de planificación (Cuadro 21).

Con excepción de los planes de largo y mediano plazo, existe una proporción relativamente aceptable de conocimiento por parte de las Unidades de Planificación Sectorial sobre el resto de productos tangibles del sistema de planificación relevado. En este sentido, se observa una situación relativamente distinta a la encontrada en oportunidad del análisis del conocimiento de los productos de las Unidades de Planificación Sectorial por el resto del sistema (Cuadro 20).

Nuevamente se observa que los programas anuales y los presupuestos son los productos donde más adecuado es el conocimiento. La generaliza-



CUADRO 21 América Latina y el Caribe: Conocimiento de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) sobre los productos tangibles del resto de las Unidades del Sistema de Planificación (en número de unidades de planificación)

Productos Tangibles	Unidad de Planificación Nacional		Unidad de Planificación de Inversión Agrícola		Unidad de Planificación de Extensión Agrícola		Unidad de Planificación de Comercio Agrario y Colonización		Unidad de Planificación de Reforma Agraria y Colonización		Unidad de Planificación de Crédito	
	Producido do UPS	Conocido UPS	Producido do UPS	Conocido UPS	Producido do UPS	Conocido UPS	Producido do UPS	Conocido UPS	Producido do UPS	Conocido UPS	Producido do UPS	Conocido UPS
Planes de largo plazo	8	4	3	-	1	-	4	-	4	-	4	-
Planes de mediano plazo	5	4	4	2	3	2	4	2	2	-	2	-
Programas anuales	14	12	11	9	8	8	13	12	11	7	11	9
Proyectos	9	5	12	8	7	7	10	7	9	6	10	5
Presupuestos	12	12	12	11	8	8	10	10	12	11	11	9
Estudios especiales	13	8	10	4	6	4	9	8	6	4	9	8
Informes de evaluación	11	7	10	7	8	7	10	9	11	7	12	7
Informes coyunturales	12	7	9	4	6	4	11	5	6	2	6	3
Total de Unidades de Planificación con información (a)	17	13	13	8	13	12	13	12	12	12	12	12

(a) Ver cuadros por país



ción de este resultado al considerarlo conjuntamente con la conclusión similar obtenida en la sección anterior, señalaría que ambos productos serían los que presentan mayor importancia en la complementación del funcionamiento de las unidades dentro del sistema. Esto implica que la importancia de las unidades de planificación, está dada por la significación de su participación presupuestal que es el reflejo inmediato de los programas anuales. Normalmente los programas operativos son el medio por excelencia de explicitar la asignación de los recursos, con los que se debería mejorar la participación de las unidades en la concreción de sus actividades. Sin embargo, esto último parecería no ser el objetivo central de acuerdo a lo encontrado en el Cuadro 21. En efecto, si se consideran los tres últimos productos tangibles (estudios especiales, informes de evaluación e informes coyunturales) los cuales generalmente es tán más vinculadas a las actividades de instrumentación de la ejecución y control, se encuentra relativamente un menor nivel de conocimiento que los vinculados a las actividades de formulación.

Esta desproporcionalidad funcional encontrada sobre la no existencia de una cobertura integral de las actividades del proceso de planificación (formulación, instrumentación de la ejecución y control), está directamente vinculado a las posibilidades de reducción de la relevancia y calidad del asesoramiento permanente de las Unidades de Planificación Sectorial a la toma de decisiones.⁽¹⁾

3.2. Tipo de información utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial

El objetivo en este punto es analizar el tipo y fuentes de información utilizados por las Unidades de Planificación Sectorial en la genera

(1) Esta constatación, de acuerdo a los resultados presentados en este capítulo, pueden generalizarse a nivel de todo el Sistema de Planificación Agrario, aunque el énfasis en los productos sea diferente para cada unidad de planificación.

ción de sus productos.

A los efectos del análisis se organizaron los resultados obtenidos de acuerdo a dos agrupamientos de los insumos informáticos utilizados por las Unidades de Planificación Sectorial. Por un lado, se define el grupo que ha sido denominado "información convencional", el cual hace referencia a toda aquella que proviene de sistemas o unidades de información organizadas y sistematizadas como tal, que se caracterizan por ser de periodicidad regular y de tipo cuantitativo en su mayoría. Por otro lado, el agrupamiento que se ha denominado "información no convencional" hace referencia a la información no sistematizada, normalmente de periodicidad irregular y con alto predominio de su carácter cualitativo. Este último agrupamiento generalmente refleja una menor exactitud y confiabilidad.

Con respecto al origen institucional de la información que es utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial se consideró a las instituciones generadoras agrupadas en aquellas integrantes del sistema de planificación y aquellas externas a él. Con respecto a las de origen externo se definieron tres posibles agrupamientos alternativos: Instituciones de Estadísticas y Bancos Centrales, otras Instituciones Nacionales y Organismos Internacionales. Se dejó un grado de libertad para reflejar otras fuentes donde se nuclearon básicamente instituciones de tipo privado o de naturaleza muy específica.

Los resultados referentes a la información convencional utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial (Cuadro 22) muestra que el tipo más requerido por éstas es el que presenta un menor grado de análisis dentro del marco de la planificación (estadísticas económicas). En segunda prioridad le dan relevancia a los informes y estudios específicos sobre el sector agrario.

Respecto a la periodicidad de la información convencional, predomina largamente la de frecuencia anual lo que guarda relación con el énfasis en generar programas anuales. Se nota asimismo la escasez sobre in

CUADRO 22 América Latina y el Caribe: Información convencional utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial según tipo y periodicidad
(en número de publicaciones) (a)

Tipo de Información	Periodicidad							Total			
	Decenal	Quinquenal	Anual	Semestral	Trimestral	Bimestral	Mensual		Semana Irregular	Otros	
Estadísticas Económicas			20	2	3	3	8	1	3	2	42
Cuentas Nacionales			3	1					1	1	6
Planes a mediano y largo plazo		3									3
Planes operativos y anuales			5								5
Informes y estudios específicos del sector			10	4	4		2	1	2	3	26
Encuestas y censos	9		1	1	1				2	2	16
Total	9	3	39	8	8	3	10	2	8	8	98

(a) Países que no presentan información: Argentina, Colombia, Haití, República Dominicana y Uruguay

formación de tipo estructural. Esto indica, dado el hecho de que la participación de las Unidades de Planificación Sectorial es básicamente en esas áreas, que ellas mismas generan su propia información.

El análisis del origen institucional de la información convencional (Cuadro 23) tiene como objetivo primordial la evaluación del grado de soporte informático a las Unidades de Planificación Sectorial del resto del sistema de planificación. De los resultados encontrados, se comprueba que las fuentes de información más importantes son externas al sistema de planificación y además no son instituciones especializadas en la generación, organización y manejo de la información. En segundo término, aparecen las Instituciones de Estadística y Bancos Centrales también externas al sistema de planificación.

Del análisis del tipo de información convencional utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial puede desprenderse una consecuencia importante. Como se comprobó, tres aspectos caracterizan a sus insumos informáticos: información poco elaborada y de carácter anual, información específica y no integral y el origen externo al sistema de planificación que en una proporción importante es ajena a instituciones especializadas en estadísticas. Estos resultados indican que las Unidades de Planificación Sectorial no cuentan con información apropiada para planificación, es probable que generan su propia información. Esto podría deberse a diversas causas que no han sido relevadas en este estudio pero que dada la dimensión que adquiere este problema, abre posibles líneas de profundización futuras. (1)

Finalmente, respecto a la información no convencional utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial (Cuadro 24), se observan unos re

(1) Sería conveniente investigar si causas tales como la inadecuación de la información externa a las Unidades de Planificación Sectorial para sus fines, la falta de oportunidad o la mala calidad de la misma fueron las principales restricciones a su utilización.

CUADRO 23 América Latina y el Caribe: Información convencional utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial, según fuente de generación institucional. (en número de publicaciones) (a)

Tipo de Información	Fuente Institucional					Total
	Instituciones del Sistema de Planificación Central	Instituciones de Estadística y Bancos Centrales	Otras Instituciones Nacionales	Organismos Internacionales	Otros	
Estadísticas económicas	2	14	19	4	3	42
Cuentas Nacionales	2	3			1	6
Planes de mediano y largo plazo	2		1			3
Planes operativos y anuales	1		3		1	5
Informes y estudios específicos del sector	3	5	15	2	1	26
Encuestas y censos	1	12	3			16
Total	11	34	41	6	6	98

(a) Países que no presentan información: Argentina, Colombia, Haití, República Dominicana y Uruguay

CUADRO 24 América Latina y el Caribe: Información no convencional utilizada por las Unidades de Planificación Sectorial, según fuente de generación institucional. (en número de publicaciones) (a)

Tipo de Información	Fuente Institucional				Total
	Instituciones del Sistema de Planificación	Instituciones de Estadísticas y Bancos Centrales	Otras Instituciones Nacionales	Organismos Internacionales	
Informes y documentos	11	8	2	--	28
Estudios técnicos	10	3	4	1	19
Reuniones y seminarios	7	--	--	2	12
Total	28	11	6	3	59

(a) Países que no presentan información: Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Guyana, Haití, República Dominicana y Uruguay

sultados diferentes a los encontrados en el Cuadro anterior. En esta oportunidad se encuentra que las instituciones pertenecientes al sistema de planificación son la fuente básica de provisión de insumos informáticos en forma de informes y documentos y estudios técnicos principalmente. Esto estaría confirmando que el resto del sistema de planificación es un proveedor a-sistemático y específico de información para las Unidades de Planificación Sectorial. Esto reforzaría los resultados anteriores en el sentido de una comprobada inexistencia generalizada en América Latina y el Caribe de Sistemas de Información para la Planificación.

Capítulo Sexto

ESTRUCTURA Y EVALUACION DE LOS RECURSOS UTILIZADOS POR LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL

El objetivo de este capítulo es realizar un análisis de los medios o recursos disponibles por las Unidades de Planificación Sectorial para desempeñar sus actividades de asesoramiento permanente a la toma de decisiones. Adicionalmente se evalúa el papel y la contribución de los mismos al grado de suceso de las unidades relevadas.

De acuerdo a lo anterior el análisis se centra en aspectos relacionados al funcionamiento interno de las Unidades de Planificación Sectorial. Sin embargo, el énfasis es puesto en uno sólo de los aspectos que confluyen al desempeño interno de las Unidades dentro del Sistema de Planificación Agrario. Este aspecto se refiere a la relación insumo (recursos)-producto de las Unidades de Planificación Sectorial en el cumplimiento de los objetivos generales del proceso de análisis de políticas ⁽¹⁾. Aspectos tales como la existencia de una adecuada organización y estructura interna, un adecuado programa de actividades para el logro de la estrategia global o una adecuada definición de los productos, no fueron incorporadas al análisis del desempeño institucional de las Unidades de Planificación Sectorial.

El análisis de los recursos utilizados por las Unidades de Planificación Sectorial debe inscribirse dentro del marco de los objetivos que orienten sus actividades. En el Capítulo Tercero se analizó en profundidad cuáles eran las características del marco orientador de planificación de las Unidades de Planificación Sectorial en América Latina y el Caribe. En este capítulo se evalúan los medios que utilizan dichas unidades en la generación de sus productos para el cumplimiento de esa es-

(1) Criterio de productividad para medir la efectividad del desempeño funcional de las Unidades de Planificación Sectorial.

trategia global de desarrollo del Gobierno.

Los tipos de recursos utilizados por las Unidades de Planificación Sectorial que son analizados para medir la contribución a su eficiencia funcional son los recursos financieros, los recursos físicos, los recursos humanos, los procedimientos técnicos y los recursos materiales y humanos.

Por último es importante destacar la siguiente observación. Teóricamente la eficiencia de las unidades de planificación debe ser vista y referida como un problema del sistema de planificación en su conjunto. En este capítulo se analiza dicha problemática para subconjuntos de éste último. Los resultados encontrados sin embargo, van a tipificar problemas que caracterizarán a todo el sistema. La generalización del análisis a otras unidades del sistema contribuirá, en un futuro, a evaluar la importancia de las restricciones de los recursos utilizados a nivel de las Unidades de Planificación Sectorial.

1. RECURSOS FINANCIEROS Y FISICOS

La información relevada sobre los medios financieros utilizados por la Unidad de Planificación Sectorial refleja dos aspectos: por un lado definen la importancia presupuestal de sus actividades dentro de la estructura a la cual pertenecen, y por otro lado, evalúan los recursos presupuestales recibidos del punto de vista del monto y de la oportunidad de su desembolso.

Los resultados obtenidos sobre la disponibilidad de fondos de las Unidades de Planificación Sectorial (Cuadro 25), parecería indicar una escasa importancia presupuestal para las actividades de planificación sectorial; sin embargo, si se introduce en el análisis, la evaluación de esa disponibilidad presupuestal (Cuadro 26) se encuentra que sólo un 30% de las Unidades de Planificación Sectorial con información encuen-

CUADRO 25 América Latina y el Caribe: Importancia presupuestal de la Unidad de Planificación Sectorial (UPS) dentro del organismo al cual pertenece. Año 1977 (en porcentaje)

País	%
Argentina	s.d.
Barbados	s.d.
Bolivia	s.d.
Brasil	2.5
Colombia	s.d.
Costa Rica	3.0
Chile	2.4
Ecuador	5.0
Guatemala	s.d.
Guyana	s.d.
Haiti	2.8
Honduras	4.3
Jamaica	s.d.
México	0.3
Nicaragua	s.d.
Panamá	4.5
Paraguay	1.4
Perú (a)	1.1
Perú (b)	1.0
República Dominicana	s.d.
El Salvador	1.0
Trinidad y Tobago	s.d.
Uruguay	0.5
Venezuela	0.01

(a) Oficina Sectorial de Planificación Agraria

(b) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

CUADRO 26 América Latina y el Caribe: Evaluación de la disponibilidad de los recursos presupuestales regulares de las Unidades de Planificación Sectorial según monto y oportunidad de desembolso

País	Monto ^(a)	Oportunidad ^(b)
Argentina	s.d.	s.d.
Barbados	s.d.	s.d.
Bolivia	3	2
Brasil	3	3
Colombia	s.d.	s.d.
Costa Rica	1	1
Chile	3	3
Ecuador	1	2
Guatemala	3	2
Guyana	1	2
Haiti	s.d.	s.d.
Honduras	3	1
Jamaica	1	1
México	3	2
Nicaragua	3	2
Panamá	3	2
Paraguay	2	2
Perú ^(c)	3	3
Perú ^(d)	2	3
República Dominicana	3	3
El Salvador	2	3
Trinidad y Tobago	1	3
Uruguay	1	1
Venezuela	3	3

(a) Código: 1= insuficiente 2= regularmente suficiente 3= suficiente

(b) Código: 1= inoportuna 2= aceptable 3= oportuna

(c) Oficina Sectorial de Planificación Agraria

(d) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

tran que su monto es insuficiente y sólo un 20% encuentra que su desembolso fuera inoportuno. Lo anterior estaría significando que las restricciones presupuestales no constituyen un problema actual. Esta conclusión debe ser relativizada a la luz de considerar la participación potencial deseada por las Unidades de Planificación Sectorial.

Con respecto a la disponibilidad de los recursos físicos de las Unidades de Planificación Sectorial (Cuadro 27) los resultados muestran que las categorías que se destacan por su condición de insuficiencia (50% del total de Unidades de Planificación Sectorial con información) son los equipos de procesamiento y el material de biblioteca. Esto tiene una significación importante debido a que ambas categorías son medios básicos que influyen en la calidad técnica de los productos de las Unidades de Planificación Sectorial. Por otra parte, la mejor valoración la tienen los equipos de reproducción e impresión que si bien son importantes no tienen la importancia estratégica de los primeros.

2. RECURSOS HUMANOS

2.1. Capacidad técnica

El análisis de la información presentada en este punto tiende a explicitar el tipo de especialidad y el nivel de preparación académica del personal técnico de las Unidades de Planificación Sectorial.

Con una representatividad del 90% de las unidades de planificación sectorial relevadas, los resultados muestran que de un total de 1.250 técnicos, aproximadamente el 60% se distribuyen en dos especialidades: agronomía y economía (Cuadro 28). Si se considera conjuntamente a las dos especialidades anteriores la de administración de empresas, el total se eleva a un 70%, lo que define una alta concentración profesional en tres disciplinas.

CUADRO 27 América Latina y el Caribe: Evaluación de la disponibilidad de recursos físicos de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) (en número de UPS) ^(a).

Recursos Físicos	Condición		
	Suficiente	Reg.Sufic.	Insuficiente
Espacio	7	7	7
Mobiliario y equipo de oficina	8	9	9
Vehículos	8	5	8
Equipo de procesamiento	8	2	11
Equipo de reproducción e impresión	11	4	6
Biblioteca	3	8	10

(a) Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

Argentina, Barbados y Colombia no presentan información.

CUADRO 28 América Latina y el Caribe: Personal técnico de las Unidades de Planificación Sectorial por especialidades ^(a) (en número de personas)

Especialidad	Cantidad	%
Administración de Empresas	125	10.0
Administración Pública	17	1.0
Agronomía ^(b)	392	31.0
Arquitectura	8	1.0
Ciencias Políticas	10	1.0
Computación Electrónica ^(b)	58	5.0
Economía ^(b)	363	29.0
Estadística	51	4.0
Ingeniería Civil	57	5.0
Sociología	39	3.0
Otros ^(b)	130	10.0
Total	1.250	100.0

(a) No presentan información: Argentina y Colombia;
Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

(b) La apertura de esta categoría es presentada en los cuadros por país

El Cuadro 29 presenta la misma información pero de acuerdo a su distribución por país. De dicha clasificación se extrae que sólo tres países reúnen aproximadamente el 50% del total del personal técnico relevado. Esto está significando una concentración del recurso humano técnico en pocos países. Así mismo, se observa que la importancia de las especialidades de agronomía y economía es generalizada para todos los países mientras que la importancia de la especialidad administración de empresas está determinada exclusivamente por el peso de un país.

Con respecto a la formación académica del personal técnico (Cuadro 30) se observa que aproximadamente el 60% del mismo es graduado en alguna de las once especialidades consideradas. El personal con algún tipo de entrenamiento de post-grado es de alrededor de un 20% del total, cuya forma predominante es en cursos especiales y los de magister. Es importante notar que un 15% del personal técnico es no graduado, lo que le da una alta significación en el total. Al igual que en los cuadros anteriores el peso más importante de graduados y de personal con cursos de post-grado por especialidad se distribuye básicamente entre agronomía y economía.

En el Cuadro 31 la información sobre formación académica es presentada a nivel de cada país. En él se observa que la importancia del personal con algún tipo de entrenamiento de post-grado, con excepción de cuatro países, es proporcionalmente poco relevante en el conjunto de países.

2.2. Evaluación de las necesidades de capacitación

El desarrollo del análisis de esta sección refleja dos aspectos claramente diferenciados; por un lado, la especificación de las especialidades más importantes para las cuales se requiere se oriente la capacitación del personal de las Unidades de Planificación Sectorial, así como las modalidades deseadas para la misma; y por otro lado, el tipo e

CUADRO 29 América Latina y el Caribe: Personal técnico de las Unidades de Planificación Sectorial según país y especialidad (en número de personas)

País	Especialidad										Total	
	Administración Pública	Administración Agronomía (a)	Arquitectura	Ciencias Políticas	Computación Electrónica (a)	Estadística	Ingeniería Civil	Sociología	Otros	(a)		
Argentina												6
Barbados												10
Bolivia		6									1	17
Brasil	85	48	1		25		21	4	13		71	373
Colombia												
Costa Rica	6	1	25				1	3	2		1	39
Chile		10	49	3	4		4	8	1		4	85
Ecuador	5	1	49	4			3	19	7		17	109
Guatemala		5						2				7
Guyana								5			5	11
Haiti			11									11
Honduras	6	2	13		17		1	35	1	3	2	80
Jamaica								20				21
México		60			6		10	30	5	5	5	146
Nicaragua	9	10			5		2	17	2	3	21	69
Panamá		1	11		1			20				34
Paraguay			9									10
Perú (c)			14					10		8	2	36
Perú (d)	1		34	2				10		7	1	56
República Dominicana	1	1	21				2	22		2		49
El Salvador	10		5					16				31
Trinidad y Tobago			4				3	5				12
Uruguay		1	12					2			3	18
Venezuela	2		6	2				18		2		30
Total	125	17	392	8	58	10	51	363	39	57	130	1.250

(a) La apertura de esta categoría es presentada en los cuadros por país (b) Sin datos (c) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (d) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

CUADRO 30 América Latina y el Caribe: Formación académica del personal de las Unidades de Planificación Sectorial por especialidades (a) (en número de personas)

Especialidad	Formación Académica						Total
	No graduados	Graduados	Cursos Es- peciales			Sub - Total	
			Magister	Post-Grado	Doctorado		
Administración de Empresas	16	99	3	5	8	123	
Administración Pública	2	10	5		5	17	
Agronomía (b)	40	200	74	64	3	381	
Arquitectura	1	2	4	1	5	8	
Ciencias Políticas	2	6				8	
Computación Electrónica (b)	24	26	6	2	8	56	
Economía (b)	39	214	55	31	4	343	
Estadística (b)	19	21	5	4	9	49	
Ingeniería Civil	3	37	11	4	2	57	
Sociología	9	28		1	1	39	
Otros (b)	32	95	2	1	3	130	
Total	187	738	165	113	10	1.213	

(a) Países que no presentan información: Argentina, Colombia, Guatemala y Venezuela; Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

(b) La apertura de esta categoría es presentada en los cuadros por país

CUADRO 31 América Latina y el Caribe: Formación académica del personal de las Unidades de Planificación Sectorial por país
(en número de personas)

País	No graduados	Graduados	Formación Académica					Total
			Cursos Es- peciales	Magister	Post-Grado		Sub-Total	
					Doctorado	Magister		
Argentina (a)								
Barbados	1	5						6
Bolivia	3	7		6	1		7	17
Brasil (a)	15	358 (b)	s.d.	s.d.	s.d.		s.d.	373
Colombia (a)								
Costa Rica	21	16		2			2	39
Chile		16	54	15			69	85
Ecuador	21	87			1		1	109
Guatemala (a)								
Guyana		6	1	4			5	11
Haiti		1	8	2			10	11
Honduras	35	16	21	7	1		29	80
Jamaica		13	4	3	1		8	21
México	45	87	7	7			14	146
Nicaragua	26	29		14			14	69
Panamá	1	18	12	3			15	34
Paraguay		3	5	2			7	10
Perú (c)	1	4	18	11	2		31	36
Perú (d)	1	15	14	25	1		40	56
República Dominicana	2	34	4	6	3		13	49
El Salvador	9	5	17				17	31
Trinidad y Tobago	2	9		1			1	12
Uruguay	4	9		5			5	18
Venezuela (a)								
Total	187	738	165	113	10		288	1.213

(a) Sin datos (b) Incluye el personal con post-grado (c) Oficina Sectorial de Planificación Agraria

(d) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

importancia de los programas de capacitación existentes en las Unidades de Planificación Sectorial. La comparación entre ambos aspectos determina la importancia de la demanda por actividades de capacitación por especialidad y según la modalidad deseada.

Respecto a las especialidades consideradas más importantes para la capacitación del personal técnico de las Unidades de Planificación Sectorial (Cuadro 32) se encuentra una mayor orientación hacia las áreas de planificación que en las de disciplinas generales. La casi totalidad de Unidades de Planificación Sectorial (sobre más de un 90% de unidades con información) presentan un interés predominante en capacitarse en las áreas de elaboración y evaluación de políticas y proyectos. En menor grado, pero igualmente importante, se hallan las especialidades vinculadas a la elaboración y evaluación de programas y presupuestos, y la referida a información para la planificación. En las disciplinas de tipo general, la importancia prioritaria se centra en las áreas de economía general y estadística.

Con respecto a las modalidades de capacitación deseadas (Cuadro 33) se observa que la doble categorización utilizada—capacitación interna y externa—presentan una frecuencia de importancia similar. Se destaca la modalidad de capacitación en servicios en las categorías de capacitación interna y de cursos especiales en las de capacitación externa. Estas conclusiones tienen gran relevancia en la medida que están indicando las formas específicas en las que debe orientarse la capacitación. De lo anterior se deduce que la capacitación en el desempeño funcional de las actividades corrientes de las Unidades de Planificación Sectorial es la forma más deseada, en contraste con la reducida importancia de las otras dos formas consideradas: seminarios y sobre todo, la asesoría externa. Respecto a la apertura sobre las formas más deseadas de capacitación externa se aprecia una clara predominancia por especializaciones de corto

CUADRO 32 América Latina y el Caribe: Especialidades consideradas más importantes para la capacitación del personal de las Unidades de Planificación Sectorial

País	General					En Planificación							
	Administración de Empresas	Administración Pública	Análisis de Sistemas	Economía General	Estadística	Sociología	Elaboración y Evaluación de: Políticas Proyectos Programas Presupuestos			Información para la Planificación	Otros		
Argentina	-	*	-	*	*	-	*	*	*	*	*	*	(b)
Barbados	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Bolivia	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Brasil	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Colombia	-	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Costa Rica	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Chile	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Ecuador	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	(c)
Guatemala	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Guyana	-	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Haití	-	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	(d)
Honduras	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Jamaica	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
México	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Nicaragua	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	(e)
Panamá	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Paraguay	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	(g)
Perú	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Perú	-	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
República Dominicana	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
El Salvador	-	*	-	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Trinidad y Tobago	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Uruguay	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Venezuela	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Total frecuencia	14	15	14	19	19	14	21	21	19	19	18	19	5

(a) Sin Datos (b) Planificación Agrícola (c) Economía Agrícola y Ecología (d) Planificación Ambiental y Mercadeo (e) Planificación Económica, Regional, Agrícola y Finanzas (f) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (g) Relaciones Humanas (h) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria, *: Especialidad importante -: Especialidad no importante

CUADRO 33 América Latina y el Caribe: Capacitación deseada por las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) según especialidad y modalidad (a) (en número de UPS)

Especialidad	Capacitación Interna		Capacitación Externa		Total frecuencia por especialidad
	Capacitación en servicios	Asesoría Externa	Cursos especiales	Magister Doctorado	
General:					
Administración de Empresas	6	7	1	4	21
Administración Pública	9	5	1	2	24
Análisis de Sistemas	4	4	5	6	27
Economía General	5	5	2	13	37
Estadística	7	7	2	11	39
Sociología	3	4	3	6	26
En Planificación:					
Elaboración y Evaluación de:					
Políticas	8	8	5	8	46
Proyectos	11	7	6	5	48
Programas	9	8	2	6	38
Presupuestos	13	8	2	10	37
Información para la Planificación	13	8	4	1	38
Otros	2	3	1	8	17
Total frecuencia por modalidad	90	74	34	73	16

(a) Países que no presentan información: Argentina y Colombia

plazo y de tipo específico ⁽¹⁾ que por una capacitación integral de mediano plazo (magister) y, sobre todo de largo plazo (doctorado).

De acuerdo a lo planteado al comienzo de la sección, el segundo aspecto que se presenta se refiere a la situación actual de los tipos de programas de especialización realizados en las Unidades de Planificación Sectorial, su frecuencia, así como su cobertura en cantidad de personal técnico capacitado. Respecto al tipo de programas de capacitación (Cuadro 34) se observa, en primer lugar, que poco más del 20% de las Unidades de Planificación Sectorial con información han realizado algún tipo de curso o actividad de adiestramiento y en su mayor parte son de carácter eventual. Se destacan los cursos de especialización y los cursillos y seminarios. El Cuadro 35 presenta la misma información pero distribuída por país. En él se observa una alta proporción de Unidades de Planificación Sectorial sin ningún tipo de programas de capacitación.

Por último el Cuadro 36 muestra que 212 personas de las Unidades de Planificación Sectorial fueron capacitadas durante 1977; de éstos, 163 fueron personal técnico. Si se considera que el mercado potencial de capacitación es de 1.250 técnicos (Cuadro 28) se observa que tan sólo un 13% del total recibió algún tipo de capacitación. Asimismo la información presentada muestra que los períodos de capacitación fueron muy cortos, casi el 50% de los capacitados fueron en períodos menores de un mes y un 85% en períodos menores de 6 meses.

La comparación entre los resultados presentados en esta sección muestran una conclusión importante. Existe una demanda insatisfecha de las Unidades de Planificación Sectorial por capacitación en especialidades de planificación que conforman el tipo de actividades previstas para ser implementados a través de PROPLAN. Este tipo de actividades, conjuntamente con las modalidades que se desean predominantemente, objetivarán

(1) La especificación de disciplinas se dedujo directamente del Cuadro 32, que son confirmadas en el Cuadro 33.

CUADRO 34 América Latina y el Caribe: Programas de capacitación en las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) (en número de UPS)

Programa	Regulares	Eventuales
Cursos de especialización	5	5
Cursillos y Seminarios	5	7
Adiestramiento informal	2	3

(a) Países que no presentan información: Argentina y Colombia

CUADRO 35 América Latina y el Caribe: Tipo y frecuencia de los programas de capacitación en las Unidades de Planificación Sectorial

País	Cursos de Especialización		Cursillos y Seminarios		Adiestramiento Informal	
	Regular	Eventual	Regular	Eventual	Regular	Eventual
Argentina (a)	-	-	-	-	*	*
Barbados	-	-	-	-	-	-
Bolivia (b)	*	-	-	-	*	-
Brasil	-	-	-	-	-	-
Colombia (a)	-	*	*	-	-	-
Costa Rica	-	-	-	*	-	-
Chile	-	*	-	*	-	-
Ecuador	-	-	-	-	-	-
Guatemala	*	-	-	-	-	-
Guyana	-	*	-	-	-	-
Haiti	*	-	*	-	-	-
Honduras	-	*	-	*	-	*
Jamaica (b)	-	-	-	-	-	-
México (b)	-	-	-	-	-	-
Nicaragua	-	-	*	*	-	-
Panamá	-	-	*	-	-	-
Paraguay (b)	-	-	-	-	-	-
Perú (a) (c)	-	-	-	-	-	-
Perú (b) (d)	-	-	-	-	-	-
República Dominicana	*	-	*	*	-	-
El Salvador (a)	-	-	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	-	*	-	*	-	-
Uruguay	*	-	-	-	-	*
Venezuela	-	-	-	*	-	-
Total	5	5	5	7	2	3

(a) Sin datos (b) No posee ningún tipo de programa de capacitación (c) Oficina Sectorial de Planificación Agraria

(d) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

CUADRO 36 América Latina y el Caribe: Personal capacitado en las Unidades de Planificación Sectorial durante el año 1977 (a)
(en número de personas)

Categorías	Período de Capacitación				Total
	Menos de 1 mes	1 a 3 meses	3 a 6 meses	Más de 6 meses	
Técnicos	63	57	12	31	163
Administrativos	13	17	1	--	31
Otros	15	3	--	--	18
Total	91	77	13	31	212

(a) Países que no presentan información: Argentina, Brasil, Colombia, Guatemala, Perú y Venezuela

la asistencia futura del IICA en dichos campos de acción.

3. PROCEDIMIENTOS TECNICOS

Los procedimientos técnicos utilizados por las unidades de planificación se fundamentan en las actividades que caracterizan su participación en el proceso de análisis de políticas.

Los procedimientos o técnicas son los elementos que se utilizan para racionalizar el proceso de análisis de políticas. En consecuencia, dichos procedimientos técnicos utilizados por el sistema de planificación deben ser capaces, en primer lugar, de captar, organizar y jerarquizar los objetivos del proceso de planificación; en segundo lugar, de seleccionar y utilizar adecuadamente los medios o instrumentos para implementar el marco de objetivos vigentes ⁽¹⁾ y, por último, diseñar, proponer, instrumentar la ejecución y controlar las políticas ⁽²⁾ en forma coherente con los objetivos vigentes que orientan sus funciones.

En el Cuadro 37 se presentan los resultados, con una representatividad del 90% de las Unidades de Planificación Sectorial relevadas, sobre las técnicas utilizadas por ellas para transformar sus objetivos funcionales en metas sectoriales. Detrás de la utilización del término de metas sectoriales se entiende al conjunto de políticas que constituyen el cuerpo de alternativas de decisiones planteadas por las Unidades de Planificación Sectorial para la implementación de la estrategia vigente

-
- (1) En este marco se está asumiendo la existencia de un conjunto coherente de objetivos y de medios para lograrlos.
 - (2) Incluye los distintos niveles de toma de decisiones: el nivel de la política agraria, de las políticas, de las medidas de política o de simples acciones específicas.

CUADRO 37 América Latina y el Caribe: Procedimientos o técnicas utilizadas por las Unidades de Planificación Sectorial en la transformación de sus objetivos funcionales en metas sectoriales

País	Procedimientos o Técnicas				
	Programación	Presupuestación	Análisis Económico	Análisis Matemático Estadíst. o Econométrico	Informales
Argentina (a)					
Barbados	-	*	*	*	-
Bolivia	*	-	*	-	-
Brasil	*	-	-	-	-
Colombia (a)					
Costa Rica	-	-	*	-	*
Chile	-	*	*	-	*
Ecuador	*	*	-	-	-
Guatemala	*	*	-	-	-
Guyana	*	-	-	-	-
Haiti (a)					
Honduras	*	-	-	*	-
Jamaica	*	-	-	-	-
México	-	-	*	-	-
Nicaragua	-	-	*	*	*
Panamá	-	-	-	*	-
Paraguay	-	*	-	-	-
Perú (b)	-	*	-	-	-
Perú (c)	-	*	*	-	-
República Dominicana	*	*	-	-	*
El Salvador	*	-	-	-	-
Trinidad y Tobago	*	-	-	-	-
Uruguay	-	-	-	*	-
Venezuela	*	-	*	-	-
Total	11	8	8	5	4

(a) Sin datos (b) Oficina Sectorial de Planificación Agraria

(c) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

en cada uno de los países ⁽¹⁾. Dichos productos pueden tomar variadas formas pero en su conjunto debe reflejar una consistencia interna entre los diferentes niveles de las políticas ⁽²⁾ y, por otro lado, deben ser complejivas en la medida de reflejar integralmente las áreas de políticas agrarias.

El análisis muestra que tan sólo aproximadamente un 50% de las Unidades de Planificación Sectorial con información utilizan procedimientos de programación y un 40% técnicas de presupuestación. Esto indica una debilidad manifiesta en las Unidades de Planificación Sectorial que puede afectar su capacidad técnica en las actividades de generación de alternativas de políticas. Adicionalmente, estos resultados cualifican y confirman las conclusiones expresadas en la sección anterior sobre la prioridad en cuanto a la modalidad de capacitación en servicios (Cuadro 33) y a las áreas de planificación como las predominantes para programas de capacitación.

La situación empeora si se considera a las técnicas de tipo más primario y básicas tales como el análisis económico, matemático, estadístico, etc. En su conjunto confirmaría lo expresado en el párrafo anterior, ampliando aun más el ámbito de discrepancia encontrada sobre la utilización de técnicas o procedimientos propios de las unidades de planificación.

Con relación a los mecanismos internos de relación entre los técnicos para la obtención de sus productos (Cuadro 38) se destacan con mayor frecuencia los grupos de trabajo y la programación conjunta. Dichos mecanismos son los que normalmente se esperaban fueran los utilizados

-
- (1) La estrategia sectorial es completada si se considera al conjunto de alternativas que son generadas por la totalidad de las unidades del Sistema de Planificación Agrario que actúan en las diferentes áreas de políticas.
 - (2) Se refiere a los niveles: espacial (nacional-multisectorial, nacional-sectorial, regional-multisectorial, regional-sectorial), temporal (largo, mediano y corto plazo) y analítico (estructural o de desarrollo y coyuntural o de estabilización).

CUADRO 38. América Latina y el Caribe: Mecanismos de relación inter - nos utilizados por las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) en la obtención de sus productos (en número de UPS) (a)

Mecanismos de Relación	Frecuencia
Tareas individuales	5
Programación conjunta	12
Grupos de trabajo	18
Participación en directorios y consejos	4
Intercambio de documentos	2
Relaciones eventuales	8
UPS con información	21

(a) Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial. Los países que no presentan datos son: Argentina, Colombia y Cuyana

por las Unidades de Planificación Sectorial dada la naturaleza esencialmente multidisciplinaria y compleja de las actividades de planificación. Esto se explica, sobre todo, cuando se tiene en cuenta los resultados mostrados en los Cuadros 28 y 29 sobre las especialidades de los técnicos que integran las Unidades Sectoriales de Planificación.

4. RECURSOS EXTERNOS

En esta sección se presentan los resultados referidos a dos aspectos básicos: por un lado se presenta a las instituciones internacionales que dan algún tipo de asistencia a los países relevados y, por otro lado se trata de sistematizar las formas de asistencia que dichos organismos tienen con las Unidades de Planificación Sectorial.

Se observa una diversificación de las instituciones internacionales que proveen asistencia técnica a las Unidades de Planificación Sectorial (Cuadro 39). Sin embargo, las que predominan de acuerdo a un orden de importancia dado por la cantidad de países que cubren son: el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), la Agencia Internacional para el Desarrollo (US/AID), la Organización para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

A nivel de país se observa que las Unidades de Planificación Sectorial en general presentan relaciones de algún tipo con los organismos internacionales, con una frecuencia variable alrededor de una media de cuatro instituciones por país con información.

En relación con las formas que adquieren las relaciones de asistencia técnica de las Unidades de Planificación Sectorial con los organismos internacionales, se tipificaron las respuestas dentro de cuatro categorías que en la práctica pueden verse como complementarias y sin límites nítidos: asesoría técnica (incluye básicamente la participación de personal técnico externo en el desempeño de las funciones de las Uni

CUADRO 39 América Latina y el Caribe: Relación de las Unidades de Planificación Sectorial con organismos internacionales (a)

País	Instituciones Internacionales				Organización para la Agricultura y el Desarrollo Alimentación (US-AID) (FAO)	Inter Otros
	Banco Interamericano de Desarrollo (IDB)	Comunidad Económica de América Latina (CEAL)	Organización de Estados Americanos (OEA)	Pacto Andino		
Argentina (b)						
Barbados				1		
Bolivia	1				1	
Brasil		1				1
Colombia (b)						
Costa Rica			1		3	
Chile	1		1			
Ecuador			1		1	1
Guatemala	2	2			1	1, 2, 3
Guyana			1			1
Haiti			1			1
Honduras	1		1			2
Jamaica			1			1
México (b)		3				1
Nicaragua				1		
Panamá	1		1			1
Paraguay	1	1	1, 3		1, 3	1, 3
Perú (c)			4		4	4
Perú (d)			4	4	4	4
República Dominicana	2		1		1	2
El Salvador			1			
Trinidad y Tobago			1		1	1
Uruguay	1	1	1, 3			1
Venezuela				1		
Total Asesoría Técnica (# de países)	6	1	15	3	1	8
Total Asistencia Financiera (# de países)	2	1	0	0	0	2
Total Capacitación (# de países)	0	0	3	0	0	1

(a) Código del tipo de relación: 1= asesoría técnica 2= asistencia financiera 3= capacitación 4= coordinación
(b) Sin datos (c) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (d) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

dades de Planificación Sectorial, el apoyo al personal nacional, etc.) asistencia financiera, capacitación y coordinación de la asistencia externa. De los resultados se extrae que la forma de asesoría técnica es la más predominante y que, en general, es realizada por la totalidad de los organismos internacionales. Se debe notar la categoría de coordinación de la asistencia externa que sólo aparece en el caso de un país.

Con respecto a la asistencia financiera y a la capacitación, además de no ser una forma predominante que adquiere la asistencia externa, está concentrado en muy pocos organismos. En asistencia financiera se menciona BID, US-AID y BIRF; y en capacitación aparecen IICA, FAO, Banco Mundial y US-AID.

Estos resultados adquieren relevancia si son comparados a los obtenidos en el Cuadro 33 (asistencia en capacitación deseada por las Unidades de Planificación Sectorial, ya que se nota que la asesoría externa no era la forma deseada para la capacitación. Paralelamente, las conclusiones de esta sección expresan que las actividades de capacitación no son las formas frecuentes de asistencia externa sino las de asesoría técnica directa. Por lo tanto, de la compatibilización de ambos resultados se extrae como consecuencia que la ampliación de las actividades de capacitación puede ser una actividad sentida para ser impulsada a nivel de las Unidades de Planificación Sectorial. La relevancia de la capacitación va a depender de la forma que se le de en su implementación; en este sentido debe notarse que se requiere fortalecer la capacitación en servicio del personal técnico de las Unidades de Planificación Sectorial en el desempeño de sus labores de planificación.

Finalmente la asesoría externa es presentada por las Unidades de Planificación Sectorial como una necesidad menor para sus actividades normales en el proceso de análisis de políticas. Lo anterior indicaría una tendencia de las Unidades de Planificación Sectorial para que los organismos internacionales conduzcan su asistencia más en la gestión que en la asesoría indicativa. Esto podría estar estableciendo nuevas

bases de reorientación de las formas de asistencia externa, en el sentido de que las necesidades pudieran ser ahora de una mayor internalización de la asistencia en las actividades de las Unidades de Planificación Sectorial y, paralelamente aumentar el grado de contacto y de compromiso de las instituciones internacionales en el apoyo técnico dentro del sistema de planificación.

Capítulo Séptimo

ASPECTOS RELEVANTES DE UNA ESTRATEGIA DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL PARA INFLUIR EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

En este capítulo se presentan los aspectos relevantes que sistematizan la problemática de las Unidades de Planificación Sectorial para el desempeño eficiente de su tarea de asesoramiento continuo al Sistema Político-Administrativo Agrario en el proceso de toma de decisiones que éste último genera ⁽¹⁾. En este sentido se analizan, en primer lugar, los aspectos básicos que integran la estrategia que las Unidades de Planificación Sectorial consideran necesaria para poder influir en el proceso de toma de decisiones, y en segundo lugar, se relaciona el resultado de ese análisis con las conclusiones a las que se llegaron en capítulos anteriores.

Previamente al análisis de la información empírica de este capítulo es conveniente explicitar el significado de la estrategia de las unidades del sistema de planificación y de la eficiencia que conlleva el cumplimiento de las actividades que supone aquella.

Como se desprende del "Marco Conceptual" ⁽²⁾ que guía las acciones de PROPLAN, el Proceso de Planificación Agrario se conceptualiza como un proceso continuo de producción de políticas de distinto grado de concreción ⁽³⁾ que permite cambiar una situación actual del ámbito económico-

-
- (1) Las conclusiones de este capítulo seguramente tendrán relevancia como inferencias que se puedan generalizar al resto de las unidades del Sistema de Planificación Agrario.
 - (2) "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" PROPLAN-IICA-1978.
 - (3) El grado de concreción se refiere a los dos grandes instancias de las políticas: al de establecimiento de los lineamientos generales de la misma (lineamientos de política) y al que operativiza la estrategia de cambio (medidas de política).

social en una deseada. Esta situación deseada constituye la imagen-objeto normativa del Sistema Político-Administrativo Agrario que es quien dirige dicho proceso de cambio. Esta orientación del Gobierno tiene una vigencia histórica determinada en la medida que se desarrolla en un medio ubicado en el tiempo y que refleja en cada momento la problemática de un proceso económico-social específico. El proceso de planificación como expresión coherente de ese modelo de desarrollo adquiere las características del mismo, y la estrategia en él explicitado está condicionada por dicho proceso político.

De acuerdo a lo anterior, a nivel de los agentes del Sistema de Planificación Agrario, se debe partir por la captación, interpretación e internalización de la posición doctrinaria del Sistema Político-Administrativo Agrario y de las características de la problemática económico-social, para luego organizar sus actividades a efectos de generar las alternativas de políticas que sirvan de base para el asesoramiento al sistema político-administrativo para la toma de decisiones. La mayor o menor adecuación de estos productos definidos por las unidades de planificación determinan su mayor o menor eficiencia en el proceso de análisis de políticas, y por lo tanto, de su tarea de apoyo a las decisiones que debe tomar el sistema político.

Una adecuada capacidad técnica y una buena organización de las Unidades de Planificación Sectorial en el desempeño de las actividades de formulación, especificación, ajustes y reformulaciones de políticas y medidas de política, así como las relaciones que ello implica con el sistema político-administrativo, el ámbito económico-social y el resto de elementos del sistema de planificación son los aspectos que integran normalmente la estrategia de las Unidades de Planificación Sectorial para un eficiente asesoramiento al Sistema Político-Administrativo Agrario en su proceso de toma de decisiones.

Los aspectos señalados fueron objeto de relevamiento empírico a nivel de las Unidades de Planificación Sectorial en cada país. En ellas

se recabaron las prioridades que asignan a los diferentes aspectos, como un indicador de la relevancia diferencial de los mismos en la problemática del funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial, a los efectos de ser considerados en una estrategia de las Unidades de Planificación Sectorial para influir en la toma de decisiones (Cuadro 40).

Con una representatividad del 90% de las Unidades de Planificación Sectorial encuestadas, la información sistematizada muestra tres aspectos relevantes para especificar las debilidades en el cumplimiento de su tarea de asesoramiento permanente al sistema político-administrativo en la toma de decisiones. En primer lugar, se refleja una clara necesidad de mejorar el conjunto de relaciones que las Unidades de Planificación Sectorial mantienen con el Sistema Político-Administrativo en un doble sentido: i) ampliando las actividades de instrumentación de la ejecución de políticas y medidas de políticas de las Unidades de Planificación Sectorial, a través de mejorar las relaciones con los centros de decisión, y sobre todo, con la de ejecución del sistema político-administrativo (tercera y quinta columna); y, ii) contando con un mayor apoyo político (cuarta columna del cuadro 40). En segundo lugar, los resultados dan relevancia al fortalecimiento del Sistema de Planificación Agrario (sexta columna del cuadro 40) confirmando las conclusiones que se desprendían del Capítulo Quinto. Por último destaca la importancia de ampliar la capacidad técnica de las Unidades de Planificación Sectorial en el proceso de análisis de políticas (octava columna del Cuadro 40). Este aspecto fue constatado asimismo en los principales resultados presentados en el Capítulo Sexto.

Se aprecia que dieciséis de las veintiuna Unidades de Planificación Sectorial con información identifican esas tres áreas estratégicas como las prioritarias y objeto de mejoramiento futuro. En general, se encuentra una correspondencia entre estas respuestas y las conclusiones de los capítulos anteriores.

Sin embargo, una importante contradicción parece surgir del estudio,

CUADRO 40 América Latina y el Caribe: Aspectos relevantes de una estrategia de Planificación Sectorial para influir en el proceso de toma de decisiones (en prioridad por país)

País	Aspectos Estratégicos							
	Mejorar actividades de formula ción	Mejorar actividades de control de decisión	Adecuar el asesoramiento a los centros de decisión del Sistema Político-Administrativo	Contar con un mayor apoyo del Sistema Político-Administrativo	Mejorar coordinación con los centros de Planificación Agrario	Fortalecer el Sistema de Planificación Agrario	Aumentar participación de los grupos técnicos	Ampliar la capacidad tecnológica del personal económico-social
Argentina (a)								
Barbados	1							2
Bolivia		2		3		1		
Brasil						1		
Colombia (a)								
Costa Rica					2			1
Chile			1					
Ecuador							1	
Guatemala				3				1
Guyana				1				
Haiti					2			1
Honduras								1
Jamaica (a)								1
México					2			
Nicaragua					1			
Panamá					1			
Paraguay								2
Perú (b)						1		
Perú (c)						1		
República Dominicana	1	3		2				1
El Salvador					1			
Trinidad y Tobago							1	
Uruguay			1		3		2	
Venezuela						1		
Total Primer Orden	2	0	2	1	3	5	3	5
Total Segundo Orden	0	1	0	1	3	0	1	0
Total Frecuencia	2	2	2	4	7	5	4	5

(a) Sin datos (b) Oficina Sectorial de Planificación Agraria (c) Oficina Sectorial de Planificación Alimentaria

la cual tiene importancia directa en las conclusiones obtenidas. En el análisis del Capítulo Tercero se extraía que las formas de participación de las Unidades de Planificación Sectorial vinculadas a las actividades de instrumentación de la ejecución de políticas eran las consideradas menos relevantes tanto actualmente como en la situación deseada. De los resultados del presente capítulo, tres de los aspectos considerados objeto de mejoramiento estratégico (tercera, quinta y sexta columna del Cuadro 40) están directamente relacionadas a las actividades de instrumentación de la ejecución de políticas (asesoramiento a los centros de decisión, coordinación con los centros de ejecución y apoyo al sistema de planificación). La compatibilización de ambas conclusiones indicaría, por un lado, una dificultad manifiesta de las Unidades de Planificación Sectorial en definir y especificar su rol en este tipo de actividades (instrumentación de la ejecución) ⁽¹⁾ del proceso de planificación, y en detectar la importancia de la misma en el proceso de toma de decisiones. Por otro lado, se confirma la existencia de una disociación importante con el sistema político-administrativo, principalmente a nivel de sus centros ejecutores (Cuadro 40).

El análisis anterior se confirma y se sintetiza con los resultados que se extraen del Cuadro 41. En éste se presentan las características que las Unidades de Planificación Sectorial destacan como esenciales para influir en la toma de decisiones de políticas. Se observa que la característica prioritaria seleccionada mayoritariamente es la de poseer una adecuada relación con el sistema político-administrativo sobre todo en la futura estrategia que desean adoptar. Este atributo, conjuntamente con el de poseer una adecuada capacidad técnica, completa lo que se puede expresar como una síntesis priorizada de la problemática actual de las Unidades de Planificación Sectorial y que desean recoger en una estrategia para maximizar su eficiencia en el proceso de planificación.

(1) En el "Marco conceptual del proceso de planificación agrario en América Latina y el Caribe..." PROPLAN-IICA. 1978 se explicita el contenido de esta etapa del proceso de planificación.

CUADRO 41 América Latina y el Caribe: Características prioritarias actuales y deseadas de las Unidades de Planificación Sectorial (UPS) para influir en la toma de decisiones de política agraria. (en número de UPS) (a)

Características	Actuales	Deseadas
Adecuada relación con el Sistema Político-Administrativo	7	9
Adecuada vinculación al Ambito Económico-Social	1	1
Integración al Sistema de Planificación	3	1
Facultades establecidas legal - mente	3	2
Adecuada estructura interna	1	-
Adecuada capacidad técnica	2	3
Adecuados recursos económicos	1	1

(a) Países que no presentan información: Argentina, Colombia, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay y Venezuela; Perú presenta dos Unidades de Planificación Sectorial

A N E X O S

ANEXO A: UNIDADES DE PLANIFICACION SELECCIONADAS PARA EL ESTUDIO GENERAL DE LOS SISTEMAS DE PLANIFICACION AGRARIOS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(País): Unidades de Planificación seleccionadas para el Estudio General de los Sistemas de Planificación Agrarios en América Latina y el Caribe

Unidad de Planificación	Nombre	Organismo a que pertenece
Nacional Sectorial Agraria Investigación Agrícola Extensión Agrícola Comercialización Reforma Agraria y Colonización Crédito		

ANEXO B: ORGANIZACION DE INFORMES SOBRE "ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIO EN (PAIS): Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario"

INDICE

- I. INTRODUCCION
- II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS
- III. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO
- IV. NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL CON EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO AGRARIO
- V. IMPORTANCIA ASIGNADA POR LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL A LOS ELEMENTOS DEL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL
- VI. NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL CON EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO
- VII. ESTRUCTURA Y EVALUACION DE LOS RECURSOS UTILIZADOS POR LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL
- VIII. ASPECTOS RELEVANTES DE UNA ESTRATEGIA DE LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL PARA INFLUIR EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

B-2

I. INTRODUCCION

II. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS

III. ASPECTOS GENERALES DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIO

CUADRO 1. (País): Identificación del Sistema de Planificación Agrario

Nombre	Organismos que lo componen	Institución Coordinadora

CUADRO 2. (País): Características que definen el liderazgo de la Unidad de Planificación Sectorial (según prioridad)

Características	Prioridad
Influencia política	
Capacidad administrativa	
Capacidad técnica	
Capacidad de negociación	
Otros	

CUADRO 3. (País): Unidades de Planificación relevantes en el análisis de políticas del sector agrario

CUADRO 4. (País): Participación actual y deseada de las distintas Unidades de Planificación en la generación de los productos de la planificación (a)

Productos	Unidad de Planificación													
	Nacional		Sectorial		Investigación Agrícola		Extensión Agrícola		Comercialización		Reforma Agraria y Colonización		Crédito	
	A	D (c)	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D	A	D
<u>Tangibles:</u>														
Planes de largo plazo														
Planes de mediano plazo														
Programas anuales														
Proyectos														
Presupuestos														
Estudios especiales														
Informes de evaluación														
Informes coyunturales														
Otros														
<u>Intangibles:</u>														
Asesoría directa (apoyo técnico)														
Coordinación (apoyo administrativo)														
Participación en directorios														
Consejos y comités especiales														
Otros														

(a) Código: - = no participa * = participa
 (b) A: Participación actual
 (c) D: Participación deseada

CUADRO 8. (País): Formas de participación actual y deseada de la Unidad de Planificación Nacional en la generación de alternativas de políticas

	Tangibles		Intangibles	
	Formulación de Documentos-Plan.		Asesoría y Coordinación	
	Actual	Deseada	Actual	Deseada
Areas de Política Agraria				Directorios y Consejos
Reforma Agraria y Colonización				
Recursos productivos y naturales				
Investigación agrícola				
Extensión agrícola				
Desarrollo Rural				
Comercialización				
Precios				
Crédito				
Subsidios e incentivos				
Salarios				
Tributación				
Otros				

-= no participa += participa

CUADRO 9. (País): Formas de participación actual y deseada de la Unidad de Planificación Sectorial en la generación de alternativas de políticas

	Tangibles		Intangibles	
	Formulación de Documentos-Plan.		Asesoría	Coordinación
	Actual	Deseada	Actual	Deseada
Reforma Agraria y Colonización				
Recursos productivos y naturales				
Investigación agrícola				
Extensión agrícola				
Desarrollo Rural				
Comercialización				
Precios				
Crédito				
Subsidios e incentivos				
Salarios				
Tributación				
Otros				

-- no participa *=- participa

CUADRO 10. (País): Grado de relación actual y deseada de la Unidad de Planificación Sectorial (UPS) con los elementos del Sistema Político-Administrativo

Elementos del Sistema Político-Administrativo	Grado de Relación con UPS	
	Actual (a)	Deseada (a)
Presidencia		
Poder Legislativo		
Ministros/Viceministros		
Directores Generales/Directores		
Otros		

(a) Código: 1= Ninguna 2= Poco 3= Regular 4= Mucho

V. IMPORTANCIA ASIGNADA POR LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL
A LOS ELEMENTOS DEL AMBITO ECONOMICO-SOCIAL

CUADRO 11. (País): Importancia que otorga la Unidad de Planificación Sectorial a los elementos del Ambito Económico-Social en la generación de sus productos

Elementos del Ambito Económico-Social	Grado de (a) Importancia
Consumidores	
Productores agropecuarios grandes	
Productores agropecuarios pequeños	
Productores de insumos	
Trabajadores agropecuarios	
Profesionales del agro	
Comerciantes	
Otros	

(a) Código: 1= nada 2= regular 3= mucha

CUADRO 12. (País): Grupos económicos a los que se orientan prioritariamente los productos de la planificación del sector y de la Unidad de Planificación Sectorial (UPS)

Grupos	Productos del Sector Público Agrario (prioridad)	Productos de la UPS (prioridad)
Productores agropecuarios grandes		
Productores agropecuarios medianos		
Productores agropecuarios pequeños		
Productores de subsistencia		
Trabajadores agropecuarios		

CUADRO 13. (País): Grado de relación actual y deseado de la Unidad de Planificación Sectorial (UPS) con organizaciones del Ambito Económico-Social

Organizaciones del Ambito Económico-Social	Grado de Relación con UPS	
	Actual ^(a)	Deseado ^(a)
Organizaciones de Productores Agropecuarios		
Organizaciones de Productores Industriales		
Organizaciones de Comerciantes		
Otros		

(a) Código: 1= Ninguna 2= Poco 3= Regular 4= Mucho

CUADRO 14. (País): Apreciación de la Unidad de Planificación Sectorial sobre la aprobación de los productos por parte de elementos del Ambito Económico-Social

Elementos del Ambito Económico-Social	Grado de Aprobación ^(a)
Consumidores	
Productores agropecuarios grandes	
Productores agropecuarios pequeños	
Productores de insumos	
Trabajadores agropecuarios	
Profesionales del agro	
Comerciantes	
Otros	

(a) Código: 1= ninguna 2= regular 3= mucha

IV. NATURALEZA DE LAS RELACIONES DE LA UNIDAD DE PLANIFICACION
SECTORIAL CON EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO AGRARIO

CUADRO 15. (País): Apoyo técnico que recibe y requiere la Unidad de Planificación Sectorial (UPS) del resto de las unidades del sistema de planificación

Unidad de Planificación	Apoyo Técnico a la UPS	
	Recibido (a)	Requerido (a)
Nacional		
Investigación Agrícola		
Extensión Agrícola		
Comercialización		
Reforma Agraria y Colonización		
Crédito		
Servicios Agrícolas		

(a) Código: 1= Ninguna 2= Poco 3= Regular 4= Mucho

CUADRO 16. (País): Apoyo técnico que ofrece y se requiere de la Unidad de Planificación Sectorial (UPS) por el resto de las unidades del sistema de planificación

Unidad de Planificación	Apoyo Técnico de la UPS	
	Ofrecido (a)	Requerido (a)
Nacional		
Investigación Agrícola		
Extensión Agrícola		
Comercialización		
Reforma Agraria y Colonización		
Crédito		
Servicios Agrícolas		

(a) Código: 1= Ninguna 2= Poco 3= Regular 4= Mucho

CUADRO 17. (País): Mecanismos de relación externos utilizados por la Unidad de Planificación Sectorial en la obtención de sus productos

Mecanismos de Relación	Uso (a)
Tareas Individuales	
Programación Conjunta	
Grupos de Trabajo	
Participación en Directorios y Consejos	
Intercambio de Documentos	
Relaciones Eventuales	

(a) *= utiliza -= no utiliza

CUADRO 31. (País): Movilidad del personal de la Unidad de Planificación Sectorial durante el año 1977 (en número de personas)

Categorías	Ingresos	Egresos
Técnicos		
Administrativos		
Otros		
Total		

CUADRO 32. (País): Atributos que definen la vinculación laboral del personal técnico a la Unidad de Planificación Sectorial (según prioridad)

Atributo	Prioridad
Prestigio	
Posibilidades de ascenso	
Ganar experiencia	
Mejores condiciones económicas	
Mejores oportunidades profesionales	
No había otra alternativa	
Mística de la oficina	
Amistad con el jefe	
Razones políticas	

VIII. ASPECTOS RELEVANTES DE UNA ESTRATEGIA DE LA UNIDAD DE PLANIFICACION SECTORIAL PARA INFLUIR EN EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

CUADRO 33. (País): Aspectos relevantes de una estrategia de planificación de la Unidad de Planificación Sectorial (según prioridad)

Aspectos Estratégicos	Prioridad
Ampliar actividades de Formulación	
Ampliar actividades de Control	
Adecuar el asesoramiento a los centros de decisión del Sistema Político-Administrativo	
Contar con un mayor apoyo del Sistema Político-Administrativo	
Mejorar la coordinación con los centros ejecutores del Sistema Político-Administrativo	
Fortalecer el Sistema de Planificación Agrario	
Aumentar participación de los grupos del Ambito Económico-Social en el proceso de planificación	
Ampliar capacidad técnica	
Conocimiento de la problemática económico-social	

CUADRO 34. (País): Características actuales y deseadas por la Unidad de Planificación Sectorial para influir en la toma de decisiones de política agraria

Características	Actuales (prioridad)	Deseadas (prioridad)
Adecuada relación con el Sistema Político Administrativo		
Adecuada vinculación al Ambito Económico-Social		
Integración al Sistema de Planificación		
Facultades establecidas legalmente		
Adecuada estructura interna		
Adecuada capacidad técnica		
Adecuados recursos económicos		

CUADRO 35. (País): Causas que reducen la participación de la Unidad de Planificación Sectorial en la toma de decisión de Política Agraria (según prioridad)

Causas	Prioridad
Falta de apoyo del Sistema Político-Administrativo	
Escasa vinculación con los agentes del Ambito Económico-Social	
Falta de conocimiento de la problemática económico-social	
Debilidades del Sistema de Planificación	
Falta de capacidad técnica	
Remuneraciones inadecuadas al personal técnico	

ANEXO C: UNIDADES DE PLANIFICACION RELEVANTES EN EL ANALISIS DE POLITICAS DEL SECTOR AGRARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE

(País): Unidades de Planificación relevantes en el análisis de
políticas del Sector Agrario

ANEXO D: PARTICIPACION DE LOS AGENTES CONSIDERADOS RELEVANTES EN EL
PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIO PARA EL ANALISIS Y LA TO-
MA DE DECISIONES SOBRE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CA
RIBE

(País): Participación de los agentes considerados relevantes en el proceso de Planificación Agrario para el análisis y la toma de decisión de la política de . . .

Actividades del Proceso de Planificación	Sistema de Planificación (a) (análisis de la política)	Sistema Político-Administrativo (b) (toma de decisión sobre la política)
<u>Formulación</u> Captación de la problemática Económico-Social Establecimiento del marco orientador de la planificación Elaboración de la política		
<u>Instrumentación de la Ejecución</u> Especificación de la política (medidas de política) Asesoría, apoyo y coordinación en la ejecución		
<u>Control</u> Información y seguimiento de las medidas de política implementadas Evaluación de las medidas de política implementadas Ajustes y/o reformulaciones de las medidas de política implementadas		

(a) Unidades de Planificación relevantes que participan en el análisis de la política

(b) Elementos del Sistema Político-Administrativo en donde prioritariamente se toma la decisión de la política



IICA CH