PN-AAN-352
ISN-30164

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

Conceptual framework of the Agricultural Planning Process in Latin America and the Caribbean

MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE:

Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario

An Integrated Vision of the Process of Policy Analysis and Decision-Making in the Agricultural Sector

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS (IICA)

San José, Costa Rica, 1978

I N D I C E

	Pág.
PRESENTACION	ii
INTRODUCCION	1
I. PROCESO DE PLANIFICACION	3
II. ELEMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION	13
1. Sistema de planificación: Proceso de análisis de políticas	13
2. Sistema político-administrativo: Proceso de toma de decisiones	16
III. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION	21
1. Etapa de formulación del proceso de planificación	21
2. Etapa de instrumentación de la ejecución del proceso de planificación	28
3. Etapa de control del proceso de planificación	33
REFERENCIAS	39

Anexo A: Naturaleza de los conceptos Sistema y Proceso

PRESENTACION

Este documento es una versión ampliada y corregida de documentos que se han generado desde comienzos del Proyecto de Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe, PROPLAN, del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, IICA (referencias 3, 6, 7, 8 y 10). En él se reflejan los resultados de discusiones con profesionales del IICA, de las oficinas de planificación de varios países miembros del IICA y de las universidades de los Estados de Iowa (ISU) y de Michigan (MSU) de los Estados Unidos de Norte América que colaboraron con PROPLAN.

P. Lizardo de las Casas Moya y Eduardo Cobas Carrato son los autores de este documento. Sin embargo, si bien es cierto que éste en sus formas más recientes corresponde a tareas desarrolladas por PROPLAN, muchas de sus ideas tuvieron su fuente original en trabajos anteriores (referencias 5, 14 y 15).

Es necesario destacar la colaboración de Jaime Paredes Castillo, Director General de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria del Perú, que ha sido, por su contribución directa a este documento, un valioso aporte intelectual al mismo.

Por último, debe señalarse el permanente impulso con que contó este trabajo de parte de José S. Silos Alvarado, el cual, primero como coordinador del PROPLAN y luego como Sub-director General Adjunto de Planificación del IICA, trató de que a través de este documento se expresara lo que ha sido la orientación conceptual y los objetivos del PROPLAN, y así mismo, que sirviera de base para las tareas de cooperación técnica del IICA en materia de planificación.

INTRODUCCION

De una manera general se puede decir que las experiencias sobre planificación en América Latina y el Caribe no datan de mucho tiempo atrás. Durante los últimos años, las discusiones se han referido al examen de lo que algunos han llamado la "crisis de la planificación".

Son variadas las oponiones que han hecho referencia a esta "crisis". Entre ellas se destacan algunas que afirman que la planificación está asociada a determinadas formas políticas y no es aplicable en sistemas distintos. Otras ven a la planificación como un ejercicio académico y tecnocrático que la ubica alejada de la realidad que tiende a afectar. En este último caso se ha identificado a la planificación como una tarea formal de elaboración de planes.

En general, todas las opiniones reflejan diferentes visiones sobre la importancia y el rol de la planificación en los procesos de desarrollo económico y social de los países. La característica común a todas ellas es la observada disociación entre la forma como generan sus productos los planificadores y como realmente se da el proceso de análisis y toma de decisiones de las políticas que adoptan los gobiernos.

Sin desconocer los vaivenes y deficiencias que ha tenido el funcionamiento de los organismos de planificación de los países de América Latina y el Caribe, se piensa que las opiniones opuestas a la utilización de la planificación se basan en razones más aparentes que reales.

Este documento explicita las actividades de análisis y toma de decisión de políticas, define a los elementos que participan en dichas actividades así como las relaciones que deben darse entre ellos para racionalizar la acción del Gobierno en su interés de acelerar el desarrollo. De esta forma se da contenido al proceso de planificación, al cual se le define como integrador de dos procesos esenciales, el de análisis de políticas a cargo de los técnicos planificadores y el de toma de decisiones a cargo de políticos.

La conceptualización que plantea este documento permite mostrar que la planificación es adaptable a cualquier sistema político y que su eficiencia está basada, en última instancia, en la coherencia entre las alternativas de políticas propuestas por los técnicos planificadores y la posición doctrinaria de los gobiernos, así como por la coherencia de dichas propuestas con la problemática económico-social. Esto no le quita importancia a la coherencia interna de los sistemas que conjuntamente generan el proceso de planificación (Sistema Político-Administrativo y Sistema de Planificación),[1] que constituye asimismo un aspecto importante para la valoración de este instrumento de racionalización de la toma de decisiones de política. La comprensión de estos aspectos esenciales del proceso de planificación contribuirá a delimitar, justificar y dar contenido a la distribución de funciones entre políticos y planificadores.

De esta forma este documento tiende a explicitar la esencia de la planificación a los efectos de transmitir una visión conceptual que sirva de base para ordenar la tarea de cooperación técnica que el IICA, a través de sus líneas de acción, desea brindar en este campo a los países de América Latina y el Caribe.

---

(1) En el Anexo A se presenta un resumen sobre la naturaleza de los conceptos de sistema y proceso que son usados en este documento.

I. PROCESO DE PLANIFICACION

La planificación se conceptualiza como un proceso racionalizador de la acción del Gobierno en su función de regular y acelerar el desarrollo económico-social de los países. La acción del Gobierno se concretiza en la toma de decisiones sobre políticas que en diferentes ámbitos y niveles administrativos tienden a afectar al proceso económico-social de cada país con el fin de alcanzar ciertos objetivos.

Las acciones de los elementos del proceso económico-social sobre las que se quiere incidir se pueden conceptualizar como relaciones técnicas y sociales que se dan para la producción de bienes y servicios, su intercambio y consumo, así como la distribución de la riqueza generada. Dichas acciones se dan en espacios concretos con un alto grado de interdependencia, el cual se va haciendo más complejo con el mayor grado de desarrollo de los países. Esto supone que cualquier acción directa o inducida del Gobierno a nivel nacional, debe tener su concreción en el nivel regional y dentro de él en determinados ámbitos considerando en todos los casos las vinculaciones multisectoriales del proceso económico-social que se trata de afectar.

Por lo tanto la llamada "planificación sectorial", por más directamente relacionada que esté a un sector productivo, como es el caso de la planificación agraria[1], no debe concebirse sin consideración

---

(1) El término agrario es utilizado en forma variada según el país de que se trate. En algunos casos es remplazado por el término agrícola, en otros por agropecuario, en estos casos el término agrario se reserva para tratar los aspectos sociales. En este documento el término agrario se está usando en su acepción más amplia e involucra tanto los aspectos técnicos como sociales relacionados con la agricultura y según el país puede considerarse como sinónimo de agrícola y agropecuario.

de las relaciones técnicas y sociales en las que participan los agentes económico-sociales y sin el contexto multisectorial de sus acciones en los niveles nacional, regional, local u otro.

En consecuencia, el proceso de planificación agrario se puede definir como un proceso continuo de producción de políticas[1] cuyo fin es el de acelerar el desarrollo agrario en un sentido deseado en el contexto del desarrollo regional y nacional. Este proceso de producción, cuya característica esencial es la de otorgar coherencia[2] a la toma de decisiones sobre política agraria, está condicionado por la posición ideológico-política del Gobierno (posición doctrinaria) y por la problemática que surge de la realidad económico-social (problemática económico-social) (Figura 1).

El proceso de planificación está condicionado históricamente por la evolución del proceso económico-social y por la evolución del proceso ideológico-político[3] de cada país. Si bien es cierto que en

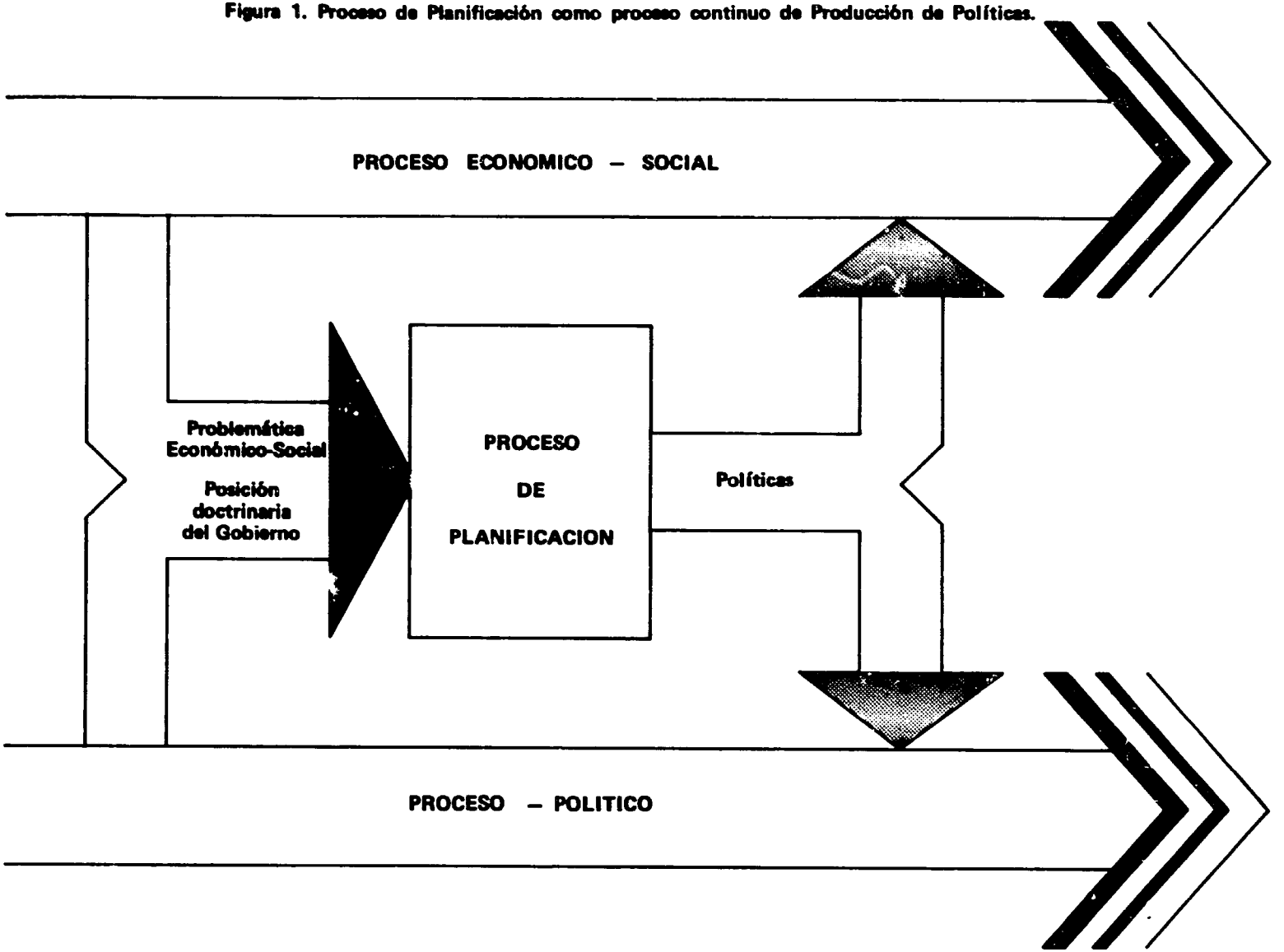
---

(1) Se entiende por "políticas" al conjunto de aspectos que define el Sector Público para incidir en el proceso económico-social en un sentido deseado. Más adelante se da una definición más precisa.

(2) La coherencia puede ser entendida como coherencia formal o consistencia interna; ésta se refiere a la necesidad de que los diferentes niveles de las políticas (nivel espacial: nacional-multisectorial, nacional-sectorial, regional-multisectorial, regional sectorial; nivel temporal: largo, mediano y corto plazo; nivel analítico: estructural o de desarrollo y coyuntural o de estabilización) sean compatibles entre sí. La coherencia también se refiere a que las políticas se adecuen a las posibilidades reales de desarrollo (viabilidad económica, social y política).

(3) Entendido como el generador de la posición doctrinaria del Gobierno que generalmente se expresa en lineamientos generales y objetivos que representan la imagen-objetivo deseada para el funcionamiento del sistema económico-social; ellos constituyen el insumo político esencial del sistema de planificación. Por lo tanto en adelante, al proceso ideológico-político se le identificará simplemente como "proceso político".

Figura 1. Proceso de Planificación como proceso continuo de Producción de Políticas.



todo proceso de desarrollo la viabilidad económico-social de los productos de los planificadores es la determinante en última instancia, para guiar la transformación deseada del proceso económico-social, es claro que en algunos momentos históricos una falta de coherencia entre la posición política del Gobierno y la realidad económico-social puede hacer que la viabilidad política de sus productos tenga un rol dominante en el corto plazo sobre la viabilidad económico-social. Esto implica que la labor de los planificadores tendrá trascendencia cuando ella tenga aceptación política.

Los elementos estructurales del proceso de planificación son el Sistema de Planificación y el Sistema Político-Administrativo. Los dos sistemas se nutren de información (cuantitativa y cualitativa) del Ambito Económico-Social a través de diversos mecanismos de participación o de relación con los agentes económico-sociales y organizaciones que los representan. En igual forma ambos sistemas intercambian información, el sistema político-administrativo le transmite la posición doctrinaria del Gobierno, mientras que el sistema de planificación le proporciona alternativas de políticas para sus decisiones. A su vez ambos sistemas se vuelven a relacionar con el ámbito económico-social, el sistema político-administrativo le transmite las decisiones tomadas en la forma de políticas adoptadas, mientras que el sistema de planificación le transmite la fundamentación técnica de dichas decisiones. (Figura 2)

De acuerdo a lo mencionado, tanto el sistema de planificación como el sistema político-administrativo se caracteriza esencialmente por los procesos que generan. Por lo tanto más que preocuparse por las formas aparentes de los elementos estructurales del proceso de planificación, éste se debe caracterizar por la esencia de dichos elementos estructurales. Es así que al referirse al sistema de planificación se ha

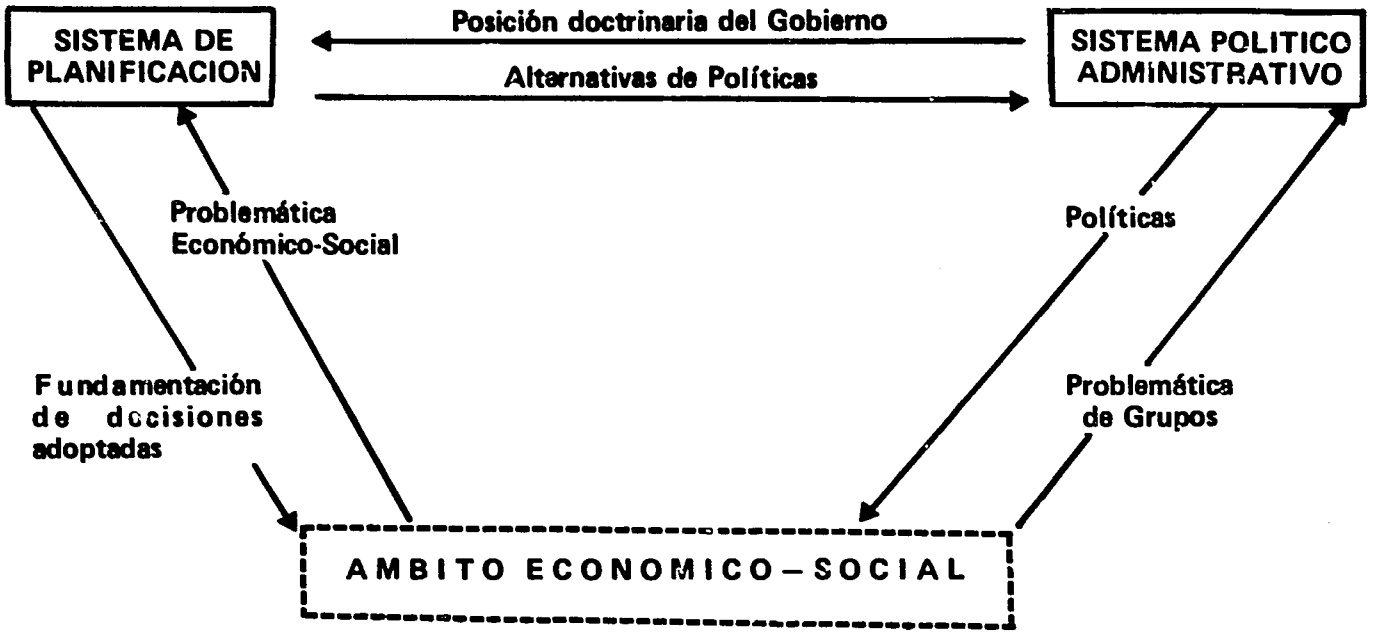


Figura 2. Elementos estructurales del proceso de planificación y sus relaciones con el ámbito económico-social.

ce en términos de su proceso de análisis de políticas,[1] mientras que al referirse al sistema político-administrativo se hace en términos de su proceso de toma de decisiones.[2]

En consecuencia, la esencia del proceso de planificación se recoge al visualizarlo como integrador de dos procesos, uno de análisis de políticas y otro de toma de decisiones. En ambos casos se hace referencia al ámbito económico-social caracterizado por su proceso económico-social, que a su vez es integrador de los procesos de producción, intercambio y consumo de bienes y servicios y del de distribución de la riqueza generada. El proceso económico-social es el que objetiva los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones ya que a él se dirigen los productores del proceso de planificación y a su vez se constituye en la fuente de información para generarlos (Figuras 3 y 4).

El proceso de planificación está también caracterizado, como todo proceso social, por un conjunto de actividades que le dan su naturaleza específica. En este sentido, el proceso de planificación agrario se define como la formulación, la instrumentación de la ejecución y el control de las políticas que tienden a implementar o inducir acciones a nivel de los elementos del ámbito económico-social cuyo comportamiento se quiere afectar para el logro de la imagen-objetivo deseada. Las tres etapas mencionadas son analíticamente separables pero en la práctica sus actividades son continuas llegando a conformar procesos inter

(1) Proceso de transformación de insumos fundamentales del sistema de planificación (problemática económico-social y posición doctrinaria del Gobierno) en sus productos (alternativas de políticas) caracterizados como funciones de respuesta de los agentes del ámbito económico-social que fundamenten los beneficios y costos sociales de cada alternativa.

(2) Proceso de transformación de insumos fundamentales del sistema político-administrativo (problemática de grupos y alternativas de políticas) en sus productos (políticas adoptadas) que le dan forma y contenido al proceso de cambio de la realidad económico-social.

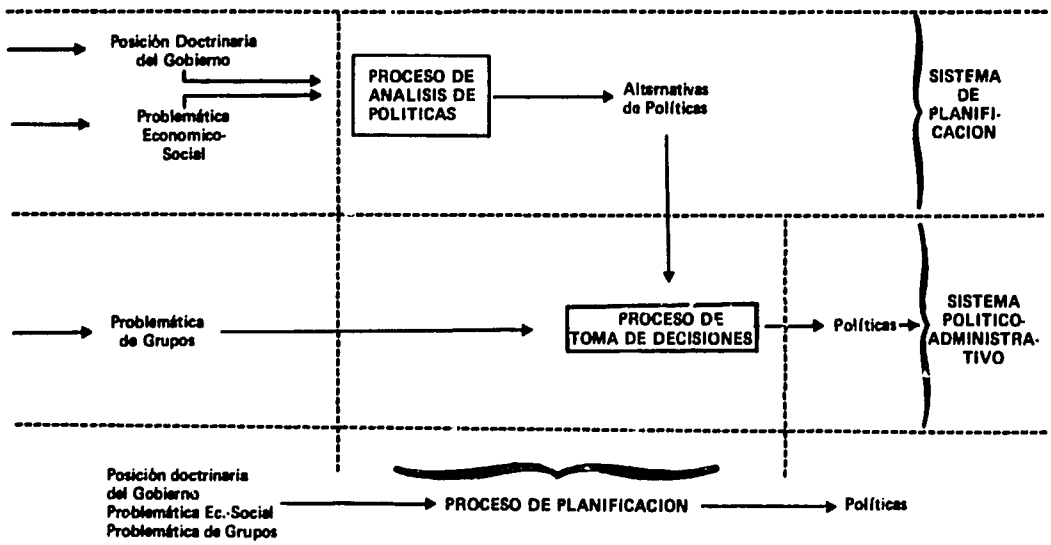


Figura 3. Visión integral del proceso de planificación: proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones.

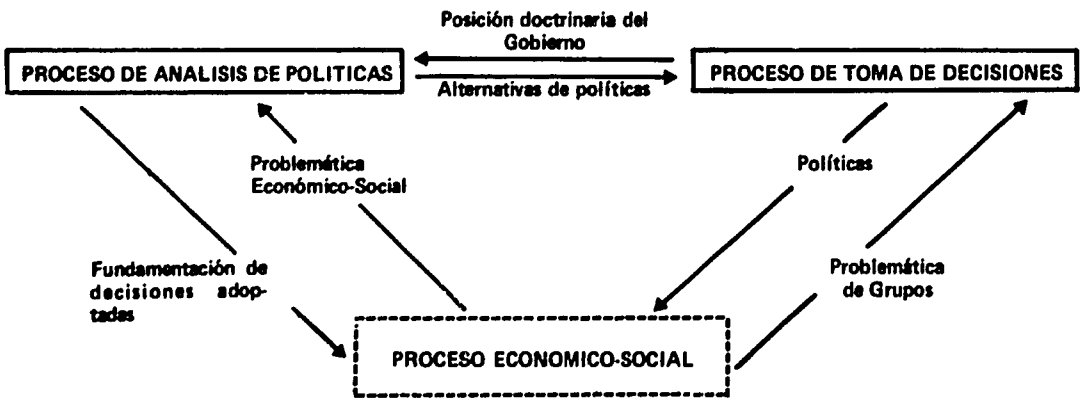


Figura 4. Elementos esenciales del Proceso de Planificación (análisis de políticas y toma de decisiones) y sus relaciones con el Proceso Económico-Social.

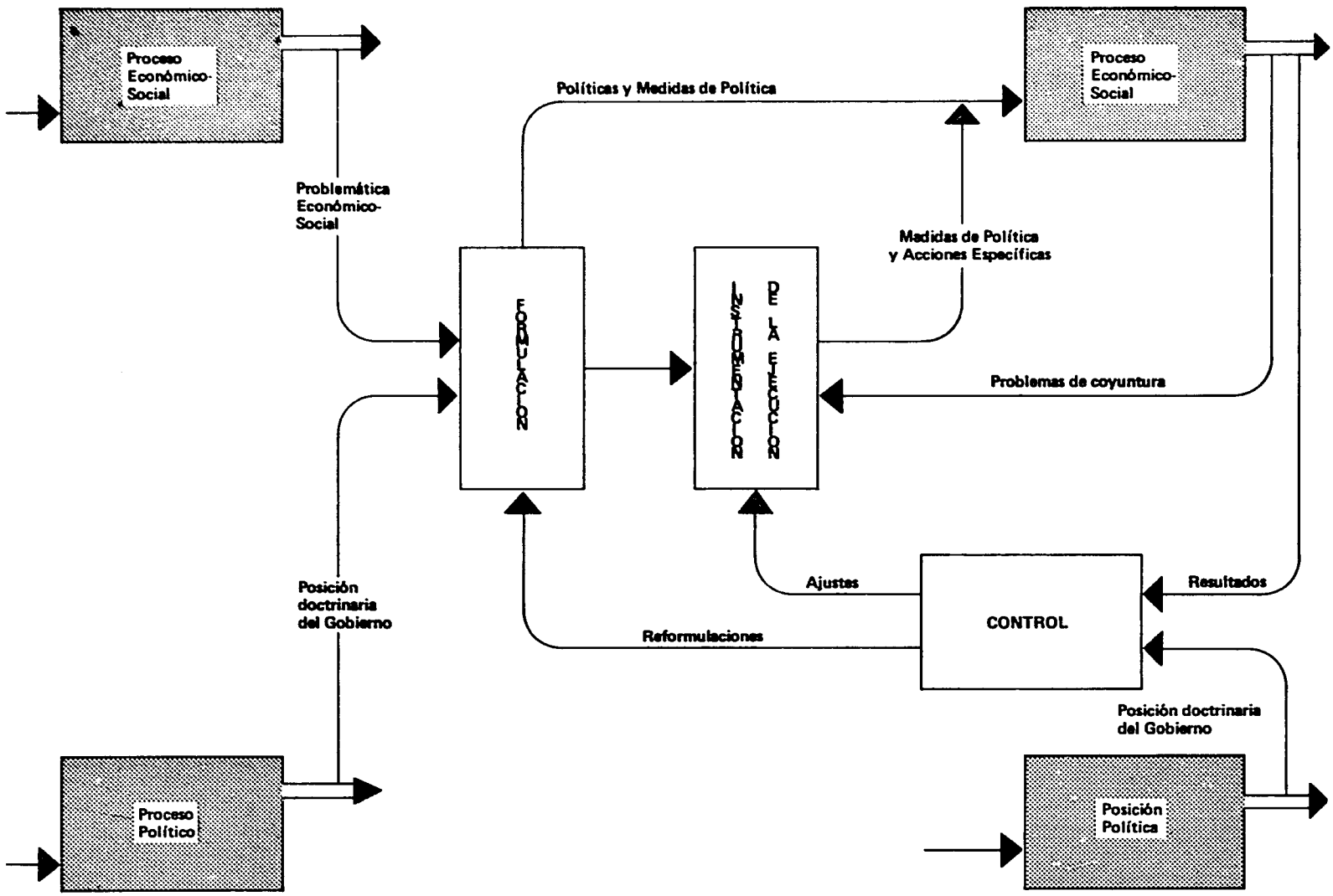
dependientes (Figura 5).

El proceso de planificación ha sido conceptualizado como "un proceso continuo de producción de políticas...". Por lo tanto,los productos de cada una de sus etapas serán también "políticas"; con esto se hace referencia a la esencia del contenido de los productos del proceso de planificación, no a su forma de presentación que puede variar de planes, a programas, proyectos, presupuestos, etc. En su forma más definida se debe hacer referencia a las "medidas de política" como decisiones concretas. Las políticas y medidas de política son concreciones de la"política agraria" luego de la toma de decisión a cargo del sistema político-administrativo.

La "política agraria" es la definición del rol que el Gobierno asigna al Sector Agrario en su interés de guiar el proceso de desarrollo nacional. Ella comprende un conjunto de proposiciones generales que recogen la posición doctrinaria del Gobierno en la forma de objetivos (simplificación de características estructurales del Sector Agrario y sus relaciones dentro de la imagen-objetivo de la sociedad deseada) y la estrategia para alcanzarlos. La explicitación de estas proposiciones generales deben de guiar la actuación de los agentes que integran el Sector Agrario, así como los que tienen relación con ellos.

Las "políticas" son orientaciones específicas que definen la vía para las diferentes áreas de acción que el Gobierno pretende utilizar para conducir y regular el proceso de desarrollo agrario. En especial estas orientaciones se refieren a la relación que se da entre el sistema político-administrativo y los agentes económicos del Sector Agrario en cada área de acción definida por el Gobierno para la instrumentación de la política agraria. En la literatura sobre política económica a las políticas se les conoce como "instrumentos de la política económica" y se les define como los medios que usa el Gobierno para

Figura 5. Dinámica del Proceso de Planificación.



lograr sus fines. Generalmente se les agrupa en dos grandes clases (niveles analíticos): i) a la primera clase se les han dado nombres variados como políticas coyunturales, cuantitativas, de estabilización etc.: y ii) a la segunda se le ha identificado como políticas estructurales, cualitativas, de desarrollo, etc. Lo importante es reconocer su existencia y la necesidad de que la planificación no descuide ninguno de estos tipos a fin de que las decisiones sean consistentes, ya que los efectos indirectos de ellas pueden hacer que se neutralicen y hasta se invaliden. Más adelante se hace mención a los niveles espacial y temporal que también deben considerarse para asegurar la consistencia de las políticas.

Las "medidas de política" son las decisiones concretas tomadas en el marco de las políticas adoptadas por el sistema político-administrativo. Ellas implican acciones que afectan el comportamiento de los agentes económicos del sector y están dirigidas a instrumentar las "políticas". Estas "medidas de política" generalmente implican "acciones específicas" de instrumentación de aquellas por parte de los centros ejecutores del sistema político-administrativo.

II. ELEMENTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION

Como se ha mencionado en el capítulo anterior y presentado en la figura 2, los elementos estructurales del proceso de planificación son el sistema de planificación y el sistema político-administrativo. Este capítulo pone énfasis en los elementos esenciales del proceso de planificación: proceso de análisis de políticas y proceso de toma de decisiones. Para ello, además de enfatizar la visión procesal de la planificación, se explicitan las relaciones que se dan al interior de cada elemento, así como su relación con las expresiones formales (elementos estructurales del proceso de planificación).

1. SISTEMA DE PLANIFICACION: Proceso de análisis de políticas

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

La consistencia interna de los productos del sistema de planificación se refiere a la necesidad de que los diferentes niveles de las

políticas sean compatibles entre sí. La consistencia se debe dar entre las políticas planteadas en el nivel espacial (políticas nacional-multisectoriales, nacional-sectoriales, regional-multisectoriales y regional-sectoriales), en el nivel temporal (políticas de largo, mediano y corto plazo) y en el nivel analítico (políticas estructurales o de desarrollo y coyunturales o de estabilización). La coherencia integral también considera la adecuación que deben tener las políticas con las posibilidades reales de desarrollo en sus aspectos económico-social y en el político. La adecuación de los productos del sistema de planificación a la evolución del proceso político (posición doctrinaria del Gobierno) determinará su viabilidad política. La adecuación de los productos del sistema de planificación a la evolución del proceso económico-social (problemática económico-social) determinará su viabilidad económico-social. La eficiencia de la labor del sistema de planificación depende de la coherencia integral que el proceso de análisis de políticas le dé a sus productos.

La problemática económico-social y la posición doctrinaria del Gobierno son las restricciones para el funcionamiento del sistema de planificación y deben ser tomadas como sus insumos. En base a esquemas analíticos variados, dependientes de la capacidad técnica de los elementos del sistema de planificación los insumos mencionados son transformados en alternativas de políticas y medidas de política. Estos productos del proceso de análisis de políticas son presentados y fundamentados al sistema político-administrativo para sus decisiones. Además el sistema de planificación, luego de la toma de decisión, deberá fundamentar técnicamente a los agentes del ámbito económico-social las decisiones tomadas por los centros de decisión del sistema político administrativo. (Figura 6)

Lo anterior implica que el sistema de planificación debe estar en constante contacto con los agentes del ámbito económico-social y con los elementos de decisión y ejecutores del sistema político-administra-

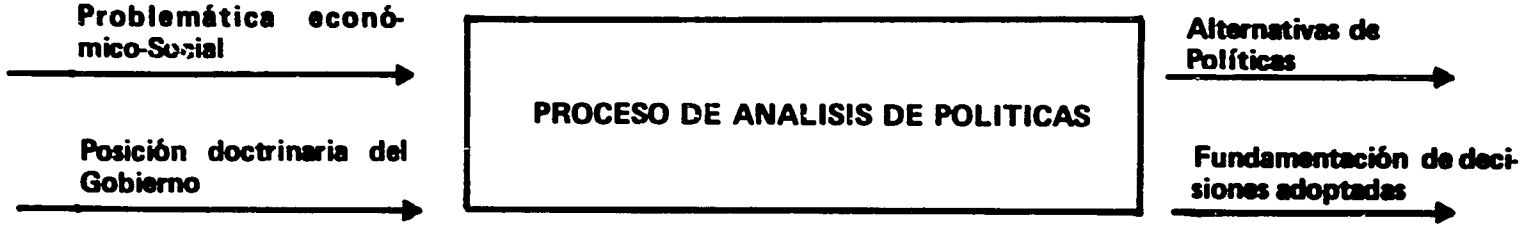


Figura 6. Caracterización del Sistema de Planificación

tivo. Esto requiere que el sistema de planificación cuente con un sistema de información ágil, flexible y complexivo, cuyos productos se adapten a los requerimientos de información de cada etapa del proceso de planificación y a cada nivel administrativo del sistema de planificación.

En el proceso de análisis de políticas podemos distinguir tres fases: i) la captación y sistematización de información; ii) el diseño de alternativas; y, iii) la discusión de resultados. Estas fases caracterizan la esencia de la participación del sistema de planificación en las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control.

La captación y sistematización de información implica la especificación de los requerimientos de información en base a un marco teórico sobre el desarrollo del Sector (proceso económico-social y proceso político), su organización en categorías, la estimación de parámetros y relaciones, así como su ordenamiento de acuerdo al marco teórico planteado.

El diseño de alternativas se refiere al uso de la información de acuerdo a un esquema analítico a fin de simular la reacción de los agentes del ámbito económico-social y elementos ejecutores del sistema político-administrativo a las alternativas de políticas, medidas de políticas y acciones específicas que se estén estudiando. Las funciones de respuesta que se generen deben de servir para estimar beneficios y costos de cada alternativa que se diseñe.

La discusión de resultados se refiere al proceso de consulta de alternativas diseñadas que deben realizar los elementos del sistema tanto internamente como con los elementos ejecutores del sistema político-administrativo y con representantes de los agentes económico-sociales considerados estratégicos.

De esta forma se espera que el sistema de planificación genere alternativas de políticas y medidas de política con cierto grado de participación de los elementos del sistema político-administrativo y agentes del ámbito económico-social, así como del propio sistema de planificación.

2. SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO: Proceso de toma de decisiones.

El sistema político-administrativo se ha conceptualizado como el elemento político del proceso de planificación. El sistema político-administrativo es el que transmite la posición doctrinaria del Gobierno en base a la cual el sistema de planificación capta y sistematiza el marco doctrinario. Así mismo es el que toma las decisiones sobre las políticas y medidas de política con las que se pretende afectar el proceso económico-social a fin de alcanzar el desarrollo deseado. Los productos indicados son generados por un proceso de toma de decisiones, el cual se da en todos los niveles administrativos (nacional, regional, local, etc.) y para los productos de las tres etapas del proceso de planificación (formulación, instrumentación de la ejecución y control).

Los insumos que activan el proceso de toma de decisiones son: en primer lugar, la problemática de los grupos que tienen acceso e influencia sobre los que toman decisiones; en segundo lugar, las alternativas de políticas y medidas de política que le plantea el sistema de planificación; y finalmente, la percepción que a ese nivel se tenga de la posición doctrinaria del Gobierno del cual forma parte. (Figura 7)

La importancia que los productos del sistema de planificación tengan en cada nivel administrativo de toma de decisión dependerá principalmente del grado de coherencia de ellos con la posición doctrinaria del Gobierno y del convencimiento del sistema político-administrativo que ellos reflejan la problemática económico-social que quieren afectar. Esto es lo que determina la viabilidad política de los productos del sistema de planificación. Por lo tanto su utilización está condicionada por la importancia que el sistema político-administrativo le atribuye a los mismos como insumos para el proceso de toma de decisiones.

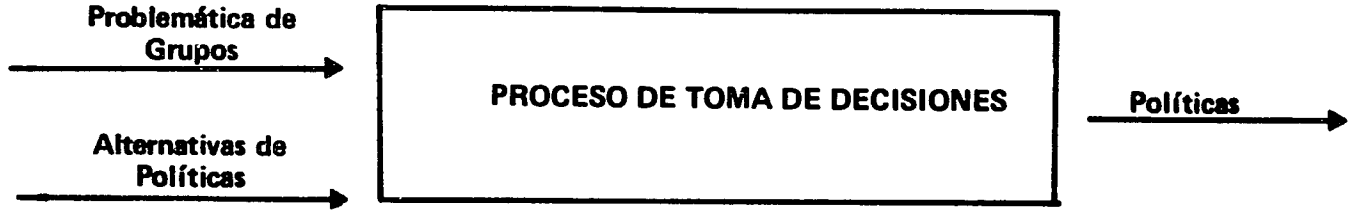


Figura 7. Caracterización del Sistema Político-Administrativo.

El proceso de toma de decisión que caracteriza al sistema político-administrativo supone determinadas formas organizacionales e institucionales que dependerán básicamente del área específica en la que se toma la medida de política y del marco legal en el que se da el proceso de toma de decisiones.

El sistema político-administrativo se ha presentado constituído por dos grupos importantes, los cuales han sido indentificados como elementos de decisión y elementos de ejecución. Los primeros son los que esencialmente participan en el proceso de planificación al tomar las decisiones que tratan de afectar el ámbito económico-social, entre ellos se ubican a los legisladores, ministros, vice-ministros, directores nacionales en áreas específicas (investigación, extensión, reforma agraria, comercialización, crédito, etc.) directores regionales, etc. Los elementos ejecutores son los técnicos especializados que tienen como responsabilidad administrar y proponer las directivas técnicas especializadas que instrumenten las medidas de política aprobadas y a su vez apoyan la toma de decisión sobre acciones específicas en sus campos técnicos de especialización. La acción de estos elementos ejecutores no constituye parte del proceso de planificación; pero sus actividades, integrantes del proceso de ejecución, son apoyadas por los elementos del sistema de planificación principalmente durante la instrumentación de la ejecución.

El proceso de toma de decisiones es generalmente muy complejo, envuelve muchos intereses contradictorios y muchas fuentes de influencia no sólo de origen interno sino internacional (sucesos externos y presiones del extranjero). Por lo tanto se debe reconocer que los sistemas de planificación y político-administrativo no son entes de constitución homogénea; sin embargo, su presentación es una simplificación que permite captar la esencia de estructuras, procesos y relaciones tan complejas. Una condición necesaria para que el sistema de planificación sea eficiente es que el sistema político sea coherente internamente en cuanto a su posición doctrinaria.

La Figura 8 resume la conceptualización de elementos del proceso de planificación (estructurales y esenciales) y las relaciones entre ellos y el ámbito económico-social.

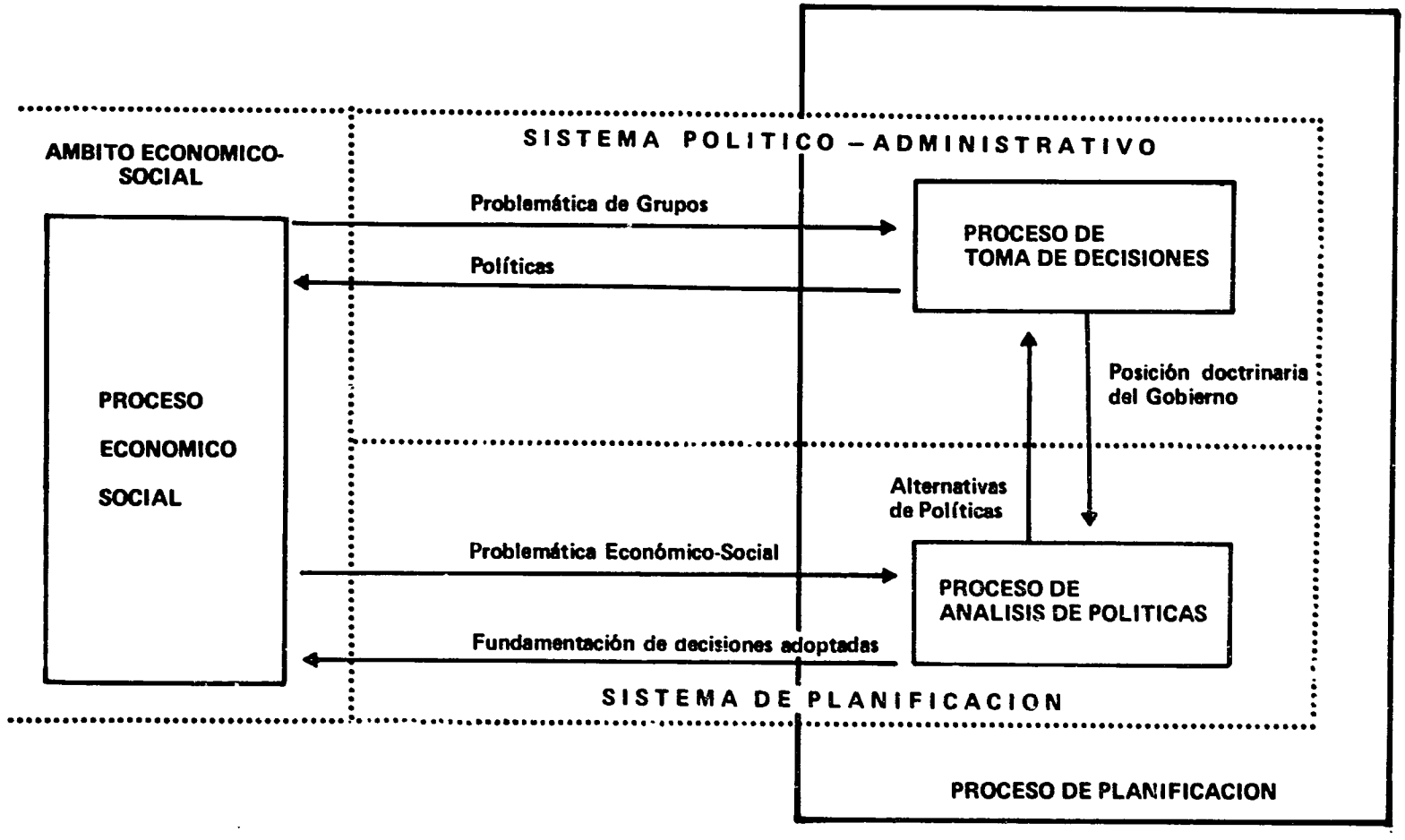


Figura 6. Elementos y relaciones del proceso de planificación.

III. ETAPAS DEL PROCESO DE PLANIFICACION

El proceso de planificación está también caracterizado por las actividades que sus elementos esenciales desarrollan en forma integrada para la producción de políticas y medidas de política eficientes en la transformación deseada del ámbito económico-social. Como ya se indicó en el primer capítulo, las actividades del proceso de planificación se pueden agrupar en las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control (Figura 5). En cada una de estas etapas participan técnicos y políticos. El elemento técnico del proceso a cargo de la captación y análisis de información base del diseño de alternativas para la formulación, instrumentación y control de las políticas es el sistema de planificación. El elemento político a cargo de tomar las decisiones sobre las políticas en cada una de las tres etapas es el sistema político-administrativo. En consecuencia en cada una de las etapas se dan en forma integrada los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones.

1. ETAPA DE FORMULACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION

Las actividades de la etapa de formulación son las más comunes y con ellas generalmente se identifica el término "planificación". La finalidad principal de las actividades de esta etapa es la de generar las políticas u orientaciones específicas que guien las acciones tendientes a acelerar el proceso de desarrollo agrario.

La etapa de formulación genera un proceso en si misma, interdependiente con aquellos generados por las otras dos etapas (instrumentación de la ejecución y control). La formulación usa los productos de las otras dos etapas del proceso de planificación y sus productos son usados por aquellas.

Tanto en la instrumentación de la ejecución como en el control realizan análisis de comportamiento de los elementos ejecutores del sistema político-administrativo y de los agentes del ámbito económico-social que contribuyen a un mejor conocimiento de dichos elementos, lo cual es de gran utilidad para las nuevas formulaciones. Por otro lado, las actividades de la etapa de formulación son insumos para las otras dos etapas, en la forma de definición de directivas y de normas para las variables que se van a utilizar en la instrumentación y en la medición de resultados durante el control.

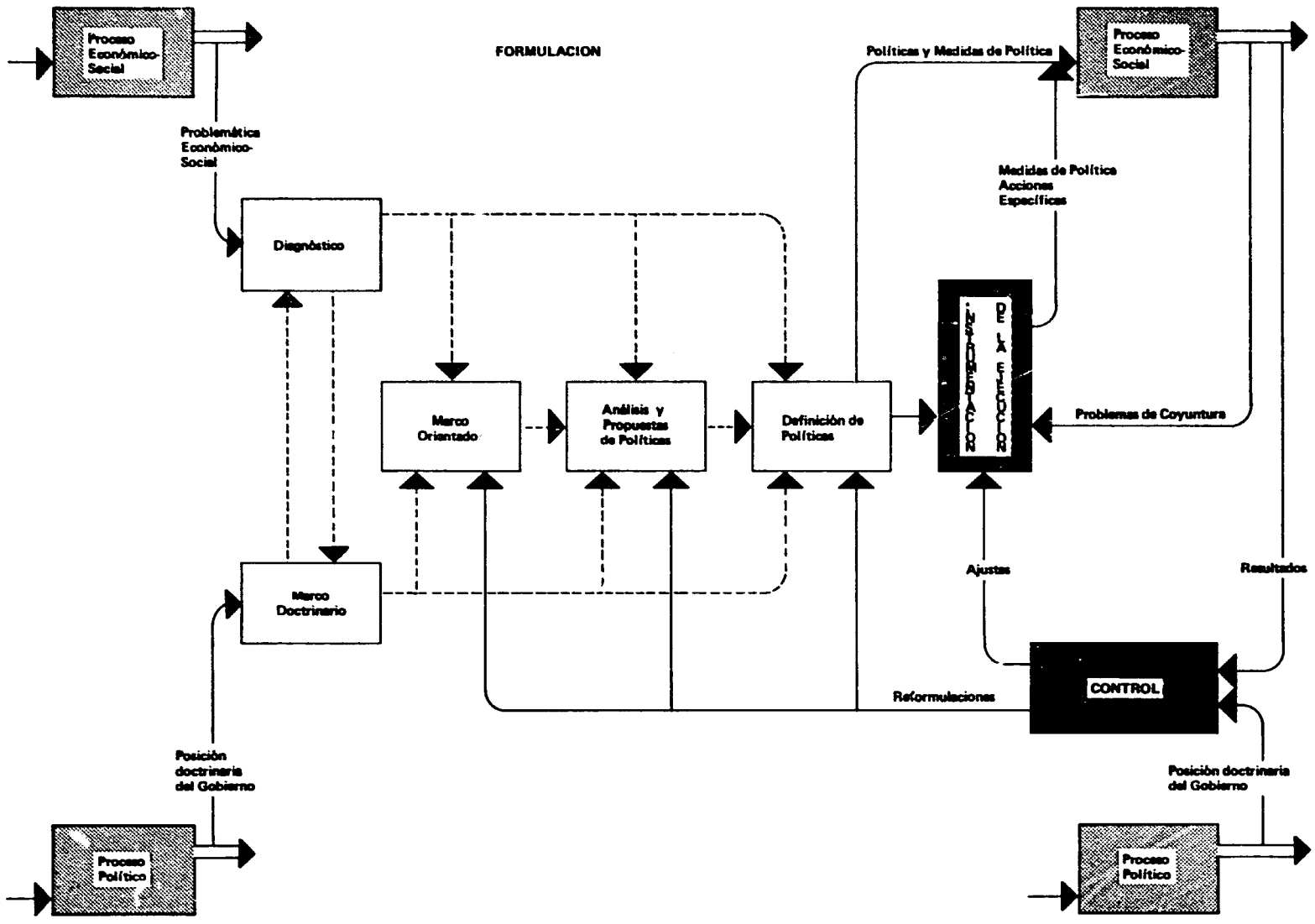
Para que en esta etapa se cumpla con el rol indicado es necesario que los sistemas de planificación y político-administrativo colaboren en una serie de actividades que se pueden agrupar en: i) captación de la problemática económico-social; ii) captación de la posición doctrinaria del Gobierno; iii) definición del marco orientador; iv) análisis y propuesta de alternativas de políticas; y, v) definición de políticas. (Figura 9)

1.1. Actividad de captación de la problemática económico-social

Los procesos de análisis de políticas y de toma de decisión están orientados a afectar la actuación de los agentes económico-sociales. Por lo tanto, estos procesos requieren de un conocimiento integral de las condiciones en las que se desenvuelven dichos agentes, así como de su comportamiento dentro de determinado marco histórico. No se trata únicamente de conocer la situación actual sino de explicar e identificar las fuerzas determinantes de su evolución. El conocimiento del funcionamiento del sector en un momento dado y de su evolución histórica debe permitir prever el sentido de su evolución futura, bajo el supuesto de no producirse cambios en las políticas implementadas.

El diagnóstico económico-social del Sector Agrario parte de un marco teórico del desarrollo agrario, es este marco el que le da cier-

Figura 9. Dinámica de la Etapa de Formulación en el Proceso de Planificación.



ta intencionalidad al diagnóstico. El marco teórico define las categorías de análisis que orientarán el planteamiento de hipótesis sobre el funcionamiento y la evolución histórica del Sector Agrario dentro del contexto regional y nacional, así como las relaciones entre categorías, sus variables e indicadores. Este marco teórico a su vez es el que debe guiar la definición de los requerimientos de información que las unidades especializadas deben proporcionar al sistema de planificación. Este marco teórico es el que objetiva la base informática del proceso de planificación.

Se distinguen dos tipos de diagnósticos, uno de tipo general o global y otro específico. El diagnóstico general o global da una visión de conjunto del Sector Agrario que refleja sus características más salientes tanto a nivel nacional como regional. Este diagnóstico global sirve de marco para los diagnósticos específicos que se hacen para los programas sectoriales y multisectoriales en sus niveles nacional y regional. Entre los dos tipos de diagnósticos se da un proceso de mutua alimentación, lo que le da continuidad a la actividad de diagnosis de la problemática económico-social.

La captación de la problemática económico-social debe ser una preocupación constante del sistema de planificación y debe considerarse como uno de los aspectos importantes de la base informática para el proceso de análisis de políticas. La adecuada explicitación de la problemática económico-social y la determinación de las posibilidades reales de desarrollo del proceso económico-social son condiciones necesarias para la viabilidad económica y social de las alternativas de políticas y medidas de política que presenten al sistema político-administrativo.

1.2. Actividades de captación de la posición doctrinaria del Gobierno

En la misma forma en la que el análisis y la toma de decisión sobre políticas requieren de un conocimiento de la problemática que se desea afectar, dichos procesos también requieren de una definición de la imagen-objetivo y la estrategia para alcanzarla, es decir de la política agraria en la que se enmarcarán las políticas que la concretarán.

Así como se da una evolución de la problemática económico-social que requiere de una continua tarea de diagnóstico, también existe una evolución de la posición doctrinaria del Gobierno que en cierta forma está ligada a los cambios en la problemática económico-social, que requiere de una tarea de captación y sistematización continua.

La realización de esta actividad debe ser una preocupación constante de los elementos del sistema de planificación y constituye el otro aspecto importante de la base informática para el proceso de análisis de políticas. La adecuada consideración del marco doctrinario en el proceso de análisis de políticas es una condición necesaria para la viabilidad política de los productos del sistema de planificación (alternativas de políticas y medidas de política en sus diferentes formas). Si bien es cierto que la definición del marco doctrinario, en este caso de la política agraria, es labor del sistema político-administrativo, en especial de sus centros de decisión, le corresponde al sistema de planificación su explicitación. Para ellos se requiere de una permanente tarea de actualización y discusión con los que toman las decisiones en los diferentes niveles del aparato administrativo.

1.3. Actividades de definición del marco orientador

Las dos actividades anteriores, cuyos productos son el diagnostico económico-social y el marco doctrinario, suponen cierto grado de coordinación, ya que se toman en consideración para su sistematización cate - gorías definidas por un mismo marco teórico. El marco orientador del sistema de planificación debe recoger el diagnóstico y el marco doctrinario y en base a ellos establecer las desviaciones entre lo actual y deseado factible que serán objeto de corrección por las políticas y medidas de política que se diseñen.

El marco orientador debe servir de base para la elaboración de las políticas en sus diferentes formas. Para cumplir con esa función de orientación, este marco además de recoger el diagnóstico y el marco doctrinario debe definir los objetivos y metas del Sector en sus niveles nacional y regional, así como plantear las áreas de acción del Gobierno. Además debe dar una orientación en cuanto a prioridades para la elaboración de políticas, debe plantear sus finalidades a los niveles nacional y regional de tal forma que sirvan de base para la elaboración de los instrumentos respectivos.

En igual forma el marco orientador debe definir una estrategia de funcionamiento del sistema de planificación en la que se prioricen las distintas actividades y sus relaciones con el sistema político-administrativo y con los diferentes grupos del ámbito económico-social. Este marco también debe explicitar las características que deben tener sus productos y la organización requerida para que los elementos del sistema desempeñen actividades coherentes.

1.4. Actividad de análisis y propuesta de alternativas

Las actividades presentadas anteriormente se puede decir que son de interpretación de la realidad que se confronta y de orientación sobre lo que se pretende alcanzar y la estrategia para ello. Esta acti-

vidad es la que se ocupa de analizar y proponer alternativas para diseñar la vía de transición a la situación deseada. En ella se deben viabilizar las intenciones del sistema político-administrativo y las expectativas de los agentes del ámbito económico-social.

Seleccionadas y priorizadas las áreas de acción del Gobierno y planteadas las finalidades de las políticas que se desean implementar, esta actividad debe revisar esos planteamientos en base a una consideración explícita de la posible reacción de los agentes económico-sociales a dichas políticas. Si bien es cierto que consideraciones de este tipo se deben haber tenido en cuenta anteriormente, aquí adquieren una máxima expresión de rigurosidad y explicitación ya que servirán de base para la tarea de fundamentación con los elementos del sistema político-administrativo. Esto requiere de una explicitación de la distribución de los beneficios y costos sociales de las políticas y medidas de política.

En base al análisis que se haga se procederá a elegir los instrumentos alternativos que se propone se usen para alcanzar la finalidad planteada para cada política. Esto requiere la explicitación de los proyectos y acciones específicas, así como de fuentes y montos de recursos necesarios (humanos, materiales, financieros, etc.) para su implementación.

1.5. Actividad de definición de políticas

Realizando el análisis y hechas las propuesta de alternativas de políticas le corresponde a los elementos de decisión del sistema político-administrativo definir las políticas que se adaptarán. Para ello las propuestas del sistema de planificación son uno de los insumos que se toman en cuenta. En la medida en que el sistema de planificación demuestre su eficiencia como asesor para toma de decisiones .

proporcionando productos viables política, económico y socialmente, estos adquirirán mayor importancia como insumos del proceso de toma de decisiones.

2. ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION

El concepto "ejecución" es comunmente usado para describir la realización de acciones concretas que se consideran fuera del ámbito conceptual de la planificación. En este sentido los planificadores no integran los centros ejecutores, pero se reconoce que deben desempeñar un papel sustancial en su apoyo.

La conceptualización aquí planteada identifica como una etapa del proceso de planificación a la "instrumentación de la ejecución" cuya finalidad es instrumentar las políticas y medidas de política aprobada durante la etapa de formulación y los ajustes a ellas o sus complementos definidos durante la etapa de control, así como las decisiones complementarias que se generen como resultado de problemas coyunturales que se vayan presentando.

Si bien es cierto que las acciones concretas de los agentes del ámbito económico-social y la de los centros ejecutores del sistema político-administrativo no son realizadas por planificadores, ellas son las que objetivan las tareas de aquellos durante la etapa de instrumentación de la ejecución. Esta conceptualización permite la integración de los planificadores con los centros ejecutores del sistema político-administrativo y con los agentes del ámbito económico-social. Esta etapa permite la permanente concreción de la política agraria en los niveles planteados, así como la explicitación de las condiciones para su materialización. En esta forma se asegura la articulación del proceso de planificación, dándole contenido y relevancia a las etapas de control y formulación de dicho proceso en los ámbitos nacional, regional, local u otro.

Para que la etapa de instrumentación de la ejecución se cumpla con el rol indicado, es necesario que el sistema político-administrativo y el de planificación realicen actividades que se pueden agrupar en: i) promoción; ii) especificación; y, iii) conducción. (Figura 10)

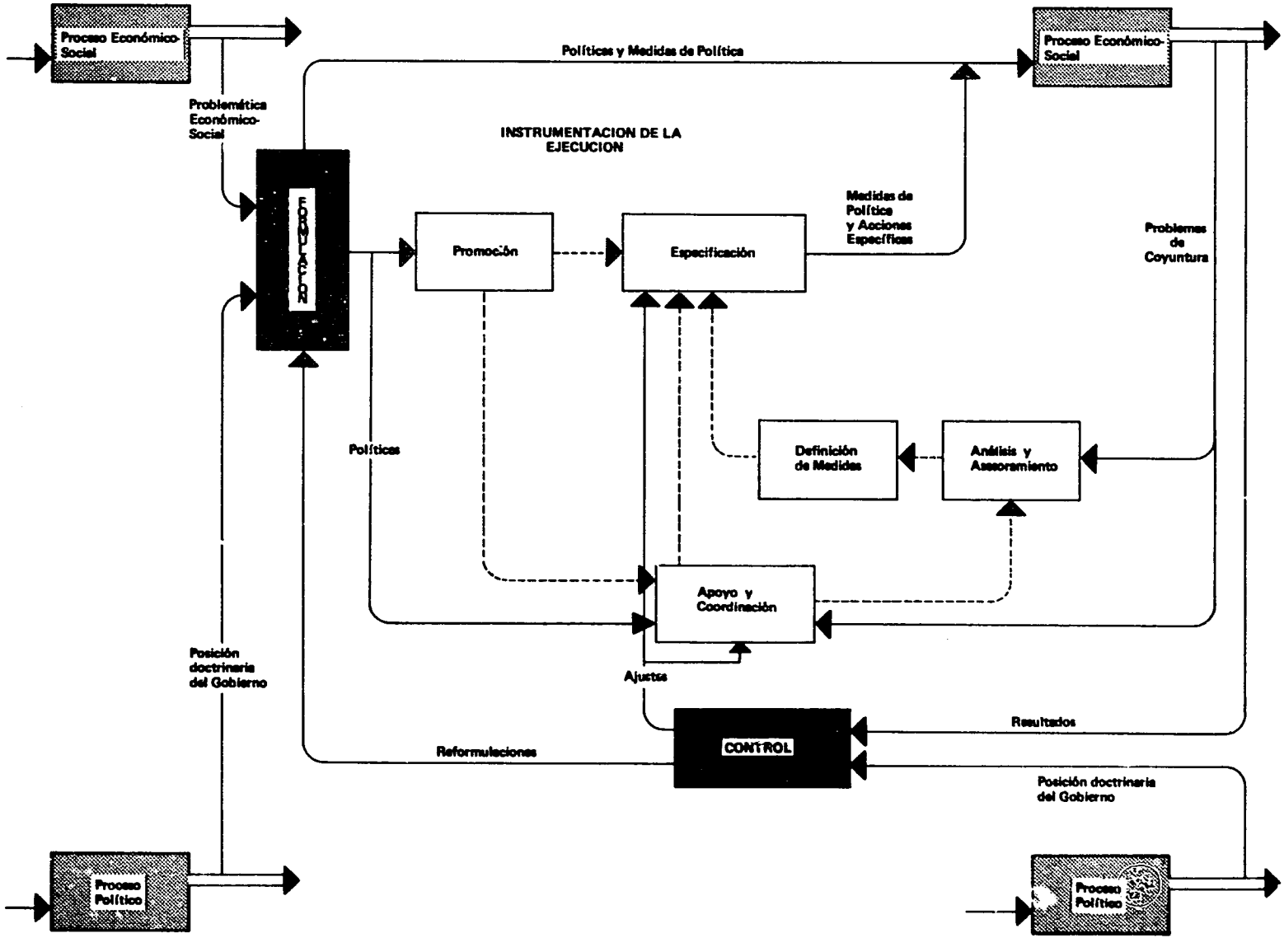
2.1. Actividades de promoción

La promoción incluye actividades dirigidas a informar a diferentes grupos sobre la intencionalidad y el alcance de las políticas y medidas de política aprobadas, así como sobre el rol que les toca cumplir a cada uno para asegurar su participación en la instrumentación correspondiente. Hasta dos tipos de actividades se pueden distinguir en este grupo: la divulgación y la motivación.

a) Divulgación. Esta es una de las actividades que el sistema de planificación debe organizar y que puede estar a cargo de los diferentes elementos decisores del sistema político-administrativo. Esta actividad de divulgación de la política agraria, políticas y medidas de política debe hacerse a través de diferentes mecanismos y formas de presentación, según los grupos a los que se desea llegar. En una primera instancia la clientela se refiere a los elementos ejecutores del sistema político-adminstrativo en sus diferentes niveles; en una segunda instancia serán ellos los agentes informantes y la clientela deberá ser aquella del ámbito económico-social del Sector Agrario y otros sectores económico-sociales.

b) Motivación. Esta actividad está dirigida principalmente a los elementos ejecutores del sistema político-administrativo que tienen la responsabilidad de realizar la especificación. Su realización también toma en cuenta a los agentes económicos que serán afectados por las acciones que implementen las políticas.

Figura 10. Dinámica de la Etapa de Instrumentación de la Ejecución en el Proceso de Planificación.



2.2. Actividades de especificación

El grupo de actividades aquí consideradas se orientan a la instrumentación de las políticas y medidas de política aprobadas en la etapa de formulación y ajustes planteados en la etapa de control. Estas actividades precisan los detalles necesarios para conseguir la aplicación de las orientaciones y las decisiones aprobadas. Esto supone la realización de un análisis de viabilidad complementario al de las otras dos etapas. Para ello se requiere: i) la desagregación en tareas específicas; ii) su ordenamiento en función de las actividades del ámbito económico-social; y, iii) la asignación de responsabilidad institucional y de recursos para su realización. Con esto se debe logar la definición de programas de trabajo anual para el sector Público y mecanismos operativos para la aplicación de las medidas de política.

2.3. Actividades de conducción

La conducción supone un grupo de actividades integradoras del proceso de planificación. Estas actividades tienen una importancia crucial, generalmente no reconocida como tal, son las que le dan continuidad al resto de actividades del proceso de planificación. Ellas se dan permanentemente y sus productos son insumos tanto para las actividades de la etapa de instrumentación de la ejecución, como para las de formulación y control. Estas actividades se ocupan de velar porque no se presenten desviaciones por deficiencias técnicas o por falta de visión política en circunstancias en las que problemas coyunturales pueden generar presiones que tiendan a originar decisiones contradictorias.

En este grupo se distinguen principalmente las actividades de: i) análisis y asesoramiento; ii) coordinación: y, iii) apoyo.

a) Análisis y asesoramiento. En general esta actividad es permanente y se da en las tres etapas del proceso de planificación ya que representa la finalidad esencial del sistema de planificación. En la etapa de instrumentación de la ejecución esta actividad debe guiar la toma de decisiones sobre medidas que tienden a corregir problemas de coyuntura. El análisis de los problemas en el que se basa este asesoramiento está dirigido a dar consistencia a estas decisiones dentro del marco de la política agraria y políticas establecidas en la etapa de formulación.

b) Definición de medidas. Esta actividad es realizada por los elementos de decisión del sistema político-administrativo, los cuales deben elegir, aprobar y comunicar a los elementos ejecutores del mismo sistema las nuevas medidas adoptadas para que sean especificadas y ejecutadas.

c) Coordinación. Esta es otra actividad permanente del sistema de planificación. Ella tiene por finalidad asegurar que los elementos ejecutores del sistema político-administrativo agrario y otros cuyas "acciones específicas" concurren en ciertas áreas, interactúen de tal forma que en conjunto ellas aseguren que las políticas y medidas de políticas son aplicadas. Esta coordinación a nivel técnico es también necesaria para asegurar que los efectos indirectos de las acciones de los centros ejecutores en el medio sean racionalmente incorporadas en el proceso de toma de decisiones.

d) Apoyo. Esta actividad se refiere a la colaboración entre los elementos del sistema de planificación para que ellos cumplan con las actividades de conducción en sus respectivos niveles administrativos. Asimismo se refiere a la participación directa de los elementos del sistema de planificación en algunos trabajos que realizan los elementos del sistema político-administrativo y del ámbito económico-social relacionados con las tareas de especificación y otras vinculadas con la realización de "actividades específicas". Esta actividad incluye la realización de estudios básicos, estudios de casos, etc. que deben

ser utilizados en las etapas de control y formulación y que a su vez permiten contar con mejores bases para la actividad de asesoramiento. En igual forma se consideran como parte de esta actividad las tareas de capacitación permanente del personal del sistema de planificación.

3. ETAPA DE CONTROL DEL PROCESO DE PLANIFICACION

El concepto "control" ha ido evolucionando desde una simple identificación con la función de fiscalización hasta llegar al concepto moderno relacionado con la administración del desarrollo socio-económico. En este último sentido el control es visto como una etapa de realimentación del proceso de planificación a través del cual se incorporan al mismo los cambios generados por la evolución de la actividad económico-social, así como aquellos producidos en la posición doctrinaria del Gobierno.

Al igual que las otras etapas del proceso de planificación, la etapa de control genera un proceso en sí misma. En este sentido el proceso de control usa los productos de las otras dos etapas (formulación e instrumentación de la ejecución) y sus productos son usados por aquellas. Tanto la formulación como la instrumentación de la ejecución definen los criterios y contenido de las variables que se van a medir durante la etapa de control. Asimismo en ambas etapas se definen las normas que se usarán durante la etapa de control para compararlas con lo medido y determinar las desviaciones. Por otro lado, las actividades de la etapa de control permiten revisar la cobertura utilizada en las etapas de formulación e instrumentación de la ejecución. Esto se debe a que durante la etapa de control se ha adquirido un mayor conocimiento al captar la evolución de la problemática económico-social y de la posición doctrinaria del Gobierno. En igual forma, las actividades de la etapa de control permiten redefinir las políticas y medi-

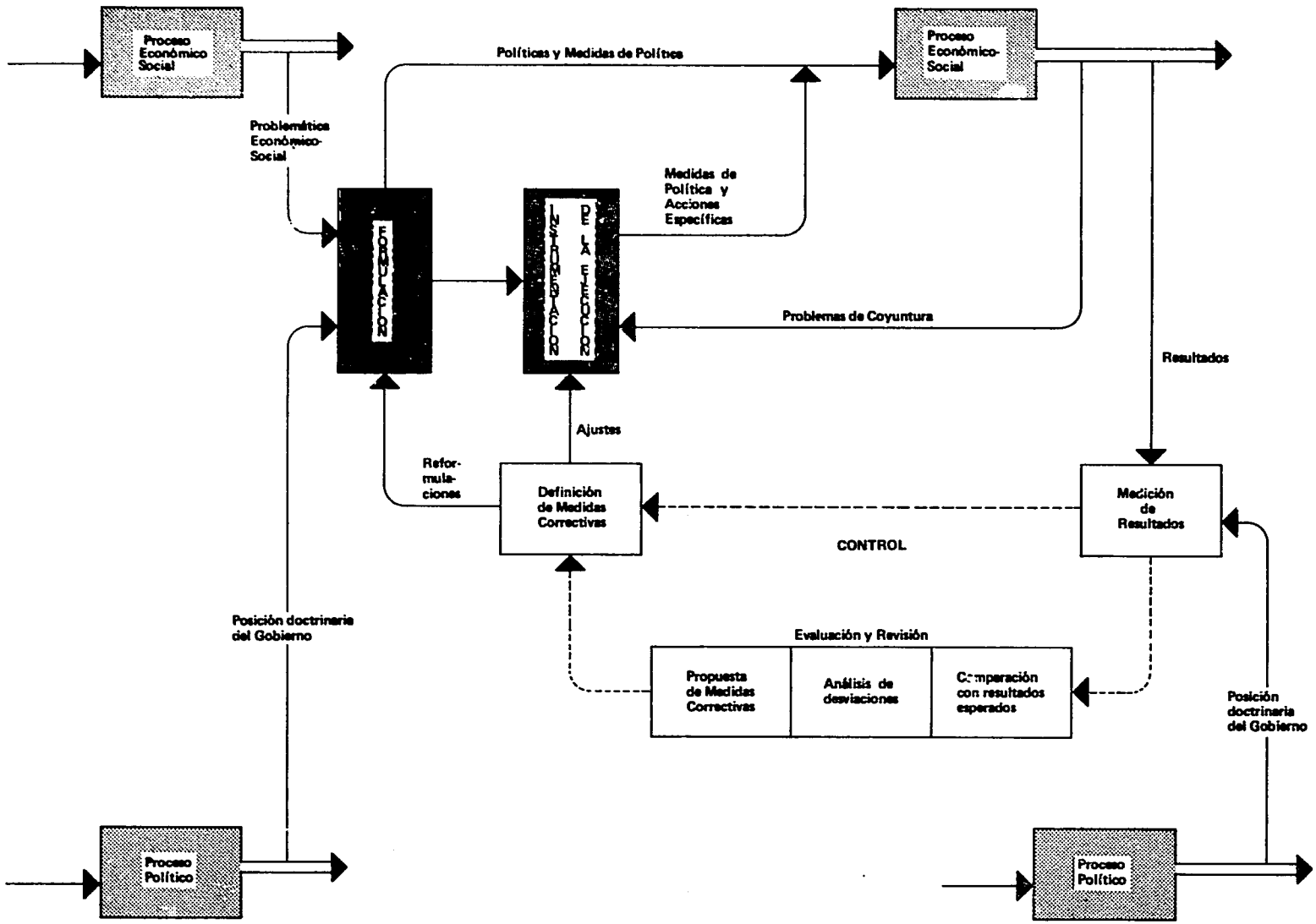
das de política, sea en forma de ajustes a las medidas instrumentadas durante la etapa de instrumentación de la ejecución o en término de redefiniciones o reformulaciones de los planteamientos de la etapa de formulación.

Para cumplir con el rol que se le asigna a la etapa de control en el proceso de planificación del desarrollo del Sector Agrario es necesario evaluar y revisar contínuamente las políticas y medidas de política formuladas a la luz de la evolución del Sector (proceso económico-social y proceso político). El resultado de esta evaluación y revisión es comunicado a los centros de decisión del sistema político-administrativo. Por lo tanto, el proceso de control considera las siguientes actividades: i) la medición de los resultados de la evolución del proceso económico-social y del proceso político, así como de las realizaciones del sistema político-administrativo; ii) comparación de lo medido con los resultados esperados; iii) análisis de las desviaciones y sus causas; iv) propuesta de medidas correctivas; y, v) definción de medidas correctivas. (Figura 11)

3.1 Actividades de medición de resultados

Esta actividad debe registrar la evolución del Sector Agrario (proceso económico-social y proceso político)en base a las categorías y variables definidas durante las etapas de formulación e instrumentación de la ejecución. La información que se genera para el uso del sistema de planificación se refiere a los resultados logrados por los agentes del ámbito económico-social, incluyendo las realizaciones de todos los elementos ejecutores del sistema político administrativo. Esta actividad de medición puede ser desempeñada por los propios agentes del ámbito económico-social, principalmente aquellos pertenecientes al sector público, por los elementos ejecutores del sistema político-administrativo, como sus oficinas de estadística, contabilidad y presupuesto, y por elementos del sistema de planificación, como sus

Figura 11. Dinámica de la Etapa del Control en el Proceso de Planificación.



unidades de información, presupuesto e inversiones.

El sistema de planificación debe emitir directivas claras referidas a la cobertura, periodicidad y forma de presentación de la información requerida para cumplir con las actividades de evaluación y revisión.

3.2. Actividades de evaluación y revisión de políticas

Este grupo de actividades están referidas al análisis de la información generada en la actividad de medición de la evolución del proceso económico del Sector Agrario, así como aquella proveniente de la evolución de la posición doctrinaria del Gobierno. Este análisis esta dirigido a la corrección de errores y a la incorporación de nueva evidencia que permita revisar los planteamientos previos y elaborar ajustes y/o reformulaciones de las políticas y medidas de política que se estén implementando.

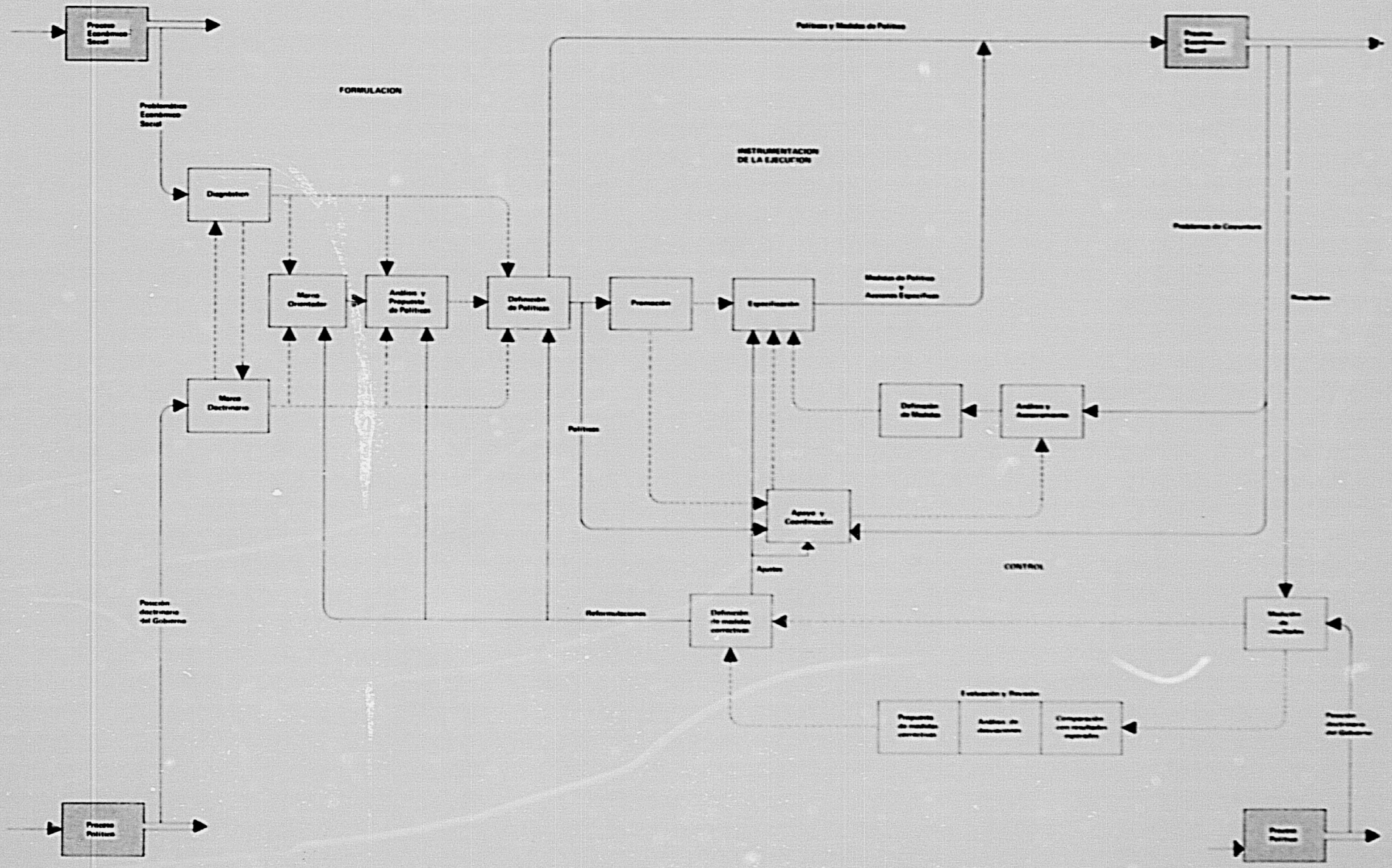
La evaluación y revisión es realizada principalmente por el sistema de planificación. La evaluación empieza con la comparación de lo medido con los resultados esperados. Una vez determinadas las desviaciones se debe realizar el análisis de las mismas con la intención de caracterizar sus causas. Este análisis a su vez, determina el grado de profundidad de los estudios requeridos para el planteamiento de medidas correctivas. La dificultad de esta tarea radica en la necesidad de simular la posible reacción de los agentes económico-sociales del Sector Agrario a las medidas de política y grupos de ellas que se traten de analizar como posibles medidas correctivas. Es este estudio, el que permitirá al sistema de planificación proponer las alternativas de medidas correctivas con sus impactos esperados para que el sistema político-administrativo tome las decisiones respectivas.

3.3 Actividad de definición de medidas correctivas

Realizados los estudios y hechas las propuestas de alternativas de medidas correctivas, le corresponde a los elementos de decisión del sistema político-administrativo definir las medidas que se adoptarán. Ellas se convertirán en insumos para la etapa de instrumentación de la ejecución en la forma de ajustes que deben ser especificados, o en insumos para la etapa de formulación en la forma de reformulaciones.

Finalmente, la Figura 12 recoge la visión integral de la dinámica del proceso de planificación, en base a la interacción de todas las actividades conceptualizadas en este documento y agrupadas según las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control.

Figura 12. Diagrama del Proceso de Planificación



REFERENCIAS

1. Barbato de Silva, Celia; y Notaro, Jorge. Notas metodológicas para investigaciones sobre política económica. Uruguay: Centro de Investigaciones Económicas, 1978.

2. Chenery, H.B. "Políticas y programas de desarrollo". Boletín Económico para América Latina. III (1958): 51-78

3. Cobas, Eduardo; y de las Casas, P.Lizardo. " Marco conceptual de la planificación agraria en América Latina y el Caribe" Documento de trabajo de PROPLAN-IICA, 1978.

4. Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas. "Control de Planes, Programas y Proyectos de Operación". En Aspectos Administrativos de la Planificación, editado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, pp 433-461. New York: autor, 1968.

5. de las Casas Moya, P. Lizardo. A theoretical and applied approach towards the formulation of alternative agricultural sector policies in support of the Peruvian agricultural planning process. Ph.D. dissertation Iowa State University, 1977.

6. de las Casas Moya, P. Lizardo. "El futuro del proyecto de planificación del IICA: una visión sobre la posibilidad de generar 'tecnología apropiada' para los países latinoamericanos y del Caribe en materia de planificación agraria y análisis de políticas" Documento presentado en la reunión sobre planificación del IICA en Ciudad de México 15-17 marzo, 1978.

7. de las Casas Moya, P. Lizardo. "Ajuste táctico de la política agrícola en el marco del proceso de planificación". En Seminario Nacional sobre Administración de la Política Agrícola, pp 68-81. Antigua, Guatemala: Oficina IICA en Guatemala, 1978.

8. de las Casas Moya, P. Lizardo. "Marco de referencia para estudios de casos sobre planificación agraria y análisis de políticas en América Latina y el Caribe" Documento presentado en la reunión sobre planificación en Michigan State University, 15-17 mayo, 1978.

9. Herschel, Federico J. Política económica. México: Siglo XXI, 1973.

10. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). "Notas para el diagnóstico de los sistemas institucionales de planificación agrícola y análisis en los países Latinoamericanos y del Caribe" Documento de trabajo presentado en la reunión sobre planificación en Iowa State University, 01-04 noviembre, 1977.

11. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). Experiencias y problemas de la planificación en América Latina. México: Siglo XXI, 1974.

12. Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES). La planificación del desarrollo agropecuario, volumenes 1 y 2.- México: Siglo XXI, 1977.

13. Kirschen, E.S. Política económica contemporánea: Teoría General España: Oikos-tau, s.a., 1968.

14. Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA), Ministerio de Agricultura. El sistema de planificación del sector agrario: un enfoque crítico. Lima, Perú: autor, 1973.

15. Oficina de Análisis de Política Agraria (OAPA), Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA), Ministerio de Agricultura. Análisis del sistema y proceso de planificación agrario. Lima, Perú: autor, 1974.

16. Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA), Ministerio de Agricultura. Guía metodológica para la elaboración del diagnóstico de la agricultura peruana. Lima, Perú: autor, 1977.

17. Optner, Stanfor L. Análisis de sistemas para empresas y solución de problemas industriales. México: Editorial Diana, 1968.

18. Pajestka, Jozef. "Mecanismos para la formulación y ejecución de planes" En Aspectos Administrativos de la Planificación, editado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de las Naciones Unidas, pp 79-93. New York: CEPAL, 1968.

19. Tinbergen, J. Economic policies: principles and design. Netherlands: North Holland Publishing Co., 1956.

20. Vega Luna, Mayo. "Propuesta de un marco de referencia para la administración de la política agrícola". En Seminario Nacional sobre Administración de la Política Agrícola". pp. 1-14 Antigua, Guatemala: Oficina IICA en Guatemala, 1978.

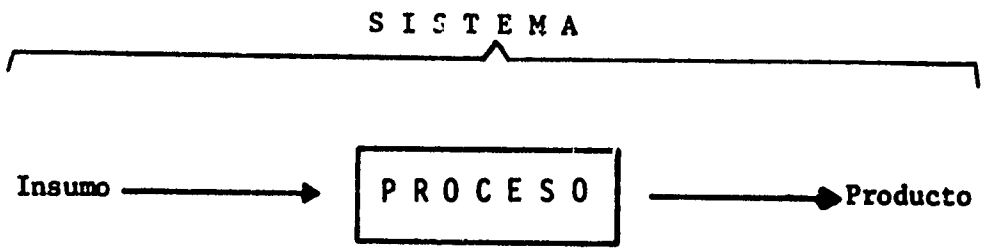
21. Waterston, Albert. Development planning: Lessons of experience USA: The Johns Hopkins Press, 1965.

Anexo A

NATURALEZA DE LOS CONCEPTOS SISTEMA Y PROCESO

(tomado de Optner - referencia 17)

Un sistema es una reunión de objetos(parámetros del sistema) con un conjunto determinado de relaciones entre ellos y sus atributos (propiedades de los parámetros del objeto). Las relaciones son los nexos que encadenan los objetos y atributos en el proceso del sistema. Los parámetros del sistema son principalmente el insumo, el proceso que genera y su producto.



El insumo es la fuerza de impulso o de arranque que proporciona al sistema su material de operación. El proceso define el estado de movimiento de los sistemas, él se define como la totalidad de los componentes rodeados por todos los objetos, atributos y relaciones para producir un resultado determinado. Los resultados de los procesos son los productos. El producto puede ser definido como el propósito para el cual los objetos, los atributos y las relaciones del sistema se han reunido.

El estudio de sistemas puede tomar dos cursos básicos: el análisis del proceso y el análisis del resultado final. En el análisis del proceso, el sistema puede ser estudiado como cierto número de sub-sis

temas íntimamente relacionados. En este tipo de análisis, el analista define los resultados intermedios de los sistemas. Estudia entonces el medio por el cual aquellos se introducen en procesos relacionados serialmente para el proceso sub-secuente. En el análisis del resultado final se presenta una visión macroscópica. Conforme a este método el sistema es tratado como un todo. El analista está más interesado en los resultados finales globales que en los resultados intermedios.