

ca Colombia 320 042 m 1987

MINISTERIO DE AGRICULTURA
OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO-OPSA

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
UNIDAD DE ESTUDIOS AGRARIOS

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA-IICA
Oficina en Colombia

MECANISMO PARA LA INSTRUMENTACION
DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

Guía para su aplicación

Mariano Olazábal
Hernando Briceño
Gladys E. Mora J.

IICA
2.469
1987

Bogotá, Colombia, noviembre de 1987

MINISTERIO DE AGRICULTURA
OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION
UNIDAD DE ESTUDIOS AGRARIOS

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
Oficina en Colombia

MECANISMO PARA LA INSTRUMENTACION
DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

Guía para su aplicación

Mariano Olazábal
Hernando Briceño
Gladys Mora

Bogotá, Colombia, Noviembre 1987

COLE... CIAL
NO SACRIF DE... BEL...
IICA-...DIA

PRESENTACION

La definición de políticas complementarias y de medidas de política, así como la preparación de los programas que hacen parte del plan del sector agropecuario, constituye un paso importante en el proceso de planificación-ejecución, cuyo propósito fundamental es lograr una mayor especificación de las decisiones de orientación a partir de la política sectorial agropecuaria definida.

La precisión de los lineamientos de política, debe concretarse en la definición de políticas específicas y medidas de política requeridas; en la determinación de resultados en términos de objetivos y metas a nivel de los programas de las instituciones; y en la definición de acciones y recursos necesarios para el logro de los fines previstos.

Lo anterior tiene por objeto instrumentar las políticas a través de una activa participación de las instituciones del sector agropecuario, para lograr la conexión entre las decisiones de política y la acción directa de las entidades.

El propósito fundamental, es crear un mecanismo para el trabajo coordinado y concertado que no solo facilite la instrumentación de la política, en términos programáticos y presupuestales, sino que además permita la constitución de los grupos encargados de hacer el seguimiento y evaluación de las

acciones del plan y proponer los ajustes necesarios durante la vigencia del mismo.

Con el objeto de lograr una participación coordinada de las instituciones, se ha preparado la presente guía que contiene criterios y procedimientos para unificar la preparación y presentación de las propuestas de políticas complementarias y los programas, los cuales servirán de base para el seguimiento y la evaluación. Los programas de desarrollo permitirán racionalizar las decisiones en términos de metas y presupuestos, constituyéndose en medios de difusión y concreción de la política sectorial para orientar en forma integrada la acción institucional.

Todo esto teniendo en cuenta la problemática que concierne al campo de acción a que se refieren las políticas y los programas, y a las posibilidades y restricciones de las instituciones responsables. De esta manera se concretarán las orientaciones para el mediano plazo, a partir de las cuales se tomarán las decisiones operativas cuya evolución permitirá revisar y ajustar las políticas y programas de manera permanente.

En síntesis, se pretende disponer de una visión integrada de la acción del Ministerio de Agricultura y de sus entidades, coherente con la posición del Gobierno y la problemática agropecuaria.

I. GENERALIDADES

A. Objetivo

El objetivo de la Guía es el de normar y orientar el proceso de instrumentación de la Política Sectorial Agropecuaria, mediante el diseño y aplicación del mecanismo de concertación institucional, para la revisión y ajuste de políticas, la definición de medidas de política y de los programas que ejecutan las entidades del sector.

B. Destinatarios

Las instituciones que participan en las tareas de diseño de políticas y preparación de los programas son:

-Establecimientos Públicos Adscritos:

- .Instituto Colombiano Agropecuario, ICA
- .Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA
- .Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, INDERENA
- .Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología y Ade-cuación de Tierras, HIMAT.
- .Instituto Fondo de Desarrollo Rural Integrado, DRI

-Empresas Comerciales e Industriales Vinculadas:

- .Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA
- .Banco Cafetero.

-Sociedades de Economía Mixta:

- .Banco Ganadero
- .Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero
- .Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones, COFIAGRO
- .Almacenes Generales de Depósito de la Caja Agraria, IDEMA y Banco Ganadero, ALMAGRARIO S.A.
- .Empresa de Comercialización de Productos Perecederos, EMCOPER S.A.
- .Empresa Colombiana de Productos Veterinarios S.A., VECOL

-Entidades Asesoras:

- .Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA
- .Unidad de Estudios Agrarios del DNP

c. Base Legal

Norma

D. 133/76 Art. (2º)

Corresponde al Ministerio de Agricultura, de acuerdo con el Presidente de la República, la adopción de la política en materia agropecuaria y en lo relativo al aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables...

D. 1050/68 Art. (3º)

Corresponde a los Ministerios y Departamentos Administrativos conforme a la Constitución y la Ley:

- Preparar los planes de desarrollo de su Sector
- Contribuir a la formulación de la Política de Gobierno en la rama o ramas que le corresponde.

D. 2420/68 Art. (2º)

Son obligaciones de los organismos adscritos o vinculados al Ministerio de Agricultura:

-Contribuir a la formulación y evaluación de la política agropecuaria...

-Participar en la elaboración de los planes y proyectos de desarrollo del Sector Agropecuario...

D. 1050/68 Art. (18º)

Corresponde a OPSA, preparar en colaboración con otros organismos públicos en especial con el DNP y cuando fuere el caso, con técnicos y representantes del sector privado, los planes y programas del ramo; revisar cada uno de los proyectos que integran el plan sectorial; ...someter los planes del sector una vez aprobados por el Ministerio, al DNP para que éste los estudie, coordine e incorpore a los planes generales de desarrollo...

D. 1050/68 Art. (26º)

Entre las funciones de las Juntas y Consejos Directivos de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado, se señala lo siguiente:

-Formular la política general del organismo y los planes y programas que, conforme a las reglas que prescriban el DNP y la Dirección General de Presupuesto, deben proponerse para su incorporación a los planes sectoriales, y a través de éstos, a los planes generales de desarrollo...

D. 3152/86 Art. (5º)

El Departamento Nacional de Planeación le corresponde las siguientes funciones específicas:

-Participar en los términos señalados por la ley en el proceso de elaboración del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

-Proponer, para ser sometidos a la aprobación del CONPES, las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional.

-Estudiar, analizar y evaluar los planes, programas y proyectos de carácter sectorial, regional y departamental que le sean presentados, conforme a las normas e instrucciones que prescriba e imparta el propio Departamento Nacional de Planeación, por los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas, Consejos Regionales de Planificación, Consejos departamentales, intendenciales y

comisariales de Planeación y las Oficinas de Planeación de las entidades territoriales, con el fin de definir su inclusión en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social o en las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional.

-Coordinar la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social y de las políticas, estrategias, programas y proyectos del Gobierno Nacional, para lo cual podrá definir, con carácter obligatorio, los términos y condiciones bajo los cuales participarán en dicha ejecución los organismos y entidades de la Administración Central o descentralizada del orden nacional, así como las entidades territoriales y sus correspondientes entidades descentralizadas.

-Solicitar a los organismos y entidades de que trata el numeral anterior la preparación y presentación de informes analíticos para los efectos de elaborar y preparar los estudios e informes que deba presentar el Departamento.

-Formular las políticas, planes y programas de desarrollo sectorial, regional y urbano en colaboración con los Ministerios, los Departamentos Administrativos, los organismos descentralizados, los Consejos Regionales de Planificación, los departamentos y los municipios.

-Preparar y coordinar, con la colaboración de los organismos y entidades públicas pertinentes, los estudios de base para la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos sobre la gestión y modernización del Estado, la educación, la planificación del recurso humano para el mercado de trabajo, la justicia y la seguridad ciudadana, la salud, la nutrición y la seguridad social, los cuales habrán de desarrollarse poniendo especial énfasis en la participación comunitaria y en la protección de grupos de población más desprotegidos.

-Preparar y coordinar, con la colaboración de los organismos y entidades públicas pertinentes, los estudios de base para la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos...

D. 3152/86 Art. (58)

Son funciones de la Dirección General de Desarrollo Sectorial:

-Promover, preparar y coordinar, con la colaboración de los organismos y entidades públicas pertinentes, los estudios de base para la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo industrial, comercio externo e interno, inversión extranjera y desarrollo agrícola.

-Evaluar el desarrollo de los programas generales y específicos, comercio externo e interno, inversión extranjera y desarrollo agrícola y recomendar las modificaciones y ajustes necesarios. Promover y cuantificar la utilización, por parte de las entidades pertinentes, de los recursos de los programas de inversión, financiamiento externo y cooperación técnica internacional.

-Promover y preparar, en colaboración con los organismos y entidades públicas correspondientes, los estudios sobre integración de programas y desarrollo agrícola, con los de otros países miembros de organizaciones regionales o sub-regionales.

-Colaborar en la preparación de normas que deba prescribir el Departamento Nacional de Planeación a las Oficinas de Planeación de los organismos del sector sobre su organización y funcionamiento, elaboración de programas y presupuestos y preparación de proyectos específicos.

D. 3152/86 Art. (59)

Son funciones de la Unidad de Desarrollo Agrícola:

-Promover, preparar y coordinar, con la colaboración de los organismos y entidades públicas pertinentes, los estudios de base requeridos para la elaboración de políticas, planes, programas y proyectos del sector agropecuario y participar en su formulación.

-Evaluar el desarrollo de los programas generales y específicos del sector agropecuario y recomendar las modificaciones y ajustes necesarios. Promover y cuantificar la utilización, por parte de las entidades pertinentes, de los recursos de los programas de inversión, financiamiento externo y cooperación técnica internacional.

-Promover y preparar, en colaboración con los organismos y entidades públicas correspondientes, los estudios sobre integración de programas de desarrollo agropecuario, con los de otros países miembros de organizaciones regionales o sub-regionales.

-Colaborar en la preparación de normas que deba prescribir el Departamento Nacional de Planeación a las Oficinas de Planeación de los organismos y entidades del sector agropecuario sobre su organización y funcionamiento, elaboración de programas y presupuestos y preparación de proyectos específicos.

-Participar en la elaboración del presupuesto de inversión de las entidades del sector agropecuario.

-Preparar los informes que el Departamento deba presentar al Presidente de la República, al CONPES a los Jefe de las distintas reparticiones administrativas, sobre el cumplimiento de los programas y proyectos del sector.

-Promover la organización de un sistema de indicadores, que permita evaluar periódicamente el estado y avance de las políticas en el campo agropecuario.

-Participar en la elaboración de las políticas de financiamiento y obtención de fuentes de recursos para las entidades del sector.

D. 2420/68 Art. (20º)

Son obligaciones de los organismos adscritos y vinculados al Ministerio de Agricultura:

-Ejecutar los programas que les corresponden dentro de los planes y proyectos aprobados para el desarrollo del sector agropecuario.

-cooperar entre sí para la ejecución de los programas de desarrollo.

D. 1050/68 Art. (27º)

En particular les corresponde a los Gerentes, Directores o Presidentes de los Establecimientos Públicos y de las Empresas Industriales y Comerciales del Estado:

-Dirigir, coordinar, vigilar y controlar el personal de la organización y la ejecución de las funciones o programas de ésta...

D. 1050/68 Art. (13º)

Son funciones del Viceministro...

-Estudiar los informes periódicos u ocasionales que las distintas dependencias del Ministerio y las entidades adscritas o vinculadas a éste deben rendir al Ministerio o a la Oficina de Planeación del Ministerio, y presentar al primero las observaciones que de tal estudio se desprenden.

-Dirigir la elaboración de los informes que sobre el desarrollo de los planes y programas del ramo deban presentarse al DNP y la de aquellos que sobre las actividades del Ministerio hayan de ser enviados al Presidente de la República.

D. 133/76 Art. (16º)

Son funciones del Consejo Asesor de la Política Agropecuaria:

-Recomendar al Ministerio la adopción de programas generales de desarrollo agropecuario...

-Analizar la política general del Sector y formular recomendaciones al respecto.

-Revisar y evaluar los planes y programas del sector y sugerir los correctivos del caso; ...

D. 1050/68 Art. (18º)

Corresponde a la Oficina de Planeación de los Ministerios evaluar la ejecución de los planes y programas del ramo y proponer los reajustes que sean necesarios o convenientes a dichos planes.

D. 133/76 Art. (20º)

El Comité de Coordinación Ejecutiva cumplirá las siguientes funciones:

-Analizar y recomendar al Consejo Asesor de la Política Agropecuaria los programas de desarrollo agropecuario...

-Evaluar la ejecución de los programas adoptados en materia agropecuaria.

-Promover la unificación de procedimientos y sistemas de administración y organización general.

D. 133/76 Art. (8º)

Son funciones de la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario:

-Preparar con sujeción a las pautas señaladas por el DNP los programas y proyectos específicos de desarrollo del Sector, Coordinar y evaluar la ejecución de estos y proponer los ajustes necesarios.

-Asesorar a los organismos del Sector Agropecuario en la preparación de sus programas y proyectos específicos y proponer las partidas presupuestales que en cada vigencia exija la ejecución de los mismos.

Los anteriores decretos y artículos mencionados, reglamentan la formulación, coordinación, instrumentación, evaluación y control de los planes, programas y proyectos de desarrollo agropecuario. Así mismo, definen las funciones y responsabilidades institucionales, los procedimientos generales y las instancias administrativas que participan en el proceso mencionado, garantizando de esta forma la viabilidad política e institucional para la conducción de las políticas y programas de desarrollo del Sector Agropecuario.

II. ORIENTACIONES PARA LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

Al iniciar un trabajo sistematizado para la instrumentación de la política sectorial agropecuaria, es necesario tener en cuenta que las políticas para el desarrollo se generan de manera continua, ya que en esa forma se va concretando la posición de un gobierno, desde una visión general hasta la precisión detallada de acciones a realizar. Esto, mediante los diferentes tipos de decisiones que se van adoptando para estimular o inhibir el comportamiento del sector privado y de la población rural. En términos generales estas decisiones se agrupan en dos grandes categorías⁸: las llamadas estratégicas o de orientación, conforme a una posición de gobierno y de acuerdo con la evolución de la realidad agroeconómica, social y política; y las llamadas operativas o de ejecución, que corresponden a un mayor grado de especificación y precisan la acción misma del sector público. Las segundas se generan con base en las orientaciones de un nivel superior y teniendo en cuenta la problemática específica de las áreas de acción en que se circunscriben estas decisiones, así como la capacidad institucional para llevarlas a cabo.

Al asumir una política agropecuaria se adopta una estrategia de desarrollo que orienta la asignación y uso de los recursos. Esta estrategia se pone en práctica mediante las po-

líticas específicas, medidas de política (programas y proyectos) y actividades básicas, las cuales operan a diferentes niveles y horizontes de tiempo.

En torno a esos instrumentos, el trabajo de asesoramiento implica actividades de sistematización de información, análisis, preparación de alternativas y propuestas para la toma de decisiones.

La política agropecuaria y la estrategia sectorial fijan un conjunto de parámetros en los cuales se enmarca el análisis de programas y proyectos. Este análisis, basado en el razonamiento económico y social para definir la inversión, constituye un asunto de principal importancia e involucra a las unidades que tienen responsabilidad en esta materia.

El estudio de las decisiones sobre los distintos niveles de la política agropecuaria, estrategia sectorial, políticas y medidas específicas de política, programas y proyectos de inversión, se hace en forma cada vez más detallada a medida que se pasa de la estrategia a los proyectos. En el manejo y la asignación de los recursos en función de las prioridades, desde la estrategia sectorial hasta la aplicación efectiva de los mismos, hay diferencias sustanciales. "Estas diferencias radican en la forma misma de comprometer los recursos y en la manera como las decisiones son tomadas. Aunque los recursos son asignados a las políticas y programas para un empleo bien definido, éstos pueden tener un manejo más agregado y por lo tanto una mayor flexibilidad en las transferencias que se realicen, mientras que una vez que se destinan a la ejecución de un proyecto de inversión, difícilmente pueden volverse a emplear en otro proyecto distinto .

En la medida en que el interés se centra en las acciones que debe llevar a cabo un gobierno, el énfasis por el diseño y la ejecución de proyectos se hace más evidente. En este contexto, los procesos que se generan deben ser vistos en términos de mecanismos para fortalecer la conducción del desarrollo, con una preocupación permanente por la consistencia entre las decisiones de orientación y las operativas, y donde las tareas han de ser esfuerzos de grupos multidisciplinarios y no de individuos aislados.

A. Niveles de Política

Al examinar las políticas, se reconocen distintos niveles que constituyen un mayor grado de concreción; ellas parten de una posición de gobierno e implican decisiones de orientación u operativas.

Las decisiones de orientación corresponden a tres niveles de política: marco doctrinario, marco orientador y políticas específicas, los cuales son identificados con la dimensión prospectiva del proceso de planificación-ejecución. Las decisiones operativas corresponden a dos niveles de política: las medidas de política y las actividades específicas, identificadas como la dimensión operativa del citado proceso.

Una de las formas más generalizadas y tradicionales de hacer referencia a las dimensiones citadas y a los niveles de política es a través de los instrumentos denominados planes, programas y proyectos; éstos deben concebirse no solo en términos de su definición sino también de su instrumentación, realización de acciones, seguimiento y evaluación, y el correspondiente ajuste o reformulación de los mismos.

La conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural se logra a través del sistema de dirección, el cual implica una tarea permanente de análisis de políticas para el acertado asesoramiento a la toma de decisiones.

Por lo tanto, la efectividad del sistema de planificación dependerá de la continuidad y coherencia integral de las alternativas que genere, desde las elaboraciones más generales, pasando por diferentes niveles de política, hasta elaboraciones específicas de carácter operativo como son los programas y proyectos. Estos niveles de concreción deben tener consistencia entre sí y, principalmente, deben ser coherentes con una problemática y una capacidad de desempeño institucional. Una presentación rápida sobre el contenido de cada uno de los niveles de política mencionados se presenta a continuación:

1. Marco doctrinario

El marco doctrinario es la concepción finalista o la aspiración de un gobierno para una sociedad determinada. Se expresa como la imagen del objetivo y la estrategia global en el largo plazo. Es el nivel de mayor agregación de la política de desarrollo nacional, y su conocimiento es de importancia para la labor que realizan los planificadores; es el marco para juzgar la viabilidad de las propuestas que se elaboren. El marco doctrinario muchas veces no está completamente explicitado ni sus prioridades claramente definidas; por lo tanto, los planificadores deben buscar los medios para lograr su mayor precisión. La visión futurista está conformada por una serie de objetivos que definen las aspiraciones y formas como se organiza el poder político-económico y los distintos niveles político-administrativos.

La imagen global que contiene el marco doctrinario sobre el sector agropecuario se refiere solo a una visión parcial del mismo. En él se asigna el papel que debe desempeñar dicho sector como generador de divisas y empleo, y abastecedor de alimentos y materias primas; en las relaciones con otros sectores de la economía, y con respecto a su misión social de mejorar el bienestar de la población rural.

El sistema de planificación, entonces, debe contribuir a precisar la imagen objetivo con base en sus percepciones sobre la posición doctrinaria del gobierno y la problemática agroeconómica y social del sector agropecuario. El marco doctrinario implica también la selección y ordenamiento de una serie de prioridades, teniendo en cuenta tanto los intereses de los grupos de poder como los medios necesarios para afrontar los problemas de desarrollo que se presenten. A ellos se le denomina la "estrategia global", la cual comprende los problemas y las acciones básicas para enfrentarlos en un período de tiempo y en un nivel espacial determinado. Este trabajo se apoya en un modelo teórico de análisis que facilita y ordena la información, y en el trabajo interdisciplinario y grupal. El definir la situación deseable requiere por un lado identificar la situación económica, el uso de los recursos, las formas de producción, la distribución de los ingresos y el intercambio y la utilización final de los productos; y por otro lado, analizar la situación de la estructura del poder en términos de definir y jerarquizar los grupos que participan, los mecanismos de articulación con la estructura económica y política. También es importante examinar la situación del sistema político-administrativo, su organización, su papel en la producción, apoyo y regulación, y la participación del Estado a través de acciones directas.

2. Marco orientador

El marco orientador es otro nivel de política y generalmente corresponde a un período de gobierno. Las decisiones de orientación que comprende se refieren a un tiempo determinado y son coherentes con el marco doctrinario definido y con la problemática económica y social e institucional.

El marco orientador plantea objetivos y metas para el horizonte definido e incluye, además, por áreas temáticas, orientaciones estratégicas y prioridades de acción. El mismo precisa el papel de los distintos grupos que actúan en los procesos productivo y de mercado. Las áreas de acción prioritarias del sector público se definen a partir del análisis de la realidad agroeconómica y social, y con base en un marco teórico definido. Estas áreas determinan ámbitos de trabajo

donde se precisan posteriormente las políticas específicas a fin de resolver los problemas que en ellas se presenten. Estas políticas se refieren a situaciones de carácter productivo y del mercado sobre las cuales se requiere particular atención, y donde el sector público adquiere determinados compromisos. En este sentido se trata de definir una serie de medidas que condicionen el comportamiento del sector privado y de los grupos de la población, señalando los principales proyectos de desarrollo agrícola y rural que tienen un carácter estratégico y que responden a las prioridades que se señalan a nivel de la estrategia sectorial.

En el nivel de marco orientador surgen también señalamientos en relación con aspectos geográficos, es decir prioridades específicas para determinadas regiones del país donde se considere importante dar un tratamiento particular.

Las diferentes decisiones que se toman, implican generalmente compromisos que asume el sector público a partir de una capacidad operativa cuya organización puede sufrir modificaciones. El marco orientador precisa entonces las responsabilidades institucionales y define los resultados que se esperan, así como los cambios organizacionales necesarios para mejorar el desempeño de las entidades del sector público.

El marco orientador se apoya por lo tanto en el marco doctrinario, así como en un diagnóstico global que hace referencia a la problemática estructural y que el gobierno de turno aborda. Esta problemática es de carácter dinámico y coyuntural, y con ella se adecúa la política y definen también las decisiones del nivel operativo. La capacidad administrativa institucional hace parte de este análisis en el que interesa conocer las realizaciones alcanzadas y las dificultades que en este sentido se presentan.

3. Políticas específicas, medidas de política y actividades básicas

Las políticas específicas son otro nivel de mayor concreción de la política agropecuaria; a través de ellas se precisan las orientaciones de política consignadas en el marco orientador para cada área de acción prioritaria.

La definición de las políticas específicas implica partir del marco orientador en lo que se refiere al diagnóstico del área de acción y el análisis de la capacidad de desempeño del sector público, así como considerar los programas y proyectos que en estas áreas ejecutan las instituciones del sector. Adicionalmente, con base en los resultados que se

espera alcanzar, conforme se señala en el marco orientador, las políticas específicas son expresadas teniendo en consideración el proceso productivo, los recursos y los agentes involucrados. Estos resultados se expresan en términos de los productos intermedios o finales que se espera alcanzar con la aplicación de políticas específicas en áreas de acción concretas, dirigidas a los productos deficitarios, con mercado abastecido y de exportación.

Las políticas específicas se enmarcan en las políticas globales que afectan el sector en materia cambiaria, monetaria, fiscal, de comercio exterior y de salarios, entre otras, y se refiere a los aspectos de precios, crédito, mercado, generación y transferencia de tecnología, provisión de insumos, riego y adecuación de tierras, etc.

El examen de la evolución de la realidad económica, social y política para la definición de políticas específicas, tiene ámbitos determinados de análisis como son los recursos básicos, los insumos, la producción primaria, mercadeo y agroindustria, importaciones, consumo interno, exportaciones, distribución del ingreso, remuneraciones, renta de la propiedad, financiamiento interno y externo e inversiones, entre otros. Estas definiciones se van a traducir en incentivos, en acciones directas del Estado y en controles.

Los incentivos se dan en torno a los créditos gubernamentales, maquinaria, semilla, insumos, mejoras en la infraestructura de mercadeo, transporte, tarifas, etc. La acción directa del Estado se refiere a los bienes y servicios que generan las instituciones del sector, como la adecuación de tierras, la reforestación, los parques nacionales, la investigación y transferencia de tecnología, los sistemas de riego, etc. Entre los controles se encuentran las medidas de regularización de la tenencia de la tierra, prohibiciones, licencias y autorizaciones, medidas sanitarias y sanciones.

Las medidas de política representan decisiones específicas de operación para el sector agropecuario y condicionan directamente el comportamiento del sector privado y la población rural. Ellas permiten adecuar las decisiones a las necesidades del sector agropecuario en el corto plazo y en términos de las contribuciones para el logro de las realizaciones y metas previstas.

La definición de medidas de política se hace a partir de las políticas de mayor generalidad, y teniendo en cuenta el análisis más detallado y preciso de la problemática y el examen de la capacidad de las instituciones para la ejecución de programas y proyectos.

Las actividades básicas son el nivel de mayor concreción de las políticas y se refieren a los resultados que el sector público espera alcanzar. Son acciones encaminadas al logro de determinados objetivos de un programa o proyecto, y con base en ellas se estiman los requerimientos de recursos que se integran con la programación de actividades a través de los programas operativos o los presupuestos-programa. Este nivel implica para los programas y proyectos no solo la definición de resultados, acciones a realizar, recursos y responsabilidades, sino también la asignación y movilización efectiva de recursos, y el seguimiento y la evaluación para analizar el cumplimiento de lo programado e introducir correcciones en función del logro de los resultados.

Conforme a los otros niveles de política revisados, las actividades básicas son igualmente consecuencia de medidas de política vigentes y gran parte de ellas están delimitadas por los marcos de acción de las instituciones del sector público. También las actividades básicas se definen teniendo en cuenta la capacidad de desempeño en la ejecución de programas y proyectos, la evaluación de realizaciones e impacto del sector público, y el comportamiento del sector privado y la población rural en general.

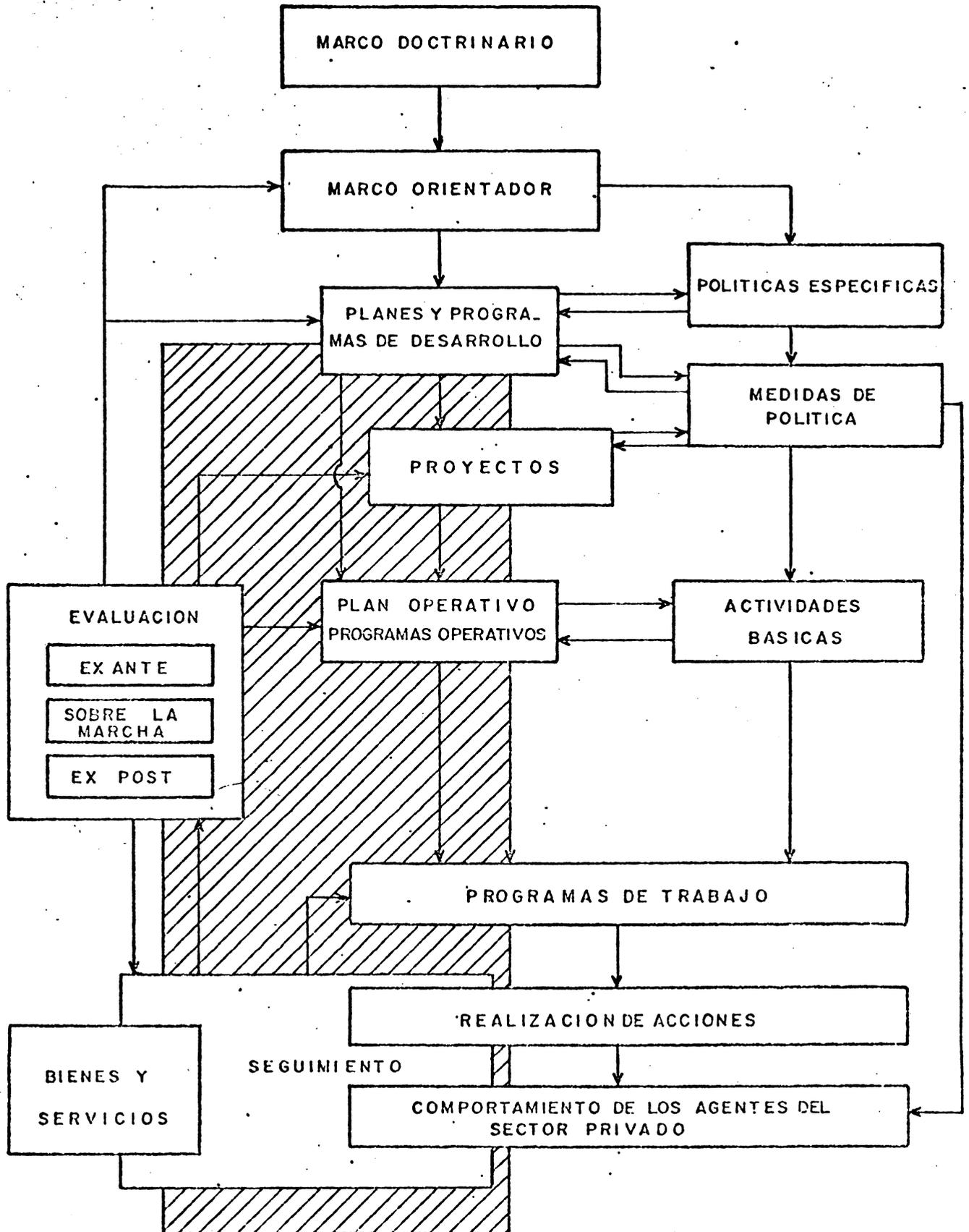
B. Planes, Programas y Proyectos

Los términos "plan", "programa" y "proyecto" son usados en diferentes países y aún por diferentes instituciones dentro de un mismo país, para presentar variadas formas de ordenamiento de la acción del sector público o privado. Generalmente el término "plan" tiene una connotación de mayor amplitud desde el punto de vista de contenido y plazo, así como de mayor generalidad a nivel de decisiones a que se refiere.

Los "programas" y "proyectos" son las definiciones más específicas de la dimensión operativa del proceso de planificación-ejecución, "o sea que al referirse esencialmente a las decisiones de ejecución manifiestan el máximo nivel de concreción de la política del gobierno". Los programas y proyectos son partes importantes de la acción integrada al sector público en el proceso de desarrollo.

La denominación de "programa" se refiere, en términos generales, a un conjunto ordenado de acciones que obedecen a una política agropecuaria e institucional definida, para influir en determinadas áreas de acción con base en unos recursos, una organización específica y en un tiempo no necesariamente establecido. Por otro lado, un "proyecto" es también la precisión de un conjunto de acciones orientadas a resolver

FIGURA 1. AMBITO DE LOS PROYECTOS EN EL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE POLITICAS.



un problema específico o a impulsar una potencialidad o ventaja determinada, igualmente con base en una organización y unos recursos asignados, pero con una duración de tiempo limitada y una responsabilidad claramente especificada.

Los programas no son necesariamente la agregación de proyectos, sino más bien un ordenamiento de acciones de carácter permanente en el tiempo.

Los programas y los proyectos no deben verse como simples documentos, sino como un conjunto de actividades que responden a una estrategia y se ejecutan mediante unos recursos asignados; estas actividades se definen con el propósito de alcanzar unos objetivos de acuerdo con la realidad que se desea transformar.

Las actividades se diseñan y ejecutan, y luego se evalúan para su ajuste y reformulación; ello se realiza en un ámbito organizativo definido y en un medio ambiente determinado. En este sentido los programas y proyectos implican actividades de análisis, definición de alternativas y toma de decisiones para la conducción de un proceso específico de planificación-ejecución.

Los programas y proyectos no son instrumentos aislados; ellos conforman la política agropecuaria y responden a prioridades sectoriales en el contexto de la conducción del desarrollo en los niveles nacional, regional y local. En la Figura 1 se presenta el ámbito de los programas y proyectos en relación con los diferentes niveles de política y con el proceso global de planificación-ejecución.

Lo expresado hasta aquí nos lleva a la necesidad de diseñar procedimientos que permitan al sistema de dirección tomar decisiones en torno a los programas y proyectos, de manera más coherente con la política vigente y con una realidad determinada. Las decisiones se refieren a la ejecución de nuevos proyectos o respecto al desarrollo de los ya emprendidos, lo cual tiene implicaciones en el corto y el mediano plazo, en vista de los compromisos que en materia de inversiones asumen el país y las instituciones públicas.

C. Marco Conceptual del Plan del Sector Agropecuario

De acuerdo con los señalamientos del Plan de Economía Social y de la política del sector rural, en el sentido de fortalecer la capacidad de planificación sectorial en los niveles nacional y regional, el Ministerio de Agricultura, se ha

propuesto refinar y mejorar el proceso de instrumentación de las políticas y de la programación de acciones y recursos de los institutos del sector.

En términos generales, se requiere avanzar en los procesos mencionados, buscando precisar el Plan Sectorial Agropecuario, y armonizar la acción de las diferentes entidades participantes.

El concepto de Plan Sectorial Agropecuario, para este efecto, constituye el conjunto de políticas y programas a través de los cuales se desarrolla la acción del Gobierno. Comprende las políticas de orientación, es decir los objetivos, estrategias y las políticas específicas por áreas de acción y las medidas de política, así como las acciones que ellas implican, dentro de un contexto institucional definido. También comprende los recursos requeridos para la realización de las acciones y los resultados a obtener.

Dicho Plan proyectado al mediano plazo y apoyado en programaciones anuales de metas, y recursos, conforman la estrategia operativa institucional.

Las medidas de política y los programas que conforman el Plan Sectorial, son el instrumento principal de la programación del mediano plazo y permiten un nivel de mayor concreción de las estrategias y políticas sectoriales.

De lo anterior, se deduce la importancia de las medidas de política y los programas en la medida en que definen claramente para el mediano plazo, sus objetivos, metas, factores condicionantes, acciones principales y los recursos necesarios, coherentes con la posición del Gobierno, con la política definida y con la problemática del área que se pretende afectar con dichas medidas y programas.

El Plan Sectorial contempla las orientaciones en términos de políticas y está estructurado por proyectos agrupados en subprogramas, configurando un conjunto ordenado de acciones a través de las cuales se busca el logro de los objetivos; de la misma forma detalla las medidas de política dirigidas al sector privado y público y precisa el conjunto de actividades que las entidades deberán adelantar.

Es importante destacar que los Programas son la base de la Programación Operativa Anual de las entidades, en la medida en que ellos establecen los lineamientos, objetivos, metas y actividades a partir de los cuales se define la programación

operativa anual de manera que permita ajustar dicha programación, a través del seguimiento y la evaluación sobre la marcha.

D. La Instrumentación de la Ejecución y los Mecanismos de Conducción

La instrumentación de la ejecución⁷; comprende la especificación de medidas de política, la definición y especificación de medidas para corregir situaciones coyunturales y llevar a cabo los ajustes recomendados para el control y la evaluación, así como la correspondiente asignación de recursos y responsabilidades requeridas para llevar a cabo las medidas específicas.

Los mecanismos de conducción¹ son simplemente un conjunto articulado de actividades en cuya realización interactúan actores claves de un ámbito determinado, con el fin de hacer viable la obtención de resultados deseados con la oportunidad y el contenido requeridos. Estos actores son individuos y grupos que involucran tanto a autoridades políticas y técnicos del sector agropecuario y de otros sectores afines, y a responsables de la política macroeconómica, así como a agricultores, campesinos y empresarios en la medida en que conformen fuerzas determinativas para el logro de los objetivos del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Se advierte así una modalidad distinta de lograr la articulación de los procesos para la definición, la implementación y el ajuste de políticas, y de alcanzar la coherencia entre las políticas macroeconómica, sectorial, regional e institucional. Además, bajo esta modalidad, los mecanismos buscan que las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisión no se restringan al trabajo individual, sino que más bien se acrecienten con diversas modalidades de concurrencia grupal en las que se alcance un trabajo integrado de especialistas y estén representados los distintos puntos de vista.

Para entender el contenido y el papel de los mecanismos de conducción es necesario conocer su composición:

1. Los resultados son de dos tipos: principales y secundarios. Los primeros, caracterizan a cada mecanismo definiendo el "para que" se requieren y los secundarios contribuyen a su logro a partir de las actividades y tareas que ellos implican.

Los resultados son ordenados y presentados por medio de los instrumentos, estos se refieren a los formularios o

registros e instructivos que se utilizan para tal fin; para cada mecanismo puede haber más de un instrumento.

2. Actores claves: son aquellos individuos y grupos del sector público y privado que participan en la identificación de los resultados y en la definición de las actividades requeridas para su logro. Estos actores se identifican en los niveles nacional, regional y local (municipal) y en los distintos ámbitos de planificación y toma de decisiones.

3. Actividades: definen "que" hacer para alcanzar los resultados acordados.

4. Interacciones: definen el "cómo" y "cuando" se relacionan los actores claves para realizar las actividades y tareas identificadas como necesarias para generar los resultados esperados.

5. Técnicas: son las que permiten la realización de cada una de las actividades y tareas del mecanismo. Ellas pueden diferenciarse en técnicas analíticas para la acción individual y en técnicas para la interacción social. Las técnicas analíticas son para la recolección, ordenamiento, almacenamiento y el análisis de datos e información. Las técnicas de interacción social son para propiciar la interrelación entre individuos y grupos que permitan la concertación, el logro de acuerdos y mantenimiento de compromisos.

III. CARACTERISTICAS DEL MECANISMO PARA LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

El capítulo presenta un conjunto de orientaciones para unificar los criterios y procedimientos que se emplearán para las tareas de instrumentación de la política agropecuaria. Estas orientaciones están dirigidas a los funcionarios y demás personas que participen en el proceso de preparación de las políticas y programas, de tal manera que se empleen los mismos conceptos e instrumentos para facilitar la elaboración, el análisis y la compatibilización de las decisiones que se planteen.

A. Procedimientos Generales del Mecanismo

Los puntos que se desarrollan son orientaciones para las diferentes actividades a realizar en el ajuste de las políticas específicas, la definición de las medidas de política y estrategias para el mediano plazo, así como las metas y presupuestos de los programas.

1. Revisión del plan del sector agropecuario

El Plan del Sector Agropecuario contiene esencialmente los objetivos, estrategias y políticas específicas por áreas de acción, así como metas y recursos para el período de gobierno. Estas decisiones de orientación determinan el ámbito de análisis para la definición de las acciones a

realizar y son las pautas para el examen de la consistencia con las decisiones operativas que se adopten.

Si bien el Plan es el punto de partida para la concreción de las decisiones operativas (medidas de política, programas y proyectos), la revisión puede dar lugar a precisiones complementarias de las políticas específicas.

2. Ordenamiento de las decisiones operativas vigentes

Es otro de los aspectos importantes a considerar en la definición de las decisiones operativas. La caracterización de estas decisiones como es el caso de las medidas de política, implica la explicitación de su contenido formal en términos de propósitos e instrumentos teniendo en cuenta las políticas definidas a nivel del Plan del Sector Agropecuario. Esta actividad permite al mismo tiempo identificar aquellas medidas de política que puedan ser contradictorias o requieran de cierto ajuste, realizando de esta forma el análisis de consistencia correspondiente.

El ordenamiento de las medidas de política se logra a través de su ubicación por área de acción prioritaria definidas en el Plan del Sector Agropecuario. Es conveniente anotar que estas decisiones van apareciendo en la práctica como una sucesión de acciones y decisiones interdependientes.

3. Revisión de la estructura programática

La definición de la estructura programática es importante para lograr una fácil implementación de los programas y la compatibilización con el presupuesto público. Ella se refiere a la actualización y ordenamiento de manera jerarquizada de los objetivos de la institución para precisar los programas y subprogramas que conforman el Plan del Sector Agropecuario.

Los objetivos constituyen la base para la selección de indicadores y la programación; así como para el seguimiento y la evaluación.

Para la definición de la estructura programática institucional es necesario tener en cuenta los siguientes criterios:

- Lineamientos de política,
- Objetivos e indicadores,
- Acciones prioritarias identificadas en las estrategias institucionales,

- Organización actual y prevista del sector público Agropecuario,
- Recursos disponibles,
- Estructura del presupuesto,
- Inventario de proyectos vigentes o previstos y su coherencia con las prioridades de política y de estrategia definida.

También es importante una revisión global de la marcha de los programas, en términos de las realizaciones alcanzadas, de la capacidad institucional y de la ejecución presupuestal, para proponer ajustes a la estructura programática y organizacional.

4. Especificación de las políticas, medidas de política y programas

La concreción de los lineamientos de política señalados en el Plan de Economía Social se da en términos de definir las políticas específicas, las medidas de política y los programas para cada área de acción prioritaria. (Investigación y transferencia de tecnología, adecuación de tierras, recursos naturales renovables, crédito, etc.).

El procedimiento para especificar los lineamientos de política comprende los siguientes pasos:

- Revisión de los lineamientos de política vigente
- Actualización y profundización del diagnóstico por áreas prioritarias de acción
- Análisis del desempeño del sector público (de la entidad)
- Revisión de programas, proyectos y presupuestos en ejecución y previstos en cada área de acción
- Identificación y selección de políticas específicas y medidas de políticas adicionales o complementarias
- Priorización y propuesta de políticas específicas y medidas de política.

Los pasos enunciados anteriormente se amplían así:

a) Revisión de los lineamientos de política vigentes

La revisión de los lineamientos de política, tiene por finalidad permitir la interpretación uniforme por parte de los funcionarios y otras personas comprometidas en la elaboración de los programas, así como servir de base para

la concreción de la misma, mediante la identificación y definición de políticas específicas y medidas de política complementarias.

b) Actualización y profundización de la problemática por áreas de acción

Debe ser abordada a través de una caracterización expeditiva de la problemática y potencialidades de cada área de acción y mediante una jerarquización rápida de los aspectos relevantes identificados.

c) Análisis del desempeño del sector público

Interesa en especial definir y analizar la capacidad de las instituciones para la ejecución de los programas de desarrollo y concretar los problemas centrales que limiten su desempeño eficiente.

d) Revisión de programas y proyectos en ejecución

En esta actividad corresponde analizar el estado de situación de los programas y proyectos en ejecución, en términos de verificar la correspondencia entre la estrategia y políticas implícitas de dichos programas y proyectos, con los lineamientos de política vigentes, así como también revisar los logros alcanzados y la problemática del programa a fin de enriquecer el proceso de definición de políticas y medidas de política y precisar las prioridades requeridas y proveer elementos de ajuste para la acción institucional.

e) Identificación y selección de políticas y medidas de política adicionales

El análisis efectuado en las actividades anteriores, permitirá identificar ciertas áreas que requieran una mayor explicitación en términos de precisar la política o medidas que se consideren importantes, en cada área de acción estudiada y priorizada. Esta actividad permitirá además plantear ajustes que se estimen necesarios al programa institucional y a las acciones que a través de los proyectos se vienen llevando a cabo. A partir de lo anterior se podrá construir un listado inicial de políticas específicas y medidas de política para cada área de acción, sustentadas con base en el proceso anteriormente descrito.

f) Priorización y propuesta de políticas específicas y medidas de política

Con base en el listado anteriormente elaborado y teniendo en cuenta los señalamientos de la política agropecuaria, así como información referente a la problemática y el desempeño institucional, se definirán los criterios de priorización que en general corresponderán a los siguientes aspectos: sociales, económicos, políticos e institucionales.

Una vez priorizadas las políticas y medidas de política, se procederá a su diseño en todo su detalle.

El diseño de políticas consideradas de carácter adicional o complementario, busca una mayor orientación y concreción de la política sectorial, incluye la identificación de los instrumentos que se emplearán para su puesta en práctica, la determinación de los agentes destinatarios y la apreciación de su alcance o cobertura territorial. Es posible que esta tarea conduzca a plantear recomendaciones para la revisión o ajuste de ciertos lineamientos de la política agropecuaria.

g) Aprobación de políticas específicas y medidas de política

Corresponderá a los niveles de decisión del sector agropecuario el análisis y aprobación de las políticas específicas y medidas de política propuestas, las cuales son parte de los lineamientos de política agropecuaria y la base para la acción del Estado que se lleva a cabo a través de las instituciones del sector público.

5. Diseño de las estrategias institucionales

La estrategia busca dar respuesta a cómo la política de desarrollo abordará los problemas esenciales en cada área de acción del sector público y sobre esta base generar un consenso amplio y suficiente que permita otorgar coherencia y una misma dirección a las decisiones y acciones que de ella se deriven. La estrategia institucional supone la revisión de un conjunto de acciones, a través de las cuales se espera pasar de una situación actual a una deseada en el período de Gobierno, teniendo en cuenta las restricciones y potencialidades de la realidad. Señala la forma como se enfrentará la acción y constituye una herramienta para movilizar los recursos, orientándolos a la consecución de los objetivos. En otras palabras la estrategia define en esencia la dirección y contenido central de cada uno de los programas.

La definición de la estrategia a nivel de cada programa, tiene un amplio valor, ella debe responder a las preguntas ¿qué hacer?, ¿cómo?, ¿dónde?, ¿cuándo? y quienes deben

asumir las responsabilidades básicas y constituye una opción definida para orientar el uso de recursos.

Su formulación será necesariamente genérica, teniendo en cuenta los permanentes desequilibrios de la evolución de la realidad, presentando por lo tanto las orientaciones centrales para la acción de cada institución.

La estrategia de los programas, parte de la identificación del comportamiento de la realidad y de los enunciados globales de estrategia definidos en los lineamientos de política los cuales aportan elementos fundamentales que deben acogerse.

Para el diseño es necesario por lo tanto, conocer el conjunto de restricciones y posibilidades de solución previsibles en el mediano plazo, las cuales se deben obtener del diagnóstico en términos de: problemas actuales y posibles soluciones; potencialidades no aprovechadas o deficientes en el uso de la infraestructura física y social disponible; uso actual y potencial de los recursos; desempeño y capacidad operativa de la institución.

La estrategia debe concebirse en un sentido dinámico debido a que la evolución de la realidad hace cambiar las situaciones y por lo tanto las características de los proyectos y las actividades que se realizan, exigiendo entonces flexibilidad y adaptación a fin de mantener su viabilidad y vigencia.

La estrategia que se incorporará en los programas, se puede definir en esta fase como una estrategia revisada y precisada, la cual con base en el seguimiento y evaluación del programa y los proyectos, y en el conocimiento de la evolución de la realidad es ajustada.

Los lineamientos constitutivos de la estrategia serán:

- Las áreas prioritarias de acción
- Las prioridades
- La trayectoria.

a) Las áreas prioritarias de acción

Están representadas por los campos en los que se han identificado problemas significativos y que en ellos se reconoce la necesidad de llevar a cabo determinadas actividades.

El señalamiento de áreas de acción, constituye una definición para concentrar esfuerzos en determinados campos en detrimento de otros. Este es uno de los aspectos sustantivos de la estrategia, toda vez que cada acción será abordada por un subprograma, proyecto o acción específica a nivel del programa.

b) Las prioridades

Están referidas al ordenamiento de las acciones definidas, a productos, áreas geográficas y agentes destinatarios. Estas prioridades servirán de base para concretar los esfuerzos de las entidades y para asignar los recursos.

c) La trayectoria

Entendida como el conjunto encadenado de acciones en el tiempo, con base en una secuencia lógica y un orden de prioridad, discriminando en segmentos temporales la primacía de determinados eventos sobre otros. La trayectoria define por lo tanto el itinerario de las decisiones y las acciones dentro de un período de Gobierno al interior de los Programas.

6. Preparación de los programas

Un programa comprende un proceso dinámico de formulación, instrumentación, realización de acciones, seguimiento, evaluación y reajuste. Sin embargo, para efectos de la presente actividad, se entiende por programa al documento que registra las decisiones institucionales de políticas y resultados para el período de 1987-1990. Esto, es un contexto institucional definido y con recursos humanos, financieros y materiales expresamente asignados.

El documento del programa contendrá además de las políticas específicas, medidas de política y estrategia, los objetivos, indicadores de éxito y metas del programa y de los proyectos que lo conforman, así como los recursos que se requerirán.

Los formatos que hacen parte del documento programa se presentan en la sección correspondiente a los instrumentos del mecanismo.

7. Presentación para el documento programa

El documento programa, contiene una exposición sintética de las prioridades de política y medidas de política en relación con el área de acción a que responde el programa;

así como el contenido del programa en sí, que comprende la estrategia, objetivos y metas, los proyectos y presupuestos.

Por otro lado y a manera de introducción, se presentará el proceso seguido en su elaboración y los técnicos y funcionarios que participaron en su preparación y aprobación. En la presentación, también se comentará sobre el uso que hará del programa la entidad responsable de su preparación y ejecución, destacando que el mismo será instrumentado con los programas operativos anuales, y sujeto a revisión y ajuste a través del seguimiento y la evaluación.

B. Actores y Responsabilidades

1. Actores que participan en la revisión y ajuste de políticas y programas

Los actores que participan en la revisión y ajuste de políticas y programas están identificados en las diferentes normas que regulan el proceso de planificación-ejecución. Estas normas señalan además las responsabilidades de los participantes, las instituciones y los diferentes foros conforme se mostró en el Capítulo I. A partir de este marco normativo se pueden precisar las responsabilidades específicas de los actores que intervienen en la tarea de instrumentación de las políticas conforme se muestra en el siguiente cuadro y en las definiciones que se presentan a continuación de éste.

CUADRO No. 1: Actividades Básicas y Responsables en la Instrumentación de la Política Sectorial Agropecuaria

Actividad Básica	Responsable	Participa	Se le Consulta
Precisar las orientaciones de política y elaborar las bases conceptuales y metodológicas para la instrumentación de la política sectorial agropecuaria.	OPSA DNP	Entidades	-Comité de Coordinación Ejecutiva -Comité de Planificación Sectorial.
Definir propuestas complementarias a las políticas y ajuste a los programas.	Entidad líder Oficina de Planeación y Sugerencias de la entidad.	Otras entidades OPSA DNP	-Comité de Gerencia de las entidades.

Actividad Básica	Responsable	Participa	Se le consulta
Revisar y ajustar las propuestas de política y medidas de política, y los programas.	Jefe de OPSA Jefe de la Unid. DNP Jefes de Oficinas de Planeación de las entidades.	Entidades	-Comité de Planificación Sectorial. -Gerencia de las entidades.
Aprobar las políticas y decisiones estratégicas de mediano plazo propuestas.	Comité de Coordinación Ejecutiva.	Jefe OPSA Jefe de la UDA-DNP	Consejo Asesor de la Política.

2. Responsabilidades en la instrumentación de la política sectorial agropecuaria

a. Corresponde al Ministro de Agricultura

- 1) Precisar orientaciones de política
- 2) Aprobar las políticas y programas propuestos.

b. Corresponde al Departamento Nacional de Planeación

- 1) Elaborar las normas que debe seguir el Ministerio de Agricultura y las entidades para la instrumentación de la política sectorial agropecuaria
- 2) Participar en la definición de las bases conceptuales y metodológicas para la instrumentación de la política.
- 3) Apoyar y asesorar a OPSA en las tareas de instrumentación del plan del sector, en especial en asuntos relacionados con la política macroeconómica y su vinculación con el sector, políticas de desarrollo nacional y la vinculación del sector agropecuario con otros sectores, políticas de financiamiento interno y de endeudamiento externo, entre otros.

4) Apoyar y asesorar a las entidades responsables en la definición de políticas complementarias y en la preparación de los programas, velando por la consistencia de éstos con la política global de desarrollo.

5) Participar en las reuniones de coordinación y apoyar a OPSA en la labor de análisis y compatibilización de las políticas y programas propuestas con la política sectorial y global de desarrollo.

c. Corresponde a la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario, OPSA

1) Conducir el proceso técnico de instrumentación del Plan del Sector, en permanente consulta con el Ministro y Viceministro

2) Elaborar conjuntamente con el DNP las bases conceptuales y metodológicas para la instrumentación de la política sectorial agropecuaria.

3) Definir las orientaciones, la organización y responsabilidades del trabajo a desarrollar por parte de las entidades.

4) Preparar alternativas de ajuste a las políticas específicas y propuestas sobre medidas de política

5) Apoyar y asesorar a los organismos del sector en la precisión de políticas y en la preparación de sus programas, proyectos específicos y necesidades de financiación.

6) Consolidar y compatibilizar las políticas complementarias, los programas y la inversión propuestos.

7) Canalizar las orientaciones que proporcione el Departamento Nacional de Planeación.

d. Corresponde a las entidades responsables de programas

1) Coordinar la definición de políticas complementarias y la revisión y ajuste de los programas, con base en las orientaciones que proporcione OPSA y el DNP.

2) Coordinar las acciones con las instituciones participantes para definir las especificaciones de las

políticas en torno a las áreas de acción de competencia de las entidades.

3) Analizar la problemática, así como el desempeño de las instituciones como base para el diseño, de medidas de política y de la estrategia institucional.

4) Presentar a las reuniones de coordinación los avances en la preparación de los programas, e incorporar los ajustes que en tales eventos se propongan.

5) Apoyar a OPSA en la compatibilización de las políticas y programas.

6) Participar, donde fuere necesario, en la preparación de otros programas sectoriales.

e. Corresponde a los Comités de Gerencia

1) Recomendar a la Gerencia de las entidades la adopción de políticas y medidas de política, así como la estrategia institucional de mediano plazo

2) Emitir conceptos sobre los ajustes a la estructura programática propuesta.

3) Analizar los programas e inversiones cuatrienales definidas y recomendar los ajustes y la aprobación de los mismos.

f. Corresponde al Comité de Planificación Sectorial

1) Acordar la organización, procedimientos e instrumentos a emplear por parte de las Oficinas de Planeación y Subgerencias de las entidades, para las actividades de revisión y ajuste de políticas y programas

2) Analizar las propuestas de especificación de políticas, de medidas de política, programas y presupuestos, y proponer sugerencias para su perfeccionamiento y la coordinación institucional.

3) Recomendar la adopción de políticas y programas para su presentación y sustentación ante el Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector Agropecuario.

g. Corresponde al Comité de Coordinación Ejecutiva

1) Recomendar al Ministerio de Agricultura la adopción de políticas y programas específicos por áreas de acción prioritaria y los aspectos pertinentes a la coordinación entre los mismos

2) Apoyar la definición y concreción de las políticas y programas, y proponer sugerencias para su implementación.

3) Aportar elementos relativos a la especificación de políticas y para la definición de medidas de política, programas y presupuestos de inversión pública.

C. Actividades y Relaciones entre Actores Clave

Las actividades del mecanismo para la instrumentación de la política sectorial agropecuaria contemplan dos momentos importantes; el primero se refiere a la revisión y ajuste de políticas específicas y medidas de política, y el segundo a la revisión de la estructura programática institucional y la definición de la estrategia, los programas y presupuestos.

Se trata de un mecanismo de concertación institucional con actividades que requieren de una alta participación y compromiso por parte de directivos y técnicos de los organismos que actúan. Estas actividades que en términos generales representan procesos de sistematización de información, análisis y definición de propuestas en torno a los distintos niveles de política, van a permitir la toma de decisiones de manera coherente con las decisiones de un nivel superior, y con la problemática específica del área de análisis y las necesidades de la entidad. Estas decisiones se toman por consenso, con base en las propuestas previamente elaboradas por funcionarios del nivel central conforme a lo siguiente:

1. Equipo de OPSA y DNP

a. Promoción de la política

El equipo de OPSA y DNP realiza actividades de promoción de la política sectorial agropecuaria, orientadas a informar a los diferentes individuos y grupos sobre la intencionalidad y alcance de las políticas y medidas de política adoptadas, así como sobre el rol que les toca cumplir a cada entidad para asegurar su participación en la instrumentación correspondiente.

La promoción de la política, contempla actividades de divulgación, la cual se realiza a través de diferentes mecanismos y formas de presentación, según los grupos a los que se desea llegar; y actividades de motivación dirigidas principalmente a los ejecutores o entidades del sector agropecuario, que tienen la responsabilidad de realizar las tareas de especificación e instrumentación de la política¹⁰.

b. Sistematización de las decisiones de política

El equipo de OPESA y DNP tomando como base el plan de economía social y las políticas vigentes, sistematiza los elementos esenciales que conforman la política sectorial agropecuaria. Esta sistematización pretende expresar de manera ordenada y coherente las prioridades y contribuciones de cada una de las áreas de acción a los objetivos de política global y sectorial.

Este ordenamiento se da en términos de objetivos, estrategias, instrumentos, actividades, indicadores y metas de mediano plazo por área de acción específica, con el fin de facilitar la instrumentación y operativización del plan. En este sentido permite identificar con claridad las políticas y medidas de política, los programas y proyectos de inversión que son objeto de análisis para su especificación e instrumentación correspondiente. La presentación sistematizada de la política sectorial, facilita el análisis y la interpretación ágil de los elementos que la constituyen. Es decir permite "al lector una rápida consulta y conceptualización de la política agropecuaria, ya que en ellas se presentan de manera esquemática e individualizada los elementos e instrumentos para materializar la política y la estrategia sectorial".

c. Normas, procedimientos e instrumentos para la implementación de la política

Cada nivel de política implica procesos de toma de decisiones para la definición, implementación y ajuste de las mismas. Estas actividades se realizan a través de mecanismos de conducción los cuales se definen como "un conjunto integrado de tareas interrelacionadas con base en la articulación de decisiones, asesores y ejecutores y con un marco de concertación institucional definido".

Los mecanismos van a estar caracterizados por el nivel de política, la organización institucional y el nivel espacial o administrativo donde se circunscriben. Los mecanismos se orientan al logro de resultados claramente definidos y

mediante un trabajo grupal e interdisciplinario. Con el objeto de generar la dinámica del mecanismo, es necesario hacer una identificación y ordenamiento de las principales actividades, definir sus relaciones y diseñar los instrumentos que permitan registrar las decisiones a que conduzcan.

En este sentido es importante que el equipo de OPSA y DNP defina y concrete las normas, procedimientos e instrumentos como elementos básicos para garantizar la operatividad del mecanismo.

Las normas son reglas o pautas que orientan las actividades a desarrollar por parte de los diversos actores y definen las responsabilidades de cada uno de ellos. Los procedimientos explican la forma como opera el mecanismo, es decir la secuencia y dinamismo de las actividades definidas para alcanzar los resultados.

Los instrumentos son los formatos o registros que se utilizan para ordenar y presentar los resultados o productos principal e intermedios del mecanismo.

2. Equipos de Oficinas de Planeación y Subgerencias de las Entidades

a. Precisiones a las políticas específicas

Los grupos técnicos, revisan la política sectorial agropecuaria vigente y a partir de este análisis precisan los detalles requeridos para conseguir que los enunciados de políticas específicas se expresen con la claridad requerida o generar propuestas de políticas complementarias. Esta actividad permite la concreción de la política agropecuaria en este nivel, así como la explicitación de las condiciones para su materialización.

b. Propuestas de medidas de política

Los grupos técnicos revisan las políticas específicas y a partir de ellas hacen propuestas debidamente detalladas para conseguir la aplicación de estas orientaciones. Estas propuestas se expresan como medidas de política en el sentido que son concreciones de políticas de carácter operativo, orientadas a condicionar el comportamiento del sector privado y la población rural en general, y se traducen en incentivos, controles, regulaciones o acciones directas del Estado.

Esta actividad permite al mismo tiempo identificar medidas de política vigentes, y analizar la necesidad de ajuste de las mismas o la eliminación de aquellas que puedan ser contradictorias con determinadas decisiones de política, así como la incorporación de decisiones complementarias que se generen como resultado de problemas coyunturales que se presenten.

c. Revisión y ajuste de la estructura programática institucional

Los grupos técnicos de las entidades revisan y ajustan la estructura programática institucional a partir de la ley de creación de la entidad y las políticas vigentes. Esta actividad consiste en la actualización y ordenamiento de manera jerarquizada de los objetivos de la entidad como marco de acción institucional, con base en el cual se precisan los programas y subprogramas y se compatibilizan con los presupuestos de inversión pública. Además, se revisan y precisan los indicadores de logro de cada objetivo, los cuales son la base para las actividades de programación, seguimiento y evaluación. Los objetivos e indicadores permiten precisar los resultados a obtener y el alcance las decisiones de la política de orientación definida.

d. Definición de la estrategia institucional

Los grupos técnicos de las entidades, identifican a partir de la estructura programática institucional, las acciones prioritarias de cada uno de los componentes u objetivos intermedios de los programas que ejecutan. Estas acciones prioritarias son consistentes con las prioridades de política vigente y con la problemática o necesidades institucionales y regionales que enfrentan los programas.

Las acciones prioritarias son concreciones de la política y cumplen con la direccionalidad señalada por ella, así mismo la enriquece al incorporar acciones complementarias. Las acciones prioritarias son señalamientos, donde se concentran esfuerzos en detrimento de otras y permiten orientar y manejar racionalmente los recursos de la entidad.

La estrategia presenta las orientaciones centrales para la acción de cada institución, y exige cierta flexibilidad y adaptación a las situaciones cambiantes y se constituye en herramienta importante para la movilización de los recursos.

c. Proposición de metas y recursos de los programas y proyectos

Los equipos técnicos de las entidades realizan la definición de las metas para el cuatrienio con base en los indicadores definidos. Las metas son la expresión cuantitativa de los objetivos, referidas a un período de tiempo determinado. Ellas se definen para los programas y proyectos que ejecutan las entidades y se establecen para cada uno de los años a partir de la problemática específica del programa o proyecto, de los recursos disponibles y la capacidad de desempeño institucional.

3. Equipos de OPSA-DNP y Oficinas de Planeación de las entidades

a. Análisis de consistencia de las políticas

Esta actividad es realizada por los equipos técnicos y se refiere a la correspondencia que entre los distintos niveles de política, (políticas específicas, medidas de política, programas y proyectos) debe existir, es decir las decisiones de carácter operativo deben ser consecuentes con las decisiones de orientación aprobadas. Además, las decisiones propuestas deben ser viables en la medida que son coherentes con el análisis de la situación económica, social y política.

b. Proposición de ajuste de políticas

La actividad se refiere a que los equipos de OPSA-DNP y de Oficinas de Planeación de las entidades, a partir del análisis de consistencia entre las propuestas de políticas, medidas de política, estrategias institucionales, programas y proyectos, y del análisis de coherencia con la evolución económico-social y política, hacen ajustes a las definiciones planteadas. Esto implica combinar en forma coherente las decisiones de orientación prospectiva con las necesidades y restricciones que impone el análisis de una problemática determinada. Por lo tanto el equipo técnico presenta a los grupos de trabajo de las entidades sugerencias respecto, a las propuestas de alternativas de nuevas decisiones operativas, o respecto a la reafirmación, ajuste o eliminación de las decisiones operativas vigentes. Esta actividad puede generar elementos para el reajuste de las decisiones de orientación, los indicadores para el seguimiento y las bases para la evaluación de realizaciones y de impacto de las decisiones operativas a adoptar. También la actividad permite

detectar áreas que requieren un mayor conocimiento y contar con grupos con mayor capacidad para la tarea de análisis de políticas .

4. Comité de Planificación Sectorial

El Comité de Planificación Sectorial analiza las propuestas de especificación de políticas, de medidas de política, programas y presupuesto de inversión pública, y propone sugerencias para su perfeccionamiento y la coordinación institucional. Así mismo, define las consultas que se requieran hacer a los responsables de ejecutar acciones y directivos de las instituciones.

5. Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario

La Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario presenta y sustenta las propuestas elaboradas (políticas, programas y proyectos) para la instrumentación de la política sectorial agropecuaria.

6. Comité de Coordinación Ejecutiva

El Comité de Coordinación Ejecutiva analiza y aprueba las propuestas elaboradas sobre políticas y decisiones estratégicas de mediano plazo y llega a acuerdos y compromisos sobre los aspectos que estime conveniente. Las decisiones operativas acordadas, son la base para el seguimiento y la evaluación que este Comité realiza.

Un mayor detalle sobre las tareas, responsables y resultados, así como la relación de los instrumentos del mecanismo para la instrumentación de la política sectorial agropecuaria, se presenta en la Figura 2 y Cuadro No. 2.

7. Relaciones principales entre individuos y grupos clave

El mecanismo fomenta las relaciones entre directivos y técnicos del nivel central de las entidades y estimula las relaciones interinstitucionales de los funcionarios que cumplen con el rol de asesoramiento.

a. En la revisión de las políticas y definición de ajustes a las políticas o planteamiento de nuevas medidas de política, se promueve la vinculación de funcionarios de una entidad o de diversas entidades para compartir una visión global sobre los objetivos y estrategias de desarrollo sectorial y las políticas específicas, y para analizar los problemas y soluciones en las diversas áreas de acción del Estado.

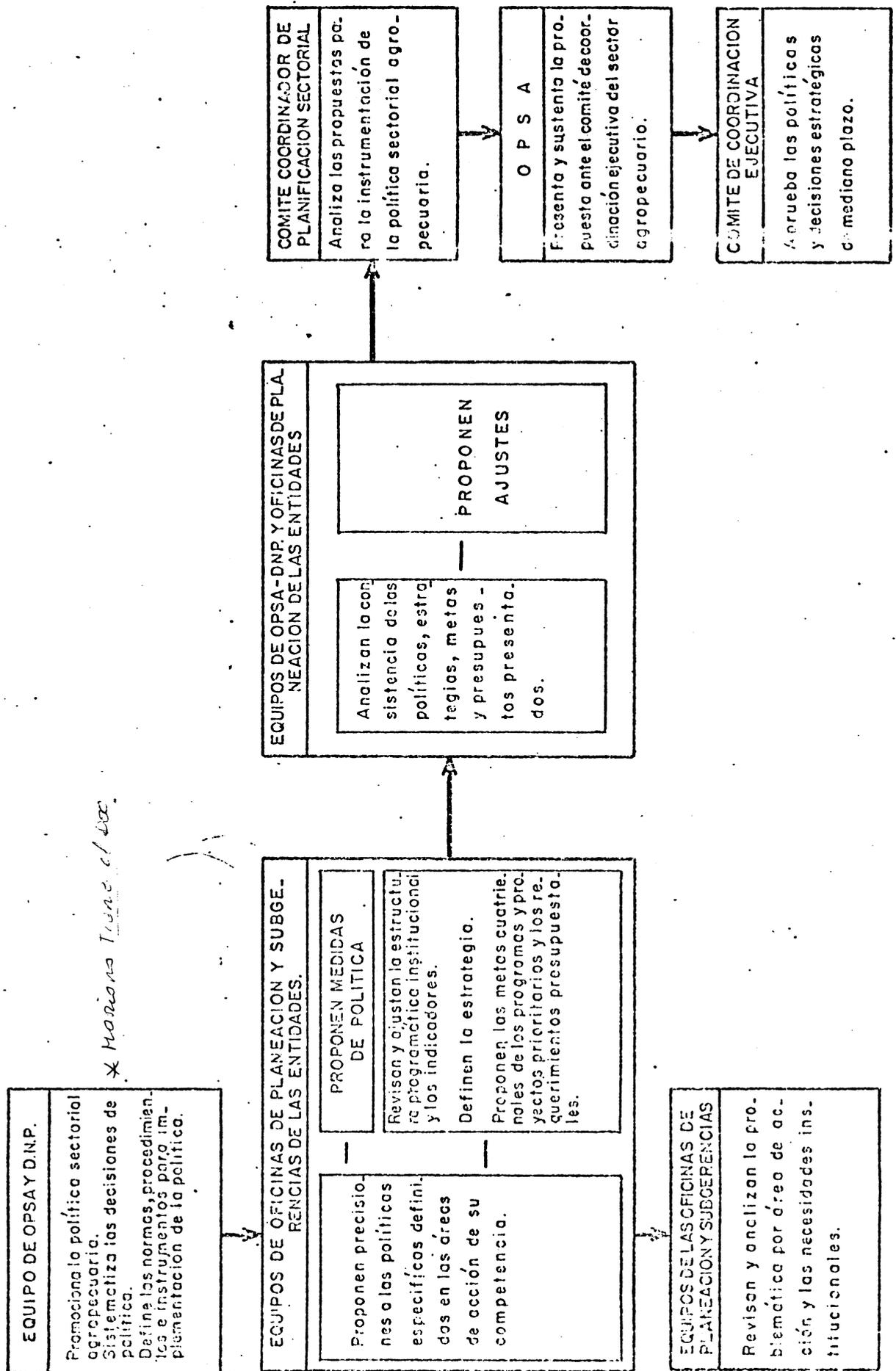
b. En la revisión de la estructura programática institucional y definición de la estrategia, se enriquece la comunicación entre directivos y técnicos de la entidad para un mejor conocimiento y análisis de las políticas de nivel superior y sobre la problemática de los programas y las necesidades prioritarias de la entidad.

c. En la definición de las metas y presupuestos de inversión pública a nivel de los programas y proyectos prioritarios, se favorece el desarrollo de las relaciones entre directivos y técnicos de la entidad para lograr acuerdos sobre los resultados y necesidades presupuestales para el mediano plazo, los cuales son la base para definir, año a año la programación anual.

d. En el análisis de consistencia entre política, programas y proyectos, y sobre las definiciones de política y programaciones propuestas por las entidades, se fortalecen las relaciones entre directivos y técnicos de las Oficinas de Planeación de OPSA y DNP, mediante un trabajo participativo y grupal para un mejor desempeño de la función asesora de estas Unidades.

El mecanismo además pretende que los equipos que se conformen para el análisis y concreción de las políticas, programas y proyectos, continúen operando no sólo para las tareas de definición e implementación, sino también para el ajuste de los mismos mediante el seguimiento y la evaluación. De esta manera se aspira a que los equipos conformados por funcionarios de OPSA, DNP y las entidades, en torno a áreas temáticas específicas avancen y logren su consolidación técnica.

FIGURA 2. CARACTERISTICAS DEL MECANISMO PARA LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA



CUADRO No. 2:

MECANISMO PARA LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA AGROPECUARIA

TAREAS	RESPONSABLES	INSTRUMENTOS	RESULTADOS
<p>i. Analizar los lineamientos de política sectorial y proponer los ajustes necesarios y las políticas complementarias.</p>	<p>Ver Cuadro 3 de participantes.</p>	<p>1.1. Formato 1: Registro sistematizado de la política sectorial. 1.2. Ley 12 de 1986 Decreto 77 de 1987 1.3. Formato 2: Ajustes a la política sectorial.</p>	<p>Se presentan las precisiones complementarias a las políticas específicas enunciadas en el Plan, haciendo una breve exposición de motivos para su inclusión o modificación.</p>
<p>2. Definir con base en el análisis de las políticas específicas y en el conocimiento que sobre la problemática y las necesidades institucionales se tienen, las precisiones de medidas de política requeridas.</p>		<p>2.1. Formato 3: Medidas de política propuestas o a ajustar o a eliminar.</p>	<p>Se definen las medidas de política por área de acción a partir de las políticas específicas. Son concreciones de las decisiones de política de orientación.</p>
<p>3. Revisar y ajustar la estructura programática institucional para cada uno de los programas en términos de los componentes básicos a partir de los objetivos de la institución</p>	<p>Trabajo grupal a nivel de cada una de las entidades</p>	<p>3.1. Formato 4: Síntesis de objetivos e indicadores por programa.</p>	<p>Explicitación, ordenamiento y jerarquización de los objetivos, programas y proyectos de inversión de acuerdo con su contribución a los objetivos de política sectorial y global, y con base en el marco de acción institucional.</p>

TAREAS	RESPONSABLES	INSTRUMENTOS	RESULTADOS
<p>4. Revisar y ajustar los indicadores relevantes para cada componente o nivel de objetivos de los programas, los cuales serán la base para especificar las metas cuatrienales y anuales a nivel de las programaciones por entidad.</p>			<p>Se dispone de los objetivos y correspondientes indicadores de los programas, de manera que la acción institucional y el presupuesto se organicen con base en ellos.</p>
<p>5. Identificar y definir las acciones prioritarias como parte de la estrategia institucional, así como los criterios de programación los cuales servirán de pautas para la elaboración de la programación cuatrienal y anual.</p>		<p>5.1. Formato 5: Estrategia de Mediano Plazo por programa</p>	<p>Se dispone de la estrategia institucional, es decir de las acciones prioritarias, su ordenamiento y se precisan con base en los criterios de programación. Estas definiciones son importantes para el manejo de los recursos.</p>
<p>6. Proponer las metas de los programas y proyectos prioritarios con base en los indicadores definidos a nivel de cada entidad</p>	<p>Trabajo grupal a nivel de cada entidad</p>	<p>6.1. "Plan de Desarrollo Agropecuario Sectorial y de Inversiones" y listado de programación presupuestal. 6.2. Formato 6: Programación cuatrienal por programa y proyecto.</p>	<p>Se cuenta con las programaciones para cada uno de los años de Plan de Economía Social, expresadas en metas físicas.</p>

TAREAS	RESPONSABLES	INSTRUMENTOS	RESULTADOS
<p>7. Revisar y ajustar los requerimientos presupuestales para el cuatrienio por programa y proyecto.</p>	<p>Trabajo grupal a nivel de cada una de las entidades</p>	<p>7.1. "Plan de Desarrollo Agropecuario Sectorial y de Inversiones", listado de programa - ción presupuestal.</p> <p>7.2. Cuadros de Inversión Pública del sector agropecuario, Plan de Economía Social p.p. 231-232.</p> <p>7.3. Formato 7: Programación Cuatrienal de Inversiones.</p>	<p>Se dispone de la programación presupuestal, ajustada para los años 1987-1990 a valores constantes de 1987. Con base en las prioridades de política sectorial e institucional.</p>

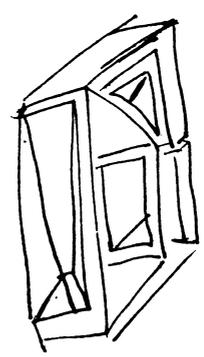
CUADRO No. 3: GRUPOS DE ANALISIS PARA LA INSTRUMENTACION DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

AREAS DE ACCION	PARTICIPANTES
REFORMA AGRARIA Y COLONIZACION	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA Plan Nacional de Rehabilitación, PNR Plan de Seguridad Alimentaria Asesor en Políticas de Reforma Agraria y Colonización.
INVESTIGACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Instituto Colombiano Agropecuario, ICA Plan Nacional de Rehabilitación, PHR Plan de Seguridad Alimentaria Asesor en Políticas de Investigación y Transferencia de Tecnología.
RECURSOS NATURALES RENOVABLES	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio ambiente, INDERENA Plan Nacional de Rehabilitación Plan de Seguridad Alimentaria Asesor en Políticas de Recursos Naturales Renovables.
ADECUACION DE TIERRAS E HIDROMETEOROLOGIA	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Instituto Colombiano de Hidrologías, Meteorología y Adecuación de Tierras, HIMAT Plan nacional de Rehabilitación, PHR Plan de Seguridad Alimentaria Asesor en Políticas de Adecuación de Tierras
ECONOMIA SOCIAL Y DESARROLLO RURAL INTEGRADO	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Desarrollo Rural Integrado, DRI Plan nacional de Rehabilitación, PNR Plan de Seguridad Alimentaria, Asesor en Políticas de Economía Social y Desarrollo Campesino.



AREAS DE ACCION**PARTICIPANTES**

COMERCIO INTERNO	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Instituto de Mercadeo Agropecuario, IDEMA Empresa de Comercialización de Productos Perecederos, EMCOPER Central de Cooperativas del Sector Agropecuario, CECORA Plan Nacional de Rehabilitación, PNR Plan de Seguridad Alimentaria
Y	
AGROINDUSTRIA	Corporación de Abastos de Bogotá S.A., CORABASTOS Corporación Financiera de Fomento Agropecuario y de Exportaciones S.A., COFIAGRO Asesor en Políticas de Comercio Interno y Desarrollo Agroindustrial Entidades adscritas y vinculadas <u>1/</u>
COMERCIO EXTERNO	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO Instituto Colombiano de Comercio Exterior, INCOMEX Plan Nacional de Rehabilitación, PNR Plan de Seguridad Alimentaria Asesor en Políticas de Comercio Externo Entidades adscritas y vinculadas <u>1/</u>
INSUMOS	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Instituto Colombiano Agropecuario, ICA Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero Empresa Colombiana de Productos Veterinarios, VECOL S.A.
CREDITO	Departamento Nacional de Planeación, DNP Ministerio de Agricultura Caja de Crédito Agrario Industrial y Minero Banco de la República, Fondo Financiero Agropecuario. Fondo de Promoción de Exportaciones, PROEXPO PRODESARROLLO AGROCREDITO BANCO CAFETERO BANCO GANADERO Asesor en Política Crediticia Entidades adscritas y vinculadas <u>1/</u>



1/ Entidades del Sector vinculadas con este servicio.

AREAS DE ACCION**PARTICIPANTES**

**ASISTENCIA
TECNICA**

Departamento Nacional de Planeación, DNP
Ministerio de Agricultura
Instituto Colombiano Agropecuario, ICA
Instituto Fondo de Desarrollo Rural Integrado, DRI
Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, INCORA
Caja de Crédito Industrial y Minero
Instituto Nacional de Recursos Naturales Renova -
bles, INDERNA
Servicio Nacional de Aprendizaje, SENA
Secretarías de Agricultura Departamental y Corpo-
raciones Regionales
Gremios de la Producción.

IV. INSTRUMENTOS DEL MECANISMO PARA LA IMPLEMENTACION DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

Los instrumentos del mecanismo para la implementación de la política sectorial agropecuaria, son formatos o registros que han sido diseñados con el fin de consignar información sistemáticamente ordenada. Esta información se refiere a propuestas de decisión sobre políticas de orientación y operativas, en una fase preliminar de elaboración o en un estado definitivo cuando las decisiones han sido acordadas. Los instrumentos, también son utilizados para registrar información e iniciar un proceso de análisis y definición de propuestas.

A. FORMATO 1: Registro sistematizado de la política sectorial agropecuaria

Este instrumento presenta de manera sistemática, la política sectorial agropecuaria trazada en el "Plan de Economía Social" dentro de un esquema metodológico que ordena por áreas de acción y determinadas categorías, los señalamientos de las prioridades de política. Esta visión ordenada de los elementos esenciales de la política, se hace con el fin de facilitar su análisis e interpretación para orientar y precisar la tarea de revisión y ajuste o complementación de las políticas.

El instrumento consta de siete (7) columnas, áreas de acción, objetivos generales y específicos, la estrategia, los instrumentos, actividades e indicadores y metas.

1. Area de acción

El área de acción, es el ámbito de actuación del Estado, programática e institucional, en las cuales convergen las políticas y medidas de política, los programas y proyectos que ejecutan las entidades adscritas y vinculadas al Ministerio de Agricultura.

2. Objetivo general

Los objetivos generales son los propósitos de política del orden nacional o sectorial, que responden a unas premisas doctrinarias del nivel político y a una problemática socioeconómica.

Es la explicitación de las condiciones o la situación que en el futuro se aspira alcancen los destinatarios de las políticas, programas y proyectos, como resultado de la intervención sobre la evolución de la realidad económico-social.

3. Objetivo específico

El objetivo específico es la explicitación de la motivación esencial que impulsa una política, un programa o proyecto, expresada en términos de las condiciones que se aspira alcanzar. Es la razón de ser de un programa o proyecto.

4. Estrategia (elementos)

La estrategia es la definición de un conjunto de acciones prioritarias que responden a cómo la política de desarrollo afrontará los problemas centrales en cada área de acción del estado. Estos señalamientos permiten dar coherencia y una dirección determinada a las decisiones y acciones que de ella se deriven para el logro de los objetivos propuestos. La estrategia configura el trayecto a seguir para alcanzar los resultados esperados.

5. Instrumentos

Los instrumentos son mecanismos por medio de los cuales el Gobierno, haciendo uso de su autoridad regula el comportamiento de los agentes privados y ordena a las

REGISTRO SISTEMATIZADO DE LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA

FORMATO Nº 1

AREA DE ACCION	OBJETIVO GENERAL	OBJETIVO ESPECIFICO	ESTRATEGIA (Elementos)	INSTRUMENTOS	ACTIVIDADES	INDICADORES Y METAS

entidades públicas realizar con los recursos del Estado, las acciones para lograr determinados objetivos y metas. Los instrumentos permiten movilizar esfuerzos y recursos conducentes al logro de los objetivos propuestos.

6. Actividades

Las actividades son las acciones de tipo global que deben desarrollarse para alcanzar los objetivos específico y general. Es con base en estas actividades que se estiman los requerimientos de recursos. Ellas se definen también como los componentes a través de los cuales las entidades alcanzan los resultados definidos para cada programa. Este concepto se asocia al de "subprograma", utilizado en la estructura programática de la entidad.

7. Indicadores y metas

Los indicadores son datos concretos que permiten medir generalmente en términos cuantitativos, la evolución de determinadas variables. Los indicadores posibilitan la expresión de las metas. Las metas son por lo tanto, la manifestación cuantitativa de los objetivos.

B. FORMATO 2: Ajustes a la política sectorial agropecuaria

Este instrumento responde al propósito de revisar y analizar la política sectorial considerada en el Plan de Economía Social, proceso que permitirá introducir ajustes complementarios a las políticas específicas. Con ello se precisan y concretan las estrategias, los instrumentos y las actividades para el logro de los objetivos específicos y generales señalados en el Plan.

Los grupos de trabajo constituidos para adelantar el proceso de revisión y análisis en cada área de acción, estudiarán las políticas específicas y medidas de política, y proponer las precisiones complementarias, las cuales deberán ser sustentadas.

El formato tiene tres (3) columnas en las cuales se debe registrar el enunciado de la política específica objeto de análisis, las precisiones complementarias y la sustentación de lo propuesto:

1. Enunciado de la política específica

El enunciado de la política específica corresponde

PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL AGROPECUARIO

FORMATO Nº 2

ENTIDAD: _____

AREA DE ACCION: _____

AJUSTES A LA POLITICA SECTORIAL AGROPECUARIA		
ENUNCIADO DE LA POLITICA ESPECIFICA	PRECISIONES COMPLEMENTARIAS	SUSTENTACION

al señalamiento de políticas objeto de análisis y complementación. Estos señalamientos pueden ser de varios tipos, entre ellos están las políticas de incentivos económicos y tributarios, las de investigación y transferencia de tecnología, reforma de la estructura social agraria, comercialización, etc.

2. Precisiones complementarias

Las precisiones complementarias son las propuestas de ajuste, modificaciones o concreciones que se hacen a las políticas específicas, con el objeto de que sean analizadas e introducidas como parte de los enunciados del Plan de Economía Social. Estas propuestas van a referirse a elementos de la estrategia, prioridades, instrumentos, metas y otras acciones para alcanzar los resultados que contribuyan al logro de los objetivos propuestos por el Gobierno.

3. Sustentación

La sustentación es una breve exposición de motivos o sustentación del porqué de los ajustes, modificaciones o concreciones propuestas para introducir a las políticas específicas.

C. FORMATO 3: Medidas de política propuestas

Este instrumento busca un mayor nivel de especificación de la política global sectorial contenida en el Plan de Economía Social. La instrumentación para la ejecución del Plan, requiere que las políticas específicas de orientación, se concreten mediante señalamientos de política operativa, es decir de medidas de política, las cuales están dirigidas a afectar, condicionar o estimular el comportamiento de las fuerzas sociales y económicas que actúan en el sector.

Esta actividad implica también revisar las medidas de política vigente, con el fin de analizar aquellas que requieran de cierto ajuste o ser eliminadas por considerarse contradictorias con los lineamientos de política identificados.

El grupo de trabajo, define y propone las medidas de política o concreciones operativas sobre aspectos concernientes al área de acción de competencia de la entidad y sobre áreas complementarias y convergentes. Igualmente el grupo propone las acciones a realizar para lograr su definición, aprobación o puesta en marcha.

PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL AGROPECUARIO

FORMATO N° 3

ENTIDAD: _____

AREA DE ACCION: _____

MEDIDAS DE POLITICA PROPUESTAS	
PROPUESTAS DE MEDIDAS DE POLITICA (O MEDIDAS DE POLITICA A AJUSTAR O ELIMINAR)	ACCIONES A REALIZAR

El instrumento consta de dos (2) columnas, propuestas de medidas de política y acciones a realizar.

1. Propuesta de medidas de política (o medidas de política a ajustar o eliminar)

Las propuestas de medidas de política, son definiciones operativas que constituyen el mayor nivel de concreción de la posición doctrinaria del gobierno. Estos señalamientos van a afectar o condicionar el comportamiento de las diversas fuerzas sociales. Las medidas de política son el nivel de política en el que el sector público concreta en términos operativos la concertación con las fuerzas sociales y ahí implementa las políticas específicas.

2. Acciones a realizar

Las acciones a realizar se refieren a las actividades o eventos que se preveen ejecutar por parte de OPSA, DNP y las entidades involucradas en el análisis y definición de medidas de política. Es decir son las actividades de sistematización de información, análisis y definición de propuestas de medidas de política consecuentes con los lineamientos de política. Esto implica también la identificación y ordenamiento de medidas de política vigentes, con el fin de detectar necesidades de ajuste o eliminación de aquellas que puedan ser incompatibles con la política definida.

D. FORMATO 4: Síntesis de objetivos e indicadores por programa

Este instrumento permite registrar el consenso de los directivos y técnicos de las entidades en relación con los objetivos y principales indicadores de los programas que ejecutan a nivel nacional. La actividad de revisión y ajuste de la estructura programática institucional, permite que los funcionarios de una entidad compartan una visión global de los objetivos que delimitan el marco de acción institucional y orientan la definición de resultados.

El instrumento consta de dos (2) columnas, síntesis de objetivos e indicadores.

1. Síntesis de objetivos

Los objetivos se ordenan para cada uno de los programas que ejecutan las entidades, de acuerdo con las siguientes categorías:

PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL AGROPECUARIO
Síntesis de objetivos e indicadores por programa

FORMATO Nº 4

ENTIDAD: _____

PROGRAMA: _____

SINTESIS DE OBJETIVOS	INDICADORES
OBJETIVO GENERAL	
OBJETIVO ESPECIFICO	
OBJETIVOS INTERMEDIOS	

.Objetivo General: Es el objetivo último, generalmente de orden nacional o sectorial, a cuyo logro contribuye un Programa determinado.

.Objetivo Específico: Expresa la razón de ser de cada Programa y señala lo que se quiere lograr como contribución al objetivo general. Es la motivación esencial que impulsa un Programa, expresada en términos de las condiciones que se aspira alcanzar.

.Objetivos Intermedios: Son los resultados inmediatos que se espera obtener como consecuencia de la realización de actividades y el uso de los recursos a nivel de cada Programa.

2. Indicadores

Los indicadores posibilitan la expresión clara de las metas como manifestación cuantitativa de los resultados. Los indicadores son por lo tanto datos concretos que permiten medir generalmente en términos cuantitativos, la evolución de determinadas variables. Es esencialmente con base en los indicadores y metas que se realiza el seguimiento y la evaluación de los resultados que se pretende alcanzar en el contexto de los programas.

La identificación y selección de indicadores se realiza mediante un proceso iterativo en los diferentes niveles de la entidad y con la participación de directivos y técnicos. Los indicadores permiten verificar en forma ordenada el contenido de cada programa e identificar su alcance.

E. FORMATO 5: Estrategia institucional de mediano plazo por programa

El instrumento registra la estrategia de la entidad para cada programa en ejecución. La estrategia es para los cuatro años del Plan, ella es flexible y por lo tanto sujeta a seguimiento y ajuste. Se define como la explicitación y el ordenamiento de acciones prioritarias que responden a cómo las políticas específicas se concretan teniendo en cuenta la capacidad y necesidades institucionales. Las acciones prioritarias determinan una dirección de las decisiones y acciones que de ellas se deriven para el logro de los objetivos, implementan la política e incorporan las concreciones necesarias. La estrategia es una herramienta que permite orientar los esfuerzos y recursos hacia la consecución de los objetivos propuestos.

PLAN DE DESARROLLO SECTORIAL AGROPECUARIO

FORMATO N° 5

ENTIDAD: _____

PROGRAMA: _____

ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DE MEDIANO PLAZO POR PROGRAMA		
OBJETIVOS INTERMEDIOS COMPONENTES	ACCIONES PRIORITARIAS	CRITERIOS DE PROGRAMACION

El grupo de trabajo tiene por función promover la dinámica para el análisis y definición de los elementos de la estrategia institucional, con la participación de las Subgerencias y Gerencias Regionales, asimismo el Comité de Gerencia, presidido por el Gerente, estudia y aprueba la estrategia que se defina.

El formato para registrar la estrategia contiene tres (3) columnas, componentes u objetivos intermedios, acciones prioritarias y criterios de programación.

1. Componentes u objetivos intermedios

Los componentes u objetivos intermedios, representan las grandes actividades que a nivel de los programas ejecutan las entidades y son objeto de asignación de recursos del presupuesto de inversión pública. Estos componentes u objetivos intermedios se asimilan al concepto de Subprograma de la estructura presupuestal institucional.

En esta columna se señala simplemente el componente u objetivo intermedio, como áreas temáticas de referencia que se utilizan para precisar las acciones prioritarias a partir de los señalamientos de política y el análisis de los problemas centrales de la entidad.

2. Acciones prioritarias

Las acciones prioritarias que se definan se registran en esta columna. Ellas corresponden a cada uno de los componentes u objetivos intermedios que se señalen.

3. Criterios de programación

Los criterios de programación son reglas o pautas a considerar por parte de las dependencias del nivel central o regional para las programaciones respectivas. A cada acción prioritaria corresponde unos criterios de programación, ellos permiten una mayor precisión a las acciones prioritarias definidas.

F. FORMATO 6: Programación cuatrienal por programas y proyectos

El instrumento permite la definición de las metas cuatrienales de los programas y proyectos con base en los objetivos e indicadores establecidos. Los objetivos son la base de la estructura programática, la cual es a su vez el marco

para el ordenamiento presupuestal. Las metas se definen para cada uno de los años del Plan, teniendo en cuenta los recursos disponibles y la capacidad institucional. Las metas registradas son el compromiso acordado de los técnicos y directivos de la institución para el nivel nacional, son agregados a partir de las programaciones de oficinas centrales y regionales que se agrupan en torno a los programas y proyectos.

El instrumento consta de cinco (5) columnas, objetivos, nombre del proyecto, identidad del proyecto, indicadores y metas 1987-1990.

1. Objetivos

Es el enunciado de los objetivos definidos para cada uno de los programas. Los objetivos intermedios se asimilan al concepto de subprograma.

2. Nombre del proyecto

Se refiere al título de los proyectos los cuales se clasifican como: proyectos recurrentes, proyectos estratégicos o prioritarios y servicio de la deuda.

El ordenamiento programático de los proyectos recurrentes se hace con base a los objetivos intermedios del programa, ellos van a responder a uno de estos objetivos. Es a través de este tipo de proyectos que la entidad con base en su marco funcional y legal, realiza unas actividades específicas.

Los proyectos estratégicos o prioritarios son aquellos que responden o impulsan una política determinada o son consecuentes con los objetivos y estrategia sectorial agropecuaria. Estos proyectos tienen alta prioridad y por lo tanto en la financiación por parte del gobierno nacional, o por intermedio de la banca internacional. Los proyectos estratégicos pueden responder en su ordenamiento programático a uno o varios de los objetivos del programa. En el caso que responda a varios de estos objetivos, tendrá una clasificación a parte con la denominación de proyectos prioritarios (PNR, Seguridad Alimentaria, Erradicación de la Pobreza, etc.).

3. Identidad del proyecto

Esta categoría permite calificar los proyectos por su prioridad dentro del conjunto de acciones programadas por

la entidad. Se han definido tres grandes grupos de proyectos:

a. Estratégicos

Son los proyectos que contribuyen a los objetivos de la política sectorial y nacional, los cuales a su vez se pueden calificar como:

-P.N.R. Proyecto contemplado en el Plan Nacional de Rehabilitación

-Seguridad Alimentaria, proyecto que contribuye a los objetivos del Plan de Seguridad Alimentaria. Cabe aclarar que, no debe registrarse esta denominación, hasta tanto los entes competentes no tracen las directrices precisas. Estas orientaciones se tendrán una vez se haya definido el marco conceptual, los objetivos, estructura programática y las responsabilidades de cada una de las entidades ejecutoras del sector agropecuario.

-Erradicación de la Pobreza Absoluta, proyecto que contribuye a los objetivos de este Plan.

-Otros proyectos estratégicos, se refiere a aquellos proyectos prioritarios de la política sectorial, que se encuentran en ejecución y que son cofinanciados con recursos del crédito externo o de cooperación técnica internacional.

b. Recurrentes

Son proyectos o actividades que no responden directamente a las prioridades de política señaladas en el Plan de Economía Social, pero se justifica su continuidad, en términos de que dicha actividad o proyecto cumple con los objetivos institucionales en el marco funcional y legal atribuido a la entidad.

c. Servicio de la deuda

Califica al conjunto de proyectos o rubros de gasto, a través de los cuales la entidad cubre las obligaciones contractuales de endeudamiento interno y externo y cuya presupuestación se hace con cargo al presupuesto de inversión.

4. Indicadores

Se refiere a los indicadores definidos a nivel de los

objetivos los cuales también responden a los proyectos, recurrentes y prioritarios.

5. Metas

Las metas, se expresan para cada uno de los años del período 1987-1990; mediante la cuantificación de los indicadores.

G. FORMATO 7: Programación cuatrienal de inversiones. Asignación por fuente de recursos

Este instrumento permite registrar la programación de las inversiones para el período 1987-1990 por fuentes de recursos correspondientes a los proyectos estratégicos y aquellos que tienen en cada entidad ejecutora un carácter recurrente; así mismo, permite presentar los requerimientos financieros previstos para el pago del servicio de la deuda.

Los conceptos que se utilizan en el formato pretenden compatibilizar el esquema programático de la acción institucional con aquel utilizado en la estructura de programación presupuestal. Tales conceptos, algunos ya referidos, son los siguientes:

1. Objetivos intermedios o componentes

Como quedó definido anteriormente, son un ordenamiento de actividades básicas de un determinado programa y corresponde a un marco institucional legal predefinido. Este concepto se asocia (aunque no se identifica) al de "Subprograma", utilizado en la estructura programática presupuestal de la entidad.

2. Proyecto

El proyecto también es considerado como la expresión presupuestal consecuente con la definición previa de las actividades y objetivos intermedios. En algunos casos se podrá presentar identidad entre aquel y los proyectos de inversión propiamente.

3. Identidad del proyecto

Esta categoría permite calificar los proyectos por su prioridad dentro del conjunto de acciones programas por la entidad. Se han definido tres grandes grupos de proyectos: a) estratégicos, b) recurrentes y c) servicio de la

Deuda. Estos conceptos fueron definidos en el Formato 6.

4. Subprograma presupuestal

Hace referencia a la categoría utilizada en la estructura de clasificación presupuestal vigente según la cual un grupo de proyectos y rubros de gasto con objetivos comunes, corresponden a un determinado subprograma.

5. Programa presupuestal

Hace referencia a la categoría utilizada en la estructura de clasificación presupuestal vigente, según la cual un conjunto de subprogramas se enmarca en un programa, el cual es común a una o varias entidades de un sector y de uno a otro Ministerio.

6. Código inversión del Plan

Identifica la agregación de proyectos presupuestales que, bajo la denominación de "programa", se utilizó para la consolidación de los requerimientos de inversión en el Plan de Economía Social (Pág. 231-232). Sirve como base de referencia para que, con posterioridad al ajuste de inversiones, se constaten los desfases entre la programación del Plan y el resultado del ajuste. Esta casilla no debe ser diligenciada por la entidad.

7. Asignación presupuestal

Es el monto total de recursos financieros, previsto para cubrir los gastos de un proyecto específico. Esta asignación se presenta en tres (3) grandes fuentes de recursos: presupuesto nacional, recursos propios y crédito externo. Es evidente que la primera y segunda fuente no incluyen recursos de crédito externo. La valoración de los requerimientos presupuestales, para los años 1988, 1989 y 1990 debe hacerse a pesos de 1987; con posterioridad y para efectos de asignación anual del presupuesto se actualizarán esos valores o precios.

H. FORMATO 8: Programación cuatrienal de inversiones. Asignación por Objeto del gasto

Este instrumento responde al propósito de sustentar y justificar los presupuestos de inversión consolidados por cada una de las entidades del sector. Para el efecto, se acordó utilizar una réplica del formato anterior (Formato 7),

el cual contiene a diferencia de aquel, información acerca del destino del gasto, en tres grupos de gasto: servicios personales y transferencias corrientes; gastos generales u operativos; e inversión específica. Adicionalmente, se presenta una columna denominada "hombre/mes" mediante la cual se quiere registrar el número de funcionarios (permanentes y temporales) que están vinculados, durante el año respectivo a un proyecto determinado.

1. Servicios personales y transferencias corrientes(sp.)

Registra el valor de la nómina (permanente y temporal) y de las transferencias corrientes atadas a esa nómina, tales como las de seguridad y bienestar social.

2. Gastos generales y operativos (G.G)

Es el valor total de aquellos gastos de apoyo al proyecto, los cuales varían en su naturaleza de una entidad a otra, a manera de indicación, incluye los siguientes rubros:

-Compra de equipo (muebles, enseres e instrumentos que no están destinados a la producción de otros bienes y servicios)

-Materiales y suministros

-Mantenimiento y reparaciones

-Seguros

-Impresos y publicaciones

-Servicios públicos

-Gastos de viaje, viáticos y comisiones

-Arrendamientos, etc.

3. Inversión específica (I.E.)

Es el valor total de los gastos en bienes y servicios, finales o intermedios, con cargo al respectivo proyecto de inversión. El concepto de inversión específica que se pretende utilizar, se asocia más directamente al concepto económico de formación bruta de capital. Para aquellas

entidades que como el INCORA cumplen objetivos de naturaleza eminentemente social, en este rubro de gasto debe registrarse por ejemplo, el valor de las tierras objeto de reforma agraria.

4. Hombre-mes (mes/h)

Es el número de funcionarios (permanentes y temporales) vinculados al proyecto. Por ejemplo; 180 mes/h significa que 15 funcionarios durante el año fiscal respectivo, contribuyen a las actividades del proyecto.

LITERATURA CITADA

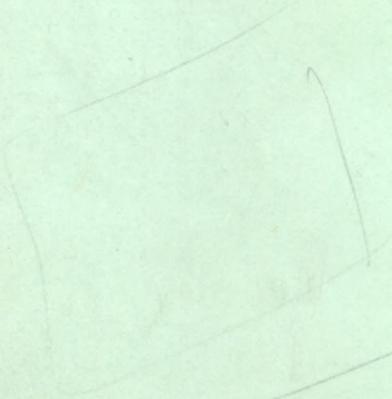
1. DE LAS CASAS, L. 1987. La crisis, el papel del estado y la planificación en la conducción del desarrollo agrícola y rural: Un nuevo enfoque para la definición, implementación y ajuste de políticas y una guía para la acción bajo condiciones de conflicto y poder compartido. San José, Costa Rica, IICA/PROPLAN. 101 p. (IICA: Documento PROPLAN no. 50).
2. BUSTAMANTE DE HENAO, R.; REYES C., M.F. 1983. Actualización y sistematización del diagnóstico y la política agropecuaria 1979-1982. Bogotá. IICA. 73 p. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas de Colombia no. 436).
3. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. 1984. Criterios y procedimientos para la orientación de políticas de desarrollo agropecuario y rural (marco doctrinario y marco orientador). Santo Domingo, República Dominicana. (DIP-ND-14).
4. _____. 1984. Elementos para un marco conceptual del manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural. San José, Costa Rica, IICA/PROPLAN. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 525) Documento PROPLAN no. 43.
5. _____. 1984. Proceso de análisis para la planificación de políticas para el desarrollo agropecuario y forestal en República Dominicana. Santo Domingo, República Dominicana, IICA.

6. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. 1983. El proceso de análisis de políticas para las decisiones operativas. San José, Costa Rica, IICA/PROPLAN. 33 p. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 448-Documento PROPLAN no. 37).
7. _____ . 1983. El proceso de análisis de políticas para las decisiones de orientación: El marco orientador. San José, Costa Rica, IICA. 41 p. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 414-Documento PROPLAN 35).
8. _____ . 1982. Un enfoque sobre la conducción del proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario y rural. San José, Costa Rica, IICA. 20 p. (IICA: Publicación Miscelánea no. 399-Documento PROPLAN 21).
9. _____ . 1982. Una visión global del proceso de análisis de política para la conducción del desarrollo agrícola y rural. San José, Costa Rica, IICA. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas no. 405-Documento PROPLAN no. 25).
10. _____ . 1979. La etapa de instrumentación de la ejecución del proceso de planificación agrícola en Honduras. Tegucigalpa, Honduras, IICA. 68 p. (IICA: Documento PROPLAN-6).
11. OLAZABAL, M. et. al. 1986. Bases de la estructura programática institucional: Programas de Adjudicación de Tierras y Desarrollo Campesino. Bogotá, Colombia, IICA. 78 p. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas de Colombia no. 005).
12. OLAZABAL, M. et. al. 1986. Metodología para definir la estrategia y la programación anual del INCORA. Bogotá, Colombia, IICA. 172 p. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas de Colombia no. 008)
13. OLAZABAL, M.; GOMEZ, I. D. 1986. Planificación y proyectos. Sistema Sectorial de Proyectos Agropecuarios. Bogotá, Colombia, IICA. 63 p. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas de Colombia no. 006).
14. OLAZABAL, M. et. al. 1986. Programación operativa anual: Conceptos, procedimientos e instrumentos. Bogotá, Colombia, IICA. 117 p. (IICA: Serie de Publicaciones Misceláneas de Colombia no. 007).

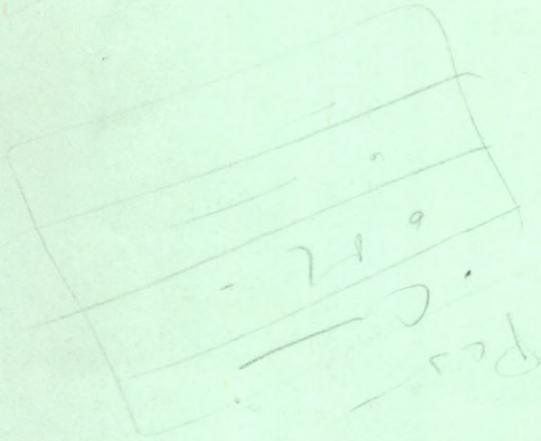
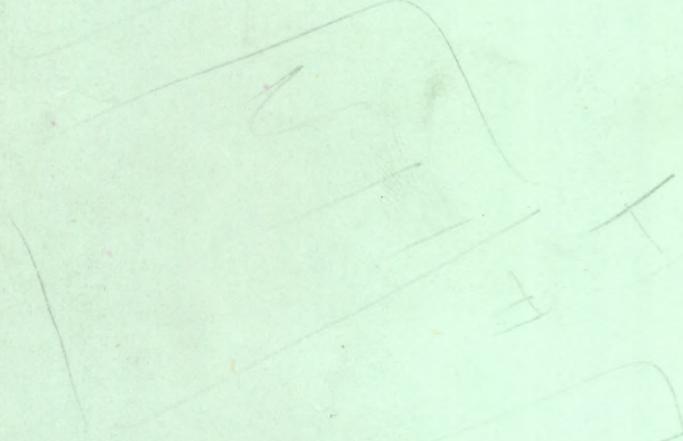


INSTITUTO VENEZOLANO DE
COOPERACIONES Y CULTURA

Digitized by Google



at



△

