INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA

OFICINA EN COLOMBIA

DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD DE PROGRAMACION GANADERA (Ministerio de Agricultura de Colombia)

Mayo Vega Luna

IICA

BOGOTA D.E.

AGOSTO DE 1976

INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS-OEA
Oficina en Colombia

DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DE LA UNIDAD DE PROGRAMACION GANADERA (UPG) DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE COLOMBIA

Por: Mayo Vega Luna
Especialista en
Economía Agrícola

Bogotá, D.E., Agosto 1976

"¿ Podría usted indicarme qué camino debo seguir de aquí en adelante?"

"Eso depende en gran medida de adonde quiere llegar", dijo el gato.

"No me importa mucho adonde..." contestó Alicia.

"Entonces no importa mucho qué camino tome", contestó el gato.

"... siempre y cuando llegue a alguna parte", añadió Alicia como explicación.

Las Aventuras de Alicia en el País de las Maravillas.

CONTENIDO

CONTENIDO

Pág.

I. INTRODUCCION

A. Importancia del Estudio

El Diagnóstico Institucional constituye el punto de partida del IICA para identificar un "problema institucional", que al mismo tiempo provea criterios adecuados para la identificación de un proyecto de fortalecimiento institucional para el organismo objeto de apoyo técnico.

El Diagnóstico Institucional pretende identificar la función básica que le corresponde implementar a un organismo público-agrario, cuáles son los procesos logrados en su institucionalización, qué limitaciones existe y su grado de importancia y, qué potencialidad existe para lograr la institucionalización de la misma. En base al diagnóstico, el IICA está en capacidad de identificar cuáles son los problemas institucionales básicos de un organismo y de esa forma permitirle identificar y diseñar un proyecto de Fortalecimiento Institucional que contribuirá efectivamente al logro de la institucionalización de la función en consideración.

Este futuro proyecto de Fortalecimiento Institucional involucraría esfuerzos deliberados a través del apoyo técnico del IICA, para planear y estructurar a la UPG, en base al mejoramiento normativo de su capacidad administrativa y su capacidad operacional, de manera tal que la UPG se convierta en un vehículo viable técnicamente y socialmente efectivo, que logre implementar "la función" planificación ganadera, de modo que logre institucionalizarle dentro del medio social-agrario, de manera que ésta demuestre poseer valor y sea aceptada e incorporada por los organismos ejecutores de

programas ganaderos como algo funcional dentro de sus actividades de desarrollo ganadero.

Los esfuerzos deliberados del apoyo técnico para fortalecer a la UPG estarían encaminados a la introducción de cambios sociales dentro de la UPG los cuales incluirían:

a. Cambios en tecnologías sociales y físicas a usar por la UPG.

b. Cambios en el comportamiento institucional de la UPG.

c. Cambios en la normatividad de las relaciones institucionales de la UPG.

d. Cambios en los métodos para obtener soporte y complementaridad dentro del medio social-agrario.

B. Objetivos del presente Diagnóstico

Los objetivos del presente diagnóstico consisten en:

1. Identificar y caracterizar la función "Planificación Ganadera" tal y como se lleva a cabo en el presente, y compararla con la normatividad de su naturaleza para determinar qué grado de disfunción existe en la misma y en qué etapa de institucionalidad se encuentra la misma.

2. Determinar la capacidad administrativa actual de la Unidad de Programación Ganadera (UPG) para orientar su actividad en cierta dirección normativa, dentro del sistema nacional de planificación y determinar el grado de disfunción existente en la misma.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

3. Determinar la capacidad operacional actual de la UPG, en el sentido de determinar si existe o nó capacidad para operar programas normativos, que generen un producto "planificación" que posea cierta consecuencialidad dentro del medio social agrario.

4. Determinar el "grado de propensión al cambio" en la función de manera de lograr la identificación de oportunidades de apoyo técnico de trascendencia por parte del IICA, que permitan introducir innovaciones sociales dentro de la UPG las cuales serían necesarias para lograr la institucionalización de la función "planificación ganadera".

II. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA DE LA UPG

La capacidad administrativa de la UPG, la definimos como "el grado de destreza y habilidad que posee un organismo público agrario, de articular y manipular el conjunto de elementos institucionales claves, que le permiten al organismo desarrollar y encauzar su actividad en cierta dirección normativa". La capacidad administrativa de la UPG la define entonces: (a) la política agraria para el sector generada de las exigencias de desarrollo nacionales; (b) el grado de concordancia de la "doctrina" de la UPG con dicha política y(c) el grado de aceptación de dicha doctrina por parte de los organismos ejecutores del sector. En el caso de los organismos ejecutores del sector agrario, la dirección normativa la provee y la determina la política agraria específica del sector y la "función de desarrollo" que esta ex-

plicita y la cual le corresponde implementar al organismo respectivo. En el caso presente, que concierne a los organismos de planificación como rectores de la política agraria, la dirección normativa constituye una "dirección derivada", ya que ésta se deriva de los propósitos y exigencias nacionales de desarrollo, las que se manifiestan a través de la política para el sector (en sentido amplio) enunciada por el gobierno, formal o informalmente, de la cual tiene que derivarse la política agraria específica del sector.

A. La Política para el Sector Agrario

Esta se encuentra formalmente expresada en el Plan de Desarrollo Económico, Social y Regional, 1975-1978 (Para Cerrar la Brecha). Para el sector agropecuario se señalan objetivos de desarrollo nacionales, claramente diferenciados tanto para el sector tradicional como para el sector moderno, así como el rol que se pretende que juegue la ganadería en cada caso.

Para el sector tradicional, se plantean los objetivos siguientes:

1. Elevar los ingresos rurales.
2. Aumentar el empleo rural.
3. Elevar la productividad (técnica, de la pequeña explotación).

El rol de la ganadería en este sector será a través del fomento de las especies menores.

Para el sector moderno, se plantean los siguientes objetivos:

1. Elevar la producción de alimentos para el Plan de Alimentación y Nutrición (PAN), que no son producidos por el sector tradicional

2. Incrementar la producción de bienes exportables para asegurar divisas al país.

3. Generar mayor empleo (a través de la producción de bienes de exportación).

El sendero o estrategia de desarrollo propuesta para lograr dichos objetivos, y el rol asignado a la ganadería en el sector moderno consiste en:

1. Producir alimentos de orígen animal para el mercado interno.
2. Fomento de las exportaciones ganaderas.
3. Aumento de la productividad (técnica, de las explotacionss ganaderas del sector moderno).

Para el logro de los objetivos de desarrollo del sector moderno y en apoyo de la estrategia de desarrollo, se plantean un paquete de políticas agrarias globales para el sector, en crédito, agroindustria, comercio exterior y recursos naturales renovables.

Aún cuando el Plan de Desarrollo contiene varias deficiencias técnicas, el propósito del presente capítulo no es el de efectuar un análisis crítico del mismo acerca de la moralidad y normatividad de los objetivos de desarrollo agrarios, ya que esto constituye una"constante" y se respeta como una atribución interna y soberana del país; sino que, el de señalar que existen una serie de objetivos agrarios especificados a nivel nacional, con una estrategia de desarrollo intrínsicamente muy clara y en donde se especifica el rol que se espera desempeñe la ganadería colombiana durante la vigencia del plan.

Por consiguiente, esto constituye el punto de partida para señalarle el "norte" a la Unidad de Programación Ganadera del Ministerio, la que dentro de su rol de racionalizadora de la actividad ganadera, debe especificar en mayor detalle los grandes agregados delineados a nivel nacional. Por lo tanto, la doctrina de la UPG normativamente debe estar enmarcada dentro de este panorama general.

Por consiguiente, los objetivos derivados del plan, para el desarrollo ganadero, normativamente deberían ser los siguientes:

1. Aumentar la producción ganadera/1, del sector moderno, para la exportación.

2. Aumentar la productividad técnica de las explotaciones del sector ganadero moderno.

3. Diversificar la producción ganadera, a través del fomento de las especies menores en el sector tradicional, para abastecer el mercado interno.

A continuación veremos en qué grado armonizan los anteriores objetivos ganaderos normativos derivados del Plan de Desarrollo con los actuales

/1 Entendiéndose el aumento en la producción ganadera, como el aumento neto en los inventarios más un aumento en la extracción comercial del Hato Nacional.

objetivos de desarrollo ganadero que se ha planteado la UPG y con la doctrina de ésta en general.

Los elementos institucionales claves, utilizados en el análisis de la doctrina de la UPG, están dados básicamente por los siguientes componentes:

1. Objetivos institucionales de la UPG.
2. Objetivos de desarrollo ganadero que se persiguen.
3. Métodos operacionales de la UPG.
4. Imágen que trata de proyectar la UPG dentro del medio social agrario.
5. Tipificación del "producto institucional" que irradia dentro del sistema de planificación ganadera.

La definición y articulación de estos cinco elementos son los que dan orígen y conforman la doctrina de un organismo, que le permite encauzar su actividad en cierta dirección normativa.

B. Resultados con respecto a la "Doctrina" de la UPG

B.1 Objetivos Institucionales que persigue la UPG.

a. Planificación del subsector ganadero de Colombia, en forma indicativa y/o incentiva.

b. Coordinar las entidades del subsector ganadero vinculadas al Ministerio.

[illegible]

[illegible] de [illegible] cuadrero que [illegible] siendo la [illegible] y con la [illegible]

[illegible] de [illegible].

Los [illegible] [illegible] [illegible]

B.2 Objetivos de Desarrollo Ganadero que persigue la UPG

a. Aumentar la producción ganadera/1.

b. Aumentar la productividad/2.

c. Aumentar la rentabilidad.

d. Aumentar los excedentes para la exportación/3.

B.3 Métodos Operacionales que utiliza la UPG.

Para satisfacer sus objetivos institucionales y lograr los objetivos de desarrollo ganadero, la UPG utiliza los siguientes métodos operacionales:

a. Recoge información anual del Departamento Administrativo Nacional de Estadística sobre:

a.1 Balance Anual de Población Bovina.
a.2 Sacrificio mensual de ganado vacuno.

b. Recoge información acerca del crédito ganadero otorgado por Caja Agraria, Banco Ganadero, Fondos Ganaderos e INCORA.

c. Recoge información sobre los programas de desarrollo ganadero y control sanitario de la ganadería que ejecuta el ICA.

d. La UPG entonces integra dicha información en un documento anual, que luego es discutido en el Seminario Anual de Programación Ganadera, en donde se muestran las cifras estadísticas

/1 No existe claridad con respecto a qué significa "aumentar la producción ganadera".
/2 No existe claridad con respecto a qué significa "aumentar la productividad". No se sabe si es productividad técnica por hectárea o por animal.
/3 No se tiene claridad de dónde se deben originar dichos excedentes.

recopiladas con el propósito básico de lograr una conciliación de las mismas entre los diversos organismos oficiales y la empresa privada.

c. Luego de dicho seminario, se publica la memoria intitulada "Programas Ganaderos" que incluye la presentación de las cifras estadísticas recopiladas y los programas ganaderos en vigencia.

Como se observa de lo anterior, los métodos operacionales de la UPG se centran en torno al acopio y centralización de la información ganadera disponible en los organismos sin ninguna relación con sus objetivos institucionales ni con los objetivos de desarrollo ganadero. Ultimamente se le está dando una nueva orientación a los métodos operacionales que está utilizando la UPG, en el sentido de concentrar su atención en el aspecto del crédito ganadero, unificando criterios en cuanto a terminología a utilizar por todos los organismos oficiales. El objetivo final del ejercicio es el de obtener:

a. Información sobre la población ganadera objeto del crédito.

b. Establecer coeficientes técnicos.

c. Conocer la distribución geográfica de la población ganadera objeto de crédito.

d. Establecer pautas de regionalización ganadera en base a dicha información.

B.4 Imagen que trata de proyectar la UPG dentro del medio social agrario

Según la UPG se trata de proyectar una imágen de "Unidad Básica de información pecuaria para las decisiones de política a alto nivel".

Como se puede apreciar del examen de los componentes anteriores, los métodos operacionales no son confruentes con la imagen que trata de proyectar la UPG dentro del medio, ya que los mismos no le permiten convertirse en Unidad Básica de Información, ni mucho menos convertirse en un instrumento efectivo para el diseño y formulación de las políticas ganaderas. Así mismo dichos métodos operacionales no son confruentes con los objetivos institucionales que persigue la UPG de planificación de la ganadería y de coordinación institucional.

B.5 Tipificación del "Producto Institucional" que irradia la UPG

El producto institucional que se irradia, la UPG lo tipifica de la siguiente forma:

a. Generación de información pecuaria de calidad aceptable.

b. Instrumento de apoyo a las políticas ganaderas (según el énfasis y prioridad en vigencia, ej.: leche, crédito, exportaciones, etc.).

c. Emisor de conceptos acerca de las resoluciones de la Junta Directiva de los organismos descentralizados.

d. Asesoría permanente sobre niveles de productividad ganadera.

Este producto institucional que genera la UPG en forma tan difusa no puede constituirse en un indicador de contribución al logro de los objetivos

institucionales, ni mucho menos al logro de los objetivos de desarrollo ganadero.

La UPG no genera información pecuaria, sino que más bien es un organismo centralizador de estadísticas ganaderas. Centralismo estadístico que se ha convertido en objetivo básico de la UPG, ya que se centraliza información con el único objetivo de centralizarla, y no con el propósito de fortalecer su base cognoscitiva acerca de la actividad ganadera.

Como "instrumento de apoyo" a las políticas ganaderas, se puede analizar dicho producto en base a dos alternativas:

a. Como instrumento de apoyo "en el diseño y formulación de las políticas ganaderas", es muy poco lo que se puede apreciar, ya que con una base cognoscitiva muy pobre acerca de la actividad ganadera y de las motivaciones y aspiraciones de los ganaderos, es de hecho muy difícil diseñar, acciones racionales de gobierno que provean incentivos y oportunidades de manera tal de lograr encauzar la actividad hacia la consecusión de los objetivos de desarrollo.

b. Como instrumento de apoyo "en la implementación de la política ganadera" es muy poco el apoyo ofrecido por la UPG en este sentido. La implementación de la política ganadera se realiza a través de una serie de programas y proyectos encaminados a operacionalizar la acción gubernamental bajo los principios guiadores de la acción, que deberían explicitarse en las políticas

ganaderas y en una serie de acciones gubernamentales encaminadas de hecho a proveer los mecanismos apropiados para ampliar los incentivos y oportunidades necesarios para encauzar la actividad ganadera en el sentido deseado.

Ambas alternativas están ausentes, o su influencia ha sido muy poca desde el punto de vista de la UPG. Los organismos ejecutores han optado por identificar sus propios objetivos ganaderos implementando sus propios programas institucionales, lo que ha conducido a una dispersión de esfuerzos no coherentes y sin una unidad de propósitos mancomunados; los demás productos son coyunturales y reflejan la naturaleza innata de la actividad de la UPG.

C. Resultados con respecto a la percepción y aceptación de la doctrina de la UPG por los organismos ejecutores.

Este es el componente externo a la UPG que define su capacidad administrativa para orientar y encauzar la actividad ganadera en la dirección normativa, por consiguiente los organismos ejecutores aceptan y se encauzan dentro de esa dirección normativa.

C.1 Percepción de objetivos de Desarrollo Ganadero

Del Cuadro No.1, se puede apreciar que sí existe cierta percepción de objetivos de desarrollo ganaderos en los diferentes organismos involucrados, pero que sin embargo no existe concenso en objetivos entre ellos mismos, y entre ellos y la UPG y entre los objetivos ganaderos de ésta y los objetivos derivados de la política agraria nacional (objetivos normativos).

ganaderas y en una serie de acciones gubernamentales necesarias para que la economía pueda proveer los [illegible] apropiados para amplias los [illegible] oportunidades necesarias para [illegible] actividad [illegible] [illegible] tido [illegible].

Dudosa al [illegible] [illegible] su influencia [illegible] muy poca [illegible] el punto [illegible] de la [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] de por [illegible] sus propios objetivos [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] productores son [illegible] y reflejan la [illegible] en las [illegible] de la [illegible] de la [illegible].

C. [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

Cuadro No. 1 Objetivos de Desarrollo Ganadero que persiguen los Organismos ejecutores de Programas Ganaderos

Organismos	Objetivos
Caja Agraria	1. Incremento de la producción y productividad, para: (a) aumentar el consumo interno; (b) incrementar las exportaciones; (c) incrementar el empleo; (d) contribuir al desarrollo de la reforma agraria; (e) contribuir a la conservación de los recursos naturales renovables.
ICA	1. Incremento de la producción y productividad. 2. Diversificación de la producción ganadera. 3. Elevar el nivel nutricional. 4. Aumentar las exportaciones de carne. 5. Substituir importaciones.
Banco Ganadero	1. Mejorar los ingresos de los productores medianos y pequeños. 2. Elevar el consumo interno de carne y leche. 3. Aumentar la producción y productividad ganadera. 4. Generar divisas.
INCORA	1. Aumentar la producción de carne y leche para consumo interno y la exportación. 2. Aumentar la productividad de la ganadería mediante el uso de razas mejoradas y un nuevo manejo zootécnico adecuado. 3. Incrementar los ingresos de los ganaderos. 4. Incrementar la explotación ganadera del pequeño y mediano productor, utilizando el crédito oportuno y ágilmente. 5. Utilizar áreas en ganadería que no son aptas para agricultura. 6. Dar ocupación a la mano de obra sobrante en el campo.
Objetivo de la UPG	1. Aumentar la producción ganadera; (2) Aumentar la productividad; (3) Aumentar la rentabilidad y (4) Aumentar los excedentes para exportación.
Objetivos normativos para la ganadería.	(1) Aumentar la producción ganadera del sector moderno, para la exportación; (2) Aumentar la productividad técnica de las explotaciones del sector moderno; (3) diversificar la producción ganadera, a través del fomento de las especies menores en el sector tradicional, para el mercado interno.

Organismos	Objetivos
[illegible]	1. [illegible]
[illegible]	1. [illegible] 2. [illegible] 3. [illegible] 4. [illegible] 5. [illegible]
[illegible]	1. [illegible] 2. [illegible] 3. [illegible] 4. [illegible]
[illegible]	1. [illegible] 2. [illegible] 3. [illegible] 4. [illegible] 5. [illegible] 6. [illegible]
[illegible]	1. [illegible]
[illegible]	1. [illegible]

C.2 Aceptación por los organismos del producto institucional de la UPG

El grado de aceptación del producto institucional de la UPG, se puede "medir" por:

1. La importancia y valor técnico que los organismos le atribuyen a la planificación ganadera actual.
2. Los beneficios que recibe actualmente cada organismo de la planificación ganadera, y por
3. la aceptación actual de la planificación ganadera por parte de los organismos.
4. Esto va ligado a la "imagen institucional" que captan los organismos con respecto a la UPG.

En el Cuadro No. 2, se puede apreciar las respuestas de los distintos organismos ejecutores. De dicho cuadro se aprecia que el INCORA funciona como un organismo aislado del subsistema ganadero, ya que se autoproporciona gran aceptación a su "propia" planificación ganadera. En general, las respuestas dadas son un tanto ambiguas por la misma falta de claridad en los objetivos de desarrollo y en la estrategia de desarrollo ganadero, dentro de los organismos. En general, se puede inferir que la aceptación en general del producto institucional de la UPG es muy bajo, pero sí existe un alto grado de "simpatía" de parte de los organismos, por lo que está haciendo y tratando de hacer en la actualidad. El Banco Ganadero es el organismo que más "crudamente" ha definido la situación de la planificación ganadera colombiana, rechazando de plano el producto institucional de la UPG, debido a que:

1. No cumple su rol de motor del desarrollo ganadero, por lo tanto los beneficios no existen o no son percibidos claramente.

2. Se encuentra en un estado incipiente dicho proceso y por lo tanto no tiene aceptación ni posee valor ni importancia en la actualidad.

3. La imágen es negativa en la actualidad, por la falta de una definición de política agropecuaria, clara y explícita, que realmente constituya el conjunto de "principios guiadores" de la acción oficial.

C.3 Grado de participación en el Proceso de Planificación

Todos los organismos ejecutores participan en el proceso, retroalimentando a la UPG con la información institucional que disponen, sin embargo, este flujo informativo es de una sola vía, (de los organismos a la UPG), ya que la UPG no irradia ningún "producto" tangible dentro del subsistema ganadero, sino que se dedica exclusivamente a concentrar información y publicarla oficialmente.

Del Cuadro No.3, se puede apreciar el panorama participativo de los organismos, el cual no es de trascendencia fundamental. Una vez más se manifiesta y permite apreciarse un "fuerte" deseo de cooperación y de simpatía por parte de los organismos ejecutores con respecto a la UPG. Este deseo se plasma en la colaboración decidida que se ha logrado con el nuevo Comité Informal Interinstitucional recién establecido, que servirá para estu-

1. [illegible] por lo tanto los beneficios de existir [illegible] interés.

2. Se encuentra en un estado tanto de dicha preocupación por la tarea no [illegible] posibilidad de [illegible] en la actualidad.

3. La [illegible] en la [illegible] por [illegible] de [illegible] política agropecuaria, clara y explícita que [illegible] constituye el eje de [illegible] a la [illegible] del país.

C. 3 Grado de [illegible] del Proceso de Planificación

Todos los organismos [illegible] en el [illegible] tanto [illegible] con la [illegible] así que [illegible] información [illegible] los organismos [illegible] UTPA), ya que la UTPA [illegible] pasa. Sino que se dedica exclusivamente [illegible] encontrar información y publicarla oficialmente.

Por [illegible] No. 3, el grado de [illegible] de los organismos, el [illegible] se [illegible] una vez más se manifiesta y permite [illegible] la cooperación y de [illegible] por parte de los [illegible] la UTPA. Este hecho se [illegible] en la colaboración [illegible] que se ha logrado con el [illegible] Comité Interinstitucional [illegible] establecido, que [illegible]

diar, armonizar y coordinar la problemática de la planificación ganadera colombiana.

C.4 Grado de concordancia de los programas ganaderos con los lineamientos técnicos fijados por la UPG

Las respuestas a esta pregunta así mismo son ambiguas, dado que los organismos dicen concordar "en términos generales" con dichos lineamientos, debido a que:

1. El Ministro de Agricultura preside la Junta Directica de la Caja Agraria, ICA e INCORA.
2. El Banco Ganadero ejecuta programas ganaderos que son aprobados por el Ministerio (este es un requisito legal, pero no significa que la UPG evalúa las propuestas y aprueba o rechaza las mismas).
3. Y porque el programa estadístico ganadero del DANE sobre Balance de Población y Sacrificio de Ganado Bovino, representa la fuente primaria de datos que procesa la UPG.

Sin embargo, la UPG no formula políticas ganaderas ni mucho menos programas de desarrollo ganadero, ya que las políticas ganaderas actuales no se generan en la UPG, sino que están implícitamente manifestadas en la Ley 5a. y otras leyes y documentos que incluyen la manifestación de propósitos del gobierno. A pesar de ello, existen directrices nacionales muy claras a nivel de Planeación Nacional, pero como no existe una conexión institucional formal con ésta, dichas directrices son desconocidas a nivel sectorial.

D. Conclusiones e Implicaciones de la Capacidad Administrativa de la UPG

De los resultados expresados anteriormente con respecto a la doctrina de la UPG, se puede apreciar que no existe una doctrina muy clara y definida dentro de la UPG. Tanto los objetivos institucionales como los objetivos de desarrollo ganadero de la UPG son ambiguos y no proveen un sentido de orientación claro y explícito que oriente la actividad de planificación de la misma. La doctrina actual no está en función de la política agraria para el sector, que dimana del sistema de Planeación Nacional. Esto repercute por derivación en la identificación de objetivos ganaderos en el diseño de los métodos operacionales o cursos de acción a seguir por la UPG; en la imagen que proyecta y en la percepción y aceptación o rechazo de dicha imagen por el resto de los componentes del sistema, lo que finalmente se traduce en un rechazo del producto institucional de la UPG, por carecer de valor y funcionalidad dentro del medio social agrario. Además, dicha doctrina no es consistente con las "necesidades sentidas" de los organismos ejecutores. Dichas necesidades sentidas aparecen implícitas en las respuestas dadas al formulario diligenciado por los organismos ejecutores, por lo que se está ejecutando una nueva encuesta para definir y diferenciar mejor dichas necesidades sentidas con respecto a la planificación ganadera. Esto nos permitirá identificar y definir la naturaleza y contenido mismo del proceso de planificación ganadera en que debería enfrascarse la UPG, de modo que satisfaga las necesidades sentidas de los organismos ejecutores así como también la de los beneficiarios directos de los programas de desarrollo

5. Conclusiones e implicaciones de la capacidad administrativa de la UPC

[illegible]

ganadero. Con respecto a los organismos ejecutores, se ha identificado la existencia de ciertos objetivos de desarrollo ganadero en cada uno de ellos pero sin embargo no existe concenso de objetivos ni entre ellos, ni de ellos con la UPG. La aceptación del producto institucional de la UPG es bajo en los organismos y no se capta una buena imagen de la labor de planificación ganadera.

En general la capacidad administrativa de la UPG hasta el presente se puede calificar como muy pobre, en el sentido de que no ha logrado orientar su actividad en la dirección normativa, definiendo, articulando y manipulando una doctrina clara y explícita, que sea aceptada, incorporada y traducida en programas y proyectos, por los organismos del subsistema ganadero.

Esta carencia de claridad en la doctrina se manifiesta básicamente en:

1. Una carencia de objetivos para el subsector ganadero y una carencia de unidad de propósitos dentro de los organismos del sistema.

2. Ambiguedad en la imagen que proyecta la UPG y falta de credibilidad con respecto a la labor permanente y formal de la planificación y de su rol verdadero como instrumento básico para facilitar la "toma de decisiones" en los niveles gerenciales y políticos, y con respecto a la asignación deliberada de recursos económicos para el desarrollo ganadero.

3. Carencia de valor técnico y de funcionalidad del producto planificador dentro del medio social agrario y, que dá como resultado una muy baja aceptación del mismo dentro de los organismos ejecutores.

4. La UPG funciona en forma coyuntural concretando su actividad en "apagar incendios", debido a que su sentido de objetivos institucionales es oscuro. La mayor parte de la actividad que desarrolla la UPG en la actualidad precisamente se centra en este aspecto coyuntural. Esto no le resta importancia a la actividad de la UPG, pero sí la desvía de su rumbo normativo y la distrae de su tarea básica de planificación de la actividad ganadera.

III. CAPACIDAD OPERACIONAL DE LA UPG

La capacidad operacional de un organismo, consiste del conjunto de elementos claves que definen el polígono de acción u operativo del organismo, los cuales son los que le permiten operar, al mismo que genera un producto final que puede o no poseer consecuencialidad (en términos de contribuir al logro de los objetivos de desarrollo ganadero) dentro del medio social agrario.

La capacidad operacional la clasificamos en dos grandes componentes:

1. Capacidad operacional Legal, dada por las leyes creadoras que definen las funciones del organismo y la racionalidad de las mismas, con respecto a la política agraria que le corresponde operacionalizar al organismo.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

2. La capacidad institucional instalada, que la determinan:

a. Los recursos técnicos con que cuenta el organismo.

b. El grado de desarrollo de las conexiones institucionales que le permiten irradiar el producto institucional.

c. Y las características del producto institucional en sí, lo que involucra: (1) un análisis de sistema del proceso productivo institucional que incluye, la identificación de necesidades sentidas que el organismo pretende satisfacer; (2) una identificación de los niveles decisorios que afectan el proceso productivo institucional y la naturaleza de las decisiones mismas, la forma en que se adoptan y cómo fluyen; (3) identificación de la población-clientela y los grupos-clientela del organismo hacia los cuales se orienta la acción; (4) un análisis del estandard del servicio que brinda el organismo, el cual estaría dado por la identificación de las previsiones legales y regulaciones administrativas que especifican exactamente los servicios a ofrecer, además, de los requisitos de elegibilidad dentro del servicio.

3. Una evaluación del grado de "consecuencialidad" del producto institucional del organismo.

A. Capacidad Operacional Legal de la UPG

Esta se genera del Decreto 133 del 26 de enero de 1976. Las funciones de la UPG se encuentran implícitas dentro de las funciones establecidas

2. La necesidad institucional, que se desprende:

a. [illegible] es [illegible].

b. [illegible] las conclusiones [illegible] que [illegible] producir resultados.

c. La [illegible] producto [illegible] [illegible] Filial de [illegible] [illegible] [illegible] la [illegible] [illegible] [illegible]

para la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario (OPSA), las cuales incluyen:

1. Preparar, con sujeción a las pautas señaladas por el Departamento Nacional de Planeación, los programas y proyectos específicos de desarrollo del sector. Coordinar y evaluar la ejecución de estos y proponer los reajustes necesarios.

2. 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 fija la ejecución de los mismos.

3. Preparar el presupuesto anual de funcionamiento e inversión del Ministerio. Revisar los proyectos de presupuesto de los organismos del sector y presentarlos para su estudio al Comité de Coordinación Ejecutiva.

4. "Estudiar" (?) las políticas de fijación de precios para los productos e insumos agropecuarios que estén sometidos o se sometan a control de precios.

5. Ejercer la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector y del Consejo Asesor de la Política Agropecuaria.

6. Asesorar y coordinar los comités nacionales, regionales y de estadísticas agropecuarias.

para la Mixta de Planeación del Sector Agropecuario (COMSA), las cuales incluyen:

1. Preparar, con apoyo en las pautas señaladas por el Departamento Nacional de Planeación, los programas y proyectos específicos de cada rama del sector, coordinar y evaluar la ejecución de los mismos y proponer los ajustes necesarios.

2. Asesorar los organismos del sector agropecuario en la preparación de programas y proyectos específicos, y proponer los ajustes pertinentes que en cada caso, a juicio de ejecución de los mismos.

3. Preparar el presupuesto anual de funcionamiento e inversiones del Sector, de manera que se ajuste a los programas de la nación y para tales efectos ante el Comité de Coordinación Ejecutiva.

4. Asumir [illegible] las medidas de ejecución de precios para los productos agropecuarios [illegible] según como lo establezcan el Consejo Superior de Política Económica y Social.

5. Ejercer la Secretaría Técnica del Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector y del Consejo Asesor de la Política Agropecuaria.

6. Asesorar y coordinar los convenios nacionales y internacionales agropecuarios.

Del emunciado de funciones legales, establecidas para OPSA, se puede apreciar que éstas constituyen un conjunto de funciones aisladas y no armónicas entre sí, que limitan la capacidad operacional desde el punto de vista legal, en lugar de facilitarla (Figura 1).

Un organismo público en abstracto, se puede considerar como la función legalmente normada y coordinada. Sin embargo, en la praxis y para fines analíticos hay que considerarlo en sus tres componentes básicos, que son:

1. La función o conjunto de funciones, que se convierten en la función-objetivo del organismo, las cuales estarían legalmente normadas.

2. El vehículo social u organización (administrativamente), a través del cual se ejerce la función.

3. La reglamentación que establece los mecanismos de coordinación entre el conjunto de funciones dentro del organismo y entre los diversos organismos del sistema institucional.

En el presente caso, las funciones se encuentran legalmente normadas lo que le da legitimidad a la UPG/1 ; sin embargo, dichas funciones han sido parcialmente expresadas y no están coordinadas, en el sentido de tener

/1 Las funciones de la UPG se consideran funciones derivadas de las de OPSA y se identifican y aislan por la división funcional que le compete con respecto al subsector ganadería.

[illegible] encuentra el mundo de los cuerpos estabilizados para [illegible], se pueden apreciar que éstos constituyen un conjunto de [illegible] estándar y no armónicos como [illegible] que indican la presencia de [illegible] del punto de vista [illegible] que se [illegible] en la figura 1.

[illegible] abstracto, a veces [illegible] por [illegible] la figura [illegible] coordinada. Sin embargo, en [illegible] y [illegible] líneas [illegible] bastante considerable en sus tres componentes básicas, que son:

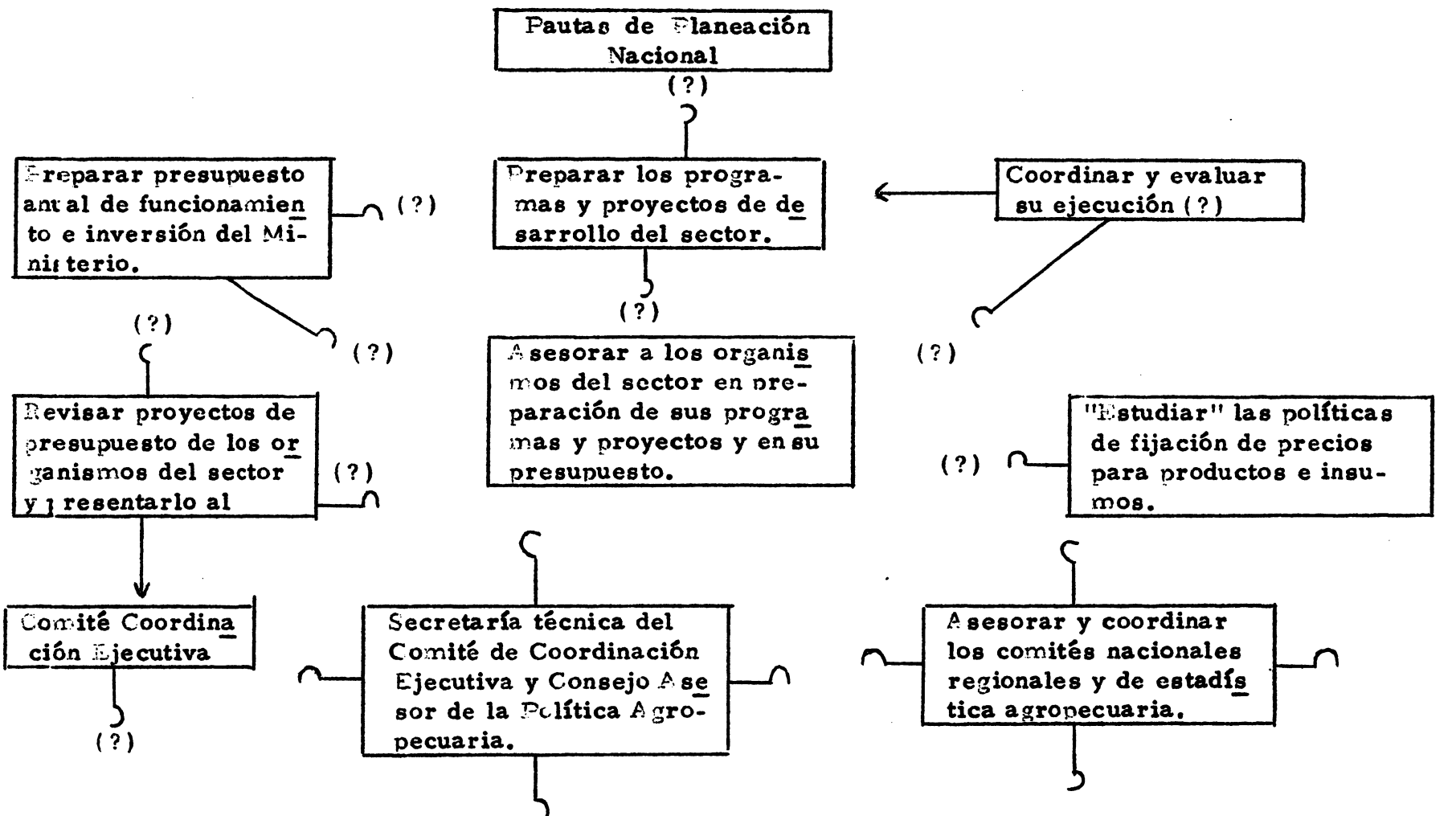
1. La [illegible] punto de [illegible], que se [illegible] en la [illegible] objetivo [illegible] mismo, una [illegible] cuarta [illegible] relativamente [illegible] manera.

2. El [illegible] social [illegible] organización (administración [illegible]), tres [illegible] diferentes [illegible] grupos.

3. [illegible] que [illegible] los [illegible] de [illegible] entre [illegible] [illegible] de [illegible] y [illegible] de tres [illegible] organismos [illegible] [illegible].

[illegible] en [illegible] las [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] de [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

Figura No. 1 Funciones de la Oficina de Planeación del Sector Agropecuario (OPSA) Decreto 133, 1976.



una orientación definida hacia la consecusión de un objetivo determinado. Las funciones de una Oficina de Planeación Agraria normativamente deberían ser las siguientes, de acuerdo con la Figura No.2:

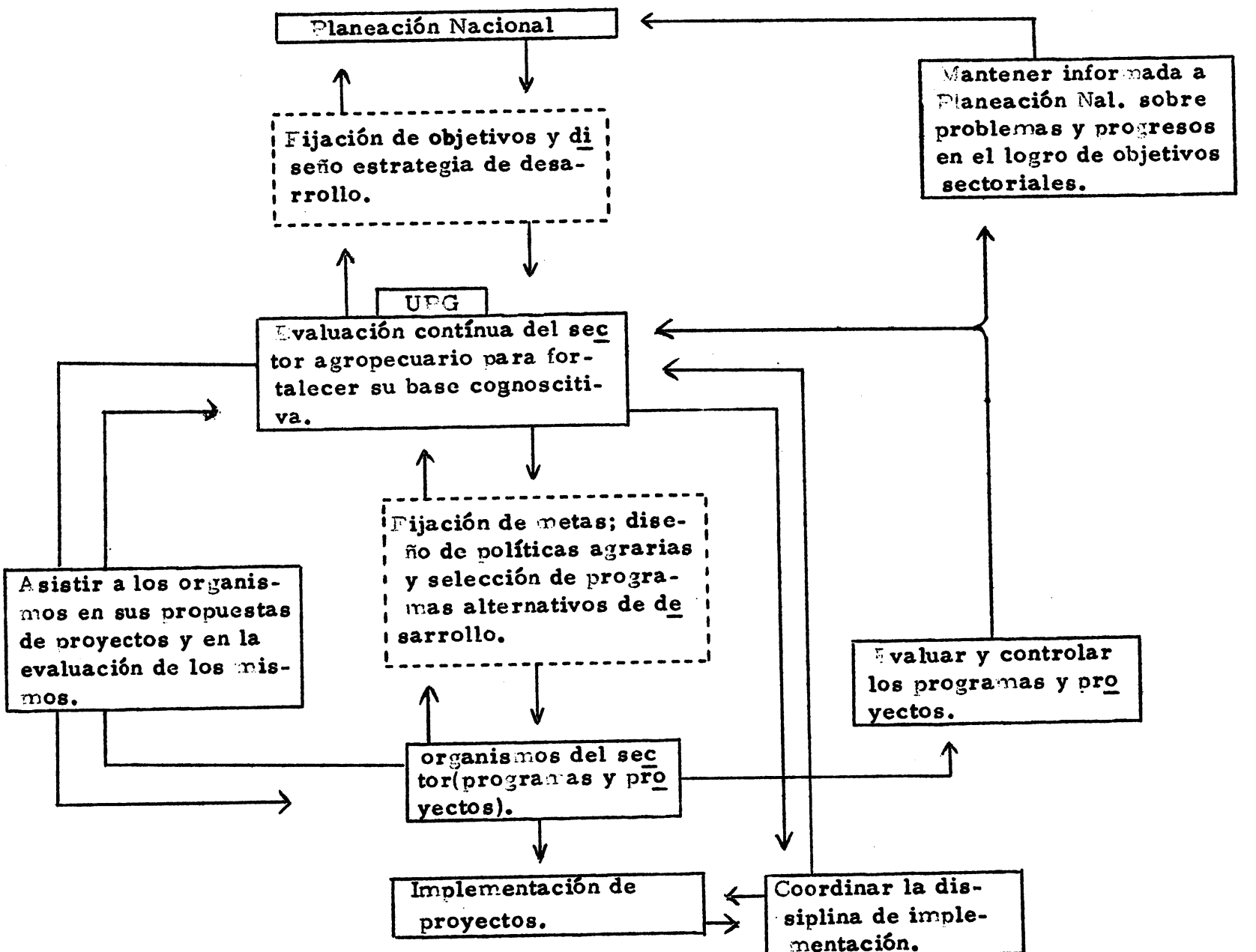
1. Evaluación contínua del estado actual y potencialidades del sector, tanto a nivel nacional como regional, para fortalecer su base cognoscitiva.

   Esto le permite auto-alimentarse y retro-alimentar a Planeación Nacional, para contribuir a fijar y jerarquizar objetivos de desarrollo y en el diseño de la estrategia de desarrollo más apropiada. Este aspecto se expresa entre líneas y a medio camino en el Gráfico 2, debido a que es un proceso contínuo de aproximaciones sucesivas en donde se armonizan las exigencias nacionales y demandas locales (de los agricultores).

2. Diseñar y formular políticas agrarias y los programas nacionales que soporten la estrategia de desarrollo seleccionada, en estrecha colaboración con los organismos ejecutores, tanto nacionales como regionales.

   Con esta función, la sectorial especifíca los grandes agregados del sector que le ofrece Planeación Nacional (en base a la evaluación del sector) y desagrega las metas de producción y de inversión dentro del sector agropecuario, en estrecha colaboración y coordinación con los organismos ejecutores.

Figura No. 2 Funciones normativas de una Oficina de Planeación del Sector Agropecuario



3. Asistir a los organismos ejecutores (nacionales y regionales), en su formulación de propuestas de proyectos y en la evaluación de las mismas de modo que se enmarquen dentro de las prioridades nacionales y regionales establecidas en las políticas y programas.

4. Coordinar la disciplina de implementación de los programas y proyectos (control presupuestal). Evaluar y controlar los mismos tanto a nivel nacional como regional.

5. Seguimiento del progreso y evaluación del Plan Sectorial (cuando éste existe) como base para la preparación de los planes anuales.

6. Mantener informada a Planeación Nacional acerca del progreso, problemas y dificultades del sector agropecuario, en cuanto al grado de logro de los objetivos de desarrollo propuestos.

Este conjunto de funciones normativas permitiría a una Oficina de Planeación Sectorial, orientar y dirigir la actividad agropecuaria en el sentido deseado y de acuerdo con las prioridades nacionales, armonizadas al mismo tiempo con las demandas locales de los agricultores.

Sin embargo, el polígono de acción legal actual de la UPG, no constituye un polígono "regular" que permita orientar legalmente las actividades de la UPG, lo que constituye la explicación básica de la desviación actual de la línea normativa de acción que debería seguir la UPG. Tal y como se pudo apreciar en la Figura No. 1, las funciones diversas quedan flotando en el vacío sin una interrelación racional (los signos de interrogación significan

el "por qué", el "para qué" o el "por qué no") de las funciones especificadas en el Decreto 133 de 1976. De manera que en este primer paso en el análisis, hemos logrado identificar un conjunto de funciones oscuras para la planificación, que se derivan en una función-objetivo de la UPG así mismo oscura, que tiende a limitar y restringir el polígono de acción, o sea la capacidad operacional de la UPG, desde el punto de vista legal.

B. Capacidad Instalada de la UPG

B.1 Recursos Técnicos de Planta

La Unidad de Programación Ganadera cuenta en la actualidad con: (1) un director (veterinario); (2) un economista agrícola especialista en crédito; (3) un economista agrícola especialista en econometría; (4) un economista agrícola especialista en especies menores; (5) un economista agrícola especialista en bovinos. Dicho team está compuesto por profesionales muy bien preparados pero con muy poca experiencia en el campo de la planificación, los que sin embargo poseen un alto espíritu de superación.

El team nacional será complementado con un team del PNUD que incluye tres expertos por un período de 3 años: (1) experto en planificación pecuaria, director del proyecto; (1) experto en programación; (1) experto en administración rural.

Estos expertos de planta, serán complementados por una serie de consultores por períodos cortos que incluyen: (1) agroindustria; (2) alimentación animal y pastos; (3) mercadeo internacional de carnes; (4) y otros campos en diferentes especies y temas con un total de 26 hombres-mes. De modo

que la UPG contará con una buena base técnica para su acción, la que además incluye un componente de becas de US$ 30.000 para capacitación de personal técnico nacional. Además con el personal técnico actual de planta, la UPG está en capacidad de ejercer su función planificadora, ya que Colombia cuenta con un aparato institucional ejecutor de alta calidad y cantidad, el cual con una buena división funcional del trabajo, estaría en capacidad de implementar la función planificadora siempre y cuando cuente con un buen apoyo técnico de base, que le ayude a la UPG a enmarcarse dentro del esquema normativo de planificación.

B.2 Las conexiones institucionales de la UPG

Las conexiones institucionales comprenden todas aquellas relaciones formales que la UPG mantiene (y las cuales debería fomentar y proteger), con el resto del sistema nacional de planificación, los organismos ejecutores y los beneficiarios de los programas ganaderos, y que a través de las cuales la UPG irradiaría un "producto institucional" de valor y funcionalidad dentro del medio social agrario. El análisis de las conexiones y la detección de disfunciones en las mismas es un componente básico para el diagnóstico de la capacidad operacional de un organismo, ya que el conjunto de conexiones y su manipulación, son las que le permiten operar físicamente e irradiar un producto que posee funcionalidad y valor, y el cual es aceptado e incorporado por los otros organismos del sistema al cual pertenece.

Las conexiones institucionales de un organismo planificador son de cuatro (4) tipos:

1. La Habilitante: que es a través de la cual el organismo es habilitado de autoridad política para operar, de apoyo político y protección, de lineamientos generales de política nacional, de lineamientos técnicos específicos para el sector y de recursos para asignar y distribuir entre los programas de desarrollo.

Como se observa de la Figura No.3, la UPG no mantiene ni promueve este tipo de conexión, que constituye el insumo básico para que pueda operar. La conexión habilitante de la UPG es netamente interna, entre ella y el Ministro de Agricultura. La conexión habilitante normativa con Planeación Nacional no se dá en la realidad, por lo que la UPG carece de lineamientos técnicos específicos para el subsector ganadero que armonicen con las exigencias nacionales de desarrollo. En resumen la UPG no mantiene la conexión habilitante que debería mantener con los organismos que la habilitarían para operar y generar su producto planificador que se ajuste a la realidad y a las necesidades nacionales y en forma coordinada con el Sistema Nacional de Planeación. El fomento y protección de la conexión habilitante normativa, involucra esfuerzos deliberados de la UPG por tener acceso a la información pertinente que la habilitaría para operar en forma más racional. Un posible mecanismo para formalizar esta conexión podría ser la creación de un comité conjunto agrario entre la UPG y la Unidad de Estudios Agrarios de Planeación Nacional, de manera que se mantenga un intercambio constante

de información entre ambos. Los componentes a), c) y d) deben ser fomentados y protegidos a través del Ministro de Agricultura, de manera que éste sirva de mecanismo de enlace entre dichos componentes y la UPG. En la naturaleza de las conexiones hay que distinguir dos dimensiones que actúan conjunta y armónicamente: la política, que debería ser atribución del Ministro y ejercida entre éste y los organismos de alta decisión del sector, así como con los gerentes de los organismos ejecutores; y la técnica, que es la que debería asumir la UPG y ejercerla con la sección de Estudios Agrarios del Departamento Nacional de Planeación y las Oficinas de Planeamiento de los organismos ejecutores de programas ganaderos, así como con los beneficiarios de los programas de desarrollo, v.gr.: ganaderos, proveedores de insumos, exportadores, importadores, mataderos, etc.

2. La Conexión Funcional, que es la que debería mantener la UPG con los organismos que utilizan su producto planificador y los que a su vez le sirven de insumo a la UPG para su actividad.

Actualmente, la conexión funcional que se mantiene es la política, entre el Ministro y los Gerentes, pero no existe una conexión formal entre la UPG y las Oficinas de Planeamiento de los organismos, ni mucho menos con los beneficiarios directos de los programas de desarrollo. Esta conexión es la que le permitirá a la UPG retroalimentarse y enriquecer su base cognos-

citiva de la ganadería; contribuir con Planeación Nacional al diseño de la Estrategia de Desarrollo Ganadero; diseñar el paquete de políticas ganaderas más apropiado que contribuyan a apoyar dicha estrategia y que realmente provean incentivos y oportunidades a los ganaderos, de manera tal que reaccionen en la dirección deseada; y le permitirían en general, irradiar el proceso de planificación ganadera en general. Un posible mecanismo para establecer formalmente la conexión, lo constituiría la formación de un Comité Interinstitucional de Planificación Ganadera formado por la UPG y los jefes de Planeación y Subgerentes responsables de Programas Ganaderos de los organismos.

3. La Conexión Normativa: es aquella que debería mantenerse con los dirigentes de los cuerpos colegiados que representan a los beneficiarios en general, en forma organizada, los cuales comparten intereses en objetivos de desarrollo y protegen normas y valores de la sociedad a la que representan.

Esta conexión debería ser responsabilidad directa del Ministro, ya que su naturaleza es estrictamente política. Sin embargo, en la práctica ésta es la única conexión que realmente protege y mantiene la UPG a través del Seminario Anual de Programación, en donde participan los cuerpos colegiados de los beneficiarios. Este esfuerzo está bien, sin embargo no debería acaparar la mayor parte de la actividad de la UPG, ya que un alto porcentaje

de su esfuerzo debería ir encaminado a fomentar y proteger las que le permitieran generar e irradiar una planificación ganadera más objetiva y racional.

4. Y la cuarta conexión la constituye la Conexión Difusa, que sería la que se debería mantener con el público en general, y los técnicos del sector, a través de un programa de relaciones públicas vigoroso, ya que esta conexión afecta básicamente la "imagen" de una institución y a través de las relaciones públicas, ésta puede ser manipulada en el sentido deseado.

B.3 Caracterización de la Planificación Ganadera

1. Naturaleza del Proceso Planificador. La realidad de los hechos, es que la UPG no sigue un proceso de planificación ganadera racional en el sentido normativo del término. La UPG no lleva a cabo ninguna de las funciones normativas de la planificación, expuestas anteriormente, ni desarrolla actividades concretas orientadas a abarcar por lo menos parte del proceso normativo de planificación.

El proceso "planificador" se centra en el acopio y centralización de información disponible en los organismos ejecutores, con un reciclaje consistente en volver a presentar dichas cifras en un documento intitulado "Programas Ganaderos" que es el producto de la conciliación de dichas cifras, entre el sector oficial y el sector privado que participa en el Seminario Anual de Programación.

Ya hemos puntualizado el problema de los objetivos de desarrollo ganadero, los cuales no están claros, ni mucho menos jerarquizados racionalmente. Esto se debe a una base cognoscitiva muy pobre que posee la UPG con respecto al subsector ganadero. El poco conocimiento acumulado de la actividad ganadera ha sido coyuntural, pero no ha habido un esfuerzo deliberado por producir dicho conocimiento, a través de un diagnóstico formal de la ganadería colombiana. Por consiguiente éste debería ser la parte medular de un proceso de organización de la planificación ganadera.

Existe un esbozo de estrategia de desarrollo con su componente ganadero al nivel nacional, sin embargo la UPG la desconoce por su misma carencia de la conexión habilitante y por otro lado no existe el conocimiento adecuado acerca de la actividad ganadera que le permita introducir innovaciones y modificaciones a dicho esbozo de estrategia.

En cuanto al paquete de políticas ganaderas, la UPG no ha tenido gran ingerencia en su diseño y formulación. Las políticas ganaderas actuales constituyen un conjunto de manifestaciones de propósitos del gobierno; y en la Ley 5a., y otras leyes aparecen ciertos objetivos y acciones a ejecutar por el gobierno de manera implícita. Por otro lado ya se ha señalado el hecho de que cada organismo tiende a formular su propia política interna para la ganadería.

En cuanto a las metas ganaderas, estas no han sido definidas ni para la producción ni para la inversión. Dentro de los organismos ejecutores se han autogenerado ciertas metas, que no reflejan una unidad de propósitos en

armonía con las exigencias nacionales y en relación a lo que se desea lograr en la ganadería colombiana, al corto, mediano o largo plazo.

Los programas de desarrollo así mismo se autogeneran en los organismos, en base a decisiones internas de "política operacional" de los organismos, pero no en base a un paquete de políticas ganaderas racionales diseñadas y formuladas con la claridad necesaria, de modo que sirvan de apoyo a una estrategia de desarrollo y a la consecución de ciertos objetivos de desarrollo ganaderos. Por lo tanto no existe un sistema de control y evaluación acerca de la marcha de los programas ganaderos. Así como tampoco existen criterios técnicos suficientes como para medir el grado de logro alcanzado en los objetivos de desarrollo ganadero y la contribución hecha por todos, y cada uno de los organismos involucrados. Por lo tanto no podemos decir que la función "planificación ganadera" se encuentra en tal o cual estadio de un proceso de institucionalización ya que su estado actual es incipiente. Por consiguiente, se ha identificado el grado de desarrollo de dicha función muy cerca del origen en la curva de vida de la misma, lo que presenta un campo enorme de oportunidades para iniciar esfuerzos conducentes a lograr su institucionalización dentro del medio social-agrario de Colombia.

2. Grupos-clientela de la UPG. Los grupos-clientela de un organismo lo componen los beneficiarios actuales del "producto institucional" del organismo, el que a través de la satisfacción de necesidades que llena dicho producto se convierten en usuarios del

mismo, ya que le reconocen cierto valor y funcionalidad que tiende a "colmar" dichas necesidades.

La UPG en ese sentido no posee grupos-clientela perfectamente definidos y diferenciados, ya que no posee realmente "clientes" que demandan y consumen su "producto institucional", ni se han efectuado esfuerzos deliberados conducentes a una identificación y selección de grupos-clientela prioritarios hacia quienes volcar la actividad de planificación.

La población-clientela de la UPG la constituye el conjunto de empresas ganaderas, los organismos oficiales que implementan programas ganaderos y todas aquellas otras personas naturales o jurídicas que tiene que ver con la actividad productiva ganadera, v.g.: producción, comercialización, insumos, etc., etc. Es hacia esta población-clientela que debe dirigirse la acción de la UPG directa o indirectamente. Dentro de esta población-clientela es que la UPG debe identificar a los grupos-clientela prioritarios, de acuerdo a la magnitud de los problemas ganaderos a resolver y la explotación deliberada de potencialidades aún no tocadas por limitaciones de diversos órdenes, y en función de los recursos económicos disponibles para impulsar el desarrollo ganadero.

La UPG necesita conocer los objetivos latentes que mueven a los miembros de esa población clientela a actuar y reaccionar en una u otra forma y determinar qué necesidades sentidas poseen en la búsqueda de dichos objetivos. Solamente de esta manera podrá armonizar los objetivos de los ganaderos con los objetivos de desarrollo nacionales y racionalizar la acción de

los organismos oficiales en función de esas necesidades orientando y dirigiendo la actividad ganadera en la dirección deseada.

C. Consecuencialidad de la Planificación Ganadera

La consecuencialidad del producto institucional de un organismo, estriba en el hecho de que normativamente dicho producto debe estar orientado a satisfacer las necesidades sentidas de los grupos-clientela que se benefician de dicho producto, y que al mismo tiempo se logre efectuar una contribución efectiva a los objetivos de desarrollo que se pretenden alcanzar en un determinado plazo.

Con respecto a la consecuencialidad de la planificación ganadera de la UPG, podemos inferir en base al diagnóstico de su capacidad administrativa y capacidad operacional, que dicha planificación ganadera no tiene prácticamente ninguna consecuencialidad con respecto a la satisfacción de necesidades sentidas de la población-clientela, ni en términos de contribución a los objetivos de desarrollo ganadero. Por consiguiente, su producto es "neutro" en el sentido de que ni acelera ni desacelera.

Esto lo podemos apreciar en la Evaluación oficial del Banco de la República en su informe de 1974, en el que se manifiesta el hecho de que desde 1971 la producción ganadera inició una fase de contracción, recuperándose con un ligero aumento durante 1974, debido más que todo al aumento en la tasa de extracción comercial/1. Sin embargo, dicho incremento en

/1 Informe Anual del Gerente a la Junta Directiva. Banco de la República, 1974.

la tasa de extracción está dado por una reacción normal de la oferta de la industria a los aumentos ocurridos en los precios, tanto para animales en pié como para el índice de precios de carne al por mayor.

Como se puede ver, el aumento en extracción no ha sido producto de un esfuerzo deliberadamente planificado, sino más bien de reacciones económicas coyunturales, ya que al mismo tiempo que se incrementaba la extracción comercial, las exportaciones de carne bajaron, por los problemas de la Comunidad Económica Europea, sin que esto se pudiera prever con la debida anticipación y formular las medidas necesarias para contrarrestar su efecto.

A través del Fondo Financiero Agropecuario, existe un esfuerzo deliberado por orientar las operaciones crediticias hacia la cría como medio para incrementar el hato nacional, pero sin embargo éste no es un esfuerzo planificado que se haya generado de la UPG, sino que son decisiones aisladas autogeneradas en el Fondo Financiero. Lo mismo sucede con los programas crediticios del Banco Ganadero y la Caja Agraria y los programas de Sanidad Animal del ICA, orientados hacia el mejoramiento de la productividad, concepto que así mismo posee connotaciones diversas entre los varios organismos.

Por consiguiente, podemos concluir que no ha habido consecuencialidad efectiva del producto planificador de la UPG tanto dentro de los organismos ejecutores como sobre los objetivos de desarrollo para la ganadería colombiana.

IV. LA PROPENSION AL CAMBIO SOCIAL DE LA FUNCION Y DE LA UPG

Este es uno de los aspectos más importantes a identificar en el diagnóstico, ya que la propensión al cambio constituye el "tamíz" a través del cual deben pasar las innovaciones sociales necesarias de introducir, para contribuir a institucionalizar "la función" básica que tiene que implementar un organismo. Así mismo dicho "tamíz" permite visualizar las posibilidades y restricciones de introducir la innovación y por consiguiente permite identificar claramente las oportunidades de un apoyo técnico internacional que revista cierta importancia y trascedencia, en el sentido de que el esfuerzo realizado conduzca a contribuir a la institucionalización de la función bajo estudio.

La propensión al cambio ha sido "medida" en forma subjetiva en el presente trabajo, pero con un objetivo bien definido de lo que se persigue. Las dos dimensiones básicas para "medir" la propensión al cambio la constituyen:

1. La naturaleza misma del cambio social a introducir, confrontada con
2. La identificación de los componentes individuales que conforman el medio social agrario y su influencia posible (aceptación o rechazo) sobre las innovaciones necesarias a la función y sobre la virtud de la función "per se".

A. Naturaleza del Cambio Social necesario dentro de la UPG

La naturaleza del cambio social tiene tres componentes básicos:

1. Un componente cultural, cuya metodología descansa básicamente en un esfuerzo del "agente de cambio" por cambiar los valores individuales o de grupo, las actitudes y la percepción de roles. Esto se efectúa a través de métodos basados en: ideologías y en doctrinamiento técnico; métodos simbólicos, emocionales, dinámica de grupo y otros métodos que podríamos denominar subcognoscitivos.

2. Componente tecnológico o de métodos funcionales, cuya metodología descansa sobre información cognoscitiva, o nuevas prácticas o nuevos servicios, nuevas técnicas y metodologías, los cuales tienden a inducir patrones de acción innovativos y compromisos intelectuales , hacia nuevas funciones, o mejorías en la función bajo estudio, y a nuevas actividades del organismo, diferentes a las que actualmente ejecuta.

3. Componente político-institucional, cuya metodología descansa en la redistribución del poder interno dentro del organismo: v.g.: redefinición de reconocimientos, manipulación de recursos, o el uso de la influencia y "poder de negociación", para producir un cambio en comportamientos dentro del organismo.

El componente cultural y el político atañen directa y exclusivamente al organismo como vehículo social, a través del cual se implementa la

función, y el componente tecnológico atañe directamente a la función bajo análisis y, a los métodos operacionales del organismo por derivación.

¿Cuál es la naturaleza del cambio social necesario de introducir en la UPG, en base al diagnóstico institucional elaborado?

1. Se ha detectado la necesidad de efectuar un esfuerzo sobre el componente cultural dentro de la UPG; se ha palpado la necesidad de efectuar cambios en los valores individuales y de grupo, del personal, tanto de la UPG como de los organismos ejecutores; en las actitudes que actualmente ostentan y en la percepción de roles que actualmente poseen con respecto a la planificación de la ganadería y los diversos componentes del proceso planificador, de manera que realmente pueda lograrse la conformación de un sistema integral y coordinado de planificación ganadera, basado en una doctrina formal aceptada e incorporada dentro de la actividad de los organismos, como algo de valor y que posee funcionalidad.

   Para el logro de este cambio estructural será necesario: (a) apoyar a la UPG en la articulación de una doctrina institucional de planificación ganadera; (b) efectuar una serie de reuniones de coordinación para discutir y unificar criterios entre los organismos involucrados con respecto a: objetivos de desarrollo ganadero, estado actual del conocimiento sobre la actividad ganadera y la estrategia esbozada a grandes rasgos por Planeación

función, y el cor[illegible] económico sano difícil[illegible] entre a la función [illegible] auxiliar y a los [illegible] [illegible] [illegible] por derivación.

¿Cuál es la naturaleza del cambio social necesario de introducir en la [illegible], en base al hipótesis [illegible] [illegible]?

1. [illegible] la [illegible] [illegible] un salto sobre el co[illegible] cultura dom[illegible] la [illegible], se ha palpado la [illegible] de [illegible] cambios [illegible] [illegible] individuales y [illegible] de [illegible] [illegible] [illegible]

Nacional. Nuevas actitudes a adoptar por la UPG con respecto a las conexiones institucionales y nuevos roles que deberá desempeñar la UPG en el futuro.

Con relación al componente tecnológico, se ha detectado la necesidad de introducir cambios en las metodologías de planeamiento, la necesidad de fortalecer la base cognoscitiva a través de la consolidación de un diagnóstico ganadero; de introducir un cambio en los métodos funcionales de la UPG; de introducir la adopción de un proceso normativo de planificación; de efectuar un esfuerzo deliberado por conocer las necesidades sentidas de la población-clientela que tiene que servir la UPG y, una serie de acciones concretas orientadas hacia el logro de la institucionalización de la planificación ganadera.

B. Efecto del Medio Social Agrario sobre el Cambio Social

Un organismo público-agrario funciona dentro de un medio social-agrario determinado, el cual puede ser hostil o no a la "función" que aquél trata de implementar y por consiguiente a cualquier innovación a dicha función que esté orientada hacia el logro de la institucionalización de dicha función/1.

/1 La institucionalización de la función se logra cuando ésta es aceptable e incorporada por el medio social-agrario, como algo de valor y que posee funcionalidad dentro del medio. El proceso de fortalecimiento del organismo va íntimamente ligado al avance sucesivo en la escala de institucionalidad de una función.

[illegible] por la [illegible] que [illegible] a [illegible] [illegible] roles que debería [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] económico, se ha detectado [illegible] que [illegible] educación [illegible] es más [illegible] de [illegible] [illegible] la [illegible] consecutiva a [illegible] [illegible] [illegible] de [illegible] [illegible] de [illegible] [illegible] de la [illegible] de [illegible] [illegible] [illegible]

De manera que para el IICA es necesario y de primordial importancia el conocer dicho medio y el efecto que éste pueda tener sobre la función bajo análisis y sobre cualquier innovación a la función con el propósito de determinar en forma aproximada, cuál es realmente el grado de propensión al cambio que existe dentro del organismo y, qué posibilidades existen de introducir innovaciones a una función y de fortalecer al organismo que la implementa, de manera que se contribuya efectivamente a la institucionalización de la función, y no a un esfuerzo aislado y sin trascendencia para el desarrollo.

El medio social-agrario es un elemento un poco intengible físicamente, sin embargo, para fines analíticos el medio social-agrario se podría conceptualizar como un conjunto de relaciones interinstitucionales entre el organismo bajo análisis y los otros organismos interdependientes entre sí. Pero esta conceptualización tampoco dice mucho, ni facilita el análisis, ya que los mismos organismos interdependientes pueden y mantienen de hecho, otros tipos de relaciones institucionales en un momento dado, con otros organismos del sistema dependiendo del problema de desarrollo que se esté analizando. A medida que emergen los problemas agrarios, se van conformando "constelaciones de instituciones" que interactúan y se traslapan entre sí en sus funciones. Un organismo a veces coopera dentro de una constelación y otras veces compite y aún más, a veces el problema en cuestión no da lugar a la participación del mismo organismo porque cae fuera de su órbita de interés. La misma participación e influencia de un organismo en un problema del desarrollo dependerá así mismo del lugar jerárquico de

[illegible] para el [illegible] a [illegible] de [illegible] la innovación como [illegible] el [illegible] bajo [illegible] el [illegible] innovación [illegible] en el proceso de desarrollo [illegible] aparecen [illegible] la [illegible] grado de permanencia al cambio [illegible] que [illegible] y que [illegible] existen la introducción [illegible] que [illegible] a formular [illegible] que la implementación de [illegible] [illegible] [illegible] la adecuación de la función [illegible] a la [illegible] [illegible] [illegible]

éste dentro del orden legal que ocupa dentro de la constelación generada coyunturalmente, por el problema coyuntural que se está analizando. Del mismo modo, el comportamiento de un organismo es un reflejo del comportamiento de sus miembros y éste es un reflejo de la escala de valores que predomina entre los mismos.

Resulta entonces, que analíticamente la concepción de relaciones interinstitucionales entre un organismo y los otros organismos del subsistema/1, como un reflejo del medio social en que actúa, no es ni práctica ni funcional. Por consiguiente, para facilitar el análisis, podemos conceptualizar el medio agrario a través de sus componentes básicos que lo determinan

/1. Es necesario no confundir conceptualmente los términos: constelación, subsistema y conexiones. La Constelación se genera coyunturalmente al identificar y aislar un problema coyuntural en un momento dado, por lo tanto su "vida" es transitoria, y en un organismo pueden existir docenas de constelaciones al mismo tiempo. Un Subsistema, por otro lado, es un elemento fijo en el corto plazo (dependiendo de la naturaleza y duración de los cambios en los elementos constitutivos del medio social agrario del país), pero puede ser "variable" al largo plazo. Su naturaleza es estrictamente normativa desde el punto de vista técnico y está determinado objetivamente por el conjunto de conexiones institucionales que en un momento dado mantiene el organismo. Por consiguiente, el subsistema puede ser objeto de fortalecimiento institucional en el sentido de desplazarlo hacia la normatividad del conjunto de relaciones institucionales que se considera como "óptimo" para que funcione técnica, política y socialmente el organismo. Conceptualmente el subsistema consiste de "la función" bajo análisis y el conjunto de funciones complementarias normativas que la apoyan para el logro de su institucionalización. Dada su naturaleza abstracta de la función, la parte física de un subsistema se identifica con el organismo responsable de su ejecución y del "mapeo" de las conexiones institucionales con otros organismos afines (funciones complementarias) que en un momento dado son mantenidas.

[illegible] dentro del orden legal es como dentro de la concepción generada [illegible] particularmente, no [illegible] objetos concretos que se está analizando. Del [illegible] modo, el [illegible] es [illegible] de un [illegible] es un reflejo del comportamiento de su [illegible] es un reflejo de la escala de valores que [illegible] entre [illegible] ias.

Nuestra enfoque [illegible] que analizamos una [illegible] concepción de relaciones interinstitucionales entre [illegible] y los [illegible] hablamos del subsistema /1/ como un reflejo de [illegible] lic social en que se da, no es [illegible] práctica [illegible] nal. Por consiguiente, para facilitar el análisis, podemos conceptualizar el [illegible] sistema [illegible] de una [illegible] estos básicos, que lo definen

/1. La [illegible] conceptualmente los [illegible] siguientes: [illegible] económicos. La [illegible] incluye [illegible] cuyas [illegible] [illegible] monopolizar [illegible] momento dado, [illegible] la [illegible] manifestarse, [illegible] subsistencia [illegible] estructura [illegible] mismo tiempo. [illegible] subsistencia [illegible] modo, [illegible] fijo [illegible] parte [illegible] de la [illegible] y [illegible] los [illegible] [illegible] social [illegible] modo [illegible] [illegible] estrictamente [illegible] [illegible] [illegible]

y analizarlo, a través de la "información" disponible acerca de dichos componentes, la cual en un momento dado está disponible al organismo o a la que el organismo, a través de la búsqueda deliberada, podrá tener acceso.

Los componentes básicos del medio social agrario son los siguientes:

1. Un componente social: o sea los grupos económicos diferenciales existentes en un país que influencian al organismo y a la función, aceptando o rechazándola, así como también a las innovaciones necesarias para institucionalizarla.

2. Un componente de personalidades, que se dá por el conjunto de personalidades individuales de un país, las que poseen intereses propios, las cuales influyen sobre el organismo y la función en mayor o menor grado, dependiendo del poder que posean para influenciar decisiones con respecto al organismo y a la función.

3. Un componente cultura, el cual está dado por los valores que posee la sociedad en un determinado país, y que dentro de los cuales, la función y las innovaciones a la misma ocupan un lugar muy bajo en su escala de valores, y por lo tanto la rechazan o puede ocupar un lugar alto y por consiguiente la aceptan y la apoyan. Este componente cultural puede presentarse aisladamente y en conjunción con los otros dos componentes.

La información con respecto al modo en que dichos componentes influencian (en pro o en contra) la función bajo análisis, contrastando con las

[illegible] analítico, [illegible] la [illegible] diferencia entre dichos compo-
nentes [illegible] cuando del [illegible] al organismo o a la cosa
[illegible] la [illegible] la base de [illegible], podrá [illegible] éxito.

[illegible] los [illegible] de [illegible] puedan [illegible] los siguientes
[illegible] [illegible] por [illegible] diferencias
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] a las [illegible]
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

2. En la [illegible] de personalidades, que se lé [illegible] al [illegible] de
[illegible] [illegible] individuales [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
[illegible]. Las [illegible] [illegible] al organismo y la [illegible] en
[illegible] [illegible], dependiendo de [illegible] que [illegible]
influencias decisivas con respecto al organismo y a la función.

3. Un [illegible] [illegible] es [illegible] [illegible] por los [illegible] que
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] y que [illegible] de los
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
y [illegible]. Este [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

La [illegible] con respecto al [illegible] que [illegible] [illegible] in-
[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] la [illegible] [illegible] [illegible] con la

necesidades innovativas de la función, proveen criterios sólidos para evaluar el grado de propensión al cambio social del organismo y el grado en que las innovaciones introducidas a través del apoyo técnico internacional puedan ser aceptadas e incorporadas por el organismo, con la seguridad de que el medio las aceptará y apoyará.

En Colombia la función "planificación" no es afectada adversamente por los componentes del medio. Más bien, la planificación es una "necesidad sentida" dentro del medio, que ocupa un lugar preponderante dentro de la escala de valores del medio social-agrario y no se ha logrado tampoco influencias adversas hacia la planificación, por parte del componente de personalidades.

De manera que los problemas institucionales de la planificación ganadera en Colombia estriban básicamente en la capacidad administrativa y operacional de la UPG y cuya naturaleza es más bien de orden tecnológico que de cualquier otro orden, aunque el proceso de cambio cultural juega así mismo un papel de importancia.

Por consiguiente, el grado de propensión al cambio social es alto para la UPG y ofrece grandes perspectivas inicialmente la institucionalización de "la función planificación ganadera" y el fortalecimiento de la UPG. Los logros futuros dependerán de los cambios futuros que ocurran en cualesquiera de los componentes del medio y de la naturaleza misma del producto institucional que logre generar la UPG en el futuro.

ANEXO I

PRINCIPALES PROBLEMAS INSTITUCIONALES DETECTADOS

En la Capacidad Administrativa

1. Falta de una doctrina clara y explícita para la planificación ganadera.
2. Falta de coordinación de la UPG con el sistema nacional de planificación y con los organismos del sector.
3. Necesidad de definir el producto institucional planificador más apropiado de acuerdo a las necesidades sentidas de la población-clientela.

En la Capacidad Operacional

1. Necesidad de reformar el Decreto por el cual se definen las funciones de OPSA y de la UPG por derivación.
2. Necesidad de incluir un componente de capacitación en áreas específicas de la planificación ganadera.
3. Bajo grado de desarrollo en las conexiones institucionales actuales. No se conoce el potencial en esta área ni la estrategia y táctica más apropiada para identificarlas, promoverlas y fortalecerlas, por lo que es menester profundizar su estudio.

Con relación a la función "per se"

1. Muy bajo contenido técnico en la misma, tanto en metodologías como en procedimientos y un estado incipiente de la misma. Con una base cognoscitiva de la actividad muy reducida que no le permite hacer contribuciones efectivas al ordenamiento de la actividad. Por consiguiente éste debe ser uno de los campos prioritarios de apoyo técnico del IICA.

2. Desconocimiento total de la población-clientela a la que tiene que ir dirigida la planificación.

3. Grado nulo de consecuencialidad de la planificación ganadera en términos de contribución a los objetivos de desarrollo.

En relación al medio social-agrario

No se ha identificado por la información recopilada, ninguna influencia adversa de cualesquiera de los componentes del medio, hacia la planificación ganadera.

ANEXO II

IDENTIFICACION DE AREAS DE APOYO TECNICO DEL IICA A LA UPG

1. Apoyo técnico en la estructuración de la doctrina de planificación ganadera que sea aceptada e implementada por los organismos ejecutores.

2. Apoyo técnico para la coordinación en objetivos y estrategia de desarrollo ganadero y la coordinación con el sistema nacional de planificación.

3. Apoyo técnico para la identificación de necesidades sentidas de los organismos ejecutores y poder definir mejor el producto institucional óptimo que debe generar la UPG.

4. Apoyo técnico para la reforma del Decreto 133, con respecto a las funciones de la Oficina Sectorial de Planificación y por consiguiente las de la UPG.

5. Apoyo técnico en capacitación en áreas específicas de la planificación ganadera, en los países en que la ganadería juega un rol importante.

6. Apoyo técnico para estudiar con más detalle las conexiones institucionales de la UPG, que permitan el diseño del sistema de planificación ganadera más ajustado a la realidad colombiana.

7. Apoyo técnico para organizar y "echar a andar" una planificación ganadera normativa. El énfasis tiene que concentrarse inicialmente en

[illegible]

DEFINICIÓN DE [illegible] DE APOYO TÉCNICO [illegible] LA UNPG

1. Apoyo técnico a la estructuración de la doctrina de [illegible] guadora que sea respaldada e implementada en [illegible] mos ejecutores.

2. Apoyo técnico para la coordinación de objetivos y estrategias de desarrollo nacional y la coordinación con el sistema nacional de planificación.

3. Apoyo técnico para la identificación de necesidades sociales de los ciudadanos ejecutores y [illegible] dirigir el [illegible] hacia los gobiernos que deben [illegible] la UNPG.

4. Apoyo técnico para la [illegible] del Decreto 123 con [illegible] funciones de [illegible] del Plan Nacional [illegible] por [illegible] las de la UNPG.

5. Apoyo técnico en la [illegible] a la [illegible] calificación [illegible] guadora, a los [illegible] que la [illegible] adoptan [illegible] su [illegible].

6. Apoyo técnico para [illegible] con [illegible] la [illegible] en [illegible] de la [illegible] que [illegible] [illegible] de planificación guadora [illegible] a [illegible] [illegible].

7. Apoyo técnico para organizar y [illegible] subsistemas de [illegible] guadora [illegible]. El [illegible] que concentrarse [illegible] en

en la consolidación de un diagnóstico ganadero que fortalezca la base cognoscitiva de la UPG.

8. Diseño del sistema de planificación ganadera y los mecanismos de coordinación más apropiados para la realidad colombiana.

9. El INCORA resalta como un organismo descoordinado del subsistema ganadero, sin embargo el grado de propensión al cambio es muy bajo en lo referente a la implementación de programas de desarrollo ganadero, ya que el medio social-agrario rechaza de hecho la función básica del INCORA, y por lo tanto la ejecución de los programas de desarrollo que tienen que implementar.

Estas áreas de apoyo técnico se han consolidado en un solo Proyecto, el VII.I.A.2, para iniciarse en el período 1976-1977, el cual incluye cinco actividades para el ejercicio final 1976-1977, ya que algunas de las áreas constituyen tareas básicas específicas para iniciar una actividad de apoyo técnico concreta.

VII.I.A.21 Investigación sobre las conexiones institucionales de la UPG.

VII.I.A.22 Apoyo técnico en el diseño de un sistema de planificación ganadera para Colombia.

VII.I.A.23 Apoyo técnico en metodologías para la consolidación de un diagnóstico ganadero.

VII.I.A.24 Capacitación recíproca en planificación ganadera para dos funcionarios de la UPG.

VII.I.A.25 Apoyo técnico a la Subgerencia de Planeamiento del INCORA para que se coordine con el subsistema ganadero.

VIII.13.76
mgm