

Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola  
  
16 MAY 1984  
  
IICA — CIBIA

H/ Publicación Miscelánea No. 3  
ISSN-0534-5391  
Documento PROPLAN 15

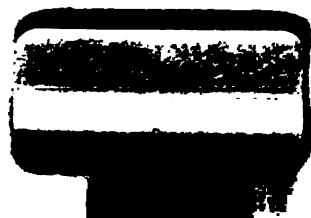
ACRINTER AGRS

# EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA EN CHILE



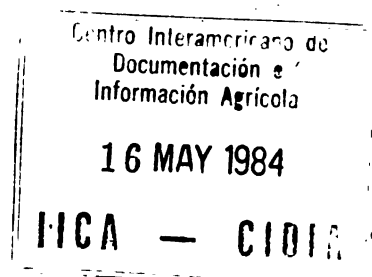
A  
349  
**IICA**

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

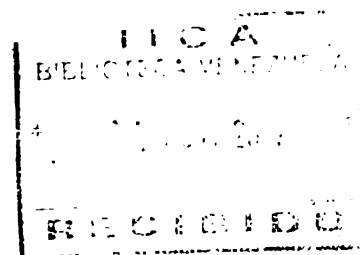


**PLANIFICACION AGROPECUARIA Y ANALISIS DE POLITICAS  
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
(PROPLAN/AP)**

**Colección de Colaboraciones**



**EL PROCESO DE  
PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA  
EN CHILE**



**Rafael del Río G.**

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**Documento PROPLAN 15  
San José, Costa Rica — 1980**

~~00000000~~

00000455

INDICE

	Pág.
PRESENTACION.....	iii
INTRODUCCION.....	v
I. SITUACION DEL SECTOR AGROPECUARIO.....	1
A. Caracterización del sector agropecuario.....	1
B. El sistema político-administrativo agropecuario.....	2
II. EL SISTEMA DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIO.....	6
III. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS PARA EL ANALISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGRICOLA EN CHILE.....	10
A. Aspectos conceptuales.....	10
1. Conceptos provenientes del marco conceptual IICA-PROPLAN.....	10
2. Conceptos provenientes de la posición doctrinaria del gobierno.....	10
3. Consideraciones acerca de la realidad económico-social.....	11
4. Consideraciones acerca del mercado.....	12
B. Aspectos metodológicos.....	13
1. Hipótesis.....	13
2. Bases del análisis.....	13
IV. ANALISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA DEL SECTOR AGRICOLA.....	16
A. El proceso de planificación operativa agrícola.....	16
1. Etapa de formulación.....	17
2. Etapa de instrumentación de la ejecución.....	28
3. Etapa de control.....	40
B. Coherencia del proceso de planificación agrícola con la política sectorial y con el proceso económico-social.....	43
1. Coherencia entre la política sectorial y las medidas de política aplicadas.....	43
2. Coherencia entre la realidad económico-social y las medidas de política.....	43

V. PROCESO DE FORMULACION, INSTRUMENTACION Y CONTROL DE MEDIDAS DE POLITICA.....	45
1. Formulaci3n de medidas de pol3tica.....	47
2. Instrumentaci3n de las medidas de pol3tica.....	48
3. Control de medidas de pol3tica.....	49
Conclusiones.....	50

ANEXO I POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES APLICADAS AL SECTOR AGROPECUARIO EN CHILE

ANEXO II VISION ESQUEMATICA DE LOS INSUMOS, PROCESOS Y PRODUCTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA

ANEXO III PRESENTACION PRESUPUESTARIA 1981

ANEXO IV ORGANIZACION DE LOS PRODUCTORES AGRICOLAS

Notas

Bibliograf3a

## PRESENTACION

El "Estudio sobre la Situación de la Planificación Agraria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe" identifica al primer grupo de actividades del Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP), del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). Este primer grupo de actividades está orientado a la realización de un análisis global de la capacidad actual y potencial en materia de planificación agraria en los países del continente.

Para alcanzar el objetivo indicado este primer grupo consideró dos actividades: una se refiere a un estudio general sobre los sistemas de planificación y la otra a un conjunto de estudios de casos sobre aspectos seleccionados de los procesos de planificación.

Los trabajos de PROPLAN empiezan con la elaboración de un "Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario". Este marco ha guiado los estudios de este primer grupo de actividades.

La actividad relacionada con el estudio general de los sistemas de planificación tiene como producto el documento "Análisis del Funcionamiento de las Unidades de Planificación Sectorial en el Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario".

En base a los planteamientos del Marco Conceptual los siguientes temas se eligieron para los estudios de casos: i) la formulación de la política agraria; ii) la instrumentación de la ejecución de la política agraria; iii) el control de la política agraria; iv) el sistema de planificación agrario como apoyo técnico a la toma de decisiones sobre la política agraria; v) la base informática del proceso de planificación; y vi) el proceso de análisis de políticas como apoyo al proceso de toma de decisiones del Sector Agrario.

Este documento se ubica como uno de los estudios de caso y se refiere al proceso de planificación operativa del sector agropecuario en Chile. El trabajo fue realizado por Rafael del Río G, con la colaboración de la Oficina del IICA en ese país. Cabe destacar la importancia de los antecedentes y opiniones proporcionados por la Oficina de Planificación Agrícola a través de sus funcionarios, cuyo interés hizo posible contar también con la participación de Jaime Harris J. en la redacción del informe.

Los estudios de caso no sólo tienen un importante valor ilustrativo; contribuyen en forma directa con insumos para el desarrollo de metodologías y técnicas adecuadas a la realidad de los países que solicitan acciones de cooperación técnica.

Las opiniones e interpretaciones vertidas en este documento son del autor y, por lo tanto, no necesariamente deben ser atribuidas al IICA y sus dependencias.



## INTRODUCCION

El presente documento es uno de los resultados de las actividades orientadas a la realización de un análisis global de la capacidad institucional en materia de planificación agrícola y rural en América Latina y el Caribe, llevadas a cabo por el Proyecto de Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas en América Latina y el Caribe (PROPLAN/AP) del IICA.

El objetivo del estudio es analizar el proceso de planificación anual operativo de la agricultura en Chile, con especial énfasis en la etapa de instrumentación de la ejecución. Dado que el actual esquema chileno de planificación es básicamente indicativo, se buscó delimitar el ámbito del proceso a través del cual se define las medidas concretas anuales que son ejecutadas por el Estado en la Agricultura. Se concluyó que el Proceso de Planificación Agrícola Sectorial genera medidas de política más que políticas, y que una parte importante de ellas se origina para dar respuesta a problemas coyunturales. En consecuencia el análisis sólo se refiere al Proceso de Planificación Agrícola realizado a nivel sectorial, aunque en determinados aspectos se señala su relación con el nivel global.

Para efectuar el análisis del proceso se aplicó el marco conceptual desarrollado por la División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), agrupando las actividades en las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control.

La dinámica que ha mostrado el proceso de planificación del Sector Agropecuario en Chile, si bien es coherente con la posición doctrinaria del gobierno, ha sido menor que la del Proceso de Planificación Global. Para mejorar la eficiencia del Sistema de Planificación Agrícola es importante definir claramente sus funciones y responsabilidades, así como el campo de acción del Estado en el sector. Es importante también precisar los criterios elegidos para la ejecución de los recursos, en el caso de Chile se ha elegido la rentabilidad social de los proyectos.

Este trabajo ha sido organizado en cinco Capítulos. En el Capítulo I se analiza la situación del sector agropecuario partiendo de la caracterización del mismo y del sistema político-administrativo del sector.

El Capítulo II presenta el actual sistema de planificación sectorial agropecuario en Chile, y en el Capítulo III se mencionan los aspectos conceptuales y metodológicos empleados para analizar el proceso de planificación operativa agrícola de aquel país.

El análisis del proceso sectorial de planificación agrícola, generador de las medidas de política o acciones concretas destinadas a implementar las políticas agrícolas, se encuentra en el Capítulo IV. Finalmente, en el Capítulo V se aborda al proceso de formulación, instrumentación y control de medidas de política, presentándose ciertas conclusiones del análisis realizado y los interrogantes que, aunque no pudieron ser respondidos con este trabajo, parecen de interés a quienes colaboraron en la realización del mismo.

## I. SITUACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

### A. Caracterización del sector agropecuario

Chile dispone de una superficie aprovechable agrícolamente de alrededor de 25 millones de ha. El 47 % de esta superficie (11.8 millones de ha) corresponde a terrenos de aptitud forestal, el 33 % (8.2 millones de ha) a suelos preferentemente apropiados para praderas, especialmente en la zona sur del país, y el 20 % restante (algo menos de 5 millones de ha) corresponde a terrenos aptos para cultivos anuales, en su mayoría en rotación con praderas artificiales y apropiados para plantaciones frutales. En el último sector se estima que el riego cubre alrededor de 1.17 millones de ha.

La mayor parte del área agrícola del país ya está bajo explotación; más aún, existen extensos sectores fuertemente erosionados a causa de la sobre-explotación. Es posible aumentar la superficie regada del país, con base en la infraestructura de riego existente, incorporando aproximadamente 90 000 ha de nuevas tierras y mejorando el regadío de cerca de 235 000 ha.

El clima es templado y la zona propiamente agrícola se encuentra en el centro del país, en tanto que la ganadería y los bosques tienen mayor importancia en el sur.

El 20 % de la población activa se encuentra en el campo. Hay alrededor de 370 000 familias en 60 000 predios agrícolas superiores a 5 ha básicas de riego, 40 000 propiedades provenientes de la reforma agraria y 180 000 minifundios de superficie inferior a 5 ha básicas de riego, de los cuales hay 113 000 de tamaño menor a 1 ha. Además hay más de 80 000 familias campesinas sin tierra que trabajan en la agricultura.

De acuerdo con cifras elaboradas por la Oficina de Planificación Nacional, la tasa acumulativa anual de crecimiento del Producto Geográfico Bruto de la Agricultura entre 1960 y 1970 fue de 2.3 %. Entre 1970 y 1973 descendió a un 4.2 % negativo anual, y entre 1973 y 1979 subió fuertemente a un 5.9 % anual.

Después de los sectores pesquero y financiero, la actividad agropecuaria ha sido la que presentó el mayor crecimiento en el período 1973 - 1979.

Las cifras del Producto Geográfico Bruto no contemplan el crecimiento efectivo del sector forestal y, en parte, de la fruticultura en los últimos años, por cuanto éstas son actividades de más larga maduración; sin embargo, se puede tener una idea de lo que ha ocurrido revisando las cifras de nuevas plantaciones en los mismos períodos. En forestación aumentó la superficie anual plantada de alrededor de 40 000 ha en el período 1965-70 a 59 000 entre 1971-73 y a 84 000 en 1974-78. En frutales la superficie plantada ascendió de 42 000 ha en 1965 a 48 000 en 1974 y 60 000 en 1978.

Las exportaciones agropecuarias, forestales y de productos del mar llegaban en 1973 a los 84 millones de dólares. A partir de aquel momento han subido espectacularmente para alcanzar 956 millones en 1979 y mostrar una tendencia a seguir creciendo del mismo modo. En los diez años anteriores a 1973 esas exportaciones nunca sobrepasaron los 125 millones de dólares. Las importaciones por su parte disminuyeron de 607 millones de dólares en 1973 a poco más de 500 millones en 1979.

#### B. El sistema político-administrativo agropecuario

Con el establecimiento de un nuevo modelo de desarrollo en que la labor del Estado dejaba de ser interventora para asumir un papel fundamentalmente orientador y subsidiario, la estructura del Ministerio debió adaptarse a la nueva situación. Las primeras medidas apuntaron a la redefinición del tamaño del Ministerio de Agricultura, para adecuarse a sus nuevas funciones y mejorar la eficiencia interna.

La actual estructura del Ministerio de Agricultura está compuesta por el Ministro y el Subsecretario de la cartera; las Secretarías Regionales de Agricultura, que representan al Ministro en las regiones; la Oficina de Planificación Agrícola, que lo asesora, y los departamentos jurídico, administrativo y de comunicaciones que le sirven de apoyo.

Para realizar su labor propia o subsidiaria, el Ministerio cuenta con los siguientes servicios o empresas:

1. El Servicio Agrícola Ganadero, SAG, que desarrolla labores de protección y control agropecuario; realiza el control sanitario en los puertos y en la agricultura en general; controla la certificación de

calidades; se preocupa por la conservación de los recursos naturales y participa en tareas de transferencia de tecnología.

2. La Corporación Nacional Forestal, CONAF, que actúa exclusivamente en el área forestal; propone normas para el sector forestal, realiza labores de protección y control, y administra el subsidio a la forestación.
3. El Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP, que proporciona créditos a los pequeños agricultores, especialmente minifundistas e indígenas. También realiza labores de asistencia técnica, financia inversiones en infraestructura de comercialización para esos productores y actúa en el saneamiento de títulos de dominio.
4. El Instituto en Investigación Agrícola, INIA, que realiza la investigación estatal básica y aplicada en la agricultura.

En proceso de desaparición se encuentran:

1. La Oficina de Normalización Agraria, ODENA, que corresponde a la ex-Corporación de la Reforma Agraria, CORA. Esta Oficina termina los asuntos pendientes que dejó la CORA, la cual realizó el proceso de regularización y asignación de las tierras expropiadas durante el proceso de reforma agraria, creando 40 000 nuevos propietarios.
2. El Instituto de Capacitación e Investigación en Reforma Agraria, ICIRA, se mantiene como proyecto, realizando labores de divulgación y coordinando las actividades de transferencia de tecnología a nivel regional.

Aparte de estos organismos, se han gestado proyectos específicos de carácter nacional como el de Asistencia Técnico-Empresarial, ATE, y otros, que dependen de algunas de las entidades con personería jurídica mencionadas anteriormente. Este hecho es importante en áreas donde puede esperarse una mayor participación directa del sector privado y una intervención decreciente en ellas del Ministerio de Agricultura. Desde el momento en que se abre el campo de acción de la iniciativa privada a sectores anteriormente sólo reservados al Estado, los proyectos

se transforman en una herramienta valiosa, especialmente por su flexibilidad, para dar cabida a las capacidades existentes fuera del sector estatal. Al mismo tiempo la asignación de recursos públicos se hace más racional, al permitir que los fondos públicos se destinen sólo a proyectos de alta rentabilidad social.

De esta manera, y a medida que se vaya definiendo con más claridad la forma de intervención del Estado en diferentes áreas, deberán surgir numerosos nuevos proyectos en materia de investigación, extensión, asistencia técnica, desarrollo rural integral, conservación de recursos naturales renovables, acceso al crédito de pequeños agricultores y otros; esos proyectos competirán por recursos fiscales en función de su rentabilidad social, prescindiendo de la existencia o no de un organismo determinado.

Toda la estructura del Ministerio responde a una sola cabeza, el Ministro de Agricultura, y a una sola orientación, la política agraria. No existen servicios agrícolas independientes para fijar sus propias políticas dentro del área en que actúan, ni pueden decidir su curso de acción sin la aprobación del Ministro. Sin embargo, cada servicio tiene gran autonomía para la toma de decisiones dentro de los lineamientos definidos, o sea que las decisiones básicas se toman en los niveles superiores, en tanto que las acciones concretas destinadas a materializarlas se delegan al nivel más bajo posible. Salvo el caso de la Oficina de Planificación Agrícola que tiene una labor fundamentalmente asesora, los demás servicios agrícolas son ejecutores directos de las medidas adoptadas por el Ministro, las que se transmiten generalmente a través de reuniones periódicas y el contacto directo permanente.

No existen comités o comisiones dotadas de atribuciones para tomar decisiones en materia de política, medidas de política o acciones concretas que no sean las de consulta. La autoridad es vertical. Sin embargo existen comisiones consultivas en materias específicas que han sido un elemento valioso de apoyo en la toma de decisiones; generalmente ellas dan cabida a los representantes de organizaciones privadas de carácter gremial o comercial relacionadas con las materias en estudio.

La adecuación del Ministerio de Agricultura al nuevo esquema debe terminar con la promulgación de una Ley de Reestructuración, en la que terminarán de definirse las áreas donde seguirá actuando directamente el Estado y en qué

forma lo hará. En todo caso, puede señalarse que sólo se mantendrán acciones directas en aquellas áreas donde no pueda actuar el sector privado. Entre ellas se encuentran las labores típicas de gobierno, tales como las de fijar políticas y medidas de política, las de fiscalización y otras que deba realizar el Ministerio en forma subsidiaria.

Fuera del sector agrícola existen otros organismos del Estado que realizan tareas relacionadas con el sector, como la Corporación de Fomento de la Producción, el Banco Central de Chile, el Banco del Estado, la Empresa de Comercio Agrícola, y otras. En general las citadas entidades actúan actualmente siguiendo las orientaciones que entrega el Ministerio de Agricultura; su labor directa sobre la agricultura es reducida y tiende a disminuir aún más.

## II. EL SISTEMA DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIO

La Oficina de Planificación Agrícola constituye formalmente el Sistema de Planificación Sectorial. Su labor consiste en: asesorar e informar al Ministro en relación a diferentes materias; analizar y evaluar la situación agropecuaria y sus perspectivas de mediano y largo plazo; analizar y proponer alternativas de medidas de política; coordinar acciones del Ministerio en asuntos de política; consolidar, proponer la aprobación y controlar el cumplimiento del presupuesto sectorial; evaluar proyectos sectoriales con financiamiento del Estado, divulgar la política del gobierno; y consolidar y entregar información estadística del sector.

En los últimos dos años la Oficina de Planificación Agrícola, como las demás dependencias del Ministerio, ha reducido su tamaño y modificado su estructura, la cual es totalmente diferente a la existente antes del cambio de gobierno de 1973. El rol de la planificación es ahora fundamentalmente orientador y normativo, considerando que el Estado ya no fija precios, no controla créditos, no determina cuotas o establece permisos o prohibiciones, no interviene directamente en la producción. Las acciones donde el Estado compromete recursos son más restringidas y específicas, y los propios ejecutores formulan sus programas y proyectos.

La Oficina de Planificación Agrícola se relaciona técnicamente con la Oficina de Planificación Nacional, para captar las políticas de gobierno; y con los servicios y las empresas dependientes del Ministerio de Agricultura para entregarles orientaciones acerca de la implementación de las acciones. Estos servicios y empresas suelen tener sus propios asesores en materia de planificación, aunque los emplean básicamente para programar sus actividades. Al no existir cuerpos normativos de carácter técnico, generalmente los propios servicios preparan proposiciones de carácter normativo para las áreas de responsabilidad del Ministerio, aparte de las relacionadas con su propio campo de acción. Tales proposiciones son generalmente consultadas por el Ministro del sector con la Oficina de Planificación Agrícola.

Esas labores normativas que realizan los servicios distan mucho de asemejarse a las que realizaban hace 10 años, cuando gozaban de autonomía para la



toma de decisiones y fijaban de hecho las políticas agrícolas en sus áreas de interés. Actualmente el servicio es esencialmente ejecutor y se ha separado claramente esa función de la de definir la política; de ese modo se ha evitado el conflicto que surgía de ser juez y parte a la vez.

Se puede decir que la Oficina de Planificación tiene una importancia mayor que antes en el Ministerio de Agricultura; si bien se han reducido sus tareas administrativas, ahora debe velar por la buena marcha de todo el sector agrícola, usando herramientas indirectas.

Para realizar sus funciones asesoras, utiliza un reducido equipo profesional de alto nivel, se apoya además en expertos y en la colaboración de los propios servicios y empresas del Sector y agentes del ámbito económico social.

La organización interna comprende las unidades de políticas, de asignación de recursos y de apoyo que, estrechamente interrelacionadas, realizan las siguientes funciones:

1. Las Unidades de Políticas están encargadas de proponer alternativas de medidas de política y ajustes a políticas o medidas de política establecidas; asesorar al Ministro y a la Oficina de Planificación Nacional; especificar medidas de carácter normativo y evaluar el comportamiento del sector y sus perspectivas. Generalmente los analistas asumen responsabilidades por grupos de productos (cultivos, ganadería, frutales y viñas, otros), insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas, maquinaria), funciones (créditos, precios, comercio exterior, otros) y áreas operativas del Ministerio (investigación, asistencia técnica, conservación de recursos naturales renovables, otros).
2. Las Unidades de Asignación de Recursos están encargadas de conducir el proceso de instrumentación para la asignación de recursos públicos a servicios y proyectos del Ministerio, evaluar proyectos, controlar el empleo de recursos y obtener financiamiento de organismos internacionales de crédito. Normalmente se encuentra separado el tratamiento que se otorga a los aspectos presupuestarios del que corresponde a los proyectos.

3. Las Unidades de Apoyo están encargadas de recoger la información acerca del sector, procesarla, almacenarla en un Banco de Datos, entregarla a las Unidades de Política o al Ministro y divulgarlas; otras unidades están a cargo de la coordinación regional, asesoría jurídica y del apoyo administrativo.

Todas esas unidades deben mantener un alto grado de coordinación para reazar sus tareas en forma eficiente; de ese modo las unidades de políticas proporcionan las orientaciones globales y el marco de políticas y prioridades del sector. A su vez reciben de las unidades de asignación de recursos información acerca del desarrollo de programas y proyectos específicos, así como sobre la utilización de los recursos físicos y financieros del sector, para ser analizadas y consideradas en la reformulación de medidas de política. Las unidades de políticas y de asignación de recursos definen los requerimientos de información que son proporcionadas por las unidades de apoyo.

Si bien la Oficina de Planificación Nacional, ODEPLAN, no es parte integrante del Sistema de Planificación Sectorial, constituye un elemento fundamental en el Proceso de Planificación Agrícola, puesto que elabora las políticas globales y sectoriales dentro de las cuales se incluye la agrícola. La proposición de medidas de políticas sectoriales para materializar las políticas globales y sectoriales corresponde principalmente al Sistema Sectorial.

No obstante, para compatibilizar ambas acciones ODEPLAN contempla en su estructura organizacional varias secciones dedicadas al sector agrícola. En efecto, dentro de su Departamento de Planificación, organizado por sectores económicos, existe una Sección Agrícola que analiza las acciones que lleva a cabo el Sistema de Planificación Agrícola y el Ministerio de Agricultura en general, informa acerca de su desempeño y propone medidas de política complementarias, que muchas veces son aprobadas dentro de los programas ministeriales.

Dichos programas son elaborados por ODEPLAN y propuestos al Presidente de la República; definen metas específicas para los diferentes ministerios con el fin de asegurar el avance en la concreción de la política trazada, dentro de ciertos plazos, a la vez que sirven de guía para el establecimiento de las propias acciones de cada ministerio.

La Sección Agrícola del Departamento de Planificación entrega además orientaciones a otras unidades agrícolas de ODEPLAN, como las Divisiones Agrícolas del Departamento de Contabilidad Social, que calculan el productos agrícola y el Departamento de Inversiones y Evaluación de Proyectos, que evalúa y mide la responsabilidad de los proyectos agrícolas cuyo monto es superior a US\$ 100 000.

### III. ASPECTOS CONCEPTUALES Y METODOLOGICOS PARA EL ANALISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGRICOLA EN CHILE

#### A. Aspectos conceptuales

Para realizar el análisis del actual Proceso de Planificación Agrícola en Chile, se tuvo en cuenta las pautas entregadas por la División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN), del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), y se tomó en consideración una serie de conceptos y consideraciones provenientes del Marco Conceptual sobre el Proceso de Planificación preparado por PROPLAN<sup>1</sup>, la posición doctrinaria del Gobierno, la realidad económico-social y las características de un sistema de mercado. A continuación se señalan los más importantes:

#### 1. Conceptos provenientes del Marco Conceptual IICA-PROPLAN

- a. La planificación se concibe como un proceso continuo de generación de políticas y medidas de política destinadas a afectar el proceso económico-social con el propósito de alcanzar objetivos de desarrollo.
- b. La eficiencia del proceso depende de la coherencia de sus productos con la posición doctrinaria del Gobierno y la realidad económico-social, como asimismo de su coherencia interna<sup>2</sup>.
- c. Los elementos estructurales del proceso de planificación son el sistema de planificación y el sistema político-administrativo. La esencia del primero es el análisis para la generación de alternativas de política y medidas de política, en tanto que la del segundo la constituye la toma de decisiones de política. El proceso de planificación se visualiza como integrador de estos dos procesos.
- d. Las actividades del proceso de planificación se pueden agrupar en tres etapas: i) formulación, ii) instrumentación de la ejecución, y iii) control.

#### 2. Conceptos provenientes de la posición doctrinaria del gobierno

- a. La estrategia de desarrollo en Chile se basa en un modelo de economía social de mercado.

- b. El proceso de planificación tiene carácter imperativo sólo para las instituciones públicas agrícolas y no para el sector privado, el cual se desenvuelve en un marco de libre iniciativa en el que las reglas impersonales y el mercado determinan su comportamiento.
- c. El Estado no es un actor directo en la producción y el comercio de bienes y servicios agrícolas; su rol se limita a orientar, corregir, complementar y proveer los bienes públicos o sociales, de modo que su forma de intervención y las áreas donde actúa son diferentes a las de una economía centralmente planificada.
- d. La política agraria se define básicamente a nivel nacional y contribuye al logro de objetivos globales por sobre los intereses propios del sector, en tanto que las medidas de política se formulan en su mayoría en el ámbito sectorial, y las de carácter intersectorial se generan fuera del sector.
- e. La definición de la política agraria es parte de la función propia del Estado de gobernar y por tanto es indelegable; en cambio la labor de administrar o servir puede ser delegada.
- f. La asignación de recursos públicos se define mediante el criterio de la rentabilidad social de proyectos.

### 3. Consideraciones acerca de la realidad económico-social.

- a. La agricultura en 1973 se encontraba afectada por una grave crisis. El Estado intervino con discrecionalidad en todos los aspectos y el agricultor comercial perdió todo estímulo para producir, se descapitalizó y descuidó la técnica.
- b. La adaptación del país en general y la agricultura en particular a un cambio profundo en su estrategia de desarrollo es un proceso que demora años.
- c. La labor del Sistema de Planificación Agrícola, a partir de 1973, se ha centrado fundamentalmente en la implementación de la política agraria, para lo cual ha debido instruir tanto al sector público

como al privado acerca de esas directrices, coordinar las acciones más importantes que afectan al sector, corregir las desviaciones producidas y adaptar las estructuras y procedimientos a la nueva realidad.

- d. Chile está haciendo uso en forma creciente de sus ventajas comparativas para la producción de rubros exportables, que fueron tradicionalmente desaprovechadas al mantener la economía cerrada al exterior.
- e. La conservación de recursos naturales requiere de la atención pública y privada.
- f. Parte importante de la tierra agrícola en Chile se encuentra en manos de pequeños agricultores de un nivel educacional, tecnológico, empresarial y financiero limitado. Los esfuerzos del Ministerio de Agricultura son absorbidos en gran parte por esos productores.
- g. El agricultor chileno puede mejorar su capacidad de gestión y competir con éxito en los mercados nacionales e internacionales; ello requiere una excelente información de precios internos y externos, aparte de una mejor técnica, capital, experiencia empresarial en un mercado libre, abierto y competitivo, normas claras e impersonales y fundamentalmente iniciativa personal.
- h. La asignación y manejo de los recursos fiscales destinados a la agricultura pueden ser substancialmente mejorados.
- i. La pobreza rural no es sólo un problema de la agricultura sino que también concierne a otros sectores del área económico-social.

#### 4. Consideraciones acerca del mercado

Los aspectos relacionados con la competencia y estructura de mercado han recibido especial atención para el análisis. Debe destacarse particularmente aquellos referidos a la información de mercados, el establecimiento de normas de identificación y calidad de productos y las formas de organización de los agricultores.

## B. Aspectos metodológicos

### 1. Hipótesis

Para determinar si el Proceso de Planificación Agrícola en Chile cumple con su propósito de generar medidas de política coherentes con la política agraria del gobierno y con la realidad económico-social que trata de afectar, y para probar la coherencia integral del Proceso de Planificación Agrícola, se ha definido las siguientes hipótesis de trabajo:

Hipótesis I: El Proceso de Planificación Agrícola es coherente con la política sectorial y con la realidad económico-social de la agricultura.

Hipótesis II: El Proceso de Planificación Agrícola es coherente en sus diferentes etapas.

### 2. Bases del análisis

Para realizar el análisis se siguieron los siguientes pasos:

- a. Determinación del ámbito del proceso a analizar y del marco conceptual empleado.
  - b. Análisis de la forma en que se realizan las diferentes actividades del proceso y de los sistemas que intervienen.
  - c. Análisis de la coherencia de las medidas de política con las políticas sectoriales y con el ámbito económico-social.
  - d. Validación del análisis.
- a. Determinación del ámbito del proceso a analizar y del marco conceptual empleado

El objetivo del estudio es analizar el proceso de planificación anual operativo de la agricultura en Chile, con especial énfasis en la etapa de instrumentación de la ejecución. Dado que el actual esquema chileno de planificación es básicamente indicativo, se buscó delimitar el ámbito del proceso a

través del cual se define las medidas concretas anuales que son ejecutadas por el Estado en la Agricultura. Se concluyó que el Proceso de Planificación Agrícola Sectorial genera medidas de política más que políticas, y que una parte importante de ellas se origina para dar respuesta a problemas coyunturales. En consecuencia el análisis sólo se refiere al Proceso de Planificación Agrícola realizado a nivel sectorial, aunque en determinados aspectos se señala su relación con el nivel global.

Para efectuar el análisis del proceso se aplicó el marco conceptual desarrollado por la División de Planificación y Manejo de Proyectos (PROPLAN) del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), agrupando las actividades en las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control.

- b. Análisis de la forma en que realizan las diferentes actividades del proceso y de los sistemas que lo integran

Al analizar cada actividad y el proceso en su conjunto, se destaca los aspectos de mayor interés, haciéndose referencia en algunos casos a los métodos e instrumentos utilizados. Se señala las acciones del Sistema de Planificación Agrícola y del Sistema Político-Administrativo Sectorial.

- c. Análisis de la coherencia de las medidas de política con las políticas sectoriales y con el ámbito económico-social

Para probar la coherencia entre las políticas sectoriales y las medidas de política diseñadas e implementadas por el sector se identificaron las más importantes y se compararon entre ellas. El grado de compatibilidad o discrepancia se aprecia al señalar los aspectos que han recibido mayor énfasis y los que han sido descuidados. La comparación sería más relevante si se tomara en cuenta la evolución de las medidas en el tiempo, sobre todo si se considera que ha existido una transformación profunda en el modelo de desarrollo.

Sin embargo tal trabajo escapa a las posibilidades del presente estudio.

En cuanto al procedimiento elegido para determinar el grado de coherencia entre las medidas de política y la realidad económico-social se resolvió dejar de lado el examen de la relación entre cada una de las medidas aplicadas y los cambios experimentados por los principales indicadores del desarrollo de la



agricultura, debido a la imposibilidad de aislar los efectos individuales; por ello en la primera parte del trabajo se entrega una visión de conjunto de los efectos que han tenido varias políticas globales aplicadas al sector en diferentes períodos.

De allí que se optó solamente por determinar si el Sistema de Planificación Agrícola ha respondido a la problemática económico-social generando medidas concretas frente a los problemas considerados como los más importantes del sector. Para realizar esta elección se resolvió recurrir a varios diagnósticos preparados por entidades nacionales de reconocida solvencia y objetividad y por organismos internacionales.

#### d. Validación del Análisis

Se revisó aspectos específicos del proceso por medio de entrevistas con las personas que desempeñan funciones relevantes en el Sistema de Planificación. Lo mismo se hizo para analizar las interrelaciones entre políticas, medidas de política y problemas en el sector.

Con la finalidad de identificar los elementos del proceso y sus relaciones, los productos que se generan, insumos que intervienen y procesos que se dan, se efectuó una abstracción del actual proceso de planificación; para ello se identificó los elementos estructurales del proceso de planificación agrícola en el ámbito sectorial y nacional, y los elementos esenciales del análisis y toma de decisiones.

Se precisó los productos e insumos con que ellos se interrelacionan; se estableció asimismo la relación existente entre los agentes planificadores y los ejecutores.

Seguidamente se tipificaron y priorizaron globalmente los diferentes productos e insumos del proceso. Luego se determinaron los procesos intermedios, comparando los insumos de cada etapa con los productos de la anterior, para comprobar su coherencia. Finalmente se explicitó el flujo del proceso completo.

#### IV. ANALISIS DEL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA DEL SECTOR AGRICOLA

##### A. El proceso de planificación operativa agrícola

El presente capítulo analiza el Proceso Sectorial de Planificación Agrícola, el cual genera las medidas de política o acciones concretas destinadas a implementar las políticas agrícolas. Estas últimas son esencialmente genéricas y de más largo plazo; además, en el caso chileno se definen en su mayor parte a nivel nacional. Por ello en el presente capítulo también se explica la manera en que el proceso de planificación sectorial se inserta dentro de la planificación global.

El Proceso Sectorial es el resultado de la conjugación de dos elementos estructurales, el Sistema de Planificación Agrícola que genera alternativas de medidas de política (que para el caso del presente estudio se identifica con la Oficina de Planificación Agrícola del Ministerio de Agricultura-ODEPA) y el Sistema Político Administrativo Sectorial, que realiza la toma de decisiones y está integrado por el Ministro de Agricultura, la Subsecretaría y las Secretarías Regionales de Agricultura.

El Sistema de Planificación Agrícola recurre principalmente al Sistema de Planificación Nacional u Oficina de Planificación Nacional, para interiorizarse de las políticas nacionales y sectoriales, en tanto que la máxima autoridad político-administrativa sectorial, el Ministro, en su carácter de responsable del manejo del sector responde directamente a la Presidencia de la República. Dicho de otro modo, el Sistema de Planificación Nacional conjuga todo el pensamiento doctrinario del gobierno en la forma que se debe conducir el sector, en tanto que el Sistema de Planificación Agrícola, manteniendo una relación técnica con el Sistema Nacional de Planificación y apoyándose en la política definida, propone al Ministro alternativas de medidas de política.

Ambos sistemas, el Político Administrativo Sectorial y el de Planificación Agrícola, obtienen información del ámbito económico-social, generalmente de las mismas fuentes. El Sistema de Planificación Agrícola se reseva el sistema de planificación, la evaluación social y la priorización de los programas o proyectos concretos presentados.

La asignación de los recursos públicos, sean humanos, financieros o físicos, se mejora de esta manera substancialmente. La Oficina de Planificación Nacional entrega periódicamente para este objeto los precios sociales de factores como la mano de obra, divisas y las tasas mínimas de rentabilidad social que debe alcanzar un proyecto para optar a la utilización de recursos públicos.

En aquellas áreas de interés social donde el Estado contrata la ejecución de proyectos o servicios con el sector privado, la adjudicación de contratos o aportes se efectúa generalmente mediante un proceso de licitaciones; de ese modo se capta las mejores capacidades en relación al valor del servicio.

Todo este mecanismo descentralizado, que aún se encuentra evolucionando, aprovecha en forma más integral las capacidades y recursos del sector y conduce a un proceso muy dinámico de planificación agrícola.

#### 1. Etapa de formulación

El objetivo de esta etapa es generar las políticas y medidas de política que orienten al sector privado en su toma de decisiones e instruyan a los servicios públicos acerca de las acciones que le son propias. En el actual esquema de desarrollo de Chile la formulación de la política y medidas de política para el sector agropecuario no se ha traducido en la elaboración de un documento específico para el sector, sino que ellas fueron definidas a nivel nacional en el Plan Nacional Indicativo de Desarrollo, que señala las políticas de mediano y largo plazo, en los Programas Ministeriales, que definen tareas concretas que deben realizar los Ministerios en el curso de cada año, y en directivas sectoriales específicas para ciertas áreas consideradas prioritarias; como ejemplos para el último caso citado puede mencionarse la Declaración Conjunta de los Ministerios de Economía y Agricultura acerca de la política de comercialización y precios de los productos agrícolas y las normas e instrucciones que sobre diferentes materias entrega periódicamente el Ministerio de Agricultura.

Puede decirse, pues, que la formulación de las políticas básicas se realiza a nivel del Sistema Nacional de Planificación, en tanto que la mayor parte de las medidas de política y algunas políticas de carácter técnico se definen en el ámbito sectorial del Ministerio de Agricultura. Con ello se consigue que la política agraria contribuya sobre todo a avanzar en el logro de los objetivos nacio-

nales antes que en el de los intereses propios del sector, que a veces no coinciden con el interés del país en su conjunto.

Así, la labor del Sistema Sectorial de Planificación se orienta fundamentalmente a analizar y proponer alternativas de medidas de política, más que políticas propiamente tales, encuadradas en la política agraria. Tales proposiciones, una vez aprobadas por el Ministro de Agricultura, se traducen en normas e instrucciones concretas de la autoridad político-administrativa.

La mayoría de las veces las proposiciones de medidas de política provienen del Sistema de Planificación Agrícola; cuando ello no ocurre, éste es consultado. Lo mismo sucede en los casos de las instrucciones presupuestarias del Ministerio de Hacienda; las tareas específicas asignadas al sector agrícola por el Sistema Nacional de Planificación dentro de los Programas Ministeriales; las proposiciones planteadas por los Servicios Públicos Agrícolas, especialmente sus programas anuales de actividades y las iniciativas de las organizaciones privadas de agricultores.

Las actividades que constituyen el proceso de formulación realizado por el Sistema de Planificación Agrícola, pueden ordenarse en la siguiente forma:

- a. captación de la problemática económico-social;
- b. captación de la posición doctrinaria del gobierno;
- c. definición del marco orientador;
- d. análisis y propuesta de alternativas de políticas y medidas de política; y
- e. definición de políticas y medidas de política.

a. Captación de la problemática económico-social

El conocimiento adecuado y al día de la situación de la agricultura en sus diferentes aspectos y de la evolución que ella va experimentando a lo largo del tiempo, es un ingrediente indispensable para diseñar y corregir las políticas y medidas de política que le dan dinámica al sector. Sin embargo, para ser eficiente, el Sistema de Planificación debe recoger sólo los antecedentes relevantes para la toma de decisiones. Para ello la captación de información debe ser realista y oportuna, requiriéndose que la capacidad de procesamiento y análisis

sea compatible con las necesidades del sistema.

Las múltiples variables que afectan al sector hacen prácticamente imposible conocer objetivamente todo lo que ocurre en la agricultura en forma simultánea; no obstante, para que las medidas adoptadas tengan el efecto deseado deben ser tomadas oportunamente. Por eso el Sistema de Planificación se planteó la necesidad imperiosa de precisar los requerimientos de información, perfeccionar los mecanismos de captación y estimular a las entidades públicas y privadas a participar en forma más activa en ese proceso; como resultado de ese intento han surgido varias iniciativas destinadas a lograr un mejor conocimiento de lo que ocurre en la agricultura.

Entre ellas puede señalarse los Diagnósticos de la Situación y Perspectivas de la Agricultura y los Sistemas para Recoger, Procesar y Analizar Información. Asimismo se deben considerar los antecedentes que proporcionan las entidades y grupos relacionados con los problemas a resolver y los contactos directos de funcionarios del sistema con agricultores, organizaciones y especialistas.

La Oficina de Planificación Agrícola prepara regularmente desde 1978 dos informes anuales de corto plazo acerca de la situación y perspectivas de la agricultura chilena. El primero se realiza normalmente antes de la temporada de cosecha y tiene por objeto examinar el comportamiento de la producción y las perspectivas del mercado para la subsiguiente cosecha en todo el país.

En él se analizan los factores que han incidido en la toma de decisiones de los agricultores, tales como perspectivas de mercado en el momento de la siembra, condiciones en que se realizó la comercialización de productos en la temporada precedente, disponibilidad y costos del financiamiento e insumos, situación climática y de agua de riego, y otros.

Seguidamente se compara lo esperado con lo ocurrido en el sector; finalmente se examinan las perspectivas de corto plazo en cuanto a rendimientos, producción y precios de los productos seleccionados. Además se intenta apreciar las implicaciones de la actividad productiva sobre otras variables como la rentabilidad, el comercio exterior, el ingreso, el empleo, la tributación, etc, y se acompaña una evaluación de los programas institucionales y anexos estadísticos.

El segundo informe está dirigido a analizar el resultado de la cosecha y las perspectivas para la temporada siguiente; ese trabajo se realiza en forma similar al primero con el objeto de que haya una consistencia entre ambos.

En forma adicional, y con el propósito de tener una visión cuidadosa de más largo plazo que permita revisar los efectos posibles de las diferentes políticas y medidas de política que se han venido aplicando en la agricultura en los últimos años, la Oficina de Planificación Agrícola ha comenzado a trabajar en la preparación de un informe anual de perspectivas del sector agrícola a mediano y largo plazo que revise lo ocurrido en los últimos años y visualice las tendencias futuras a la luz de las políticas existentes. Ese trabajo nacería en momento oportuno, justamente cuando comienzan a hacerse evidentes las tendencias determinadas por las nuevas políticas que se ha venido aplicando en la agricultura chilena en los últimos años.

Aparte de estos trabajos globales, y merced al proceso de regionalización que se han venido impulsando desde que asumiera el actual gobierno, las diferentes regiones del país a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de Planificación, SERPLAC, dependientes jerárquicamente de los intendentes que constituyen la autoridad política regional, han comenzado a elaborar sus propios planes regionales de desarrollo con base en directrices preparadas por la Oficina Nacional de Planificación.

Por otra parte, la Oficina de Planificación Agrícola elabora las pautas que deben servir de referencia para la preparación de estos trabajos en su aspecto agrícola y capacita a los Secretarios Regionales Ministeriales de Agricultura y a los Jefes de las Oficinas de Planificación Agrícola en las regiones sobre los aspectos técnicos y metodológicos que deberán ser utilizados. Por su contenido, los planes regionales de desarrollo constituyen antecedentes valiosos para la preparación de los informes globales de perspectivas de la agricultura.

Las estadísticas agropecuarias son otro elemento indispensable en la captación de la realidad económico-social de la agricultura en Chile. Son recolectadas, preparadas y publicadas desde hace muchos años por el Instituto Nacional de Estadística con la colaboración del Ministerio de Agricultura. Por diversas razones estas estadísticas han sido incompletas, técnicamente débiles, costosas

de producir y tardías, lo que ha restringido su utilidad como herramienta de planificación. Por tal causa se encuentra en implementación desde hace dos años el Sistema Integral de Estadística Agropecuaria, SIEA. Dicho sistema busca mejorar los procedimientos y técnicas de recolección y análisis de la información, priorizar esfuerzos, evitar duplicidades y en general aumentar la eficiencia de todo el proceso.

Quizá uno de los rasgos más notorios de la insuficiente información se refería a la falta de estadísticas anuales de producción. En efecto, no más del 30 % del valor de la producción del sector se podía estimar directamente de las estadísticas disponibles, referidas sólo a los llamados cultivos tradicionales (cereales, leguminosas, semillas oleaginosas, remolacha, papas y tabaco), cultivos cuya importancia relativa ha descendido en los últimos años, mientras el resto de la producción (pecuaria, frutales y viñas, hortalizas y forestales) ha ido en aumento y tiene que ser estimada mediante diversos procedimientos.

Esos problemas se han mantenido por la falta de un programa integral de estadística, por una insuficiente disponibilidad e inadecuada distribución de los recursos financieros, materiales y humanos destinados a dicha labor y por la descoordinación entre los organismos responsables.

Sin embargo, es preciso reconocer que la existencia de estadísticas no asegura su adecuada utilización si no se realiza una elaboración y análisis posteriores. Fue precisamente con este objeto que se diseñó y puso en marcha un proyecto para el procesamiento de la información denominado Sistema de Información para Planificación y Políticas.

Este proyecto contempla mejoras en la recolección, almacenamiento, validación, ordenamiento, recuperación, procesamiento, análisis y entrega de información para la decisión. Para desarrollarlo se han elaborado varios instrumentos y metodologías, entre los cuales destacan modelos y sistemas para el procesamiento y análisis de la información.

Se diseñó un modelo global de la agricultura y modelos agroindustriales para varios productos tales como lácteos, azúcar, cereales, frutas y aceites. Su utilización, sin embargo, ha sido limitada.

En cambio el uso de sistemas de información sobre comercio exterior, la comercialización de productos, el crédito agrícola y otros, y el de modelos más sencillos (para hacer análisis de rentabilidad, por ejemplo) han probado ser enormemente útiles en el caso chileno.

Para que una información relevante, objetiva, oportuna y sistematizada sea útil debe ser analizada; esta etapa exige fundamentalmente personal calificado, metodologías adecuadas y una definición clara de los propósitos para los cuales está destinada la información.

Por definición, el Sistema de Planificación Agrícola debe elaborar alternativas de medidas de políticas sobre diferentes materias; el análisis de esas alternativas requiere un conocimiento de los factores que afectan las distintas variables acerca de las cuales se recoge información, o sea que no basta disponer de una serie de producción, de precios, de créditos, sino que es necesario conocer por qué ellas han variado y de qué manera se afectan sus niveles cuando se modifican las variables que las determinan.

Entre los procedimientos empleados para analizar la información y captar la realidad de la agricultura se puede mencionar los estudios e informes preparados por las propias entidades del sector público agrícola sobre problemas específicos que les conciernen directamente. Ejemplos típicos son el Diagnóstico sobre el Minifundio en Chile preparado por el Instituto de Desarrollo Agropecuario, servicio encargado de atender los requerimientos de los pequeños agricultores; la Situación del Sector Reformado, elaborado por el Instituto de Capacitación de la Reforma Agraria; y los informes coyunturales sobre la situación agrícola regional preparados por las Secretarías Regionales de Agricultura. Asimismo en el proceso de identificación y formulación de proyectos y su posterior seguimiento se identifican problemas y situaciones que ilustran constantemente acerca de la problemática del sector; esa última fuente de información comienza a tomar cada vez más relevancia a medida que se perfecciona los procedimientos de asignación de los recursos públicos, y sin duda tendrá una importancia clave en el futuro para complementar la visión global que aportan otros informes.

La mayor importancia que asume el sector privado en un esquema de mercado origina un mayor aporte al conocimiento de la realidad agrícola. Así se genera el Panorama Económico de la Agricultura, editado mensualmente por el Departamento



de Economía Agraria de la Universidad Católica de Chile con financiamiento de un grupo empresarial agroindustrial, y se estudia la creación de un organismo de análisis y orientación de mercados para ayudar a los agricultores en su toma de decisiones.

Otros estudios publicados por entidades financieras nacionales e internacionales, instituciones privadas sin fines de lucro relacionadas con la agricultura, asociaciones y cooperativas y organizaciones de carácter nacional de agricultores, etc, contribuyen asimismo a develar lo que ocurre con la producción, los agricultores y sus organizaciones, la tecnología empleada y otros aspectos de interés para el desarrollo del sector.

Pero tal vez sea más importante de lo que puede imaginarse el flujo permanente de información que nace del contacto regular entre el Sistema de Planificación Sectorial y los propios agricultores. Este contacto se produce tanto en los mismos centros productores -por medio de visitas de los funcionarios que trabajan dentro del Sistema de Planificación- como en reuniones periódicas destinadas a analizar problemas de diferente índole y sus posibles soluciones.

Este ejercicio es extraordinariamente esclarecedor, por cuanto exige de los funcionarios un profundo, actualizado y documentado conocimiento de la dinámica del sector para orientar y proponer acciones concretas y medidas de política dentro de las grandes líneas que proporciona la política agraria.

De lo expuesto puede apreciarse la enorme importancia que se otorga al conocimiento de la realidad económico-social para una más adecuada toma de decisiones; sin ese conocimiento resulta casi imposible evaluar los costos y beneficios sociales de las medidas de política y acciones contempladas por el Gobierno, a la vez que impide determinar eficazmente las prioridades que corresponde otorgar a los diferentes proyectos que concurren a la obtención de recursos públicos.

#### b. Captación de la posición doctrinaria del Gobierno

Cuando se ha definido claramente una estrategia de desarrollo económico y social, un marco de organización de la sociedad, y objetivos y políticas precisos a nivel global y sectorial se facilita la labor de captación de la posición

doctrinaria del gobierno. Para ello es necesario conocer los documentos que lo definen e interiorizarse del sentido exacto de las políticas por medio de la discusión con las autoridades superiores de gobierno. Si ello no fuera así o si existieran discrepancias internas respecto al modelo de desarrollo, la captación sería difícil y muchas veces equívoca. En el caso chileno actual tales definiciones están dadas, como puede apreciarse a través de la lectura de documentos básicos como "Estrategia de Desarrollo Económico y Social" y "Plan Nacional Indicativo de Desarrollo", ambos elaborados por la Oficina de Planificación Nacional.

### c. Definición del Marco Orientador

La correcta interpretación de la posición doctrinaria del gobierno, que va más allá de su mera captación, es el requisito indispensable para la definición de lo que el marco conceptual del proceso de planificación desarrollado por PROPLAN denomina Marco Orientador. Si bien es cierto que no ha sido explicitado en un documento específico, se encuentra definido fundamentalmente en los documentos básicos de ODEPLAN señalados anteriormente y en el Proyecto de Reestructuración del Ministerio de Agricultura; en los primeros se definen los objetivos y metas sectoriales, y las áreas de acción del Gobierno. La Oficina de Planificación Agrícola ha recogido de tales documentos los objetivos y políticas relevantes para la agricultura en un documento de circulación interna sobre su propia organización.

Por otra parte, la reestructuración del Ministerio ha traído consigo una especificación más concreta de las áreas de acción y funciones del Gobierno en la agricultura, determinando áreas prioritarias y su propia organización.

No obstante lo expresado, es indudable que aún existen aspectos poco definidos en materias tan importantes como la investigación, la transferencia de tecnología, la conservación de recursos naturales renovables, el acceso al crédito de los pequeños agricultores, la información de mercado y las organizaciones y mecanismos de comercialización; la ausencia de un documento oficial que unifique las definiciones concretas alcanzadas contribuye a dificultar la interpretación de la política agraria para quienes no están directa e internamente relacionados con su aplicación.

El marco orientador que plantea el marco conceptual del proceso de planifi-

cación desarrollado por PROPLAN, contempla la definición de las áreas de acción del Gobierno y las prioridades que él les asigna en función del diagnóstico del sector y el marco doctrinario vigente. Además, establece la necesidad de precisar una estrategia de funcionamiento del sistema de planificación, las características de sus productos y la organización requerida para dar coherencia a los elementos del sistema. Este último aspecto ha sido definido en forma independiente en documentos propios de la Oficina Sectorial de Planificación (organización de ODEPA y circulares internas sobre productos básicos de la oficina).

Aunque no se indica expresamente en el citado marco conceptual, un marco de referencia de esta naturaleza debería determinar la forma de acción del Estado en cada una de las áreas donde interviene y el modo en que se otorgarán las prioridades en la asignación de los recursos públicos.

En el caso chileno se destacaron con suficiente claridad los rasgos que diferencian a una acción de tipo orientador, como es por ejemplo la definición de la política de precios, que sirve de referencia a las acciones propias del sector privado, de una acción correctora, como sería el caso de la fijación de un arancel específico destinado a contrarrestar los efectos internos de acciones de competencia imperfecta en el mercado internacional; de una acción de tipo subsidiario, como sería el otorgamiento de crédito estatal a pequeños agricultores por intermedio de institutos del Ministerio de Agricultura en ausencia de un adecuado sistema privado de acceso al crédito o, finalmente, de una acción propia del Estado, como es el caso de gran parte de las actividades de protección sanitaria del país.

En la discusión de la nueva estructura del Ministerio de Agricultura se ha hecho una distinción entre la labor indelegable de gobernar, que es propia del Estado y contempla la definición de objetivos, políticas y normas de comportamiento para los sectores público y privado, y la labor de servir que es en gran medida delegable o puede ser contratada con el sector privado. Es pues evidente la importancia de especificar la forma de realizar estas tareas.

En cuanto a la definición de prioridades, no basta con dar las orientaciones que son necesarias para la elaboración de medidas de políticas; es preciso señalar los mecanismos mediante los cuales se asignarán los recursos humanos, materiales y financieros del Estado. Este punto es esencial cuando se requiere

mejorar la eficiencia en la asignación de los siempre escasos recursos estatales; en efecto, desde el momento que no existe un mecanismo impersonal que determine esta asignación, como ocurre con los recursos productivos privados que se emplean en función de las señales del mercado, es preciso elegir un procedimiento específico.

El análisis de la rentabilidad social de los proyectos o acciones concretas que el Estado pretende apoyar o llevar adelante ha sido definido como un elemento básico de la política fiscal; es una manera de reducir la discrecionalidad de los funcionarios y lograr un patrón de medida bastante objetivo para comparar las diferentes iniciativas de sectores de intereses variados.

En la práctica, para el Sistema de Planificación Agrícola ha resultado difícil lograr que los distintos servicios dependientes del Ministerio de Agricultura justifiquen adecuadamente a priori las acciones que realizan. Como es lógico, esta prueba de eficiencia va en contra del deseo de expansión per se que se observa normalmente en las instituciones del Estado y exige un mayor esfuerzo de análisis a nivel de quienes ejecutan las tareas.

En síntesis podría decirse que existe cierta dispersión de definiciones a nivel sectorial, cuya ordenación contribuirá a clarificar el rol, las funciones, mecanismos y prioridades del Gobierno en las áreas específicas de su responsabilidad.

#### d. Análisis y propuestas de alternativas de políticas y medidas de política

El análisis de alternativas es la base de la proposición de políticas y medidas destinadas a implementar alguna política.

La comparación, en términos de costos y beneficios sociales, de las distintas posibilidades de abordar las materias de mayor interés es generalmente compleja por la cantidad de factores que debe tomarse en cuenta y las dificultades de medir sus efectos. A partir del conocimiento de los problemas y las definiciones de política existentes es preciso recurrir a diferentes métodos de análisis que faciliten la visión de conjunto.

Sin embargo, el elemento más importante para el análisis es el conocimiento, experiencia y criterio del analista. En tanto la medida puede ser traducida

en proyectos o acciones concretas, será más fácil medir sus ventajas y desventajas; por lo contrario, cuanto más general sea su conveniencia será evaluada fundamentalmente en función de su coherencia con la política general y la realidad económico-social.

Los instrumentos de análisis que han sido utilizados por el Sistema de Planificación Agrícola como antecedente para la proposición de alternativas han sido variados; los que han despertado mayor interés son los modelos que se han elaborado para analizar el comportamiento de la agricultura y sobre todo el análisis de costo/beneficio propiamente tal.

#### e. Definición de políticas y medidas de política

El resultado final del proceso de formulación es la aprobación o medida de la política por la autoridad político-administrativa, que en el caso chileno es el Ministro de Agricultura. Como se señaló anteriormente, aunque la Oficina de Planificación Agrícola constituye el principal órgano asesor del Ministro y generador de proposiciones de medidas de política, tiene una importancia relativamente menor en las proposiciones de medidas de carácter técnico; en esos casos actúa con un carácter más bien asesor.

La importancia del Sistema de Planificación Agrícola en esta materia depende fundamentalmente de su capacidad operativa y del tipo de requerimientos que le exige la autoridad político-administrativa; es decir, no basta con que los elementos del Sistema de Planificación Sectorial sean adecuados, esto es que exista la organización, los recursos y los procedimientos para generar soluciones viables a los problemas prioritarios desde el punto de vista político como económico-social, sino que además esa capacidad debe ser utilizada.

Esta aseveración obedece a la situación muchas veces observada de que el sistema de planificación gasta gran parte de sus esfuerzos en problemas coyunturales ajenos a su labor, debido a que generalmente es el órgano que tiene una mejor visión de conjunto y, por lo mismo, es requerido con frecuencia para atender toda clase de situaciones.

Generalmente la política o medida de política descansa en una proposición escrita de los fundamentos que la avalan, preparada o analizada por el Sistema de

Planificación Agrícola, pero no incluye los detalles específicos que llevarían a su materialización; esa tarea se realiza una vez que la medida ha sido sancionada por el Ministro o por la Presidencia de la República, según la importancia que tenga, y será discutida en la etapa siguiente.

Muchas veces la medida trasciende el ámbito agrícola y el Ministro consulta la opinión de otros ministros antes de seguir adelante, lo que frecuentemente implica un intercambio de antecedentes y opiniones entre quienes preparan la proposición y el ministerio respectivo. De esta forma, la decisión final es el resultado de una serie de etapas de consulta entre los planificadores y las autoridades político-administrativas desde su gestación como idea hasta su aprobación. En la práctica ambos sistemas participan en el proceso de análisis de políticas y en la toma de decisiones.

## 2. Etapas de instrumentación de la ejecución

La ejecución misma de las tareas que corresponde realizar para llevar a cabo las políticas o medidas aprobadas, no se considera parte del proceso de planificación, pero es necesario que el Sistema de Planificación realice una serie de actividades destinadas a asegurar su materialización.

Los ejecutores de la medida pueden ser las propias instituciones estatales encargadas de un área determinada o el sector privado, que pasa a tener una responsabilidad cada vez mayor en la economía. En tales circunstancias aumenta la importancia de la labor orientadora y normativa del Sistema de Planificación en relación a la labor de especificar, intervenir y corregir las tareas que les cabe realizar a las entidades ejecutoras del Gobierno.

Como antes se mencionó, la labor estatal pasa a tener un carácter fundamentalmente subsidiario frente a la actividad productiva privada, en tanto se conserva en manos del Ministerio de Agricultura algunas tareas que son propias del Estado y en otros ministerios la labor social de redistribución del ingreso.

Desde luego, se privatizan todas las actividades productivas y de comercialización y muchos servicios realizados anteriormente por el Estado. Otros servicios de interés general pero de baja rentabilidad privada, que pueden ser ejecutados en mejor forma por el sector privado, son contratados con éste o

financiados parcialmente por el Estado; algunos siguen en manos del Estado mientras se crean las condiciones para su traspaso.

Naturalmente la labor normativa de un Ministerio del área productiva, como es el de Agricultura, que implica fundamentalmente establecer reglas claras e impersonales para el libre desenvolvimiento de la iniciativa privada, utiliza instrumentos diferentes a los usados en la tarea de instrumentar la ejecución directa por parte de organismos del Estado. En efecto, la primera se traduce en leyes y reglamentos de carácter general que señalan los límites a la iniciativa privada frente al interés social, definen el rol y procedimientos del Estado sobre la materia y los mecanismos de estímulo y de castigo que serán aplicados; la segunda se expresa en programas, presupuestos y proyectos específicos destinados a encauzar en la mejor forma los recursos del Estado hacia los objetivos del desarrollo.

Sin embargo, no debe pensarse que esta última implica que el Sistema de Planificación deba especificar las tareas concretas consideradas en esos instrumentos. Su papel en este caso es el de ayudar al Ministro a definir las áreas de responsabilidad del Ministerio; la forma en que debe actuar en ellas, (ejecutando directamente las acciones, normando, controlando, supervisando) y definir los criterios, restricciones, métodos y procedimientos que deberán ser utilizados por quienes preparen tales programas y proyectos.

Luego deberá instruir y apoyar a las instituciones dependientes del Ministerio en la preparación de tales instrumentos; examinarlos, corregirlos y recomendar su aprobación o rechazo en función de las políticas existentes y los problemas detectados y la justificación que ellos presenten. Asimismo, habrá de justificar la labor del Ministerio para procurar los recursos que se requiera; finalmente, tendrá que determinar en qué medida esos instrumentos han logrado sus objetivos y contribuido al desarrollo del país.

Esta visión general puede servir para examinar con una perspectiva adecuada la forma en que se realizan las actividades de instrumentación de la ejecución; según el marco conceptual desarrollado por PROPLAN esas actividades son la promoción, especificación y conducción de las políticas y medidas de política.

a. La promoción no es otra cosa que la explicación de las políticas y medidas de política con el objetivo de motivar y estimular la participación de los niveles de ejecución en su materialización.

La divulgación de la política y la motivación a los agentes ejecutores cobra mayor importancia en la medida en que el Sistema de Planificación no interviene directamente en la toma de decisiones a nivel de los ejecutores.

El sector privado debe ser orientado claramente acerca de las reglas del juego que le serán aplicadas; no es suficiente la promulgación de una norma sino que se requiere que ella sea conocida y entendida, lo cual constituye requisito indispensable para estimular la iniciativa de los ejecutores. Puede señalarse que el papel principal del Sistema de Planificación en las actividades de promoción es el de apoyar la labor del Ministerio y de las autoridades político-administrativas del Ministerio, explicando los propósitos y la justificación de las medidas de política, así como el rol que corresponde a los agricultores y demás agentes privados que serán afectados. El sector privado no está obligado a hacer lo que el Estado le señala; para interesarlo a realizar ciertas acciones será necesario que existan los estímulos y las normas y que se aprecie la determinación de la autoridad político-administrativa de aplicarla.

La motivación de los agentes ejecutores en gran medida depende, en la práctica, de la actuación de la principal autoridad político-administrativa del sector que es el Ministro. Esta tarea del Ministro y de las demás autoridades sectoriales se realiza normalmente a través de los órganos de difusión, especialmente de la prensa y de contactos personales con organizaciones nacionales y regionales de agricultores en los distintos puntos del país. En cambio el Sistema de Planificación participa más activamente en la preparación de trabajos e informes que son divulgados por revistas agrícolas, prensa, seminarios y reuniones técnicas. Esta promoción continúa cuando se pone en práctica la ejecución de la medida.

La promoción interna en los organismos fiscales es más directa y estrecha y se realiza normalmente por vía administrativa. Los jefes de los Servicios Agrícolas son informados por el Ministro y el Sistema de Planificación Agrícola a través de reuniones periódicas y circulares. Estos funcionarios se encargan



de orientar a sus subordinados como parte del manejo de sus propias instituciones. Las autoridades regionales se informan de manera semejante y dan a conocer las medidas de política a los directivos de otros sectores involucrados en la respectiva región.

La gran diferencia de la promoción a nivel de los funcionarios públicos es que tienen, además, la obligación de informarse bien de la política agraria para alcanzar un desempeño adecuado.

Un elemento de promoción que está muy presente en la etapa de profunda transformación en que se encuentra la economía chilena es la acción global que realizan las altas autoridades de Gobierno para informar permanentemente a la ciudadanía de las iniciativas que se van tomando y que constituyen un factor de motivación general de gran trascendencia.

b. La especificación tiene por objetivo detallar la forma concreta en que serán ejecutadas las medidas de política. Ya vimos que para el sector privado esta especificación generalmente toma la forma de una ley o reglamento, mientras que para las acciones que realiza el Estado en forma directa la especificación se da mediante los programas de trabajo, presupuestos y proyectos de las entidades públicas.

En el primer caso la norma puede ser preparada a nivel del Sistema de Planificación o del órgano técnico correspondiente y propuesta al Ministro con arreglo a las disposiciones legales vigentes.

Es posible que tal norma deba ser justificada con carácter previo, pero lo corriente, es que ella haya sido aprobada con la medida de política correspondiente en cuyo caso tal justificación no es necesaria. La norma técnica aprobada por el Ministro generalmente es consultada con la Oficina de Planificación Agrícola y, posteriormente, revisada en su aspecto jurídico antes de ser aprobada o consultada con otros ministerios.

Finalmente es promulgada y se a conocer a los interesados y a la agricultura y población en general.

En cuanto a la especificación de los programas y demás instrumentos de ejecución que sirven de guía a los agentes ejecutores de gobierno, la tarea

del Sistema de Planificación es diferente. En este caso son esos mismos agentes quienes deben proponer al Sistema de Planificación sus programas de acción, generalmente una vez al año.

Para tal efecto, ellos deben precisar el ámbito de acción que les corresponde, el papel que deben desempeñar, las tareas prioritarias que deben ser realizadas, de acuerdo a las orientaciones entregadas por el Ministro y el Sistema de Planificación, así como un conocimiento más específico de la problemática que se pretende corregir. Sus programas además deberán ser compatibles con la política agraria y la realidad económico-social que tratan de afectar, lo cual debe ser demostrado en las justificaciones correspondientes.

Los criterios de aprobación o rechazo de los proyectos contemplan además una priorización en función de su rentabilidad social, la cual constituye la base de la asignación de recursos fiscales. En la práctica las iniciativas de menor interés serán rechazadas durante la etapa de análisis y discusión entre el organismo ejecutor y la Oficina de Planificación Agrícola; los proyectos prioritarios competirán a nivel del Sistema Nacional de Planificación y el Ministerio de Hacienda por los fondos fiscales.

En los últimos años el Gobierno ha venido otorgando mayor prioridad y recursos presupuestarios a los programas sociales, de manera que los ministerios del área productiva, como el de Agricultura, deben tener cada vez mejores razones para justificar sus acciones directas. Por ello es importante señalar que para ser aprobados y obtener los recursos necesarios, los proyectos agrícolas deben competir con iniciativas de otros sectores con base en su rentabilidad social.

Por otra parte, en función del rol subsidiario del Estado el Ministerio de Agricultura puede realizar directamente una tarea, contratarla con el sector privado o apoyar con recursos financieros, humanos y materiales proyectos privados que demuestren tener una elevada rentabilidad social. En todos los casos los proyectos deben contar con la aprobación de la Oficina de Planificación Agrícola y muchas veces con su estrecha colaboración para su preparación y especificación; la responsabilidad es asumida por los propios interesados. Posteriormente, la Oficina de Planificación Agrícola debe consolidar los aspectos presupuestarios que respaldan los programas institucionales.

La mayoría de las medidas debe programarse anualmente para la aprobación presupuestaria, aunque ello no constituye un obstáculo a la necesaria flexibilidad que se debe otorgar durante el año en la disponibilidad de recursos financieros para modificaciones en las actividades de proyectos, programas o servicios.

c. La conducción. Un tercer grupo de las actividades que debe realizar el Sistema de Planificación corresponde a las tareas de análisis y asesoramiento, coordinación y apoyo, que en el marco conceptual de PROPLAN han sido identificadas con el término de "conducción"; tienen gran importancia tanto para materializar o instrumentar la política agraria como para todo el proceso de planificación.

Las actividades de apoyo y asesoramiento que realiza el Sistema de Planificación se producen durante todo el proceso de planificación y se dirigen de preferencia a la autoridad político-administrativa superior. No obstante lo anterior, esa labor debe ser destacada como primordial en la etapa de instrumentación de la ejecución, dada la tendencia a hacer primar normalmente la solución de problemas coyunturales sobre las políticas de mediano y largo plazo. La asesoría al Ministro toma variadas formas, pero tal vez las más importantes son los oficios e informes internos que presenta el Sistema de Planificación sobre diversas materias y la asesoría personal y directa en la discusión de problemas que afectan al sector.

Con base en las atribuciones de que dispone y descansando en la amplia visión que logra captar acerca de todas las variables que interactúan en el proceso de desarrollo, el Sistema de Planificación Agrícola realiza una labor de coordinación y representación que es también indispensable para la aplicación de la política agraria.

Esta coordinación se realiza a todos los niveles: nacional, internacional, sectorial, regional, temporal, institucional, funcional, productivo, etc., e implica un esfuerzo muy importante de los componentes del sistema durante la actividad de instrumentación de la ejecución. Un ejemplo de esa labor es la coordinación que normalmente realiza la Oficina de Planificación Agrícola en representación del Ministro con relación a la mayor parte de la ayuda y asesoría

de diferente índole que prestan y solicitan al Ministerio de Agricultura diversas organizaciones de productores, universidades, agencias internacionales, empresas nacionales y extranjeras y otros.

Por último, es interesante destacar el apoyo técnico que otorga el Sistema de Planificación a las autoridades político-administrativas y a los ejecutores de la política agraria, especialmente en la implementación de la política.

Con respecto a la experiencia alcanzada en materia de instrumentos y la acción del sector privado en el marco del proceso de adecuación de la agricultura al esquema de economía social de mercado, se ha buscado precisar mecanismos de transferencia de recursos estatales a proyectos privados de alta rentabilidad social. En este trabajo se encontró necesario considerar el cumplimiento de varias etapas; en primer lugar debía estar definida la responsabilidad del Estado en el área considerada. Posteriormente era necesario conocer la magnitud del problema existente, sus causas e implicaciones y el tipo de acción requerida por parte del Estado y del sector privado. Definida la conveniencia de dar apoyo a un cierto tipo de proyectos privados de interés social se planteó la necesidad de encontrar los recursos que eventualmente aportaría el Estado y de precisar los términos de referencia que les serían aplicados.

Con este propósito se estableció un fondo especial contra el cual se iría girando para responder a los requerimientos que fueran surgiendo de los diferentes proyectos; ese procedimiento tiene la gran ventaja de dar flexibilidad y rapidez al Ministerio en la utilización de los recursos disponibles, lo que es especialmente importante cuando los momentos que serán ocupados son difíciles de estimar. Al mismo tiempo da la oportunidad de recibir proyectos de diferente naturaleza para la realización de servicios que pudieran no haber sido considerados dentro de las prioridades del Ministerio, a pesar de tener elevada rentabilidad social. En todo caso, siempre resulta necesario precisar el tipo de proyectos que interesa realizar en cada área, definiendo las bases que permitirán licitarlo o contratar su ejecución.

Otra alternativa es considerar montos fijos para proyectos específicos dentro del presupuesto anual o dentro de las instancias que contempla el Ministerio de Hacienda para ese propósito. Cuando se trata de proyectos de inversión se

requiere además la aprobación de la Oficina de Planificación Nacional, que ha establecido un procedimiento continuo de información, el Sistema de Estadísticas Básicas de Inversiones, que permite conocer todas las iniciativas de inversión de los Ministerios y las autoridades regionales, desde la idea de proyecto hasta su ejecución. En este caso, y cuando se excede de ciertos montos, hasta los términos de referencia del estudio deben ser aprobados por ODEPLAN.

Como es natural, la aprobación de un proyecto fuera del Ministerio siempre implica una mayor rigidez presupuestaria tanto en su aprobación como en las modificaciones que pudieran surgir eventualmente.

Con respecto a la experiencia alcanzada en materia de instrumentación de la labor ejecutada directamente por los Servicios Agrícolas del Ministerio de Agricultura, debe señalarse que todo el proceso de programación anual de sus acciones se sustenta en la programación presupuestaria. Los propios ejecutores definen estas acciones en el marco de políticas existente y de conformidad con los lineamientos e instrucciones entregados por el Ministro, preparando un Programa Anual de Actividades acompañado del respectivo presupuesto.

Hasta hace pocos años la justificación de las actividades programadas por cada servicio se hacía en términos generales y en forma poco precisa, de donde resultaba que era prácticamente imposible medir la verdadera efectividad del servicio. Muchas tareas innecesarias o relativamente menos interesantes desde el punto de vista de los objetivos sectoriales aparecían justificadas con relación a otras que probablemente no recibían todos los recursos que habrían sido deseables. De allí surgió la necesidad de perfeccionar los procedimientos de formulación programática y presupuestaria con el objeto de mejorar la asignación de recursos.

Como primer paso, a partir de 1978 ODEPA comenzó a exigir a los servicios una mejor justificación de las diferentes actividades que pensaban realizar. Posteriormente se han ido perfeccionando los procedimientos, exigiéndose actualmente una estimación de costos detallada para cada actividad y una evaluación de la rentabilidad social en el caso de las tareas más importantes; se utilizan con ese fin los criterios de la evaluación económica de proyectos. Para realizar esa tarea se vio la necesidad de superar la natural resistencia de algunos

sectores que tenían verse afectados y la falta de preparación en las técnicas de formulación de proyectos que era común a la mayoría de los servicios.

La Oficina de Planificación Agrícola debió entonces preparar instructivos con los nuevos procedimientos, y enseñar y motivar a los responsables de preparar los presupuestos de cada servicio, aparte de elaborar pautas sobre identificación y formulación de proyectos y realizar seminarios destinados a elevar la preparación de los profesionales del Ministerio en materia de formulación de proyectos. Esta acción de ODEPA va más allá de las exigencias que comenzaron a establecer la Oficina de Planificación Nacional y la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda respecto a la asignación de los recursos públicos.

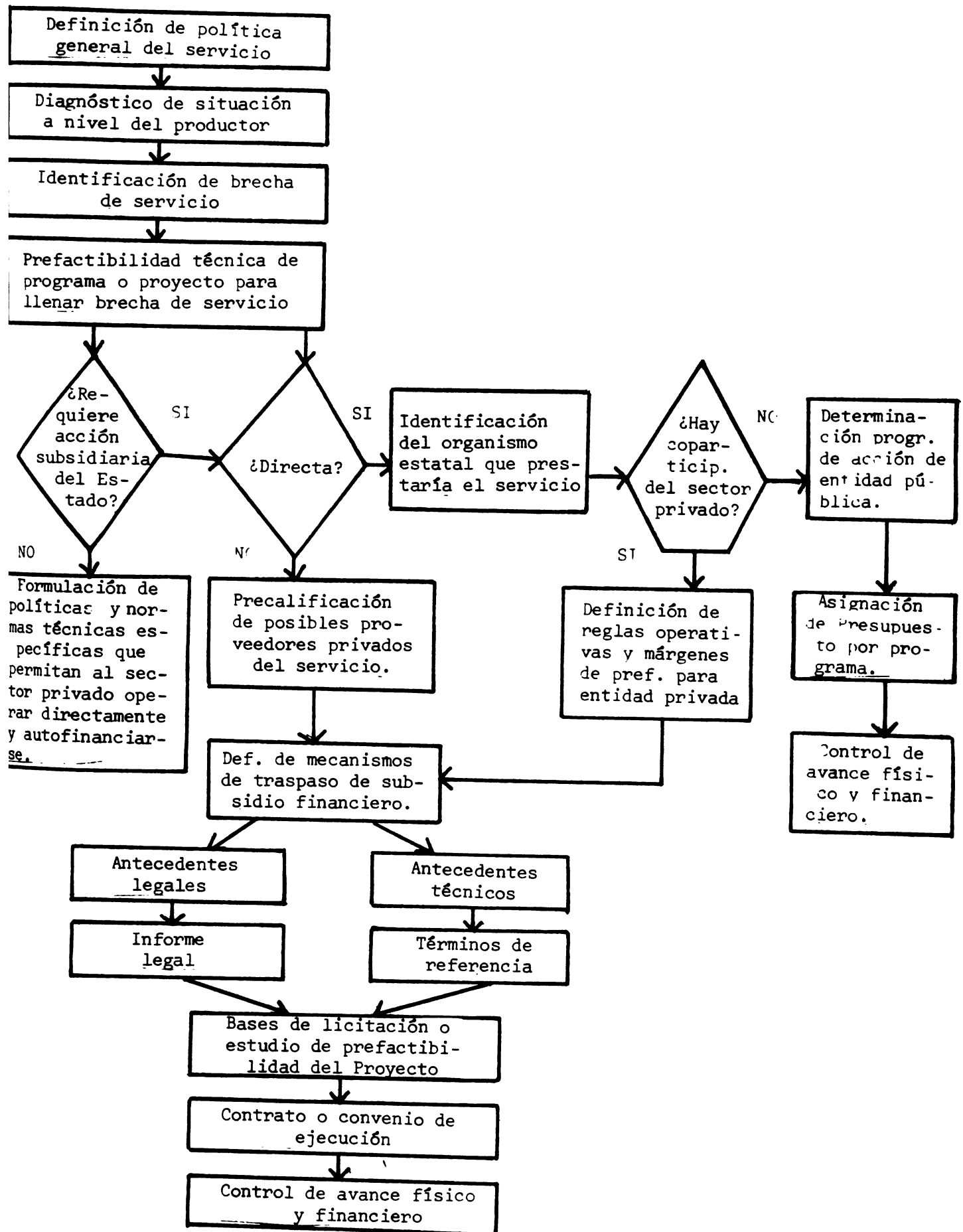
ODEPLAN, por su parte, está realizando un gran esfuerzo de preparación de personal en análisis de proyectos y ha preparado metodologías específicas para la formulación de proyectos, a la vez que exige la presentación de criterios de rentabilidad social para los proyectos que son realizados por los ministerios.

Por su parte, la Dirección de Presupuesto se ha preocupado de compatibilizar los programas presupuestarios con las políticas de gobierno, exigir una mayor calidad en las presentaciones de los Ministerios y reducir y racionalizar el gasto público, eliminando actividades innecesarias y fortaleciendo las más convenientes desde el punto de vista del interés general. ODEPA ha contribuido a esta tarea responsabilizándose por el manejo presupuestario del Ministerio de Agricultura.

Todos estos procedimientos han sido convertidos en instrucciones escritas (Bases Financieras para el Sector Público e Instrucciones para Ejecución de la Ley de Presupuestos del Sector Público, preparadas por la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda; Estadísticas Básicas de Inversión, preparadas por ODEPLAN; Instrucciones para Presentación Presupuestaria, preparadas por ODEPA, etc.); esas instrucciones fueron preparadas después de innumerables reuniones de orientación y análisis y seminarios de preparación técnica.

Generalmente el proceso presupuestario toma varios meses desde el momento en que la Oficina de Planificación Agrícola, a mediados de año, entrega a cada uno de los servicios las instrucciones emanadas de la Dirección de Presupuesto del Ministerio de Hacienda o sus propias directrices acerca de la preparación

CUADRO N°1 FLUJO ANALITICO PARA DELEGACION A UNIDADES  
EJECUTORAS PRIVADAS Y/O PUBLICAS



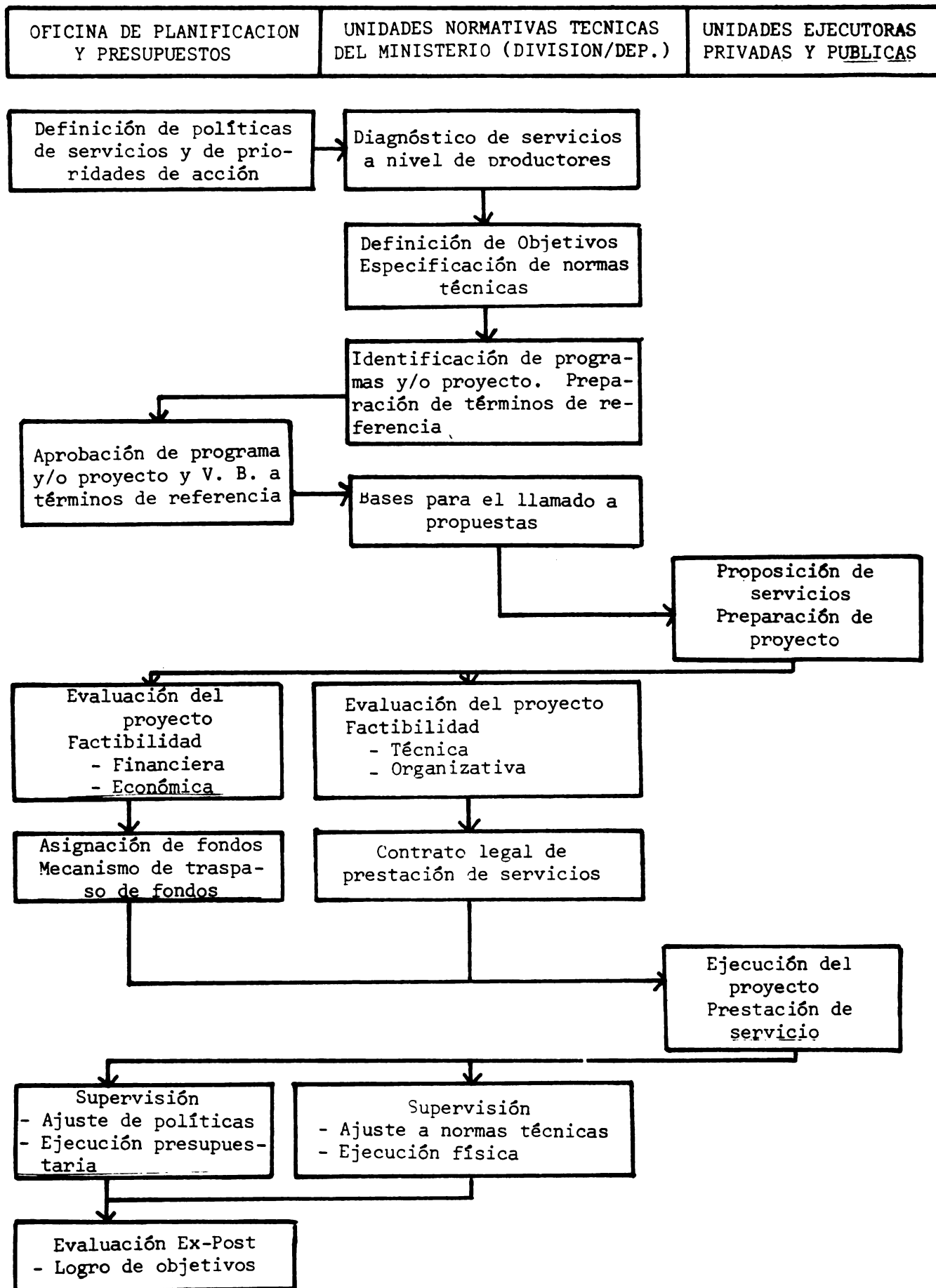
del presupuesto para el año siguiente. Una vez que los servicios han preparado sus programas debidamente justificados y valorados, ODEPA efectúa las revisiones y consultas necesarias para su análisis, con los servicios y la Dirección de Presupuesto.

Luego se plantea los ajustes y modificaciones que corresponda y los servicios proceden a efectuar los cambios necesarios. Enseguida comienzan las reuniones de análisis entre los servicios y ODEPA; a continuación esa oficina consolida las presentaciones de los servicios e informa por escrito al Ministro acerca del proceso. El Ministro se reúne con los jefes de servicios y el Director de ODEPA para tomar una decisión respecto a las actividades que serán desarrolladas por cada servicio y los montos que serán solicitados al Ministerio de Hacienda para ese propósito; producidos los ajustes finales y con la aprobación del Ministro, el presupuesto es enviado al Ministerio de Hacienda para su aprobación.

Se realiza después una nueva serie de reuniones aclaratorias entre la Dirección de Presupuesto y la Oficina de Planificación Agrícola, que determina los valores que en definitiva presentará el Ministro de Hacienda para la aprobación de la Presidencia de la República.

Los presupuestos aprobados generalmente sufren modificaciones durante el año a medida que los servicios realizan ajustes en sus programas. Casi sin excepción esos cambios no alteran los montos de recursos globales aprobados para el Ministerio, sino que implican alteraciones en las asignaciones dentro de los propios servicios o en las relaciones entre ellos. Las solicitudes de modificación son canalizadas a través de ODEPA y, con la aprobación del Ministro, a la Dirección de Presupuesto. Esta tarea forma parte del quehacer normal de ODEPA y se facilita con la revisión regular del avance presupuestario de los servicios y el contacto y visitas periódicas a éstos.





### 3. Etapa de control

El control se visualiza como un mecanismo de evaluación y seguimiento que permite retroalimentar el proceso de planificación , perfeccionando sus resultados en el tiempo.

Como sucede en la etapa de instrumentación, la manera de efectuar el control depende del tipo de medida de que se trate; cuando se refiere a las actividades que realiza el sector privado, el control comprende la medición y análisis de las principales variables de comportamiento del sector, proceso continuo que fue analizado al tratar la etapa de formulación.

La obtención de antecedentes precisos acerca de los cambios en la producción y productividad de los diferentes rubros (rentabilidad de las explotaciones agrícolas, exportaciones e importaciones, inversión, empleo, propiedad, tributación, nivel tecnológico, otros) es indispensable para apreciar los efectos de la política agraria sobre la agricultura y efectuar las correcciones en las medidas de política que sean necesarias.

Asimismo, y en forma específica, existen mecanismos de control destinados a velar por el cumplimiento de las normas o reglas establecidas por la autoridad para el sector privado. Un ejemplo podría ser la transgresión de las normas sobre quema de rastrojos o identificación de alimentos, que está sujeta a multas. En este caso existen organismos de control, ajenos al sistema de planificación, que resguardan el cumplimiento de la norma y aplican sanciones sobre las cuales los particulares pueden apelar a los tribunales. El papel del sistema de planificación en este caso es sólo verificar si los controles son adecuados y necesarios.

Por otra parte el control de las acciones directas que realiza el Ministerio de Agricultura, a través de sus propios organismos, es realizado básicamente por la autoridad político-administrativa con el apoyo del sistema de planificación. Este último se preocupa de examinar e informar al Ministro si se cumple con las acciones programadas y, si los recursos públicos se están utilizando adecuadamente, de acuerdo con lo presupuestado. Para ello se mantiene un contacto directo con las instituciones del Ministerio y se actualiza regularmente la utilización de fondos.

Puede decirse que aún no se ha establecido un procedimiento formal de evaluación de cada una de las actividades específicas realizadas por el Ministerio, sino que sólo se efectúa un seguimiento de ellas y una evaluación de carácter informal de los resultados por parte del Ministro y de la Oficina de Planificación Agrícola, aparte del control que realizan internamente los propios servicios.

No obstante, existe clara conciencia de que los proyectos agrícolas que han sido recomendados favorablemente por la Oficina de Planificación Agrícola, luego de su evaluación, y posteriormente aprobados y financiados por la autoridad competente, no sólo deben someterse a un seguimiento periódico sino que además deben ser evaluados formalmente al cabo de un tiempo o a su término.

La omisión de ese requisito se debe en parte a la insuficiencia de personal idóneo para realizarlo y sobre todo a que el proceso previo de formulación aún se encuentra en sus primeras etapas dentro de los diversos servicios del Ministerio de Agricultura y, por lo mismo, muchos proyectos no han sido formulados adecuadamente. Ya se ha señalado que la Oficina de Planificación Nacional ha dado especial atención a este requerimiento de personal para lograr un mejoramiento substancial en la formulación y, por ende, en la calidad de la inversión pública, y realiza cursos de perfeccionamiento de alto nivel en forma permanente con ese propósito.

Por su parte la Oficina de Planificación Agrícola ha contemplado la elaboración de seminarios y pautas sobre identificación y formulación de proyectos para los servicios del Ministerio de Agricultura y las oficinas regionales, con el objeto de superar ese inconveniente.

Es necesario reiterar que muchas de las acciones que realiza el Ministerio están siendo afectadas por el proceso de privatización en marcha, lo que hace en la mayoría de los casos extremadamente difícil la evaluación. Sin embargo, la Oficina de Planificación Agrícola ha buscado desarrollar mecanismos de evaluación tanto del desarrollo sectorial como de proyectos específicos. En este sentido cabe hacer referencia a la preparación por parte de ODEPA de un proyecto para evaluar el impacto de los programas internacionales de crédito sobre el mejoramiento de la capacidad productiva y los niveles de ingreso de los pequeños agricultores. Además se contempla, en el programa de mejoramiento del

Sistema Integral de Estadísticas Agropecuarias, la realización de una encuesta sobre la gestión de la empresa que permitirá evaluar el efecto de la política agrícola sobre esta variable.

Por otra parte, ODEPA debe informar mensualmente al Sistema de Planificación Nacional acerca del cumplimiento de la tareas específicas asignadas al Ministerio de Agricultura en los Programas Ministeriales. Esas tareas se refieren generalmente a medidas de política de particular interés para el Sistema Nacional de Planificación y la Presidencia de la República. Complementariamente, a través del mismo procedimiento debe informarse al menos una vez al año acerca de las principales tareas realizadas por el Ministerio, los logros alcanzados y el avance de la agricultura en función de las políticas aplicadas.

El marco conceptual preparado por PROPLAN plantea un proceso lógico de control dividido en las siguientes actividades: a) medición de los resultados de la evolución de proceso económico-social y del proceso político, así como también de las realizaciones del sistema político administrativo; b) comparación de lo medido con los resultados esperados; c) análisis de las desviaciones y sus causas; d) propuesta de medidas correctivas; y e) definición de medidas correctivas.

Sin duda todas esas actividades deben ser realizadas y es preocupación de ODEPA que así sea. Sin embargo, el proceso de Planificación Agrícola, como se ha dicho, aún se encuentra en una etapa de transformación y muchos procedimientos todavía no han sido perfeccionados suficientemente, Tal es el caso de la formulación de los proyectos que realizan los diferentes organismos del Ministerio de Agricultura; aún no se logra en forma satisfactoria la apropiada justificación de los proyectos a nivel de los órganos ejecutores porque este proceso requiere de personal calificado y entrenado en las funciones que debe realizar, y ello toma tiempo. En tales circunstancias resulta difícil comparar los costos y beneficios alcanzados por un proyecto con estimaciones débiles de resultados esperados. De allí que en la actualidad ODEPA sólo recurre en forma sistemática al análisis del avance presupuestario, comparando los fondos aprobados con los efectivamente empleados y a la evaluación periódica de los proyectos más importantes que se encuentran en ejecución.

B. Coherencia del proceso de planificación agrícola con la política sectorial y con el proceso económico-social.

1. Coherencia entre la política sectorial y las medidas de política aplicadas

De la comparación entre las políticas y las medidas de política adoptadas para el sector, se puede concluir que en términos generales las últimas han sido consistentes con las primeras. Sin embargo, la implementación de ciertas políticas han demorado más que la de otras; ello podría explicarse en parte por el hecho de que la tarea más urgente del gobierno a partir de 1973 ha sido sanear la situación económica y establecer las bases del nuevo esquema de desarrollo, concentrando su labor en la concreción de las políticas generales.

Aspectos específicos de importancia, definidos por la política, aún se encuentran en etapa de estudio o proyecto a nivel sectorial, como ocurre con la incorporación de los pequeños agricultores al sistema financiero y al proceso de transferencia de tecnología utilizado por la agricultura comercial, con el escaso desarrollo de sistemas de información privados o con la ausencia de medidas destinadas a abordar los problemas de deterioro en los recursos naturales renovables.

2. Coherencia entre la realidad económico-social y las medidas de política

De acuerdo con lo expuesto al abordar el comportamiento del sector, al exponer sus principales problemas y al describir las medidas de política aplicadas a la agricultura, puede decirse que estas últimas realmente han abordado los problemas señalados como prioritarios en diferentes informes del sector; sin duda el que ha recibido mayor atención ha sido el del crecimiento. La mayoría de las políticas y medidas han tenido por objeto liberalizar el mercado y reducir la intervención estatal, a fin de mejorar la asignación de los recursos y elevar el nivel de vida de la población.

Las acciones destinadas a elevar la capacidad productiva de los pequeños agricultores han sido numerosas, aunque han mostrado menos claridad que las primeras y muchas aún se encuentran en evolución. Muchos de los problemas específicos del sector como el uso del agua de riego han sido abordados especialmente con medidas de tipo normativo.

No obstante lo dicho, en algunos casos no se han dado las definiciones necesarias a nivel sectorial para avanzar en la solución de ciertos problemas importantes, como ocurre con el deterioro de los recursos naturales renovables.

## V. PROCESO DE FORMULACION, INSTRUMENTACION Y CONTROL DE MEDIDAS DE POLITICA

El proceso de planificación agrícola en Chile, que opera en el marco de un modelo de desarrollo de economía-social de mercado, puede ser conceptualizado desde dos puntos de vista.

En el primero, como resultado de la observación de sus elementos esenciales, es posible distinguir un proceso de análisis de políticas y otro de toma de decisiones. En segundo término se puede examinar a través de las etapas de formulación, instrumentación de la ejecución y control de políticas y medidas de política.

El proceso de Planificación Agrícola busca modificar la realidad económico-social de la agricultura por medio de la política agraria, con el objeto de avanzar hacia el logro de los objetivos nacionales. Este proceso genera básicamente dos productos: las políticas y las medidas de política que constituyen la esencia misma del proceso de planificación.

En el caso de Chile corresponde al Sistema de Planificación Agrícola realizar el análisis de medidas de política sectoriales, reservándose el Sistema Nacional de Planificación la proposición de las políticas básicas para la agricultura y algunas medidas de política complementarias.

El Sistema Político Administrativo Sectorial decide fundamentalmente las **medidas** de política del sector, es decir, aquellas que conllevan acciones concretas destinadas a hacer posible la implementación de las políticas.

De esta manera, el Proceso de Planificación Agrícola es parte integrante e indisoluble del Proceso de Planificación Nacional y no incluye la ejecución de la política agraria, que se materializa con la toma de decisiones a nivel de los diferentes componentes del ámbito económico-social y de los servicios públicos sectoriales.

El Sistema de Planificación Agrícola capta la situación y perspectivas del sector del ámbito económico-social y las orientaciones sobre objetivos y políticas para la agricultura que define el Sistema de Planificación Nacional, a la vez que orienta al primero para la formulación de las políticas y le entrega informes y evaluaciones sobre la marcha del sector.

Por otro lado, el Sistema de Planificación Agrícola proporciona los antecedentes, alternativas de medidas de política y la colaboración que requiere el Sistema Político Administrativo sectorial para la toma de decisiones.

En tal sentido el Sistema de Planificación Agrícola se apoya directamente en los antecedentes y opiniones que le proporcionan las demás entidades públicas y privadas con las que se relaciona.

El grado de participación que corresponda al Sistema de Planificación Agrícola, en ese proceso de toma de decisiones, dependerá en gran medida de su capacidad de análisis y de la importancia que otorgue el Sistema Político Administrativo Sectorial a los problemas coyunturales por sobre los permanentes. En efecto, su aporte será mayor en la medida que el análisis sea oportuno, tenga la calidad y profundidad acorde al problema por resolver y que su interpretación de la realidad económico-social y de la posición doctrinaria del gobierno sea adecuada.

Los agentes del ámbito económico-social<sup>3</sup> son el objeto del Sistema Político Administrativo Sectorial; por tal causa éste debe guardar un estrecho contacto con ellos, tanto para captar sus problemas como para darles a conocer sus decisiones. A la vez, este sistema se relaciona con el Sistema Político Administrativo Nacional para recibir las orientaciones generales e instrucciones que le permitan conducir la agricultura e informar a éste acerca de su marcha y del desempeño público.

Por último, debe mencionarse el Sistema de Ejecución del sector, que si bien es el ejecutor de las medidas de política sectoriales, también contribuye al proceso de planificación agrícola al especificarlas y presentar proposiciones técnicas.

Se ha señalado en términos generales los elementos que intervienen en la definición de las políticas y medidas de política para la agricultura. A continuación se examinará con mayor detalle la dinámica del proceso que para la generación y puesta en práctica de medidas de política se realiza a nivel sectorial.

En términos globales es posible caracterizar la producción de políticas en las tres etapas fundamentales del proceso: i) formulación; ii) instrumentación



de la ejecución; y iii) control. El producto final es la medida de política y los insumos que alimentan el proceso son la problemática económico-social y la posición doctrinaria del gobierno.

La etapa de formulación da origen a la medida de política propiamente tal, que debe ser especificada durante el paso siguiente llamdo instrumentación de la ejecución. La etapa final, el control, retroalimenta el proceso.

La medida de política generada puede ser de carácter operativo o normativo. La medida operativa es la que requiere de la aplicación de recursos públicos, ya sea para financiar los programas de los Servicios Públicos o para dar apoyo a proyectos privados de alta rentabilidad social. La medida normativa no implica el desembolso de gastos directos más allá de su proceso normal de estudio, tramitación y divulgación; toma generalmente la forma de una ley o reglamento y su importancia es decisiva en un esquema de desarrollo donde el Estado no interviene directamente en el proceso productivo.

En cuanto a la gestación del proceso mismo, puede decidirse que si la medida de política es el instrumento de que se vale el Sistema Político Administrativo para modificar la realidad económico-social, el conocimiento de esa realidad y la estrategia elegida para afectarla son sus ingredientes esenciales.

#### 1. Formulación de medidas de política

Dentro de la etapa de formulación se puede distinguir varias actividades las que comienzan con una interpretación de la realidad económico-social y de las políticas generales, a través de las actividades de elaboración de la visión general y del marco doctrinario general.

Con base en esos antecedentes y otros complementarios sobre la problemática económico-social o provenientes de análisis más específicos, es posible abordar las actividades de Análisis y Priorización, que comprenden la recolección y procesamiento de antecedentes sobre las variables identificadas; el análisis del comportamiento sectorial, con un examen de los factores que lo determinan y sus implicaciones; la evaluación de los avances del sector; la determinación y priorización de las áreas de responsabilidad del Estado y la identificación de los tipos posibles de acción del Estado.

En este punto, el proceso que ha sido conducido por el Sistema de Planificación Agrícola requiere de definiciones por parte de la autoridad político-administrativa sectorial, la cual debe tomar en cuenta otros antecedentes adicionales. Los más importantes son los problemas coyunturales que se obtiene a través del contacto directo con los agricultores o con organizaciones de distinta índole, las que exigen soluciones urgentes a sus problemas. Al respecto debe mencionarse que los planteamientos de estos grupos no siempre son compatibles con el interés general y la política establecida.

El Sistema de Planificación Nacional, a su vez, impone medidas de política complementarias, con el fin de llenar vacíos en el proceso de planificación sectorial para asegurar la concreción de aspectos prioritarios o urgentes de política.

El paso siguiente es el Análisis y Propuesta de Medidas de Política, que realiza el Sistema de Planificación Agrícola teniendo en cuenta las directrices recibidas de la autoridad político-administrativa, antecedentes generales y específicos sobre el sector y la política de gobierno e información acerca de las acciones ya implementadas. De ese modo define los objetivos de las medidas en estudio, analiza las variables identificadas, determina las restricciones existentes y considera diferentes alternativas de acción. Del análisis de movilidad técnica, económico-social, política e institucional surgen proposiciones priorizadas de alternativas de medidas de política.

Con todos estos elementos de juicio el Sistema Político-Administrativo Sectorial define las áreas de atención del Estado y el tipo de medidas que serán consideradas.

Termina la etapa de Formulación con la definición de la medida de política y la correspondiente asignación de responsabilidades por parte del Sistema Político-Administrativo.

## 2. Instrumentación de las medidas de política

Precisada la medida de política que se implementará, es necesario darla a conocer y especificarla en términos más concretos. La especificación es realizada básicamente por los ejecutores bajo la orientación del Sistema de Planificación Agrícola.

Las actividades que comprende la instrumentación de la ejecución de las medidas de política se inician con la conducción de este proceso por parte del Sistema de Planificación. La conducción se realiza definiendo en primer lugar los términos de referencia que guiarán la especificación y luego dando orientación y apoyo y coordinando la labor de los agentes ejecutores.

La especificación de una determinada medida requiere de antecedentes más específicos sobre la realidad económico-social y las acciones que realiza el Estado. Los pasos que siguen son la determinación de costos y beneficios, valorización en términos de precios sociales y de mercado, comparación de costos y beneficios actualizados, y análisis.

Antes de que el Sistema Político-Administrativo Sectorial otorgue la aprobación final a una medida especificada, el Sistema de Planificación Agrícola debe efectuar su evaluación y, en el caso de medidas operativas, debe haberse asignado los recursos necesarios a través del presupuesto.

La mayoría de las medidas debe programarse anualmente para el otorgamiento de recursos en el presupuesto, pero ello no constituye un obstáculo a la necesaria flexibilidad que se requiere en la disponibilidad de recursos financieros durante el año para modificaciones en las actividades de proyectos, programas o servicios.

### 3. Control de medidas de política

Consiste básicamente en la evaluación de los resultados de las medidas adoptadas, para su reformulación o ajuste.

Esta evaluación contempla también los aspectos relacionados con la gestión de la ejecución, es decir el uso y manejo de los recursos físicos, financieros y humanos.

La evaluación ex-post también se realiza en términos de los costos y beneficios sociales alcanzados.

## CONCLUSIONES

1. El Proceso de Planificación Agrícola en Chile genera medidas de política de significación, coherentes con la posición doctrinaria del gobierno y la realidad económico-social, y sus resultados concuerdan con los objetivos trazados.
2. La dinámica que ha mostrado el proceso de planificación en el Sector Agropecuario ha sido menor que la del Proceso de Planificación Global.
3. El Proceso de Planificación Agrícola es indelegable, a diferencia del Proceso de Ejecución.
4. El proceso de Planificación Agrícola es parte del proceso de planificación nacional; le corresponde básicamente la generación de medidas de política de carácter normativo, así como de carácter operativo que requieren recursos del Estado más que políticas propiamente tales. Las operativas se destinan preferentemente a apoyar la incorporación de los pequeños agricultores a la economía y las normativas a fijar el marco de operación del sector privado.
5. Las medidas de carácter normativo para la agricultura adquieren enorme importancia dentro de una estrategia de desarrollo de economía social de mercado, si se les compara con un sistema económico planificado.
6. Para mejorar la eficiencia del Sistema de Planificación Agrícola es importante definir claramente sus funciones y responsabilidades, así como el campo de acción del Estado en el sector. Es importante también precisar los criterios elegidos para la ejecución de los recursos; en el caso de Chile se ha elegido la rentabilidad social de los proyectos.
7. La especificación de medidas de política se realiza fuera del Sistema de Planificación Agrícola, aunque con su apoyo.
8. Además de generar alternativas de medidas de política, el Sistema de Planificación Agrícola entrega otro producto importante: la información.

9. La información de mercado es indispensable para el Proceso de Planificación Agrícola, lo mismo que para el desarrollo de las actividades de los agentes del ámbito económico-social. La apreciación constante de las perspectivas de mercado y del desarrollo del sector permite mejorar la formulación de alternativas de medidas de política.
10. El grado de participación del Sistema de Planificación Agrícola en la formulación de medidas de política sectoriales depende de su capacidad técnica y su intervención en el tratamiento de los problemas coyunturales.
11. La dinámica del Proceso de Planificación Agrícola exige de expertos altamente calificados.

Finalmente, puede señalarse que entre las interrogantes que no fueron respondidas por el trabajo y parecen de interés, cabe mencionar:

- a. Qué forma de organización de Sistema de Planificación Sectorial responde mejor al Proceso de Planificación Agrícola chileno.
- b. Qué obstáculos encuentra el Sector Privado para asumir un rol más activo en la educación, capacitación técnico-empresarial y financiamiento de los agricultores de menores ingresos, y qué puede hacer el Proceso de Planificación Agrícola para superarlos.
- c. Qué limitaciones encuentra el Sector Privado para desarrollar su propia información y cómo pueden ser superados.
- d. Cuál debe ser el modo de operar del Proceso de Planificación Agrícola para cumplir su rol respecto al mercado.
- e. Cuál debe ser el rol del Proceso de Planificación en la conservación de los Recursos Naturales Renovables.



ANEXO I

POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES APLICADAS  
AL SECTOR AGROPECUARIO EN CHILE





## POLITICAS ECONOMICAS Y SOCIALES APLICADAS A LA AGRICULTURA

## I. ECONOMICAS

A. Para lograr asignación eficiente de recursos productivos

1. Precios libres en la economía pero:
  - a. Regulación de precios cuando existan prácticas de dumping probadas, monopolios internacionales o falta de competencia interna.
  - b. El Estado apoyará incorporación de sector agrícola a mecanismos eficientes de comercialización como los mercados de futuros.
  - c. Subsidios específicos sólo para corregir distorsiones en mercados derivados de diferencias entre rentabilidad privada y social.
2. Apertura al comercio exterior basado en:
  - a. Tasa de cambio en función de oferta y demanda de mediano plazo.
  - b. Aranceles bajos y parejos para todas las actividades, eliminándose franquicias, exenciones y tratamientos especiales.
  - c. Estímulo a las exportaciones, especialmente no tradicionales, consistentes con la política económica general.
3. Tributación progresiva, equitativa, no discriminatoria y de fácil control. Tratamiento a la agricultura semejante al de otros sectores.
4. Austeridad en el gasto público y uso eficiente de recursos fiscales. Traspaso al sector privado de actividades que no son propias del Estado.
5. Las empresas públicas deben someterse a las mismas normas que las empresas privadas, separando su gestión de la labor normativa del Estado.
6. El Estado promoverá y defenderá la competencia en la economía controlando monopolios, eliminando barreras a diferentes actividades, acuerdos de precios, distribución de mercados y otros. Usará severas multas para lograr una efectiva competencia.

7. Investigación intensiva en rubros con ventajas comparativas.
8. Apertura al ingreso de capital extranjero.
9. Se apoyará mecanismos que permitan mejorar la eficiencia de las organizaciones de productores frente a la competencia.
10. El crédito agrícola se obtendrá del mercado. El Estado asegurará la disponibilidad de créditos al sector a tasas de mercado.

B. De incremento del ahorro y la inversión

1. Mercado de capitales libre y competitivo que fomente el ahorro y lo destine hacia proyecto de inversión más rentable. Tasas de interés libres.
2. Igual trato para el capital nacional y extranjero.
3. Apoyo del Estado a la inversión en materia de infraestructura, prospección y estudios de recursos naturales y excepcionalmente estudios de prefactibilidad.
4. Asignación de recursos públicos en función de la rentabilidad económico-social de las inversiones.

C. De mejoramiento del capital humano (responsabilidad en ministerios del área social).

1. Expansión y modernización de los sistemas educacionales y de prestación de salud.
2. Impulso a la capacidad laboral.

D. Tecnología

1. El Estado creará las condiciones para el desarrollo de la tecnología básica no cubierta por el sector privado y dejará en manos privadas gran parte de la tecnología aplicada.
2. Se favorecerá el uso de tecnología intensiva en mano de obra.

## II. SOCIALES

- A. Para asegurar igualdad de oportunidades (responsabilidad principal en ministerios del área social).
1. El sistema tributario será progresivo y se reorientará los recursos fiscales hacia el financiamiento de programas sociales que garantizan el acceso de todos a la educación, salud, vivienda y previsión.
    - a. Se enfatizará la habilitación de postas rurales.
    - b. El Estado asegurará acceso gratuito a la educación básica de la población rural.
    - c. Se facilitará la capacitación rural por medio de becas.
    - d. Los programas de desarrollo social en lo rural coordinarán las acciones sociales de los distintos ministerios.
    - e. Habrá equidad social en todo el territorio.
    - f. Se propagará las iniciativas privadas de solidaridad entre los habitantes.
  2. Se dará prioridad a la erradicación de la extrema pobreza. Se usará subsidios directos a través de programas específicos de nutrición, vivienda, atención integral de menores, pensiones asistenciales, desarrollo integral en áreas de extrema pobreza y otros.

### B. Fomento al empleo

1. Se buscará alcanzar niveles de costo de oportunidad para el capital y la mano de obra. Para ello se reducirá el costo de la seguridad y se liberalizará el mercado de trabajo.

## III. DESARROLLO REGIONAL

Se buscará la descentralización espacial de la economía.

#### IV. POLÍTICAS ESPECIFICAS

1. Se liberalizará el mercado de la tierra. El derecho de propiedad sobre la tierra se someterá a las mismas normas que el resto de la propiedad.
2. Se buscará una mejor utilización del agua de riego. El precio del derecho de uso debe reflejar la escasez del mismo.
3. El Estado subsidiará la investigación y la transferencia de tecnología agrícola para cubrir la diferencia entre su rentabilidad social y privada. El sector privado deberá ejecutar estas actividades.
4. El Estado definirá en una ley las normas sobre protección y buen aprovechamiento de los recursos naturales, las que serán complementadas con reglamentos regionales. Asimismo controlará su aplicación. Por otra parte establecerá estímulos específicos (bonificaciones a la forestación, prácticas de conservación, desarrollo y protección de especies no comerciales) para compatibilizar beneficios privados y sociales y castigos (daños a terceros).
5. El Estado actuará subsidiariamente para que exista adecuada información de mercado.

Las estadísticas agrícolas deben permitir que se mida el efecto de las políticas y el comportamiento del sector.

#### PRINCIPALES MEDIDAS DE POLITICA APLICADAS EN LA AGRICULTURA

##### Para lograr asignación eficiente de recursos productivos

1. Reducción paulatina de aranceles a productos e insumos, desde altos niveles de protección a un 10 % parejo.
2. Tipo de cambio de equilibrio.
3. Eliminación paulatina de las fijaciones de precios de productos e insumos hasta llegar a precios libres generalizados.
4. Eliminación de las restricciones para importar y exportar.
5. Resguardo frente a competencia imperfecta en los mercados internacionales (leche).

6. Eliminación de los poderes compradores estatales de productos.
7. Eliminación de los monopolios estatales en la comercialización de insumos y productos.
8. Eliminación de subsidios a insumos.
9. Libertad de transferencia de los derechos de utilización del agua de riego para permitir, a través de la operación del mercado, una mejor utilización del recurso.
10. Apoyo a la apertura de mercados externos para rubros no tradicionales (Pro Chile).
11. Devolución del Impuesto al Valor Agregado en las exportaciones.
12. Adecuación y mejoramiento de la información de mercados, especialmente acerca del mercado externo. (ODEPA).
13. Mejoramiento en la identificación de productos para lograr una mayor transparencia de mercado. Normalización de la calidad de productos y envases (ODEPA).
14. Créditos de excepción a la agricultura durante período transitorio de ajuste. Refinanciamientos del Banco Central a tasas de interés positivas de mediano plazo.
15. Regularización de una parte de la tierra jurídicamente mal expropiada.
16. Mantención de las tareas de protección y control de plagas y enfermedades en el Ministerio de Agricultura.
17. Subsidio a la forestación.
18. Utilización de los principios de la evaluación social de proyectos en la asignación de recursos públicos.
19. Estudio de un sistema de conservación de recursos naturales.

20. Modernización y simplificación de prácticas administrativas de comercio exterior.
21. En general, énfasis en la labor normativa, destinada a establecer reglas generales y no discriminatorias para la operación de la agricultura (Ley de Semillas, Ley de Alcoholes, Ley de Cooperativas, etc.).

#### De incremento del ahorro y la inversión

1. Tasas de interés libres.
2. Desarrollo del mercado de capitales.
3. Apertura de la banca nacional al mercado de capitales internacional.
4. Obtención de financiamiento en organismos internacionales para proyectos del sector agrícola (ODEPA).
5. Eliminación de restricciones al tamaño de la propiedad y a la forma jurídica de asociación en la empresa agrícola.
6. Igual trato a la inversión nacional y extranjera.

#### Para asegurar igualdad de oportunidades

1. Créditos directos de organismos del Ministerio de Agricultura a pequeños agricultores. (INADAP).
2. Estudio de un sistema de garantía de crédito avalado por el Estado para mejorar el acceso al crédito bancario de los pequeños agricultores.
3. Elevación de los avalúos agrícolas para lograr una tributación más acorde a la rentabilidad del sector.
4. Estudio de un sistema tributario que asimile al sector el marco general (por renta efectiva).
5. Tipificación del minifundio.
6. Saneamiento de títulos de dominio de los minifundistas y el sector indígena.

7. Asignación de tierras expropiadas durante la reforma agraria a 40 000 nuevos pequeños propietarios.
8. Subsidio a la asistencia técnica a pequeños agricultores.
9. Incremento de los programas sociales en la forma de subsidios directos, educación, nutrición salud, etc., principalmente bajo responsabilidad de ministerios del área social.
10. Adecuación del tamaño y funciones del Ministerio de Agricultura a la nueva política. Estudio de Proyecto de Reestructuración.

#### De fomento al empleo

1. Reducción de los costos de la seguridad social.

#### Uso de tecnología más adecuada

1. Estímulo a la transferencia de tecnología por parte del sector' privado.
2. Estudio de un sistema de transferencia de tecnología.
3. Estudio de un sistema de investigación agrícola.
4. Mantención del financiamiento estatal a tareas de investigación de alta rentabilidad social.





## ANEXO II

VISION ESQUEMATICA DE LOS INSUMOS, PROCESOS Y  
PRODUCTOS DEL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA



Y POLITICAS GLOBALES

INSUMO

PROCESO

PRODUCTOS

. Problemática económica-social  
. Marco doctrinario  
. Antecedentes disponibles sobre recursos del sector

. Análisis de las características, disponibilidad, uso y manejo de potencial de recursos  
. Interpretación de la realidad económico-social

VISION  
GENERAL

. Informe sectorial  
. Problemas de coyuntura  
. Medidas de política complementarias provenientes del proceso de planificación nacional

. Priorización de áreas de atención y tipos de acción del Estado  
(Normativas, subsidiarias, correctivas y propias)

DEFINICION DE  
ACCIONES DEL ESTADO

. Objetivos y políticas nacionales  
. Visión general  
. Areas de acción del Estado

. Formulación de hipótesis del desarrollo sectorial  
. Elaboración de los instrumentos metodológicos en función de las características de las variables identificadas

MARCO  
ORIENTADOR

. Posición doctrinaria del Gobierno  
. Visión general

. Análisis de la posición doctrinaria e interpretación para el sector de las políticas generales

OBJETIVOS Y  
POLITICAS INTERPRETADA

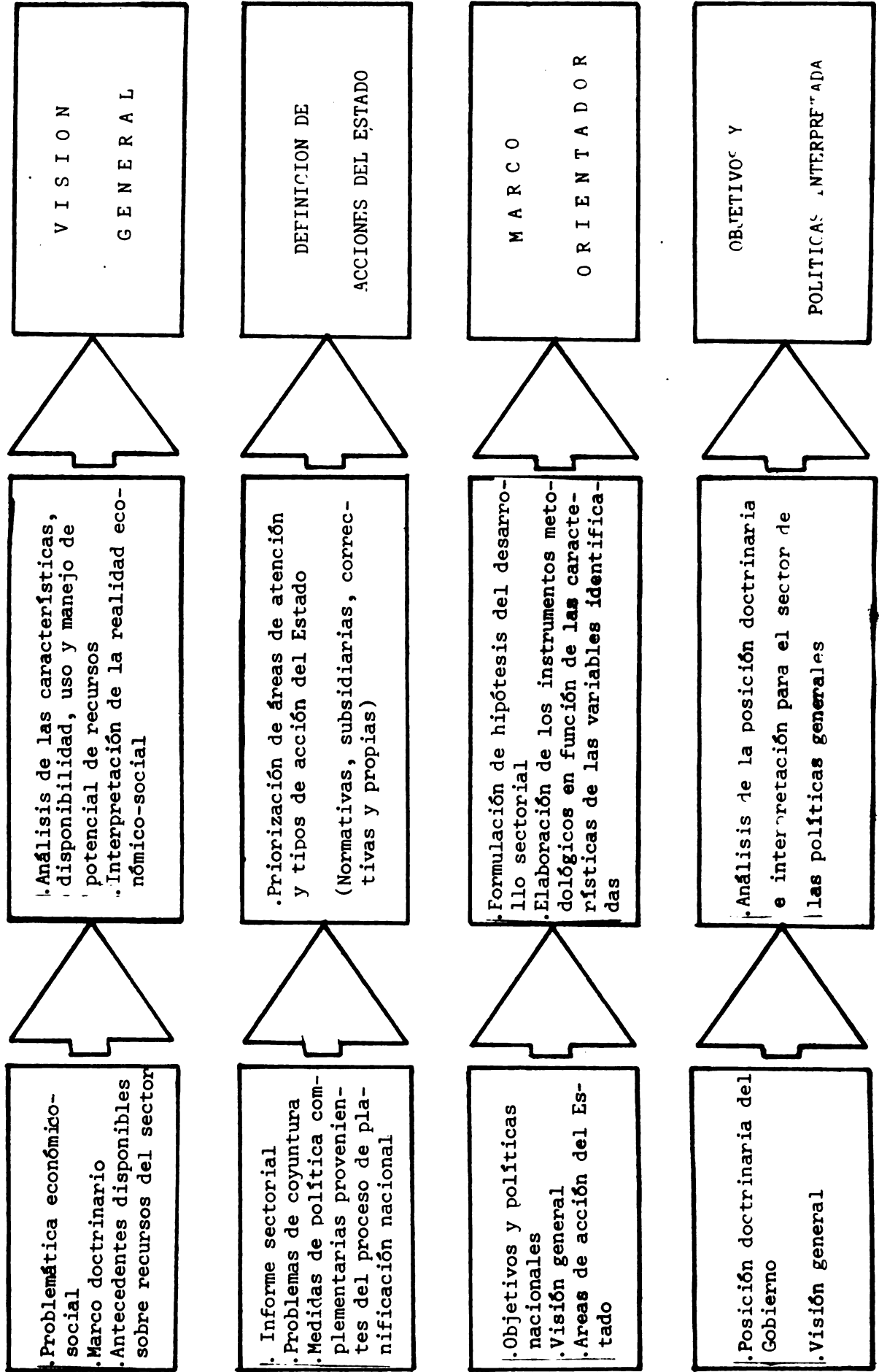


Y POLITICAS GLOBALES

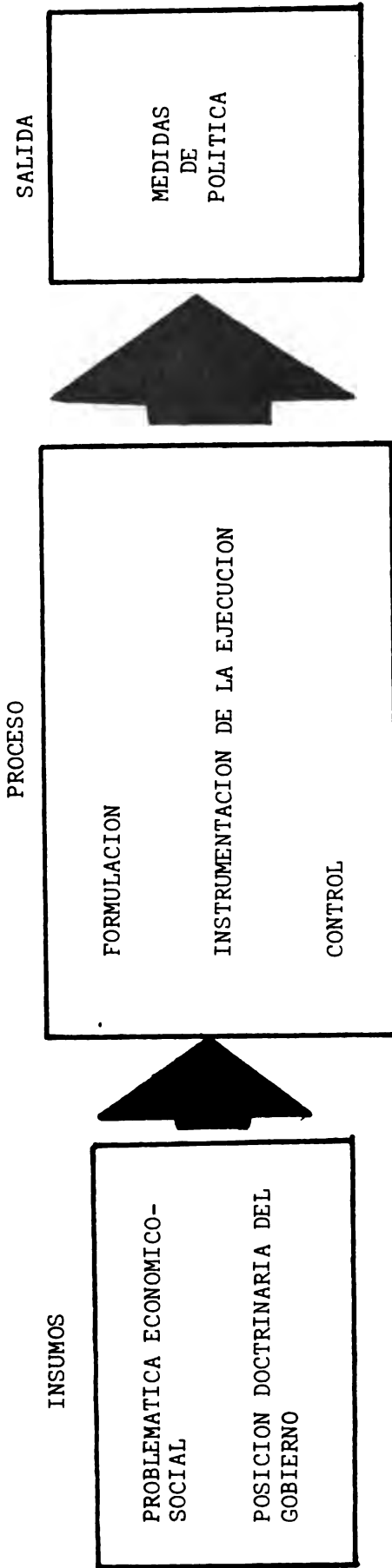
INSUMO

PROCESO

PRODUCTOS



PROCESO DE PLANIFICACION



PROPOSICION DE ALTERNATIVAS DE MEDIDAS DE POLITICA

INSUMOS

políticas específicas:  
posición doctrinaria del Gobierno  
objetivos y políticas nacionales interpretadas  
diagnóstico específico:  
antecedentes sobre la problemática económico-social  
antecedentes sobre la visión general

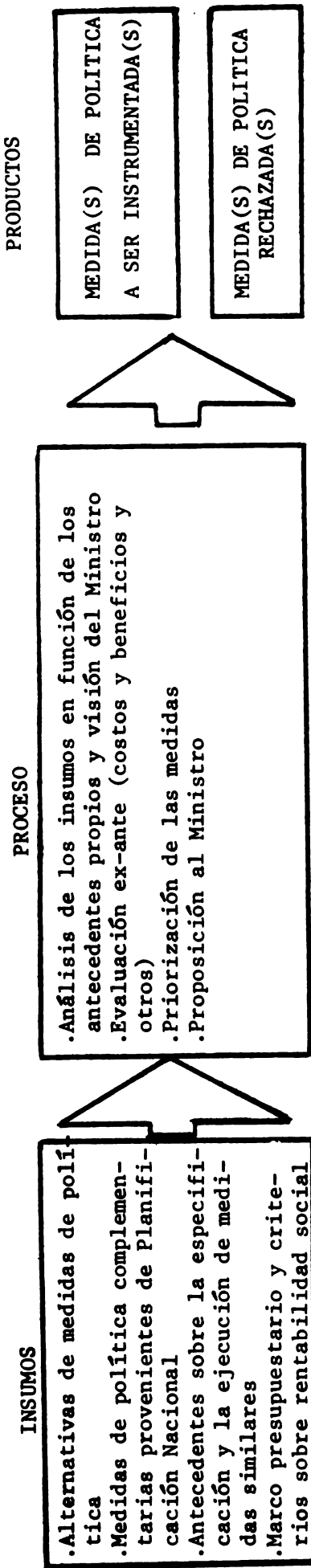
PROCESO

.Captación delantecedentes de la posición doctrinaria específica y de los objetivos y políticas interpretadas  
.Elaboración del marco doctrinario específico  
.Formulación de hipótesis e instrumentos metodológicos en función de la política específica y las directrices del Ministro  
.Captación de los antecedentes específicos y generales de la problemática económico-social en función de las variables identificadas  
.Análisis de causa y efecto de las variables consideradas  
.Análisis institucional  
.Identificación de restricciones (no identificables) y de factores modificables con medidas de política  
.Determinación de posibles soluciones  
.Análisis técnico de soluciones planteadas  
.Análisis económico-social  
.Análisis de compatibilidad con la política  
.Priorización en términos de beneficios y costos sociales  
.Proposición de alternativas de medidas de política normativa u operativas incluyendo proposición institucional

PRODUCTO

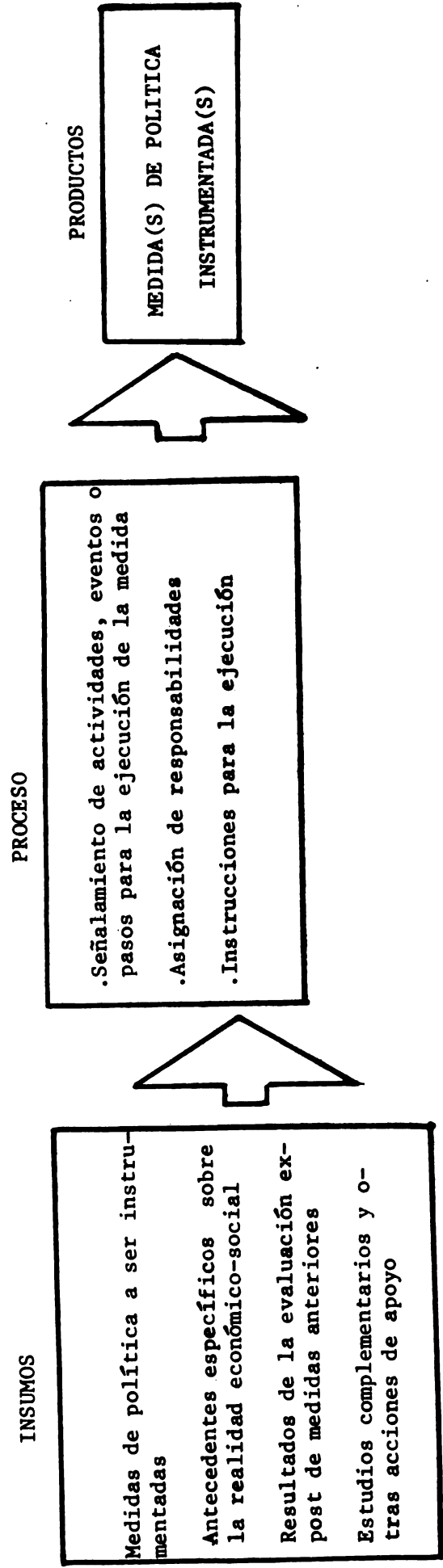
ALTERNATIVAS DE MEDIDAS DE POLITICAS.

DEFINICION DE MEDIDAS DE POLITICA



F

ESPECIFICACION DE MEDIDAS DE POLITICA



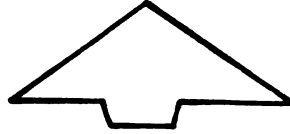


EVALUACION DE LAS MEDIDAS DE POLITICA

INSUMOS

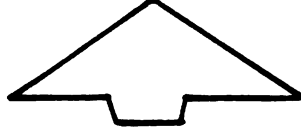
.Antecedentes sobre la ejecución de la medida, uso y manejo de recursos físicos. Financieros y humanos

.Resultados de la aplicación de las medidas



PROCESO

.Análisis de causas y efectos  
.Determinación de costos y beneficios sociales  
.Definición de las conexiones de ajuste o de reformulación



PRODUCTOS

ANTECEDENTES PARA LA REFORMULACION Y AJUSTE DE MEDIDAS.

INFORME SECTORIAL

.Hipótesis e instrumentos metodológicos

.Problemática económico-social



.Recolección de antecedentes sobre variables identificadas

.Procesamiento en función de instrumentos metodológicos

.Análisis del comportamiento sectorial incluyendo causas y efectos

.Comprobación de hipótesis

.Determinación y priorización de áreas de atención

.Identificación de tipos posibles de acción del Estado



INFORME SECTORIAL





ANEXO III

PRESENTACION PRESUPUESTARIA 1981



## PRESENTACION PRESUPUESTARIA 1981

El presupuesto, además de instrumento legal y oficial de asignación de recursos en cada institución, es una herramienta de planificación y programación. Representa la expresión financiera del programa de acción que la institución va a desarrollar en un período determinado.

Esta característica hace que la etapa de formulación presupuestaria exija un examen de los objetivos, planes y programas a corto, mediano y largo plazo; una valoración de los recursos físicos necesarios y, al mismo tiempo, una priorización de las diferentes líneas de acción.

Con el objeto de mejorar la asignación interna de los recursos, dentro del Ministerio, se inició, desde la formulación del presupuesto 1979, un proceso tendiente a que la aprobación de los presupuestos se hiciera sobre la base de proyectos económicamente evaluados.

La elaboración del presupuesto en estos términos, presenta las siguientes ventajas:

1. permite ordenar las actividades según su importancia, para recomendar el financiamiento de aquellos proyectos que presenten mayor beneficio social;
2. permite una mejor y más objetiva justificación de la solicitud presupuestaria ante el Ministerio de Hacienda;
3. mejora las posibilidades del MINAGRI frente al resto de los ministerios para lograr eventualmente mayores recursos presupuestarios;
4. proporciona una base adecuada de antecedentes para una programación a mediano y largo plazo;
5. facilita en gran medida el proceso de control y de evaluación de resultados.

La formulación presupuestaria para 1981 se regirá, en consecuencia, por las siguientes instrucciones:

1. Cada institución presentará su presupuesto de dos maneras distintas, desde el punto de vista formal:

- a. en la forma exigida por el Ministerio de Hacienda, en los formularios exigidos por éste; y
  - b. en la forma exigida por el Ministerio de Agricultura, de acuerdo con las pautas y formularios proporcionados por ODEPA.
2. Estas dos formas no se contraponen; más bien se complementan, pues a la presentación según origen y naturaleza de ingresos y gastos, se agrega una visión vertical de los mismos asociados a cada línea de acción, según se detalla más adelante.
  3. La presentación se hará justificando la totalidad del presupuesto bajo la forma de Programas y Proyectos, correspondiendo el total solicitado a la suma de los Programas y Proyectos incluidos.
  4. Los proyectos deberán evaluarse para mostrar su rentabilidad.
  5. La institución deberá cuatificar los ingresos monetarios que le reportará la operación del proyecto durante 1981 y todos los gastos, sean estos directos o indirectos asociados a él, utilizando como criterio de clasificación de ingresos y gastos los subtítulos e ítem de la clasificación presupuestaria.
  6. El presupuesto de cada Servicio será presentado a ODEPA en el contexto de un programa global cuyo contenido se puntualiza a continuación:
    - a. Fuentes y uso de fondos del programa y sus anexos, según se indica más adelante (Formulario N°1)
    - b. Ingresos y gastos por subprograma (Formulario N°2)
    - c. Fuentes y uso de fondos por subprograma (Formulario N°3)
    - d. Resumen de costos y beneficios por proyecto (Formulario N°4)
    - e. Costos y beneficios por proyecto (Formulario N°5)

Mayor explicación sobre estos aspectos se encontrará en el Instructivo que sigue.



## INSTRUCTIVO PARA LA PRESENTACION DE LOS ANTECEDENTES

1. Cuadro de Fuentes y uso de Fondos del Programa (Formulario N°1)

Se presentará un Cuadro consolidado de Fuentes y uso de fondos de todos los programas específicos para 1981. Para estos efectos deberá llenarse el formulario N°1 de ODEPA que se anexa. Las columnas de este formulario corresponderán a los distintos Programas Específicos o Subprogramas que se identifique.

Deberá indicarse en una columna total la suma horizontal de las Fuentes y Usos de cada Programa Específico. Como última columna deberá indicarse las fuentes y usos de fondos originados por las actividades de administración general, y que están incorporados en las columnas correspondientes a los Programas Específicos.

Este cuadro deberá presentarse acompañado de la información correspondiente, relativa a personal y dotación de vehículos, según se indica en los formularios anexos que se acompaña.

2. Programas Específicos o Subprogramas (Formulario N°2)

Cada Institución debe dividir su acción en Programas Específicos constituidos por uno o más proyectos.

Se entenderá por Programa Específico o Subprograma en consecuencia, la presentación consolidada del conjunto de proyectos del área definida por sus objetivos.

Este cuadro deberá presentarse acompañado de la información correspondiente relativa a personal y dotación de vehículos, según se indica en los formularios anexos que se acompaña.

En el Formulario N°2 que se anexa, se señalará el resumen general de los ingresos y costos para 1981 del conjunto de proyectos que forma parte de cada Programa Específico. Cada columna corresponderá a un proyecto, debiendo indicarse además, en una columna total los ingresos y costos del Programa Específico como un todo para 1981.

### 3. Fuentes y Uso de Fondos por Subprograma (Formulario N°3)

Será un cuadro que contendrá la información por proyecto, de acuerdo al clasificador de DIPRES. Esta información se referirá exclusivamente al año 1981. En las columnas del Formulario se indicará los distintos proyectos que forman parte del Programa Específico, con indicación de los valores asociados a las distintas fuentes y usos que corresponda. Deberá indicarse en una columna total, la suma de los valores que, para las distintas Fuentes y Usos, presenten los proyectos identificados. Los valores, a nivel de Subtítulos de esta columna total deberán traspasarse al Formulario N°1).

### 4. Costos y Beneficios por Subprograma (Formulario N°4)

Es una síntesis de los costos y beneficios del conjunto de proyectos que forman parte de cada Programa Específico, con un horizonte de hasta 5 años.

### 5. Proyectos (Formulario N°5)

Se entenderá por Proyecto un plan que proponga la producción de algún bien o servicio con el objeto de obtener resultados ventajosos desde el punto de vista económico y social. \*/

Cada proyecto que se determine deberá presentarse en el Formulario N°5 que se anexa y se acompañará de los siguientes elementos:

- a. Identificación del Proyecto, indicando si es nuevo o una continuación.
- b. Instancia responsable de su ejecución dentro de la Institución.
- c. Caracterización global
  - Objetivos
  - Justificación
  - Costo total del proyecto y costo para 1981
- d. Personal involucrado (según formularios incluidos)
- e. Necesidades de vehículos.
- f. Localización, especificando los criterios agroeconómicos y sociales justificatorios.
- g. Calendario de ejecución.
- h. Estudio técnico financiero.

i. Evaluación Social

Proyección de inversiones, costos de operación y beneficios anuales.

Para proyectos de actividades permanentes, se fijará metas importantes que permitan la proyección de no más de 5 años.

Para proyectos específicos cuyo horizonte necesariamente sea mayor, se sugiere no sobrepasar los 10 años.

Deberá adjuntarse además una nota explicativa de los beneficios directos e indirectos del proyecto, los supuestos en que se basa, las limitaciones de las estimaciones, y demás antecedentes que permitan una mayor comprensión de los beneficios del programa.

j. Cálculos de Indicadores

Beneficio Costo, B/C

Valor actual neto, VAN

Tasa interna de retorno, TIR

k. Observaciones y conclusiones finales.



ANEXO IV

ORGANIZACION DE LOS PRODUCTORES AGRICOLAS



## ORGANIZACION DE LOS PRODUCTORES AGRICOLAS

Los productores agrícolas se encuentran organizados gremialmente en Sindicatos y Sociedades (SNA, CAS, etc.), y económicamente en Cooperativas y Sociedades de Cooperación Agrícolas (SOCA). El número de asociados totales no permite determinar el grado de organización en forma precisa, por cuanto los productores pueden pertenecer a una o más organizaciones simultáneamente.

### a. Organizaciones gremiales

Se destacan dentro de la organización gremial los Sindicatos y las Sociedades. Los sindicatos, jurídicamente, se iniciaron en el año 1947 (Ley 8.811) con exigentes requisitos para su formación que harían imposible su masificación; de esa manera, después de 20 años de vigencia de la Ley solo se habían formado 24 sindicatos con 2000 trabajadores afiliados. La nueva ley, del año 1967, actualmente vigente, permitió un desarrollo notable de la organización sindical.

Al 1º de enero de 1977, dentro del sector productivo agrícola, la organización sindical se encuentra agrupada en Sindicatos de Trabajadores Agrícolas y en Sindicatos de Empleados Agrícolas.

Existen 882 Sindicatos de Trabajadores Agrícolas a nivel nacional con 282.408 asociados agrupados a su vez en 85 Federaciones y 6 Confederaciones. De estos, el 79.5 % de los asociados se encuentra en el Marco Territorial fijado para el Proyecto Simón Bolívar.

Los Empleadores Agrícolas se organizan en 202 Sindicatos con 12 971 socios y agrupados en Federaciones Provinciales y una Confederación. Dentro del Marco Territorial se encuentra el 78.6 % de los socios.

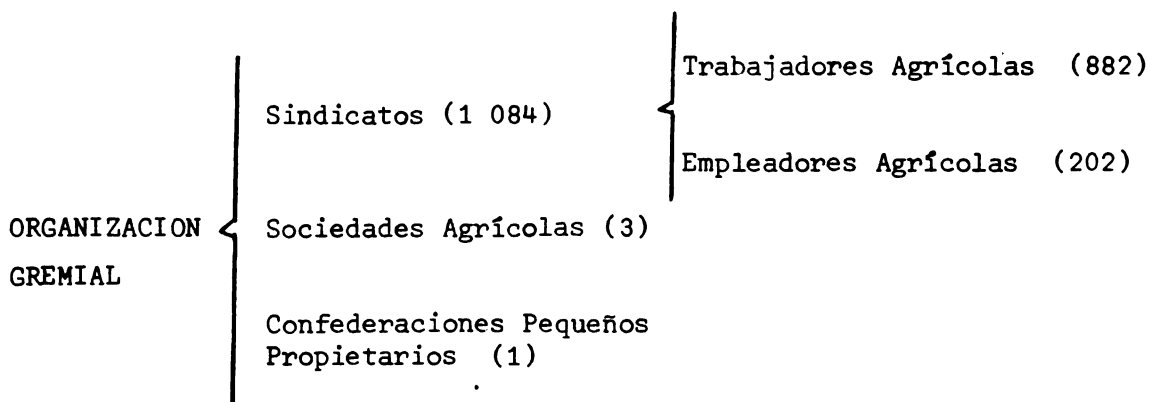
En consecuencia, el 49.5 % de la población activa agrícola se encuentra organizado a nivel sindical.

Por otra parte, el sub-sector reformado se organizaba con características propias en federaciones provinciales de asentamientos que, con la política de reforma agraria de asignaciones, prácticamente han desaparecido.

Otro tipo de organización es la que corresponde a las sociedades agrícolas que reúne a grandes, medianos y pequeños propietarios, además de organizaciones gremiales, constituyendo instituciones de fomento agrícola. Entre ellas, la más importante es la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), fundada hace 135 años, además existe la Sociedad Agrícola del Norte y el Consorcio de Agricultura del Sur (CAS), que agrupa a sociedades agrícolas regionales como SOFC, SOCABIO, SAVAL, SAGO, y AGROLLANQUIHE.

Con respecto al sector de pequeños propietarios, el gupo más numeroso y de más incipiente organización, constituyó la Confederación de Pequeños Proprietarios de Chile, que recientemente se fusionó con los sindicatos de empleadores.

Resumiendo, la organización gremial se puede representar en el siguiente organigrama, indicando el número de organizaciones.



#### b. Organización cooperativa

En el año 1974 existían alrededor de 800 cooperativas en el sector, con distinto grado de organización y eficiencia empresarial; a junio de 1976, éstas habían disminuido a 670 con 133 537 socios. Esta fuerte disminución se debe, en gran medida, a la falta de eficiencia en la operación, a la proliferación y a su escala de acción reducida.



La organización cooperativa se encuentra estratificada en 5 niveles:

COOPERATIVAS	Nº COOP.	SOCIOS
Agropecuarias	162	33 809
Campesinas	237	56 380
Asignatarias	207	9 799
Multirrecoop	14	29 650
Colonización	50	3 899
TOTAL PAIS	670	133 537

Las cooperativas agrícolas están formadas, preferentemente, por medianos y grandes agricultores, dedicadas a la compra-venta, distribución, transformación de bienes, productos y servicios relacionados con la agricultura; operan como cooperativas de servicios generales y/o especializadas (lecheras, vitivinícolas, agrícolas, etc).

Las cooperativas campesinas actúan en el medio campesino "proponiendo a la organización e integración a la economía rural".

Las cooperativas asignatarias de Reforma Agraria están exclusivamente integradas por los asignatarios de tierras beneficiados entre los años 1967-73 por el proceso de Reforma Agraria. Actualmente éstas se encuentran en un proceso de disolución al reasignarse la tierra en forma individual.

Las cooperativas Multiactivas Regionales que fueron creadas para consolidar las cooperativas provenientes del sector reformado, hoy en día se han abierto a todo tipo de agricultores y en la práctica se han transformado en cooperativas agrícolas.

Finalmente, las Cooperativas de Colonización, cuyo origen se remonta a la Caja de Colonización Agrícola que asignó tierras a colonos que constituyeron dichas cooperativas.

c. Sociedades de cooperación agrícola

Son asociaciones de asignatarios de tierra y otros agricultores que se reúnen y coordinan esfuerzos para organizar la producción y fortalecer la cooperación, elevar el nivel socioeconómico, mejorar las técnicas de trabajo y conservar los recursos naturales.

El actual gobierno promueve la integración de estas SOCAS a nivel regional a través de cooperativas agropecuarias de carácter multiactiva.

Las SOCAS formadas hasta el mes de abril de este año son 552 con 11 905 socios, cuya acción y eficiencia (por lo reciente de su formación, 1976) aún deben comprobarse.

d. Organizaciones de agua

El Código de Aguas del 12 de marzo de 1969 establece en su artículo 9º que "todas las aguas del territorio nacional son bienes nacionales de uso público. El uso de las aguas en beneficio particular sólo puede hacerse en virtud de aprovechamiento concedido por la autoridad competente(...)".

Quien tiene la facultad por ley para distribuir las aguas es la Dirección General de Aguas.

Dicho Código establece 3 tipos de organizaciones para el uso y administración del agua.

Asociaciones de Canalistas: "Si varias personas tuvieren derechos de aprovechamiento común de las aguas de un mismo cauce artificial podrán constituirse en Asociaciones de Canalistas con el fin de tomar las aguas del caudal matriz, repartirlas entre los asociados, construir, explotar, conservar y mejorar las obras de captación (...)", y en general facultades que conduzcan a su uso en forma racional.

Comunidades de Agua: "Por el hecho de que dos o más personas aprovechen aguas conducidas por un mismo cauce artificial, sin que entre ellos exista Asociación de Canalistas (...)" se forma una comunidad de agua que se reglamenta, en gran medida, de acuerdo con las disposiciones vigentes

para las Asociaciones de Canalistas y quedan limitadas específicamente con respecto al manejo económico.

Junta de Vigilancia: "Las personas naturales, las Asociaciones de Canalistas, las Comunidades de Aguas u otras personas jurídicas que en cualquier forma aprovechen aguas de una misma cuenca u hoyo hidrográfica, serán personas jurídicas denominadas Juntas de Vigilancia y se constituirán y regirán de acuerdo a las disposiciones de este Código".



## NOTAS

1. Documento PROPLAN N°1, IICA, San José, Costa Rica, 1978.
2. La coherencia interna se refiere a la necesidad de que las alternativas de decisión propuestas por el sistema de planificación sean compatibles con otras decisiones de política agropecuaria previamente adoptadas.
3. Los agentes del ámbito económico-social son numerosos. Los más importantes son: los agricultores, los agentes de comercialización, las instituciones financieras, las organizaciones comerciales y las gremiales, y los organismos públicos, semi-públicos y otros.

## BIBLIOGRAFIA

CHILE. - OFICINA DE PLANIFICACION AGRICOLA. Informes de Situación del Sector Agropecuario.

CHILE. OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL. Plan Nacional Indicativo de Desarrollo 1979-1984.

CHILE. OFICINA DE PLANIFICACION NACIONAL. Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social. 1977.

CHILE. PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA. Programas Ministeriales correspondientes a los años 1978, 1979 y 1980.

DE CASTRO, S. Políticas de precios, cuadernos de Economía N°17, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, Abril, 1969.

DE LAS CASAS, P. L. y COBAS, E. Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en América Latina y el Caribe: Una visión de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Documento PROPLAN-1. IICA, San José, Costa Rica, 1978.

IICA (PROPLAN). El Proceso de Análisis de Políticas en el Sector Agropecuario de Costa Rica. Documento PROPLAN-3. IICA, San José, Costa Rica, febrero 1979.

PRICE-GITTINGER, J. Análisis Económico de Proyectos Agrícolas - I.D.E. Banco Mundial, 1976.

UNIVERSIDAD CATOLICA DE CHILE. El Sector Agrícola Chileno: 1964-1974. Programa de Post-Grado en Economía Agraria, octubre 1976.

WORLD BANK, An Economy in Transition, June 1979.

PROGRAMA DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA  
EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL

Proyectos Multinacionales PROPLAN

LISTA DE PUBLICACIONES DISPONIBLES AL 31 de MAYO de 1983 (\*)

1. MARCO CONCEPTUAL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIO EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Una visión integral de los procesos de análisis de políticas y de toma de decisiones en el Sector Agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°339. San José, Costa Rica - 1978. (\*\*)
2. ANALISIS DEL FUNCIONAMIENTO DE LAS UNIDADES DE PLANIFICACION SECTORIAL EN EL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Su participación en el proceso de análisis de políticas y de toma de decisiones en el sector agrario. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°340. San José, Costa Rica - 1979. (\*\*)
3. EL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS EN EL SECTOR AGROPECUARIO DE COSTA RICA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°341. San José, Costa Rica - 1979.
4. EL SISTEMA DE PLANIFICACION AGRARIA EN BOLIVIA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°342. San José, Costa Rica - 1979.
5. LA ETAPA DE FORMULACION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN VENEZUELA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°343. San José, Costa Rica - 1979.

---

(\*) Los pedidos deben dirigirse a Proyectos PROPLAN del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA, Sede Central, Apartado 55, 2200 CORONADO, San José, Costa Rica. Las publicaciones se distribuyen gratuitamente. Para aquellas publicaciones que se encuentren agotadas, los interesados deberán cubrir el costo de fotocopia a razón de US\$ 0.10 por página.

(\*\*) Existe versión en inglés.

(\*\*\*) Existe versión en español.

6. LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRICOLA EN HONDURAS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°344. San José, Costa Rica - 1979.
7. LA ETAPA DE CONTROL DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN EL PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°345. San José, Costa Rica- 1979.
8. SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRICOLA Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE: Zona Norte. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°259. San José, Costa Rica - 1979.
9. SEMINARIO REGIONAL SOBRE PLANIFICACION AGRARIA Y ANALISIS DE POLITICAS EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE ZONA ANDINA Y ZONA SUR. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°303. Lima, Perú- 1979.
10. REGIONAL SEMINAR ON AGRICULTURAL PLANNING AND POLICY ANALYSIS IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN - ANTILLEAN ZONE, Kingston, Jamaica - 1979. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°260.
11. LA ETAPA DE INSTRUMENTACION DE LA EJECUCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION AGRARIA EN PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°346. San José, Costa Rica - 1979.
12. WORKSHOP ON AGRICULTURAL PLANNING AND POLICY ANALYSIS. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°261. Georgetown, Guyana - 1979.
13. "ON THE CHOICE OF OPTIMAL AGRICULTURAL POLICIES. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°347. San José, Costa Rica - 1980.
14. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGRARIA EN PERU. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°348. San José, Costa Rica - 1980.



15. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA AGROPECUARIA EN CHILE. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°349. San José, Costa Rica - 1980.
16. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°350. San José, Costa Rica - 1981.
17. PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL: El enfoque de PROPLAN/A y sus experiencias en Colombia. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°258. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*)
18. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL EN PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO RURAL: Memoria del Seminario IICA-PROPLAN/USDA-DPMC. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°257. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*).
19. NECESIDAD DE UN ENFOQUE INTEGRADO SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL: Dos posiciones convergentes. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°400. San José, Costa Rica - 1981.
20. A GUIDE TO INFORMATION ON POLICY ANALYSIS FOR AGRICULTURAL DECISION MAKING IN LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°401. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*\*)
21. UN ENFOQUE SOBRE LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y EL BIENESTAR RURAL. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°339. San José, Costa Rica - 1981. (\*\*)
22. MANUALS FOR POLICY ANALYSIS: ON THE USE OF GENERAL EQUILIBRIUM MODELS IN AGRICULTURAL POLICY ANALYSIS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°402. San José, Costa Rica - 1981.

23. ORIENTACIONES PARA EL ESTUDIO DEL SISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIO. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°403. San José, Costa Rica - 1981.
24. CONSIDERACIONES SOBRE EVALUACION DE IMPACTO DE UN PROYECTO DE DESARROLLO RURAL: El caso del PPA-II de República Dominicana. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°404. San José, Costa Rica - 1981.
25. UNA VISION GLOBAL DEL PROCESO DE ANALISIS DE POLITICAS PARA LA CONDUCCION DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°405. San José, Costa Rica - 1982.
26. CATEGORIAS E HIPOTESIS PARA EL ANALISIS DE POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°406. San José, Costa Rica - 1982.
27. PROJECT IDENTIFICATION WITHIN THE PLANNING-IMPLEMENTATION PROCESS FOR AGRICULTURE AND RURAL DEVELOPMENT POLICIES. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°407. San José, Costa Rica - 1982. (\*\*\*)
28. GUIA PARA EL ESTUDIO Y DISEÑO DEL SISTEMA SECTORIAL DE PROYECTOS. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°408. San José, Costa Rica - 1982.
29. LA DIMENSION OPERATIVA DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°409. San José, Costa Rica - 1982.
30. MECANISMOS DE PLANIFICACION OPERATIVA PARA EL NIVEL REGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°410. San José, Costa Rica - 1982.
31. EL PROCESO DE PLANIFICACION OPERATIVA EN EL NIVEL MICROREGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°411. San José, Costa Rica - 1982.
32. SEGUIMIENTO Y EVALUACION EN EL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°412. San José, Costa Rica - 1982.

33. MANUAL PARA LA PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN EL NIVEL MICROREGIONAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°413. San José, Costa Rica - 1982.
34. SEMINARIO SOBRE PLANIFICACION OPERATIVA Y PROYECTOS. Serie Ponencias, Resultados y Recomendaciones de Eventos Técnicos del IICA. N°304. Panamá. 1983.
35. PROCEDIMIENTOS PARA LA PREPARACION DEL MARCO ORIENTADOR DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°414. San José, Costa Rica - 1983.
36. EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN EL CONTEXTO DEL PROCESO DE PLANIFICACION-EJECUCION DE LAS POLITICAS PARA EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL. Serie Publicaciones Misceláneas del IICA. N°415. San José, Costa Rica - 1983.



IICA  
PM-349

Autor

EL PROCESO DE PLANIFICA-  
CION OPERATIVA AGROPECUA-  
RIA EN CHILE

Título

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

Fecha Devolución	Nombre del solicitante

DOCUMENTO  
MICROFILMADO

Fecha: 21 SET 1983



*Editorial*

**IICA**