



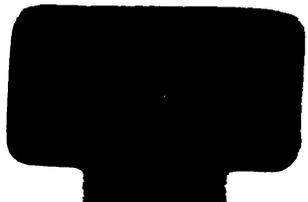
OFICINA EN COLOMBIA

Serie Publicaciones Misceláneas No. 426
ISSN-0534-5391

ANALISIS DEL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES INDICATIVOS
POR PRODUCTO E INSUMOS

RAMIRO OROZCO LOPEZ

Bogotá, julio de 1983



IICA-CEA

RECEIVED
Ministry of Agriculture

09 SET 1984

— 0101

MINISTERIO DE AGRICULTURA
Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario - OPSA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - IICA

Serie Publicaciones Misceláneas No. 426
ISSN-0534-5391

RECEIVED
Ministry of Agriculture
IICA

ANALISIS DEL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES INDICATIVOS
POR PRODUCTO E INSUMOS

Ramiro Orozco López

Bogotá, julio de 1983

00008223

~~0000518~~

~~0000518~~

PRESENTACION

En el marco de los objetivos de desarrollo establecidos, para el Ministerio de Agricultura constituyen aspectos de preocupación central el fortalecimiento institucional y, en especial, el apoyo dirigido a mejorar el Sistema de Planificación, componente central en la dirección del proceso de planificación-ejecución de las políticas para el desarrollo rural.

El Sistema de Planificación Agropecuaria, entendido en forma resumida como la interrelación de las actividades de sistematización de la información de la realidad agropecuaria, de análisis para lograr coherencia en las decisiones y de entrega oportuna de alternativas de decisión, demanda esfuerzos permanentes para su vigorización en diversos campos.

Estos esfuerzos se relacionan, entre otros, con los aspectos de sistematización de la información, de organización institucional, de coordinación al interior del sector público y con el sector privado; y también, de manera particular, con la necesidad de mejorar los instrumentos técnicos y metodológicos para la generación de las alternativas de decisión o productos del sistema y para las tareas de seguimiento y evaluación.

Conforme a lo señalado, el Ministerio de Agricultura y el IICA celebraron un Contrato de Cooperación Técnica para fortalecer la capacidad de la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario (OPSA) para el análisis de políticas y la definición, seguimiento y evaluación de los proyectos del plan sectorial de desarrollo.

Para el logro de tales objetivos el Ministerio, con la cooperación del IICA, desarrollaría, entre otras, actividades técnicas en relación con el diseño y aplicación de metodologías para el análisis de políticas y el de formulación, seguimiento y evaluación de proyectos. Así mismo dentro de estos campos fueron definidas ciertas áreas de particular interés, como las de comercialización, agroindustria, recursos naturales renovables, riego y adecuación de tierras, crédito y desarrollo social.

El presente trabajo no debe considerarse aislado de las actividades y productos del Contrato de Cooperación Técnica, cuyo propósito ha sido el de publicar aquellos que contengan aspectos conceptuales, normativos, metodológicos y de aplicación a situaciones concretas y que sirvan como material de referencia para trabajos posteriores.

Finalmente, este documento demandó una cuidadosa labor que fue realizada con eficiencia por quienes integraron el equipo de edición y secretarías de la Oficina del IICA en Colombia.

JOSE VALLEJO GOMEZ
Jefe de la Oficina de Planeamiento
del Sector Agropecuario

MARIO BLASCO LAMENCA
Director Oficina IICA en Colombia

MARIANO OLAZABAL BALCAZAR
Coordinador Proyecto IICA-OPSA

**ANALISIS DEL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES
INDICATIVOS POR PRODUCTO E INSUMOS**

TABLA DE CONTENIDO

Página

	AGRADECIMIENTOS.....	i
	INTRODUCCION.....	1
I.	ASPECTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS.....	4
	A. Antecedentes.....	4
	B. Cómo se Conciben los Planes.....	10
	C. Aportes Institucionales de los Planes Indicati <u>v</u> os.....	12
	1. Herramienta de Programación Agrícola....	12
	2. Capacitación Técnica.....	14
	D. Base Legal.....	14
II.	ANALISIS DEL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES INDICATIVOS.....	24
	A. Cómo se formulan.....	24
	1. Mecanismo Organizacional y Etapas Esta- blecidas.....	24
	2. Procedimiento Empleado.....	24

3.	Procedimientos Contemplados en la Ley...	27
4.	Comparación de Procedimientos.....	30
B.	Criterios para la Selección de Productos Objeto de Planes Indicativos.....	33
C.	Estado Actual de Elaboración de los Planes Indicativos.....	35
D.	Metodología Empleada.....	37
1.	Técnicas Empleadas en el Diagnóstico....	37
2.	Métodos Empleados en las Restantes Fases	44
E.	Aspectos de Programación y Diseño de Políticas	48
1.	Políticas Agropecuarias y los Planes Indicativos.....	48
2.	Necesidades en la Formulación de Políticas.....	51
a.	Necesidad de Visión de Conjunto...	51
b.	Necesidad de tratar Productos como "Grupos".....	52
c.	Necesidad de Consistencia en Políticas.....	52
d.	Necesidad de Interrelacionar áreas de política con tipo de productos.	55
e.	Necesidad de Priorización de Políticas y Acciones.....	57

F.	Limitantes para el Diseño y Formulación de Planes Indicativos.....	59
	1. Limitantes Generales del Sistema.....	59
	2. Limitantes en la Elaboración.....	62
	3. Limitantes en la Ejecución.....	68
	4. Restricciones que se enfrentan en la estructuración de Políticas.....	70
III.	CONCLUSIONES.....	78
IV.	RECOMENDACIONES.....	84
	ANEXO: Referencia de Contenido de los Planes Indicativos.....	98
	Bibliografía.....	111

AGRADECIMIENTOS

Expreso mis agradecimientos al personal técnico del Proyecto IICA-OPSA, por sus valiosos comentarios a la versión preliminar de este documento, los cuales fueron de gran utilidad para la elaboración del presente trabajo. Especial agradecimiento al Doctor Mariano Olazábal, Coordinador del Proyecto, y a los Doctores Marco Reyes y Raquel de Henao, quienes aportaron suerencias muy importantes, cuya incorporación a la presente versión del documento, contribuyó a enriquecerlo y a su mejor estructuración. Dejo expresa una mención especial de agradecimiento a la Doctora Rosaura Ortiz, Asistente a la Jefatura de OPSA, quien trabajó estrechamente conmigo durante el tiempo de asesoría al Proyecto y quien estuvo siempre dispuesta a suministrar toda la información solicitada y comunicar su notable experiencia en el trabajo de Planes Indicativos en el Ministerio de Agricultura; el intercambio permanente con la Doctora Ortiz fué un insumo muy valioso para la elaboración de este trabajo, lo cual facilitó la culminación del mismo. Similarmente, manifiesto mis agradecimientos al Doctor Charles Danna, Asesor del Ministro de Agricultura, quien proporcionó aspectos conceptuales, puntos de vista y comentarios alrededor de su experiencia con el trabajo sobre Planes Indicativos, lo

cual sirvió de material base de referencia para varios de los aspectos tratados en el documento.

A la señora Cristina Muñoz de Roa, aprecio el excelente trabajo de mecanografía realizado.

Finalmente, agradezco a las Directivas del IICA, Oficina en Colombia, a las Directivas de OPSA y a la Coordinación del Proyecto IICA-OPSA, por la oportunidad que se me brindó en esta ocasión a través de la asesoría al Proyecto en el campo de los Planes Indicativos, cuyo desempeño constituyó para mí, aún en el corto tiempo de esta consultoría, una experiencia profesional muy gratificante.

RAMIRO OROZCO LOPEZ

INTRODUCCION

El presente informe está enmarcado dentro del Proyecto IICA-OPSA "Planificación y Administración Agropecuaria y Rural" , el cual está orientado al fortalecimiento de la capacidad del Ministerio de Agricultura de Colombia para conducir el proceso de planificación-ejecución de la política de desarrollo agropecuario. Uno de los objetivos intermedios del proyecto consiste en desarrollar un Sistema de Planificación Sectorial para la Oficina de Planeamiento del Sector (OPSA), a partir de los métodos actualmente empleados; en el logro de dicho objetivo, se ha planteado el estudio de los antecedentes, métodos y características del actual sistema de planificación y el análisis de los productos que genera dicho sistema.

En este último contexto se ubica específicamente el presente trabajo, el cual tiene por objeto analizar el proceso de formulación de planes indicativos, incluyendo sus antecedentes y bases legales, su alcance, procedimientos, coherencia, restricciones y, sobre esta base, proveer directrices

y recomendaciones orientadas a una efectiva labor de elaboración y formulación de tales planes. Así mismo, se espera que este análisis contribuya tanto a sistematizar la experiencia que Colombia ha tenido en este campo como a ampliar el acervo técnico en esta área, aprovechando las importantes actividades respectivas que actualmente se están llevando a cabo en el país.

En el informe reciben especial atención la importancia prevista de los planes indicativos como producto e instrumento de la planificación agropecuaria, los limitantes que se tienen en las diferentes etapas de su elaboración, así como las necesidades de análisis, consideraciones y tratamientos de situaciones o información alrededor de dichos planes, para lograr una eficiente labor en su formulación, incluidos los componentes de políticas. Sólo con el tipo de esfuerzos técnicos señalados en el documento, podrán los planes indicativos jugar su rol importante como productos del sistema de planificación y contribuir a su estructuración y funcionamiento de manera operativa y eficiente, lo cual, sin duda alguna, es una imperiosa necesidad actual para el logro de los fines de desarrollo del sector agropecuario del país.

El documento está organizado en cuatro capítulos, así: el primero (I) trata los principales aspectos conceptuales y normativos alrededor de los planes indicativos, incluyendo los antecedentes y la base legal; en el segundo (II) se hace el análisis del proceso de formulación de planes indicativos en el caso colombiano, comprendiendo la manera como

se formulan los planes, los criterios empleados para selección de productos objeto de los mismos, el estado actual de elaboración de los planes, la metodología empleada y algunos aspectos pertinentes de programación y formulación de políticas, para terminar con una presentación de los limitantes identificados para el diseño y formulación de planes indicativos. Finalmente, los capítulos III y IV se dedican respectivamente a las conclusiones y recomendaciones que surgen del análisis presentado en las diferentes secciones del documento.

ANÁLISIS DEL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES INDICATIVOS POR PRODUCTO E INSUMOS

Ramiro Orozco López*

I. ASPECTOS CONCEPTUALES Y NORMATIVOS

A. Antecedentes

La planeación indicativa ha existido en Colombia desde los orígenes de la planeación en el país, pues por el sistema imperante de economía mixta de mercado (sector público y sector privado), este tipo de planificación ha estado siempre en la mente de los gobernantes y de los planificadores y ha sido implícita o explícitamente considerada en los diferentes planes de desarrollo del país. En efecto, se distinguen dos ámbitos en los cuales el Gobierno concreta con medidas específicas, los criterios y políticas que ha adoptado y pretende aplicar:

- El ámbito de acción directa del Gobierno, definido por las áreas donde se realiza el gasto público y en cuyo caso se tiene una planeación imperativa o de ejecución obligatoria; y
- El ámbito de acción indirecta del Gobierno, que corresponde a la acción del sector privado, apoyada, regulada y/o coordinada por el sector público; en este último caso se aplica un sistema de planeación indicativa, la cual comprende la formulación de la política económica que orienta las actividades del sector privado. Los instrumentos de política utilizados comprenden las políticas fiscal, monetaria, de cambios y de comercio exterior, de control de precios y de inversiones privadas y extranjeras, de mercadeo, de ciencia y tecnología, etc., a través de las cuales es posible establecer un sistema de estímulos y desestímulos a las actividades privadas, con el fin de orientar los recursos productivos hacia las necesidades y áreas consideradas por el Estado como las de mayor prioridad; es aquí cuando se entra en un proceso de coordinación para asegurar que la acción del

* Economista, Ph.D. en Política Agrícola - Técnico Grupo de Planeación del ICA.

sector privado quede enmarcada en los criterios y políticas adoptadas por el Gobierno.

De acuerdo con lo anterior, la planeación indicativa puede entenderse como:

- La sistematización de un intervencionismo estatal: se trata de introducir racionalidad a la intervención gubernamental para la regulación del mercado, con el fin de que se alcancen los objetivos y metas principalmente de orden económico y social establecidos por el Gobierno;
- Una "concertación" entre los diversos sujetos y sectores de la actividad económica: se trata de definir la conveniencia de los objetivos y metas fijadas, la viabilidad de éstas y los medios establecidos para alcanzarlos, así como asegurar el seguimiento de las directrices trazadas;
- Un sistema de previsión que reduce o limita el riesgo implícito en las decisiones individuales: los riesgos que pueden ser objeto de esta acción a través del mecanismo de planeación indicativa son parcialmente riesgos de mercado y sobre todo riesgos institucionales;
- Una opción de distribución del producto nacional: en un sector o subsector en particular se estará definiendo la distribución de excedentes y beneficios en general, según sean las fuerzas económicas y sociales que intervengan en la elaboración y ejecución del plan respectivo.

A manera de síntesis comparativa, el cuadro No. 1 presenta una sinopsis de los dos tipos generales de planeación que se distinguen: la Planeación Imperativa y la Planeación Indicativa.

Cuadro No. 1

SINOPSIS DE LA PLANEACION IMPERATIVA E INDICATIVA /1

PLANIFICACION IMPERATIVA	PLANIFICACION INDICATIVA
<p>-El Estado actúa de manera directa.</p> <p>-La planificación es una función del Estado y el plan, un instrumento imprescindible, a través del cual se establecen las localizaciones, las cantidades a producir, los precios de venta, la naturaleza de aquello que se ha de producir, etc.</p> <p>-Obliga a todos los agentes, tiene fuerza de ley, presupone una economía socializada.</p> <p>-Requiere la no existencia de propiedad privada burguesa de los medios de producción.</p> <p>-La producción se rige por el criterio de las necesidades, privilegiando los servicios colectivos.</p>	<p>-El Estado actúa de manera indirecta.</p> <p>-Presupone un cierto intervencionismo estatal y la planificación aparece como un indicador que sugiere a los agentes económicos cuáles son los objetivos deseables que permiten la aceleración del crecimiento económico; el Estado actúa a través de la política de crédito, el gasto público, las inversiones, las incitaciones a los mecanismos de mercados, etc.</p> <p>-Obligatoria para el sector público, voluntaria para el sector privado que puede ser estimulado a orientar los esfuerzos en la dirección que establece el plan.</p> <p>-Se aplica en una economía capitalista con tanta mayor fuerza imperativa cuanto mayores sean los sectores nacionalizados.</p> <p>-Supone que se reconoce y mantiene la propiedad privada de los medios de producción.</p> <p>-La producción se rige por el criterio de ganancia-lucro, privilegiando los consumos individuales.</p>

De esta manera, un plan indicativo constituye una oportunidad de racionalizar la intervención estatal, como ya se anotó, y de coordinar sus políticas, de tal modo que obedezcan a un programa de acción y no sean sólo políticas aisladas con poca o ninguna relación o coherencia entre sí y sin ningún marco global orientador; en tal sentido, el plan indicativo se constituye en el programa marco para el sector o subsector para el cual se formule.

En Colombia la acción orientadora del Gobierno en el contexto de planeación indicativa, se ha hecho desde años atrás mediante planes indicativos especialmente para el sector industrial, a través de grupos de presión como la Asociación Nacional de Industriales-ANDI, elaborados y/o coordinados por el Ministerio de Desarrollo. En efecto, el Ministerio de Desarrollo fué el primero en emprender en 1976 concertaciones sec toriales de planes indicativos por áreas particulares del sector manufac turero del país /2

Tales planes han consistido en una definición clara por parte del Gobierno acerca de lo que se propone hacer directamente en determinados sectores de producción (objetivos y metas, uso de medios e instrumentos), así como los estímulos y ventajas que ofrece al inversionista privado que dedique sus recursos a esas ramas productivas. Esto es, los planes indicativos contienen una manifestación explícita por parte del Gobierno de las reglas de juego que pondrá en práctica en determinados campos de la actividad económica por un período definido de tiempo, usualmente considerado como de mediano plazo (cuatro o cinco años).

El Decreto 1050 de 1968 (julio 5) precisa la función planificadora del Gobierno Colombiano en un contexto de planeación indicativa, estableciendo en su artículo 18: "corresponde a la Oficina de Planeación (de cada Ministerio), preparar en colaboración con otros organismos públicos, en especial con el Departamento Administrativo de Planeación, y cuando fuere el caso, con técnicos y representantes del sector privado, los planes y programas del ramo; revisar cada uno de los proyectos que integran el plan sectorial; proponer las partidas presupuestales que en cada vigencia exija la ejecución de los indicados planes y proyectos; someter los planes del sector, una vez aprobados por el Ministerio, al Departamento Administrativo de Planeación para que éste los estudie, coordine e incorpore en los planes generales de desarrollo y en los presupuestos anuales de inversión pública; y evaluar su ejecución y proponer los reajustes que parezcan necesarios o convenientes a dichos planes..." Además, el mismo Decreto en mención estipula, en su Artículo 16, la creación de los Consejos Superiores en cada Ministerio, encargados de asesorar al Ministro en la formulación, coordinación y ejecución de la política o planes de acción, especificándose a su vez que en la composición y funcionamiento de dicho Consejo se buscará una estrecha cooperación entre el sector público y privado y la debida coordinación tanto en el estudio de la política, los programas del ramo y la evaluación periódica de los resultados obtenidos, como en el examen de los problemas específicos que por su importancia se considere necesario someter al análisis del Consejo.

En cumplimiento de estas disposiciones, en el Ministerio de Agricultura se creó el Consejo Superior de Agricultura, hoy, Consejo Asesor de la Política Agropecuaria, cuyas funciones son, en esencia, las mismas que se acaban de referir para tales Consejos *

Posteriormente, el Gobierno (administración del Sr. Presidente Turbay Ayala) expidió la Ley 38 de 1981 (marzo 26) Normativa de la Planeación y de la Concertación y el "Plan de Integración Nacional 1979-1982",

* Ver Decreto Número 2420 de 1968 y Decreto Número 133 de 1976.

en cuyo delineamiento de la política de precios y comercio exterior para el sector agropecuario, se aboga por una apertura al comercio exterior y se anuncia que "el Gobierno contribuirá a crear las condiciones para una mayor libertad del comercio exterior, y para un mejor aprovechamiento de las posibilidades que brindan los mercados internos y externos, mediante el diseño de planes indicativos sectoriales, en forma concertada con el sector privado"/13

En términos operativos, el antecedente más claro para el sector agropecuario colombiano, en cuanto a la génesis de planes indicativos, lo constituyen los "Programas Agrícolas" y "Programas Ganaderos"; el primer documento de "Programas Agrícolas" del Ministerio de Agricultura se publicó en 1972 y estuvieron realizándose hasta finales de la década habiéndose constituido en la concreción de la planificación de corto plazo o programación agrícola. Para la elaboración de estos programas se efectuaban reuniones semestrales, en las cuales se intercambiaba información entre expertos de los gremios privados y técnicos oficiales, llegándose a establecer unas cifras en consenso, lo cual se tomaba como base para la labor propiamente dicha de programación.

En cuanto al mecanismo mismo de la planificación a nivel de producto individual, ésta ha tomado carácter formal sólo en el caso del café, cuyo manejo está organizado alrededor del Fondo Nacional del Café, administrado por el gremio respectivo, esto es, la Federación Nacional de Cafeteros, de acuerdo con los lineamientos definidos por una comisión mixta del Gobierno y el gremio denominado Comité Nacional de Cafeteros ²⁸. Este mecanismo ha permitido establecer, de manera sistemática y armónica, las relaciones del gremio de productores con todas las entidades oficiales que tienen que ver directa o indirectamente con la política cafetera.

La concertación en el caso del café se ha considerado tan exitosa que se ha calificado como "el primero y el más fecundo de todos los ensayos en materia de concertación entre el Estado y un gremio", sugiriéndose que se tome a este sector como modelo de organización y comercialización para otros productos agropecuarios *

En el caso de otros productos del subsector comercial, se han desarrollado mecanismos similares aunque menos formales, pero que han mostrado su efectividad para la concertación de políticas con el Gobierno, destacándose el caso del azúcar para el cual se estableció una Comisión Nacional del Azúcar y un Fondo Nacional de Comercialización/28

B. Cómo se Conciben los Planes

El Gobierno ha destacado la importancia que otorga a los planes indicativos, dentro de la política de concertación con el sector privado, para fundamentar el proceso de toma de decisiones. El Presidente de la República, doctor Turbay Ayala ha expresado:

"En ella (la política de concertación), los planes indicativos se han constituido en el factor más importante para crear un entorno apropiado a la inversión privada. Son ellos un instrumento para canalizar el esfuerzo empresarial de los productores en forma congruente con los objetivos y la estrategia general de los planes de desarrollo. Se considera que la importancia de dicho mecanismo radica en establecer unas reglas de juego explícitas y públicas. De esta manera, el sector privado empresarial y trabajador puede fijarse un horizonte, por lo menos de mediano plazo, en el cual las condiciones de origen estatal

* El Colombiano. Medellín, Febrero 28, 1982 (Pronunciamiento del doctor Alfonso López Michelsen).

dentro de las cuales se desarrolla su actividad creadora, no tengan variación, y si la tienen, se pueda contar con los mecanismos para que ésta se introduzca con el mismo ánimo de diálogo y de conciliación de intereses" *

De acuerdo con los anteriores criterios, los planes indicativos se conciben, por parte del Gobierno, en dos esferas principalmente: la esfera legal y la esfera político-administrativa.

En el sentido legal, se tiene la base de la planeación en la Constitución Nacional y en la Ley 38 de 1981 y demás leyes en el caso del sector agropecuario como fueron ya referidas, lo cual se trata con mayor detalle en otra sección del presente documento ** Tales leyes contemplan la planeación indicativa implícita o explícitamente como un método, el más apropiado en nuestra economía, para la ejecución de la labor de planificación. Como se indicó, la Ley Normativa de Planeación-Ley 38 de 1981-, consagra más explícitamente los planes indicativos en el proceso de planificación y la forma de concertación con los gremios privados.

En este sentido, los planes indicativos tienen una concepción como instrumentos de política con bases legales, que le dan fuerza decisoria sobre todo el aparato gubernamental en un contexto de mediano plazo. Formalmente, el plazo de un plan indicativo es más largo que el período de un Gobierno. Por esta razón los planes se conciben como el medio que permita diseñar y formular políticas definidas, confiables para el sector privado y, por lo mismo, que se concrete en programas y proyectos estables, que den continuidad a los mismos así como a la política bajo la cual éstos se formulen; por lo tanto, se concibe que los planes indicativos

* El Pueblo. Cali, Noviembre 26 de 1981 (Apartes del discurso de Instalación del XXI Congreso Agrario Nacional de la SAC).

** Ver Sección D. de este capítulo (Base Legal).

ayudan a reducir los riesgos económicos e institucionales para el sector privado productivo.

En el campo político-administrativo, los planes indicativos se conciben como una herramienta de planificación que permite explicitar los lineamientos de política sectorial a nivel de productos, contribuir al logro de los objetivos fijados por aquella y ayudar, de manera coherente, a la programación sectorial.

Debido a lo anterior, en la génesis de los planes indicativos está la determinación de la justificación y conveniencia de los mismos en cada caso en particular. La justificación está dada principalmente por la necesidad y utilidad que el análisis muestre, de la formulación de un plan indicativo para un producto o grupo de productos considerados, mientras que la conveniencia consulta el clima y momento político, económico y social circundante así como el contexto de la política económica general vigente o en proceso de formulación. Esta labor corresponde esencialmente al Ministerio de Agricultura.

C. Aportes Institucionales de los Planes Indicativos

Los planes indicativos, como tal, constituyen una herramienta útil dentro del proceso de la planificación agropecuaria; asociados con éste, tales planes presentan algunas ventajas desde el punto de vista institucional, lo que puede identificarse como aportes institucionales, los más importantes de los cuales se presentan a continuación.

1. Herramienta de Programación Agrícola

La programación agrícola es un instrumento muy útil dentro de la planificación agropecuaria, al permitir hacer previsiones sobre áreas sembradas y cosechadas, rendimientos, producciones, volúmenes de

insumos y de servicios estatales requeridos, necesidades de crédito, políticas de comercio exterior más aconsejables, políticas de almacenamiento más apropiadas, etc... Este tipo de programación usualmente es de corto plazo y en ella se cuantifican a nivel de producto individual las metas deseables y que se consideran posibles. Los planes indicativos a nivel de productos significan un instrumento de suma utilidad para la realización de la programación agrícola en cuanto a los aspectos referidos, puesto que conforman un diagnóstico de la situación actual con indicación de los principales limitantes de diferente índole (tecnológica, económica, social, etc.) que enfrenta el producto involucrado, un análisis de la evolución y de las perspectivas del cultivo o especie animal respectiva y los lineamientos de política que se pretende aplicar durante un horizonte de tiempo definido, que usualmente se ha establecido como de mediano plazo (4 o 5 años para cultivos temporales, pero que habrá de ser de largo plazo para cultivos permanentes y ganadería).

La utilidad de los planes indicativos para fines de la programación agrícola, también se pone de manifiesto al considerar el elemento de concertación de dichos planes; en efecto, esta labor y la configuración misma de los planes que ella permite, proporciona algún margen considerable de seguridad a la programación que se emprenda sobre la base de tales elementos de juicio. Los planes indicativos concertados disminuyen, en alguna medida, los riesgos de mercado y sobre todo los institucionales que enfrentan los productores agropecuarios, a la vez que reducen, al menos en parte, el factor de desconocimiento e incertidumbre del Gobierno sobre la actuación del sector privado; en la medida en que los agentes económicos sigan las directrices del plan y estas estén claramente trazadas, se mermarán considerablemente las imprecisiones referidas para efectos de la programación agropecuaria. Tales elementos debidamente utilizados, con la necesaria labor de actualización de información, seguimiento del plan en general, análisis de situaciones coyunturales y de la

efectividad de medidas tomadas en tales casos, servirán de manera especial para una efectiva labor de programación del producto respectivo; esta posibilidad muestra el uso importante que pueden tener los planes indicativos para estos propósitos, pudiendo constituirse así en un instrumento fundamental para la programación agrícola.

2. Capacitación Técnica

La elaboración de planes indicativos con todas sus fases y procedimientos contemplados, constituye una experiencia técnica muy valiosa, que sin duda alguna reporta beneficios para el personal técnico involucrado en tal proceso; así, el estar expuestos y participar en todas las acciones y etapas de la elaboración y formulación de los planes indicativos constituye una capacitación especial para los técnicos respectivos, representando esta oportunidad una especie de "entrenamiento en servicio", que bien capitalizada habrá de fortalecer la capacidad técnica de planificación de los profesionales responsables de esta labor en el país. Es clara también la oportunidad especial que representan los planes indicativos en el mismo contexto y desde el punto de vista del Ministerio sectorial - Ministerio de Agricultura -, al permitir, con la experiencia acumulada, fortalecer la capacidad institucional para tan importante labor como es la planificación agropecuaria

D. Base Legal

El antecedente constitucional de la planeación en Colombia se halla en el Artículo único del Acto Legislativo No. 1 de 1921, cuando se define claramente la facultad del Gobierno de inspeccionar las industrias, lo cual implica la potestad de reglamentarlas o restringirlas. Posteriormente, la reforma constitucional de 1936 consagra específicamente la intervención del Estado "en la producción, distribución y consumo de riquezas". Luego, el Acto Legislativo No. 1 de 1945, faculta al Congreso para

fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional.

Referente a la Constitución misma, y con las modificaciones del Acto Legislativo No. 1 de 1968, la base legal de la planeación en el país se encuentra en los artículos 32, 76, 79 y 80.

- El Artículo 32 de la Constitución Nacional estipula que "se garantizan la libertad de empresa y la iniciativa privada dentro de los límites del bien común, pero la dirección de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá por mandato de la Ley, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes y en los servicios públicos y privados, para racionalizar y planificar la economía a fin de lograr el desarrollo integral...".
- El Artículo 76 establece que corresponde al Congreso "fijar los planes y programas de desarrollo económico y social a que debe someterse la economía nacional, y los de las obras públicas que hayan de emprenderse o continuarse, con la determinación de los recursos e inversiones que se autoricen para su ejecución, y de las medidas necesarias para el cumplimiento de los mismos...".
- El Artículo 79 deja exclusivamente en el Gobierno Nacional la iniciativa para presentar el proyecto de ley que contenga los planes de desarrollo económico y social y su traducción para el gasto público.
- El Artículo 80 estipula que habrá una Comisión Especial Permanente en el Congreso, encargada de dar primer debate a los proyectos referidos en el Artículo 76 sobre planes y programas de desarrollo económico y social, y vigilar la ejecución de éstos y la evolución del gasto público.

Se contempla también que la Comisión tendrá cinco meses para decidir sobre los proyectos de planes y programas que le sean presentados por el Gobierno; al cabo de este tiempo, la competencia pasará a la Cámara de Representantes hasta por tres meses de sesiones para decidir en un solo debate. Aprobado en esta instancia o cumplido el plazo sin que hubiera decidido, la competencia pasará al Senado con un plazo igual, a cuyo vencimiento, si no hubiere decisión, el Gobierno podrá poner en vigencia el proyecto, incluidos los planes y programas presentados, mediante Decreto con fuerza de Ley. Lo importante de este Artículo es que centraliza en una comisión el primer debate de proyecto de Ley, que antes debía debatirse en dos comisiones separadas de la Cámara y del Senado respectivamente. Sin embargo, el constituyente de 1968 fué tan riguroso en la conformación de la Comisión del Plan (representación de regiones y facciones políticas) que nunca ha podido constituirse. Esta situación trató de modificarse a través del Acto Legislativo No. 1 de 1979, pero este fué declarado inexecutable en Octubre de 1981.

La planeación en Colombia está organizada institucionalmente con base en los Artículos de la Constitución ya referidos, para lo cual los principales fundamentos legales actuales se describen brevemente a continuación:

-El Decreto Ley Extraordinario 1050 de 1968 (julio 5), establece como principales normas de planeación nacional las siguientes: a) según el Artículo 3º es responsabilidad de los Ministros y Departamentos Administrativos "preparar los planes y programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo del mismo". También estipula que los Ministros deben "contribuir a la formulación de la política del Gobierno en la rama o ramas que

les corresponde y adelantar su ejecución"; b) el Artículo 18 ya mencionado, dispone la elaboración de planes y programas del ramo como responsabilidad de la Oficina de Planeación de cada Ministerio, en colaboración con el DNP y, si fuere el caso con técnicos y representantes del sector privado. Se explicita también en este Artículo que para la organización y funcionamiento de las Oficinas de Planeación de los Ministerios y para la elaboración o reajustes de los planes sectoriales, se seguirán las normas que prescriba el DNP, y cada proyecto en particular se preparará y formulará con el lleno de los requisitos que el citado Departamento determine o acuerde con la Oficina de Planeación respectiva.

(Subrayado del autor).

-El Decreto 627 de 1974 (abril 10) reestructura el Consejo Nacional de Política Económica y Social - (CONPES) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Consejo lo dirige el propio Presidente de la República y lo integran los Ministros de Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Económico, Agricultura, Obras Públicas y Trabajo; el Jefe del DNP; el Director del Instituto Colombiano de Comercio Exterior (INCOMEX); el Gerente del Banco de la República; el Gerente de la Federación Nacional de Cafeteros y el Secretario Económico de la Presidencia de la República, quienes asisten en calidad de miembros permanentes a las sesiones del Consejo. Además otros Ministros, Jefes de Departamentos Administrativos, directores o gerentes de organismos descentralizados y otros funcionarios públicos que, por invitación del Presidente de la República, asistan ocasionalmente a las deliberaciones en que se traten asuntos de su competencia.

Entre las funciones del CONPES están las de recomendar, para la adopción del Gobierno, la política económica y social que sirva de base para la elaboración de los planes y programas de desarrollo; estudiar y recomendar al Gobierno, para que sean sometidos al Congreso Nacional, los planes y programas de Desarrollo que le presente el DNP, como resultado del estudio y evaluación de los planes y programas sectoriales, regionales y urbanos elaborados por o con intervención de los Ministerios, Departamentos Administrativos y entidades descentralizadas territorialmente y por servicios; aprobar o improbar el otorgamiento de garantías por parte de la nación a préstamos externos.

El DNP realiza la secretaría ejecutiva del CONPES, siendo sus principales funciones:

- Prescribir las normas que deben seguir las Oficinas de Planeación de los Ministerios, Departamentos Administrativos y las demás entidades públicas en la preparación y presentación de los planes, programas y proyectos de desarrollo sectorial, regional y urbano y asesorarlas en el ejercicio de sus funciones;
- Elaborar y coordinar los planes y programas generales de desarrollo económico y social y presentarlos al CONPES para su estudio y aprobación;
- Evaluar los resultados de la ejecución de los planes y programas referidos y proponer los ajustes y modificaciones que se estimen necesarios.

La reforma Administrativa de 1968 terminó por plasmar la institucionalización de la planeación en Colombia, con la jerarquía oficial reconocida a esta función.

Los esfuerzos por desarrollar la planeación económica en el país se habían iniciado formalmente hacia 1950, con la formulación del Plan General de Desarrollo a través de la Misión BIRF. El acceso de los organismos técnicos a los centros decisorios del Ejecutivo se hizo posible en 1959, con la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (DAP), y se formalizó propiamente en 1963 con el Consejo de Política Económica (CONPEC). El mecanismo de planeación, con la coordinación estrecha entre el organismo de planeación y el Ejecutivo, se hizo operativo propiamente en 1966 con la denominación del organismo como CONPES y con la reforma Constitucional de 1968, cuando se reglamentaron en mayor detalle las funciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), funciones que fueron revisadas con la reestructuración de estas dependencias mediante el Decreto No. 627 de 1974, como se expresó anteriormente.

En el caso concreto del sector agropecuario, la planeación sectorial se rige por las estipulaciones del Decreto 1050 de 1968, ya referido, y del Decreto 133 de 1976. Este último Decreto estipula en su Artículo 3° entre otras funciones del Ministerio de Agricultura, las siguientes:

- Elaborar los programas globales de producción, financiamiento y distribución de productos agropecuarios; coordinar y evaluar la ejecución de dichos programas.
- Fomentar y apoyar las organizaciones gremiales agropecuarias y las asociaciones campesinas, así como la cooperación entre éstas y los organismos del Sector Agropecuario.
- Recomendar a los organismos competentes del Estado las medidas que fueren aconsejables para fomentar la producción y la distribución de productos agropecuarios, así como el aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables.

- Fijar, de acuerdo con el Ministerio de Desarrollo Económico cuotas de absorción obligatorias de las materias primas de producción nacional, y condicionar el otorgamiento de las correspondientes licencias de importación y exportación al cumplimiento de los convenios que para el efecto se celebren con los interesados, relativos a la compra y venta de tales materias primas.
- Determinar la política de precios de los productos e insumos agropecuarios y fijarlos cuando a ello hubiere lugar.
- Señalar cupos globales de importación y exportación de productos o insumos agropecuarios.

Con las restantes estipulaciones de este Decreto, puede observarse la especificidad que se otorga a la función planificadora del Ministerio de Agricultura. Complementariamente a estos propósitos y para facilitar tal función, el Decreto en mención reestructura los Consejos, Comisiones y Comités que venían funcionando adscritos al Ministerio de Agricultura, así:

- Consejo Asesor de la Política Agropecuaria, que incluye entre sus miembros a representantes de agremiaciones de productores.
- Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector Agropecuario, con formado por las directivas de entidades adscritas al Ministerio de Agricultura (establecimientos públicos, empresas comerciales e industriales y sociedades de economía mixta), además del Jefe de la Unidad de Estudios Agrarios del DNP.
- Comisiones Nacionales de Productos Agropecuarios para aquellos que el Gobierno determine, dando participación a los respectivos

productores e industriales. Estas comisiones son de carácter consultivo.

-Comités Nacionales Agrícolas, Pecuarios, de Insumos y de Recursos Naturales Renovables. Estos Comités son de carácter asesor.

-Comités Regionales en el mismo ámbito anterior.

-Comité de Comunicaciones del Sector Agropecuario.

-Comité de Estadísticas Agropecuarias.

Se nota así, con todo el marco legal referido, el deseo del Gobierno de establecer una mejor y mayor vinculación y coordinación entre el sector público, específicamente el nexo entre el Ministerio y los institutos y entidades adscritos-principalmente los que son ejecutores de políticas-, y el nexo entre el Ministerio de Agricultura y el DNP, para una labor armónica en la planificación del sector agropecuario.

Por último, el Gobierno Nacional expidió la Ley 38 de 1981, Normativa de Planeación y de Concertación (marzo 26), por medio de la cual se definen las formas de concertación de las fuerzas económicas y sociales en los organismos de planeación y los procedimientos para elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de que trata el Artículo 80 de la Constitución Nacional. Esta Ley prevé que los respectivos Ministerios y el DNP procederán a elaborar los planes y políticas sectoriales, a partir de documentos específicos que para cada caso y como guías generales apruebe el CONPES; así mismo, se establece que elaborarán planes indicativos por ramas de industria o de actividad económica, en armonía con los respectivos planes sectoriales, y en forma concertada por intermedio de comités sectoriales.

La Ley 38 de 1981 crea también la Comisión de Análisis Económico y de Concertación y las Comisiones de Concertación que establecerá el Presidente de la República, constituyéndose éste en el principal mecanismo para asegurar la participación de las distintas fuerzas económicas y sociales en la formulación del Plan. La primera comisión referida (de Análisis Económico y de Concertación) es coordinada por el Jefe del DNP y la integran, además, los Ministros de los sectores productivos, el Secretario Económico de la Presidencia, Asesores de la Junta Monetaria, representantes de los sectores industrial, agropecuario, comercial y financiero y representantes de sindicatos de trabajadores urbanos y rurales.

En cuanto a las comisiones de concertación, la Ley prevé que el Presidente de la República, previa recomendación del CONPES, creará este tipo de comisiones, cuyo número, temática y composición se determinará de acuerdo con las orientaciones generales del Plan y con los estudios y análisis que el DNP considere necesarios. Se especifica que las Comisiones de Concertación serán presididas por el Ministro del Despacho según su actividad, y que en ellas tendrán participación las fuerzas económicas y sociales.

Entre las funciones de estas Comisiones están las de discutir y analizar los planes y políticas sectoriales preparados por los respectivos ministerios y el DNP, y sugerir cambios y adiciones a los planes indicativos y a las políticas sectoriales sometidos a su consideración.

Los planes indicativos se ubican globalmente en el marco legal expuesto anteriormente. Específicamente, la referencia a planes indicativos desde el punto de vista legal, se hace solamente en el Decreto 627 de 1974 y la Ley 38 de 1981. El Decreto estipula en el artículo 21 que las unidades técnicas del DNP tendrán, entre sus funciones, la de colaborar en los estudios de base para la formulación de la política del

gobierno en los distintos sectores económicos y sociales, así como la elaboración de los planes indicativos para el sector privado, en estrecha coordinación con las entidades pertinentes. Interpretando esta función general, el mismo decreto en su artículo 41, especifica como una de las funciones de la Unidad de Estudios Agrarios del DNP, la de promover y preparar, con la colaboración de las entidades oficiales correspondientes y los representantes del sector privado, los estudios básicos para la elaboración de planes indicativos agrícolas, pecuarios y de recursos naturales, así como los programas y políticas del gobierno en los mismos campos.

A su vez la Ley 38 de 1981 proporciona la base legal para los aspectos procedimentales en la formulación de planes indicativos, incluido el componente de concertación, como se explicará posteriormente en la descripción de los procedimientos empleados en la elaboración de esta categoría de planes.

II. ANALISIS DEL PROCESO DE FORMULACION DE PLANES INDICATIVOS.

A. Cómo se Formulan

Los planes indicativos se formulan a través de un mecanismo organizacional y de unas etapas que se han establecido en el proceso mismo.

1. Mecanismo Organizacional y Etapas Establecidas.

En un principio no se había definido el mecanismo para la elaboración y formulación de planes indicativos, a nivel de producto, sobre todo por tratarse de una innovación en el país en cuanto a aplicar este tipo de planeación a nivel de producto e incorporando las formas de concertación con los gremios de la producción, transformación, distribución, consumidores finales y Gobierno. Inicialmente, y por las experiencias con otros sectores, el DNP intentó establecer un procedimiento en el cual sólo consultaba al Ministerio de Agricultura y lo consideraba en las etapas finales del proceso de formulación de planes. Así, el DNP empezó elaborando varias monografías sobre productos del sector, en las cuales se analizaba principalmente los aspectos económicos de cada uno en un contexto de diagnóstico. Posteriormente se estableció un mecanismo informal de coordinación entre el DNP y el Ministerio de Agricultura, actualmente vigente y en el cual se dividen las tareas respectivas y se definen los procedimientos para la realización de algunas labores conjuntas.

2. Procedimiento Empleado

El mecanismo establecido comprende los siguientes procedimientos generales:

- El DNP (Unidad de Estudios Agrarios) o el Ministerio de Agricultura (OPSA), elaboran un diagnóstico preliminar

sobre el producto o grupo de productos en particular, objeto de plan indicativo.

- La entidad que elabora el diagnóstico (DNP o Minagricultura) envía el documento respectivo para revisión por parte de la otra.
- Se programa una o más reuniones entre técnicos de las dos entidades para discusión del documento diagnóstico.
- Una de las entidades referidas o conjuntamente entre las dos, elaboran el documento definitivo de diagnóstico, completándolo con unas recomendaciones sobre acciones posibles en cada caso, tendientes a dar soluciones a los problemas identificados en el diagnóstico.
- Se elabora conjuntamente entre las dos entidades el documento "Bases del Plan Indicativo" para el producto en particular considerado. Este documento contiene fundamentalmente:
 - a) Un resumen del diagnóstico.
 - b) Una descripción de los objetivos y estrategias del plan.
 - c) Una especificación, con base en (a) y (b), de los componentes del Plan, en los cuales se presentan los principales lineamientos de política, programas y medidas propuestas en cada caso.
 - d) Un esquema institucional sugerido, considerado como la organización, arreglo y ajustes institucionales previstos como necesarios para el cumplimiento y desarrollo del Plan, una vez adoptado.

-Presentación al CONPES, para su aprobación, del documento "Bases del Plan Indicativo" para el producto en cuestión.

Una vez aprobado el documento "Bases" por el CONPES, éste recomienda la creación de Comisiones de Concertación y la iniciación de esta fase.

-Realización de la fase de concertación por parte del DNP y Minagricultura, con participación de los miembros designados en la Comisión de Concertación, * incluyendo representantes de los gremios privados pertinentes.

-Elaboración del Documento "Plan Indicativo" para el producto bajo consideración, conjuntamente entre el DNP y el Ministerio de Agricultura. Lógicamente, en este documento final se incorporan las recomendaciones, cambios y adiciones al plan indicativo sobre las cuales se llegue a un acuerdo en las reuniones de concertación.

-Presentación al CONPES del documento "Plan Indicativo" del producto respectivo, para su aprobación.

-Adopción y desarrollo del Plan Indicativo.

Los procedimientos descritos son los que han venido aplicándose en general en la corta experiencia de planes indicativos a nivel de producto para el sector agropecuario. Sin embargo, en la práctica han surgido considerables problemas de coordinación, así como también se ha hecho visible la carencia de criterios uniformes sobre la manera de

* Esta comisión es designada por decreto que expide el Gobierno (Presidente, Ministro de Agricultura y el Director del DNP).

desarrollar una o varias etapas en el proceso de formulación de los planes. Además, se ha hecho notable la falta de delimitación clara de funciones y responsabilidades a propósito de los planes entre el DNP (Unidad de Estudios Agrarios, fundamentalmente) y el Ministerio de Agricultura (OPSA fundamentalmente).

Es útil distinguir claramente los procedimientos contemplados en la ley para la elaboración de los planes indicativos y los procedimientos corrientemente empleados, con el fin de contrastarlos, verificar su ajuste a la ley e identificar cambios o reajustes que parezcan recomendables para su elaboración y tramitación más eficientes.

3. Procedimientos Contemplados en la Ley.

La entrada legal y procedimental para la elaboración y aprobación de planes indicativos está contenida en el Artículo 8º de la Ley 38 de 1981 y, en cuanto a las formas de concertación, en los Artículos 14 - 17 de la misma Ley.

En efecto, el artículo 8º describe el proceso secuencial para la elaboración del Plan (Proyecto de Ley de Plan) y contempla que los ministerios pertinentes y el DNP procederán a elaborar los planes y políticas sectoriales a partir de documentos específicos que, para cada caso y como guías generales, apruebe el CONPES. Se estipula también que las mismas dependencias (Ministerios y DNP) elaborarán planes indicativos por ramas de industria o de actividad económica, planes que deberán estar en armonía con los respectivos planes sectoriales y que deberán formularse en forma concertada por intermedio de Comités Sectoriales. Finalmente, se contempla en el mismo Artículo que, después de realizadas las consultas del caso en las comisiones de concertación, los planes y políticas

El primer paso en esta secuencia ha sido que el Ministerio de Agricultura y el DNP elaboran documentos específicos como guías generales para los planes indicativos que se acuerden. Este tipo de documento, a este nivel, se ha denominado "Bases para el Plan Indicativo de...".

Posteriormente las "Bases" pasan al CONPES para su estudio, su conciliación con la política sectorial y la política económica fiscal y financiera, en primera instancia, y obtener su aprobación. Una vez aprobadas las "Bases", se debe cumplir la etapa de consulta en la Comisión de Concertación respectiva; donde principalmente se discute y analiza el documento y se sugieren cambios y adiciones al mismo para la estructuración del texto final del plan indicativo. Estrictamente hablando, la Comisión de Concertación debería ser creada por el Presidente de la República, inmediatamente después de la aprobación de las "Bases" y previa recomendación del CONPES.

El paso siguiente es entonces la preparación del documento que constituye el plan indicativo para el producto, insumo o grupo de productos o de insumos considerados, el cual debe ser elaborado por el Ministerio de Agricultura y el DNP. A continuación, dicho plan pasa al CONPES para su consideración y estudio, donde se le concilia en segunda y última instancia con la política económica fiscal y financiera (esbozada o presentada en el Plan Nacional de Desarrollo o en ejecución en un momento dado).

Como paso final, en cuanto a aspectos procedimentales legales, el CONPES hace las recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo (Presidente de la República) para que éste, en coordinación con el Ministerio de Agricultura, el DNP y otras instancias pertinentes, tome las medidas requeridas para la puesta en marcha del Plan Indicativo. En este último trámite termina entonces la etapa de formulación y aprobación

sectoriales serán estudiados por el CONPES, para ser conciliados con la política económica fiscal y financiera para que, previa información a la Comisión de Análisis Económico y de Concertación, sean incluidos en el Proyecto de la Ley del Plan (Subrayado del autor).

Lo anterior manifiesta que la Ley Normativa de Planeación (Ley 38 de 1981) como Ley marco de la planeación en el país, estrictamente hablando y comprendiendo las fases de formulación y concertación llega hasta el nivel sectorial (planes y políticas). Similarmente, deja la posibilidad de elaborar los planes indicativos que el Ministerio respectivo, en coordinación con el DNP, estime necesario y útil para los propósitos de la ejecución apropiada de la política sectorial.

En cuanto a las formas de concertación, el Artículo 14 de la referida Ley especifica que el Presidente de la República, previa recomendación del CONPES, creará Comisiones de Concertación; así mismo menciona que el número, temática y composición de dichas Comisiones, se determinarán de acuerdo con las orientaciones Generales del Plan y con los estudios, análisis e investigaciones que el DNP considere necesarios. Entre las funciones asignadas a las Comisiones de Concertación están, entre otras, la de discutir y analizar los planes y políticas sectoriales preparados por los respectivos Ministerios y la de sugerir cambios y adiciones a los planes indicativos y a las políticas sectoriales que se sometan a su consideración.

Para propósitos de procedimiento en la elaboración de planes indicativos a nivel de producto, y dado que la ley no contempla específicamente procedimientos normativos al respecto, se ha seguido una secuencia, bajo una interpretación general de la Ley de Planeación (Ley 38 de 1981).

del plan y empieza la de ejecución del mismo, mediante la expedición de las reglamentaciones respectivas y en general la toma de decisiones, de manera coordinada por parte del Gobierno, para el logro de los objetivos y metas especificadas en el plan indicativo.

4. Comparación de Procedimientos.

Dado lo relativamente reciente de la Ley Normativa de Planeación, esta no ha sido objeto de una reglamentación general en cuanto a planes sectoriales e indicativos hace referencia. En su ejecución y como ley marco, ha sido objeto sólo de reglamentaciones parciales * a medida que se han identificado los pasos legales requeridos para su implementación ** Ante la urgencia y prioridad que en la actualidad se ha dado a los planes indicativos se ha entrado entonces, para su elaboración, en un proceso de "ensayo y error", pues prácticamente su formulación a ese nivel y en el contexto de planeación indicativa ha sido la primera experiencia en el Ministerio ***

* Ver Decreto número 1527 de 1981, en lo relativo a los planes y programas de Desarrollo Departamental.

** Además la Ley 38 de 1981, como Ley Normativa de la Planeación y de la Concertación, fue expedida en gran medida para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Reforma Constitucional de 1979 (Acto Legislativo No. 1 de 1979), la cual fue declarada inexecutable, lo que puede ocasionar a su vez, algunas incongruencias y vicios legales. No obstante la ley acaba de ser declarada constitucional (agosto 1982).

*** Si bien en el pasado ha habido algunos esfuerzos en esa dirección a través de las Comisiones de Productos y otras instancias de asesoría y consulta, no se había tratado propiamente de plasmar estas actividades, de una manera sistemática, en planes indicativos por productos e insumos y con el componente de concertación.

Por lo tanto, los procedimientos usados en la elaboración y formulación de planes indicativos a nivel de productos han sido, hasta ahora, una serie de procedimientos "ad.hoc", pero sí como un esfuerzo de conjunción entre los pasos lógicos y los pasos que contempla la Ley. Esto es, el procedimiento usado puede entenderse como una síntesis y combinación de los pasos que se han considerado necesarios y las estipulaciones de la Ley, con el fin de que aquellos estén enmarcados o "se aproximen" al procedimiento normativo vigente.

Al hacer una comparación entre los procedimientos contemplados o previstos en la ley y los corrientemente utilizados alrededor de planes indicativos, pueden hacerse las siguientes observaciones principales:

-Hay una falta de definición de la ubicación de los planes indicativos en el tiempo (oportunidad, momento en que deben presentarse), sobre todo en el contexto de todo un plan de desarrollo económico y social y con las políticas y objetivos que a través de este último se pretende alcanzar. Se nota entonces la ausencia de mecanismos que permitan que cada vez que se esté en proceso de elaboración de un plan de desarrollo (Proyecto de Ley de Plan), los planes indicativos del sector estén en armonía con la política sectorial y con las acciones a desarrollar que se estarían contemplando en el Plan General.

-Falta de determinación de comités sectoriales de concertación para la elaboración de planes indicativos, de acuerdo con lo previsto en la Ley. Esto es, falta definir la constitución y el rol de comités de concertación y diferenciar los de comisiones de productos, incluidas comisiones de

concertación si es el caso para los propósitos de participación, consulta, asesoría y concertación misma con los gremios privados en todo el proceso de elaboración y formulación de los planes (elaboración de diagnósticos, formulación de políticas, programas y proyectos constitutivos del plan, labor de seguimiento y evaluación de los planes en su ejecución).

-Falta de claridad en cuanto a la interrelación de la política sectorial y los planes indicativos. Es decir, los planes indicativos se han venido formulando sin un marco de política sectorial; casi podría decirse que se han estado elaborando en forma independiente y sin ninguna visión de conjunto, excepto de una manera parcial e interna cuando se ha tratado de grupo de productos (ej. oleaginosas). La Ley contempla, en sentido estricto de interpretación, que las Comisiones de Concertación discuten y analizan políticas y planes sectoriales y dentro de este marco se han de sugerir cambios y adiciones a los planes indicativos sometidos a su consideración.

-Como consecuencia de lo anterior, no es clara la conciliación de la política (y políticas) esbozada en los planes indicativos, ni de los objetivos, medios e instrumentos que se planea utilizar en la ejecución de los planes indicativos - en todos y en cada uno en particular -, con la política sectorial. Así mismo, tampoco es claro cómo encajan programáticamente los planes indicativos en la política sectorial (programación sectorial), ni cómo-bajo los procedimientos actualmente utilizados -, se enmarca y ajusta la política sectorial en su conjunto, involucrando los

planes indicativos y en particular los objetivos, las estrategias y los componentes especificados en dichos planes, con la política económica fiscal y financiera descrita en el plan general de desarrollo y/o en ejecución en un momento dado por parte del Gobierno de turno.

B. Criterios para la Selección de Productos Objeto de Planes Indicativos:

La elaboración y formulación de planes indicativos es un proceso que consume considerable tiempo y recursos técnicos, principalmente; además, en las etapas de su implementación se han de consumir recursos de esta índole, así como recursos financieros, públicos y privados, todo lo cual hace necesario la selectividad en cuanto a los productos para los cuales se formularían planes indicativos. Esto es, se debe tener un sistema de priorización que permita seleccionar productos y la secuencia en la cual serían objeto de planes indicativos, siendo ésta la manera básica inicial de introducir racionalidad en todo el proceso de elaboración y formulación de tales planes, para hacerlo lo más eficiente posible.

Los criterios que el Ministerio de Agricultura ha venido utilizando al respecto pueden resumirse en tres;

- a) Productos que tengan alto peso en la canasta de consumo de alimentos en el país. Bajo este criterio han recibido prioridad aquellos productos de consumo directo tales como arroz, papa, carne, leche, huevos y otros.
- b) Productos que son insumos para producción de otros productos alimenticios de consumo final o insumos para la

agroindustria de alimentos. Caen en este grupo oleaginosas, la agroindustria alimentaria *, caña de azúcar, etc.

- c) Otros productos o insumos del sector que se identifiquen como de importancia y de justificación y conveniencia para ser objeto de planes indicativos.

En este último caso, no hay actualmente unos criterios más concretos que puedan conjugarse con los anteriores para tener una visión completa del mapa de priorización para propósitos de planes indicativos. En gran parte obedecen a intereses gremiales que expresan los grupos de presión respectivos. Es así como, bajo este último tipo de criterios, están siendo objeto de planes productos con características diversas y de importancia relativa bajo diferentes puntos de vista, tales como banano de exportación, plaguicidas, fique, algodón además de planes como: Plan Indicativo de la pesca industrial y plan nacional de investigaciones del sector agropecuario forestal y pesquero. **

En la elaboración de planes, el Gobierno ha venido dando progresivamente una mayor prioridad a productos que inciden altamente en la canasta de consumo.

Puede concluirse en este aspecto, entonces, que se han aplicado algunos criterios aunque no se han formulado de manera explícita para la determinación de productos objeto de planes indicativos. Estos criterios tampoco han sido debidamente analizados en cuanto a su congruencia con la política sectorial y específicamente con los objetivos en ésta formulados, en cuanto a asegurar que sean aquellos productos e insumos que más y mejor contribuyan al logro de tales objetivos.

* Para propósitos de planes indicativos, la agroindustria alimentaria ha tenido un tratamiento en conjunto, definida como aquellas actividades relacionadas con el procesamiento, en las primeras etapas, de productos de origen agropecuario y pesquero para consumo humano o animal.

** El Plan Nacional de Investigaciones no es un plan indicativo, pero dado el interés de concertación con el sector privado, se ha venido formulando con el mismo procedimiento empleado para los planes indicativos del sector agropecuario.

Se tiene la idea general de que se están escogiendo aquellos que han de tener mayor impacto en la producción y en niveles y condiciones de consumo (disponibilidad y precios), pero analizando el proceso se observa que no hay consistencia en este sentido. Esta situación a su vez obedece, de un lado, a que no hay una claridad suficientemente definida, entendida y aceptada por todas las partes o instancias decisorias, en cuanto al tipo de criterios y su conjugación más adecuada para hacerlos compatibles y complementarios, tratando de minimizar intereses u objetivos de política conflictivos; y, de otro lado, a que los criterios que se han tratado de implantar al respecto, no han tenido una aplicación rigurosa y coherente en el proceso mismo.

C. Estado Actual de Elaboración de los Planes Indicativos.

Hasta el momento actual, el Ministerio de Agricultura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, ha presentado al CONPES las bases de seis planes indicativos, además de las correspondientes a investigaciones del sector agropecuario, forestal, y pesquero. Para estos documentos "Bases" el CONPES ha impartido ya su aprobación. De ellos cuatro han sido elaborados posteriormente hasta el nivel de plan indicativo: arroz, papa, ganadería bovina y desarrollo forestal, para los cuales igualmente el CONPES ha dado ya su aprobación.

En el proceso de formulación de los planes, se encuentran ya elaborados ó en proceso de elaboración los diagnósticos para otros productos. Un resumen de esta situación, distinguiendo los tres niveles de "Diagnóstico", "Bases" y "Plan Indicativo" en la elaboración de documentos secuenciales, se presenta en el Cuadro No. 2

CUADRO No. 2

ESTADO ACTUAL DE ELABORACION DE LOS PLANES INDICATIVOS.

PLAN	NIVEL		
	Diagnóstico	Bases	Plan Indicativo
Arroz*			X
Papa*			X
Ganadería Bovina *			X
Desarrollo Forestal *			X
Pesca Industrial *		X	
Oleaginosas *		X	
Agroindustria		X	
Banano de Exportación		X	
Avicultura	X		
Fique	X		
Algodón	X		
Maíz	X		
Azúcar	X		
Investigaciones del Sector Agropecuario, Forestal y Pesquero *		X	

* Aprobados por el CONPES al nivel indicado.

D. Metodología Empleada,

En esta sección se ha considerado pertinente describir, en general, la metodología empleada en la elaboración y formulación de los planes indicativos por producto, tal como se ha venido aplicando en el caso colombiano.

1. Técnicas Empleadas en el Diagnóstico

Las técnicas de análisis para la elaboración de los planes indicativos se pueden distinguir entre las empleadas en la fase de diagnóstico y las usadas en otras fases. La fase para la cual se conocen más técnicas de análisis y en la que se ha hecho mayor uso de ellas es la de diagnóstico. Esto se debe, quizá, a que dicha fase se presta especialmente para el análisis, sobre todo el cuantitativo, dada la relativa abundancia de información y datos que se compila durante la misma.

En general, las técnicas empleadas son las convencionales del campo de economía, estadística y en algunos casos procedimientos econométricos, con el propósito de usar los datos disponibles, agrupándolos en aspectos y variables que permitan describir y analizar las condiciones de producción, distribución y consumo del producto considerado.

A continuación se presenta un listado, aunque no completo, de los enfoques, técnicas y/o instrumentos que se han empleado en diversas ocasiones para la elaboración de diagnósticos en algunos de los trabajos respectivos:

1) Modelo de sistema, incluido el componente de coordinación del mismo (precios).

2) Descripción y análisis de variables económicas (aspectos) que afectan directamente la producción: Crédito, Costos y Rentabilidad.

3) Uso de la Curva de Lorenz y el Coeficiente de Ginni para medir la distribución y concentración de la superficie cultivada.

4) Uso de índices de rentabilidad.

$$\text{Rentabilidad} = \frac{\text{Utilidad neta antes de impuestos}}{\text{Costos totales de producción}} \times 100$$

$$\text{Rentabilidad} = \frac{\text{Precio/ton} - \text{Costo/ton}}{\text{Costo/ton}} \times 100$$

$$\text{Rentabilidad sobre capital propio} = \frac{\text{Utilidad neta antes de impuestos}}{\text{capital propio utilizado}} \times 100$$

5) Cálculo de consumo interno aparente.

Consumo interno aparente = producción + importaciones - exportaciones - semillas - pérdidas en comercialización.

6) Cálculo de desplazamiento de la demanda interna

$$\dot{Q} = \dot{p} + \dot{Y} \cdot E_y$$

donde

\dot{Q} = tasa de crecimiento porcentual de la cantidad demandada.

\dot{p} = tasa de crecimiento de la población

\dot{Y} = tasa de crecimiento de ingreso real per-cápita

E_y = elasticidad - ingreso

En el caso de Colombia, las cifras más recientes empleadas son $\dot{p} = 2.62$ y $\dot{Y} = 3.3$ sobre base anual.

7) Margen de precios, como indicador parcial del grado de eficiencia del sistema de distribución.

$$MP = \frac{P_v - P_c}{P_{vc}} \times 100$$

donde

MP = margen de precios

Pv = precio de venta

Pc = Precio de compra

Pvc = Precio de venta al consumidor final

$$8) MGP = MP_1 + MP_2 + \dots + MP_n$$

donde:

MGP = Margen global de precios

MP_i = Margen de precios a diferentes niveles *i* de comercialización
(*i* = 1, 2...n)

$$9) P_t = P - P(M)$$

$$P_t = P(1-M)$$

donde;

P_t = precio al productor

P = precio al por mayor

M = margen de precios entre el productor y el mayorista (porcentual).

10) Cálculo de números índice (simples relativos) y de índices estacionales de precios.

11) En general, algunas técnicas de análisis de precios:

- análisis espacial de precios (arbitraje espacial)
- análisis temporal de precios o de series de tiempo (arbitraje temporal)
- uso de coeficiente de variación (desviación standar/ media x 100) para medir variaciones de precios.

12) Proyecciones de producción, consumo y precios mediante cálculo de tendencias o regresiones, tasa de crecimiento y uso de coeficientes de correlación parcial para determinar la asociación entre dos variables (ejemplo: precios y tiempo, producción y crédito, etc).

13) Modelos econométricos para cálculo de funciones de demanda y oferta.

-Función de oferta: volumen de producción en función de precios al productor, expresados con rezagos y otras variables independientes; introducción de variable DUMMY para reflejar el desplazamiento de la oferta.

-Función de respuesta del precio (mayorista u otro nivel) a volúmenes disponibles para el consumo.

-Modelo iterativo para interrelacionar las dos anteriores funciones (caso de papa) y su uso para estimaciones de producción y consumo, precios y excedentes exportables.

-Función de respuesta de oferta, como (caso papa):

$$O_t = f (P_{t-1}, Y_{t-1}, \text{Tecnología})$$

donde

O_t = cantidades ofrecidas

P_{t-1} = precio en el periodo t-1

Y_{t-1} = cantidad producida en el periodo t-1

Uso de la anterior ecuación para el cálculo de la elasticidad precio de oferta de corto y largo plazo.

LLamando \hat{a} el coeficiente de O_t con respecto a P_{t-1} (elasticidad de corto plazo) y \hat{b} el coeficiente de O_t con respecto a Y_{t-1} en una función logarítmica, se tiene para la elasticidad de largo plazo (E):

$$E = \frac{\hat{a}}{1 - \hat{b}}$$

14) Definiciones funcionales para uso en modelos o para proyecciones. Ejemplo:

$$C_t = C_{t-1} + C_{t-1} (\dot{Y} \cdot E_y)$$

donde:

C_t = Consumo en el período t

C_{t-1} = Consumo en el período $t-1$

\dot{Y} = tasa de crecimiento del ingreso real per-cápita

E_y = Elasticidad - ingreso

de donde

$$C_t = C_{t-1} (1 + \dot{Y} \cdot E_y)$$

En general, las técnicas empleadas en la fase de diagnóstico han sido satisfactorias, en cuanto a que han permitido, en los casos en que se han utilizado, caracterizar en sus aspectos básicos la economía del producto analizado, esto es, las condiciones de producción, distribución y consumo, así como las perspectivas en cada caso.

Cabe anotar que en los casos en que se ha hecho mayor uso de este tipo de técnicas, como en arroz, papa y ganadería bovina, ha sido

necesario emprender un esfuerzo inmenso para el ordenamiento de la información y ponerla en forma que pudiera utilizarse, sobre todo cuando se han formulado modelos económicos para estimaciones de parámetros y coeficientes respectivos. En esas oportunidades ha sido necesario emplear un período de tiempo considerable por las limitaciones que se enfrentan como se analizará posteriormente*

En otros casos ha hecho falta el uso de un marco teórico que sirva como guía para la determinación de la información relevante que debe recolectarse y para el planteamiento de hipótesis; estas últimas, a su vez, han de servir de guía para el análisis y la obtención final de conclusiones importantes sobre los aspectos identificados como más relevantes y que expliquen básicamente la situación (diagnóstico) y muestren las perspectivas (prognosis).

El cuadro No. 3 muestra las principales técnicas y enfoques empleados en los planes indicativos en la fase de elaboración de diagnósticos, para los diferentes productos objeto de planes indicativos hasta el presente. Puede observarse que los casos en los que más se han usado las técnicas de análisis son la papa, el arroz y la ganadería bovina, en los cuales se ha hecho un diagnóstico bastante completo y aún con elementos de proyecciones (prognosis).

En los otros casos se presenta una situación variada y el diagnóstico que se ha elaborado ha sido satisfactorio y suficiente en algunos, para propósitos de planes indicativos (avicultura, banano, agroindustria); y menos satisfactorio en otros (forestal, pesca industrial y fique). En estos casos, la información que se ha tenido y el tiempo de que se ha dispuesto para la elaboración de los diagnósticos, han constituido los principales factores restrictivos para emplear más y mejores técnicas de análisis que permitieran obtener diagnósticos con mayor cobertura y mejores fundamentos técnicos.

* Ver sección F de este capítulo.

Cuadro No. 3
USO DE TÉCNICAS Y ENFOQUES EN LOS PLANES INDICATIVOS
(FASE DIAGNÓSTICO)

Técnica o Enfoque \ Plan Indicativo	Ganadería Bovina	Arroz	Papa	Oleaginosas	Avicultura	Banano	Fique	Agroindustria	Pesca Industria	Forestal
1. Modelo de sistema.			X	X						
2. Descripción de aspectos de Producción: Crédito, Costos, Rentabilidad...	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
3. Curva de Lorenz y coeficiente Ginni de concentración.			X							
4. Índices de Rentabilidad.	X	X	X	X	X	X	X		X	
5. Cálculo de consumo interno aparente.	X	X	X	X	X		X	X	X	
6. Cálculo de desplazamiento de la demanda interna.			X							
7. Margen de precios.		X	X							
8. Índices de precios.		X	X	X	X	X				
9. Análisis espacial de precios.		X	X							
10. Análisis temporal de precios. (series de tiempo).		X	X	X	X		X			
11. Coeficiente de variación (precios)		X	X							
12. Proyecciones de producción, consumo y precios.		X	X		X	X		X	X	
13. Cálculo de función de demanda y coeficiente de elasticidad.	X	X	X						X	
14. Cálculo de función de oferta y coeficiente de elasticidad.	X	X	X							
15. Pruebas estadísticas no paramétricas.										
16. Métodos de correlación										
17. Métodos de regresión.			X							
18. Razonamiento deductivo.	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
19. Análisis de tendencias.	X	X	X	X	X	X	X			
20. Coeficiente de costo social de los recursos domésticos.		X		X						
21. Coeficiente de protección nominal y efectiva.		X		X						

Una observación importante en esta fase de elaboración de diagnóstico, es que usualmente ha hecho falta un mayor esfuerzo para una mejor identificación de los problemas estructurales que afectan la actividad productiva analizada, tales como tenencia de tierra, infraestructura física y social, dependencia tecnológica, etc...

2. Métodos Empleados en las Restantes Fases.

Las restantes fases de la elaboración de planes, diferentes al diagnóstico, comprenden diferentes actividades que pueden considerarse agrupadas bajo la labor de programación. Así, el documento "Bases de Plan Indicativo" presenta, además de un resumen del diagnóstico del producto respectivo, una descripción de los objetivos y las estrategias del plan y una explicación de los componentes del plan indicativo. En los objetivos se distingue usualmente entre el objetivo u objetivos generales y los específicos. En muy pocos casos los grupos de trabajo han considerado pertinente formular metas y plazos (prácticamente sólo en arroz y ganadería bovina); en tales ocasiones, los objetivos específicos han servido lógicamente para el planteamiento de las metas y para la definición del horizonte de tiempo en los planes indicativos.

En cuanto a los componentes del plan, estos comprenden los principales aspectos (variables) que se hayan identificado como de mayor influencia en el proceso de producción, distribución y consumo, esbozándose en cada caso los lineamientos de política que indican principalmente qué se quiere hacer (tipo de programas y actividades a realizar), cómo se va a hacer (medios e instrumentos para el alcance de objetivos enmarcados dentro de medidas que se han de tomar para llevar a cabo el programa o programas propuestos, incluidos aspectos metodológicos y operativos), núcleos o grupos a los cuales se quiere beneficiar y entidades responsables de ejecución, coordinación y supervisión de actividades en la puesta en marcha del plan.

Los componentes de los planes indicativos comprenden, en tre otros aspectos: investigación y transferencia de tecnología, insumos, crédito, agroindustria, mercadeo, precios y comercio exterior.

Con el fin de precisar los aspectos operativos del plan, éste usualmente incluye un esquema institucional en el cual se plantean los arreglos institucionales como: creación de comités y comisiones; re estructuración de los existentes, con indicación del tipo de funciones a realizar por cada uno, de acuerdo a lo que se considera como requerido para poner en marcha el plan, hacer el seguimiento respectivo y velar por el cumplimiento de las políticas trazadas.

Este tipo de procedimientos y técnicas empleadas en esta fase de la formulación de planes indicativos por lo menos ha sido funcional, aunque se pueden observar considerables vacíos que han limitado una labor más eficiente de programación. Cabe anotar principalmente como vacíos:

- Falta de definición y explicitación de los objetivos, principalmente los específicos y de metas. Esta deficiencia constituirá a su vez un factor restrictivo para el seguimiento y evaluación de los planes, pues es obvio que esta labor se facilita si se tienen formuladas metas de mediano y, si es el caso, de largo plazo (caso ganadería bovina y cultivos perennes).
- Insuficiente consideración sobre la viabilidad (y capacidad operativa misma, principalmente en aspectos institucionales) de los programas planteados, para asegurarse que éstos sean realizables u operativos de acuerdo con las condicionantes que presenta el contexto social,

político, institucional y de disponibilidad de recursos circundante. En este sentido ha hecho falta un mayor esfuerzo para identificar claramente las condiciones necesarias, incluidos los arreglos institucionales, para la efectiva instrumentación y ejecución de los planes.

-Poco esfuerzo en jerarquizar los objetivos del plan y los componentes planteados, puesto que no todos son igualmente importantes y/o no hay recursos suficientes y/o es prácticamente imposible ejecutar todos los componentes de manera simultánea.

-Deficiente atención a la necesidad de introducir cierto margen, considerado conveniente, de flexibilidad y adaptabilidad del plan, de acuerdo a disponibilidad de nueva información y nuevos fenómenos que se presenten a medida que se ejecuta el plan.

-Poca importancia reconocida, en la elaboración de los planes, a la formulación de estrategias tendientes a alcanzar los objetivos y metas propuestas. En particular, hay poco reconocimiento del importante rol que deben jugar las estrategias en un plan específico, puesto que éstas forman parte esencial de la fase de programación de la ejecución del plan, para adecuar lo programado o propuesto a restricciones y situaciones no previstas y, en general, para dar realismo y hacer posible la ejecución del plan.

Las estrategias, además, permiten precisar la naturaleza de los objetivos para propósitos del plan, distinguiendo

entre objetivos generales, intermedios y específicos *

-Deficiente coherencia en la formulación de los planes. Específicamente en algunos casos, se observa la poca relación que hay entre el diagnóstico (problemática identificada) y las medidas propuestas (programación); esto es, se plantean acciones o políticas que no están debidamente sustentadas en cuanto a su justificación en el diagnóstico.

Otro aspecto relacionado toca a la poca coherencia entre los objetivos y metas propuestas y la disponibilidad de recursos tanto del sector público como privado, en cuanto a que muestre la magnitud de esfuerzo que la comunidad, como un todo, está dispuesta a hacer respecto a la actividad económica involucrada y que sea socialmente deseable.

En este aspecto, es importante tener en cuenta que dadas las imperfecciones y distorsiones que presenta el mercado, los precios de éste no reflejan la verdadera escasez relativa de los recursos ni tampoco los costos y beneficios sociales. Debido a que sólo en contadas ocasiones

* Una especificación adecuada del rol de las estrategias en la planificación es la siguiente; "Es la formulación de una estrategia la que permite reconocer los obstáculos estructurales, los medios más eficaces para eliminarlos y las funciones que deben cumplir las diferentes instituciones. Permite además la determinación de los objetivos, la definición de un orden de prioridades y el planteamiento de las metas por alcanzar en el corto y mediano plazo" /36

en la elaboración de los planes indicativos se han considerado precios sombra en análisis de costos, rentabilidad, etc., los indicadores y conclusiones que se obtienen no siempre muestran los beneficios y costos para la sociedad en su conjunto ni implican, necesariamente, las acciones y programas del mayor impacto en este sentido.

E. Aspectos de Programación y Diseño de Políticas.

Una parte fundamental de los planes indicativos en el proceso de su formulación, lo constituye los lineamientos de política que se presentan en los mismos con la finalidad de definir los propósitos del Gobierno y los programas, proyectos, acciones y medidas que se consideran relevantes e importantes para el producto considerado y que, por tanto, el Gobierno se propone emprender o impulsar y apoyar, así como plasmarlo en la toma de decisiones del sector público.

Esta sección está orientada a presentar el campo de acción de políticas de manera general, en el caso de los planes indicativos, y a identificar las necesidades que se enfrentan usualmente en la formulación de políticas en el mismo contexto; se espera, por lo tanto, que esta sección conjuntamente con las recomendaciones pertinentes*, contribuya como guía para la formulación de políticas dentro del proceso de elaboración de los planes indicativos.

1. Políticas Agropecuarias y los Planes Indicativos.

Las políticas agropecuarias pueden entenderse como las orientaciones específicas que definen la vía para las diferentes áreas de acción que el Gobierno pretende utilizar para la conducción del

* Ver capítulo IV.

proceso de desarrollo agropecuario" /27

Esta definición pone de manifiesto la relación de políticas con el proceso de planificación. En efecto, las políticas agropecuarias se concretan y operacionalizan en el proceso de planificación y ejecución de políticas de desarrollo agropecuario; de hecho la planificación tiene sentido y se hace efectiva en la medida en que sea utilizada como la base para la toma de decisiones de política.

En el ámbito de formulación de políticas se destacan tres fases: la de definición de políticas, la de ajustes y la de redefinición de políticas. La planificación, como un proceso continuo, tiene relación con cada una de estas fases, aunque ciertas etapas de la misma tienen una relación más estrecha con alguna de ellas. Así, el diagnóstico se emplea para la definición de políticas; la evaluación para la introducción de ajustes y redefinición de políticas; en este sentido, la programación comprende todo el proceso de definición de programas, proyectos, acciones, todo enmarcado dentro de las políticas que se definan en un caso dado. Para un mejor entendimiento de estas interrelaciones, es útil distinguir los productos del sistema de planificación desde la perspectiva de toma de decisiones, en cuyo caso tales productos son, en general, propuestas de alternativas de decisiones y pueden clasificarse en términos de productos de orientación y de ejecución; éstos, a su vez, pueden estudiarse en términos de su función primaria, o sea, si están dirigidos a definir, ajustar o redefinir decisiones que toma el núcleo de dirección del sistema. Así mismo se distingue el proceso de planificación prospectiva, donde el énfasis se pone en las decisiones de orientación (política agropecuaria y políticas sectoriales o por productos y/o servicios estatales) y el proceso de planificación operativa, donde el énfasis está en las decisiones de ejecución (medidas de política y acciones específicas); se agrega a estos dos procesos, los productos del sistema de planificación en el

ámbito de decisiones orientados al manejo de situaciones coyunturales/27

En los términos anteriores, los diagnósticos están comprendidos dentro del proceso de planificación prospectiva, y un producto importante de la planificación operativa lo constituyen las propuestas de programas concertados, con indicación de niveles de producción y servicios comprometidos. Estos programas se refieren al comportamiento que determinadas unidades de producción o apoyo privadas sostienen con el Estado, donde éstas se comprometen a colaborar en el alcance de ciertos objetivos y metas, y se especifican los compromisos del Gobierno en cuanto a incentivos que se consideran necesarios y en cuanto a proporcionar o facilitar la prestación de servicios requeridos (normas jurídicas, servicios públicos, legislación laboral..., etc).

Es en este contexto en el cual se ubican los planes indicativos por productos e insumos. Por lo tanto, este tipo de planes incorporan y suministran diagnósticos específicos sobre la situación y perspectivas del sector respectivo (producto, grupo de productos o insumos), alimentando así el diagnóstico global y, a su vez, constituyéndose en una herramienta de planificación operativa, donde se da el marco para la determinación de medidas de política y acciones específicas a propósito de cada producto objeto del plan.

El plan indicativo, por consiguiente, se constituye en el medio de planificación más directo y funcional para la determinación de tales medidas y acciones, ayudando así a la toma de las decisiones respectivas por parte de los formuladores de política, bien sea en la etapa de definición, ajustes o redefinición de las mismas, lo cual ilustra la utilidad de este tipo de planes como instrumento para la programación agrícola, incluida la formulación de políticas sectoriales.

2. Necesidades en la Formulación de Políticas.

Entendidos los planes indicativos como un nivel de la plnificación agropecuaria en el cual se pretende formular políticas, previo proceso de concertación con los gremios de productores y demás fuerzas sociales directamente involucradas en cada caso, cabe esperar que en el diseño de políticas se enfrenten ciertos requerimientos y restricciones, de los cuales es útil estar consciente para una mejor elaboración de los mismos planes, a fin de dar consistencia a las políticas que se formulen y logar un mejor entendimiento de todo el proceso de formulación de esta categoría de planes.

a. Necesidad de Visión de Conjunto.

Uno de los primeros requerimientos hace relación a la visión global que debe enmarcar a los planes indicativos. Esto significa que aunque el énfasis esté en productos individuales en cada plan, no debe olvidarse que ellos configuran un agregado con algunas características comunes e interrelaciones entre ellos, lo cual condiciona en algún grado, las políticas que se plantean en planes individuales. En este sentido, cabe destacar las relaciones de complementariedad y sustitutabilidad entre productos, lo cual afecta especialmente la demanda de los mismos y por ende las condiciones de mercado y las relaciones de competitividad entre ellos; el grado de intensidad de estas relaciones afecta especialmente el uso y asignación de recursos en la producción de tales bienes y, por tanto, las condiciones de oferta y finalmente de mercado que ellos enfrentan. En este último caso, es claro que cuando dos o más productos agropecuarios compiten por unos mismos recursos como tierra, mano de obra, fertilizantes, crédito en sentido general como capital de trabajo, maquinaria y equipos, etc..., la disponibilidad de estos recursos condiciona de manera especial la rentabilidad de la producción y por consiguiente la oferta de

estos productos. Este tipo de situación se da especialmente y con mayor intensidad en la producción de los cultivos transitorios donde es más factible la movilidad de recursos. Dependiendo de la intensidad de la de manda (tanto doméstica como externa) se dan unas relaciones dinámicas de sustitución en la producción, lo cual a largo plazo refleja las ventajas comparativas de unas regiones en relación con otras, afectando así la lo calización geográfica de la producción*

Los planes indicativos pueden propiciar y efectivamente lo grar el aceleramiento de este fenómeno, en el contexto de planificación y ejecución de políticas, cuando se determine la conveniencia económica de estas tendencias para una eficiente regionalización de la producción.

b. Necesidad de Tratar Productos como "Grupos"

De acuerdo con el planteamiento que antecede, se observa también la necesidad de tratar algunos productos como grupos, para poder incorporar las características comunes entre ellos y así mismo permitir la consistencia en políticas que se diseñen, propiciando de este modo una ejecución más ágil y una mayor efectividad de las mismas.

La agrupación referida tiene principal importancia para la formulación de políticas, con el fin de que se tenga consistencia en las mismas y contribuya, en su conjunto, a alcanzar unos objetivos deseables para el sector respectivo (consolidación de exportaciones, sustitución de importaciones, reducción de estacionalidad en la producción y fuertes fluctuaciones de precios).

c. Necesidad de Consistencia en Políticas.

En los dos requerimientos tratados anteriormente, se ha

* Estos fenómenos se han venido presentando en el país en el transcurso de los años y su caracterización es bastante clara (Valle del Cauca, Región Caribe, entre otras).

reiterado que ellos contribuyen a dar coherencia a las políticas que se formulen en cada caso. En efecto, se trata aquí de enfatizar la necesidad de que las políticas presentadas en un plan dado o en diferentes planes sean consistentes tanto con la política "macro" para todo el sector agropecuario, como con la política para otros productos con los cuales haya alguna relación relevante, a fin de evitar políticas "encontradas" o contrapuestas que dificulten su ejecución y el logro de los objetivos deseados.

En un sentido amplio, "el objetivo de un sistema de planificación agropecuaria es lograr coherencia en el proceso de compatibilización de la política del Gobierno y la problemática económico-social y política con las decisiones"/27 Estas decisiones son tomadas por la dirección del sistema y están orientadas a las medidas tendientes al desarrollo agropecuario. Es en este contexto especial en el que debe entenderse la necesidad de coherencia de los planes indicativos, en relación con la necesidad de consistencia en políticas. Siguiendo el esquema de PROPLAN (IICA) /27, se puede inferir que los planes indicativos deberían tener una coherencia integral, definida como: (a) una consistencia interna y, (b) una asociación con la evolución alcanzada y con las perspectivas mismas, ubicadas también dentro de la evolución prevista de la problemática económico-social y política.

La consistencia interna puede entenderse como el grado en el cual las alternativas de medidas de políticas, programas, proyectos y otras acciones específicas propuestas en el plan, sean compatibles con otras decisiones sobre política agropecuaria, políticas específicas (a nivel de producto o grupo de productos), medidas de política, programas proyectos y otras acciones específicas ya adoptadas y en proceso de ejecución; se exceptuarían los casos en los cuales el plan propone cambiar dichas decisiones y acciones.

La importancia de la asociación con la evolución actual y prevista del mismo producto objeto del plan indicativo y con la de la problemática económico-social y política, se pone de presente en el hecho de que las propuestas de políticas, programas, proyectos etc... de los planes indicativos, tendrán viabilidad económico-social y política en la medida en que se haya dado esa asociación, esto es, que tales propuestas hayan tenido en cuenta la situación y perspectivas en el campo económico-social y político que forma el contorno de las decisiones que se proyectan mediante el plan.

De lo anterior se colige que los planes indicativos, en sus componentes de políticas, serán coherentes o consistentes en un sentido integral, en la medida en que faciliten la toma de decisiones sobre el producto respectivo, de manera tal que dichas políticas y las respectivas decisiones se enmarquen dentro del concepto y criterios generales que tiene el Gobierno respecto al sector agropecuario y su desarrollo, así como de su rol dentro de la economía, lo cual está (debe estar) explícito en la política sectorial agropecuaria.

Otro aspecto importante referente a la consistencia en los planes indicativos hace relación a la utilización que de esta herramienta de planificación prospectiva, como esencialmente son los planes indicativos, hacen los centros decisorios del sistema de planificación; es to es, si los planes indicativos se emplean como instrumento en el sistema de planificación para ejecutar unas políticas claramente definidas, estables y con proyecciones en el tiempo para la introducción de ajustes que parezcan recomendables, así como para la estructuración de programas y proyectos consistentes con tales políticas, tendientes al logro de los objetivos especificados. Los planes indicativos tienen un componente de programación conformado por los lineamientos de políticas, medidas específicas de política, programas, proyectos y demás acciones específicas propuestas en los mismos. En este caso, la consistencia del plan y de sus

políticas hace relación a la medida en que dicha programación se lleva a la práctica, lo cual en el caso colombiano, con el componente de concertación al que estos planes han sido sometidos para consulta y coordinación con el sector privado, toma mayor importancia en todo el proceso de elaboración de los planes indicativos.

Otro factor indicativo de la consistencia de los planes hace relación al grado de participación de instancias claves del sistema de planificación agropecuaria y del sistema nacional de planificación en la elaboración de dichos planes. Este aspecto de por sí es de especial importancia en un sistema de planificación como el colombiano, en el cual hay división de funciones e instancias a diferentes niveles.

d. Necesidad de Interrelacionar Areas de Política con Tipo de Productos.

Una de las consecuencias de algunos de los requerimientos en la formulación de políticas en planes indicativos, tal como se han presentado, es la necesidad de asociar áreas de política con tipo de productos, con el fin de introducir nuevamente coherencia en las políticas y en los planes en su conjunto, así como también poder "cruzar" servicios estatales de apoyo o regulación, implicados en las políticas, con los componentes de los planes involucrados en las estrategias que se planteen en cada caso. Este esfuerzo en el ámbito de la planificación servirá especialmente entonces, para el establecimiento de prioridades en la acción estatal alrededor de los planes indicativos, de manera tal que sea posible determinar la secuencia y la jerarquización apropiadas de programas, proyectos y acciones que se deducen de los planes, conforme a la jerarquización adecuada de la problemática identificada en los diagnósticos.

El seguimiento de este curso de trabajo permitirá identificar la conveniencia y necesidad, si es el caso, de formulación de planes para los servicios de apoyo o regulación del gobierno, tendientes al desarrollo agropecuario, tales como investigación, crédito transferencia de tecnología, mercadeo, etc..., bien en un plano nacional o regional según el caso, así como también con un dimensionamiento en el tiempo de tales servicios y acciones; los planes respectivos en estos casos serán fundamentalmente el agregado de los aspectos pertinentes en los planes indicativos por productos. Este requerimiento también se ve claro al considerar políticas en áreas específicas como comercio exterior o política científica y tecnológica; en esta oportunidad, es necesario visualizar en el agregado, la situación actual y en perspectiva que tienen ciertos grupos de productos (exportables, deficitarios, de alto desarrollo tecnológico autóctono, dependientes de tecnología foránea, de incipiente nivel tecnológico, etc...); la necesidad de congruencia en el manejo de ciertos instrumentos de política económica, como tasa de cambio, aranceles, etc, para lo cual se requieren unos parámetros de homogeneidad o unas bases generales comunes y así, poder introducir algún tratamiento preferencial posterior a nivel de producto e insumos particulares, según su naturaleza o agrupación por algunas características-, ilustra también la necesidad de interrelacionar áreas de política con tipo de productos en el proceso de formulación de políticas dentro de los planes indicativos.

En síntesis, los planes indicativos por producto proporcionan algunas bases para la estructuración de planes de servicios estatales de apoyo, así como también para las acciones de regulación dentro del sistema público agropecuario; en estos casos se puede dar un proceso de retroalimentación entre unos y otros para suministro de información y asegurar una acción coordinadora y coherente, como producto de la planificación agropecuaria.

e. Necesidad de Priorización de Políticas y Acciones.

En la descripción del requerimiento anterior, queda claro que los esfuerzos respectivos ayudan al establecimiento de prioridades en la acción estatal. En efecto, los planes indicativos son una manera de realizar la planificación agropecuaria o más propiamente, constituyen un nivel de ese proceso. Como tal, propenden por una racionalización de la intervención estatal en la economía, en particular en las fuerzas económicas actuantes en el producto o grupo de productos respectivos; así, el plan indicativo intenta una mayor y mejor regulación de las fuerzas de mercado para minimizar desajustes y desequilibrios no deseables socialmente. Una de las virtudes principales de un plan radica en que posibilita un control sistemático por parte del Gobierno (a través de la acción de varios organismos estatales), sobre el desarrollo y actuación de los factores más importantes que inciden en la evolución del producto objeto del plan. Sin embargo, dado que el plan consiste más en fijar unos objetivos y directrices que en organizar toda la actividad económica alrededor del producto respectivo, lo cual continúa reservado al mercado, se tiene que la ejecución del plan depende del desarrollo espontáneo del mercado y de la política económica del Gobierno que incide sobre el primero²⁴. Por lo tanto, el Estado sólo ejerce un control relativo en la ejecución misma del plan y el éxito de éste dependerá del grado en el cual el sector privado y el mercado sigan las directrices trazadas en él. El Estado tiene la opción de influir en esta actuación a través de sus políticas (crediticia, fiscal, de precios, etc), por lo cual es sumamente importante, en el contexto de planes indicativos, la priorización de políticas y acciones del Gobierno, que maximicen las posibilidades de éxito de los mismos. Cabe distinguir de nuevo que las medidas que se compromete a tomar

el Gobierno, en el contexto de planes indicativos, son directas cuando corresponden a la acción del sector público sobre las cuales tiene control; e indirectas cuando las decisiones las toma en última instancia el sector privado, pero son propiciadas por el Gobierno a través de su acción. Así mismo, es útil clasificar las funciones del Gobierno en la planificación de tipo indicativo, en tres grupos, así: /24

- a) Función de complemento del sector privado.
- b) Función sustitutiva de la acción privada.
- c) Función coordinadora de la actividad privada, en la cual se trata de establecer un enlace entre ésta y el sector público o Gobierno. Esta última función puede suponer y debería implicar para el sector privado un estímulo y una dirección, tendiente a crear el "clima propicio", conjuntamente con las otras funciones, para que el sector privado actúe conforme a las directrices y objetivos establecidos en el plan.

Este marco de funciones es útil para la jerarquización de las acciones del Gobierno que finalmente se presenten en un plan indicativo, de manera congruente con los limitantes identificados en el diagnóstico.

Además de que el plan constituye una oportunidad de racionalizar la intervención estatal, también constituye un medio para coordinar sus políticas, asegurando que éstas obedezcan a un programa de acción y no sean políticas aisladas con poca o ninguna relación entre sí y sin un marco general orientador para el producto específico involucrado. Este papel de los planes indicativos manifiesta de nuevo la necesidad de priorización de políticas y acciones gubernamentales.

Una consideración separada del sentido de los factores anteriores, pero de suma importancia y que justifica en el fondo este requerimiento de los planes, es la escasez de recursos del Estado y de la nación en general, incluido el sector privado, para emprender todas las políticas y acciones que parezcan recomendables a propósito de los planes.

F. Limitantes para el Diseño y Formulación de Planes Indicativos.

A continuación, se analiza brevemente los principales obstáculos o dificultades que se han presentado en la elaboración y formulación de los planes indicativos, con el fin de caracterizar mejor la experiencia que se ha tenido al respecto en el país y poder identificar posteriormente maneras factibles de superar tales limitaciones en el futuro. Los limitantes pueden agruparse en la capacidad del sistema de planificación agropecuaria en general y en las etapas de elaboración y de ejecución.

1. Limitantes Generales del Sistema.

En sentido estricto del término, difícilmente puede concluirse que en el país exista un sistema de planificación agropecuaria. Se identifican con relativa facilidad los recursos de que dispone tal sistema y los componentes del mismo como tipo de actividades realizadas o que se pretende realizar para la obtención de unos productos. Las dificultades vienen propiamente en la determinación de las interrelaciones entre las unidades componentes del sistema y en la división de funciones para que el sistema funcionara de una manera efectiva y armónica. Hasta el momento, el organismo rector del sector agropecuario, como es el Ministerio y su unidad técnica OPSA, no ha mostrado capacidad para desempeñar eficientemente ese papel de manera que se constituya en la unidad central del sistema de planificación sectorial y sólo en algunos períodos ha mostrado consolidarse como tal. En la actualidad, se reconoce que al Ministerio se le dificulta inmensamente el cumplimiento de sus funciones: "tal como está

hoy la estructura orgánica del Ministerio de Agricultura no se puede cumplir con el papel de formulador y orientador de la política agropecuaria del país"*

Se ha resaltado que es difícil asegurar que en Colombia se haya hecho planeación económica nacional, en la forma estricta de la acción, como el establecimiento de la mejor estrategia posible de acción para lograr un fin³², lo cual puede extenderse de manera similar al sector agropecuario. No obstante, la planificación por productos individuales ha mostrado ser la más efectiva, sobre todo para propósitos de concertación de políticas; esta situación se ha dado a pesar de la falta de formalización institucional de este tipo de planificación a ese nivel²⁸. Los planes indicativos a nivel de producto constituyen un paso básico para tal formalización; es claro que este proceso se facilita en mayor extensión para los cultivos y actividades pecuarias comerciales, donde usualmente hay mejor organización gremial.

Es de destacar también, que la falta de una formulación clara y bien fundamentada de las prioridades sectoriales y de los mecanismos institucionales para la ejecución de dichas prioridades, es una evidencia, entre otras, de la inexistencia de un sistema efectivo de planificación agropecuaria bajo las condiciones actuales del sector.

De otro lado, parece que el sistema actual de planificación agropecuaria en el país se concentra mucho, relativamente, en el manejo de situaciones coyunturales, lo cual absorbe la mayor parte del tiempo y capacidad técnica disponible en el mismo sistema; además, parece que el sistema como tal no ha desarrollado una capacidad técnica y operativa que permita cumplir efectivamente con las labores encomendadas

* La República, febrero 2 de 1982 (Declaraciones del Viceministro de Agricultura, Dr. Carlos Ossa).

al mismo, implícita y explícitamente, en el marco de la Ley Normativa de Planeación.

Por estas razones, bajo las circunstancias actuales, se observa que es muy difícil para el Ministerio, y virtualmente imposible, poner y mantener en funcionamiento efectivo el alto número de órganos de asesoría, consulta y coordinación que se han establecido sucesivamente en varias ocasiones; es así como muchas de estas instancias se reúnen só lo esporádicamente para casos especiales o para la tramitación de asuntos requeridos por ley, o simplemente no se reúnen/26

Por lo expuesto anteriormente, puede decirse que el Ministerio de Agricultura dispone en la actualidad de una capacidad limitada, sobre todo de índole operativa, para la formulación eficiente de planes sectoriales y aún de planes indicativos, notándose en particular la ausencia de mecanismos de seguimiento, evaluación y control de la ejecución de los mismos. Sin embargo la experiencia en materia de planificación en el sector se ha acumulado primordialmente en los aspectos de formulación de la política agropecuaria y de planes, programas y proyectos. Por las razones descritas, frecuentemente éstos se formulan en forma independiente y sin la debida coherencia o interrelación que permitiera maximizar el efecto de complementariedad, así como obtener una visión de conjunto para la determinación de prioridades en la asignación de recursos y la identificación de la secuencia más aconsejable en la ejecución.

Cabe anotar que la administración gubernamental, incluida la propia Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura; ha manifestado y mostrado un interés particular por realizar adecuadamente

la labor de concertación con el sector privado, con el fin de que en los planes acordados participen, en sus varias etapas, las principales fuerzas económicas y sociales del país; así, el inmediatamente anterior Despacho del Ministerio de Agricultura puso especial énfasis en la formulación de planes indicativos por producto e insumos del sector, debidamente concertados con los gremios de productores y demás fuerzas económicas y sociales involucradas o implicadas en los mismos, habiendo expresado: "...es posible lograr reglas claras de juego para la inversión privada a través del proceso de concertación que hemos iniciado y que culminará antes de que finalice el presente período de Gobierno (admón Turbay Ayala) con la aprobación y puesta en marcha de los planes indicativos"* No obstante, en el proceso de elaboración y formulación de dichos planes se han encontrado ciertas dificultades y restricciones por las razones anotadas anteriormente y otras que se exponen más adelante.

2. Limitantes en la Elaboración.

En la etapa de elaboración de un plan indicativo, como se ha venido cumpliendo ésta en el país, se enfrentan principalmente tres áreas de limitantes, así:

- a) En la labor del Diagnóstico.
- b) En la elaboración del documento "Bases" y,
- c) En la fase de concertación.

En cuanto a labor de diagnóstico los limitantes básicos son:

- La falta de información sistematizada, con la cobertura requerida y debidamente actualizada. En este sentido, la deficiencia central está en que no hay un mecanismo claro, debidamente institucionalizado en el Ministerio de Agricultura, que permita captar la información básica

* Tomado del discurso del Señor Ministro de Agricultura, Dr. Luis Fernando Londoño C., ante el IX Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos, 17 de junio de 1981.

requerida para propósitos de planes indicativos, con el fin de tenerla siempre disponible. Además no se da la situación de que dicha información sea ya verificada o probada y, por lo tanto, confiable en alto grado o, en su defecto, que sea fácil de contrastar rápidamente con otras fuentes de información disponible, y así poder escoger razonablemente entre fuentes alternas de información en cada caso.

En las circunstancias actuales se tiene, en principio, fuertes limitantes en la calidad de la información y en la oportunidad de la misma. Bajo las condiciones descritas, el proceso de captación de información toma más tiempo del razonablemente esperado y le resta agilidad a todo el proceso de formulación de los planes.

-La reducida e incipiente labor de sistematización de la información que capta y maneja el Ministerio de Agricultura. En este caso, la deficiencia se refiere a la información disponible (o de fácil consecución) en el Ministerio. Es poco lo que se ha avanzado en cuanto a procesamiento de datos; el equipo de computación disponible es mínimo y hay igualmente problemas de disponibilidad de personal técnico capacitado en esta área en el Ministerio. Bajo estas circunstancias, la labor de procesamiento de información se realiza actualmente, en gran proporción, de manera manual, prestándose obviamente a altas posibilidades de error, además de tornarse en un proceso bastante engorroso e ineficiente* Nuevamente estas condiciones restan agilidad al proceso de elaboración de planes indicativos.

-Falta de suficiente personal técnico capacitado, con el fin de hacer el máximo uso posible de la información recolectada

* En la actualidad, se viene adelantando un esfuerzo interesante para sistematización de información a través del Banco de Datos, proyecto que adelanta el Ministerio con el Instituto SER de investigación.

y disponible en el contexto del diagnóstico. La información que se compila para diagnósticos a nivel de producto, como es el caso de los planes indicativos, es relativamente amplia: información física, tecnológica, económica, institucional y de políticas, además de información netamente cualitativa como juicios, opiniones, conceptos de diferentes personas involucradas directa o indirectamente en el producto o grupo de productos objeto de planes indicativos. El manejo eficiente de todo este tipo de información es una labor ardua que usualmente requiere el concurso de un equipo técnico de trabajo, preferiblemente multidisciplinario lo cual plantea con mayor intensidad el problema de disponibilidad de recursos humanos en el Ministerio y aún en todo el sistema de planificación sectorial en la agricultura colombiana.

En la fase de la elaboración del documento "Bases" para el Plan Indicativo, se han venido enfrentando algunas limitaciones que pueden resumirse así:

- Falta de claridad y homogeneidad de criterios por parte de las instancias gubernamentales sobre el tipo de políticas apropiadas para cada producto o grupo de productos considerados, así como de las medidas y acciones específicas que se presentarían en cada plan en particular.
- Falta de un marco orientador de la política sectorial vigente, suficientemente explícito, que permita su uso en la instrumentación y diseño de medidas de política y acciones específicas para los casos de productos o grupo de productos objeto de planes indicativos.

Aunque los planes globales de desarrollo, en la descripción de la política sectorial proporcionan en general dicho marco, es notable la deficiente captación de tal política y los objetivos por parte del personal técnico involucrado en la elaboración de los planes.

- Coordinación deficiente entre el Ministerio de Agricultura y el DNP en el trabajo de elaboración del documento "Bases". No se ha establecido un mecanismo operativo que sea claro y aceptado unánimemente por todas las partes - instancias técnicas y administrativas -, en cuanto a actividades que se rían de responsabilidad de cada una. Debido en parte, a esta falta de delimitación de funciones y responsabilidades entre las instancias referidas, no está definido el "modus operandi" para la obtención de versiones conjuntas de estas dependencias del documento respectivo, como es el espíritu de la ley.
- No hay la suficiente discusión de los componentes que se esbozan en el plan indicativo, por parte de las dependencias gubernamentales involucradas, que permita entrelazar el trabajo técnico y el trabajo "político"; por tanto es muy reducida la alimentación y retroalimentación de esta fase con el proceso de toma de decisiones en las altas esferas gubernamentales. Como consecuencia de esta condición, no se definen siempre las estrategias más factibles ni necesariamente las mejores, es decir, falta una actitud más decidida para minimizar el divorcio entre "lo que debe ser o hacerse" y "lo que puede ser o hacerse".
- Como consecuencia de las dos últimas condiciones descritas, no hay la coordinación y acuerdo debido en cuanto al esquema

institucional del plan. Debido a esta situación, el esquema planteado en algunas ocasiones es confuso o se presta a paralelismo en cuanto a acciones y entidades, comisiones y comités que se propone crear en relación con los existentes; por lo mismo, el proceso de reglamentación requerido para hacer operativo el esquema institucional propuesto en cada caso, no queda suficientemente claro y se puede prestar a diferentes interpretaciones, sin una definición explícita del proceso respectivo que se haya previsto como más aconsejable para la adecuada operacionalización del plan (ponerlo en marcha).

En la fase de concertación, durante la elaboración y formulación de planes, el principal limitante que se ha identificado es la falta de gremios de amplia cobertura a nivel de producto, con radio de acción nacional, que puedan considerarse realmente como representativos de los productores, agroindustriales y demás fuerzas económicas y sociales que tengan ingerencia en el producto o grupo de productos respectivos bajo consideración.

La otra limitación en esta fase ha sido la ausencia de un mecanismo claro sobre la mejor forma de realizar la concertación, de manera tal que ésta sea efectiva y ágil y por lo mismo permita captar las sugerencias y aportes de estas reuniones dentro de períodos razonables de tiempo, como para que puedan involucrarse debidamente en el plan definitivo. Esta situación descrita ha necesitado un esfuerzo especial del personal gubernamental involucrado, para ejecutar un procedimiento que por lo menos sea operativo. Cabe anotar, que la poca experiencia que se tiene en el sector agropecuario colombiano en cuanto a planes indicativos y en particular en la ejecución de la fase de concertación a nivel de productos y/o grupo de productos, en referencia al sector agropecuario, es lo que ha ocasionado, en buena parte, la situación descrita. Nuevamente, parece que en esta fase, se ha presentado cierta descoordinación entre el Ministerio de Agricultura y el DNP sobre la manera mejor y más efectiva de realizar la concertación requerida en cada caso.

Otra limitación en la fase de concertación de planes es la disponibilidad de miembros apropiados tanto del sector público como de los gremios privados para adelantar eficientemente las labores pertinentes.

En efecto, los gremios en general han estado deficientes de personal técnico capacitado que haga suya la problemática gremial, la entienda cabalmente en su esencia técnica y política, y que pueda así constituirse eficientemente en un complemento de la acción oficial, a la vez que sirva de control y fiscalización de esta última y de recurso para el seguimiento y la evaluación de las políticas que se formulen y adopten para el subsector respectivo. Por su parte, el sector público parece también carecer de suficiente personal técnico capacitado a quien pueda responsabilizarse de manera permanente de la concertación y el seguimiento de los planes indicativos. Muchas de estas labores han sido encomendadas al cuerpo de asesores del Ministro, lo cual no garantiza la continuidad de dicha acción, además de que se pierde en el sector la oportunidad de acumular experiencia técnica para tan importante trabajo.

Las limitaciones y consecuencias en este sentido son obvias a pesar de que se ha avanzado considerablemente en el país, y se observa recientemente un esfuerzo especial, por parte de diferentes gremios privados, para fortalecer sus cuadros técnicos y una alta receptividad de asesoría técnica al respecto.

Es de anotar que en la elaboración del documento definitivo de Plan Indicativo, con posterioridad al de "Bases", se corrigen al menos parcialmente algunas de las deficiencias descritas, especialmente las referentes a información, donde los gremios de productores en varios casos han prestado una valiosa colaboración.

También se corrigen, en alguna medida, los tres últimos tipos de deficiencias anotadas como limitantes en la elaboración del documento "Bases", esto es lo concerniente a coordinación, discusión de componentes de política y planteamiento del esquema institucional.

En general, entre los limitantes planteados en esta acción y las siguientes, referentes al diseño y formulación de planes indicativos, tienden a persistir más los que corresponden a restricciones de carácter estructural en el sistema de planificación colombiano, y que son relativamente de fácil identificación en el análisis presentado.

3. Limitantes en la Ejecución.

En la fase de ejecución han sido pocos los limitantes que se han identificado hasta el momento, dado el escaso número de planes indicativos definitivos formulados y adoptados hasta el presente (arroz, papa, ganadería bovina, forestal). Sin embargo, esta corta experiencia y experiencias relacionadas permiten distinguir los principales limitantes que se han de tener en esta fase, algunos de los cuales ya se han venido presentando.

En primer lugar, hace falta crear los mecanismos que permitan vigilar y hacer el seguimiento necesario de la ejecución y desarrollo de los planes, una vez formulados y aprobados. Esto es, se necesita especificar en cada caso, el esquema institucional que asegure que los planes son definitivamente adoptados por el Gobierno, después de aprobados, con las consiguientes implicaciones específicas tanto del Gobierno Central como de los institutos descentralizados y demás entidades involucradas.

Otro limitante en esta fase se tiene en el hecho de que el Ministro de Agricultura, como rector de la política sectorial, tiene ingerencia y poder decisorio directo en las entidades del sector, mas no en las adscritas a otros sectores y que inciden o se relacionan de una manera u otra con la política agropecuaria y con la adoptada o acordada a nivel de producto.

Cuando se aprueba un plan indicativo, este se hace mandatario u obligatorio para todo el sector público, puesto que es una decisión del Gobierno en su conjunto. Sin embargo, el Ministro de Agricultura tradicionalmente no ha tenido mecanismos que le permitan asegurar la adopción de políticas y toma de decisiones específicas en otras esferas del Gobierno, de manera congruente con lo acordado y estipulado en un plan indicativo en particular. En los últimos años se logró un avance significativo en esta dirección, por interés manifiesto y acción continuada del propio Ministerio de Agricultura y cuerpo directo de asesores, al poder participar sistemáticamente en las deliberaciones de PROEXPO, cuyas decisiones inciden en la política agropecuaria y son parte de la misma en caso de decisiones concretas relativas al sector.

En las instancias en que ha venido participando el Ministerio para decisiones de política económica, que son prácticamente todas las existentes, ha hecho falta una asesoría verdaderamente eficaz al Ministro respectivo, que sea continua y coherente en las diferentes áreas de política, de manera tal que le permita al Ministerio tener un mayor peso decisorio en tales deliberaciones. A pesar de la participación en los diferentes foros del sector público, es necesario una mayor coordinación entre el Ministerio de Agricultura y otros ministerios y dependencias públicas, que permita la coherencia requerida en las políticas que se ejecutan y garantice al máximo la formulación y adopción de políticas y medidas en otros sectores que influyen o son componentes en el fondo de la política sectorial. Otra limitación implícita en la anterior está en la instrumentación del plan, como paso previo a la ejecución; en efecto, en el plan, por ser de tipo indicativo, no se dispone del control integral de la aplicación de los diferentes instrumentos de política, ni se puede asegurar o predecir las reacciones del sector privado ante los estímulos, desestímulos y políticas gubernamentales en general, formuladas en el plan; esta situación dificulta en principio el logro de los objetivos y metas que se establezcan en los planes indicativos.

Similarmente, otro factor restrictivo en esta etapa, consiste en la limitación ejercida por la deficiencia de los mecanismos coercitivos del Ministerio de Agricultura con respecto a las entidades descentralizadas del mismo, ejecutoras de políticas; virtualmente el único mecanismo en este sentido, para garantizar la ejecución de políticas acordadas en los planes indicativos, es la programación presupuestal; sin embargo, en las actuales condiciones, el Ministerio no está empleando propiamente el presupuesto público como herramienta de planificación y no ha establecido mecanismos de seguimiento y control presupuestal que a nivel sectorial, le permitieran influir en y coordinar todo el proceso de asignación presupuestal y uso de recursos en los institutos del sector.

4. Restricciones que se enfrentan en la Estructuración de Políticas.

En el proceso de estructuración de políticas, como componentes de los planes indicativos, se enfrentan ciertas restricciones, las cuales se pueden agrupar en tres fases:

- a) Diseño y formulación.
- b) Ejecución.
- c) Coordinación.

Las principales restricciones que se enfrentan en cuanto al diseño y formulación de políticas pueden resumirse así:

-Falta de seguimiento y evaluación de políticas anteriores. Son muy pocos los esfuerzos que en el país se han dedicado a esta fase de la planificación agropecuaria, por lo cual es difícil determinar con seguridad la efectividad y éxito de las políticas adoptadas con anterioridad; en muchos casos, condiciones

climáticas favorables pueden ser las que explican resultados positivos en áreas sembradas, producción y rendimientos, más que las políticas vigentes; pero frecuentemente tales resultados se asocian con la efectividad de dichas políticas. Bajo estas condiciones, es poco lo que se gana en experiencia acumulada institucionalmente y se limita el uso del seguimiento y evaluación de políticas para los ajustes o la redefinición de las mismas cuando se estime necesario.

-La ausencia de metodologías probadas y de procedimientos funcionales y efectivos. El diseño y formulación de políticas es casi que un "arte" y las metodologías y procedimientos empleados tienen que contemplar las condiciones reales del sector y la problemática económica social y política circundante, como condicionantes de las políticas sectoriales. Esta situación hace que tal labor, desde el punto de vista técnico, exija ciertos conocimientos, habilidades y experiencia, lo cual hace que, aún en el caso de un producto como son los planes indicativos a este nivel, se requiera usualmente un concurso de equipo técnico para poder llegar a formulación de políticas bien fundamentadas, eficientes y viables.

Los métodos existentes enfatizan en especial aspectos conceptuales, los cuales son muy importantes y dan la base para definición de procedimientos y el entendimiento de todo el proceso y sus interrelaciones en el sistema de planificación agropecuaria. Sin embargo, en cuanto a procedimientos hay mayor ausencia metodológica y se hace necesario definirlos para casos específicos, de acuerdo al nivel de trabajo, condiciones y restricciones institucionales, marco jurídico legal vigente, etc... Ante estos vacíos, los procedimientos frecuentemente

empleados son "ad-hoc" y ajustados por acuerdo entre el personal responsable involucrado, aunque las directivas del sistema hacen los ajustes finales y como tal, en última instancia toman las decisiones de política en cada caso.

- La falta de personal entrenado en planificación y política agropecuaria. En este campo se ha avanzado en el país en cuanto a capacitación, pero hace falta una mayor intensidad en estos programas y, sobre todo, la continuidad en cuanto a que el personal que haya recibido capacitación tenga amplias oportunidades de trabajar en ese campo y asimile así la experiencia requerida para calificar mejor su labor técnica.
- La multiplicidad de centros ejecutores de políticas que afectan un producto o grupo de productos en particular, con influencia en la formulación de tales políticas a través de la labor de asesoría al Ministerio. Esta situación obedece a la especialización institucional por parte del Gobierno en cuanto a ejecución de políticas lo cual, si bien tiene su justificación, en el caso de productos agropecuarios hace que en general y en la práctica los gremios de productores tengan que concertar sus políticas con una cantidad diversa de entidades, como Fondo Financiero Agropecuario y Caja Agraria (crédito), PROEXPO (exportaciones), INCOMEX e IDEMA (importaciones), ICA (investigación y control de insumos), Ministerio de Agricultura nivel central (precios).

La multiplicidad de estos centros con influencia en decisiones de política, como acaba de exponerse, hace difícil que se tengan unos criterios homogéneos y definidos para el manejo de instrumentos de política, al menos durante un periodo dado. Los planes globales de desarrollo, al esbozar las políticas que se pretende

aplicar en un período específico, ayudan parcialmente a corregir tal situación; sin embargo, usualmente tales planes contienen sólo lineamientos muy generales que no llenan este vacío. Los planes indicativos constituyen un paso posterior y por tanto un mayor avance en cuanto a homogenización o uniformidad de criterios de política para ser aplicadas a productos (subsectores) individuales. No obstante, aún en estos casos el mismo Ministerio enfrenta el problema de poco o ningún control sobre ciertas decisiones de política que inciden en tales subsectores, ya que en términos absolutos sólo ejerce control sobre las decisiones del propio Ministerio nivel central y de las instituciones adscritas al mismo. Estas condiciones limitan la capacidad misma de diseño de políticas y sobre todo la formulación explícita de políticas coherentes y con las garantías requeridas para su ejecución.

En el proceso de ejecución de políticas se pueden distinguir especialmente las siguientes restricciones:

-Deficiente asignación de recursos a las instancias ejecutoras para un efectivo cumplimiento de las políticas asociadas y de responsabilidad de cada una. Esta situación, en el caso tanto del Ministerio nivel central como de las entidades adscritas al sector, ha sido persistente a través del tiempo, dada la baja participación del sector agropecuario en el presupuesto nacional.

-Deficientes políticas formuladas.

Las deficiencias radican principalmente en a) falta de una mayor explicitación; b) falta de una desagregación; c) falta de conformación de políticas integrales en el sentido de que cobijen los

aspectos fundamentales de la problemática; d) falta de promoción de las políticas entre los órganos ejecutores y los gremios privados.

- Limitados esfuerzos por parte de las entidades ejecutoras para la interpretación, asimilación, institucionalización e internalización de las políticas formuladas. En este sentido se necesita que las instancias ejecutoras hagan suyas o propias las políticas y tengan completa identificación con las mismas, así como la convicción de lo sano y la necesidad de tales políticas.
- Falta de adaptación de las entidades ejecutoras a las políticas que se formulan. Aspecto íntimamente ligado al anterior; la adaptación puede tomar la forma de cambios en uso y distribución de los recursos, reasignación de funciones internamente, revisión de prioridades, revisión de métodos y procedimientos, etc. En la medida en que no se da esta adaptación, se ve limitada la ejecución de las políticas respectivas.
- La ausencia o existencia limitada de mecanismos coercitivos por parte del Ministerio con respecto a las entidades ejecutoras de políticas. Esta situación implica que la planeación indicativa no siempre toma el carácter imperativo para el sector público, como en principio se espera por definición, con este tipo de planificación.
- La falta de un marco orientador respecto a objetivos, estrategias, prioridades, con inclusión de claros lineamientos de política para el sector y por grupos de funciones estatales, lo cual conformaría más propiamente el marco normativo.

Este marco proporcionaría así, la orientación básica para las acciones de las instituciones del sector en su conjunto y en cuanto a sus interrelaciones con otras funciones asociadas con las de cada entidad en particular. Es lógico que un marco de estas características conduciría a una ejecución más exitosa de las políticas, al facilitar el entendimiento de la naturaleza, rol y objetivos de las mismas.

Así mismo se identifican los fines últimos que se persiguen, las prioridades establecidas por el Gobierno y las responsabilidades claramente delimitadas y definidas para cada instancia y entidad en el ámbito de la planificación agropecuaria y la ejecución de políticas.

-Falta de concreción de las políticas en programas, proyectos y otras medidas de acción por parte de las entidades responsables de la ejecución de tales políticas. Este aspecto es fundamentalmente una consecuencia de varios de los factores anteriores, los cuales limitan la posibilidad y agilidad de las entidades ejecutoras para plasmar las políticas formuladas en programas de acción congruentes con las mismas.

-Otra importante restricción, que ya ha sido destacada con anterioridad 32, consiste en que el carácter de obligatoriedad de las decisiones del CONPES-instancia última que recomienda al Ejecutivo la adopción de planes indicativos-, no está claramente definido, sobre todo en aspectos operativos que aseguren su influencia. Esta situación limita por parte de las instancias ejecutoras de programas y acciones en cuanto a planes indicativos hace referencia.

Finalmente, se tienen las restricciones referentes a la falta de coordinación adecuada entre entidades del sector público y entre éste y el sector privado.

Como un analista había anotado, "coordinar es un verbo que no conjuga la administración oficial" /3

La ausencia de la coordinación debida implica que no se tenga un ordenamiento procedimental sistemático ni los mecanismos institucionales efectivos para el diseño de las políticas y para su ejecución exitosa, así como tampoco para adelantar eficientemente las actividades de seguimiento, control de la ejecución y evaluación de las políticas y de la acción en general de las entidades vinculadas al Ministerio de Agricultura como unidades ejecutoras. Cabe distinguir tres niveles principales en los cuales, en el caso colombiano, se requiere una mayor o mejor coordinación lo cual coadyuvaría al proceso de formulación de planes indicativos, incluido el diseño de políticas a nivel de productos.

En primer lugar, es clara la necesidad de una coordinación más efectiva entre el Ministerio y las entidades adscritas al mismo, específicamente entre la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario -OPSA- y las oficinas de planeación de los institutos descentralizados adscritos al Ministerio; esta es una deficiencia del sistema de planificación sectorial. Bajo estas condiciones, las entidades ejecutoras no tienen un nexo formal permanente con la oficina de planeación del sector para un intercambio estrecho de información, suministro de guías de trabajo, explicitación de políticas sectoriales y prioridades, agilización de trámites oficiales etc., todo lo cual dificulta o hace muy lenta la ejecución de políticas por parte de las entidades ejecutoras. En particular, esta situación no es propiamente conducente a la armonización de políticas agropecuarias en su conjunto y de políticas institucionales coherentes con aquellas, de modo tal que se tienda a una conducción eficiente del desarrollo agropecuario.

En segundo lugar, es notoria la falta de una coordinación más estrecha entre el Departamento Nacional de Planeación -DNP- y OPSA. En el caso de los planes indicativos, para los cuales se supone debe haber un trabajo conjunto entre estas dos instancias tal como lo contempla la ley, la consecuencia ha sido que el proceso de su elaboración y posterior concertación con los gremios privados se ha tornado más lenta y consumidora de tiempo que lo esperado razonablemente. Esta situación, por tanto, ha mermado eficiencia al proceso de elaboración de planes indicativos.

Dada la necesidad de definiciones en cuanto a esquemas institucionales y mecanismos para la ejecución de las políticas contempladas en los planes, así como para su seguimiento y evaluación, la coordinación entre estas dos instancias se constituye en un prerrequisito para el éxito de estos planes.

Por último, en cuanto a deficiencias de coordinación, se destaca el poco nexo formal que existe entre el Ministerio de Agricultura en su conjunto, con otros Ministerios cuyas políticas tocan al sector agropecuario y que específicamente inciden en la ejecución de los planes indicativos. El nexo institucional formal se da a través de las reuniones de CONPES y también a través de la participación del Ministerio en las Juntas Directivas de algunos institutos de otros Ministerios pertinentes. Sin embargo, hace falta una acción más intensa en esta dirección, tendiente a influir técnicamente en las decisiones fundamentales de política económica y administrativa que afectan esencialmente al sector agropecuario.

III. CONCLUSIONES

Las conclusiones que surgen del análisis realizado están expuestas a lo largo del documento en los diferentes aspectos tratados. Se presenta aquí un listado de las principales de ellas a manera de síntesis:

1. La planeación indicativa es la imperante en Colombia por el sistema de economía mixta de mercado existente. En este contexto, un plan indicativo constituye una oportunidad de racionalizar la intervención estatal y de coordinar sus políticas, de tal modo que obedezcan a un programa de acción y no sean sólo políticas aisladas con poca o ninguna coherencia entre sí y sin un marco global orientador; en tal sentido, el plan indicativo constituye el programa marco para el sector o subsector para el cual se formule.

2. En Colombia la acción orientadora del Gobierno en el contexto de planeación se ha hecho desde mediados de 1976, mediante planes indicativos especialmente para el sector industrial, a través de la presión de grupos como la ANDI y elaborados y/o coordinados por el Ministerio de Desarrollo.

3. Los planes indicativos contribuyen efectivamente al proceso de planificación agropecuaria, haciendo dos aportes institucionales importantes, entre otros: a) como herramienta de programación agropecuaria y, b) como vehículo para la capacitación técnica.

4. La planeación se inició formalmente en el país hacia 1950 con la formulación del Plan General de Desarrollo, pero su estructuración institucional con acceso de los organismos técnicos a los centros decisorios del Ejecutivo, empezó en 1959, con la creación del Departamento Administrativo de Planeación y Servicios Técnicos (DAP), para consolidarse en 1963

con el Consejo de Política Económica (CONPEC). Sin embargo, el mecanismo de planeación sólo se hizo operativo en 1966 con la creación del Consejo de Política Económica y Social (CONPES). Luego, con la Reforma Constitucional de 1968, se institucionalizó definitivamente la planeación económica y social en el país, cuando se reglamentaron con mayor detalle las funciones del CONPES y del Departamento Nacional de Planeación (DNP). De otro lado, la planificación sectorial agropecuaria se rige actualmente por el Decreto 1050 de 1968 y el Decreto 133 de 1976.

5. Los planes indicativos se ubican globalmente en todo el marco legal de planificación del país, pero la referencia específica y las bases legales se tienen fundamentalmente en el Decreto 627 de 1974 y la ley 38 de 1981. El primero ubica en el DNP y entidades oficiales correspondientes, con la colaboración de representantes del sector privado, la elaboración de estudios bases para planes indicativos agrícolas, pecuarios y de recursos naturales. La Ley 38 de 1981, Normativa de la Planeación y de la Concertación, provee la base procedimental legal para la elaboración y aprobación de planes indicativos y para el proceso de concertación.

6. La elaboración de planes indicativos en el sector agropecuario ha sido básicamente un proceso de "ensayo y error", pues prácticamente su formulación a ese nivel y en el contexto de planeación indicativa ha sido la primera experiencia en el Ministerio y en particular con el componente de concertación con los gremios privados.

7. El procedimiento que se ha empleado puede entenderse como una síntesis y combinación de los pasos que se han considerado necesarios y las estipulaciones de la ley, con el fin de que aquellos estén enmarcados o "se aproximen" al procedimiento normativo vigente.

8. No ha habido una formulación explícita de los criterios para la selección de productos e insumos objeto de planes indicativos.

Similarmente, los criterios que se han tratado de establecer no han tenido una aplicación rigurosa y coherente.

9. En general, el tipo de técnicas empleadas en la fase de diagnóstico han sido satisfactorias, en cuanto a que en los casos en que se han utilizado más extensamente (papa, arroz, ganadería bovina), han permitido caracterizar, en sus aspectos básicos, la economía del producto analizado así como determinar sus perspectivas. En otros casos ha hecho falta el uso de un marco teórico adecuado para el análisis.

10. El tipo de procedimiento y técnicas empleadas en las otras fases de formulación de los planes indicativos por lo menos ha sido funcional, aunque se observan considerables vacíos que han impedido una labor más eficiente de programación.

11. Los limitantes para el diseño y formulación de planes indicativos se ubican básicamente en la capacidad general del sistema y en particular en las etapas de elaboración y de ejecución.

12. El Ministerio de Agricultura dispone en la actualidad de una capacidad limitada, sobre todo de índole operativa, para la formulación eficiente de planes sectoriales y aún de planes indicativos; la principal deficiencia se encuentra en los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de la ejecución de planes.

13. En la fase de diagnóstico el mayor limitante encontrado ha sido la falta de información sistematizada, especialmente en cuanto a calidad y oportunidad de flujo de la misma para su utilización en la elaboración de planes.

14. En la elaboración del documento "Bases", los principales limitantes han sido: (a) la falta de claridad y homogeneidad de criterio por

parte de las instancias gubernamentales sobre el tipo de políticas apropiadas y las medidas que se propondrían en cada caso;(b) la deficiente captación del marco orientador de la política sectorial por parte del personal involucrado en la elaboración de los planes y,(c) la deficiente coordinación entre el Ministerio de Agricultura (OPSA) y el DNP (UEA) para estos propósitos.

15. Durante la fase de concertación, el principal limitante identificado ha sido la falta de gremios de amplia cobertura a nivel de producto con radio de acción nacional y que puedan considerarse como representativos para los fines de concertación.

16. Referente a la fase de ejecución, hace falta crear e institucionalizar los mecanismos que permitan vigilar y hacer el seguimiento necesario de la ejecución y desarrollo de los planes, una vez formulados y aprobados.

17. En los planes indicativos hay un amplio margen de inseguridad en la ejecución, debido a que ésta depende básicamente del sector privado, cuya actuación y actitudes ante políticas de estímulos o desestímulos son difíciles de prever.

18. La experiencia en Colombia en planificación agrícola muestra que la planificación por productos individuales, aunque no había sido formalizada con anterioridad a los planes indicativos, ha demostrado ser la más efectiva sobre todo para fines de concertación de la política, siendo los ejemplos notables el café y el azúcar. De aquí el gran potencial que muestran los planes indicativos a este nivel para mejorar el sistema de planificación agropecuaria en el país y así tender a una conducción eficiente del desarrollo agropecuario.

El proceso se facilita lógicamente en mayor extensión en los cultivos y actividades pecuarias comerciales, donde generalmente hay mejor organización gremial.

19. En la elaboración de los planes indicativos, ha hecho falta usualmente un mayor esfuerzo para una mejor identificación de los problemas estructurales que afectan la actividad productiva analizada, así como de las condiciones necesarias, incluidos arreglos institucionales, para la efectiva instrumentación y ejecución de los planes. Bajo estas circunstancias, se limitan las perspectivas de éxito de los planes indicativos.

20. El carácter de obligatoriedad de las decisiones del CONPES no está claramente definido, sobre todo en cuanto a la parte operativa y establecimiento de mecanismos de control. Debido a esta situación, no se garantiza totalmente la ejecución de tales decisiones lo cual, obviamente, comprende en este caso la adopción y ejecución de los planes indicativos.

21. La falta de definición y explicitación de los objetivos-principalmente los específicos y de metas, que sólo han sido considerados parcialmente en algunos planes, se constituirá en un limitante para la labor de seguimiento, evaluación y control de la ejecución de los planes indicativos.

22. Generalmente se han utilizado los precios de mercado y sólo en pocos casos se han considerado precios sombra, para evaluar el costo de oportunidad de los recursos involucrados y la verdadera escasez relativa de recursos. Debido a este tratamiento las definiciones y orientaciones sobre programas y proyectos en los planes indicativos no necesariamente concuerdan con lo que sería recomendable como óptimo social, o sea, no se tiende necesariamente a la maximización de los beneficios sociales.

23 En la fase de formulación de políticas como componentes de los planes indicativos, las principales restricciones que se han enfrentado hacen relación a:(a) la falta de seguimiento y evaluación de políticas anteriores;(b) la ausencia de metodologías probadas y de procedimientos funcionales y efectivos para estos propósitos;(c) la falta de personal debidamente entrenado en planificación y política agropecuaria y,(d) la multiplicidad de centros ejecutores con influencia diversa en la toma de decisiones de política.

24. En el proceso de ejecución de políticas se distinguen principalmente como restricciones:(a) deficiente asignación de recursos a las instancias ejecutoras;(b) deficiencias en las políticas formuladas;(c) falta de adaptación de las entidades ejecutoras a las políticas que se formulan;(d) ausencia o existencia limitada de mecanismos coercitivos por parte del Ministerio de Agricultura con respecto a las entidades ejecutoras de políticas y,(e) falta de una efectiva coordinación entre entidades del sector público y entre éste y el sector privado.

IV. RECOMENDACIONES

1. Los planes indicativos deben concebirse fundamentalmente como un complemento a la planificación y política sectorial. De esta manera, los planes indicativos a nivel de producto deben diseñarse de tal modo que permitan explicitar los lineamientos de la política sectorial, añadiendo la especificidad necesaria y, así, debe buscarse la contribución de tales planes al logro de los objetivos fijados por la política sectorial.

2. En el proceso de formulación de planes indicativos es imperioso que se plantee, como paso previo, la determinación de la justificación y conveniencia de cada uno en particular, así como la selección o escogencia de aquellos productos e insumos que serían objeto de planes indicativos. Para este último fin es necesario plantear claramente los criterios que han de aplicarse, los cuales deben ser congruentes con la política sectorial y los objetivos que se buscan a través de ésta.

3. Los planes indicativos en el caso colombiano deben ser retomados en el contexto de programación agropecuaria. Para estos propósitos, los planes indicativos que se han venido formulando deben complementarse con un esfuerzo técnico, serio y continuo, en el que se haga la necesaria labor de actualización de información, seguimiento del plan, análisis de situaciones coyunturales y de la efectividad de las medidas tomadas en tales casos. Estas actividades permitirán hacer un uso efectivo de los planes indicativos como instrumento fundamental para la programación agropecuaria.

4. En la elaboración de planes indicativos debe participar personal técnico experimentado, conjuntamente con personal de menos experiencia. Se buscaría así aprovechar al máximo la oportunidad de capacitación técnica que representa dicho proceso, especialmente para el segundo tipo de profesionales, mediante la orientación que provea el primero y otro personal técnico

competente disponible que debe vincularse total o parcialmente a la elaboración de dichos planes. Cabe anotar aquí también la importancia que debe otorgarse a los programas de capacitación formal en planificación, política y desarrollo agropecuario, de acuerdo con las necesidades previstas.

5. Debe diferenciarse claramente el papel que juegan en los planes indicativos las comisiones y comités, tanto los existentes como los que se creen de acuerdo al esquema institucional acordado. Para estos propósitos, la función consultiva que han venido cumpliendo las Comisiones Nacionales de Productos Agropecuarios, para aquellos en los cuales existe tal comisión, debe tomarse como base para la constitución de las comisiones de concertación y asignársele estas funciones específicamente. Complementariamente se tiene la necesidad de un trabajo técnico continuado, mediante el cual se analicen las situaciones de diferente índole que enfrenta el producto (cultivo o especie animal) objeto de plan indicativo y se preparen informes, estudios y propuestas sobre el manejo de la política respectiva y el desarrollo del plan indicativo, una vez adoptado por el gobierno. Para estos fines debe constituirse en todos los casos, un comité del producto objeto del plan, con función eminentemente asesora a la comisión referida. Bajo este esquema institucional, la comisión debe ser presidida por el Ministro de Agricultura o el Viceministro y debe contar con una secretaría técnica que preferiblemente la desempeñe la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario-OPSA-, para facilitar así las labores de seguimiento control y evaluación de la ejecución del Plan. Similarmente, el comité al que se hizo alusión, debe contar con un coordinador del sector público, quien debería ser el mismo secretario técnico escogido para la comisión, con el fin de maximizar la capacidad operativa y la funcionalidad que debe siempre buscarse en estas Comisiones y Comités. De igual manera, debe definirse con toda claridad que la Comisión tendrá como función única la concertación,

conforme a la interpretación de la Ley 38 de 1981 en su artículo 15, y referido al caso del producto o grupo de productos en particular involucrados. En consecuencia, por parte del sector público, quien debe "sentarse en la mesa de concertación" con derecho a voz y voto, debe ser personal técnico-político, esto es, que entienda la naturaleza técnica de los problemas y aspectos que están en juego y consideración y que pueda tomar decisiones; a su vez, por parte del sector privado, debería sentarse personal técnico-administrativo, esto es, que entienda la problemática técnica y que esté en posiciones de liderazgo dentro del gremio o gremios que representan, con poder de toma de decisiones en representación de tales agrupaciones. De otra parte, se hace necesario que la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario -OPSA- disponga de mecanismos para su participación directa en las labores de seguimiento y evaluación en la marcha de los planes aprobados.

Esto con el fin principal de que esta instancia pueda sugerir los ajustes respectivos que parezcan necesarios en la ejecución de tales planes; podrá también redefinir instrumentos de política y acciones, a la luz de los análisis que se realicen, considerando la dinámica misma en el desarrollo del producto considerado y, por tanto, los cambios de todas las variables y aspectos involucrados y plasmados en las estrategias que se hayan formulado en cada plan. Se considera que estos propósitos se cumplen con el desempeño por parte de OPSA de la secretaría técnica de las comisiones que se conformen en cada caso, así como con la coordinación del comité por parte de la misma persona técnica de tal dependencia, como ya se anotó, haciéndose la necesaria claridad de que este comité debe ser eminentemente técnico y de carácter asesor.

6. La situación de descoordinación dentro del sector Gobierno, que se refirió como factor limitante, es especialmente crítica para los planes indicativos, pues estos deben ser primero concertados a nivel de sector

público (Ministerio de Agricultura y otros ministerios y entidades gubernamentales que toman decisiones y ejecutan actividades asociadas con las políticas delineadas en los planes). Posteriormente a esta concertación, se entra en la fase de concertación con el sector privado, por lo cual, para la toma final de decisiones de política, es especialmente importante que el sector público haya "concertado internamente" para poder presentar unos criterios unificados y propuestas de políticas, dentro del alcance y posibilidades del Gobierno en su conjunto. Sólo de esta manera se logrará que los planes indicativos sirvan para orientar y racionalizar la acción del Gobierno en las áreas de competencia respectiva asociadas con el producto o grupo de productos involucrados, y que las políticas propuestas a ese nivel sean coherentes con la política sectorial y con el manejo de instrumentos de política económica general. Conforme a este razonamiento, se considera muy importante que el comité referido haga algunos esfuerzos adicionales en tal dirección, programando las reuniones que se estimen necesarias con personal sólo del sector público integrante del comité, previamente a las reuniones del Comité como tal.

Este último en su conjunto, debe considerar también miembros del sector privado con fines de asesoría y de intercambio de información y de percepciones de la situación y perspectivas del producto considerado en el plan indicativo respectivo.

7. Se hace necesario el fortalecimiento de la estructura institucional del Ministerio de Agricultura para que éste pueda cumplir efectivamente con su papel. Especialmente debe emprenderse cuanto antes el establecimiento de un sistema de planificación agropecuaria que formalmente coloque a OPSA como la unidad coordinadora central, de tal modo que los institutos adscritos al sector formen parte de la organización y operación del sistema y encuentren efectivamente en OPSA, la instancia coordinadora del sistema. Como en tantas ocasiones se ha planteado, se hace

necesario el fortalecimiento técnico de OPSA, pero con un carácter profundo y de continuidad, para poder asegurar ese rol de esta Oficina y así la operatividad y el éxito de los planes indicativos que se adopten. En consecuencia, se deben dar los pasos en las altas esferas del Gobierno para que el Ministerio adquiriera la capacidad de formular planes sectoriales y planes indicativos y específicamente dotarlo de mecanismos claros de seguimiento, control y evaluación de la ejecución de tales planes. Al respecto, se recomienda muy especialmente que el Ministerio recupere la responsabilidad de la programación presupuestal para el sector agropecuario, labor que debe desempeñar en armonía con los institutos, complementado con un seguimiento de la ejecución. Bajo estas condiciones, el Ministerio tendría un poder coercitivo más sistemático sobre las entidades adscritas al mismo y podría controlar más eficientemente la adopción de medidas y, por tanto, el cumplimiento por parte de tales instancias ejecutoras de las políticas especificadas en los planes indicativos.

8. Es altamente recomendable que los planes indicativos contengan, dentro del esquema institucional para la instrumentación del plan, el establecimiento de un registro único de información como ya se ha hecho en algunos casos. Este registro debe servir como un esfuerzo conjunto entre el sector público y los productores, agroindustriales y demás empresarios del sector privado involucrados en el producto respectivo, a través de las agrupaciones. Mediante esta acción se propende por evitar la duplicidad de esfuerzos en recolección de información y la existencia y reporte de estadísticas diversas con amplio margen de discrepancias como actualmente se da en muchos casos. Para la adopción de esta recomendación, es necesario considerar el caso de cada plan indicativo en particular y estudiar para el producto en cuestión, la información existente para su comparación frente a la información requerida para propósitos de seguimiento del plan. En cada caso, se debe determinar entonces la manera más eficiente de captación de información, ordenamiento y formas de presentación de la misma y el

registro propio de la información. Todo este esfuerzo estará orientado así a lograr una sistematización de la información a nivel de producto que permita el flujo de la misma y su uso de una manera eficiente, por lo cual estos esfuerzos deben integrarse estrechamente al proyecto de Banco de Datos, que actualmente adelanta el Ministerio. Las actividades respectivas deben ubicarse siempre en el contexto de planificación, dada la necesidad permanente para estos fines de estadísticas confiables y oportunas.

9. Para propósitos de elaboración, formulación y seguimiento de los planes indicativos, debería establecerse un mecanismo operativo funcional, en el cual se delimiten claramente las funciones y por tanto responsabilidades, de la Unidad de Estudios Agrarios del DNP y la Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario OPSA. El cuadro No. 4 presenta un esbozo del procedimiento aquí sugerido, con las diferentes etapas que deberían cumplirse y la instancia responsable, tendiente a una sana división de las funciones respectivas. Se involucra en este modelo, el papel del Comité de producto y de la Comisión de Concertación, el primero con una coordinación ejercida por OPSA y el segundo con una secretaría técnica también ejercida por OPSA en la cabeza del mismo coordinador del Comité, como ya se anotó. Este mecanismo facilitaría el enlace entre el trabajo técnico del Comité y el trabajo político-administrativo de la Comisión.

10. Según lo contemplado en la ley, el Ministerio de Agricultura debe fomentar y apoyar más decididamente la conformación de gremios de productores y asegurar su cooperación para con el Ministerio. En muchos casos el flujo de información requerida para propósitos de planes indicativos ha mejorado sustancialmente con la contribución importante de agregaciones de productores (casos de arroz, papa), lo cual también, con la importancia de estas últimas para fines de concertación, hace especialmente importantes los esfuerzos del Ministerio en esta dirección.

ETAPAS DE LA FORMULACION DE LOS PLANES INDICATIVOS

- Modelo -

ETAPA	ENTIDAD (ES) RESPONSABLE (ES)
1. Determinación de la Justificación (Necesidad y Utilidad) y conveniencia de un Plan Indicativo.	OPSA-Minagricultura
2. Establecimiento y Definición de Términos de Referencia	UEA(DNP)
3. Elaboración Diagnóstico Preliminar	OPSA
4. Revisión Diagnóstico	UEA(DNP)
5. Elaboración Documento.	UEA (DNP)-OPSA
"Bases para el Plan Indicativo"	
1. INTRODUCCION	
2. RESUMEN DEL DIAGNOSTICO	
3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN	
4. COMPONENTES DEL PLAN INDICATIVO	
a) Investigación y Transferencia de Tecnología	
b) Insumos	
c) Crédito	
d) Agroindustria	
e) Mercadeo	
f) Precios y Comercio Exterior	
5. ESQUEMA INSTITUCIONAL	
6. Presentación al CONPES del documento:	DNP
"Bases para el Plan Indicativo"	
7. Iniciación y Ejecución del Proceso de Concertación con el Sector Privado para discusión del documento	OPSA
"Bases para el Plan Indicativo"	
a. Conformación de un Comité Básico de Concertación para el producto considerado, compuesto por:	Minagricultura
1. Delegado (o delegados) del Minagricultura, generalmente OPSA o asesores (Secretaría Técnica)	
2. Delegado del DNP-UEA	
b. Reuniones de concertación de acuerdo con cada uno de los componentes del Plan Indicativo, con participación de:	OPSA-UEA(DNP)
i. El Comité básico de concertación	
ii. Personas del sector oficial y de empresas mixtas involucradas en el componente respectivo (ej. investigación)	
iii. Personas del sector privado involucradas en el mismo componente (agricultores, productores o distribuidores de insumos, agroindustriales)	
iv. Otras personas o representantes de estamentos involucrados en el componente, si es el caso (ej. universidades, agrupaciones de exportadores, firmas exportadoras...) (Elaboración de actas de reuniones de concertación en todos los casos, por OPSA)	
c. Identificación de aspectos discutidos en las reuniones de concertación según:	OPSA-UEA(DNP)
i. Aspectos contemplados en las "Bases"	
ii. Aspectos no contemplados en las "Bases"	
d. Elaboración del Acta Resumen	OPSA
(Acta de Actas) que contiene:	
-Un resumen de las conclusiones de las reuniones de concertación sobre aspectos no tratados en las "Bases"	
e. Presentación y Discusión del Acta Resumen ante el Comité Básico de Concertación	OPSA
f. Reelaboración del Acta Resumen con los cambios respectivos según el numeral e.	OPSA-UEA(DNP)
8. Elaboración del Plan Indicativo para el producto considerado y sobre la base de:	UEA(DNP)-OPSA
1. Documento "Bases"	
ii. Acta Resumen de las Reuniones de Concertación	
El Plan Indicativo típicamente contiene:	
1. INTRODUCCION	
2. RESUMEN DEL DIAGNOSTICO	
3. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN	
4. COMPONENTES DEL PLAN INDICATIVO	
a. Investigación y Transferencia de Tecnología	
b. Insumos	
c. Crédito	
d. Agroindustria	
e. Mercadeo	
f. Precios y Comercio Exterior	
5. ESQUEMA INSTITUCIONAL	
6. REGISTRO UNICO DE INFORMACION	
9. Presentación al CONPES del Plan Indicativo	DNP
10. Adeción del Plan, previa recomendación del CONPES	Gobierno (Minagricultura PR).
11. Conformación de Comisión de Concertación y Comité del Producto	Minagricultura y DNP Institutos adscritos al Sector
12. Instrumentación del plan	Comisión de Concertación.
13. Ejecución del Plan (Políticas)	OPSA y Comité de Pro- ducto.
14. Seguimiento General del Plan	OPSA y Comité de Pro- ducto.
15. Control/Evaluación de la Ejecución	Comisión de Concertación.
16. Propuestas de ajustes y redefinición de políticas en el Plan	
17. Definición concertada sobre ajustes y redefinición del Plan	

11. Debe establecerse en lo posible una coordinación más estrecha entre el Ministerio de Agricultura y otros ministerios y dependencias públicas, para asegurar la coherencia requerida en las políticas que se ejecuten alrededor de los planes indicativos. La participación más dinámica y con mayor soporte técnico en todos los foros de política económica en los que participe el Ministerio, es una acción que contribuiría a que éste tuviera un mayor peso decisorio en tales deliberaciones, para velar por la toma de decisiones de políticas benéficas para el sector agropecuario.

12. Es recomendable en la formulación de los planes indicativos la formulación de objetivos específicos y, sobre esta base, la definición de metas en los aspectos que se consideren pertinentes. Estos elementos facilitarían la labor de seguimiento y sobre todo la evaluación de los planes.

13. Los planes indicativos ameritan la realización de un esfuerzo técnico mayor para la mejor identificación de los principales problemas estructurales que afectan la actividad productiva analizada, así como también la determinación de las condiciones necesarias, incluidos los arreglos institucionales, para la ejecución de los planes.

14. Es importante que en los aspectos críticos de los componentes de los planes indicativos, se haga una valorización de los verdaderos costos de oportunidad y rendimiento de recursos involucrados desde el punto de vista social, ya que los precios de mercado difícilmente constituyen un reflejo fiel de esta situación.

15. Hay necesidad de que en la elaboración de los planes indicativos y en particular en la formulación de las políticas asociadas en cada caso, se tenga una adecuada visión de conjunto que permita identificar y considerar las relaciones pertinentes tanto entre productos como entre productos e insumos del sector; esta orientación ayudará a su vez al planteamiento de políticas viables y con la coherencia requerida.

A su vez, la visión de conjunto debe servir, en el proceso de formulación de planes indicativos, para identificar y definir criterios para selección de productos objeto de planes indicativos, así como el énfasis relativo que, conforme a la política sectorial y sus objetivos y metas, deben recibir los diferentes planes en su instrumentación y ejecución.

16. Respecto a la necesidad de tratar productos como grupos, en principio parece aconsejable agrupar los productos de acuerdo a sus características biológicas, por ejemplo oleaginosas perennes, ganadería bovina (carne y leche), avicultura (pollos y huevos), etc. En otros casos puede ser más aconsejable agrupar productos de acuerdo a su orientación principal de mercado, distinguiendo entre productos de consumo interno, de exportación, de potencialidad en el corto o mediano plazo como exportables, etc. Sea cual fuere el criterio seguido en la agrupación, la inquietud principal debe ser la determinación de unas condiciones de homogeneidad de los productos, que por propósitos prácticos haga funcional su tratamiento como grupo de productos para los fines de formulación de planes indicativos. En el mismo sentido, cuando un producto individual se muestre muy importante por su desarrollo tecnológico, su rol generador de empleo y de divisas u otros aspectos relevantes en la economía, es recomendable su tratamiento particular para propósitos de plan indicativo, con el fin de que pueda caracterizarse lo más claramente posible su situación y perspectivas (diagnóstico) así como delinear las políticas más aconsejables para propiciar su posterior desarrollo. Cosa similar ocurre con un producto que siendo importante en el sector agropecuario, haya perdido relevancia en el tiempo y que tenga una alta incidencia en el mismo sector y en la economía con los correspondientes efectos negativos no deseables, caso que ameritaría el tratamiento individual de este producto para los propósitos de plan indicativo. En estos casos, por consiguiente, tales rubros deben ser objeto de planes indicativos individuales que permitan introducir el nivel de especificidad requerido, tanto en el

diagnóstico como en los lineamientos de política para los mismos. La decisión respectiva debe tomarse como primer paso en la elaboración de planes, cuando se determine la justificación (necesidad y utilidad) y la conveniencia de un plan indicativo.

Esta necesidad, cuando es aplicable, está muy relacionada con la necesidad de visión de conjunto, pues en principio la agrupación empleada y definida como conveniente, da la visión de conjunto requerida e ilustra si hay necesidad o conveniencia de una mayor agregación para uno u otro propósito o ambos. En este orden de ideas se puede llegar a establecer la conveniencia de un plan para una región o subregión agroecológica o una subregión natural, dentro del contexto de planeación indicativa.

Una última anotación importante es la consideración de la alternativa para agrupación de productos, consistente en la combinación de alternativas tales como las planteadas aquí; en este caso se trata de aplicar los "cruces" respectivos entre los diferentes criterios relevantes, cuando éstos no son necesariamente excluyentes y algunos productos en consideración caen bajo dos o más de tales criterios; ejemplo, oleaginosas para exportación o sustitución de importaciones, cultivos transitorios de consumo interno en una región claramente delimitada, etc... Esta alternativa puede resultar muy útil y funcional y por tanto conveniente en muchos casos para fines de la planeación indicativa.

17. En relación con la necesidad de consistencia de políticas propuestas en un plan indicativo, debe hacerse un esfuerzo por analizar el posible impacto de tales políticas en la evolución del producto respectivo y en el sector agropecuario y la economía misma, cuando los efectos previstos rebasen el ámbito del mismo sector (o subsector) involucrado, todo en términos propios de la problemática que se pretende atacar a través de tales políticas. En este contexto, las políticas que se propongan a nivel de productos individuales deben ser coherentes con la política agropecuaria

en su conjunto, pues las primeras sólo contribuyen a explicitar la segunda; más aún, la política agropecuaria debe proveer el marco de referencia para la formulación de políticas de productos en el contexto de planes indicativos. Así mismo y entendiendo que el sistema de planificación nacional tiene un ingrediente importante en la planificación agropecuaria y que debe haber una estrecha coordinación entre las instancias de una y otra, en la formulación de los planes indicativos debe haber una amplia participación de personal técnico correspondiente a ambos niveles; esta consulta y concertación oficial debe ser hecha previamente a la entrega de los planes (documentos) a las instancias decisorias, en el caso colombiano el COMPEs. En estos términos, el plan es consistente en la medida en que se cumpla debidamente esta etapa dentro de todo el proceso.

Finalmente, un aspecto importante asociado también con la coherencia de los planes indicativos, es el hecho de si en la elaboración de los planes se formula un número relevante de alternativas para decisiones de importancia crítica; en estos casos las alternativas presentadas para toma de decisiones, deben obedecer a un estudio de sus ventajas y desventajas o indicadores de sus relaciones beneficio-costos, así como contener una explicitación de los supuestos que se incorporan en cada alternativa.

18. Respecto a la necesidad de priorización de la acción estatal alrededor de planes indicativos, la jerarquización de las políticas y acciones propuestas en el plan debe guardar una estrecha relación con la problemática debidamente jerarquizada, producto de la fase de diagnóstico. Esto es, del diagnóstico respectivo surgirá un conjunto de recomendaciones, las cuales serán las bases para el diseño de políticas y medidas (incluidos programas y proyectos) que se delinearán finalmente en el plan. La escasez de recursos por parte del Gobierno implica la imperiosa necesidad de escoger políticas y acciones dentro de una gama de posibilidades; de aquí la importancia de que para decisiones críticas, especialmente, se presenten varias alternativas, como se analizó anteriormente, procedimiento que da

coherencia a los planes mismos. En estos términos, en el plan finalmente debe hacerse una selección del mejor programa o los mejores programas en los diferentes componentes, lo cual implica a su vez la determinación y uso de criterios racionales de selección. Estos criterios van desde la consideración analítica de ventajas y desventajas y determinación de costos asociados, hasta criterios más de orden cuantitativo como maximización de producción y/o ingresos, minimización de costos (privados y/o sociales), relación beneficio-costos, tasa interna de retorno financiera y/o económica, análisis costo-efectividad, rendimiento (por peso invertido, por recurso humano empleado...), eficiencia operativa, eficiencia económica, etc. En to dos los casos, la preocupación fundamental debe centrarse en los objetivos señalados en el plan (función objetivo) y en el recurso o recursos más escasos, cuya utilización más eficiente se considere de especial importancia para el sector respectivo y el país en general.

19. Debe propenderse por una asignación eficiente de recursos a las entidades ejecutoras de políticas plasmadas en los planes indicativos para lograr un efectivo cumplimiento de las mismas. Dado que el problema de fondo está en la baja participación del sector agropecuario en el presupuesto nacional, es justificable todo esfuerzo para aumentar sustancialmente tal participación acorde con la importancia del sector en la economía nacional.

20. En cuanto a las políticas mismas formuladas en los planes, éstas deben ser lo suficientemente explícitas, tener el nivel necesario de desagregación y en su conjunto conformar una política integral para el producto o grupo de productos respectivo.

21. Es altamente recomendable que en la elaboración de los planes indicativos se integre con mayor intensidad a estas labores, a los institutos ejecutores de políticas, procurando que éstas asimilen, institucionalicen e internalicen las políticas formuladas en los planes. Esto es,

el Ministerio debe hacer una labor de promoción entre los órganos ejecutores, de las políticas propuestas y formuladas, tendiente a que dichas entidades hagan suyas las políticas y se identifiquen con las mismas.

22. Las entidades ejecutoras de políticas deben adaptarse a las políticas formuladas en los planes. Esta adaptación puede implicar, entre otros aspectos, cambios en uso y distribución de recursos tanto físicos como humanos, financieros y técnicos. reasignación interna de funciones, revisión de prioridades, revisión de métodos y procedimientos, revisión de políticas internas, cambios en el mismo modelo institucional vigente, etc.

23. El Ministerio debe emprender con la necesaria asesoría, el diseño de un marco orientador para la conducción del proceso de planificación y ejecución de políticas para todo el sector agropecuario, que sirva como tal para la ejecución de acciones por parte de los institutos ejecutores. Similarmente y una vez diseñado, debe emprenderse una intensa labor de promoción de dicho marco para su completo entendimiento e identificación con el mismo por parte de las entidades responsables de la ejecución.

24. Referente a las necesidades de coordinación, se recomienda en especial para propósitos de la formulación, instrumentación y ejecución de los planes indicativos, la realización de esfuerzos tendientes a:(a) una coordinación más efectiva entre el Ministerio y las entidades adscritas al mismo, específicamente entre OPSA y las Oficinas de Planeación de los Institutos descentralizados adscritos al Ministerio; se buscaría con esta acción principalmente un intercambio más estrecho de información, suministro de guías de trabajo, explicitación de políticas sectoriales y prioridades, agilización de trámites oficiales, etc.:(b) una coordinación más estrecha entre el DNP, específicamente UEA y OPSA;(c) una armonización de las políticas directas que maneja el Ministerio de Agricultura con las políticas

que manejan otros Ministerios; la ejecución de este tipo de acción de una manera más intensa que la que se hace actualmente, estaría orientada a influir técnicamente y de una manera más significativa en las decisiones fundamentales de política económica y administrativa que afectan al sector agropecuario y, en particular, a la actividad productiva analizada en los planes indicativos individuales.

25. El contenido de los planes indicativos debe ser exhaustivo pero siempre orientado a la esencia del producto respectivo objeto del plan. En este sentido se recomienda continuar con las tres fases de elaboración de documentos secuenciales: a) Diagnóstico, b) Bases del Plan Indicativo y c) Plan Indicativo. Una ilustración y guía del contenido del tipo de informes respectivos se incluye en el anexo del presente documento, sobre la base de los trabajos realizados hasta el momento.

ANEXO

REFERENCIA DE CONTENIDO DE
LOS PLANES INDICATIVOS

ANEXO

Contenido de Diagnóstico de la Papa.

Contenido de Bases Para el Plan Indicativo de la Papa.

Contenido del Plan Indicativo de la Papa.

Contenido de Diagnóstico del Fique.

Contenido de Bases para el Plan Indicativo de Banano de Exportación.

CONTENIDO DE DIAGNOSTICO DE LA PAPA

LA ECONOMIA DE LA PAPA EN COLOMBIA /9

I. INTRODUCCION

II. PRODUCCION

- 2.1 Comportamiento de la Producción Mundial
- 2.2 Características de la Producción Nacional
 - 2.2.1 Indicadores Económicos
 - 2.2.2 Aspectos Ecológicos del Cultivo
 - 2.2.3 Evolución de la Producción Nacional y Regional
- 2.3 Tamaño de los Cultivos y Concentración de la Superficie
- 2.4 Sistemas y Modalidades de Producción
- 2.5 Insumos y Desarrollo Tecnológico
- 2.6 Aspectos Económicos de la Producción
 - 2.6.1. Crédito
 - 2.6.2 Costos de Producción
 - 2.6.3. Rentabilidad

III MERCADEO Y CONSUMO

- 3.1 Demanda y Consumo
- 3.2 Canales de Comercialización
- 3.3 Precios

IV. PROYECCIONES DE PRODUCCION Y CONSUMO

Anexo 1: Cuadros Estadfsticos

Figuras

Anexo 2: Estimaciones de Oferta y Demanda

BIBLIOGRAFIA

CONTENIDO DE BASES PARA EL PLAN INDICATIVO DE LA PAPA /21

- I. INTRODUCCION
- II. RESUMEN DEL DIAGNOSTICO
- III. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN
- IV. COMPONENTES DEL PLAN INDICATIVO
 - A. Investigación y Transferencia de Tecnología
 - B. Insumos
 - C. Crédito
 - D. Agroindustria
 - E. Mercadeo
 - F. Precios y Comercio Exterior
- V. ESQUEMA INSTITUCIONAL

CONTENIDO DEL PLAN INDICATIVO DE LA PAPA /15

- I. INTRODUCCION
- II. RESUMEN DEL DIAGNOSTICO
 - A. PAPEL DE LA PAPA EN LA ECONOMIA
 - B. PRECIOS
 - C. ALMACENAMIENTO
 - D. INFORMACION
 - E. PROCESAMIENTO AGROINDUSTRIAL
 - F. EXPORTACIONES
- III. OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DEL PLAN
- IV. COMPONENTES DEL PLAN INDICATIVO
 - A. INVESTIGACION Y TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA
 - B. INSUMOS
 - C. CREDITO
 - D. AGROINDUSTRIA
 - E. MERCADEO
 - F. PRECIOS Y COMERCIO EXTERIOR
 - G. ESQUEMA INSTITUCIONAL
 - H. REGISTRO UNICO DE INFORMACION

CONTENIDO DE DIAGNOSTICO DEL FIQUE.
(SUGERIDO)

1. Importancia y Papel del Fique en la Economía Colombiana.

1.1 Importancia Histórica

1.2 Areas y Proporción de Areas del total de uso Agrícola en el País.

1.3 Valor de Producción, Contribución al Producto Bruto Agrícola.

1.4 Uso del Producto: Importancia para la Agricultura y la Industria de Empaques.

Fibra: producción física y valor

Empaques: producción física y valor.

1.5 Empleo Generado:

-Número de productores.

-Fuerza laboral y total de personas que dependen económicamente del fique.

-Jornales empleados por hectárea.

1.6 Contribución a Exportaciones

1.7 Importancia Regional del Cultivo.

Como fuente de empleo e ingresos
(Cauca, Santanderes, Antioquia).

2. Principales Regiones Productoras.

2.1 Caracterización.

-Suelo y condiciones ecológicas.

-Areas sembradas y cosechadas.

-Volúmenes de producción.

-Rendimientos.

Tipo de productores:

Tamaño y tipo de técnica

Tipo de tecnología usada

Nivel de vida, otras fuentes de ingreso.

-Uso regional del producto (artesanal, fabril).

2.2 Síntesis de la Situación Nacional

-Situación y evolución de áreas, producción y rendimientos.

-Distribución de áreas y producción en el país.

3. Aspectos Tecnológicos (Agronómicos) del Fique.

3.1 Sistemas de Producción

3.2 Variedades Usadas.

3.3 Prácticas Culturales.

3.4 Plagas y Enfermedades (incidencia y métodos de control).

3.5 Uso de insumos Tecnológicos.

3.6 Otros Aspectos Importantes.

3.7 Limitantes Tecnológicos Principales del Fique.

(factores restrictivos en la producción, beneficio y calidad).

3.8 Investigación sobre el cultivo.

-Orientación de la investigación: Problemática enfrentada y analizada.

-Principales recomendaciones tecnológicas.

-Vacíos de la investigación: Problemas importantes no investigados.

-Investigación sobre procesamiento.

4. Aspectos Institucionales.

4.1 Sector Público

- Entidades involucradas en el cultivo del fique. (ICA, Caja Agraria, IDEMA, INCOMEX, PROEXPO....)
- Evaluación crítica de su acción.

4.2 Sector Privado.

- Agremiaciones de Productores (Asofique, Cooperativas).
- Compañías o empresas procesadoras (Acoplástico, Compañías de Empaques).

4.3 Principales políticas adoptadas, alrededor del fique..

5. Costos de Producción y Aspectos Financieros.

5.1 Estructura de Costos: importancia o peso de insumos y prácticas en los costos de producción.

5.2 Variación de costos por niveles tecnológicos

5.3 Ingresos de Producción

5.4 Rentabilidad del Cultivo: Actual
Potencial (Hipótesis).

5.5 Recursos Financieros:

- Recursos propios
- Crédito para producción.
 - Volumen
 - Financiación por hectárea
 - Modalidades
 - Evolución en el tiempo
 - Fuentes
 - Restricciones o problemas.
- Crédito para Mercadeo (inclusive procesamiento)

6. Mercadeo y Precios.

6.1 Proceso de Compra-venta y Formulación de Precios.

6.2 Desempeño de Otras Funciones de Mercadeo:

Transporte, almacenamiento, embalaje, procesamiento (artesanal e industrial). información de precios y mercados, promoción de ventas y búsqueda de mercados.

6.3 Estructura de Mercado

Mayoristas.

Otros intermediarios.

Mercados institucionales.

6.4 Costos y Márgenes de comercialización.

6.5 Evolución de Precios:

7. Demanda por el Producto Frente a la Oferta.

7.1 Características de la Demanda (fibra y empaques, importancia de productos sustitutos).

7.2 Consumo Interno.

-Consumo de producción nacional.

-Importaciones.

-Consumo aparente y consumo real.

7.3 Exportaciones: Volúmenes y principales Mercados.

7.4 Balance Demanda - Oferta.

-Situación histórica:tendencias

-Proyecciones de producción y de requerimientos de consumo

-Proyecciones de demanda.

8. Conclusiones

8.1 Especificación de la Problemática del Cultivo del Figue.

8.2 Especificación de los Principales Problemas Identificados.

8.3 Perspectivas del Cultivo.

9. Anexos.

10. Bibliografía

CONTENIDO DE BASES PARA EL PLAN INDICATIVO
DE BANANO DE EXPORTACION 120

I. INTRODUCCION

II. RESUMEN DEL DIAGNOSTICO

- A. Importancia del banano de exportación en la economía
- B. Investigación
- C. Crédito
- D. Costos de Producción
- E. Organización Gremial
- F. Comercialización
- G. Comercio Exterior
 - Situación Mundial
 - Situación Nacional
- H. Transporte
- I. Agroindustria

III. OBJETIVOS DEL PLAN

IV. COMPONENTES DEL PLAN.

- A. Investigación y Transferencia
- B. Insumos
- C. Crédito
- D. Infraestructura
- E. Comercialización
- F. Comercio Exterior
- G. Política de Excedentes

V. ESQUEMA INSTITUCIONAL

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. ANDER-EGG, EZEQUIEL. Introducción a la planificación. Bogotá, Colatina, 1981.
2. ASOCIACION NACIONAL DE INSTITUCIONES FINANCIERAS. Se necesita la planeación en Colombia? Derecho financiero (Colombia) 2(2): 10. 1976.
3. BARRERA C., ANTONIO. Comentarios sobre la planeación del gasto público colombiano. Derecho Financiero (Colombia) 2(2):23-26. 1976.
4. CEPEDA U., FERNANDO. Planeación y dependencia. Derecho Financiero (Colombia) 2(2): 39-58. 1976.
5. COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Bases para el plan indicativo de arroz. Documento DNP-UEA No. 1683. Bogotá, 1980.
6. _____. Bases para el plan nacional de investigaciones del sector agropecuario forestal y pesquero. Documento DNP-UEA No. 1818. Bogotá, 1981.
7. _____. Bases para el plan indicativo de la pesca industrial. Documento DNP-UEA No. 1821. Bogotá, 1981.
8. _____. Bases para el plan indicativo de oleaginosas. Documento DNP-UEA No. 1982. Bogotá, 1982.
9. _____. La economía de la papa en Colombia. Revista de Planeación y Desarrollo (Colombia) 11(1): 69-125. 1979.
10. _____. La economía del arroz en Colombia. Revista de Planeación y Desarrollo (Colombia) 12(1): 73-131. 1980.
11. _____. La economía ganadera en Colombia. Revista de Planeación y Desarrollo (Colombia) 12(3): 91-141. 1980.
12. _____. Funciones del consejo nacional de política económica y social. Documento DNP-SJ No. 1670. Bogotá, 1980.
13. _____. Plan de integración nacional. Bogotá, DNP, 1980.
14. _____. Plan indicativo del arroz. Documento DNP-UEA No. 1787. Bogotá, 1981.

15. COLOMBIA. DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Plan indicativo de la papa. Documento DNP-UEA No. 1880. Bogotá, 1982.
16. _____. La planeación en Colombia. Documento DNP-SG No. 381. Bogotá, 1969.
17. _____. Procedimiento general para la elaboración de planes indicativos sectoriales. Documento DNP-SJ No. 1680. Bogotá.
18. _____ Y MINISTERIO DE AGRICULTURA. Bases para el plan indicativo de la ganadería bovina. Documento DNP-UEA-MINAGRICULTURA No. 1735. Bogotá, 1980.
19. COLOMBIA. MINISTERIO DE AGRICULTURA, OPSA. Planeamiento agropecuario nacional - regional. Bogotá. Ministerio de Agricultura, 1980.
20. _____. Bases para el plan indicativo del banano de exportación. Bogotá, 1982.
21. _____ Y DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION. Bases para el plan indicativo de la papa. Documento DNP-UEA. Bogotá, 1981.
22. _____. Plan indicativo de la ganadería bovina. Bogotá, 1982.
23. FINOT., IVAN Y OTROS. Diagnóstico institucional de la planeación en el sector agropecuario colombiano. Bogotá, Universidad Jorte Tadeo Lozano, 1974. 2 v.
24. GENC. Planificación y desarrollo. Barcelona, Novatierra, 1964. pp. 58-59, 129.
25. GONZALEZ, JESUS Y OTROS. La planificación del desarrollo agropecuario. México, Siglo XX, 1977. v. 1.
26. HENAO RAQUEL DE Y REYES MARCOS. Diagnóstico y política agropecuaria. Documento de trabajo IICA-OPSA PPA No. 021 - 81. Bogotá, 1981.
27. INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA. Guía para el análisis de sistemas de planificación agropecuaria. Documento interno IICA-PROPLAN-20. San José, Costa Rica, IICA, 1981.

28. JUNGUITO B., ROBERTO. La planificación de la agricultura y la agroindustria en Colombia. En: Congreso Nacional de Ingenieros Agrónomos, 9, Cali, junio 17-20, 1981. Memorias pp. 1, 22, 24, 33.
29. MEIER, GERALD. Leading issues in development economics. New York, Oxford University Press, 1964.
30. PALACIOS M., HUGO. Evolución reciente de la doctrina constitucional acerca de la planeación colombiana. Derecho Financiero (Colombia) 2(2): 103-110. 1976.
31. PARRA, NESTOR. Política desarrollo y planeación. Derecho Financiero (Colombia) 2(2): 1976.
32. PERRY, GUILLERMO. El desarrollo institucional de planeación en Colombia. Derecho Financiero (Colombia) 2(2): 65,75,90 y 91.
33. ROJAS M., ERNESTO. La planeación y las estadísticas. Derecho Financiero.(Colombia) 2(2): 59-63. 1976.
34. ROSAS, LUIS EDUARDO. Por qué se requiere la planeación en países en vía de desarrollo. Derecho Financiero (Colombia) 2(2): 15-52. 1976.
35. SAMPER P., ERNESTO. El carácter institucional de la planeación. Derecho Financiero (Colombia) 2(2): 111-130. 1976.
36. VASQUEZ O., RAFAEL. Notas sobre la planificación económica y los principales planes de desarrollo colombiano. En: Curso sobre preparación y evaluación de proyectos agrícolas, Bogotá, febrero 21 a mayo 6, 1977. Documentos. Informes de Conferencias. Cursos y Reuniones No. 114. Bogotá, IICA, 1977. v. 1.

DOCUMENTO
MICROFILMADO
30 JUN 1985

