

CAM.

OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - OPSA -
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - OEA -
OFICINA EN COLOMBIA.

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

Versión preliminar
para revisión

Ramiro Orozco Lopez

PROYECTO VII. AC. 12

PLANIFICACION Y ADMINISTRACION AGROPECUARIA Y RURAL

Bogotá, D. E. Colombia

Junio de 1982

1982



COLOMBIA 338.70748a 1982

OFICINA DE PLANEAMIENTO DEL SECTOR AGROPECUARIO - OPSA -
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA - OEA -
OFICINA EN COLOMBIA.

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

Versión preliminar
para revisión.

Ramiro Orozco Lopez

PROYECTO VII. AC.12

PLANIFICACION Y ADMINISTRACION AGROPECUARIA Y RURAL

Bogotá, D. E. Colombia

Junio de 1982



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

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 de este 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 enfrentadas 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 el presente trabajo contribuya a sistematizar la experiencia que se ha tenido en el país en este campo y, dado que tal experiencia se está viviendo actualmente, el trabajo contribuirá también a capitalizar técnicamente sobre estas importantes actividades en el sector agropecuario colombiano.

This One



Digitized by Google
N5XJ-FGP-S4B9

En el informe recibe 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 incluídos 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.

1. Antecedentes

La planeación indicativa ha existido en Colombia desde los orígenes de la planeación en el país, pues por el sistema de economía mixta de mercado (sector público y sector privado) imperante, este tipo de planeación 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:

- a. 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,
- b. El ámbito de acción indirecta del Gobierno, que corresponde a la acción del sector privado, apoyada y/o regulada y 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 la política fiscal, política monetaria, de cambios y de comercio exterior, control de precios y de inversiones privadas extranjeras, políticas de mercadeo, de ciencia y tecnología, etc., a través de los 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 de mayor prioridad; es en este caso cuando se entra en un proceso de coordinación para asegurar que la acción del sector privado quede enmarcado en los criterios y políticas adoptadas por el Gobierno.

De acuerdo a lo anterior la planeación indicativa puede entenderse como:

- a) La sistematización de un intervencionismo estatal: se trata de introducir racionalidad a la intervención del Gobierno 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;
- b) 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 de los medios fijados para alcanzarlos, así como asegurar el seguimiento de las directrices trazadas;
- c) 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;
- d) 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.

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 a través de planes indicativos especialmente para el sector industrial, a través de grupos de presión como la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) y elaborados y/o coordinados por el Ministerio de Desarrollo.

Tales planes han consistido en una definición clara por parte del Gobierno acerca de lo que se propone hacer directamente en determinadas ramas 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 mismas ramas productivas.

Esto es, los planes indicativos contienen una manifestación explícita por parte del Gobierno de las reglas del juego que pondrá en práctica en determinados campos de la actividad económica por un período definido de tiempo, usualmente considerado como de mediano plazo (4 ó cinco años).

Para el sector agropecuario, el antecedente de carácter legal más claro para la generación de planes indicativos está en el Decreto 1050 de 1968 (Julio 5) que establece 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 Ministro, 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 evolución 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 y el Comité Ejecutivo, como órgano dependiente del Consejo, mediante el Decreto Número 2420 de 1968 (Septiembre 24). Posteriormente el Decreto Número 133 de 1976 (Enero 26) que reestructuró el sector agropecuario, establece en su artículo 22 el establecimiento de Comisiones Nacionales por productos agropecuarios que el Gobierno determine; tales comisiones son de carácter consultivo y estarán adscritas al Ministerio de Agricultura, dándose participación a los respectivos productores e industriales. De esta forma se busca que exista siempre un diálogo permanente con los productores interesados, cada vez que se está en proceso de definir, redefinir y/o ajustar la política a aplicar para cada producto, objeto de comisión.

Posteriormente el Gobierno expidió la Ley 38 de 1981 (Marzo 26) Normativa de la Planeación y de la Concertación y dentro del espíritu de esta Ley en el "Plan de Integración Nacional 1979-1982", en el delineamiento de la política de precios y comercio exterior para el sector agropecuario se aboca 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" /1.

2. Base Legal

La base legal de la planeación indicativa fué presentada en su esencia en el punto anterior. Sin embargo en esta sección se presentará este aspecto de una manera más amplia para un mejor entendimiento del mismo.

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 las riquezas". Luego, el Acto Legislativo No. 1 de 1945, facultó al Congreso para fijar los planes y programas a que debe someterse el fomento de la economía nacional.

1/ Departamento Nacional de Planeación-República de Colombia:-
"Plan de Integración Nacional 1979-1982", Tomo 1, pág.171,

El Acto Legislativo No. 1 de 1968 contiene algunas innovaciones que le permiten al Gobierno adoptar mecanismos de planeación para orientar eficientemente el desarrollo económico y social del país.

- a. 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...".
- b. El Artículo 76 de la Constitución Nacional 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...".
La importancia de este artículo radica principalmente en que 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.
- c. El artículo 80 de la Constitución 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 hubiere 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 del proyecto de ley, que antes debía debatirse en dos comisiones separadas de la Cámara y del Senado respectivamente.

- d. Los planes y programas referidos en los apartes anteriores, de acuerdo al Decreto Ley 2996 de 1968, son elaboradas por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y presentados por éste al Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), el cual los someterá a la consideración del Gobierno Nacional según lo estipulado en la misma Ley, para los efectos y trámites contemplados en las normas constitucionales referidas anteriormente.

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

- a) El Decreto Ley Extraordinario 1050 de 1968 (Julio 5), establece como principales normas de planeación nacional las siguientes:

-El Artículo 3o. establece que corresponde a los Ministerios y

Departamentos Administrativos "preparar los planes o programas de inversiones y otros desembolsos públicos correspondientes a su sector y los planes de desarrollo del mismo". También estipula que debe "contribuir a la formulación de la política del Gobierno en la rama o ramas que les corresponde y adelantar su ejecución".

- El artículo 18 ya mencionado, que dispone la elaboración de planes y programas del ramo como responsabilidad de la Oficina de Planeación de cada Ministerio en colaboración con 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 prescribe 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).

- b) El Decreto 2996 de 1968 (Diciembre) determinó las funciones del CONPES y del DNP. El Consejo 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 acasionalmente a las deliberaciones en que se traten asuntos de su competencia.

Entre las funciones del CONPES están las de recomendar para 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 la 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 o préstamos externos.

El DNP realiza la secretaría técnico-ejecutivo 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.

Puede observarse que con esta institucionalización de la Planeación y el establecimiento de los mecanismos descritos que tuvo lugar en el

país en 1968, se marca la iniciación propiamente formal de la planeación en el país y se sientan las bases para la intervención del Estado en el proceso de planificación del desarrollo económico.

En el caso concreto del sector agropecuario los antecedentes de la planeación sectorial se ubican formalmente en el Decreto 2420 de 1968 (Septiembre 24) por medio del cual se reestructura el sector agropecuario, especificándose en el Artículo 3o., entre otras funciones del Ministerio de Agricultura:

- Elaborar y coordinar los programas globales de producción, financiamiento, distribución, consumo y comercio del sector agropecuario.
- Dictar las normas técnicas que fueren convenientes sobre producción, calidad, utilización y comercialización de productos agropecuarios.
- Recomendar a los Ministerios de Hacienda y de Fomento (actualmente Desarrollo Económico); Departamento Administrativo de Planeación y a los organismos encargados de la regulación y el fomento del comercio exterior, la política tributaria y de comercio exterior que fuere más aconsejable adoptar para fomentar adecuadamente la producción, el mercadeo y la comercialización de los productos agropecuarios.
- Someter a consideración de la Junta Monetaria la política sobre crédito agropecuario y, en consecuencia, los casos en los cuales de manera general se deberá exigir la prestación de asistencia técnica especializada para garantizar el adecuado y eficiente aprovechamiento del crédito.
- Fijar en unión del Ministerio de Fomento (Desarrollo Económico) y del Departamento Administrativo de Planeación, de acuerdo con los estudios que para el efecto prepare el Ministerio de Agricultura,

cuotas de absorción obligatoria de materias primas de producción nacional y condicionar en desarrollo de la Ley 90 de 1948, el otorgamiento de licencias de importación al cumplimiento de los convenios que para el efecto se celebren.

- Recomendar a la Superintendencia de Regulación Económica (hoy Superintendencia de Precios), la política de precios de los productos agropecuarios, de acuerdo con los planes de desarrollo del Sector".

Adicionalmente, el Decreto 2420 crea el Consejo Superior de Agricultura integrado de acuerdo a lo previsto en el Artículo 16 del Decreto 1050 de 1968, orientado al estudio de la política general del sector agropecuario y a la revisión y evaluación de los planes y programas anuales, de conformidad con las recomendaciones que le presente el Comité Ejecutivo, este último establecido en virtud del mismo Decreto como órgano dependiente del Consejo Superior de Agricultura. El Comité está integrado por el Ministro de Agricultura quien lo preside y los Directores o Gerentes de los institutos y empresas mixtas adscritas al sector, además del Viceministro y el Secretario General del Ministerio, pudiendo ser invitados a las deliberaciones otros funcionarios públicos y representantes del sector privado. Se estipula que los planes y proyectos de desarrollo agropecuario deben ser consultados al Comité Ejecutivo antes de ser sometidos al DNP.

El Decreto 3120 de 1968 (Diciembre 26), adiciona el decreto 2420 de 1968, creando las Comisiones Nacionales de Productos agropecuarios para aquellos casos que el Gobierno determine; estas comisiones son de carácter consultivo, adscritas al Ministerio de agricultura y se especifica que el Gobierno designará un funcionario que sirva como Secretario de cada comisión, responsable del funcionamiento de la misma,

Posteriormente se expide el Decreto Ley 133 de 1976 que ratifica las funciones mencionadas y explicita algunas otras, siendo de interés para los propósitos de planificación destacar la conformación de Consejos, Comisiones y Comites, de la siguiente manera:

1. Consejo Asesor de la Política Agropecuaria, que reemplazó al referido Consejo Superior incluyendo entre sus miembros representantes de agremiaciones de productores.
2. Comité de Coordinación Ejecutiva del Sector Agropecuario, que reemplazó al referido Comité Ejecutivo, conformado 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.
3. Comisiones Nacionales de Productos Agropecuarios para aquellos que el Gobierno determine, dando participación a los respectivos productores e industriales.
4. Comités Nacionales Agrícolas, Pecuarios, de Insumos y de Recursos Naturales Renovables.
5. Comités Regionales en el mismo ámbito anterior.
6. Comité de Comunicaciones del Sector Agropecuario.
7. Comité de Estadísticas Agropecuarias.

Se nota con la expedición de esta Ley, el deseo del Gobierno de establecer una mejor y mayor vinculación y coordinación entre el sector público y el sector privado, así como entre el mismo sector público, específicamente el nexo entre el Ministerio y los institutos y entidades adscritas principalmente de carácter ejecutoras 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 la Planeación y de la 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 básicamente, 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 la de discutir y analizar los planes y políticas sectoriales preparadas 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.

A manera de síntesis, la Fig. 1 presenta un resumen del procedimiento para la elaboración y aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social -PLANDES- de acuerdo a la Ley 38 de 1981. Simultáneamente la Fig. 2 muestra los procedimientos para la elaboración, ejecución y control de la política y planes de desarrollo agropecuario, interpretando lo pertinente en los Decretos 2420 de 1968 y 133 de 1976 conjuntamente con lo estipulado por la Ley 38 de 1981 en cuanto a lo que toca e implica para el sector agropecuario^{1/}.

3. Procedimientos

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 ajustes que parezcan recomendables para una elaboración y tramitación más eficiente de los planes.

3.1 Procedimientos contemplados en la Ley.

La "entrada" legal y procedimental para la elaboración y aprobación de planes indicativos está contenida en el Artículo 8o.

^{1/} En 1979 se expidió el Acto Legislativo No. 1 de 1979, de reforma a la Constitución Nacional que contemplaba algunas modificaciones en la formulación y tramitación de planes y programas de desarrollo económico y social, pero este acto fue declarado inexecutable por el Consejo de Estado.

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 se contempla que los Ministerios pertinentes y el DNP procederían 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 así mismo 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 sectoriales serán estudiadas por el CONPES, para ser conciliadas 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 ley del Plan. (Subrayado del autor).

Lo anterior manifiesta que la Ley del Plan (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, políticas y comités). Similarmente deja abierta la posibilidad de elaborar los planes indicativos que el Ministerio respectivo en coordinación con 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 se menciona que el número, temática y composición de dichas

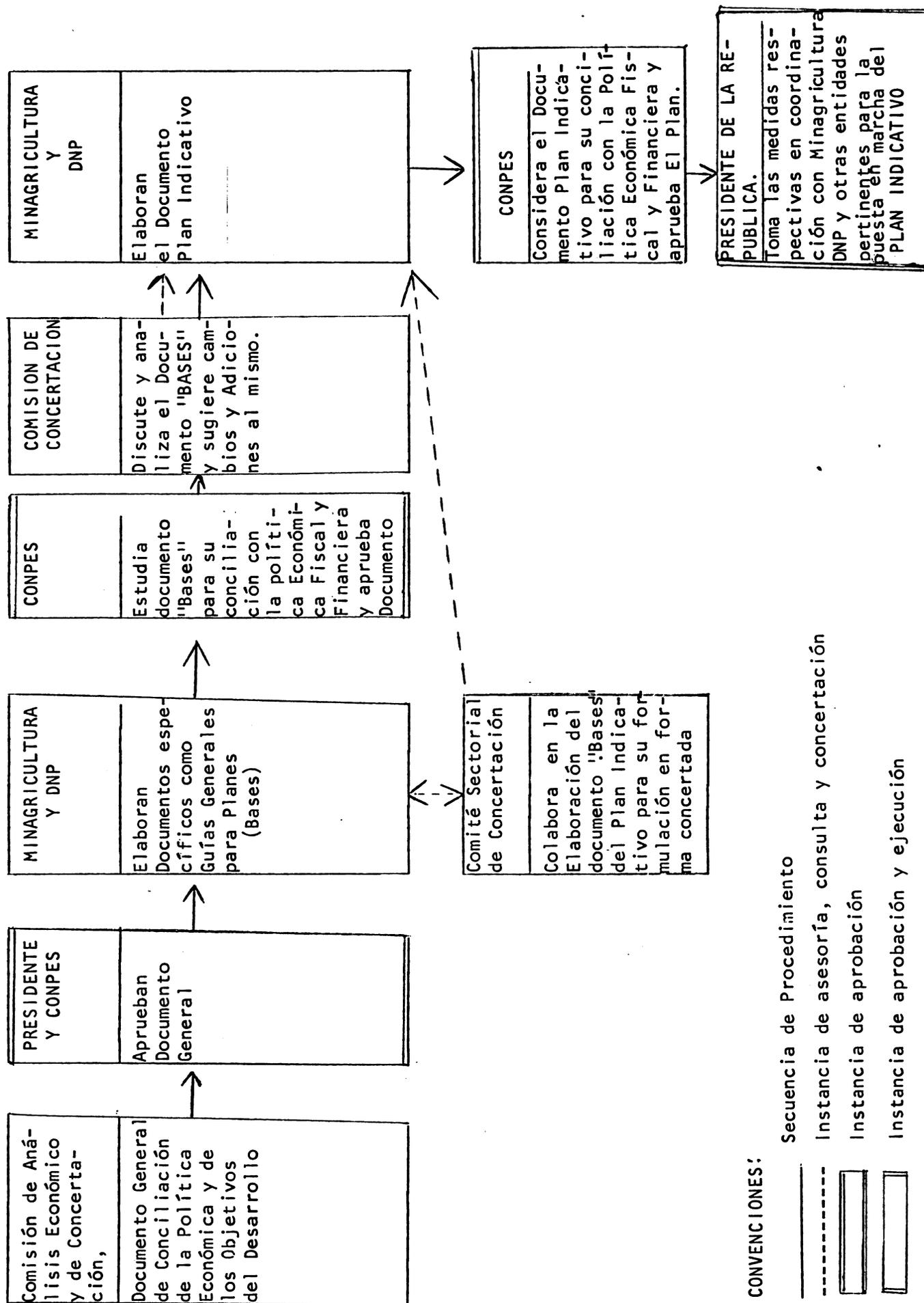
Comisiones se determinará de acuerdo con las orientaciones Generales del Plan y con los estudios, análisis e investigaciones que el DNP considere necesarias. Entre las funciones asignadas a las Comisiones de Concertación están, entre otras, la de discutir y analizar los planes y políticas sectoriales 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.

De acuerdo a lo que antecede y en el marco de la Ley Normativa de Planeación puede inferirse que el Legislativo preve unos procedimientos para la formulación y aprobación de planes indicativos. Una interpretación y referencia sobre tales procedimientos para el caso de planes indicativos por productos o insumos del sector agropecuario en el mismo marco se presenta en la Fig. 3.

Se observa que el proceso se inicia propiamente con el "Documento General de Conciliación de la Política Económica y de los Objetivos del Desarrollo" contemplado en la Ley referida, el cual debe ser aprobado por el Presidente y el CONPES. A continuación en la secuencia, 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..." la Ley preve que a este nivel y etapa en la secuencia, debe participar un Comité Sectorial de Concertación, con el fin de que se obtengan planes indicativos, elaborados en forma concertada; no obstante se entiende más propiamente que esta instancia de asesoría, consulta y concertación opera más propiamente en la elaboración del documento definitivo de Plan Indicativo. Posteriormente el documento de "Bases" pasa a CONPES para su estudio, su

Fig. . . . 3 PROCEDIMIENTOS CONTEMPLADOS EN LA LEY. PARA LA ELABORACION Y APROBACION DE

PLANES INDICATIVOS DEL SECTOR AGROPECUARIO - LEY 38 DE 1981 -



CONVENCIONES:

----- Secuencia de Procedimiento

----- Instancia de asesoría, consulta y concertación

----- Instancia de aprobación

----- Instancia de aprobación y ejecución

conciliación con la política económica fiscal y financiera en primera instancia y obtener la aprobación del mismo. Una vez aprobado el documento "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 documento final de plan indicativo. Estrictamente hablando la Comisión de Concertación debería ser creada por el Presidente de la República, inmediatamente después de la aprobación del documento "Bases" y previa recomendación del CONPES.

El paso siguiente es entonces la elaboración del documento que constituye el plan indicativo para el producto, insumo o grupo de productos o de insumos considerados, documento que debe ser elaborado por el Ministerio de Agricultura y el DNP. A continuación este documento 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)/1.

Como paso final, en cuanto a aspectos procedimentales legales, el CONPES hace las recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo (Presidencia 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 esta última etapa, termina entonces la instancia de formulación y aprobación del Plan

1/ La Ley contempla que en esta etapa se le informaría a la Comisión de Análisis Económico y de Concertación para la inclusión de los planes y políticas aprobados en el Proyecto de la Ley del Plan.

y empieza la instancia 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 respectivo.

3.2. Procedimientos Usados.

Dado lo relativamente reciente de expedida la Ley Normativa de Planeación, ésta 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 de reglamentaciones parciales a través de otros decretos-leyes a medida que se han identificado los pasos legales requeridos para su implementación^{1/}.

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 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

^{1/} 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 por el Consejo de Estado, lo cual puede ocasionar a su vez, algunas incongruencias y vicios legales o de procedimiento en una reglamentación general de dicha Ley.

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 sólo esporádicamente para casos especiales o para la tramitación de asuntos requeridos por ley o simplemente no se reúnen/1.

Con el fin de solucionar la problemática que se acaba de plantear, el Ministerio de Agricultura pretende fortalecer su estructura institucional y para ello, se ha elaborado recientemente un proyecto de ley que comprende entre otros aspectos, el establecimiento de instancias técnico administrativas para el desarrollo de las fases de formulación, ejecución, seguimiento y control de las políticas, planes y programas de competencia del Ministerio orientadas al desarrollo agropecuario del país; por lo mismo el citado proyecto propone una organización y operación del sistema de planificación agropecuaria en el cual se involucran las regiones donde se ejecutan acciones y las actividades, que en materia de planificación, realizan las entidades adscritas al sector.

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

1/ Henao de, Raquel y Marco F. Reyes. Diagnóstico y Política Agropecuaria. Bogotá: Oficina de Planeamiento del Sector Agropecuario -OPSA- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura-OEA. Oficina en Colombia (Documento de Trabajo PPA-021-81), Octubre de 1981, págs. 30-31.

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, pero debido a las razones expuestas, frecuentemente éstas se formulan en forma independiente y sin la debida coherencia o interrelación que permitiera maximizar el efecto de complementariedad y tener una visión de conjunto para la determinación de prioridades en la asignación de recursos y secuencia más aconsejable en la ejecución 1/.

La actual administración gubernamental, incluida la propia Presidencia de la República y el Ministerio de Agricultura, han 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 actual Despacho del Ministerio de Agricultura ha puesto especial énfasis en la formulación de planes indicativos por productos e insumos del sector, debidamente concertados con los gremios de productores y demás fuerzas económicas y sociales involucradas o implicadas en los mismos.

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. Ante la urgencia y prioridad que se ha dado a este tipo de planes se ha entrado entonces para su elaboración en un proceso de "ensayo y error", pues prácticamente

1/ Ver Henao de Raquel y Marco Reyes. *ibid* pág. 30

su formulación a ese nivel y en el contexto de planeación indicativa ha sido la primera experiencia en el Ministerio^{1/}.

Por lo tanto, los procedimientos usados en la elaboración y formulación de planes indicativos a nivel de productos, han sido hasta el momento actual, una serie de procedimientos "ad.hoc" pero si 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 requeridos y las estipulaciones de la ley, con el fin de que aquellos estén enmarcados o "se aproximen" al procedimiento normativo vigente.

El procedimiento general utilizado puede describirse como la secuencia de las siguientes etapas:

1. Establecimiento y Definición de los Términos de Referencia para la Elaboración del Plan Indicativo.
2. Elaboración del Diagnóstico (Documento Preliminar).
3. Revisión del Diagnóstico.
4. Elaboración del Documento "Bases para el Plan Indicativo".
5. Presentación al CONPES del Documento: "Bases para el Plan Indicativo".

^{1/} 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.

6. Realización de la etapa de concertación con el sector privado sobre las bases del Documento "Bases para el Plan Indicativo".
7. Elaboración y formulación del Plan Indicativo para el producto o grupo de productos, considerando el documento "Bases" y los cambios y/o adiciones sugeridas y acordadas en las reuniones de concertación.
8. Presentación al CONPES del documento "Plan Indicativo" para el producto o grupo de productos en cuestión. 1/

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

- a. No hay la coordinación con la denominada Comisión de Análisis Económico y de Concertación ni referencia específica al Documento General de Conciliación de la Política Económica y de los Objetivos del Desarrollo. Así mismo no está establecido un mecanismo para que una vez aprobado el plan indicativo respectivo se informe a dicha comisión para su inclusión en el proyecto de Ley del Plan General. En otros términos, hay una falta de definición del dimensionamiento en el tiempo de los planes indicativos (oportunidad, momento en que deben presentarse) y sobre todo, de su ubicación 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

^{1/} Una visión clara de estas etapas, como recomendables se presenta en la figura 4

elaboración de un plan de desarrollo (proyecto de Ley del Plan), se involucren los planes indicativos del sector como componentes de la política económica y de las acciones a desarrollar que se estarían contemplando en el Plan General.

- b. Falta de determinación de comités sectoriales de concertación para la elaboración de planes indicativos, de acuerdo a lo previsto en la Ley. Esto es, falta definir la constitución y el rol de comités 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 diagnóstico, formulación de políticas, programas y proyectos constitutivos del plan, labor de seguimiento y evaluación de los planes en su ejecución).
- c. 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, podría casi decirse que se han estado elaborando en forma independiente y sin ninguna visión de conjunto, excepto 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.

d. Como consecuencia de lo anterior, no es clara la conciliación de la política (y políticas) esbozadas en los planes indicativos así como 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 como no es claro entonces como encajan programáticamente los planes indicativos en la política sectorial (programación sectorial), tampoco es claro, bajo los procedimientos actualmente utilizados, como 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.

4. Criterios para 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, además de recursos financieros, públicos y privados, todo lo cual hace necesario que se sea selectivo en cuanto a los productos para los cuales se formulan 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 esta 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, en orden descendente de prioridad:

- 1a. Prioridad: Productos que tengan alto peso en la canasta de consumo de alimentos del consumidor colombiano. Bajo este criterio han recibido prioridad aquellos productos de consumo directo tales como arroz, papa, carne, leche, huevos y otros.
- 2a. Prioridad: 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 alimenticia^{1/}, caña de azúcar.
- 3a. Prioridad: 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 en su conjunto con los anteriores para tener una visión completa del "mapa" de priorización para propósitos de planes indicativos. Es así como bajo este último tipo de criterios están siendo objeto de planes, productos con características diversas y de importancia relativa bajo diferentes criterios,

^{1/} 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.

tales como banano de exportación, plaguicidas, fique, maíz, algodón, además de planes como: Plan Indicativo Forestal, (éste ya finalizado y aprobado), plan indicativo de la pesca industrial y plan nacional de investigaciones agropecuarias y forestales, habiendo sido ya aprobados por el CONPES para estos dos últimos los documentos respectivos de "Bases",

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. 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 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.

5. Limitantes para la Elaboración de Planes Indicativos.

Se presenta a continuación 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 limitantes en el futuro. Los limitantes pueden agruparse en las etapas de Elaboración y en la Ejecución.

5.1. 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 la labor de diagnóstico los limitantes básicos son:

1. 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 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 para propósitos de validar, probar y verificar la información disponible, a fin de escoger razonablemente entre fuentes alternas de información en cada caso. 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.

2. 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.

3. Falta de suficiente personal técnico capacitado, con el fin de hacer el máximo uso posible de la información recolectada 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 recurso humano en

el Ministerio y aún en todo el sistema de planificación sectorial en el sector agropecuario colombiano.

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

1. 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.
2. Falta de un marco orientador de la política sectorial vigente suficientemente explícito que permita su uso en la programación y diseño de medidas de política y acciones específicas para los casos de productos o grupo de productos objeto de planes indicativos.
3. 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 compete y que serían 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 que se obtengan versiones conjuntas de estas dependencias del documento respectivo,

como es el espíritu de la Ley.

4. 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 actitud más decidida para minimizar el divorcio entre "lo que debe ser o hacerse" y "lo que puede ser o hacerse".
5. Como consecuencia de las condiciones descritas en los numerales 3 y 4 inmediatamente anteriores, no hay la coordinación y acuerdo debido en cuanto al esquema institucional del plan. Debido a esta situación, el esquema institucional planteado en algunas ocasiones es confuso o se presta a paralelismo en cuanto a acciones y entidades, comisiones y comités que se propone crear con relación a los existentes; por lo mismo, entonces, 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 clara del proceso respectivo que se ha previsto como más aconsejables 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, con radio de acción nacional que puedan considerarse realmente como representativo de los productores, agroindustriales y demás fuerzas económicas y sociales que tengan ingerencia e el producto o grupo de productores 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 esta sea efectiva y ágil y por lo mismo permita captar las sugerencias y aportes de estas reuniones dentro de periodos 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 país en cuanto a la planeación indicativa 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, por parte del sector público, quienes deben "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 o influir directamente en el proceso de toma de decisiones; a su vez, por parte del sector privado, deberfan sentarse personal técnico-administrativo, ésto es, que entiendan la problemática técnica y que estén en posiciones de liderazgo dentro del gremio o gremios que representan con poder de toma de decisiones en representación de tales agrupaciones.

Las limitaciones 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, por fortalecer sus cuadros técnicos, y una alta receptividad de asesoría técnica al respecto.

5.2. Limitantes en la Ejecución.

En la fase de ejecución han sido pocos los limitantes que se han identificado hasta el presente dado el poco número de planes indicativos definitivos formulados hasta el presente. Sin embargo, esta corta experiencia y experiencias relacionadas permitendistinguir 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 hacer el seguimiento necesario de la ejecución y desarrollo de los planes, así como los requeridos para vigilar la ejecución y asegurar que se desarrollen, 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 en toma de decisiones respecto a políticas, programas proyectos y acciones específicas tanto del Gobierno Central como de los Institutos descentralizados y demás entidades involucradas en cada caso.

Otro limitante en esta fase se tiene en el hecho de que el Ministro de Agricultura como "ejecutor" de la política sectorial tiene ingerencia y poder decisorio directo en las entidades del sector, más no en las adscritas a otros sectores y que inciden o se relacionan de una manera u otra a la política agropecuaria y a la adoptada o acordada a nivel de producto. Cuando se aprueba un plan indicativo, éste se hace mandatario u obligatorio para todo el sector público, puesto que es una decisión del Gobierno en su conjunto. Sin embargo, el Ministerio 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, en el sentido de lo acordado y estipulado en un plan indicativo en particular. En los últimos años se ha logrado un avance significativo en esta dirección por interés manifiesto y acción continuada del propio Ministerio de Agricultura y cuerpo directo de asesores, por lo que se está participando sistemáticamente en deliberaciones de instancias como la Junta Monetaria, INCOMEX, PROEXPO y otras, cuyas decisiones inciden en todo el contexto de la política agropecuaria y son parte de la misma, en caso de decisiones concretas relativas al sector,

A pesar de lo anterior, hace falta una mayor coordinación entre el Ministerio de Agricultura y otros ministerios y dependencias

públicas, que permitiera una coherencia mínima en las políticas que se ejecutan y que garantizará, al máximo, la formulación y adopción de políticas y medidas de otros sectores que influyen en/o son componentes en el fondo de la política sectorial.

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 pueda esta instancia sugerir los ajustes respectivos que parezcan necesarios en la ejecución de tales planes, y pueda 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.

6. 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. Se describirá primero como se conciben y como se formulan los planes para presentar luego un esbozo de las técnicas empleadas,

6.1. Como se conciben los planes

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 Ley 38 de 1981 y demás leyes en el caso del sector agropecuario como fueron ya referidas. 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 y largo plazo. Por lo mismo, 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 y a la política bajo los cuales estos se formulen; por lo tanto se concibe que los planes indicativos ayuden 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 aquélla y ayudar, de una 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 muestra, 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!

6.2 Como 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.

6.2,1. Mecanismo Organizacional y Etapas Establecidas.

En un principio no se había definido el mecanismo para la elaboración y formulación de planes indicativos, 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 cuál 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 y en la actualidad se estableció un mecanismo mediante coordinación entre el DNP y el Ministerio de Agricultura, en el cual se dividen las tareas respectivas y hay algunas labores conjuntas.

6.2.2. Etapas Establecidas

El mecanismo establecido comprende las siguientes etapas generales:

1. El DNP o el Ministerio de Agricultura elaboran un diagnóstico preliminar sobre el producto o grupo de productores en particular, objeto de plan indicativo.
2. La entidad que elabora el diagnóstico (DNP o Minagricultura) envía el documento respectivo para revisión por parte de la otra.
3. Se programa una o más reuniones entre técnicos de las dos entidades para discusión del documento diagnóstico.
4. Se elabora por una de las entidades referidas ó conjuntamente entre las dos entidades el documento definitivo de diagnóstico, complementado

con unas recomendaciones sobre acciones posibles en cada caso, tendientes a dar soluciones a los problemas identificados en el diagnóstico.

5. 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 en base a (b) de los componentes del Plan en los cuales se presentan los principales lineamientos de política, programas y medidas, opuestas 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.

6. 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.

7. Realización de la fase de concertación por parte del DNP y Minagricultura, con participación de los miembros designados en la Comisión de Concertación, 1/ incluyendo representantes de los gremios privados pertinentes.
8. 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.
9. Presentación al CONPES del documento "Plan Indicativo" del producto respectivo, para su aprobación.
10. Adopción y desarrollo del plan indicativo.

El anterior mecanismo con las etapas descritas es el que ha 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

1/ Esta Comisión es designada por decreto que expide el Ministerio de Agricultura sancionado por el Presidente, el Director del DNP y el Ministro de Agricultura.

la falta de criterios uniformes sobre la manera de desarrollar una o varias etapas en el proceso de formulación de los planes, así como 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).

6.3 Técnicas Empleadas

Las técnicas de análisis empleadas en la elaboración de los planes indicativos se pueden distinguir entre las empleadas en la fase de diagnóstico y las usadas en otras fases. En la primera fase mencionada es donde se ha hecho más uso de técnicas, quizá por ser el área donde se conoce más técnicas de análisis y donde se presta a ello, sobre todo análisis cuantitativo, dada la relativa abundancia de información y datos en general que se compila en dicha fase de diagnóstico. En general las técnicas empleadas son las convencionales del campo de economía y estadística y en algunos casos procedimientos econométricos, orientado a 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 técnicos 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 sistema (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 Gini 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

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

donde

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

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

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

E_y = elasticidad - ingreso.

En el caso de Colombia, las cifras más recientes empleadas son $\beta = 2,62$ y $\gamma = 3,3$ 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

P_v = precio de venta

P_c = precio de compra

P_{vc} = Precio de venta al consumidor final

- (8) $MGP = MP_1 + MP_2 + MP_n$

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 standard/media x 100) para medir variaciones de precios.

(12) Proyecciones de producción, consumo y precios mediante cálculo de tendencias o regresiones, tasas 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) Modelo 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 = precio en el período $t-1$

Y_{t-1} = cantidad producida en el período $t-1$

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

LLamando a el coeficiente de O_t con respecto a P_{t-1} (elasticidad de corto plazo) y 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)

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

(14) Uso de definiciones funcionales para uso en modelos o para proyecciones. Ejemplo:

$$C_t = C_{t-1} + C_{t-1} (\gamma, E_y)$$

donde

C_t = consumo en el período t

C_{t-1} = consumo en el período t-1

γ = tasa de crecimiento del ingreso real per-capita

E_y = Elasticidad - ingreso

de donde

$$C_t = C_{t-1} (1 + \gamma E_y)$$

En general el tipo de 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.

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 planeamiento 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).

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",

comprende además 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 objetivo u objetivos generales y los específicos, sirviendo estos últimos para el planteamiento de metas si se considera pertinente, así como para la definición del horizonte de tiempo (plazos) en los planes indicativos.

En cuanto a los componentes del plan, éstos 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 entre 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, este usualmente incluye un esquema institucional, en el cual se plantean los arreglos institucionales como creación de comités y comisiones, reestructuración 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 del mismo y velar por el cumplimiento de las políticas trazadas en el mismo plan.

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.
- Insuficiente consideración sobre la viabilidad (y capacidad operativa misma principalmente en aspectos institucionales) de los programas planteados, para asegurarse que éstos sean realizables y operativos de acuerdo a las condicionantes que presenta el contexto social, político, institucional y de disponibilidad de recursos circundante.
- 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 al importante rol que deben jugar las estrategias en un plan específico, puesto que estas forman parte esencial de la fase de programación y constituyen la guía operativa para ejecución de actividades en la instrumentación del plan, 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 jerarquizar más claramente los objetivos y precisar su naturaleza 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.

7. 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 consideren relevantes e importantes a propósito del producto respectivo 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 y restricciones que se enfrentan usualmente en la formulación de políticas en el mismo contexto; se espera por lo tanto, que esta sección contribuya como guía para la formulación de políticas dentro del proceso de elaboración de los planes indicativos.

7.1 Políticas

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 proceso de desarrollo agropecuario" 1/

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 la que sea utilizada como la base para la toma de decisiones de política.

En el ámbito de formulación de políticas cabe definir tres fases: la de definición de políticas, la de ajustes y la redefinición de políticas. La planificación como un proceso continuo tiene relación con cada una de estas fases, aunque ciertas etapas de la planificación 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, proyectos, acciones, todo enmarcado dentro de las políticas que se definen 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,

1/ Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola -IICA-: Guía para el Análisis de Sistemas de Planificación Agropecuaria, San José Costa Rica, Septiembre 1981 (s.p)

propuestas de alternativas de decisiones y pueden clasificarse en términos de productos de orientación y de ejecución éstas 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.

1/

En los términos anteriores, los diagnósticos están comprendidos dentro del proceso de planificación prospectiva, y un producto importante de la planificación operativa lo constituye 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 al 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).

1/ IICA: Guía para el Análisis de Sistemas de Planificación Agropecuaria, ibid (p,p),

Es en este contexto que 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, se constituyen 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 de 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 decisiones respectivas por parte de los formuladores de política, bien sea en la etapa de definición, ajustes o en la de 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.

7.2 Necesidades y Restricciones para Formulación de Políticas.

Entendidos los planes indicativos como un nivel de la planificación agropecuaria y en el cual se pretende formular políticas a ese nivel, 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, para dar consistencia a las políticas que se formulen y para un mejor entendimiento de todo el proceso de formulación de esta categoría de planes.

7.2.1. Necesidad de Visión de Conjunto.

Uno de los primeros requerimientos hace relación a la necesaria visión global que debe enmarcar a los planes indicativos. Esto significa que aunque el énfasis en el análisis 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 planteen en planes individuales. En este sentido cabe destacar las relaciones de complementariedad y sustitutabilidad entre productos, lo cual afecta especialmente la demanda por ellos y por ende las condiciones de mercado y las relaciones de competitividad entre productos; el grado de intensidad de estas relaciones afecta especialmente el uso y asignación de recursos en la producción de tales bienes y por ende 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 tanto la oferta de estos productos; dependiendo de la intensidad de la demanda por estos (tanto doméstica como externa) se dan unas relaciones dinámicas de sustitución en la producción, lo cual en el largo

plazo refleja las ventajas comparativas de unas regiones en relación a otras, afectando así la localización geográfica de la producción. 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).

Los anteriores planteamientos conducen a aclarar la 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 un mínimo de 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.

7.2.2 Necesidades de tratar Productos como "Grupos".

De acuerdo al 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 así una ejecución más ágil y una mayor efectividad de las mismas.

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, en potencialidad de corto 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 productores para los fines de formulación de planes indicativos. 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) En este sentido, cuando un producto individual se muestre muy importante por su desarrollo tecnológico, su rol como 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 delinearse 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 el cual ameritaría el tratamiento individual de este producto para los propósitos de plan indicativo,

Como consecuencia de lo anterior, es recomendable la agrupación de productos cuando esto facilita la elaboración de planes indicativos, más aún, esto puede ser necesario para considerar aspectos de homogeneidad que faciliten la labor de diagnóstico y le de un nivel mínimo de coherencia a las políticas esbozadas (el mismo tipo de políticas al mismo tipo de productos en la medida en que se conforme un todo coherente, con unos objetivos comunes en general). Cuando algunos productos, aún cuando se pudieran agrupar con otros o lo estén por su naturaleza biológica misma, se encuentren en una situación especial de producción, comercio exterior, desarrollo tecnológico....etc., y sean importantes en el conjunto del sector, tales rubros deben ser objeto entonces de planes indicativos individuales que permitan introducir el nivel de especificidad mínimo requerido, tanto en el diagnóstico como en los lineamientos de política para los mismos. La decisión respectiva debe tomarse como primer paso de la elaboración de planes, cuando se determine la justificación (necesidad y utilidad) y la conveniencia de un plan indicativo.

7.2.3 Necesidad de Consistencia en Políticas

En los dos requerimientos tratados anteriormente, se ha 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 en 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 alcance 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". 1/ Estas decisiones son tomadas por la dirección del sistema y están orientadas a las medidas tendientes al desarrollo agropecuario. Es en este contexto especial como se debe entender la necesidad de coherencia de los planes indicativos en cuanto a la necesidad de consistencia en políticas. Siguiendo el esquema de PROPLAN (IICA) 2/, 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 económica-social y política.

/1 IICA: *ibid* (p.p)

/2 IICA: *ibid* (p.p)

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 exceptuaría 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 propician mediante el plan. Así mismo, para asegurar la 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.

De lo anterior se colije 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. En otros términos, 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,

Otro aspecto importante referente a la consistencia en los planes indicativos hace relación a la utilización que de esta herramienta de planificación operativa como esencialmente son los planes indicativos, hacen los centros decisorios del sistema de planificación; esto 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. En principio la planificación nacional tiene un ingrediente importante en la planificación agropecuaria y 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, y 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 CONPES. 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 sí en la elaboración de los planes se formulan 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 benéfico-costos, así como una explicitación de los supuestos que se incorporan en cada alternativa.

7.2.4 Necesidad de interrelacionar áreas 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 adecuada y la jerarquización apropiada de programas, proyectos y acciones que se deducen de los planes, conforme a la jerarquización 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 indicativos por servicios de apoyo del Gobierno tendientes al desarrollo agropecuario, tales como investigación, crédito transferencia tecnológica, mercadeo, etc... bien en un plan nacional o regional según el caso y 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 productores (exportables, deficitarios, de alto desarrollo tecnológico autónomo, dependientes de la tecnología foránea, de incipiente nivel tecnológico etc...); la necesidad de ser congruente en el manejo de ciertos instrumentos de política económica como tasa de cambio, aranceles, etc, para los cuales se necesita unos parámetros de homogeneidad o unas bases generales comunes, para 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.

7.2.5 Necesidad de Priorización de Políticas y Acciones.

En la descripción del requerimiento anterior, se mencionó 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 tal 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 primero, 1/ Por lo tanto, el Estado solo 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 el plan; 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 maximizen las posibilidades de éxito de los mismos,

La jerarquización de las políticas y acciones propuestas en el plan deben guardar una estrecha relación con la

1/ GENC: Planificación y Desarrollo. Barcelona: Editorial Nova tierra, 1964, p. 58-59

problemática debidamente jerarquizada, producto de la fase de diagnóstico. Esto es, del diagnóstico respectivo surgirán 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. Cabe distinguir de nuevo que las medidas que se compromete el Gobierno a tomar en el contexto de planes indicativos son; directas, cuando corresponden a la acción del sector público sobre las cuales tiene control; e indirectas en cuyo caso las decisiones las toma en última instancia el sector privado, pero las cuales propicia el Gobierno a través de su acción. Así mismo es útil clasificar en tres grupos las funciones del Gobierno en la planificación de tipo indicativo, así: 2/

- a) Función del 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.

/2 Ibid, p. 129

Además de que el plan constituye una oportunidad de racionalizar la intervención estatal, también constituye un medio para coordinar sus políticas, asegurando que esta obedezca 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. 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, lo cual le 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 maximación de producción y/o ingresos, minimización de costos (privados y/o sociales), relación beneficio-costos, tasa interna de retorno financiero y/o económica, análisis costo-efectividad, rendimientos (por peso invertido, por recurso humano empleado...) eficiencia operativa, eficiencia económica, etc...; en todos los casos, la preocupación fundamental se centra en los objetivos señalados en el plan (función objetivo) y en el recurso o recursos más escasos, cuya utilización más eficiente es de importancia especial para el sector respectivo y el país en general.

7.2.6

Restricciones que se Enfrentan

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:

1. 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 rendimiento más que las políticas vigentes pero frecuentemente se asocian con su efectividad. Bajo estas condiciones, es poco lo que se gana en experiencia acumulada institucionalmente y se limita el uso del seguimiento y evaluación de políticas o para la redefinición de las mismas cuanto se estime necesario,

2. 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, toman en última instancia, las decisiones de política en cada caso.

3. 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,

4. La multiplicidad de centros decisorios en cuanto a políticas que afectan un producto o grupo de productos en particular,

Esta situación obedece a la especialización institucional por parte del Gobierno en cuanto a decisiones de política, lo cual si bien tiene su justificación, en el caso de productos agropecuarios la consecuencia es que en general los gremios de productores tienen que concretar 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); así mismo otros tipos de decisiones que afecta

las condiciones económicas del sector son tomadas fuera del ámbito del Ministerio de Agricultura o con muy poca ingerencia de éste, tales como política monetaria y cambiaria (Junta Monetaria), arancelaria y en general las políticas macroeconómicas del sector.

La multiplicidad de centros decisorios 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 pretenden aplicar durante un periodo específico ayudan parcialmente a corregir tal situación; sin embargo usualmente, tales planes contienen solo 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 aplicado 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, pues 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 mínimas para su ejecución.

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

1. 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.
2. Deficientes políticas formuladas, Las deficiencias radican principalmente en a) falta de una mayor explicitación; b) falta de una mayor desagregación; c) falta de conformación de políticas integrales en el sentido que cobijen los aspectos fundamentales de la problemática; d) falta de promoción de las políticas entre los órganos ejecutores y los gremios privados.
3. 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.

4. Falta la adaptación de las entidades ejecutoras a las políticas que se formulan.
Aspecto íntimamente ligado al anterior; en la medida en que no se de esa adaptación, la cual 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, se ve limitada la ejecución de las políticas respectivas.

5. 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.

6. 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 la de cada entidad en particular. Es lógico que un marco de esta naturaleza conduciría a una ejecución más exitosa de las políticas, al facilitar el entendimiento de la naturaleza, rol y objetivos de

las mismas, los fines últimos que se persiguen, así como las prioridades establecidas por el Gobierno y las responsabilidades claramente limitadas y definidas para cada instancia y entidad en el ámbito de la planificación agropecuaria y la ejecución de políticas.

7. 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.

8. Finalmente se tiene la restricción referente a la falta de coordinación adecuada entre entidades del sector público y entre éste y el sector privado. La ausencia de la coordinación debida implica que no se tenga un ordenamiento procedimental sistemático y 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 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 y mejor coordinación lo cual coadyuvaría al proceso de formulación

de planes indicativos incluído 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 agropecuaria, lo cual obviamente afecta la operatividad de tal sistema, 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 y sobre todo, tal situación no es propiamente conducente a la armonización de políticas agropecuarias en su conjunto y de políticas institucionales coherentes con aquéllas, 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 marcado 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 constituyen 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 dá a través de las reuniones de CONPES y más recientemente con 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 cambiar la situación de decisiones fundamentales de política económica y administrativa que afectan esencialmente al sector agropecuario, se toman fuera del Ministerio o con muy poca o ninguna participación de éste, por lo cual no tienen ningún control sobre ellas. Esta situación de descoordinación 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.

8. Aportes Institucionales de los Planes Indicativos.

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

8.1 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 estables requeridos, requerimientos 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 (tecnología económica, social etc.) que enfrenta el producto involucrado, un análisis de la evolución 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

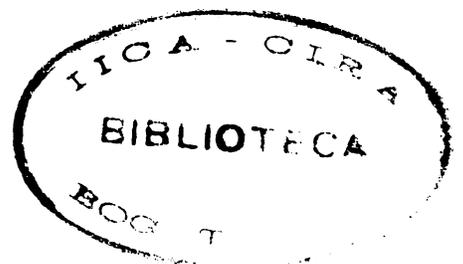
que se emprenda sobre la base de tales elementos de juicio. Los planes indicativos concertados disminuyen, en alguna medida, los riesgos de mercado y sobre todo los institucionales que enfrentan los productores agropecuarios, a la vez que disminuyen el factor de desconocimiento e incertidumbre por parte 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 reducirían 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, servirá 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.

8.2 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 expuesto

y participar en todas las acciones y etapas en 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.

1914 FEBRUARY



IIC