INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS -OEA
Oficina del IICA en Guatemala

ANALISIS RETROSPECTIVO DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA A RAIZ DE LA REFORMA DE 1971

Por: Eduardo Monterroso A.
Consultor

Guatemala, Guatemala

Abril de 1978

ANALISIS RETROSPECTIVO DE DESARROLLO INSTITUCIONAL DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA A RAIZ DE LA REFORMA DE 1971

003182

INDICE

Página

Página

I. INTRODUCCION

El presente trabajo corresponde a la Actividad VII. NG. 3. 1. 1 (1977-78) del proyecto permanente: "Apoyo a la Planificación Interna del IICA", que maneja la Oficina en Guatemala.

A partir de 1970 el Sector Público Agrícola de Guatemala ha sufrido grandes transformaciones tanto en los aspectos organizativos como en lo conceptual y funcional.

Dentro de la estrategia básica del IICA, necesariamente debe conocerse cuál ha sido el grado de desarrollo institucional que ha alcanzado el Sector Público Agrícola a partir de dicha reforma. Asimismo, la carencia de documentación organizada que registre la situación pre-reforma, la reforma en sí analíticamente registrada y el desenvolvimiento que han tenido tanto las "funciones de desarrollo" como los organismos nuevos a los cuales se responsabilizó de su ejecución constituyen razones fundamentalmente estratégicas que nos han impulsado a preparar el presente trabajo.

Por consiguiente, dentro de esta misma tónica, el documento persigue los siguientes objetivos:

a) Lograr un registro fiel de la situación del SPA antes de la Reforma de 1970.

[illegible]

[illegible] proyecto trabaj[illegible] programa de Activ[illegible] [illegible] 1.1 (1977-78) del proyecto p[illegible] [illegible] "Apo[illegible] [illegible]ación Interna del IICA", en marcha la Oficina en Guatemala.

A partir [illegible] Sect[illegible] Apo[illegible] de Guatemala ha evolucionado [illegible] aspectos [illegible]nizativos [illegible]

[illegible] del IICA, necesariamente debe [illegible] [illegible]ado de desarrollo institucional que ha [illegible] [illegible] parte de dicha reforma. [illegible] [illegible]organización organizada que registre [illegible] [illegible] reforma [illegible] estrada y [illegible] que sirva [illegible] desarrollo" [illegible] [illegible] su ejecución [illegible] [illegible] no han logrado [illegible]

[illegible] siguiente [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] los siguientes objetivos:

a) [illegible] registro [illegible] la [illegible]

[illegible] 1970.

b) Registrar en forma analítica el contenido mismo de dicha reforma tal y como se planteó en el "Programa de Desarrollo Agrícola" del Plan Nacional de Desarrollo 1971-75.

c) Identificar las nuevas "funciones de desarrollo" planteadas en dicha reforma, los organismos que fueron creados y/o reformados para su ejecución, y los resultados alcanzados entre 1971-75.

d) Identificar los principales problemas que afectan a los organismos y las perspectivas de éstos, con base a un análisis comparativo con la Política de Ajustes Institucionales 1975-79 y la implementación que se le ha dado a la misma.

El trabajo en sí no pretende ser una evaluación oficial del desarrollo institucional del SPA guatemalteco. Básicamente constituye un elemento informático estratégico dentro de cuyo contexto la Oficina en Guatemala estará en mejor capacidad de trazar su Plan de Acción y definir con mayor precisión las tácticas operativas más adecuadas para cooperar con mayor eficiencia y eficacia con el gobierno guatemalteco.

Mayo Vega Luna
Responsable de la Actividad

Guatemala, Abril 1978.

II. ORGANIZACION INSTITUCIONAL AGRICOLA DE GUATEMALA ANTES DE LA REFORMA OPERADA EN 1971

A. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL SECTOR

Conforme al organigrama que muestra la organización institucional del Sector Agrícola de Guatemala, antes de la reforma operada en 1971, se observa que diversos tipos de instituciones realizaban actividades que podrían englobarse en las categorías siguientes:

1. Sector Público Agrícola [1/]

   a. Sector Agrícola Centralizado:

      1) Organismos de Dirección, Coordinación y Asesoría
      2) Organismos de Fiscalización y Control
      3) Dependencias de la Presidencia de la República
      4) Ministerios de Estado

   b. Sector Público Agrícola Descentralizado

2. Sector Privado Agrícola

El marco legal dentro del cual realizaban sus actividades los diferentes tipos de instituciones que conformaban el Sector Agrícola, fue emitido fundamentalmente por el Organismo Legislativo, así como sancionado, promulgado y ejecutado por el Organismo Ejecutivo, contándose con la asesoría del Consejo de Estado.

1/ Aunque el concepto actual de "Sector Público Agrícola" es originado por el Plan de Desarrollo 1971-75, en el presente capítulo se usa dicha expresión solamente con el fin de adecuar mentalmente el cuadro organizacional que se operaba con anterioridad.

II. [illegible] INSTITUCIONAL ACTUAL DEL SECTOR AGROPECUARIO [illegible] DE LA REFORMA AGRARIA (1971)

A. LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR

Conforme al organigrama que muestra la organización institu-

[illegible] sector [illegible] Comercial, que [illegible] interrelacionan-

[illegible] diversas [illegible] instituciones que realizan

[illegible] actividades [illegible] partícipes miembros [illegible] Institucional

1. Sector Público Agrícola[1]

a. Sector Agropecuario [illegible]

1) Crecimiento [illegible] media [illegible]
2) Crecimiento [illegible]
3) Dependencia [illegible] República
4) [illegible]

b. Sector Público [illegible]

2. Sector Privado [illegible]

El [illegible] sus actividades [illegible]

diferentes tipos de instituciones [illegible]

a. Entidades fundamentales [illegible]

[illegible] funciones [illegible]

[illegible] entidades [illegible]

[illegible] pública [illegible]
de por [illegible] [illegible] se
sus dicha expr[illegible] [illegible] instrumento
el cuadro organ[illegible] [illegible] entidad.

El Sector Público Agrícola al dividirse en centralizado y descentralizado, agrupaba dentro del primero a todas las instituciones que mantenían una dependencia más o menos directa con la Presidencia de la República, mientras que incluía dentro del segundo grupo, a la mayoría de las instituciones autónomas o semiautónomas que para realizar sus actividades se encontraban vinculadas funcionalmente a algún Ministerio de Estado.

La vinculación que mantenían este tipo de instituciones con los Ministerios de Estado, se debía primordialmente a la necesidad de acuerdos gubernativos en los que era necesaria la intervención del ministro del ramo para la aprobación respectiva.

Muy pocas instituciones del Sector Público Agrícola descentralizado mantenían una autonomía casi completa, tal el caso de las facultades de Agronomía y Veterinaria, ambas de la Universidad de San Carlos de Guatemala, y el caso del Banco de Guatemala el cual por el hecho de actuar como banca central conserva una forma particular de funcionamiento.

Entre los Ministerios de Estado, se daba el caso de varios de ellos que poseían dependencias con cierto tipo de relación hacia el Sector Agrícola, constituyendo un ejemplo de esto el:

[illegible]

[illegible] ...ndir [illegible] un centralismo y de s-
[illegible]ando, aunque [illegible] ...mismo [illegible] todas las instituciones
que [illegible] un mismo [illegible] ...directa con la Presi-
[illegible] la responsabilidad, mientras que [illegible] dentro del [illegible]
[illegible] ...ro de las instituciones [illegible] ...ministerios [illegible]
que [illegible] su actividad [illegible] ...tener vinculación funcio-
[illegible] ...ligen Ministerio [illegible].

La vinculación [illegible] ...centralización [illegible]
los Ministerios de Estado, [illegible]
de [illegible] ...bernamental [illegible]
[illegible] ministro [illegible] ...responsable [illegible] ...ecutivo.

Hay [illegible] del [illegible] ...Pública [illegible]
[illegible] ...mental [illegible]
[illegible] ...Vicepresidente [illegible]
[illegible] [illegible]
[illegible] ...como [illegible] una par-
[illegible] ...cipantes.

[illegible] ...tro los Ministros [illegible]
[illegible] ...según dependen [illegible] ...relación [illegible]
[illegible] ...ricola, consiste [illegible] ...de el:

- Ministerio de Educación: Con el Instituto Indigenista, el que entre sus funciones tiene la de resolver las necesidades más urgentes que confronten las comunidades del área rural, para ayudar a la incorporación de sus habitantes a la vida nacional.

- Ministerio de la Defensa Nacional: Con el Servicio Agropecuario del Ejército el que tiene como objetivo proyectar, dirigir y administrar bajo bases técnicas y efectivas todos los recursos económicos y humanos, en la explotación, industrialización agrícola, silvícola y pecuaria bajo su jurisdicción, buscándose de esta manera la producción de lo que el Ejército consume.

- Ministerio de Hacienda y Crédito Público: Con la Dirección Técnica del Presupuesto y la Contaduría General de la República, la primera encargada del control previo de los gastos públicos, y la segunda del control contable.

- Ministerio de Economía: Con la Dirección de Política Económica.

Así también, en el mismo caso se encuentra la Oficina del Servicio Civil, dependencia de la Presidencia de la República con la responsabilidad de organizar y poner en vigencia las disposiciones sobre el manejo del personal de la administración pública.

B. BREVE DESCRIPCION DE LOS ORGANISMOS VINCULADOS AL SECTOR AGRICOLA

1. Organismo Legislativo. Comisión de Agricultura

El Congreso de la República u Organismo Legislativo, recibe, estudia y analiza los anteproyectos, ponencias o iniciativas de ley que le son presentados con el objetivo fundamental de emitir leyes.

Para el desempeño de su trabajo, el Congreso actúa a través de sus comisiones internas, entre las cuales se encuentra la Comisión de Agricultura, la que como su nombre lo indica, se encarga de analizar y proponer al Pleno del Congreso para su aprobación, los proyectos de ley relacionados con la Agricultura.

Las normas más importantes que con este fin guían a la Comisión, se encuentran registradas en el Capítulo V de la Constitución de la República, correspondiente al "Régimen Económico y Social", en donde al respecto se encuentra lo siguiente:

"Artículo 125. En esta materia son obligaciones fundamentales del Estado:

1o. Fomentar las actividades agrícolas, pecuarias, industriales o de otra naturaleza.

2o. Tomar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales.

3o. Velar por la elevación del nivel de vida de los habitantes del país.

4o. Fomentar y proteger la creación y funcionamiento de cooperativas y proporcionarles la ayuda técnica y financiera necesaria.

5o. Fomentar el ahorro y la creación de sistemas de previsión.

6o. Auspiciar la construcción de viviendas para que el mayor número de guatemaltecos las adquieran en propiedad.

7o. Fomentar la investigación, experimentación y divulgación agropecuarias.

Artículo 126. El estado promoverá el desarrollo agropecuario del país, para cuyo efecto deberá fomentar y apoyar a las empresas agrícolas y pecuarias que exploten racionalmente la tierra y contribuyan al proceso económico y social. Asimismo deberá realizar programas de transformación y reforma agraria, proporcionando a los campesinos, pequeños y medianos agricultores, los medios necesarios para elevar su nivel de vida y los que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional. Estos programas serán regulados por la ley de la materia y se basan en los siguientes principios fundamentales:

1o. Inafectibilidad de las tierras que sean objeto de aprovechamiento racional y de aquellas que se consideren necesarias y adecuadas para la ampliación de la empresa respectiva.

2o. Distribución de tierras en propiedad, en la extensión y bajo las condiciones especiales que la ley establezca.

3o. Obligación imperativa del Estado de habilitar y distribuir las tierras nacionales aptas para la colonización agropecuaria, incorporándolas al régimen de propiedad privada.

4o. Inmediata apertura de vías de comunicación con el objeto de habilitar para el desarrollo agropecuario todas las regiones del país apropiadas para el efecto.

5o. Obligación preferente de las instituciones encargadas del desarrollo agropecuario nacional, de proporcionar en forma coordinada asistencia técnica, créditos adecuados y capacitación al campesino, al pequeño y mediano agricultores a efecto de lograr la explotación racional y económicamente productiva de la tierra, así como la comercialización de los productos y su distribución.

6o. Las tierras ociosas laborables pero no cultivadas, podrán gravarse o expropiarse. La ley determinará la cuantía del impuesto atendiendo a las diversas condiciones topográficas, climatológicas, calidad de los suelos, ubicación y facilidades de explotación. Además, fijará el término prudencial para que el propietario las ponga en producción, tomando en cuenta las

2. [illegible] por dolor, en la extremidad y baje [illegible] que la ley establece.

3. Obligación [illegible] del Estado de [illegible] establecer los [illegible] medios [illegible] [illegible], in- [illegible]

4. [illegible]

condiciones antes dichas. Vencido ese término, podrá procederse a la expropiación, sin que sea necesario declararse la utilidad y necesidad de esta medida, haciéndose el avalúo de conformidad con lo que estipula el artículo 71 de esta Constitución.

7o. Cuando proceda la expropiación en materia agraria, el pago de la indemnización correspondiente podrá diferirse hasta por un término no mayor de diez años, según el monto de la misma. Los bonos respectivos, con plazo de vencimiento adecuado, devengarán el interés que determine la ley.

8o. Los bosques cultivados, cualquiera que sea su extensión y las reservas forestales, en las condiciones que preceptúe la ley de la materia, no serán considerados como tierras ociosas.

9o. Protección preferente a los campesinos, y a los pequeños y medianos agricultores mediante una política rural tendiente a dotarlos de tierras, viviendas, educación, salubridad y todo cuanto permita elevar su nivel de vida y el de sus familias.

Artículo 135. Se declara de urgencia nacional y de interés social la forestación y reforestación del país y la conservación de los bosques. La ley determinará las formas y requisitos para la explotación nacional de los recursos forestales, incluyendo las resinas, gomas y demás productos similares y fomentará su industrialización. En la explotación de dichos recursos, cuando se trate de

los bosques nacionales, tendrán preferencia en igualdad de circunstancias, las empresas guatemaltecas, individuales o colectivas.
La transmisión o transferencia de los respectivos derechos serán regulados por las leyes y no podrán formalizarse sin autorización del Ejecutivo, previo dictamen del Consejo de Estado.
Para celebrar estos contratos y otorgar las concesiones a que este artículo se refiere, deberá hacerse previamente licitación pública."

2. Consejo de Estado

a. Naturaleza:

Organismo asesor del Estado

b. Objetivo:

Intervenir en la formulación de la política interna y externa del país a través de su asesoría, consulta y opinión.

c. Estructura:

- Vicepresidente de la República
- 2 Consejeros designados por el Congreso
- 2 Consejeros designados por el Presidente de la República
- 2 Consejeros designados por la Corte Suprema de Justicia
- 1 Consejero designado por los presidentes de los Colegios Profesionales
- 1 Consejero nombrado por las Municipalidades de la República
- 1 Consejero designado por la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores Urbanos
- 1 Consejero designado por la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores del Agro.

- 1 Consejero designado por la Asociación General de Agricultores
- 1 Consejero designado por la Cámara de Industria
- 1 Consejero designado por la Cámara de Comercio
- 1 Consejero designado por la Asociación Nacional de Banqueros

En la misma forma se encuentra designado un Consejero suplente por cada Consejero titular, ejerciendo sus funciones por un período de cuatro años.

d. Funciones Generales:

- Opinar sobre la negociación y renegociación de contratos para el establecimiento o creación de servicios públicos y el otorgamiento de sus concesiones.
- Opinar sobre los proyectos de leyes y demás asuntos que sean sometidos a su conocimiento por los organismos del Estado.
- Opinar sobre los tratados, convenios y demás arreglos internacionales que requieran la aprobación del Congreso, previamente a la consideración de éste.
- Opinar en los conflictos que surjan entre las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas, entre las universidades o entre éstas y los colegios profesionales, cuando la solución no esté prevista por la ley.

- Someter a consideración del Presidente de la República las iniciativas y las soluciones que a su juicio convenga dar a los problemas generales del país.
- Admitir o no las renuncias de sus miembros, salvo la del Vicepresidente de la República.
- Las demás que señale la Constitución y las Leyes.

3. Organismo Ejecutivo. Sector Público Agrícola

a. Sector Público Agrícola Centralizado

1) Organismos de Dirección, Coordinación y Asesoría:

a) Junta Monetaria

i. Naturaleza:

Máximo organismo en asuntos monetarios, bancarios y financieros.

ii. Objetivo

La Junta Monetaria tiene como objetivo la determinación de la política monetaria, cambiaria y crediticia de la República, así como la dirección suprema del Banco de Guatemala.

iii. Estructura

- Presidente
- Vicepresidente
- Ministro de Hacienda y Crédito Público

- Ministro de Economía
- Ministro de Agricultura
- Delegado de la Universidad de San Carlos de Guatemala
- Delegado de los Bancos Privados
- Delegado de los Bancos Estatales
- Delegado de las Asociaciones y Cámaras Comerciales, Industriales, Agrícolas y Ganaderas.

Para todos los cargos existe un miembro titular y un suplente, con excepción de los tres ministros, los cuales son miembros ex-oficio teniendo la facultad de delegar sus funciones, cuando lo consideren conveniente, en uno de los altos funcionarios de los respectivos ministerios.

Los dos primeros son nombrados por el Presidente de la República para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la Junta Monetaria y del Banco de Guatemala por un período de cuatro años, lo mismo que el delegado nombrado por el Consejo Superior de la Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala. Los miembros restantes (con excepción de los Ministros) son nombrados anualmente.

iv. Funciones Generales

A continuación se exponen solamente las funciones de tipo general de la Junta Monetaria, que en forma directa o indirecta afectan al Sector Agrícola:

- Cumplir y hacer cumplir la política general y los deberes asignados al Banco de Guatemala, mediante el uso de sus facultades y la realización de sus operaciones legales;
- Fijar, modificar y publicar las tasas de redescuento o interés del Banco de Guatemala;
- Regular los servicios de redescuento y de crédito del Banco de Guatemala y establecer las condiciones generales y los límites de las diversas operaciones del Banco, autorizadas por el Decreto Legislativo 215 (Ley Orgánica del Banco de Guatemala);
- Fijar las tasas máximas de interés sobre las operaciones pasivas y activas de los bancos y regular el crédito bancario, de acuerdo con las disposiciones del Decreto Legislativo 215;
- Fijar y modificar los encajes de los bancos, de acuerdo con el Decreto Legislativo 215, y reglamentar el sistema de compensación bancaria;
- Dirigir la política general de las instituciones bancarias de carácter estatal o semiestatal, en cuanto se relacione con la política monetaria, cambiaria y crediticia de la República, mediante:
  - las instrucciones, recomendaciones y sugestiones, sobre la política general de crédito de tales entidades y sus emisiones de títulos, valores y otras obligaciones;

-- la intervención que le corresponde en la integración de los directorios y en la administración de tales instituciones, en la forma que establezcan las leyes pertinentes;

-- la fijación de las tasas que cobrarán o pagarán por operaciones activas y pasivas; y

-- los límites que estimare necesario imponer, según las circunstancias del mercado monetario, sobre los créditos que tales instituciones concedieren y las obligaciones que emitieren.

- Ejercer las demás funciones y facultades que le correspondan de acuerdo con esta Ley, la Ley Monetaria y otras disposiciones aplicables.

b) Consejo Nacional de Planificación Económica

i. Naturaleza

Es el más alto organismo de Planificación Económica de carácter semiautónomo, vinculado a la Presidencia de la República.

ii. Objetivo

Orientar y proyectar el desarrollo económico nacional con el óptimo aprovechamiento de los recursos que posee el país.

iii. Estructura

- Consejo Nacional de Planificación Económica

  - 3 Delegados del Presidente de la República
  - Ministros de Estado
  - Presidente del Banco de Guatemala
  - Presidente del Instituto de Fomento de la Producción (INFOP)
  - Secretario de Bienestar Social

- Secretaría General

Organismo Técnico-Administrativo del Consejo con las secciones siguientes:

Sector de Programación Global
Sector Público
Sector Industrial
Sector Agrícola
Sector de Programación de la Asistencia Técnica
Asesoría Técnica local y extranjera
Secretaría Administrativa

iv. Funciones Generales

- Estudiar las medidas necesarias para el estímulo inmediato de las actividades económicas del país;

- Preparar un plan básico de desarrollo económico para los próximos 5 años y los demás planes que por su naturaleza deben considerarse a plazos mayores;

- Estudiar las medidas tributarias y administrativas que permitan el mejor cumplimiento de los objetivos contemplados en los planes de desarrollo económico que se formulen;

- Examinar, en relación a los planes básicos de desarrollo económico el anteproyecto anual del presupuesto general de ingresos y egresos de la nación, y emitir los juicios y recomendaciones;
- Examinar y coordinar los programas y proyectos de los diversos Ministerios de Estado, que estén relacionados con los planes de desarrollo económico;
- Asesorar a los Ministros de Estado en aquellas actividades que concurran a facilitar la ejecución de los planes formulados;
- Coordinar la asignación de las becas creadas por el Gobierno de la República o que fueren ofrecidas por otros Gobiernos, organizaciones internacionales y extranjeras para el adiestramiento de personal en actividades relacionadas con los proyectos que integran los planes de desarrollo económico;
- Estudiar las medidas de política económica y fiscal indispensables para estimular la inversión privada, en aquellas actividades productivas deseables para la economía nacional y necesarias para obtener los mejores resultados en los planes de desarrollo;
- Revisar periódicamente la marcha de los planes, a fin de determinar si su ritmo de ejecución satisface el propósito de los

mismos y, en caso contrario, señalar las causas de demora y proponer estudios para eliminarlas;

- Asesorar al Presidente de la República en los asuntos que correspondan a la política económica y fiscal del país;
- Autorizar a la Secretaría General del Consejo la contratación de expertos nacionales o extranjeros para el mejor conocimiento de las funciones del Consejo, y someter los contratos respectivos a la aprobación del Presidente de la República para su validez;
- Ejercer las demás funciones directamente relacionadas con los fines del Consejo.

2) Organismos de Fiscalización y Control

a) Contraloría General de Cuentas

i. Naturaleza

Institución Autónoma

ii. Objetivos

Proteger los intereses del Estado, sus bienes muebles e inmuebles, los ingresos y egresos; cuidando que los impuestos, tasas y contribuciones sean administrados en forma racional.

iii. Estructura

- Jefe o Contralor General
- Sub-Jefe
- Asesores:
  - De Organización y Métodos
  - De Asuntos Económicos
  - De Información Legal Hacendaria
  - De Asuntos Jurídicos
- Departamentos
  - Auditoría
  - Inspección y Glosa
- Secciones
  - Talonarios
  - Juicios
- Supervisores de Grupo
  - De Glosas Varias
  - De Aduanas
  - De Rentas
- Delegaciones
  - Fincas
  - Municipalidad Capitalina
  - Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
  - Varias (17 pequeñas)
- Auditores
  - Auditores III
  - Auditores II
- Contralores
  - Contralores I
- Procuradores
- Oficinistas u Oficiales

iv. Funciones Generales

- Inspeccionar y glosar la contabilidad general de la nación;
- Velar por el efectivo y oportuno cumplimiento de las obligaciones a favor del fisco, del municipio y demás entidades que señala la ley;

- Ejercer a posteriori, el control de los gastos públicos;
- Efectuar el examen de las cuentas de la nación y ejercer su fiscalización;
- Fiscalizar la hacienda pública y el presupuesto general de ingresos y egresos de la nación.

b) Superintendencia de Bancos

i. Naturaleza

Entidad adscrita a la Presidencia de la República, con autonomía funcional.

ii. Objetivo

Ejercer la vigilancia y fiscalización permanente del Banco de Guatemala, de los bancos del sistema y de las otras instituciones que la ley someta a su control.

iii. Estructura

- Superintendente
  - Asesores y Consejeros
- Secretaría General
- Departamento de Inspección Bancaria
  - Sección de Banca Estatal
  - Sección de Banca Privada
  - Sección de Banca Especializada
  - Sección de Estudios
- Inspección de Seguros y Fianzas (Departamento)
- Sección de Personal
- Sección de Contabilidad
- Sección de Estadística
- Secretaría Administrativa

.0.

iv. Funciones Generales

Entre las funciones generales de la Superintendencia de Bancos, que afectan al Sector Agrícola por su relación con el sistema bancario, se encuentran las siguientes:

- Cumplir y hacer cumplir las leyes, reglamentos y disposiciones aplicables al Banco de Guatemala, a los otros bancos del sistema y demás instituciones sujetas a su control;
- Inspeccionar regularmente las instituciones bancarias y realizar arqueos y otras verificaciones convenientes.

  Estas inspecciones, arqueos y verificaciones deberán realizarse, por lo menos, dos veces al año, sin previo aviso a las instituciones inspeccionadas;
- Hacer a las instituciones bancarias las sugerencias o recomendaciones que estimare convenientes; impartir las instrucciones necesarias para subsanar las deficiencias o irregularidades que se encontraren; y adoptar las medidas que sean de su competencia, o recomendar las que sean de competencia de autoridades superiores, para sancionar y corregir las infracciones que se hubieren cometido.

  Las resoluciones ejecutivas o interpretativas que dictare la Superintendencia, en relación con las funciones de inspección y

fiscalización de las instituciones bancarias, admitirán apelación ante la Junta Monetaria;

- Presentar informes en extracto sobre los actos de inspección y fiscalización de las instituciones bancarias, a la Junta Monetaria, la cual podrá pedir, cuando lo estime conveniente, el informe completo de la Superintendencia, así como cualquier otra información confidencial sobre las instituciones inspeccionadas;
- Colaborar con el Banco de Guatemala y con los demás Bancos del Sistema en el cumplimiento de sus fines;
- Ejercer las demás funciones de inspección y vigilancia que le correspondan, de acuerdo con las leyes, reglamentos y otras disposiciones aplicables.

3) Dependencias de la Presidencia de la República

a) Dirección de Desarrollo de la Comunidad

i. Naturaleza

Dependencia de la Presidencia de la República que funciona como un servicio público destinado a acelerar el desarrollo nacional en el sector agrícola en coordinación con las demás instituciones del sector público.

ii. Objetivo

Contribuir a la construcción de obras de infraestructura, a nivel de aldea, tales como caminos vecinales, escuelas, puentes, introducción de agua, drenajes, puestos de salud, etc.

iii. Estructura

- Presidencia de la República
- Comité de Desarrollo Rural
  - Ministerio de Agricultura
  - Ministerio de Economía
  - Ministerio de Hacienda y Crédito Público
  - Ministerio de Trabajo
  - Presidencia del Instituto Nacional de Transformación Agraria
  - Secretaría del Consejo de Planificación Económica
- Dirección de Desarrollo de la Comunidad
  - Dirección General
  - Unidades Operacionales

iv. Funciones Generales

- Contribuir a que las municipalidades y aldeas aumenten sus recursos financieros y técnicos, para las obras básicas de sus comunidades.
- Realizar obras de infraestructura
- Llevar a cabo actividades agropecuarias, de adiestramiento y de educación para el hogar.
- Organizar centros de bienestar así como cooperativas y artesanías.
- Ayudar en la organización comunal

4) Ministerios de Estado

a) Agricultura

i. Naturaleza

Ministerio de Estado

ii. Objetivo

Dirigir, coordinar y ejecutar la política agropecuaria del país, condicionándola a los requerimientos del desarrollo económico.

iii. Estructura

- Ministro de Agricultura
- Viceministro
- Unidad Agrícola de Planificación Sectorial
- Consejo Nacional de Agricultura
- Asesoría Jurídica
- Dirección General de Investigación y Extensión Agrícola
- Dirección General de Desarrollo Agropecuario
- Dirección General de Mercadeo Agropecuario
- Dirección General de Recursos Naturales Renovables
- Instituto Técnico de Agricultura
- Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado (SCICAS)

iv. Funciones Generales

- Orientar e impulsar el desarrollo integral del sector agropecuario, en coordinación con la política general de desarrollo del gobierno de la República.
- Estudiar, evaluar, conservar y aprovechar los recursos naturales del país.

- Investigación y experimentación científica aplicada al campo de la agricultura y la ganadería, a fin de obtener información sobre las condiciones del medio físico nacional, así como material germinativo y clonal, elementos indispensables a la implementación de programas de fomento pecuario.
- Preparación de agricultores y formación de técnicos agrícolas, a través de la operación de programas de extensión y el funcionamiento del Instituto Técnico de Agricultura.
- Estudiar, coordinar, promover y ejecutar programas para el mejoramiento de los sistemas de mercadeo de los productos agropecuarios.

Dirección General de Investigación y Extensión Agrícola

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Agricultura

ii. Objetivo

Conducir la investigación y experimentación agrícola del país, así como la enseñanza de las prácticas y técnicas agropecuarias, de economía doméstica y de artesanías, que necesita la población rural para el mejoramiento de su nivel de vida.

iii. Estructura

- Ministro de Agricultura
- Director General
- Administración
- División de Extensión y Fomento de la Economía Indígena
  - Departamento de Agencias de Extensión
  - Departamento de Fomento de la Economía Indígena
  - Departamento de Organizaciones Agropecuarias
- División de Investigaciones
  - Departamento de Fitotecnia
  - Departamento de Zootecnia
  - Departamento de Suelos
  - Departamento de Estaciones Experimentales
- Secretaría General
- Biblioteca

iv. Funciones Generales

- Llevar a cabo programas de investigación agropecuaria y a la vez proporcionar asistencia educacional a la familia rural, por medio de la extensión agrícola.

Dirección General de Desarrollo Agropecuario

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Agricultura

ii. Objetivo

Incrementar y promover las explotaciones agrícolas y pecuarias, mediante el uso y aplicación de técnicas mejoradas, así como proporcionar servicios y dar protección fitosanitaria.

iii. Estructura

- Ministerio de Agricultura
- Director General
- Departamento Administrativo
  - Contabilidad
  - Personal
  - Transportes
  - Mantenimiento
  - Radio
  - Compras
- División de Fomento Agrícola
  - Cultivos Básicos
  - Control de Semillas
  - Sanidad Vegetal y Cuarentena
  - Diversificación de Cultivos
  - Mecanización Agrícola
- División de Fomento Ganadero
  - Inseminación Artificial
  - Registro Genealógico
  - Sanidad Animal y Cuarentena
  - Fomento Pecuario
  - Fomento Avícola
  - Laboratorio Veterinario y Patología

iv. Funciones Generales

- Fomentar la producción agrícola y pecuaria, mediante la prestación de servicios y la asistencia técnica.
- Elevar los rendimientos por unidad de área de los cultivos básicos, economómicos e industriales, así como la ganadería en general, para satisfacer la demanda interna y favorecer la exportación de los excedentes.

Dirección General de Mercadeo Agropecuario

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Agricultura

ii. Objetivo

Estudiar, coordinar, controlar, promover y ejecutar los programas para el mejoramiento de los sistemas de mercadeo de productos agropecuarios.

iii. Estructura

- Ministerio de Agricultura
- Dirección General
  - Director
  - Secretaría
  - Asesoría Técnica (AID)
- Secretaría General
  - Secretaria
  - Contador
- División de Manejo, Procesamiento y Normas
  - Departamento de Productos Perecederos
  - Departamento de Productos No Perecederos
  - Departamento de Diseños y Construcciones
- División de Estudios y Análisis
  - Departamento de Análisis y Promoción de Mercado Interno
  - Departamento de Análisis y Promoción de Mercado Externo
  - Precios y Noticias

iv. Funciones Generales

- Organización, Programación, Estudio y Análisis de Sistemas de Mercadeo Agropecuario.

- Estudio y análisis de estructuras de precios e índices de producción agropecuaria.
- Programación y diseño de construcciones, orientadas al fomento del mercadeo agropecuario.

Dirección General de Recursos Naturales Renovables

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Agricultura

ii. Objetivo

Proteger los recursos forestales, de suelos, hidráulicos, así como la fauna terrestre y marítima del país.

iii. Estructura

- Ministerio de Agricultura
- Dirección General
- Secretaría General
- Contabilidad General
- División de Recursos Hidráulicos
  - Departamento de Estudios
  - Departamento de Construcción
  - Departamento de Asesoría y Dictámenes
  - Departamento de Operación
- División Forestal
  - Departamento de Estudios Específicos
  - Departamento de Protección y Aprovechamiento
  - Departamento de Forestación
  - Departamento de Parques Nacionales
- División de Suelos
  - Departamento de Estudios
  - Departamento de Conservación de Suelos y Aguas

- División Fauna
  - Departamento de Vida Silvestre
  - Departamento de Piscicultura
- División Observatorio Nacional
  - Departamento de Estudios
  - Departamento de Metereología
  - Departamento de Hidrología
  - Departamento de Sismología

iv. Funciones Generales

- Estudiar, conservar y proteger los recursos naturales renovables del país (agua, suelo, bosques y animales terrestres y marítimos).
- Aprovechar los recursos naturales con el fin de promover el desarrollo agrícola, ganadero e industrial.
- Estudiar y conservar los suelos con objeto de mejorar la producción.
- Suministrar la información climatológica e hidrométrica nacional.
- Proteger la vida silvestre, la piscicultura y la pesca marítima.

Instituto Técnico de Agricultura

i. Naturaleza

Dependencia del Ministerio de Agricultura

ii. Objetivo

Formar técnicos en ciencias agrícolas y especializarlos en las disciplinas particularizadas que sean importantes para el desarrollo socioeconómico del país.

iii. Estructura

- Ministerio de Agricultura
- Director General
- Departamento de Ciencias Forestales
- Departamento de Fitotecnia
- Departamento de Zootecnia
- Departamento de Recursos Naturales Renovables
- Departamento de Protección de Plantas
- Departamento de Mecánica Agrícola
- Departamento de Economía y Sociología Rurales

iv. Funciones Generales

- Impartir un curso agrícola general de seis ciclos semestrales de duración, otorgando el título de Perito Agrónomo a los estudiantes que lo concluyan reglamentariamente.
- Impartir un curso de especialización de dos años de duración, otorgando el título correspondiente a quienes lo concluyan satisfactoriamente.

Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Agricultura, cuenta con personalidad jurídica y fondos privativos.

ii. Objetivo

Fomentar la agricultura por medio de la asistencia técnica y financiera a los agricultores de escasos recursos.

iii. Estructura

- Ministro de Agricultura
- Dirección General
  - Director
  - Consejo Consultivo
  - Asesoría Técnica
  - Departamento Jurídico
  - Departamento de Auditoría
- Departamento Técnico
  - Sección de Cartera
  - Sección de Estudios y Análisis
  - Sección de Mercadeo
  - Sección de Cobros
  - Agencias Regionales
- Departamento de Finanzas
  - Sección de Contabilidad
  - Sección de Cuentas Corrientes
  - Sección de Caja
- Departamento Administrativo
  - Sección de Proveeduría y Vehículos
  - Información
  - Conserjería

iv. Funciones Generales

- Facilitar y estimular el desarrollo de mejores servicios de crédito, orientándolos especialmente a los agricultores de escasos recursos.
- La formación de nuevos agricultores en el país, cooperando con el plan nacional de desarrollo agrario.
- Fomentar, por medio de la concesión de préstamos, la producción agrícola en tierras actualmente improductivas.
- Fomentar e incrementar la siembra de nuevos productos en el país.

b) Economía

Dirección de Comercio Interior y Exterior

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Economía

ii. Objetivo

Dirigir y coordinar la política comercial del país, a nivel nacional e internacional.

iii. Estructura

- Ministerio de Economía
- Comisión Nacional de Comercio Exterior
  - Ministerio de Economía
  - Ministro de Hacienda
  - Un representante del
    - Ministerio de Economía
    - Ministerio de Relaciones Exteriores
    - Ministerio de Agricultura
    - Consejo Nacional de Planificación Económica
    - Banco de Guatemala
    - Cámara de Comercio
    - Asociación Nacional del Café
    - Cámara de Industria
    - Asociación General de Agricultores
- Director
- Asesores
- Secretaría General
- Estadígrafos
- Servicios Auxiliares (Biblioteca, Administración, etc.)

[illegible]

[illegible]

i. [illegible]

[illegible]

ii. [illegible]

[illegible]

iii. [illegible]

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

iv. Funciones Generales

- Estudiar y proponer las medidas de política comercial relativas a la producción, distribución y venta de los artículos de consumo interno, especialmente de los productos básicos y de primera necesidad.
- Formular la política de comercio exterior, coadyuvando a la ejecución de la misma.
- Coordinar los esfuerzos oficiales y privados tendientes a intensificar y diversificar la producción nacional con fines de exportación.

Dirección General de Estadística

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Economía

ii. Objetivo

Mejorar las estadísticas nacionales.

Coordinar las actividades de todas las oficinas encargadas de recopilación estadística, con el objeto de evitar duplicaciones.

Uniformar definiciones, conceptos, clasificaciones, métodos y procedimientos.

iii. Estructura

- Ministerio de Economía
- Consejo Nacional de Estadística
  - Director General de Estadística
  - Jefe del Departamento de Estudios Especiales y Estadísticas Contínuas
  - Jefe del Departamento de Censos y Encuestas
  - Un representante del
    - Ministerio de Agricultura
    - Banco de Guatemala
    - Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
    - La principal organización de agricultores
    - La principal organización de comerciantes e industriales
- Dirección General
- Departamento de Estudios Especiales y Estadísticas Contínuas
- Departamento de Censos y Encuestas

iv. Funciones Generales

- Recopilar, elaborar, analizar y publicar las estadísticas oficiales no asignadas específicamente a las demás oficinas del sistema estadístico nacional.
- Levantar Censos
- Coordinar las funciones del sistema estadístico nacional

c) Educación

Dirección de Desarrollo Socioeducativo Rural

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Educación

[illegible]

[illegible]

- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]
- [illegible]

[illegible]

- [illegible]

[illegible]

- [illegible]

[illegible]

- [illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

ii. Objetivo

Además de los objetivos generales de la educación primaria, la Dirección de Desarrollo Socioeducativo Rural tiene los siguientes objetivos específicos:

- Estudiar la cultura indígena, con el objeto de integrarla a la vida nacional.
- Educar para mejorar la economía familiar y la de la comunidad, especialmente en lo agropecuario e industrial.
- Educar para dignificar y mejorar el hogar por medio de las actividades de interrelación entre éste y la escuela.
- Proporcionar los conocimientos científicos y técnicos necesarios para el mejoramiento del nivel de vida de los habitantes del campo.

iii. Estructura

- Ministerio de Educación
- Dirección General
- Departamento de Enseñanza Primaria Rural
  - Sección de Castellanización
  - Sección de Escuela Unitaria
- Departamento de Producción de Materiales
  - Sección de Dibujo
  - Sección de Fotomecánica
  - Sección de Multígrafos
- Departamento de Mejoramiento de la Enseñanza Rural
  - Sección de Educación para el Hogar
  - Sección de Salud
- Instituto Indigenista Nacional
  - Departamento Administrativo
  - Departamento Técnico

iv. Funciones Generales

- Dirigir las escuelas primarias de educación rural, tanto oficiales como privadas, que funcionan en el país.
- Atender todas las funciones inherentes al Instituto Indigenista Nacional.

Dirección de Alfabetización y Educación para Adultos

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Educación

ii. Objetivo

Impulsar el programa nacional de alfabetización, aprovechando en mejor forma los recursos del Estado y los que ofrecen instituciones afines públicas y privadas.

iii. Estructura

- Ministerio de Educación
- Dirección General
- Departamento de Alfabetización
- Departamento de Educación para Adultos

iv. Funciones Generales

- Realizar en todo el país el programa de alfabetización con la participación de las instituciones públicas y privadas, nacionales e internacionales y la cooperación de los estudiantes de

educación media, personas particulares y el magisterio nacional, asumiendo el papel de alfabetizadores voluntarios.

- Procurar en las escuelas nocturnas un mayor rendimiento con la aplicación de los programas de estudio.
- Encauzar la educación de adultos hacia la realidad ambiental, de manera que satisfaga sus intereses ocupacionales.

d) Comunicaciones y Obras Públicas

Dirección General de Caminos

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

ii. Objetivo

Planificar, dirigir y construir obras viales, así como también velar por su conservación y mantenimiento.

iii. Estructura

- Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas
- Dirección General
  - Director
  - Subdirector
  - Unidad de Planeamiento
  - Consultorio Jurídico
- Secretaría General
- Departamento de Estudios y Proyectos
- Departamento de Construcciones

- Departamento de Mantenimiento de Carreteras
- Departamento de Carretera Interamericana
- Departamento de Administración y Servicios Generales
- Departamento Financiero

iv. Funciones Generales

- Dirigir, administrar y ejecutar las obras viales del país.
- Mejorar y mantener la red de carreteras de toda la República
- Adelantar programas de vías de penetración
- Desarrollar programas de caminos vecinales
- Programar y desarrollar todas las actividades relacionadas con el plan vial centroamericano.

Instituto Geográfico Nacional

i. Naturaleza

Dependencia directa del Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

ii. Objetivo

Elaborar estudios geográficos y cartográficos

iii. Estructura

- Ministerio de Comunicaciones
- Director General

- Subdirector de Servicios
  - Departamento de Secretaría
  - Departamento de Personal
  - Departamento de Finanzas
  - Departamento de Talleres
- Subdirector Técnico

  Divisiones:
  - Estudios Geodésicos y Mapeo del Petén
  - Estudios Geofísicos
  - Estudios Hidrográficos
  - Estudios Cartográficos
  - Estudios Geográficos
  - Servicios de Cálculo y Capacitación
  - Estudios Geológicos
  - Catastro Integral y Fiscal

iv. Funciones Generales

- Elaboración de los mapas necesarios para conocer no solo las características físicas y topográficas del suelo, sino también toda la información necesaria acerca de los recursos naturales con que cuenta el país.

b. Sector Público Descentralizado

1) Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA)

i. Naturaleza

Entidad Autónoma

ii. Objetivo

Planificar, desarrollar y ejecutar la mejor explotación de las tierras incultas o deficientemente cultivadas, así como la modificación del medio agro-social guatemalteco.

iii. Estructura

- Consejo Nacional de Transformación Agraria
  - Secretaría del Consejo
  - Asesoría Jurídica del Consejo
- Presidencia
  - Secretaría General
  - Archivo
  - Sección de Personal
  - Auditoría Interna
  - Relaciones Públicas
  - Inspección
  - Departamento de Fincas
  - Departamento de Cooperativas
- Primera Vicepresidencia
  - Administración de Zonas
  - Departamento de Ingeniería
  - Agrimensura
  - Vivienda Rural y Agua Potable
  - Sección de Caminos
  - Sección de Máquinas
  - Sección de Urbanismo y Edificación
  - Departamento de Colonización y Desarrollo
  - Departamento de Cambio y Clasificación de Tierras
  - Sección de Beneficiarios
  - Desarrollo Social Económico
  - Sección de Estadística
- Segunda Vicepresidencia
  - Departamento Legal y Asesoría
  - Sección de Tierras Ociosas
  - Departamento Administrativo
  - Departamento de Suministros
  - Sección de Compras
  - Almacén
  - Talleres
  - Personal de Servicio

iv. Funciones Generales

- Ejecutar la aplicación de la Ley de Transformación Agraria
- Ejecutar la expropiación de las tierras ociosas de propiedad municipal o particular.

- Planificar y efectuar las obras indispensables en materia de desarrollo agrario.
- Prestar auxilios técnicos y financieros a los adjudicatarios de tierras y a los núcleos de desarrollo agrario.
- Actuar en representación del Estado en los convenios, negocios y contratos que se relacionen con asuntos de desarrollo agrario.
- Hacer donaciones de fincas rústicas, otorgar títulos de propiedad y adelantar programas de parcelamientos en centros de desarrollo agrario.
- Desarrollar programas de mejora de vivienda rural y de función social de la tierra, efectuar obras de riego, mecanización y caminos.
- Favorecer especialmente el patrimonio familiar.

2) Instituto de Fomento de la Producción (INFOP)

i. Naturaleza

Entidad Autónoma

ii. Objetivo

Incrementar, diversificar y racionalizar la producción en todos sus aspectos.

iii. Estructura

- Consejo Nacional de Planificación Económica
- Directorio Ejecutivo
  - 2 Miembros designados por el Presidente de la República
  - 1 Miembro designado por la Junta Monetaria
  - 2 Miembros designados por el Consejo Nacional de Planificación Económica
- Gerencia General
- Consejo Técnico
- Contraloría y Auditoría
- Departamento de Crédito Agropecuario e Industrial
- Departamento de Fomento
- Departamento de la Vivienda Popular

iv. Funciones Generales

- Fomentar la producción agropecuaria, especialmente la de aquellos cultivos y actividades que contribuyan a una mejor alimentación o se relacionen con el abastecimiento de materias primas para las industrias del país.
- Estimular la diversificación de la actividad agrícola, mediante la introducción de nuevos cultivos que sean remuneradores y apropiados a las condiciones naturales del país, bien sea para llenar necesidades del mercado interno o para la exportación.
- Hacer posible el abastecimiento, desarrollo, expansión y racionalización de aquellas industrias o actividades que permitan aprovechar en grado conveniente los recursos naturales que redunden en el bienestar económico de la Nación.

- Apoyar las actividades económicas que contribuyan, directa o indirectamente, a proporcionar altos niveles de ocupación bien retribuída, y a fortalecer y a estabilizar las relaciones económicas del país con el exterior.

3) Banco Nacional Agrario

i. Naturaleza

Entidad Autónoma

ii. Objetivo

Conceder créditos que sirvan para la producción agrícola, y en especial para la denominada pequeña economía campesina.

iii. Estructura

- Junta Directiva
- Gerencia General
- Subgerencia
- Departamento de Operaciones
- Secciones
- Sucursales
- Cajas Rurales

iv. Funciones Generales

- Conceder créditos para el cultivo de parcelas otorgadas en propiedad, usufructo o arrendamiento, en cumplimiento con la Ley de Transformación Agraria.

- Coadyuvar a la zonificación y racionalización de la producción agropecuaria del país, a través de su gestión crediticia y de la asistencia técnica elemental que se hiciere imprescindible.
- Establecer servicios de depósitos bancarios.
- Mantener la mejor coordinación posible entre la función crediticia del banco, la aplicación de la reforma agraria y los servicios de asistencia técnica que prestan otras instituciones.
- Ejercer la fiscalización y vigilancia de los créditos que otorgue.
- Actuar como agente financiero del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA).

4) Banco de Guatemala

i. Naturaleza

Entidad Autónoma

ii. Objetivo

Promover la creación y el mantenimiento de las condiciones monetarias, cambiarias y crediticias más favorables al desarrollo ordenado de la economía nacional.

iii. Estructura

- Junta Monetaria
- Presidencia
  Secretaría de la Junta Monetaria

- Gerencia
    - Consejo Técnico
    - Relaciones Públicas
    - Asesoría Jurídica
    - Auditoría Interna
    - Investigaciones Especiales
    - Secretaría Administrativa y Archivo
    - Biblioteca
    - Organización y Métodos
    - Sección de Procesamiento de Datos
- Departamento de Personal
- Departamento de Estudios Económicos
- Departamento de Créditos
- Departamento de Emisión y Tesorería
- Departamento de Servicios Administrativos
- Departamento Operativo
- Departamento de Cambios
- Departamento de Investigaciones Agropecuarias e Industriales
    - Sección de Estudios y Proyectos Agropecuarios
    - Sección de Estudios y Proyectos Industriales
    - Sección de Análisis de Mercados y Comercio Exterior

iv. <u>Funciones Generales</u>

- Adaptar los medios de pago y la política de crédito a las legítimas necesidades del país y el desarrollo de las actividades productivas, y prevenir las tendencias inflacionistas, especulativas y deflacionistas, perjudiciales a los intereses colectivos;
- Promover la liquidez, solvencia y buen funcionamiento del sistema bancario nacional, y una distribución del crédito adecuada a los intereses generales de la economía del país;
- Procurar la necesaria coordinación entre las diversas actividades económicas y financieras del Estado, que afecten el mercado

monetario y crediticio, y especialmente procurar esa coordinación entre la política fiscal y la política monetaria;

- Mantener el valor externo y la convertibilidad de la moneda nacional, de acuerdo con el régimen establecido en la Ley Monetaria;

- Mantener el valor externo y la convertibilidad de la moneda nacional, de acuerdo con el régimen establecido en la Ley Monetaria;

- Administrar las reservas monetarias internacionales de la Nación y el régimen de las transferencias internacionales, con el fin de preservar al país de presiones monetarias indebidas, y de moderar -mediante una adecuada política monetaria, bancaria y crediticia- los efectos perjudiciales que ejercen los desequilibrios estacionales, cíclicos y accidentales, de la balanza de pagos, sobre el medio circulante, el crédito, los precios y las actividades económicas en general; y

- Salvaguardar el equilibrio económico internacional del país y la posición competidora de los productos nacionales en los mercados interno y externo.

5) <u>Facultad de Agronomía</u>

i. <u>Naturaleza</u>

Dependencia de la Universidad de San Carlos de Guatemala

ii. Objetivo

Formar profesionales en Ingeniería Agronómica

iii. Estructura

- Consejo Superior Universitario
- Junta Directiva
- Decano
- Departamento de Fitotecnia
- Departamento de Edafología
- Departamento de Investigaciones Agrícolas

iv. Funciones Generales

- Impartir la enseñanza teórica de todos los cursos incluídos en el pensum académico para la formación de ingenieros agrónomos.
- Realizar investigación científica y hacer extensión agropecuaria, tendiente a contribuir al desarrollo sectorial.
- Efectuar intercambio de profesores, alumnos y publicaciones con otras universidades y centros de estudio del país y fuera de él.
- Velar por el decoro y organizar el ejercicio profesional del Ingeniero Agrónomo.

6) Facultad Regional de Medicina Veterinaria y Zootecnia

i. Naturaleza

Dependencia de la Universidad Autónoma de San Carlos de Guatemala.

ii. Objetivo

Formar Médicos Veterinarios y Zootecnistas, así como trabajos de extensión e investigación.

iii. Estructura

- Consejo Superior Universitario
- Junta Directiva
- Decano
  - Tesorería
  - Secretaría
  - Biblioteca
  - Conserjería
- Departamentos de:
  - Zootecnia
  - Anatomía
  - Ciencias Fisiológicas
  - Anatomía Patológica
  - Microbiología
  - Higiene Veterinaria y Salud Pública
  - Parasitología
  - Medicina y Cirugía

iv. Funciones Generales

- Docencia
- Extensión
- Investigación

7) Gremial Nacional de Trigueros

i. Naturaleza

Entidad con autonomía funcional, de derecho público y no lucrativa, constituída por los productores de trigo.

ii. Objetivo

Proteger los intereses de los productores de trigo del país;

Estimular el cultivo, incrementar la producción y mejorar la calidad del trigo.

Conseguir un precio beneficioso y proteger la economía nacional en la producción de trigo.

iii. Estructura

- Junta General
- Junta Directiva
  - Representantes de la Oficina Reguladora de la Importación de trigo.
  - Representantes de los productores de harina
  - Auditoría Externa
  - Asesoría Económica
- Gerencia
  - Asesoría Jurídica
  - Auditoría Interna
- Secretaría General
  - Contabilidad
  - Caja
  - Cuentas Corrientes
  - Estadística y Divulgación
  - Técnico-Agrícola
  - Inspectores
  - Proveeduría
  - Archivo

iv. Funciones Generales

- Proteger los intereses de los productores de trigo, manteniendo los mejores precios de acuerdo con la situación económica imperante;

- Estimular por todos los medios a su alcance el cultivo del trigo, mejorando su calidad, incrementando su productividad e incorporando nuevas áreas;
- Representar y defender los intereses nacionales, en materia de trigo, ante organismos nacionales e internacionales;
- Investigar, experimentar y demostrar variedades de trigo, instalar silos y seleccionar semillas y fertilizantes para su distribución en condiciones que sean de absoluto beneficio para los productores.

8) Crédito Hipotecario Nacional

i. Naturaleza

Institución de crédito del Estado, autónoma y descentralizada, destinada a conceder préstamos sobre hipotecas, para fundar cajas rurales, sobre prendas agrarias o industriales y adelantos sobre cosechas y consignaciones de frutos. Funciona como institución bancaria del Sector Público.

ii. Objetivo

Conceder los créditos que la Ley de Bancos le autoriza en su calidad de banco comercial e hipotecario; y todas aquellas operaciones que tienen a su cargo los Departamentos de Fianzas, Seguros y Previsión, Capitalización, Monte de Piedad, Almacenes de Depósitos y Banco del Niño.

iii. Estructura

- Junta Directiva
  - Presidente
  - Vicepresidente
  - 5 Directores
  - (con excepción de un Director que es elegido por el Banco de Guatemala, todos los demás miembros son elegidos por el Presidente de la República.)
- Vicepresidencia
- Gerencia
  - Gerente
  - Subgerentes
- Departamentos Técnicos
- Departamentos Administrativos
- Secciones Operacionales

iv. Funciones Generales

- Captación de Recursos
  - Depósitos Monetarios
  - Depósitos de Plazo Menor
  - Depósitos de Ahorro
  - Depósitos de Plazo Mayor
  - Emisión de Bonos Hipotecarios o Prendarios
  - Líneas de Crédito
- Concesión de Créditos
  - Con Garantía fiduciaria, prendaria o hipotecaria
  - A plazo corto, mediano o largo
- Descuento de Documentos
  - Con garantía personal

9) Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de El Petén (FYDEP)

i. Naturaleza

Entidad Autónoma (Legalmente el FYDEP opera como una dependencia de la Presidencia de la República, con autonomía funcional).

ii. Objetivo

Promover por todos los medios legales y técnicos el desarrollo económico integral del departamento de El Petén y su efectiva incorporación a la economía nacional.

iii. Estructura

- Presidencia de la República
- Ministerio de la Defensa Nacional
- Promotor del FYDEP
  - Asesoría
  - Relaciones Públicas
- Secretaría General
  - Servicios Comunes
  - Auditoría
  - Departamento Técnico de Ingeniería
  - Departamento de Servicios Médico Sociales
  - Guardia Rural de El Petén
  - Departamento de Recursos Naturales
  - Proyecto de Evaluación Forestal FAO-FYDEP
  - Proyecto FYDEP-TIKAL de Restauración de Ruinas
  - Acción Cívica del Ejército

iv. Funciones Generales

- Promover el desarrollo económico de la región
- Proteger, administrar, fomentar y explotar científicamente los recursos naturales y las tierras nacionales de dicho departamento.
- Impulsar el incremento de la población del Petén;
- Tomar todas las medidas que tiendan al mejoramiento de las condiciones económicas, sanitarias y culturales existentes en en las poblaciones de El Petén.

- Establecer empresas industriales, agropecuarias y comerciales en El Péten;
- Propiciar el desarrollo de cooperativas en la región;
- Cooperar con la iniciativa privada en proyectos de desarrollo económico
- Ejecutar obras públicas de infraestructura; y
- Realizar todas aquellas iniciativas que tiendan al desarrollo regional.

10) Instituto Nacional de Electrificación (INDE)

i. Naturaleza

Entidad semi-autónoma adscrita al Ministerio de Comunicaciones y Obras Públicas.

ii. Objetivos

Promover el desarrollo de la energía eléctrica en el país.

iii. Estructura

- Ministerio de Comunicaciones y Obras Pública
- Consejo Directivo
- Gerencia
  - Auditoría Interna
  - Asesoría Jurídica
  - Asesoría Económica
  - Asesoría Técnica

- Departamentos de la Institución
  - Administrativo
  - Operaciones
  - Planeamiento
  - Diseño
  - Supervisión y Construcción
  - Financiero

iv. Funciones Generales

- Aprovechar los recursos naturales como fuente de energía eléctrica, con el objeto de satisfacer la demanda normal e impulsar el desarrollo de nuevas industrias;
- Coordinar los servicios de energía eléctrica que prestan las empresas municipales y particulares, ayudándolas además a resolver sus problemas administrativos y técnicos;
- Impulsar y coordinar la distribución de energía eléctrica a costos más bajos y con suficiente volumen entre los centros de producción y de consumo, para incrementar el rápido desarrollo -especialmente en aquellas regiones que todavía carecen de tan indispensable servicio- colaborando así al fomento de la agricultura y la industria, y por ende, al progreso económico del país.

11) Consejo Nacional del Algodón

i. Naturaleza

Entidad de derecho público, no lucrativa, con personalidad jurídica, patrimonio propio, capacidad civil limitada a los fines de su creación y autonomía funcional.

ii. Objetivo

Actúa en calidad de órgano consultivo del Gobierno de la República, en el desarrollo y mejoramiento del cultivo del algodón y su clasificación, así como aquellas actividades específicas determinadas por la ley.

iii. Estructura

- Consejo Directivo
  Consta de 15 miembros que representan a todas las zonas algodoneras del país, durando en sus funciones un período de dos años y eligiéndose entre los mismos un presidente cada tres meses y un secretario cada cuatro.
- Todos los productores de algodón del país con licencia vigente de siembra.

iv. Funciones Generales

- Brindar a los productores todo tipo de información y orientación en todo cuanto se relacione con la obtención de mejores precios de la fibra y sus subproductos;
- Promover el desarrollo de programas tendientes al fomento del cultivo y por ende al incremento de la producción algodonera del país.

- Resolver todo tipo de problemas que son atinentes a los fines de su creación, con el objeto de facilitar el trabajo de los productores en los órdenes que lo requiere el cultivo.

4. Sector Privado Agrícola

a. Asociaciones Gremiales y Profesionales

Dentro del Sector Privado Agrícola, las Asociaciones Gremiales y Profesionales realizan sus actividades en contacto permanente con el Sector Público, a través del Ministerio de Agricultura o los Bancos Públicos del Sector.

Tanto las asociaciones gremiales, como las profesionales, tienen en común el ser entidades de naturaleza privada cuyo objetivo es el de servir a los intereses particulares de un grupo, estando constituídas por todos sus miembros activos y regidas por su Junta Directiva.

Entre las principales asociaciones gremiales y profesionales con que cuenta el Sector Privado Agrícola, se destacan las siguientes:

- Asociación Nacional del Café (ANACAFE)
- Asociación General de Productores de Algodón
- Asociación General de Agricultores
- Asociación de Exportadores de Café
- Asociación de Aceites Esenciales

- Asociación Nacional de Azucareros
- Federación Nacional de Cañeros
- Colegio de Ingenieros Agrónomos
- Asociación de Peritos Agrícolas
- Colegio de Médicos Veterinarios

b. Entidades Bancarias

Se cuentan dentro del Sector Privado Agrícola a las entidades bancarias, en la medida en que usan sus recursos en actividades comerciales, hipotecarias y crediticias orientadas hacia el desarrollo de los recursos agropecuarios del país.

La influencia que ejercen estas instituciones privadas sobre el Sector Agrícola, puede observarse por la interrelación que sostienen con el Banco de Guatemala, y demás bancos, en la ejecución de la política monetaria y crediticia del país.

Asimismo, todo el conjunto de estos bancos rinde informes a la Superintendencia de Bancos (para que esta última cumpla con sus funciones de control y fiscalización), y mantienen relaciones funcionales y gremiales con la Asociación Nacional de Banqueros y las Asociaciones Agropecuarias en la ejecución de programas crediticios.

Entre las principales entidades bancarias privadas, que se vinculan al sector agrícola, se encuentran las siguientes:

- Banco del Agro, S. A.
- Banco Agrícola Mercantil
- Banco de Occidente
- Banco de América
- Banco de Comercio e Industria
- Banco Granai & Townson
- Banco de Londres & Montreal

c. Empresas Industriales y Comerciales

Las empresas industriales y comerciales que operan dentro del sector privado agrícola, tienen como objetivo la producción, distribución y venta de insumos, materiales y maquinaria agrícola.

La función que realizan como distribuidores de productos utilizables en el agro, los hace interrelacionarse con todas las organizaciones destinadas a promover el desarrollo agrícola y ganadero, ayudando de esa manera a impulsar el desarrollo del Sector.

Entre las principales empresas aludidas, se encuentran:

- Fertilizantes de Centroamérica (FERTICA)
- Técnica Universal Maegli, S. A.

C. COMENTARIOS SOBRE LA SITUACION DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA, ANTES DE LA REFORMA DE 1971

Conforme a interesantes conceptos vertidos en los documentos "Organización Administrativa del Sector Agropecuario de Guatemala", elaborado por el IICA en 1969 y el "Programa de Desarrollo Agrícola"

correspondiente al Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975 y su Evaluación, realizados por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, en cuyo extracto, bajo una apreciación personal, se basa el presente trabajo, los razgos sobresalientes de la Organización Institucional Agrícola de Guatemala en el período que nos interesa, eran los siguientes:

La característica fundamental que enmarcaba a todas las instituciones era el no presentar en conjunto la idea de estar dirigidas hacia la consecución de objetivos preestablecidos, bajo directrices de coordinación, control y correcta distribución, tanto de funciones como de recursos.

Asimismo, mientras unas de estas entidades se relacionaban directamente con el sector agrícola, cubrían todo el territorio nacional, tenían el mismo centro de decisiones y realizaban solo actividades propias del sector, habían otras en donde se presentaba la situación opuesta, así como diversas combinaciones de las mismas.

Las deficiencias más relevantes observadas en el marco institucional antes de la reforma de 1971, podrían resumirse en: la existencia de varias fuentes de decisión, la poca influencia del

Ministro de Agricultura en importantes decisiones relacionadas con el desarrollo del sector, la escasez de recursos y la falta de coordinación.

La existencia de varias fuentes de decisión, sin la consiguiente existencia de bien definidos mecanismos de coordinación entre las mismas, lejos de contribuir a la complementación de acciones entre el sector agrícola, conducía a una duplicación innecesaria.

Aunque teóricamente la dirección del Sector se encontraba en poder del Ministerio de Agricultura, el defecto residía en la acción de apoyo que varias entidades descentralizadas de desarrollo agrícola le brindaban al mismo, dado que al poseer estas entidades autonomía de decisión, hacían que se observara un sector agrícola compuesto por un agregado de fuentes de decisión en vez de un Sector integrado con una planificación conjunta.

Así también, al tomarse decisiones importantes, ya sea por entidades descentralizadas ligadas directamente al sector agrícola, o por Ministerios como el de Economía, haciendo uso de funciones que tenían asignadas, sin la presencia de mecanismos eficientes para coordinar decisiones de responsabilidad compartida, determinaban que el Ministro de Agricultura tuviera solamente un poder marginal de decisión sobre políticas propias exclusivamente de su cargo.

Todas las entidades relacionadas con la agricultura, padecían escasez de recursos para la prestación de servicios, incluyendo al propio Ministerio, el que en los años cercanos a 1970 mantuvo relativamente estancado su presupuesto en torno a 6.0 millones de quetzales anuales, habiéndose elevado en este último año a 10.0 millones de quetzales, siendo por lo tanto comprensible el que no pudiese atender sus obligaciones adecuadamente.

El que la mayoría de instituciones englobadas dentro del Sector Público Agrícola Descentralizado, realizaran sus actividades vinculadas funcionalmente a algún Ministerio de Estado, por la necesidad de acuerdos gubernativos para la realización de sus funciones, sumado a que el Sector Privado Agrícola las realizaba en contacto permanente con el Sector Público a través del Ministerio de Agricultura, hace resaltar la centralización administrativa y consiguiente mayor actividad que tenía que desarrollar el Sector Público, y especialmente dentro de éste, la observada en el Ministerio de Agricultura.

Es decir que el marco institucional existente antes de la reforma de 1971, era insuficiente para reorientar y acelerar el ritmo de crecimiento de la producción, con el objeto de beneficiar a los pequeños y medianos agricultores, los que constituyendo alrededor

de la mitad de la población económicamente activa del país, formaban el grupo que producía para subsistir, o en el mejor de los casos, sólo para el consumo interno.

La insuficiencia del marco institucional se reforzaba al analizar su desenvolvimiento histórico, el cual no comprendía planes de desarrollo a largo plazo que señalaran objetivos expresados con sus debidas prioridades, así como la estrategia que contuviera el uso de los instrumentos necesarios para alcanzar esos objetivos.

III. LA REFORMA DEL COMPLEJO INSTITUCIONAL AGRICOLA CONTEMPLADA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1971/75

A. LOS CRITERIOS FUNDAMENTALES DE LA REFORMA

1. La definición del Sector Público Agrícola

Con el objeto de crear el mecanismo institucional para promover el desarrollo sobre la base de objetivos precisamente definidos, la reforma contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, 1971-75, además de incluir en su contexto cuestiones meramente organizativas, comprendía básicamente un cambio total sobre el concepto que tradicionalmente se había tenido acerca del Ministerio de Agricultura.

Dicho cambio consistía en integrar en un complejo orgánico, y bajo la dirección del Ministerio de Agricultura, tanto las funciones a cargo de este último, como las que se encontraban a cargo de las demás entidades que operaban en el Sector Agrícola, logrando de esta manera:

a. Reunir bajo el mismo centro de decisión, todos los elementos estratégicos de la política de desarrollo agrícola; y

b. Transformar al Ministro de Agricultura, de jefe de un servicio a jefe de un sector.

Esto último, como consecuencia de que solamente en teoría el Ministerio de Agricultura era el rector de la política agrícola, ya que en la práctica funcionaba como una oficina de servicios.

2. El reforzamiento del proceso de Formulación y Ejecución de Programas y Proyectos de Desarrollo

Con respecto a la Formulación de Programas y Proyectos de Desarrollo se contempló la modificación de las funciones que desarrollaba la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola, con el objeto de destinarla como unidad de apoyo técnico del Ministro de Agricultura.

Se pensó en efectuar esta modificación, debido a que aunque su nombre indicaba lo contrario, la naturaleza del complejo institucional existente le daba el carácter de unidad de programación del Ministerio de Agricultura, en lugar del de Unidad Sectorial de Planificación Agrícola.

Así también, con el fin de apoyar el proceso de formulación de Programas y Proyectos de Desarrollo, se propuso la creación de dos nuevos mecanismos, siendo el primero la existencia de Unidades de Programación en las instituciones descentralizadas y centralizadas que integrarían el Sector Público Agrícola; y el segundo,

la creación de la Unidad de Proyectos Agrícolas dentro del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola.

La última Unidad mencionada, se pensó en crearla debido a que los mecanismos en este sentido habían mostrado ser poco eficientes, tanto porque los recursos humanos para este tipo de tareas además de ser escasos, se encontraban dispersos, como también a la tendencia existente dentro de las Unidades del Sector Público a preparar cada quien sus propios proyectos.

Siendo por esto que se pensó en la creación de la Unidad de Proyectos Agrícolas, con el objeto de contar con el mecanismo adecuado para que las crecientes necesidades de proyectos agrícolas fueran cubiertas con un grado razonable de eficiencia.

Asimismo, se planeó la utilización de recursos entregados en fideicomisos, para que la Unidad de Proyectos Agrícolas atendiera las necesidades del Sector Público Agrícola en lo relativo a la preparación o contratación de los estudios de factibilidad, construcción y puesta en marcha de proyectos agrícolas, especialmente de infraestructura. Siendo decidida su ubicación dentro del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), no por responder éste a un nuevo concepto de banco de Desarrollo, sino principalmente a la idea de crear aquella función y ubicarla en la forma más conveniente.

Con respecto a la Ejecución de Programas y Proyectos de Desarrollo, se introdujo el concepto de regionalización operacional, con el objeto de evitar la dispersión de esfuerzos que caracterizaba a la estructura existente, dado que en la práctica este concepto significaba una descentralización real del Sector Público Agrícola, a nivel de las regiones operacionales, que tenía como fin:

a. Formular y ejecutar los programas regionales de desarrollo, de manera que fuesen compatibles con los recursos que poseía la región afectada;

b. Coordinar en el terreno, por intermedio de Comités Regionales de Desarrollo Agrícola, la labor realizada por las distintas instituciones pertenecientes al Sector; y

c. Afinar los intrumentos de política, conforme lo requiriesen las necesidades de cada región en particular.

Habiéndose inicialmente considerado para el efecto, incorporar cinco espacios operacionales: La Costa Sur, El Altiplano Occidental, El Altiplano Oriental, El Norte Bajo y El Petén.

3. <u>El uso óptimo de los recursos</u>

Al decidirse en la reorganización del complejo institucional agrícola, planteada en el Plan Nacional de Desarrollo, 1971-75,

asignar funciones específicas a cada institución en particular, para especializarla en determinada área dentro de un marco global integrado, se tendió, entre otras cosas, a evitar las duplicaciones características de la organización tradicional.

Como consecuencia, las decisiones sobre los variados e importantes aspectos de la política agrícola, (precios, crédito, comercialización, transformación agraria, etc.) serían tomados por las instituciones específicas, las que se encontrarían bajo la misma dirección y continuamente coordinadas.

Esta nueva concepción del Sector Público Agrícola, tanto en su estructura como en su funcionamiento, perseguía facilitar y hacer eficiente su acción al lograr un óptimo uso de los recursos, ya que al evitar duplicaciones innecesarias, se conseguiría orientar los reajustes organizativos institucionales internos, por la actividad desempeñada en la institución en particular.

4. La Coordinación

El esquema contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75, asegura la coordinación necesaria para poder dirigir eficientemente todo el Sector Público Agrícola, incorporando mecanismos para la coordinación a diferentes niveles:

Es así como en el nivel básico, o sea el intrasectorial, esta función en el orden de programación, corresponde a la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola y a las distintas Unidades de Programación institucionales; mientras que en el orden ejecutivo se formuló la creación del Comité Superior de Coordinación del Sector Público Agrícola (COSUCO).

El COSUCO estaría integrado por el jefe del Sector (Ministro de Agricultura), el jefe de la Unidad Sectorial de Planificación, los gerentes de BANDESA, INDECA e INTA y el director de DIGESA, siendo sus funciones las de asesorar al jefe del Sector en lo siguiente:

a. Formulación y coordinación de la Política Agrícola;

b. Compatibilización de los programas de las distintas dependencias del Sector Agrícola;

c. Asignación intrasectorial de recursos; y

d. Medidas que se requieran para la ejecución de los planes y programas de desarrollo agrícola.

Siempre en el nivel intrasectorial, los Comités de Desarrollo Regional constituirían también unidades de coordinación, existiendo además, los Coordinadores Regionales y los Coordinadores de Programas.

En el nivel de coordinación intersectorial, la representación del sector caería sobre el Ministro de Agricultura, ya que en su calidad de autoridad máxima continuaría representando al Sector en los diferentes Comités, Comisiones o Juntas Directivas, que existen con el fin de cumplir objetivos generalmente más amplios que la política sectorial.

Al respecto, se consideró necesario crear un Comité Interministerial de Precios, Comercio Exterior y Abastecimiento de Insumos Agrícolas, que estaría integrado por los Ministros de Agricultura y Economía con la función de coordinar los intereses intersectoriales en las decisiones de responsabilidad compartida que implican estos asuntos.

El último nivel de coordinación, que conforme al Plan de Desarrollo mencionado debería establecerse, es el existente entre el Sector Público Agrícola y el Sector Privado Agrícola el cual constituiría un cuerpo de consulta e información en lugar de un organismo que formulara o evaluara políticas.

5. Estructura

La estructura del Sector Público Agrícola con la coherencia necesaria para cumplir con los conceptos anteriormente expuestos,

quedaría representada por los siguientes organismos y dependencias principales:

a. Ministro de Agricultura, que incluye:

1) La Unidad Sectorial de Planificación Agrícola (USPA); y

2) La Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA), con su Unidad de Programación.

b. El Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA) con su Unidad de Programación y una Unidad de Proyectos Agrícolas.

c. El Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), con su Unidad de Programación.

d. El Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), con su Unidad de Programación.

Dicha estructura puede apreciarse con mayor precisión en el Organigrama que comprende además de los organismos y dependencias principales, la parte correspondiente a la organización regional y a los distintos comités a que antes se hizo referencia.

Lo anterior constituye en esencia el concepto de Sector Público Agrícola introducido en el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75, con el fin de que las funciones del Ministerio de Agricultura en vez de ocuparse de cuestiones administrativas se centraran "... en el

estratégico terreno de la formulación y coordinación de políticas agrícolas al más alto nivel institucional".

B. LOS CAMBIOS MAS IMPORTANTES PARA EJECUTAR LAS NUEVAS FUNCIONES DE DESARROLLO

1. Sector Público Agrícola

a. Los cambios más importantes al marco institucional, que fueron planteados por el Plan Nacional de Desarrollo 1971-75, descansaban en cuatro lineamientos principales:

1) La reorganización y fortalecimiento del Ministerio de Agricultura, para que pudiera desempeñar acciones dinámicas de desarrollo agrícola, y especialmente que prestara los servicios estratégicos de desarrollo con orientaciones hacia los pequeños y medianos agricultores;

2) Incorporar orgánicamente a la política del Ministerio ciertas acciones que se habían venido ejecutando bajo criterios parciales por diferentes instituciones, tales como el INTA, FYDEP, BNA, etc.

3) Creación de sólidas instituciones para cubrir los importantes campos de crédito agrícola, y comercialización y

estabilización de precios, y que éstas funcionaran de acuerdo a la política del Ministerio de Agricultura.

4) Reorientar los patrones sobre los que se prestaban determinados servicios de desarrollo, e integrar estos alrededor de programas específicos de desarrollo (asistencia técnica, crédito, etc.).

Para la realización de estos lineamientos se propuso la reorganización del Ministerio de Agricultura y la creación de las entidades siguientes: 1/

1) Un Banco de Desarrollo Agrícola mediante la fusión del SCICAS, INFOP y Banco Nacional Agrario;

2) Un Instituto de Mercados y Estabilización, que manejaría los programas de Estabilización de Precios de Productos Agrícolas y Pecuarios, así como otras actividades promocionales y de asistencia técnica vinculadas a la comercialización de productos agrícolas. Siéndole transferidas en consecuencia, las funciones que en materia

---

1/ El Sector Público Agrícola comprendió originalmente al Ministerio de Agricultura, BANDESA, INDECA e INTA. Posteriormente fueron creados el ICTA (en lugar de la Dirección de Investigación Agrícola que formaba parte de DIGESA) e INAFOR, operando actualmente las dos como instituciones descentralizadas.

de estabilización de precios tenía el INFOP, así como las de estudio y asistencia que desempeñaba la Dirección General de Mercadeo Agropecuario;

3) Un Instituto de Tierras al que le serían delegadas las funciones que en materia de Programas de Reforma Agraria tenían el INTA y el FYDEP.

b. Las planas superiores en materia de formulación y definición de políticas, y en el nivel ejecutivo serían las siguientes:

1) En materia de definición de política la plana superior estaría constituída por el Jefe y el Subjefe del Sector y el Jefe de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola;

2) En el orden ejecutivo, el grupo superior lo constituiría además del Jefe y Subjefe del Sector, los Gerentes de BANDESA, INDECA e INTA y el Director General de DIGESA.

c. Los órdenes que se observarían en el aspecto organizativo, serían los siguientes:

1) Un compartimiento centralizado, constituído por el Ministerio de Agricultura;

2) Tres compartimientos centralizados, constituídos por el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, el Instituto

Nacional de Comercialización Agrícola y el Instituto Nacional de Transformación Agraria;

3) Compartimientos regionales para la coordinación de la ejecución de programas a nivel de espacios operacionales.

d. La composición de las Juntas Directiva de las entidades descentralizadas, tendrían las características siguientes:

1) Serían presididas por el Jefe del Sector Público Agrícola;

2) El Sector Público tendría mayoría de votos;

3) Los Gerentes de cada Institución formarían parte de las Juntas Directivas de las demás, en calidad de asesores.

2. Ministerio de Agricultura

a. Las funciones esenciales que se propusieron efectuar en el Ministerio de Agricultura, consistieron en lo siguiente:

1) Incorporación de un segundo viceministro que se encargaría específicamente de los asuntos técnicos de la agricultura, así como de la política de desarrollo del Sector. Otro Viceministro tendría a su cargo los aspectos administrativos correspondientes;

2) Integración del Ministerio por las siguientes Direcciones Generales:

a) Recursos Naturales Renovables (con secciones de Caza y Pesca, Recursos Hidráulicos, Drenaje, etc., y lo que respecta al desarrollo forestal de El Petén);

b) Administración (Suministros, Inventarios, Personal, Organización y Métodos, etc.).

c) Adiestramiento Agrícola (Escuela de Bárcena, Programa de Capacitación, formación de clubes juveniles 4-S o extensión agrícola, becas de estudio superior, etc.).

d) Ganadería (vacuno, ovino, porcino, aves, etc.).

e) Investigación (Estaciones Experimentales, Control, Estandares, Normas, Regulación, Estudios Económicos, Administración Rural y Sociología);

f) Desarrollo Rural (Divisiones de Granos Básicos, Diversificación Agrícola, Fomento de la Economía Indígena, etc.).

Los principales cambios que este esquema implicaba, eran los siguientes:

1) En la organización interna del Ministerio de Agricultura no figuraba el SCICAS, pues sería fusionado con el Banco

Nacional Agrario y el INFOP para crear el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA).

2) Se incorporarían a la Dirección General de Recursos Naturales Renovables los aspectos vinculados con el Desarrollo Forestal de El Petén, habiéndose considerado esto conveniente ya que las funciones de desarrollo de esa región se encontraban a cargo del FYDEP pero en forma independiente de cualquier programa nacional de desarrollo. (Aquí sólo se hace referencia a las funciones relacionadas con la silvicultura, ya que las funciones de colonización, este Plan se las incorporaba al Instituto de Transformación Agraria).

3) Se crearía una Dirección de Adiestramiento que tendría a su cargo, de un modo general, programas de esa naturaleza, incorporándose a esta Dirección el Servicio de Extensión Agrícola, cuya principal función en adelante sería la organización masiva de clubes juveniles 4-S y otras actividades de extensión. La asistencia técnica para proyectos específicos sería otorgada por una nueva entidad llamada Dirección General de Desarrollo Rural.

4) Se crearía una nueva Dirección General de Ganadería que atendería tareas de fomento en este importante Sector, vinculada inicialmente con el Programa de Desarrollo de la Ganadería Bovina de Carne de la Costa Sur, y con posibles programas de fomento de la crianza de aves y cerdos a escala familiar, en el altiplano del país;

5) La Dirección de Investigaciones ampliaría su radio de acción, al incorporar a sus acciones estudios en otros campos, que vendrían a complementar los resultados propiamente agronómicos, o sea orientando sus planes de investigación con un enfoque multidisciplinario y regional. Se crearían para tales fines, divisiones de estudios económicos, administración rural y sociología;

6) Desaparecería la Dirección General de Mercadeo Agropecuario y sus funcionarios se transferirían al Instituto Nacional de Comercialización Agrícola;

7) La planta de leche de Asunción Mita se descentralizaría; y,

8) Se crearía la Dirección de Desarrollo Rural, que se encargaría inicialmente de la ejecución de los programas de granos básicos, diversificación agrícola, y del Servicio de la Economía Indígena.

b. El Ministerio de Agricultura estaría organizado de la siguiente forma:

1) La Oficina del Viceministro;

2) La Unidad Sectorial de Planificación Agrícola;

3) La Dirección General de Servicios Agrícolas, con su Unidad de Programación;

4) La Oficina de Coordinación Regional; y

5) La Oficina de Coordinación de Programas.

c. Las funciones del Ministro de Agricultura, en su calidad de Jefe del Sector Público Agrícola, serían las siguientes:

1) Presidir las Juntas Directivas del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola y del Instituto Nacional de Transformación Agraria, así como de cualquier otra institución descentralizada que se creara en el futuro y cuyo objeto sería el de atender campos específicos del desarrollo agrícola;

2) Coordinar el funcionamiento interno del Sector Público Agrícola;

3) Definir y evaluar la política nacional de desarrollo agrícola;

4) Movilizar conjuntamente con el Ministro de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de Planificación, los recursos necesarios para el financiamiento del desarrollo agrícola;

5) Decidir sobre las prioridades en la asignación de recursos financieros entre las diversas entidades y programas del Sector Público Agrícola;

6) Coordinar el Sector Público Agrícola con el resto del Sector Público del país en el caso de las decisiones de responsabilidad compartida y, en general, con el sistema global de planificación;

7) Coordinar el Sector Público Agrícola con el Sector Agrícola Privado;

8) Crear y presidir los comités intrasectoriales fundamentales para la coordinación del Sector Público Agrícola; y

9) Complementar o modificar el Reglamento del Ministerio de Agricultura para asegurar su buen funcionamiento.

d. Las funciones del Viceministro de Agricultura, en su calidad de Subjefe del Sector Público Agrícola, serían las siguientes:

1) Sustituir en todas las funciones al Ministro, en caso de ausencia temporal;

2) Coordinar las acciones del Sector Público Agrícola tanto a nivel regional como de programas, a través de las oficinas de coordinación correspondientes;

3) Asistir al Ministro en sus funciones generales de coordinación, y especialmente con la del Sector Privado que habría de establecerse; y

4) Atender los asuntos administrativos y de régimen interior del Ministerio.

e. Las principales funciones de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola, serían las siguientes:

1) Formulación del Plan Sectorial de Desarrollo, a nivel nacional y regional, de los planes operativos anuales y de los programas de producción, de abastecimiento de insumos y de apoyo tecnológico;

2) Evaluación del avance en la ejecución de planes, programas y proyectos agrícolas;

3) Preidentificación de proyectos y programas agrícolas;

4) Evaluación de la factibilidad de proyectos agrícolas, especialmente los de infraestructura;

5) Formulación de las bases para las políticas de precios, de comercialización, de crédito, tributación, de comercio

exterior, de integración del Sector Agrícola en Centroamérica, reforma agraria, Legislación y otros aspectos con la colaboración de las Unidades de Programación de las Instituciones que integran el Sector Público Agrícola;

6) Formulación del Proyecto de Presupuesto del Sector Público Agrícola;

7) Estudios relativos al financiamiento interno y externo para el desarrollo agrícola;

8) Programación de las etapas de la reorganización del Sector Público Agrícola;

9) Manejar, en coordinación con la Secretaría de Planificación Económica lo relativo a la asistencia técnica internacional y becas en el exterior, para el Sector Agrícola;

10) Orientar, coordinar y asesorar a las Unidades de Programación del Sector Público Agrícola; y

11) Asesorar al Jefe del Sector Público Agrícola en la coordinación intra e intersectorial.

f. Dirección General de Servicios Agrícolas (DIGESA). Las funciones que se reorganizarían, serían las concernientes a:

1) Investigación agrícola: Se ampliarían sus programas y se reorganizarían los mecanismos de coordinación entre

la investigación y la asistencia técnica. Para estos efectos se crearía en las estaciones de investigación agrícola, unidades de análisis económico y de enlace con la asistencia técnica que se proporcionaría a los agricultores a través de los Directores Regionales de la Dirección General de Servicios Agrícolas;

2) Asistencia técnica: Se reorganizaría en la forma antes enunciada;

3) Estudios de mercadeo agrícola: Se transferirían a la Dirección de Economía Agrícola y se ampliaría el campo de las funciones;

4) Inventario, Registro y Control, aprovechamiento racional y protección de Recursos Naturales;

5) Producción Agrícola; y

6) Producción Animal.

Las funciones que se crearían, serían las relativas a:

1) Adiestramiento agrícola;

2) Asistencia técnica (como servicio especializado); y

3) Economía agrícola.

Las funciones que se suprimirían o se transferirían a otras Unidades del Sector, o fuera de él se relacionarían con:

1) Producción de Semillas Mejoradas: sería realizada con el Banco de Desarrollo Agrícola dentro de convenios de fideicomiso. La Certificación continuaría como función de la Dirección General de Servicios Agrícolas;

2) Promoción de Asociaciones: Se trasladaría al Programa de Desarrollo de la Comunidad (Presidencia de la República), especialmente para la región del Altiplano Occidental;

3) Extensión en Economía Doméstica: También quedaría a cargo del Programa de Desarrollo de la Comunidad;

4) Elaboración de Estadísticas Agropecuarias: Se transferirían a la Dirección General de Estadística; y

5) Observatorio Meteorológico: Se trasladarían al Instituto Geográfico Nacional.

g. Las funciones de los Comités Regionales de Desarrollo, se referirían a los campos siguientes:

1) Diseñar en forma preliminar y provisoria los programas de desarrollo agrícola para los espacios opecionales correspondientes, los que luego habrán de ser compatibilizados y ajustados por la Unidad Sectorial de Planificación;

2) Decidir, dentro de los límites de delegación de funciones que las respectivas instituciones descentralizadas acuerden conceder a sus jefes regionales, sobre los distintos aspectos operativos de los planes regionales con el fin de agilizar la ejecución de los mismos;

3) Proporcionar información a las Unidades de Programación y a la Unidad Sectorial de Planificación para ajustar realísticamente los planes de desarrollo regional;

4) Promover a nivel de las regiones la formación de comités de agricultores y ganaderos;

5) Coordinar y hacer efectiva la prestación de servicios a los agricultores regionales; y

6) Realizar los demás trabajos y ejercer las otras funciones que acuerde el jefe del Sector Público y el Comité Superior de Coordinación del Sector Público Agrícola.

3. Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA)

La creación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, fue contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo, 1971-1975, como parte de la reforma del complejo institucional agrícola.

Dos fueron los fines perseguidos al formular la creación de esta entidad, siendo el primero, la integración de la política

crediticia de los organismos estatales que atendían al Sector Agrícola, y el segundo, la reorganización de tales organismos para superar las deficiencias administrativas y financieras que acusaban.

El primer objetivo se derivó de que tanto el Instituto de Fomento de la Producción, como el Banco Nacional Agrario y el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Agrícola Supervisado, o sea las agencias gubernamentales encargadas del crédito agrícola, seguían políticas distintas ofreciendo facilidades diferentes a sujetos de crédito que en ocasiones presentaban características similares.

Siendo el caso del criterio estrictamente bancario aplicado por el Instituto de Fomento de la Producción, en contraste con el criterio de desarrollo agrícola, aplicado por el SCICAS.

El segundo objetivo se derivó a su vez, por la descapitalización progresiva, observada durante el transcurso del tiempo, tanto en el Instituto de Fomento de la Producción, como en el Banco Nacional Agrario, haciendo imperativa su reorganización para evitar mayores problemas al sistema financiero nacional.

Además de los objetivos antes enunciados, se consideró conveniente la creación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola con el objeto de prestar asistencia crediticia fundamentalmente al

pequeño y mediano agricultor, los que casi en su totalidad carecen de los recursos financieros indispensables para la explotación racional de la tierra.

Las principales características que conforme al Plan de Desarrollo que nos ocupan, debían presentarse en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, se encuentran a continuación:

a. Naturaleza

Entidad autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, y en consecuencia, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones.

b. Objetivo

Es el órgano financiero creado por el Estado para coadyuvar a la realización de los objetivos de la política agropecuaria que dicte el Ministerio de Agricultura.

c. Estructura

- Consejo Directivo
  - Ministro de Agricultura
  - Ministro de Finanzas
  - Ministro de Economía
  - Presidente del Banco de Guatemala
  - Representante de la Universidad de San Carlos
  - Secretario de Planificación Económica
  - Consejeros Asesores

- Gerencia General
- Comité de Crédito Bancario
- Comité de Fideicomisos
- Departamentos
    - Programación
    - Crédito Bancario y Fiduciario
    - Tesorería
    - Auditoría
    - Contabilidad
    - Administrativo
    - Jurídico
    - Infraestructura 2/
    - Operaciones con el Exterior, y
    - Organización y Métodos

d. Funciones Generales

1) Utilizar sus propios recursos para encauzar la producción de los sujetos de crédito, de acuerdo con los principios generales que informen la política agrícola del país; y

2) Promover el desarrollo de las unidades agropecuarias, mediante los recursos que le proveerá el Estado, para incrementar el nivel de vida del pequeño y mediano agricultor, de conformidad con las directrices específicas que dicte el Ministerio de Agricultura.

2/ Corresponde a la Unidad de Proyectos Agrícolas mencionada en el Punto 2 del apartado A. (Los criterios fundamentales de la reforma).

4. Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA)

De la misma manera en que se consideró conveniente en el Plan Nacional de Desarrollo, 1971-75, contar dentro del Sector Público Agrícola con una institución especializada en el crédito, así también se vió la conveniencia de poseer dentro del mismo sector una institución especializada en la Comercialización Agrícola.

Son muy variadas las consideraciones en que se basó esta decisión, desprendiéndose de todas ellas la necesidad urgente del Gobierno de Guatemala de contar con una entidad especializada cuya creación, siempre conforme al Plan de Desarrollo, debía ceñirse a las especificaciones siguientes:

a. Debe ser especializada y tener como única área de actividad lo referente a la regulación y fomento de la comercialización agropecuaria nacional. En efecto, la índole de las tareas a realizar, la complejidad de ellas y la necesidad de asignarle objetivos definidos, hace que su labor sea incompatible con otras tareas de envergadura que el Estado debe tomar a su cargo con respecto al Sector Agrícola, tales como el crédito en general.

b. Por no estar suficientemente desarrollados aún en el país, los organismos que deben formular y decidir políticas --

generales de comercialización y de precios agrícolas, la futura entidad debe tener facultad para decidir estas políticas en lo que se refiere a su labor propia, por lo menos en forma temporal. Por medio de decretos o resoluciones ministeriales debe autorizársele para fijar los volúmenes de sus operaciones y los precios con que contará en ellos.

c. Lo anterior debe hacerse sin menoscabo del rol eminentemente operacional que debe asumir. Para asegurar la agilidad y oportunidad de su acción, debe dársele a la entidad la autonomía suficiente en el terreno operacional y conferirle a su más alto ejecutivo, la mayor facultad de decisión posible, reservando para la junta solamente la facultad de tomar decisiones globales.

d. Sus objetivos, atribuciones y obligaciones deben fijarse en forma de asegurar que la entidad siempre sea una herramienta susceptible de ser utilizada por el Gobierno para actuar en forma creciente en cuanto al área de acción y volumen de operaciones y con la facultad de tomar las medidas que la solución de los problemas requiera. La responsabilidad de cuidar que la acción de la entidad no vaya más allá de lo necesario para lograr sus objetivos intervencionistas y entre a interferir la labor del sector privado, debe quedar entregada a la directiva de la institución.

e. La representatividad en la Junta Directiva así como su reglamento de votación para las decisiones, debe asegurar que los puntos de vista y políticas del Poder Ejecutivo, especialmente la de los Ministerios de Agricultura, Economía y Finanzas, prevalezcan en todo caso ya que la entidad debe ser una ejecutora de políticas. Igualmente, parte importante de la coordinación de la labor de la entidad con otras del sector público, debe poder lograrse a través de la representación aludida. Esto es especialmente importante en lo referente a labores de crédito o asistencia técnica que otras instituciones del sector agrícola deben realizar a favor de los productores.

f. Por las mismas razones indicadas anteriormente, el ejecutivo máximo de la institución debe ser nombrado directamente por el Poder Ejecutivo en un mandato de duración indefinida, y debe permanecer en su puesto solamente mientras cuenta con la confianza del mismo.

g. Para los fines indicados en el apartado e., la entidad de comercialización debe estar representada en las directivas del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola y en los organismos colegiados de evaluación y fijación de políticas. Dicha representación debe siempre recaer en el ejecutivo máximo o el funcionario de la entidad que se designe.

h. Para los fines de mantener a la institución informada de los puntos de vista y aspiraciones del Sector Privado afectado por su acción, tales como productores y consumidores organizados, procesadores e intermediarios, es importante la representación de dicho sector en la Junta Directiva. Sin embargo, el poder de decisión de esta representación debe ser relativamente débil y sin capacidad para tomar acuerdos sorpresivos. De no ser así, la Junta se convertiría en un centro donde se mueven, chocan y tratan de prevalecer los intereses de círculos por sobre el interés nacional, obligando a tomar decisiones en base a compromisos y retardando inevitablemente la rapidez de ellas, con lo cual se menoscaba la agilidad y eficiencia de la acción de la entidad.

i. La ley debe establecer solo la departamentalización operacional inicial básica y conferir a la directiva la facultad de ir creando las unidades ejecutivas a medida que ellas se necesiten. Para este fin debe contemplarse en el cuerpo legal la delegación de facultades, tanto para la Junta Directiva como para el ejecutivo máximo. Este último aspecto es de alta importancia, por cuanto el volumen y complejidad de las operaciones y el grado de atención que se debe prestar a los detalles de ejecución aumenta rápidamente.

j. Más aún, para coordinar la acción interna y tomar las decisiones con el máximo de los elementos de juicio, cuando ellas comprometen recursos importantes y perjudican o benefician los intereses de grupos grandes de la colectividad, es conveniente entregar tales decisiones a comités ejecutivos. Ello permite adicionalmente compartir la responsabilidad y para ellos, la ley debe contemplar las facultades del caso.

k. Si el área de acción y de la entidad sigue expandiéndose puede ocurrir que los mecanismos señalados en los apartados i. y j., anteriores, no basten y que sea necesario descentralizar la labor misma de la institución en entidades filiales especializadas en determinadas áreas de acción. Ello con el fin de descentralizar no sólo la autoridad, sino que también la responsabilidad del ejecutivo más alto, por cuanto este permanece responsable de todo lo que ocurre en su institución, quienquiera que sea el ejecutor de la acción; por lo tanto la facultad de crear filiales debe contemplarse especialmente en la ley.

l. Dado que por índole estas entidades no pueden perseguir fines de lucro y actúan con un alto grado de probabilidad de incurrir en pérdidas operacionales (que representan el costo social), la ley debe contemplar que tales pérdidas eventuales sean absorbidas por

la comunidad y le sean repuestas en forma de aportes fiscales con cargo al presupuesto nacional.

m. Las operaciones de compra-venta que deben realizar estas entidades comprometen fondos en forma temporal y rotatoria, por ello se prestan para ser financiadas con créditos bancarios de corto plazo. Sin embargo, la cuantía de los recursos que puede llegar a comprometer las compras masivas que deberá hacer la institución, determina que no pueda depender del monto del crédito que en un momento dado logre obtener de la banca privada o estatal. Esta situación y la necesidad de actuar con la mayor oportunidad con respecto al ciclo biológico de la agricultura, determina la conveniencia de establecer en la ley, la obligación del Banco Central de financiar las operaciones de la entidad de regulación en los montos que el Gobierno señale en cada oportunidad. Ello debe hacerse, si es necesario, sin atenerse a las limitaciones impuestas por la propia ley orgánica del Banco Central.

n. El resto de las operaciones de la entidad tales como, la operación de sus establecimientos de infraestructura, la inversión inmovilizada en ellos, el mantenimiento de existencias de regulación y la necesidad ineludible de que disponga de recursos propios para actuar ágilmente sin tener que esperar la disponibilidad del Gobierno

o el Banco Central, determinan la necesidad de que la institución deba tener un capital propio considerable, tanto fijo como de operación. La ley debe contemplar un sistema de aportes fiscales inicial y anuales para que tal capital se vaya formando hasta llegar a los volúmenes considerados adecuados para los fines indicados.

ñ. Se ha hecho mención de la necesidad que el Estado cubra las pérdidas operacionales de la entidad y le haga aportes de capital, todo ello con cargo al Presupuesto Nacional. Parece tener poco sentido entonces, obligar a la entidad a pagar tributos, derechos e impuestos para reponérselos posteriormente tomándolos de la misma fuente donde fueron entregados, pasando por todas las complicaciones administrativas del doble movimiento. De aquí la justificación de que la ley contemple una exención completa de pago de impuestos en favor de la entidad.

Siendo así que tomando en cuenta las especificaciones anteriores, se formuló la creación del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, con las características siguientes:

a. Naturaleza

Entidad Autónoma, descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir derechos y contraer obligaciones y cuyas relaciones con el Gobierno se ejercen a través del Ministerio de Agricultura.

b. Objetivos

1) Participar en las funciones de intercambio y de abastecimiento físico de productos agropecuarios, en el grado en que su intervención sea necesaria para que los productores dispongan permanentemente de mercado a precios de sostén para sus cosechas y los consumidores dispongan de un abastecimiento regular a precios normales de sus alimentos de origen agrícola;

2) Preocuparse del mejoramiento de los métodos y sistemas de comercialización agrícola, en especial del diseño y construcción de una infraestructura suficiente para la adecuada manipulación y protección de los productos desde el predio hasta el consumidor;

3) Participar en la formulación y fijación de políticas de comercialización agropecuaria y colaborar en el desarrollo de los servicios de investigación e información de mercado.

c. Estructura

- Junta Directiva
  - Ministro de Agricultura
  - Ministro de Economía
  - Ministro de Finanzas
  - Presidente del Banco de Guatemala
  - Gerente de BANDESA
  - Gerente del INTA
  - Representante de la Asociación General de Agricultores
  - Representante de los pequeños agricultores
  - Representante de las organizaciones de consumidores
- Gerencia General
- Departamentos
  - Operaciones
  - Comercialización
  - Financiero
  - Programación
  - Contraloría Interna
  - Legal

d. Funciones Generales

1) Comprar, vender, transportar, almacenar y procesar productos agrícolas de importancia preponderante en la producción nacional y en la dieta popular;

2) Construir, tomar o dar en arrendamiento y operar establecimientos de almacenaje y procesamiento de productos perecederos y no perecederos, especialmente elevadores de granos, frigoríficos, plantas secadoras y purificadoras, bodegas y mercados regionales o terminales, requeridos para sus operaciones propias o para suplementar las que realiza el sector privado cuando

ello sea necesario para la consecusión oportuna de los planes de desarrollo agrícola y la mejor atención a los consumidores. Para estos mismos fines puede poseerse medios de transporte o contratar servicios;

3) Adquirir bienes de cualquier naturaleza para suplir sus necesidades de oficina;

4) Contratar créditos internos y externos para financiar sus operaciones de compra o sus inversiones de capital fijo.

5) Otorgar facilidades de pago a mayoristas, minoristas y procesadores, en las operaciones en que intervenga, con el objeto de hacer expedita la venta de sus existencias y viabilizar sus operaciones de regulación del abastecimiento del mercado de consumidores;

6) Importar las cantidades necesarias para cubrir los déficit de la producción nacional necesarios para el abastecimiento normal y oportuno de los consumidores, respetando los convenios y protocolos que forman parte del ordenamiento jurídico del Mercado Común Centroamericano.

7) Exportar los excedentes de sus compras de productos nacionales, que no tengan colocación en el mercado interno o centroamericano;

8) Actuar como almacenista de productos agrícolas y emitir, en consecuencia, certificados de depósitos y bonos de prenda. Esta actividad la podrá ejercer, únicamente cuando disponga de capacidad en exceso para cubrir sus necesidades propias y solamente en favor de las entidades de comercialización formadas por agricultores;

9) Mantener existencia de enlace entre cosechas, de los productos agrícolas más importantes en la dieta popular. Igualmente, formar existencias de regulación para los períodos anuales y normales de escasez;

10) Establecer y operar centros de compra directamente en las zonas de producción agrícola, a fin de ofrecer mercados accesibles al mayor número posible de productores. Igualmente establecer y operar centros de distribución a los consumidores en las principales áreas urbanas, si las necesidades de regulación de abastecimiento y precios así lo requieren;

11) Ejercer los controles sobre la industria molinera y los beneficios de arroz y los procesadores de alimentos para ganado, que sean necesarios para regular su acción hacia los productores y hacia los consumidores;

12) Crear, conjuntamente con otras entidades descentralizadas del Estado, sucursales o agencias, para confiarles la parte operativa en determinadas áreas de acción. Esta facultad se ejercerá cuando el volumen y complejidad alcanzados por las operaciones del Instituto hagan aconsejable su desconcentración, para permitir una administración eficiente;

13) Participar con aportes de capital en el directorio de organizaciones de comercialización, formadas por productores o consumidores, cuando dicha participación sea necesaria para fortalecer la capacidad de acción y acelerar el crecimiento de tales organizaciones. En todo caso, dicha participación debe ser condicionada al otorgamiento al Instituto de facultades de veto sobre determinadas decisiones para asegurarse que la actividad de la entidad beneficiada colaborará con los fines propios del Instituto y no interferirá con los objetivos por él perseguidos;

14) Representar a Guatemala en la Comisión Coordinadora de Mercadeo y Estabilización de Precios para Centroamérica prevista en el Artículo 3o. del Protocolo Especial de Granos, aprobado por Decreto 1699 del 6 de setiembre

de 1967, y colaborar con el Gobierno de Guatemala en asuntos relacionados con el Mercado Común de productos agrícolas.

C. OBSERVACIONES COMPLEMENTARIAS

En vista de haberse considerado el no necesitarse ninguna modificación en las funciones que con respecto al Sector Público Agrícola desempeñaban los Organismos superiores, tales como el Organismo Ejecutivo, el Organismo Legislativo y el Consejo de Estado, el esquema del Sector Público Agrícola, formulado en el Plan Nacional de Desarrollo, 1971-75, fue considerado como el punto inicial y condición previa para que el Estado pudiese desempeñar con mayor alcance y éxito, una labor más efectiva.

La urgencia de tomar las medidas señaladas, se basó en el alarmante cuadro que presentaba el Sector Agrícola a esa fecha, constituyendo un intento de proporcionar los medios para reorientar el esquema tradicional, el cual polarizaba sus beneficios a los estratos más desarrollados.

Fue considerada asimismo, la necesidad de que fuesen creadas y mantenidas por parte del Estado, las condiciones adecuadas a fin de consolidar tanto a los nuevos organismos como a los mecanismos recién creados.

Siendo por esto que, entre las recomendaciones formuladas por el Plan de Desarrollo, con el fin de lograr los objetivos propuestos en la reforma del complejo institucional agrícola, resaltaban las siguientes:

1. La reforma propuesta debía ser gradual, no con relación a la creación de las entidades y mecanismos propuestos, los que debían ser establecidos totalmente desde el inicio, sino con relación a la profundidad que debía ir adquiriendo la reforma.

   Un buen ejemplo de esto lo constituía el número de espacios operacionales en que actuaría el Sector Público Agrícola, el cual debería ir ampliándose en el futuro para considerar áreas más pequeñas y manejables.

   Otra aplicación del concepto de gradualidad, lo constituía el hecho de que algunas instituciones podrían ser pequeñas al momento de su creación, expandiéndose gradualmente en el futuro a medida que se reuniera experiencia sobre aspectos operativos y se contara con mayores recursos tanto humanos como financieros.

2. Se recomendaba que la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola formulara detalladamente "... los programas de apoyo

que habrá que desarrollar para implementar las etapas iniciales del esquema, tales como adiestramiento, asistencia técnica externa, y otras líneas de acción". Siendo esta recomendación motivada por la cantidad de recursos humanos con cierto grado de experiencia y calificación, que no se encontraban de inmediato disponibles en el país y eran necesarios para el funcionamiento global del esquema.

3. Las implicaciones financieras de la reforma se observaron desde dos sentidos, el primero se relacionaba con los pasivos a cargo del Instituto de Fomento de la Producción y del Banco Nacional Agrario, los cuales había que cubrir con el objeto de consolidar el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola y al Instituto Nacional de Comercialización Agrícola. El segundo sentido, era concerniente a la nueva política de salarios que se proponía fuera aplicada en el Sector para contar con personal calificado, estable y evitar que existieran distintos niveles de remuneración para puestos similares.

4. Se consideró que el paso clave al iniciar la reforma, sería la creación inmediata de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola, por constituir la oficina matriz de la nueva organización, al ser organismo encargado de asesorar directamente

al Ministro y Viceministro de Agricultura y encargarse desde un principio de los principales esfuerzos para ir aplicando las fases sucesivas de la reforma.

IV. EVALUACION DE LOS PRINCIPALES RESULTADOS ALCANZADOS, COMO PRODUCTO DE LA REFORMA INSTITUCIONAL DE 1971

Al analizar los resultados perseguidos por la reforma al complejo institucional agrícola, contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1971-1975, la característica predominante indica que el mayor y principal de ellos, era la creación del mecanismo capaz de accionar los medios para promover el desarrollo agrícola.

Es por esto que si el punto de vista para evaluar los resultados alcanzados en el Sector Agrícola, como producto de la reforma institucional de 1971, considera como premisa fundamental la urgencia que existía de crear dentro del Sector Público la capacidad adecuada para canalizar el apoyo necesitado por la agricultura, fácilmente se concluirá que en "términos globales" las principales metas del Plan fueron alcanzadas.

Se dice en "términos globales", por considerarse que se realizó un alto porcentaje de las propuestas señaladas en la reforma, en lo que se refiere a cambios institucionales. Aunque es necesario aclarar que en virtud de representar estos cambios únicamente la creación de los mecanismos deseados, será la evaluación de los efectos causados por estos mecanismos en las variables macroeconómicas del Sector Agrícola (empleo, ingreso, producción, etc.), lo que finalmente nos arrojará las conclusiones pertinentes acerca de la dinámica de estas instituciones.

Sin intentar efectuar un balance detallado de los resultados favorables y desfavorables registrados como producto de las medidas contenidas en el Plan de Desarrollo 1971/75, a continuación se encontrará la descripción de los resultados de este tipo, que se considera tuvieron mayor influencia para llegar a la situación que presentaba el Sector Público Agrícola al final del período 1971/75 motivo de análisis.

A. FACTORES ESPECIALES QUE INCIDIERON EN LOS RESULTADOS OBTENIDOS

Los factores especiales que se considera tuvieron más ingerencia en los resultados obtenidos como producto de la aplicación del Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, fueron: la crisis de energéticos, la inflación y la escasez de granos básicos.

La importancia que acusaron estos factores se reflejó básicamente en la acción realizada por las autoridades del Sector Público Agrícola, al desviar los recursos destinados originalmente a promover el desarrollo a mediano plazo, hacia la solución de problemas inmediatos.

Tanto en el caso de la crisis de energéticos, como en el de la aceleración del proceso inflacionario con su correspondiente elevación en el nivel de precios, y por lo tanto pérdida del valor adquisitivo de los sueldos y salarios, es sencillo comprender el impacto que causan en un plan de desarrollo como el que nos ocupa, desde el punto de vista de los débiles medios que se poseen para combatirlos.

Pero en el caso de la escasez de granos básicos, el poco impacto que causó al Plan de Desarrollo hace concluir que no se poseen políticas sólidas de suministros alimentarios y de las bases físicas, financieras y técnicas para administrarlos.

Los principales problemas con respecto al Plan de Desarrollo, derivados de la escasez de granos básicos, se indican a continuación:

1. Se tomaron decisiones en las que pretendiendo solucionar problemas inmediatos, se contradecían los objetivos del desarrollo a mediano plazo. Siendo un ejemplo de ésto, la política de crédito para la siembra de granos básicos, con recursos del Banco Central.

   Por medio de este instrumento, se facilitó a los agricultores individuales financiamiento al 5 por ciento de interés, mientras que los agricultores pequeños afiliados a las federaciones de cooperativas, obtenían sus créditos pagando tasas de interés mucho más altas.

   Los pequeños agricultores solucionaban su problema actuando individualmente, lo cual contradecía uno de los objetivos del Plan, o sea la formación y consolidación de cooperativas.

2. Se distrajo importantes recursos técnicos y financieros del Sector Público Agrícola, para dedicarlos a actividades relacionadas con la problemática de los granos básicos, distorsionando la política de

desarrollo perseguida por el Plan y poniendo en peligro sus re - sultados.

3. El crédito agrícola se aplicó intensamente para la siembra de granos básicos en el departamento de El Petén, sin haberse considerado detenidamente los peligros que encierra la apertura no planificada de nuevas tierras, ni ponderado la potencialidad del Sector Público Agrícola para involucrarse en nuevos proyectos de desarrollo, habiéndose obtenido más tarde como resultado, el no poder resolver la comercialización de los productos así como un posible daño a los recursos naturales de ese departamento.

4. El programa de expendios populares de granos básicos, puesto en funcionamiento para asegurar abastecimientos regulares a los consumidores, a precios normales, no dio los resultados esperados ya que rápidamente permitió los manejos indebidos por motivo de la gran diferencia entre los precios de venta autorizados y los precios existentes en el mercado.

B. RESULTADOS FAVORABLES

1. Creación del Sector Público Agrícola

La puesta en práctica de la mayor parte de las propuestas formuladas en el Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, nació de la necesidad de contar con un organismo que canalizara ayuda técnica a los pequeños y medianos agricultores, contando con la capacidad suficiente para operar

servicios básicos de apoyo tales como crédito agrícola, comercialización, etc., y que al resumir todas estas capacidades en una organización de tipo sectorial, regionalizara sus operaciones para actuar de acuerdo a las características de cada espacio agro-socio-económico.

La creación del Sector Público Agrícola dió entonces como resultado el establecimiento de un organismo diferente al tradicional, contándose con un grupo de instituciones encargadas de atender, cada una en su especialidad, los importantes problemas que plantea el Sector Agrícola del país, conducidas bajo un esquema de tipo sectorial.

Las ventajas del cambio realizado, se observan más fácilmente al compararse la estructura actual con la multiplicidad de instituciones que antes actuaban en forma individual y competitiva, sin la coordinación y ventajas que ofrecen los programas integrados, lo que en varias ocasiones les causaba perjuicios al propio agricultor.

Es decir que al efectuarse el cambio, y por lo tanto introducirse los conceptos que implican la dirección sectorial y la regionalización, se contó con un complejo orgánico que posee los instrumentos para ser correctamente dirigido y que representa una innovación de fondo para la administración de los incentivos al desarrollo agrícola, abriendo la participación tanto al personal de campo como a los agricultores en el proceso de formulación de políticas.

El esfuerzo para lograr esta modificación institucional, es probablemente el mayor que se haya realizado con el objeto de contar con la fuerza necesaria, para canalizar la ayuda que necesita el sector agrícola.

2. Crédito al pequeño y mediano agricultor

Probablemente el resultado más espectacular y positivo, por medio del cual se refleja la dinámica de las instituciones creadas por el Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, se encuentra en los resultados obtenidos por el programa de crédito.

Aunque varios programas implementados por el Sector Público Agrícola contribuyeron asimismo a beneficiar a los agricultores, se observó que quienes se beneficiaron de ellos también se incorporaron al sistema de crédito, razón por la cual se supone que fue este último el que más concretó la ayuda proporcionada al pequeño agricultor.

La formulación del programa de crédito se derivó de una consideración muy importante hecha en el Plan mencionado, la que en su parte medular exponía que no era posible emplear para el pequeño agricultor el mismo sistema de operación del crédito agrícola empleado para el agricultor de grandes extensiones, técnicamente cultivadas y con acceso menos complicado a los mercados nacional e internacional.

Es decir que se introdujeron modificaciones significativas en el concepto tradicional del crédito agrícola; primero, con la creación del

Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), entidad del Sector Público encargada del financiamiento; y segundo, con la introducción del fideicomiso, o sea el instrumento que permitió flexibilizar la política de crédito.

Es así como el BANDESA fue la institución financiera creada para que aun operando con una sola política coherente, consistiera de dos grandes divisiones, la primera, realizando operaciones bancarias y de carácter comercial e hipotecario, y la segunda, realizando operaciones de carácter definidamente promocional como lo son las operaciones fiduciarias.

La primera división fue creada entonces para encargarse de conceder créditos a los agricultores importantes, o sea con garántías adecuadas conforme se definen en la Ley de Bancos, con el objeto de complementarles los recursos, o bien de capacitarlos para incursionar en nuevas áreas de actividad.

Mientras que la segunda división, o sea la división de fideicomisos, se encargaría de los pequeños y medianos agricultores, los que se caracterizan por no ser, en algunas ocasiones, ni siquiera propietarios de la tierra así como necesitar mayor asistencia técnica debiendo ser guiados a través de un proceso de formación y evolución.

Mientras que la segunda división, o sea la división de fideicomisos, se encargaría de los pequeños y medianos agricultores, los que se

.III

[illegible]

[illegible]

[illegible]

caracterizan por no ser, en algunas ocasiones, ni siquiera propietarios de la tierra así como necesitar mayor asistencia técnica debiendo ser guiados a través de un proceso de formación y evolución.

El conjunto de operaciones que se efectúan con los sujetos de crédito incluídos en la segunda división, generalmente registran más gastos que productos y aunque las dos divisiones se encuentran dirigidas por una misma autoridad son diferenciadas, entre otras cosas, por fuentes de recursos, requisitos de garantía y exigencias de recuperación.

Por lo que, para atender a los sujetos de crédito incluídos en la segunda división, durante el período 1971/75, se constituyeron siete fideicomisos de la manera siguiente:

a. Con recursos y cartera del ex-SCICAS

b. Con aportes del Gobierno y un préstamo de la AID, para financiar los programas de Granos Básicos y Diversificación Agrícola, dirigidos a pequeños y medianos agricultores seleccionados y asistidos técnicamente por DIGESA.

c. Con fondos de un préstamo de AID, se constituyó el Fondo para Artesanías cuya unidad ejecutora es la división correspondiente del Programa de Desarrollo de la Comunidad.

d. Fideicomiso correspondiente al programa de Fomento Cooperativo.

e. Fideicomiso para apoyar el Plan Nacional de Políticas Cafetaleras

f. Fideicomiso para compra de fertilizantes, con recursos del Banco de Guatemala; y,

g. Fideicomiso para Fomento Lechero.

Aunque al principio de su aplicación, el programa de crédito agrícola por medio de fideicomiso se desarrolló con lentitud, hacia finales de 1975 se habían alcanzado importantes resultados, siendo más notorios en el campo de los granos básicos.

La importancia de esta evolución se hace más notable si comparamos el período 1971/75 con el quinquenio anterior (1966/70), en donde los préstamos para los pequeños agricultores representaban menos del 3% del total de préstamos a la agricultura, siendo no más de 3, 500 los beneficiados con la acción conjunta del Banco Nacional Agrario, INFOP y SCICAS.

En comparación, en el período 1971/75 el número de préstamos a pequeños agricultores se elevó a más de 19, 000 más los préstamos otorgados por la división bancaria del BANDESA (5, 000) en apoyo al programa de crédito del Sector Público Agrícola.

Además, el financiamiento otorgado por BANDESA a los cooperativistas y Federaciones de Cooperativas, permitió subpréstamos a unos 21, 000 pequeños agricultores cooperativistas.

Con lo anterior, al finalizar el quinquenio 1971/75, se habían logrado incorporar al mercado de crédito oficial a más de 45, 000 pequeños agricultores, o sea más de 10 veces lo que se había logrado con la antigua política de crédito agrícola.

Por otra parte, aunque el porcentaje del crédito concedido a los pequeños y medianos agricultores, en relación al total del crédito concedido al Sector Agrícola, continúa siendo menor, la distribución se ha mejorado considerablemente durante el período 1971/75, ya que si antes de la ejecución del Plan los préstamos para los pequeños agricultores representaban menos del 3% del total, en el primer año del Plan su participación llegó a 6.1%, en 1972 al 13% y en 1975 al 31% al obtener Q28.4 millones contra Q62.0 millones obtenidos por los grandes agricultores.

Es de hacer notar el hecho de haberse modificado la tasa de interés para la concesión de estos créditos, al fijarse en 5% anual sobre saldos, aunque esto se debió más que todo a la política de fomento de Granos Básicos del Gobierno Central, quien fijó dicha tasa a nivel nacional y sin distingos de productor.

Otro aspecto importante del programa de crédito agrícola desarrollado durante el período 1971/75, fue la práctica utilizada de conceder el crédito parcialmente en especie usando para el efecto fertilizantes y/o semilla mejorada. Lo positivo de esta práctica se reflejó en que los agricultores contaron con una oferta casi normal del insumo en un período de escasez mundial manteniéndose los precios acordes a los del mercado privado y que aún cuando no se haya reflejado un mayor cambio tecnológico, es evidente que al financiar la adquisición de insumos mejorantes, el programa de crédito contribuyó a incorporar tecnología a nivel de finca.

3. Ampliación de la disponibilidad de infraestructura para almacenamiento de granos básicos y riego

Puede indicarse en términos generales que las realizaciones globales del Programa de Infraestructura estuvieron de acuerdo a las metas, en lo correspondiente a los proyectos que comprenden la Red Nacional de Almacenamiento y Riego.

Con respecto al primero de ellos, la capacidad de almacenamiento que posee el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola quedará multiplicada por cerca de 10 veces, cuando se encuentre terminada la construcción de silos y estaciones de compra.

El proyecto que comprende la construcción de 5 silos regionales con una capacidad de 36, 700 toneladas métricas, se definió a través del estudio preparado por la Secretaría del Consejo Nacional de Planificación Económica en 1970, mientras que en 1971 el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, elaboró el proyecto de construcción de 17 estaciones de compra con una capacidad de 13, 750 toneladas métricas, con lo cual la capacidad de la Red Nacional de Almacenamiento, ascenderá a 50, 450 toneladas métricas.

Con respecto al Programa Nacional de Pequeño y Mediano Riego, fue diseñado con los propósitos siguientes:

a. Incorporar nuevas áreas agrícolas;

b. Aumentar la producción por unidad de área;

c. Garantizar la realización de un mínimo de dos cosechas por año; y

d. Garantizar las inversiones mediante la disponibilidad del agua en todo momento.

Para lo anterior, originalmente se tuvo como meta la construcción de 28 obras pequeñas y medianas de riego con el objeto de cubrir 11, 348 hectáreas.

La meta con respecto al número de hectáreas a cubrir fue superada, aunque el número de obras construidas se redujo a 15, ocho de las cuales no formaban parte de las 28 originalmente programadas.

4. Financiamiento y asistencia técnica al Sector Agropecuario

Estas actividades se han venido realizando a través del Programa de Desarrollo Ganadero (PRODEGA), originándose en el contrato suscrito entre el Ministerio de Agricultura y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, por medio del cual este último prestó la suma de Q4. 0 millones para financiar a unos 300 ganaderos y/o engordadores de ganado.

La principal característica de este programa es que los fondos son administrados por el Banco de Guatemala, entregándose los préstamos por intermedio del sistema bancario nacional a 12 años plazo, quedando obligado el Banco que otorga el préstamo a asistir al ganadero con préstamos a corto plazo para capital de trabajo.

El objeto del programa consiste en la prestación de asistencia técnica y crediticia, con el fin de facilitar la introducción de mejores sistemas de producción, representando un beneficio potencial para que se incremente la producción de carne en unos 26 millones de libras.

De los 183 préstamos que en 1977 se encontraban en ejecución, alrededor del 26 por ciento se aplicaban en fincas cuyos propietarios eran beneficiarios del Instituto Nacional de Transformación Agraria, y el ocho por ciento en fincas propiedad de beneficiarios de tierras del FYDEP.

5. Diversos

Con la creación en junio de 1973 del Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA), se inició un programa de investigación agrícola con prioridades claramente establecidas en el contexto del Plan de Desarrollo.

Teniendo el ICTA la función fundamental de crear y desarrollar el uso de la tecnología agrícola, se persigue que la investigación deje de ser una función de apoyo, para convertirse en un proceso fundamental en el desarrollo general de la agricultura.

Asimismo, el número de promotores agrícolas se multiplicó por 10 con relación a la situación preexistente al Plan de Desarrollo, mejorándose notablemente el contacto con los agricultores a través de la expansión de este servicio.

Y como último resultado positivo, se menciona que el funcionamiento de los Comités Regionales está dando los resultados esperados y aunque todavía se confrontan problemas de índole administrativo, en cuanto a la operación de los diferentes servicios, gran cantidad de estos problemas se ha podido resolver gracias a la acción de estos comités, los que con ésto están contribuyendo a su vez, a dar participación al personal que los constituye, en la revisión y formulación de las políticas.

C. RESULTADOS DESFAVORABLES

1. La no integración del Instituto Nacional de Transformación Agraria al Sector Público Agrícola

Aunque el INTA de conformidad con el Decreto 102-70 es parte integrante del Sector Público Agrícola, durante el período 1971/75 su actuación no se basó en los conceptos formulados en el Plan Nacional de Desarrollo debido a la carencia de una ley que le modificara su estructura, ubicación y funciones, así como que le redefiniera su objetivo en materia de política agraria.

El origen de ésto parece radicar en razones eminentemente prácticas, dado que la tarea de reestructurar el INTA se anticipó tan complicada, que se consideró que la mayor parte de recursos empleados en la reforma institucional habrían sido absorbidos por el INTA, con el resultado de no lograr el desarrollo deseado en las instituciones creadas dentro del Sector Público Agrícola.

De todas maneras, el accionar independiente del INTA durante el período 1971/75, aunque no entorpeció directamente el desarrollo de los proyectos que comprendía el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola (con excepción, claro está, del Programa de Reestructuración Agraria), sí produjo los resultados negativos que se analizan a continuación:

a. El Jefe del Sector Público Agrícola, o sea el Ministro de Agricultura, no ejerció ninguna coordinación ni mucho menos, tuvo poder de decisión en la política de la estructura agraria aplicada por el INTA.

Como resultado de lo anterior, se observó una divergencia absoluta entre la concepción y orientación territorial de los programas del INTA y los servicios de apoyo del Sector Público Agrícola.

b. Se obstaculizó la consolidación del Sector Público Agrícola al no haberse comprendido dentro de su integración un asunto tan fundamental para el desarrollo rural, como lo es la política de tierras.

c. Al no formular el INTA los programas que se le habían encomendado en el Plan Nacional de Desarrollo, no sólo obstaculizó su participación en dicho Plan sino que también dificultó el desarrollo del Sistema Sectorial de Planificación.

2. <u>La no creación dentro de BANDESA de la Unidad de Proyectos Agrícolas</u>

La Unidad de Proyectos Agrícolas se previó en el Plan Nacional de Desarrollo Agrícola 1971/75, como un mecanismo para que las crecientes

necesidades de proyectos agrícolas fueran cubiertas con un grado razonable de eficiencia.

Se ubicó en BANDESA por las ventajas que según se creyó, esto podría reportar para su funcionamiento, como lo eran una mayor agilidad operativa, mayor facilidad para la contratación de personal especializado y la mayor estabilidad que el Banco podía ofrecer a este personal.

La función principal que desempeñaría, sería la de atender con recursos entregados en fideicomisos, las necesidades del Sector Público Agrícola en lo relativo a la preparación o contratación de los estudios de factibilidad, construcción y puesta en marcha de proyectos agrícolas, especialmente de infraestructura.

Al no crearse esta Unidad, las actividades que llevaría a cabo se dispersaron en las diferentes instituciones del Sector Público Agrícola, y algunos proyectos de DIGESA, como los centros de capacitación, avanzaron lentamente debido a que se tuvo que depender de servicios de ingeniería prestados fuera del Sector.

Con respecto a la dispersión de las funciones de la Unidad de Proyectos Agrícolas, se tiene el ejemplo de INDECA, el cual se vió forzado a formar una Unidad de Ingeniería relativamente grande para el manejo de sus programas de infraestructura.

Tomando en cuenta que la no creación dentro de BANDESA de la Unidad de Proyectos Agrícolas, fue causa por una parte de que se aplazara la formulación de importantes proyectos y programas identificados en el Plan de Desarrollo 1971/75, y por la otra, que las actividades que se planearon para esta Unidad se dispersaron en las diferentes instituciones del Sector Público Agrícola, DIGESA en 1975 creó dentro de su organización la Unidad de Estudios y Proyectos.

Con la Unidad de Estudios y Proyectos, DIGESA espera tener listos los lineamientos de los proyectos a incluirse dentro del Plan 1980/84, más los resultados de los estudios a nivel de región que permitan introducir ajustes al Plan 1975/79.

3. La no creación de la Unidad de Economía Agrícola

Pese a haberse previsto en el Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75 la creación dentro de DIGESA de la Unidad de Economía Agrícola, no fue puesta en práctica esta propuesta.

Los resultados de la no creación de esta Unidad se observan en la falta de ciertos estudios básicos tendientes a consolidar la base cuantitativa del proceso de toma de decisiones dentro del Sector, ya que la creación de la Unidad de Economía Agrícola se formuló con las siguientes divisiones y funciones:

a. <u>División de Estadística:</u>

Para mantener al día un registro con las informaciones estadísticas disponibles y de interés para el Sector Agropecuario, sean originadas en el propio Sector o en las demás fuentes que forman parte del Sistema Estadístico Nacional;

b. <u>División de Estudios Económicos Básicos:</u>

Para realizar estudios sobre oferta y demanda de productos agrícolas, mercados externos, eficiencia productiva, respuesta de los productores frente a las diversas medidas de política, etc.

c. <u>División de Mercadeo:</u>

Para efectuar estudios sobre comercialización y precios agrícolas, noticias de mercadeo, etc., en coordinación con el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola.

d. <u>División de Administración Rural:</u>

Para elaborar estudios de Administración Rural en diversas regiones del país, así como diversos tipos y tamaños de predios.

e. <u>División de Estudios de Operación y Asociación:</u>

Para hacer estudios sobre cooperativas y otras formas de asociación de los productores y asalariados, sistemas adecuados para su promoción, etc.

4. Falta de capacidad integrada para desarrollar el subsector pecuario

Por la importancia del subsector pecuario, así como el hecho de que la problemática en la ganadería es comparativamente menos complicada que la del Sector de Cultivos, extraña mucho, que el Sector Público Agrícola no disponga de una capacidad integrada para promover su desarrollo.

La capacidad con que se cuenta en este campo proviene principalmente de la Unidad de Servicios Técnicos, la cual se creó para atender las necesidades del Programa de Ganadería de la Costa Sur, lo que si bien, logró canalizar un préstamo del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, no consiguió mejorar la capacidad global del Sector Público Agrícola para promover el desarrollo de otras actividades pecuarias.

Por lo tanto, fueron creadas capacidades paralelas a las de la Unidad de Servicios Técnicos dentro de BANDESA, con el fin de mejorar las condiciones de explotación de la ganadería de leche y desarrollar con mayor amplitud las actividades de la Empresa Procesadora de Productos Lácteos (PROLAC).

Con el fin anterior, el Sector Público había programado desde 1974 implementar la primera etapa del proyecto sur-oriental que forma parte del Programa Nacional de Fomento Lechero; siendo hasta el 2 de abril de

1976 que inauguró dicho proceso utilizando para su financiamiento un contrato de préstamo que se suscribió con el Banco Interamericano de Desarrollo.

La razón aducida para localizar esta Unidad dentro de BANDESA, es la mayor flexibilidad en la implementación de sus actividades ya que se cuenta con un sistema más flexible para la contratación de bienes y servicios, y los fondos del proyecto no se encuentran regidos por las normas estrictas de la Ley de Bancos, por ser manejados con base a un fideicomiso.

Debido a la desintegración de funciones similares observada, la solución dada en este caso al aspecto institucional no es consistente con los criterios fundamentales del Sector Público Agrícola, debiéndose revisar la situación existente en cuanto al desarrollo pecuario para tomar una solución que se ajuste a los conceptos sectoriales.

5. Debilidad de la Unidad Sectorial de Planificación para el cumplimiento de sus funciones

Las funciones principales que conforme al Plan Nacional de Desarrollo 1971/75 fueron asignadas a la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola (USPA), se condensan en el Artículo 14 del Acuerdo Gubernativo N° M. de A. 11-71, "Reglamento del Ministerio de Agricultura", de la forma expuesta a continuación:

"Artículo 14. La Unidad Sectorial de Planificación asesora al Ministro en la formulación y evaluación de la política de desarrollo agrícola del país, con la colaboración de las Unidades de Programación de las instituciones del Sector Público Agrícola y de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica".

Pese a la importancia que dentro del Sector Público Agrícola se le confirió a la Unidad Sectorial de Planificación al encargarle el desempeño de la función antes descrita, esta no fue desempeñada en la forma en que se esperaba.

En primer término cabe destacar el no haberse creado con la oportunidad que demandaba, al considerársele oficina matriz de la nueva organización, encargada desde un inicio de los principales esfuerzos para ir aplicando las fases sucesivas de la reforma.

En segundo término, al crearse no se le dotó de recursos en los términos más apropiados, ni se le incorporó orgánicamente al sistema de generación de decisiones.

Las causas anteriores han hecho que la actuación de la Unidad Sectorial de Planificación se haya observado débil, dedicada a asuntos de relativa poca importancia y nunca como asesora del Ministerio de Agricultura, del Comité Superior de Coordinación Agrícola (COSUCO) y de las Unidades institucionales, lo cual debe señalarse como una falla en la coordinación del Sector Público Agrícola.

6. Demora en la constitución del Comité Superior de Coordinación Agrícola, de los Comités Regionales de Desarrollo y del proceso global de regionalización

Siendo el Comité Superior de Coordinación Agrícola (COSUCO), el mecanismo incorporado por el Plan Nacional de Desarrollo 1971/75, para asegurar la coordinación a nivel intrasectorial en el orden ejecutivo, su constitución se consideraba como la del foro básico del Sector para la generación de políticas.

Es por ésto que se considera una falla importante el que durante los años 1971/74 y la mayor parte del 75 el mismo se mantuviera inactivo, no existiendo un mecanismo institucional alternativo para el tratamiento sectorial de las materias básicas de política agrícola.

La historia de los Comités Regionales de Desarrollo es la misma que la del COSUCO, llegando a constituirse el primero de ellos solo hasta finales de 1975, debido principalmente a que también fue hasta ese año que comenzó el proceso global de regionalización propuesto en el Plan Nacional de Desarrollo.

La demora en la constitución de estos mecanismos de coordinación, así como del proceso global de regionalización, refleja falta de decisión de las autoridades superiores del Sector Público Agrícola para apoyar el esquema de regionalización, lo cual parece ser que se debió a cierta resistencia en aceptar formas alternativas del ejercicio del poder.

7. La no creación del Comité Interministerial de Precios, Comercio Exterior y Abastecimiento de Productos e Insumos Agrícolas

La creación de este Comité fue formulada en el Plan de Desarrollo como un mecanismo de coordinación inter-Sectorial, cuya función sería la de coordinar los intereses de los Ministerios de Agricultura y Economía en las decisiones de responsabilidad compartida que implican estos asuntos.

La formulación de la propuesta anterior, se debió a que la reforma institucional señalada en el Plan de Desarrollo no abarcó a la totalidad del Sector Público y es necesario que el Ministro de Agricultura, en su calidad de Jefe del Sector Público Agrícola, participe de alguna manera en todas aquellas decisiones que afecten estos asuntos.

Debido a que este comité no fue creado, probablemente por las fallas ya mencionadas de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola al no tener disponibles los estudios para establecerlo, la coordinación a nivel sectorial de las políticas referentes a estas materias resultó débil, salvándola únicamente la vinculación que los Ministros de Agricultura y Economía mantienen en los Directorios de otras instituciones del Sector Público Agrícola, lo cual ha facilitado el diálogo y alguna coordinación entre los respectivos Ministerios.

8. Dinámica de las instituciones que forman el Sector Público Agrícola

No se avanzó satisfactoriamente en los siguientes aspectos: Política de tierras; Producción y Distribución de Semillas Mejoradas; Utilización racional de los recursos de las zonas de regadío; Sistemas de cuotas

en las áreas de riego; Desarrollo de los recursos naturales; Información Agrícola y Desarrollo Agroindustrial.

Los avances en materia de diversificación agrícola fueron limitados, así como en lo que atañe al desarrollo cooperativo y transferencia de tecnología.

9. La no gradualidad en la implementación del Plan de Desarrollo Agrícola 1971/1975

Entre las principales recomendaciones formuladas en el Plan de Desarrollo Agrícola 1971/1975, con el fin de que tanto los nuevos organismos como los mecanismos recién creados lograsen los objetivos propuestos en la Reforma, se indicaba el que en todas estas modificaciones se presentara la gradualidad como característica fundamental.

La aplicación de esta recomendación se le asignó a la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola, por ser la encargada de formular detalladamente los programas necesarios para implementar las etapas iniciales del esquema, los que indudablemente tendrían que planearse de manera que partiendo tanto de mecanismos como de instituciones pequeñas y sin mayores recursos, éstos fueran expandiéndose en el futuro a medida que se requiera experiencia sobre aspectos operativos y se contara con mayores recursos tanto humanos como financieros.

El hecho de no haberse aplicado esta recomendación lo cual fue motivado por la debilidad de la Unidad Sectorial de Planificación para el cumplimiento de sus funciones, fue indudablemente uno de los factores desfavorables que incidió negativamente en la obtención de los objetivos previstos.

V. PROBLEMAS Y PERSPECTIVAS OBSERVADOS EN LOS PRINCIPALES ORGANISMOS PERTENECIENTES AL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

A. Problemas

1. UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION AGRICOLA (USPA)

El principal problema registrado con respecto a la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola, consiste en que constituyendo esta Unidad la cabeza del Subsistema de Planificación Sectorial y no encontrarse dotada de los recursos apropiados para su funcionamiento, así como el no habérsele incorporado orgánicamente al sistema de generación de decisiones, hace que su funcionamiento se haya deteriorado.

Debido a ésto, la USPA no puede orientar la conducción del sistema por un derrotero eficiente y las Unidades de Programación se apartan cada vez más de sus funciones clásicas, de manera que el sistema de planificación a corto plazo no se ha consolidado.

El problema que representa para las Unidades de programación institucionales, el no contar con la dirección y coordinación adecuadas que les deberían ser proporcionadas por la USPA, ha incidido en ellas de diversa manera, observándose entre los casos más negativos los siguientes:

En la Unidad de Programación perteneciente al BANDESA, la cual fue creada hasta la última parte de 1972, las autoridades no le prestan el

apoyo que dicha Unidad requiere para cumplir con sus funciones, dado que al limitarla a funciones tales como elaboración de reglamentos, revisiones de presupuesto, dictámenes, etc., es muy modesto su papel en las decisiones sobre el desempeño de la institución.

Un caso similar se observa en la Unidad de Programación perteneciente al Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), en cuanto se refiere al apoyo recibido por parte de sus autoridades, ya que sólo durante un período corto se le dotó de los recursos indispensables, tornándose bastante precaria su situación desde finales de 1972, lo que ha conducido a que el INTA venga desarrollando sus actividades sin una programación adecuada.

En lo que concierne al desempeño registrado en la Unidad de Estudios y Proyectos del Instituto Nacional Forestal (INAFOR), ha sido por falta de una dotación adecuada de recursos y de lineamientos definidos de política, que no se ha podido contribuir satisfactoriamente a reforzar las acciones del Instituto.

En resumen, parte de las deficiencias acusadas por el Subsistema de Planificación, con la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola a la cabeza, han sido suplidas parcialmente por la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, organismo que sigue cooperando en algunas actividades que son propias de la USPA, la que por no encontrarse apropiadamente equipada, ha dificultado la consolidación del Subsistema de Planificación.

2. DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS AGRICOLAS (DIGESA)

Por su carácter de entidad centralizada, DIGESA se encuentra sujeta a una serie de reglas administrativas que restan flexibilidad a la implementación de sus programas, y aún cuando estas mismas reglas son de aplicación general para todas las entidades centralizadas del Sector Público, en el caso de DIGESA se maximiza el problema debido al volumen de sus operaciones, siendo esta la causa de que ejemplos como el siguiente, se registren constantemente:

En abril de 1973, y debido a que el sistema de licitaciones puede demorar entre 6 y 11 meses para cristalizar una compra, DIGESA aún no contaba con los vehículos que debía tener a principios de 1972; asimismo, a la altura de abril (también de 1973), DIGESA tampoco disponía de contratos para el suministro del combustible de ese año.

A continuación se exponen las reglas de la Administración Pública a que se ha hecho referencia, que más afectan los programas de DIGESA:

a. Contratación de Personal

Para contratos o nombramientos con remuneraciones superiores a Q200.00 por mes, se requiere la aprobación del Presidente de la República. Este trámite, que puede estar justificado por una serie de razones, hace muy dilatorio el reclutamiento de personal.

Recientemente el reclutamiento de personal se ha vuelto aún más difícil, ya que DIGESA debe esperar meses y meses para que le sean

aprobados nombramientos para promotores agrícolas, aparentemente por razones que no están en ningún sentido vinculadas con procedimientos razonablemente aceptables de reclutamiento de personal.

b. Adquisición de Materiales y Equipo

El procedimiento para la adquisición de materiales, combustibles y equipo, está establecido por la Ley de Compras, en donde se señala que siempre que el valor de la transacción sea mayor de Q3, 000. 00, debe someterse al procedimiento de licitación. Entre el momento en que se inicie el proceso de una compra bajo licitación y su materialización final, pueden transcurrir entre 6 y 11 meses. Compras cuyo valor sea superior a Q100. 00 pueden demorar cerca de 60 días.

En estas condiciones se compromete la operatividad de DIGESA, pues para canalizar la ayuda del Sector Público al desarrollo agrícola se requieren mecanismos muy dinámicos. Esto es más serio aún, si se tiene en cuenta que la gestión de los promotores en el campo tiene que ser oportuna y ágil.

c. Arrendamientos

DIGESA ha confrontado serios problemas para dotar de vivienda y oficinas a su personal de campo. La Ley de Inquilinato establece normas para los contratos de arrendamiento, las que son de poca aceptación en las áreas donde se opera, ya que el valor del alquiler debe guardar relación

con el valor en que se declaró la propiedad para propósitos fiscales. Esto no se ajusta razonablemente a la situación del mercado de arrendamientos locales en el interior del país.

d. Política de Salarios

Las autoridades de DIGESA tienen restricciones para ajustar una política de salarios a las circunstancias actuales del mercado de servicios profesionales de niveles medio y universitario. Asimismo, algunos de sus departamentos han tenido serios problemas de deserción porque no se ha seguido una política salarial uniforme en el Sector Público Agrícola. Además, DIGESA está en desventaja frente a las otras instituciones del Sector Público Agrícola que pueden ofrecer remuneraciones más altas para personal calificado.

Lo anterior puede convertirse en un problema de profundas repercusiones en el futuro, dado que si DIGESA no está en condiciones de ofrecer remuneraciones competitivas, tendrá que afrontar deserciones de su personal más calificado.

Un ejemplo reciente observado dentro de DIGESA, en relación a la política de salarios, lo constituye la Unidad de Estudios y Proyectos, la cual fue creada en 1975 y sin haber logrado todavía consolidarse, el plantel de profesionales de alto nivel con que contaba se ha retirado en busca de mejores oportunidades.

3. BANCO NACIONAL DE DESARROLLO AGRICOLA (BANDESA)

Los problemas registrados en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, se encuentran estrechamente relacionados con el Programa de Crédito, siendo su principal característica la falta de coordinación existente entre BANDESA y las demás instituciones del Sector.

Aunque se han registrado progresos a este respecto gracias al proceso de regionalización, problemas subsistentes como el que la programación del crédito no se encuentre debidamente coordinada con la de DIGESA, representan una causa que impide lograr mejores resultados.

Asimismo, teniendo presente que el éxito del programa de crédito al pequeño y mediano agricultor, se ha basado en el haber accionado la modalidad del crédito por fideicomiso, la puesta en práctica de las medidas que seguidamente se detallan, representan un problema potencial en cuanto a: El uso de instrumentos específicos de evaluación y, la obligación de mantener informada a la Junta Directiva sobre el avance y problemas de ejecución de los diferentes programas del Fondo Fiduciario.

a. Interrupción de los sistemas de evaluación de programas;

b. Descontinuación de los sistemas de información estadística;

c. Supresión del Departamento de Fideicomisos;

d. Supresión de la Subgerencia de Fideicomisos; y

e. Interrupción de las sesiones del Comité de Fideicomiso que establece la Ley Orgánica de BANDESA.

Otros problemas que se registran con relación al Programa de Crédito, son los siguientes:

a. Entre la tendencia a producir importantes cambios administrativos, se encuentra la de introducir enfoques de crédito corriente, al depender de una sola Subgerencia tanto el crédito bancario corriente como el de fideicomiso;

b. En algunas regiones, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola no adquiere la producción de los beneficiarios del Programa de Crédito, aduciendo que debe dar un tratamiento uniforme a todos los productores del país, o que la capacidad de almacenamiento no es suficiente para adquirir toda la producción; y

c. Una de las razones que puede ser causa de morosidad en el pago de los usuarios del Programa de Crédito, la constituye el hecho de fijar precios de garantía conforme a la política respectiva, cuando ya los agricultores han sido obligados por las circunstancias a vender su producción a precios bajos.

4. INSTITUTO NACIONAL DE COMERCIALIZACION AGRICOLA (INDECA)

El problema de mayor importancia que se registra en INDECA con respecto a su capacidad operativa, radica en la amplitud de actividades desarrolladas por la Dirección de Operaciones.

Esta Dirección es responsable tanto de la ejecución de las políticas de estabilización de precios de granos básicos, las que se hacen efectivas a través de las operaciones de compra-venta, como de las actividades concernientes al almacenamiento y conservación de productos.

El volumen de operaciones, los recursos y la cantidad de controles que se hacen necesarios para cumplir eficientemente con estas funciones, rebasa ampliamente la capacidad de las pocas personas que tiene a su cargo esta responsabilidad, llegándose fácilmente a situaciones sin explicación aparente, pero que evidentemente tienen su origen en la falta o deficiencia de los controles existentes.

Debido a que un gran número de actividades, como compra, transporte, almacenamiento, conservación, transferencias, ventas, control de existencias, cálculo de mermas, análisis de calidad, etc., se realizan todas dentro de la Dirección de Operaciones, por un grupo reducido de personas, no se pueden implantar los controles adecuados que permitan desde fuera el chequeo de todo el proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, así como lo difícil que es el que INDECA cuando tenga capacidad ociosa pueda ampliar al Sector Privado sus operaciones de almacenamiento y manejo, tanto de granos básicos como de otros productos e insumos agrícolas, la Secretaría General de Planificación Económica ha presentado una propuesta de reestructuración de INDECA, la

cual contempla el quitarle sus funciones de almacenamiento y manejo, trasladándoselas a otra entidad que ese crearía exprofesamente para ese fin.

5. INSTITUTO NACIONAL DE TRANSFORMACION AGRARIA (INTA)

El Instituto Nacional de Transformación Agraria todavía no se encuentra integrado al Sector Público Agrícola en su totalidad, siendo como consecuencia de esto el hecho de que continúe operando una política de tierras contradictoria con los objetivos de los planes de desarrollo.

Es de hacer notar al respecto, que a principios de 1977 cuando ya se encontraba aprobado el Plan de Desarrollo Agrícola 1975/79, el cual contiene una política de reestructuración agraria, el INTA continuaba con la entrega de parcelas individuales en contradicción con el contenido de la misma.

Mientras el INTA participa en los Directorios del Sector Público Agrícola y el Comité Superior de Coordinación Agrícola (COSUCO), pero operando en la realidad con base a sus propias decisiones, ICTA y DIGESA no participan en los Directorios, hecho cuestionable en cuanto a la integración del Sector.

Los principales problemas que se han creado, por la política de tierras seguida por el INTA [3/] se exponen a continuación:

3/ Estos problemas incluyen al FYDEP, la otra institución que opera la política oficial en materia de tierras, circunscribiendo sus operaciones al Departamento de El Petén.

a. El tipo de adjudicación individual no ha tenido consecuencias socioeconómicas importantes en términos de desarrollo rural;

b. La planificación de los asentamientos es todavía muy deficiente. Hay una tendencia a centrar los alcances de éstos en el mero reparto físico de las tierras.

c. Hay, por parte de las instituciones que administran la política de tierras, una percepción limitada respecto a las posibilidades de largo plazo en materia de colonización y reparto de tierras;

d. La forma como se utilizan los recursos naturales compromete su potencialidad productiva en el largo plazo;

e. Hay un agotamiento progresivo y rápido de la frontera agrícola del país, sin que pueda afirmarse que se ha logrado modificar la estructura agraria y echar las bases de un desarrollo rural satisfactorio en el largo plazo, después que se hayan adjudicado las tierras de El Petén y la Faja Transversal del Norte no habrán más áreas nacionales disponibles;

f. La implantación de sistemas de adjudicación que son potencialmente regresivos hace todavía más dudoso el resultado de la política agraria oficial;

g. La mayor parte de familias beneficiadas lo han sido con minifundios, siendo por lo tanto intrascendente la política del INTA en lo que atañe al desarrollo y la viabilidad de la empresa agrícola en el largo plazo.

6. INSTITUTO DE CIENCIA Y TECNOLOGIA AGRICOLAS (ICTA)

Desde su creación en junio de 1973, el ICTA no se inició con los recursos necesarios para desarrollar sus actividades a escala nacional, con lo que los esfuerzos para mejorar la interacción de los Subprogramas de Investigación y Asistencia Técnica, que se llevan en conjunto con DIGESA, se han encontrado limitados por cubrir el ICTA solamente 3 de los espacios operacionales en que se encuentra dividido el país.

Además, el ICTA afronta el problema de la escasez de personal calificado para llevar adelante las tareas de investigación y transferencia de tecnología, lo cual se ha agravado con las fugas de técnicos que se han registrado.

Con respecto a los esfuerzos realizados por el ICTA para mejorar sus interacciones con DIGESA, por medio del entrenamiento de los promotores de esta última, los problemas que se registran son de dos clases; la primera se relaciona con el hecho de que el promotor tiene orientadas sus funciones hacia los aspectos crediticios, lo que le limita la posibilidad de dedicar tiempo a asimilar la tecnología creada por el ICTA.

La segunda consiste en la implementación del promotor entrenado, en donde se destaca la falta o proporción de vehículos no adecuados (especialmente motos en la época de lluvias), lentitud en el suministro de viáticos o combustibles, etc., lo cual se debe a la naturaleza centralizada de DIGESA que la obliga a trámites engorrosos para poder prestar estos servicios.

El último problema registrado con relación al ICTA, se refiere a la coordinación que debe existir con DIGESA, la que al no haberse logrado con la eficiencia necesaria, está limitando las actividades relacionadas con la transferencia de tecnología.

B. Perspectivas

Las perspectivas que acusa el Sector Público Agrícola, se derivan en primer término de los resultados favorables y desfavorables registrados durante la implementación del Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, y en segundo término, de la reorientación a la estrategia que se perfila en el Plan 1975/79.

En el primer caso se espera que la actuación futura del Sector persiga corregir las deficiencias observadas en el período 1971/75, conservando y acentuando los logros alcanzados, los que a su vez servirán, en parte como base, para conseguir los objetivos previstos en la reorientación a la estrategia perseguida en el segundo caso.

1. Es así como en primer término se prevé que el Sector estará ocupado hasta solucionar los problemas mencionados en el apartado C. del capítulo anterior y A. del presente, (resultados desfavorables y problemas registrados con respecto al Plan de Desarrollo 1971/75), con el fin de mejorar su organización y administración para cumplir su función de promotor del desarrollo.

   Sobre el particular, es de hacer notar la tendencia existente en organismos tan importantes como Planificación Económica hacia la pronta obtención de soluciones a problemas como:

   a. La escasa posibilidad que tiene el Sector Público Agrícola de incrementar en el corto y mediano plazo el proceso

de inversiones agrícolas, el cual depende de que se establezcan capacidades adecuadas en materia de identificación y preparación de proyectos;

b. La consolidación del esquema de descentralización geográfica y el resultado mismo del contacto del Sector con la población rural;

c. El montaje y manejo de un sistema de información que fortalezca la base objetiva de la toma de decisiones; y

d. El desarrollo de la planificación sectorial y la conducción general de todos los problemas.

Por otra parte, en el Sector Agrícola se tiene conciencia que la solución a muchos de los problemas enumerados en el presente trabajo, no radica en la eficiencia de los mecanismos internos del Sector, por su carácter externo, tal el caso de la flexibilidad necesaria para la contratación de personal, la política de salarios y las normas para la adquisición de materiales y equipo.

2. Con respecto al segundo término en que se muestran las perspectivas del Sector, o sea la reorientación a la estrategia que se perfila en el Plan de Desarrollo Agrícola 1975/79, la tendencia que se presenta es lograr principalmente:

a. Expansión económica;

b. Mejoras en la estructura del ingreso;

c. Reducción de la vulnerabilidad externa de la economía guatemalteca;

d. Desarrollo de los recursos humanos del país;

e. Crear oportunidades de ocupación productiva y reducir el subempleo;

f. Preservación y desarrollo de los recursos naturales y conservación del medio ambiente;

g. Fortalecimiento del Sector Público y mejoras en su capacidad para promover el desarrollo; y,

h. La convergencia de la economía guatemalteca con una economía de dimensión centroamericana.

Ante esta estrategia general, el Sector Agrícola en particular sabiendo que posee la mayor parte de elementos cruciales para el logro de lo anterior, ha diseñado su estrategia basado en un programa de producción que persigue básicamente el aumento de productividad, ocupación productiva y mejora en el nivel de ingreso del pequeño y mediano agricultor.

Por lo anterior, entre los principales objetivos que contempla el programa de producción encontramos los siguientes:

a. Satisfacer las necesidades internas de alimentos;

b. Formar reservas de contingencia de alimentos que, además de cumplir con la necesidad de un abastecimiento

regular, facilite la transformación de la estructura productiva y otros objetivos específicos del programa de producción; y,

c. Contribuir a mantener un adecuado ritmo de expansión en las exportaciones del país.

Tanto el programa de producción, como la formulación de políticas y la ejecución de proyectos, se enmarcan dentro de una concepción regional que tiene como propósito:

a. Establecer un orden adecuado de prioridades regionales, en forma congruente con los objetivos de desarrollo del Sector;

b. Hacer más eficiente la ayuda oficial al desarrollo agrícola, integrándola alrededor de programas regionales prioritarios, en vez de dispersarla en todo el país en un conjunto poco coherente de proyectos; y,

c. Facilitar un enfoque más específico de los problemas y posibilidades regionales del desarrollo agrícola y de sus relaciones con otros sectores y regiones.

VI. CONCLUSIONES

A. Antes de que se ejecutara el Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, las características sobresalientes de la situación eran las siguientes:

1. Existía una cantidad considerable de instituciones vinculadas o dependientes del Sector Público que actuaban en el desarrollo agrícola, lo cual implicaba la existencia de muchos canales jerárquicos que dificultaban la coordinación e impedían la unidad y dirección, traduciéndose en falta de influencia del Ministerio de Agricultura para diseñar y ejecutar la política de desarrollo agrícola más conveniente para los intereses del país;

2. Estas instituciones presentaban diferencias en su naturaleza, objetivos, estructura, funciones generales y política, lo que unido a la falta de coordinación existente hacía que muchas de ellas realizaran las mismas actividades, mientras que otras tareas de importancia fundamental para el desarrollo agrícola, no eran realizadas por ninguna;

3. La determinación de las políticas con base a los intereses institucionales, hacía que las funciones de las distintas instituciones raras veces fuesen complementarias, debido a que carecían de una orientación general;

4. La falta de coordinación, con respecto a la actuación en el interior de la República, determinaba que cada organismo zonificara el país de acuerdo a los objetivos que perseguía;

5. No se disponía de mecanismos adecuados para evaluar los resultados de las distintas políticas que se ejecutaban, ni de un sistema de planificación que definiera en función de objetivos comunes, las funciones que debía desarrollar cada institución.

B. De un grupo de instituciones con diferentes características que realizaban las actividades agrícolas del país duplicando actividades, careciendo de objetivos comunes, de coordinación, de una dirección adecuada y determinando políticas de acuerdo a sus intereses particulares, gracias a la ejecución de la mayoría de reformas institucionales formuladas por el Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, se pasó a un Sector Público Agrícola integrado, coordinado, dirigido con criterios de desarrollo y con instituciones especializadas que cubren los campos más importantes del desarrollo agrícola.

C. Por medio de la dinámica de las instituciones creadas dentro del Sector Público Agrícola, conforme al Plan de Desarrollo, se logró una importante expansión de los servicios otorgados a los agricultores, destacándose entre ellos el crédito agrícola, la asistencia técnica, la comercialización agrícola y el financiamiento y asistencia técnica al Sector Pecuario.

Asimismo, se amplió la disponibilidad de infraestructura para regadío y almacenamiento de granos básicos, iniciándose también un programa de investigación agrícola con prioridades claramente establecidas.

D. Por medio de la puesta en práctica del esquema de regionalización, que contiene la descentralización geográfica de las instituciones, se están logrando dos objetivos; el primero, mejorar la actuación global del Sector Público a nivel de campo y segundo, a rir la participación al personal de campo y a los agricultores, en el proceso de revisión y formulación de políticas.

E. Algunas circunstancias especiales afectaron la ejecución del Plan de Desarrollo, siendo las principales; las presiones inflacionarias que desataron un aumento generalizado de precios; la crisis mundial de energéticos que obligó a las autoridades del Sector Público Agrícola a buscar soluciones sobre el particular; y, la escasez de granos básicos que desvió recursos destinados al desarrollo del Sector para dedicarlos a la solución de este problema.

F. Entre los resultados desfavorables, resultantes de la ejecución del Plan de Desarrollo Agrícola 1971/75, resaltan los siguientes:

1. El hecho de no haber quedado integrado en su totalidad el Sector Público Agrícola por la no integración del INTA; la no creación de la Unidad de Proyectos Agrícolas dentro de BANDESA y la Unidad de Economía Agrícola dentro de DIGESA.

Estos factores han tenido como consecuencia inmediata el que las autoridades superiores del Sector no tengan poder de decisión en la política de transferencia de tierras; el que no se cuente con proyectos reales de inversión para los próximos 2 ó 3 años aproximadamente, y que el proceso de mejoramiento de las bases cuantitativas para la toma de decisiones haya sido deficiente.

2. Mientras el INTA participa en los directorios del Sector Público Agrícola y del Comité Superior de Coordinación, aunque su actuación se rige por su propia política la cual difiere de la esbozada para el Sector Público, entidades como ICTA y DIGESA no participan en los directorios, lo que disminuye la integración del Sector.

3. Uno de los problemas más relevantes que obstruye el camino para lograr buenos resultados por parte de los diferentes programas que se desarrollan en el Sector Público Agrícola, lo constituyen las reglas administrativas a que se encuentra sujeta DIGESA en su calidad de entidad centralizada.

El problema consiste en que la administración pública está organizada con criterios tradicionales en lugar de estarlo con propósitos de desarrollo, y aunque todas las instituciones

centralizadas se encuentran sujetas a normas de observancia general, tales como la ley de compras y los procesos de licitación; en el caso de DIGESA los atrasos que esto conlleva resultan de grave incidencia en la implementación de los planes de desarrollo al repercutir en el equipamiento tanto físico como humano.

4. El subsistema de planificación sectorial a corto plazo no se ha consolidado, debido a que aunque se formuló bajo bases conceptuales adecuadas, la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola no se creó con la oportunidad necesaria y al crearla no se le dotó de recursos apropiados ni se le incorporó orgánicamente al sistema de generación de decisiones.

   Como resultado de ésto, el funcionamiento del Subsistema de Planificación Sectorial se ha deteriorado, apartándose cada vez más las unidades de planificación de sus funciones, por lo que su debilidad como base para la generación de políticas debe tomarse como una falla en la coordinación del Sector Público Agrícola.

5. En cuanto al balance efectuado a los objetivos realizados en base al desarrollo y dinámica de las instituciones creadas, se registró el no haberse avanzado satisfactoriamente sobre

los siguientes aspectos: política de tierras, producción y distribución de semillas mejoradas; utilización racional de los recursos en las zonas de regadío; sistemas de cuotas en las áreas de riego, desarrollo de los recursos naturales, información agrícola y desarrollo agroindustrial.

Los avances en materia de diversificación agrícola fueron limitados, así como en lo que atañe al desarrollo cooperativo y transferencia de tecnología.

G. Entre los problemas registrados en los principales organismos pertenecientes al Sector Público Agrícola, sobresalen los siguientes:

1. El programa de crédito ejecutado por BANDESA acusa falta de coordinación con las demás instituciones del Sector, además, teniendo presente que el éxito de este programa, en lo que respecta al mediano y pequeño agricultor se basa en haber accionado la modalidad del crédito por fideicomiso; la puesta en práctica de medidas tales como la interrupción de los sistemas de evaluación de programas; de información estadística; de las sesiones del Comité de Fideicomisos y la supresión de la Subgerencia de Fideicomisos así como el Departamento respectivo, representan un problema potencial en cuanto al uso de instrumentos específicos de evaluación y de

la obligación de mantener informada a la Junta Directiva sobre las características de los diferentes programas del Fondo Fiduciario.

2. La Dirección de Operaciones del Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), es responsable tanto de la ejecución de las políticas de estabilización de precios de granos básicos, como de las actividades concernientes al almacenamiento y conservación de productos. Esto supone una amplitud considerable de actividades tales como compra, transporte, almacenamiento, conservación, transferencias, ventas, control de existencias, cálculo de mermas, análisis de calidad, etc., las que al realizarse por un grupo reducido de personas dentro de la misma Dirección, permiten la presencia de situaciones que evidentemente tienen su origen en la falta o deficiencia de los controles existentes.

3. Los problemas que afronta el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícolas (ICTA) se relacionan con:

   a. No haberse logrado con la eficiencia necesaria, la coorcinación que debe existir con DIGESA, lo que limita las actividades de transferencia de tecnología;

   b. Por no haber contado desde su inicio con los recursos necesarios para desarrollar sus actividades a escala

nacional, cubre s olamente 3 de los espacios operacionales en que se encuentra dividido el país, lo que dificulta la interacción de los subprogramas de investigación y asistencia técnica, que se llevan en conjunto con DIGESA;

c. Escasez de personal calificado, lo que repercute principalmente en las tareas de investigación; y

d. En los esfuerzos realizados para mejorar sus interacciones con DIGESA, por medio del entrenamiento de los promotores de esta última, se tropieza con el problema de que estos tienen orientadas sus funciones hacia los aspectos crediticios, lo que limita su tiempo disponible para asimilar la tecnología creada por el ICTA.

Asimismo, se presenta el problema del equipamiento físico de los promotores, el cual se debe a los complicados trámites por la naturaleza centralizada de DIGESA que ya fue explicada.

H. Las perspectivas que acusa el Sector Público Agrícola son de dos clases, la primera se relaciona con la solución de los problemas enumerados en el presente trabajo, teniendo como finalidad el mejorar su organización y administración. La segunda se

relaciona con la reorientación de la estrategia que se perfila en el Plan de Desarrollo Agrícola 1975/79, persiguiéndose la realización de un programa de producción enmarcado dentro de una concepción regional para lograr los objetivos previstos.

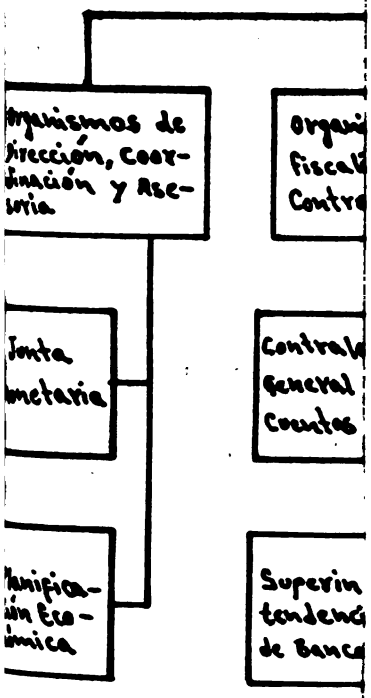
vdem/zlrs.

ORGANI

SECTOR PU

ANTES DE

19



FECHA DE DEVOLUCION			

Fecha Devolución	Nombre del solicitante