

IICA D10 372  
115252



115252



*MacDonald*

# INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS — OEA

Subdirección General Adjunta de Planificación  
Dirección de Planificación Prospectiva



POLITICA INSTITUCIONAL DEL IICA  
CON RELACION A PLANIFICACION SECTORIAL

Recomendaciones al Director General del  
siguiente grupo técnico:

Ubaldo C. García  
Juan A. Aguirre  
Guillermo Guerra  
Emilio Montero  
Jorge Marques Vaz  
Mayo Vega  
Alberto Franco

IICA  
D10  
372

Bogotá, Colombia  
Octubre 1975

EXEMPLAR DE LA BIBLIOTECA CONMEMORATIVA ORTON



MEMORIA DE LA REUNION  
DE LA COMISION DE TRABAJO

La reunion se realizo el dia 15 de mayo de 1964 en la ciudad de San Jose, Costa Rica. Asistieron los señores: [Faint names and titles follow]

00000774

EXEMPLAR DE LA BIBLIOTECA CONMEMORATIVA ORTON

## CONTENIDO

### Introducción

A. Funciones de una Oficina Sectorial de Planificación Agraria

B. Organización

C. Sistema de Vinculaciones que una Oficina Sectorial de Planificación Agraria debería de Identificar, Promover y Fortalecer

- Justificación de las vinculaciones

- Identificación de las vinculaciones

- Conexiones habilitantes

- Conexiones funcionales

- Conexiones normativas

- Conexiones difusas

- Conexiones finales

Anexo 1 - Funciones, organización, programas y personal de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA) del Perú (hasta abril de 1974)

Anexo 2 - Organismo de Planificación Sectorial Agropecuaria en la República Oriental del Uruguay

Anexo 3 - Funciones, Organización y Coordinación de OPSA - Colombia

Anexo 4 - Informe del examen de la organización y funciones de la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola del Ministerio de Agricultura de Guatemala

## INTRODUCCION

El presente documento propone las funciones, la organización y las conexiones que debe establecer o mantener una oficina o unidad de planificación sectorial agraria.

Las funciones y la organización resultaron parcialmente de un análisis de la situación de las oficinas de planificación sectorial agraria en varios países de América Latina. Las conexiones de esas oficinas emergen de consideraciones teóricas.

Las funciones, organización y conexiones propuestas podrían constituir la política institucional del IICA con relación a las unidades de planificación sectorial. Con ello se uniformiza el enfoque de los técnicos que trabajan en el apoyo a esa clase de unidades.

El documento es el producto de una reunión de tres días, realizada en las instalaciones del IICA-CIRA en octubre de 1975, a la cual asistió el Director de Planificación Prospectiva, el Coordinador Hemisférico de la Línea y cinco técnicos del IICA que tienen funciones prioritarias en el campo de apoyo a las oficinas de planificación sectorial agraria.

### A. FUNCIONES DE UNA OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION AGRARIA

#### 1. Objetivos

- Proponer o implementar lineamientos de política sectorial
- Consecución, jerarquización y establecimiento de tasas de sustitución (trade-off) entre objetivos

#### 2. Diagnóstico

- Sectorial: realizar estudios básicos para la formulación de políticas sectoriales
- Institucional: diagnóstico institucional

#### 3. Programación

- Elaboración de planes y programas y eventualmente proyectos sectoriales

4. Proyectos

- Identificación y jerarquización de proyectos de inversión
- Análisis de factibilidad de proyectos de inversión

5. Evaluación

- Evaluación de planes y programas

6. Coordinación

- ★ ★ - Coordinación, asesoría y apoyo a los organismos del sector agropecuario en el proceso de planificación
- Diseño y coordinación del sistema de estadísticas agropecuarias
- Actuar como secretaria de los organismos colegiados que asumen o fijan la política agraria
- Elaborar y actualizar la metodología del proceso de planificación a los distintos niveles
- Asesoría en organización y gestión institucional (elaboración de políticas sobre estructura y reorganización administrativa del sector)

7. Presupuesto

- Elaboración del programa presupuesto o del presupuesto
- Actualización o reajuste periódico del programa presupuesto o del presupuesto

8. Asesoría y Estudios Coyunturales

- Emitir juicio técnico sobre proyectos de ley o decretos u otras normas legales, relacionadas con los planes y programas sectoriales
- Realizar estudios coyunturales

9. Cooperación Técnica y Financiera Internacional

- Elaboración de políticas y programas
- Coordinación, reorganización y evaluación de programas

## B. ORGANIZACION

Se considera que la estructura debe hacerse en base a las funciones dadas atrás. Algunas funciones son sustantivas (lo que daría origen a una estructura básica). Otras funciones pueden agregarse de acuerdo con las circunstancias de cada país (lo que daría origen a una estructura ampliada).

La estructura básica debería abarcar las siguientes funciones:

- planificación (objetivos, diagnóstico, programación y evaluación)
- proyectos de inversión
- presupuesto
- coordinación
- estudios coyunturales

La estructura ampliada abarcaría funciones como:

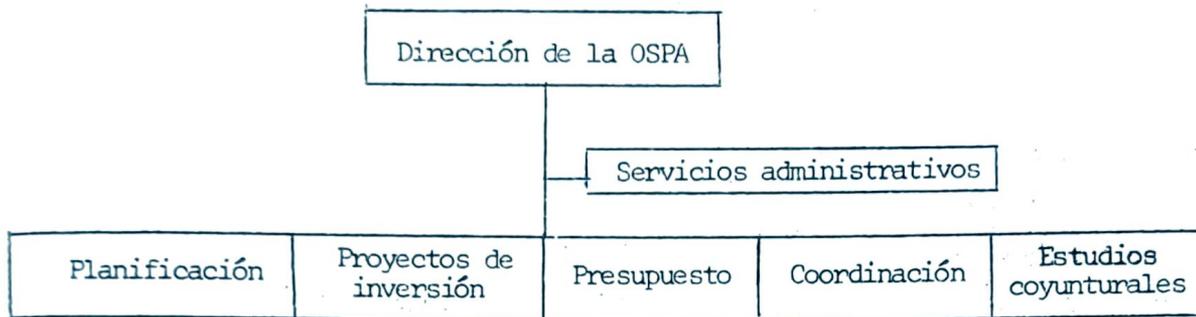
- planificación (objetivos, diagnóstico, programación, evaluación)
- proyectos de inversión; coordinación, presupuesto y asesoría y cooperación técnica internacional
- coordinación
- presupuesto
- asesoría y estudios coyunturales
- cooperación técnica

Tanto la adopción de la estructura básica como de la estructura ampliada dependerán del grado de desarrollo de los países, de la importancia concedida a la planificación, a la disponibilidad de recursos y de otras circunstancias de tipo político e institucional.

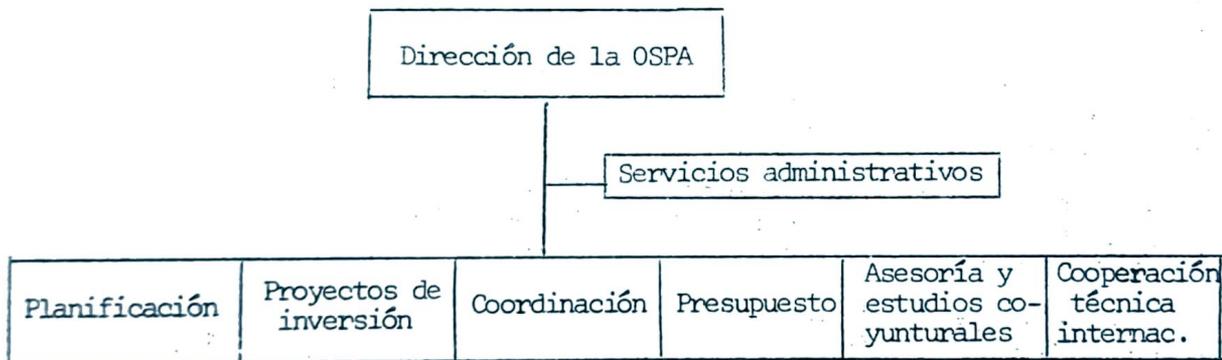
Como un ejemplo, entre muchos posibles, se sugiere considerar estructuras que respondan a las funciones que se estima debe cumplir una oficina de planificación sectorial agraria:

ORGANIGRAMAS

Ejemplo posible de organización básica



Ejemplo posible de organización ampliada



C. SISTEMA DE VINCULACIONES QUE UNA OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION AGRARIA DEBERIA DE IDENTIFICAR, PROMOVER Y FORTALECER

1. Justificación de las vinculaciones

Las vinculaciones constituyen las relaciones que de manera consciente o inconsciente mantiene cualquier organización, en nuestro caso específico, la Oficina Sectorial de Planificación Agraria (OSPA) con su ambiente y la acción del ambiente sobre la organización. Es a través de estas vinculaciones que la OSPA está en capacidad de entregar un producto satisfactorio que le permita legitimizar su existencia y hacer de ese producto algo de valor y utilidad dentro del ambiente.

Estas vinculaciones son de gran importancia, y deben ser identificadas, promovidas y fortalecidas por la OSPA porque están estrechamente ligadas con la esencia misma del proceso de planificación agraria, ya que es precisamente dicho proceso el que se pretende legitimizar dentro del ambiente agrario de cualquier país.

Antes de proceder a identificar estas vinculaciones, es necesario definir ciertas conceptualizaciones que permitan enmarcar la OSPA en el ambiente agrario en que trabaja:

- La OSPA no es un organismo aislado dentro del medio, sino más bien es una unidad dentro de una organización madre que generalmente es un Ministerio o Secretaría de Agricultura de un país.

- La OSPA es un instrumento del sector agrario cuyo fin es el de proporcionar técnicas y metodologías para racionalizar la fijación de objetivos y políticas; identificar agentes causales, operacionalizar políticas a través de programas y proyectos, asignar recursos y otras funciones más que constituyan el proceso de planificación.

- La OSPA como unidad constitutiva tiene que mantener ciertas vinculaciones con su organismo madre, así como también con otras organizaciones y elementos claves del sector que pueden influir directa o indirectamente en sus acciones dentro del sector.

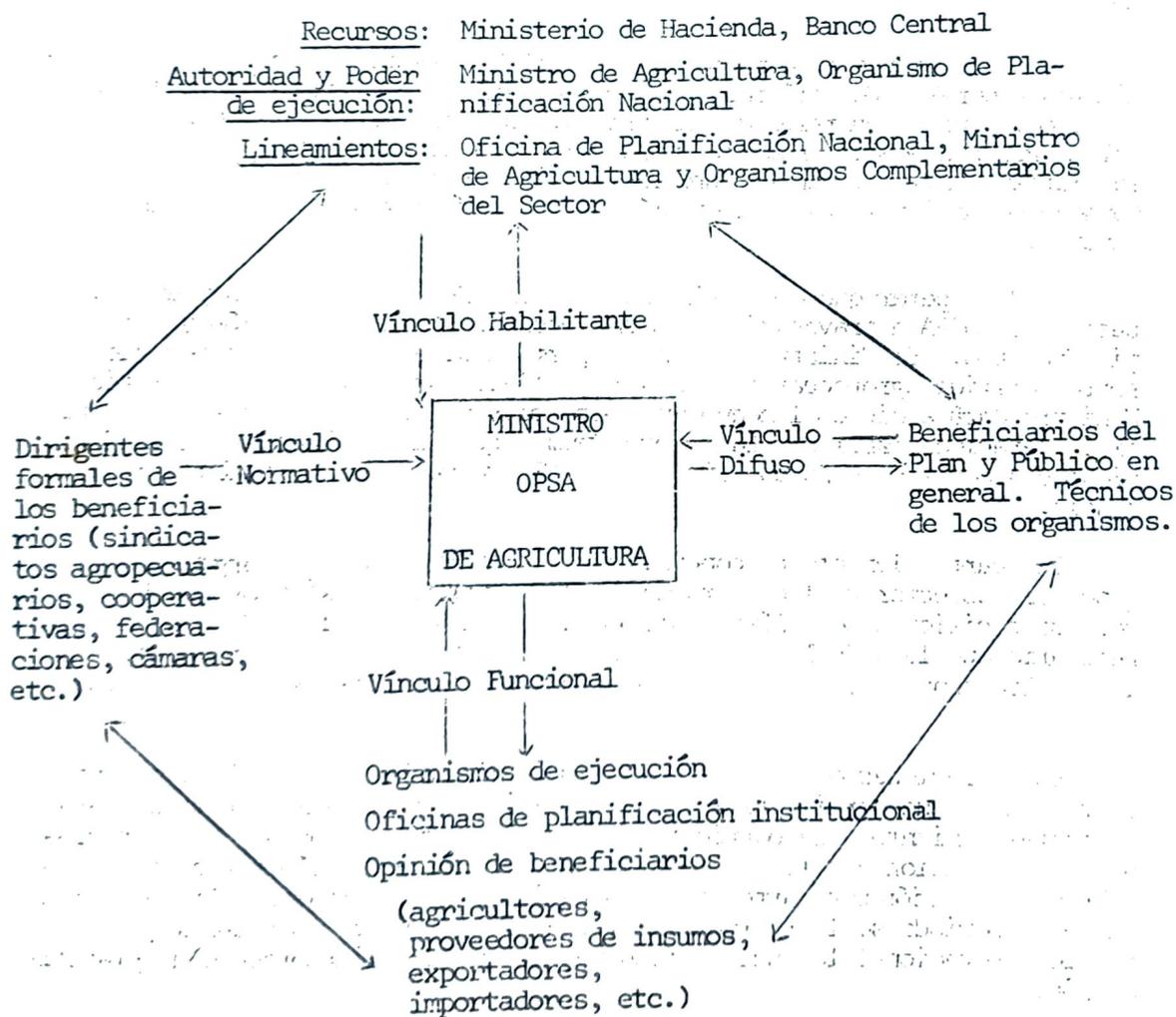
- Las vinculaciones de la OSPA pueden considerarse en dos dimensiones. Una dimensión sería la vinculación directa entre la OSPA y los elementos técnicos del sector, que podríamos denominar vinculaciones de tipo técnico. Una segunda dimensión, indirecta, se efectúa a través del Ministro o Secretario de Agricultura con los elementos políticos del sector; a esta última la llamaríamos vinculación de tipo político.

Esta vinculación política es de gran trascendencia para la actividad de la OSPA ya que es a través de ésta que se influyen positiva o negativamente las acciones sobre el proceso planificador. La vinculación técnica aunque involucra específicamente cambios en tecnologías y métodos tienen asimismo gran trascendencia ya que afecta el éxito de cualquier programa de desarrollo. De no tomarse en consideración podría acarrear un alto costo político que pondría en peligro todo el proceso planificador y su legitimización.

## 2. Identificación de vinculaciones

De acuerdo al diagrama que sigue se establecen cuatro tipos de vinculaciones para la OSPA de cualquier país latinoamericano:

### Sistema de Vinculaciones que una Oficina Sectorial de Planificación Agraria debería Identificar, Promover y Fortalecer



### 3. Conexiones Habilitantes

Las conexiones son de varias clases. La primera a que nos referimos son las que proveen a la OSPA los recursos para operar. En este caso podemos referirnos concretamente al Ministerio de Hacienda o su sucedáneo ya que este organismo es el que asigna los fondos que la OSPA necesita para operar. En algunos casos también puede citarse como fuente directa de esta clase de apoyo al Sistema Bancario Oficial.

El segundo grupo de conexiones de la OSPA es aquél del cual emana la autoridad y el poder de ejecución. A este grupo pertenece el Ministro o Secretario de Agricultura que delega autoridad para poder operar. Otro organismo que delega autoridad a la OSPA es el Organismo Nacional de Planificación (Comité, Consejo). Dentro de un esquema lógico de planificación es de esperar que la OSPA derive en forma orgánica su autoridad y responsabilidad como división normal de responsabilidades en el proceso de planificación.

El tercer grupo de conexiones de la OSPA es aquél que brinda los lineamientos generales de política dentro de los que la OSPA tendrá que operar. Los lineamientos generales de política pueden originarse del Organismo Nacional de Planificación. Este organismo puede ser el que sugiere al Ejecutivo los lineamientos generales sobre los que éste a su vez decidirá con su Consejo de Ministros y que aceptará o modificará en función de las circunstancias.

Es de esperar que estos lineamientos después de discutidos y aprobados pasen a la OSPA a través del organismo nacional de planificación y del propio Ministro. El Ministro debe haber participado en las decisiones que sobre política agropecuaria toma el Ejecutivo. Por otra parte el propio Ministro dará a dichos lineamientos generales una interpretación que permitirá operacionalizarlos. La interpretación que da el Ministro a los lineamientos generales es lo que sirve a la OSPA de marco de operación o referencia.

El cuarto elemento de conexiones de la OSPA es con los organismos exógenos al subsector público agrario. Estos organismos exógenos son los que por sus decisiones de política afectan las acciones de la OSPA. Esto hace necesario que la OSPA los identifique claramente para sí poder estudiar las implicaciones que tienen para el sector las acciones tomadas por esos organismos.

Las relaciones o conexiones que hemos discutido en los párrafos anteriores, deben de ser identificadas y deberá diseñarse una estrategia para su fortalecimiento. La corriente de dos vías entre la OSPA y las conexiones antes mencionadas lleva implícito un período de acción por parte de la OSPA y de reacción por parte de los organismos antes citados. En la medida que este período se logre reducir en tiempo se dará al OSPA una mayor rapidez operacional lo cual es fundamental en cualquier proceso de planificación.

Las conexiones descritas pueden ser consideradas como las habilitantes dentro del esquema de Desarrollo Institucional al proveer los recursos, la autoridad para operar y los lineamientos generales de política.

#### 4. Conexiones Funcionales

Otro campo de vital importancia para la OSPA son las conexiones que proveen a la institución de relaciones con los organismos de ejecución. Es lógico pensar que dentro del organismo de ejecución se deberá interactuar, preferentemente, con la Oficina de Planificación Institucional (OPI).

Esta relación es importante ya que la OSPA es la que por lógica deberá brindar a la OPI el marco dentro del cual la OPI programará y retroalimentará a la OSPA. No debe olvidarse que aunque la OSPA da el marco y podría colaborar con la OPI en la programación institucional, tal actividad es responsabilidad de esta última. En aquellos lugares donde la OPI no exista y se justifique, la OSPA deberá promover su creación. En los casos en que ella existe deberá buscar su fortalecimiento como medio de mejorar al organismo de ejecución y al sistema de planificación.

Esta relación de la OSPA con la OPI se fortalecerá también si la OSPA diseña una estrategia de fortalecimiento para el liderazgo de ambas instituciones. Los arreglos técnicos pueden verse severamente entorpecidos si las relaciones entre el liderazgo no son satisfactorias.

Dentro de este grupo de conexiones de la OSPA existe otro grupo de organismos o individuos que proveen información a la OSPA y a la OPI para la planificación a ambos niveles y que son los que participan como proveedores o beneficiarios de lo ejecutado. Este grupo debe ser oído, debe participar si se desea no sólo una planificación realista, una aceptación real y también una ejecución con mayores probabilidades de éxito.

Como se observa, las conexiones descritas proveen insumos y absorben el producto de la OSPA a diferentes niveles por lo cual pueden ser clasificadas dentro del modelo de desarrollo institucional como conexiones funcionales. Estas se definen como aquéllas que proveen insumos y absorben el producto de la organización.

#### 5. Conexiones Normativas

Dentro de las conexiones de la OSPA existe un grupo de relaciones con dirigentes formales de los beneficiarios. Esta conexión, aunque quizás no sea de la importancia inmediata de las antes citadas, es importante por el efecto que puede tener sobre el liderazgo institucional del Ministerio y aún en casos sobre los propios órganos de ejecución. Esto hace pensar que los dirigentes formales deben ser identificados y consultados como parte de una estrategia de convencimiento.

Los dirigentes formales del sector privado, entendiéndose éstos en su sentido más amplio, pueden ser un elemento de entorpecimiento bastante efectivo si así se lo propone, por su posible influencia sobre el liderazgo del subsector público agrario. Igual clase de efectos son posibles por su relación con el público en general.

Los dirigentes formales del sector privado proveen muchas de las normas, patrones y valores que influyen la labor de la OSPA. Dentro del modelo de desarrollo institucional, las conexiones con los dirigentes formales podrían catalogarse como conexiones normativas.

#### 6. Conexiones Difusas

Un último grupo de conexiones es el que hemos dado en llamar difusas siguiendo el patrón establecido por el modelo de desarrollo institucional y se refiere al público en general. Para la OSPA ese público en general tiene dos dimensiones: la primera incluye tanto al beneficiario último de los programas de ejecución como al público en general. Esta es una relación en buena parte de imagen, que se refuerza por la acción de los organismos de ejecución. Al ejecutar bien lo planificado y servir a los beneficiarios finales del organismo, se refuerza la imagen del proceso de planificación y lógicamente de la OSPA.

La otra dimensión del público en general es el personal de los organismos de ejecución. De la imagen que ese personal se forme del trabajo y de la utilidad de la OSPA dependerá en buena parte el sentido de aceptación general y de apoyo que den. Esto hace necesario una campaña premeditada para mejorar las relaciones con este público. Estas relaciones no deben descartarse, ni olvidarse, por difíciles de identificar que sean.

#### 7. Conexiones Finales

Las consideraciones hechas hasta ahora, nos llevan a pensar que el manejo de las conexiones requiere un esfuerzo permanente y sistemático de evaluación del ambiente y el diseño de estrategias propias para el manejo de cada clase de conexión. Es menester que entendamos que lo accidental no puede ser la forma de manejar las conexiones si se pretende fortalecer a la Oficina Sectorial de Planificación Agraria.

FUNCIONES, ORGANIZACION, PROGRAMAS Y PERSONAL DE LA  
OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION AGRARIA (OSPA) DEL PERU

(hasta abril de 1974)

FUNCIONES

1. Elevar a consideración de la alta dirección la propuesta de lineamientos básicos de política del sector.
2. Impartir las directivas técnicas para la formulación y evaluación de los planes y presupuestos del sector.
3. Elaborar los planes a largo, mediano y corto plazo, compatibilizando las propuestas de los órganos ejecutivos y las de los órganos técnico-normativos, evaluando periódicamente la ejecución de dichos planes.
4. Dirigir y supervisar las actividades de formulación del presupuesto de inversión del Ministerio y de los órganos públicos descentralizados del sector, compatibilizando, en coordinación con la Oficina General de Administración, las propuestas de los distintos programas.
5. Coordinar con la Oficina General de Administración la formulación del presupuesto de operación del Ministerio y el de los órganos públicos descentralizados del sector.
6. Evaluar periódicamente la ejecución del presupuesto de operación y el de inversión.
7. Evaluar y calificar los proyectos de inversión e informar al Instituto Nacional de Planificación sobre las solicitudes para su financiación, emitiendo opinión sobre su factibilidad y conveniencia.
8. Asesorar y apoyar a las oficinas de programación de los órganos del Ministerio.
9. Promover los estudios que requiera la planificación del sector, realizando aquellos que le encomiende la alta dirección.
10. Coordinar con la Oficina General de Estadística las normas y criterios que permitan el adecuado y oportuno suministro de información para la planificación del sector.
11. Asistir a la alta dirección en cuanto se refiere a la ejecución de la cooperación técnica y económica internacional.
12. Elaborar programas que permitan utilizar la cooperación técnica y económica internacional de acuerdo a los requerimientos de los organismos del sector en esta materia, así como programar la asistencia técnica a otros países.

13. Proponer las gestiones por realizar para la obtención de los medios requeridos para el cumplimiento de los programas de cooperación técnica y económica internacional.
14. Mantener actualizada la información sobre las distintas fuentes de cooperación técnica y económica internacional.
15. Asesorar a la alta dirección en la política de racionalización administrativa, realizando los estudios correspondientes y proponiendo las medidas de organización, sistemas, métodos y procedimientos administrativos a adoptarse en los distintos órganos del Ministerio.
16. Apoyar a los órganos del Ministerio y organismos públicos descentralizados del sector en la racionalización administrativa de sus dependencias.
17. Las demás que le asigne la alta dirección y las que le correspondan por disposiciones vigentes.

#### ORGANIZACION

Para el cumplimiento de las funciones asignadas, la CSPA se ha organizado en Dirección General, Subunidades de Apoyo y Unidades de Línea.

Las Subunidades de Apoyo son dos: la de Administración y la de Dibujo e Impresiones.

La primera tiene como funciones la coordinación de actividades administrativas como son: contable, de personal, de abastecimientos, servicios auxiliares, etc. Se ha organizado en seis grupos: contable, personal, adquisiciones y almacén, mantenimiento y servicios auxiliares, y grupo de control documentario.

El grupo de apoyo de Dibujo e Impresiones tiene por funciones prestar el apoyo necesario en la impresión de publicaciones, dibujos, copias y afines. Para cumplir sus funciones se ha subdividido en cuatro grupos: Impresiones, Dibujo, Fotomecánica y Archivo y Encuadernación.

Las Unidades de Línea son: Oficina de Programación Económica y Social (OPES), Oficina de Programación y Evaluación Presupuestaria (PEP), Oficina de Investigaciones Socio-Económicas (ISE), Oficina de Cooperación Técnica y Económica Internacional y Oficina de Organización y Métodos. Cada oficina está dividida en varios grupos de trabajo.

#### PROGRAMAS

##### 1. Oficina de Programación Económica y Social

###### a. Programas de Operación

Acciones obligatorias:

- 1) Elaboración de los planes agrarios a corto plazo.
- 2) Promover y supervisar la elaboración de los planes zonales a corto plazo.

- 3) Asesoramiento y apoyo a las oficinas de programación de las direcciones generales, y a las oficinas zonales de programación y estadística.
- 4) Control trimestral de resultados de los planes y programas del sector. Informe trimestral.
- 5) Participación del sector agrario en el proceso de integración.
  - Participación en los planes y programas de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio.
  - Participación en los planes y programas del Acuerdo de Cartagena.
  - Control sectorial del Régimen Común de Tratamiento a los Capitales Extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías.
- 6) Revisar los programas de desarrollo regional de base agropecuaria, así como los programas específicos que se someten a su evaluación técnico-económica.
- 7) Presentar informes de evaluación técnico-económica, así como su vinculación con el contexto doctrinario de la Revolución Peruana.

Acciones de Creación:

- 1) Preparar las metodologías, normas y directivas que se aplican para la elaboración de los planes de coordinación con la metodología de investigación que realizará ISE.
- 2) Evaluación del proceso ejecutivo y de decisiones que se implementa para la elaboración de los planes.
- 3) Elaboración de criterios y medidas para la orientación en el mejor uso de capitales y tecnologías extranjeras.
- 4) Participar en la elaboración de metodologías y directivas para la implementación del análisis coyuntural, en coordinación con ISE y PEP.

b. Programas de Inversión

Para el bienio 1973-74, la Oficina de Programación Económica y Social tiene la responsabilidad de conducir el proyecto 1125-04 "Apoyo a la planificación a corto plazo" 1/, que constituye un programa de apoyo al de operaciones, y que básicamente comprende el análisis coyuntural (informe trimestral) y participación en la producción de la nota coyuntural 2/.

1/ Conforme la asignación efectiva.

2/ Los conceptos se encuentran en el documento "Informe Trimestral. Contenido y Relaciones con el Proceso de Evaluación". Doc.3-73-APES.1(B)INP, marzo de 1973.

2. Oficina de Programación y Evaluación Presupuestaria

a. Programa de Operación

Acciones obligatorias:

Referidas a las funciones de conducir la formulación y el control de los programas horizontales y del presupuesto de sector público agrario:

- 1) Conducción de la formulación de los programas horizontales.
- 2) Conducción de la formulación del presupuesto del sector público agrario.
- 3) Evaluación trimestral de la ejecución de los programas horizontales y del presupuesto del sector público agrario.
- 4) Opinión sobre modificaciones presupuestales, referidas a la evaluación e información sobre proyectos específicos de inversión:
- 5) Evaluación de proyectos específicos de inversión para aprobar y asignar prioridad.
- 6) Dirección del Sistema de Información de Proyectos (D.L.19039)
- 7) Evaluación de la gestión financiera de las empresas públicas del sector agrario.

Existe además un grupo de otras actividades que no son susceptibles de programarse y cuya ejecución se asigna a cualquiera de los tres grupos de trabajo según la naturaleza de acción; entre estas acciones tenemos:

- 8) Asesoramiento y apoyo a las oficinas del Sistema de Planificación Agraria e Inspectoría General del Ministerio, etc.
- 9) Presentación de informes "especiales" a niveles superiores (Comité Asesor Presidencia de la República (COAP), Ministerio de Economía y Finanzas, Instituto Nacional de Planificación (INP), Ministerio de Agricultura, Director Superior, COAMA, Dirección General de OSPA.
- 10) Actividades internas de OSPA (comisiones, reuniones de información, elaboración de programas de trabajo, etc.)

Acciones de creación:

- 1) Establecimiento de un sistema para el control trimestral de los programas de inversión del sector público agrario.

- 2) Establecimiento de un sistema de información de proyectos del sector agrario.
- 3) Establecimiento de un sistema para evaluar la gestión financiera de las empresas públicas del sector agrario.

b. Programa de Inversión

Esta Oficina tiene la responsabilidad de conducir el Proyecto 1125-83 "Evaluación de Proyectos y Empresas Públicas", que constituye apoyo al programa de operaciones.

3. Oficina de Investigaciones Socio-Económicas

Siguiendo las indicaciones de la Directiva Administrativa Permanente No. 01-OSPA-1978, los trabajos de esta oficina se agrupan como sigue:

a. Programas de operaciones

Acciones obligatorias:

Las acciones de carácter obligatorio que debe realizar el personal de esta oficina no son susceptibles de programarse, su ejecución no se identifica directamente con algún grupo de trabajo, son asignados según su naturaleza.

Se pueden identificar los siguientes:

- 1) Asesoramiento y apoyo a las unidades del sistema de planificación y otros órganos tanto del sector como relacionados a él.
- 2) Presentación de informes a la Dirección General sobre asuntos tanto internos como externos a la OSPA.
- 3) Participación en comisiones, reuniones y otras actividades asignadas por la Dirección General.

Acciones de creación:

Es necesario indicar que la programación de estas acciones se ha hecho teniendo presente el rol central que dentro de la OSPA juega la Oficina de Programación Económica y Social (PES) así como el apoyo que a ella deben brindar las demás oficinas de la OSPA y la relación de ésta con el resto de los componentes del sistema de planificación y otros órganos del sector. Entre estas acciones se tiene:

- 1) Análisis del sistema de planificación del sector agrario.
- 2) Estudio de metodologías para la formulación de los planes integrales de desarrollo de base agraria.
- 3) Estudios para la organización e implementación del programa de planificación de los recursos humanos.
- 4) Otros estudios.

b. Programa de Inversión

Para el bienio 1973-74, la Oficina de Investigaciones Socio-Económicas tiene la responsabilidad de conducir el Proyecto 1125-07 "Apoyo a la Planificación Regional". Este es un proyecto de apoyo al programa de operación.

4. Oficina de Organización y Métodos

a. Programa de Operación

Acciones obligatorias:

A nivel nacional

- 1) Asesoramiento a la alta dirección.
- 2) Estudio del uso racional del espacio.
- 3) Asesoramiento Técnico a las dependencias de nivel nacional.
- 4) Formulación, publicación y distribución de folletos de divulgación técnica.
- 5) Aprobación de la II etapa y desarrollo de la III etapa del programa de análisis y simplificación de procedimientos administrativos (D.S.018-70-PM).
- 6) Actualización, edición y distribución de la guía de servicios al ciudadano.
- 7) Formulación del manual general de procedimientos.
- 8) Formulación y actualización periódica del directorio del sector agrario.
- 9) Capacitación del personal de los órganos técnico-normativos que colaboran con la Oficina de Organización y Métodos, dentro de sus respectivas dependencias, en la ejecución de las acciones de racionalización administrativa.

A nivel regional

- 10) Asesoramiento técnico a los órganos del Ministerio.
- 11) Apoyo para la ejecución e implementación de las acciones de racionalización administrativa.
- 12) Capacitación del personal de las oficinas zonales de programación que está encargado de las acciones de racionalización administrativa.

Acciones de creación:

- 1) Estudio sobre la organización y funciones de un órgano del Ministerio.
- 2) Estudio para el establecimiento de un adecuado sistema de orientación al público, formulando e implementando la señalización de las oficinas del Ministerio.
- 3) Programa para la implementación y mantenimiento del sistema mecanizado de trámite documentario.

-Implantación

-Mantenimiento y optimización

- 4) Programa para la racionalización del sistema de administración de personal.

b. Programa de Inversión

Esta oficina no tiene ningún proyecto de inversión.

PERSOÑAL

CCPA cuenta con 90 profesionales de los cuales un 40% son ingenieros agrónomos, la mayoría tiene un Master o alguna especialización en Planificación Agrícola; un 22% son economistas o bachilleres en economía; los restantes están repartidos entre ingenieros civiles, sociólogos, administradores de empresas, zootecnistas, bachilleres en educación y un arquitecto.

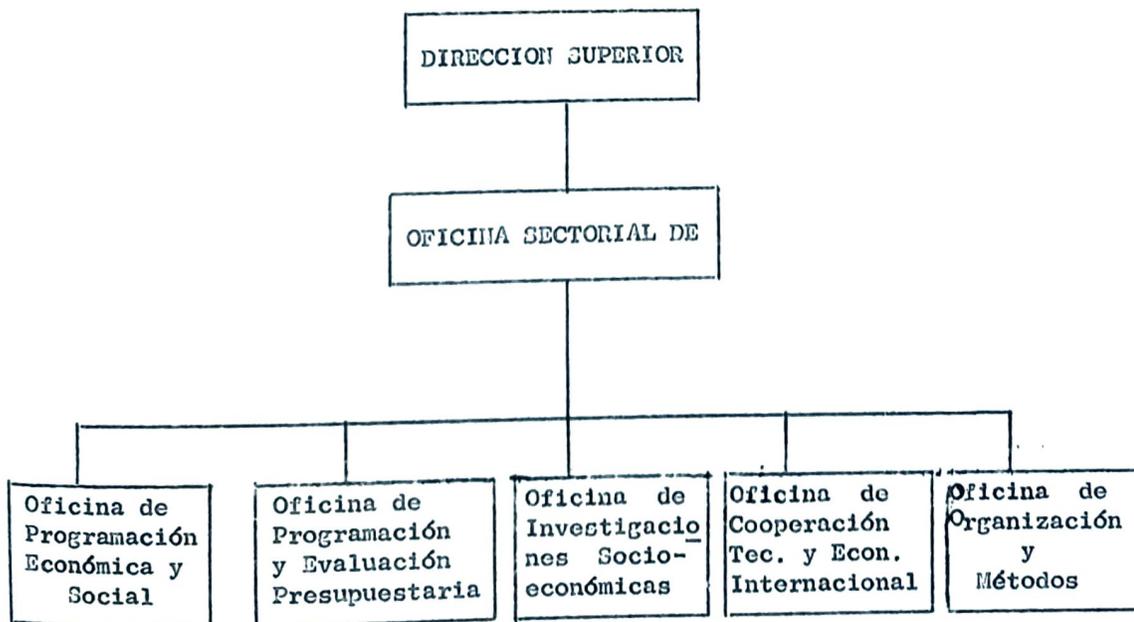


Figura 2. Organigrama de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria.

ORGANISMO DE PLANIFICACION SECTORIAL AGROPECUARIA  
EN LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

I. INFORMACION GENERAL

A. Identificación

Oficina de Programación y Política Agropecuaria (OPYPA)

B. Dependencia

La Oficina, junto con la Dirección de Investigaciones Económicas Agropecuarias (DIEA), constituyen organismos dependientes de la Dirección General de Economía Agraria (DGEA) del Ministerio de Agricultura y Pesca (MAP). Esta Dirección es la unidad ejecutora del Programa 3 de Economía Agraria de dicho Ministerio y se relaciona con las demás dependencias del MAP según se detalla en el Organigrama 1.

C. Naturaleza del Organismo

OPYPA es esencialmente el organismo responsable de la función de planificación del sector agropecuario.

II. ANTECEDENTES

Origen

La Oficina fue creada como dependencia del Ministerio de Ganadería y Agricultura (MGA) por el decreto 190/965 de 6 de mayo de 1965 del Poder Ejecutivo. En el Artículo 2o. del mismo se establecen los siguientes cometidos:

"a) Preparar orientaciones de la política agropecuaria en base a las directivas generales del Ministerio, en coordinación con la Comisión de Inversiones y Desarrollo Económico (CIDE).

"b) Elaborar Proyectos de Planes y Programas de Desarrollo Agropecuario de largo y corto plazo para ser incorporados en los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social;

"c) Centralizar la elaboración del anteproyecto de presupuesto del Ministerio de Ganadería y Agricultura, y de sus modificaciones anuales, teniendo en cuenta la necesidad de dotar al organismo de los medios de acción necesarios para ejecutar los Planes y Programas con aprobación ministerial;

"d) Orientar la ejecución de los Planes y Programas teniendo en cuenta las posibilidades financieras y sus respectivas prioridades;

ORGANIGRAMA 1

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y PESCA

MINISTRO - SUBSECRETARIO							
PROGRAMA 1	PROGRAMA 2	PROGRAMA 3	PROGRAMA 4	PROGRAMA 5	PROGRAMA 6	PROGRAMA 7	PROGRAMA 8
Dirección General de Secretaría	Dirección Gral. de Invest. Agrop.	Dirección G. de Economía Agraria	Dirección G. Recursos Nat. Renovables	Dirección G. de Servicios Agronómicos	Dirección G. de Servicios Veterinarios	Programa Desarrollo Agropecuario	DIMACORE
Dirección de Secciones	CIAAB	OPYPA	Dirección de Suelos y Fertilizant.	Dirección de Sanidad Vegetal	"M. Rubino"	Plan Agropecuario	
Dirección de Adm. Financ.		DIEA	Dirección de Uso y Man. Ag.	Servicio Aéreo	Dirección de Sanidad f. ním.	Plan Citrícola	
Dirección Contralor Legal			Dirección Forestal	Conserv. de Suelos y Cont. de Maquinarias	DILEFA	Plan Granjero	
Agronomías Regionales				Laboratorio de Análisis	Dirección de Indust. Animal		
Asesoría Técnica							
Asesoría Legal							
Grupo de Arquitectos							

"e) Evaluar el avance de los Planes y Programas, en función de las metas previstas y alcanzadas de rendimientos, costos y otros índices de productividad, a efectos de identificar posibles deficiencias de plano ción o ejecución y proponer medidas correctivas;

"f) Colaborar en la evaluación de proyectos agropecuarios públicos y privados cuando el Ministerio u otros organismos públicos deban tomar decisiones al respecto;

"g) Compilar los antecedentes y realizar los estudios apropiados a efectos de proporcionar asesoramiento continuo en materia de política e co nómica agropecuaria e informar sobre los proyectos de leyes o decre- tos vinculados con los Planes y Programas del Ministerio de Ganadería y Agricultura;

"h) Coordinar su acción con la Oficina de Plancamiento de la CIDE;

"i) Cumplir cualquier otro cometido que le asigne el Ministerio de Ganadería y Agricultura, en materia de programación o política agrope- cuaria".

### III. OBJETIVOS Y FUNCIONES

En la Ley de "Presupuesto de Sueldos, Gastos e Inversiones" del 29/12/72 se establecen específicamente para OPYPA los objetivos siguientes:

Realizar la "planificación sectorial de largo, mediano y corto plazo, so- bre la base de las directivas políticas trazadas por el Ministerio de Ganade- ría y Agricultura y en estrecha coordinación con los Planes Nacionales de De- sarrollo Económico y Social elaborados por la Oficina de Plancamiento y Presu- puesto.

Será responsable asimismo de la identificación y preparación de los pro- gramas y proyectos de desarrollo agropecuarios, seleccionados para instrumen- tar las metas del Plan de Desarrollo Agropecuario, así como de la evaluación de los proyectos agropecuarios que hayan sido elaborados por otros organismos.

Conocerá y contribuirá al contralor de la acción de los servicios del Mi- nisterio de Ganadería y Agricultura a través de la evaluación de sus progra- mas, de su actividad regional y de su presupuesto".

En este sentido corresponde señalar que la Oficina, de acuerdo a las di- rectivas políticas trazadas por el Ministerio ha sido responsable de la for- mulación del Plan de Desarrollo Agropecuario. Actualmente, y a efectos de instrumentar las metas establecidas en dicho Plan la Oficina cumple tareas relativas a la identificación, preparación y evaluación de programas y pro- yectos para el sector.

Asimismo, se realiza el relevamiento permanente de información básica so- bre producción, comercialización, mercados interno y externo, etc., de los principales rubros del sector con la finalidad de disponer de los elementos que requiera la formulación de diferentes programas y proyectos.

En aquellos casos en que por circunstancias especiales algún subsector o rubro particular adquiere relevancia, la información disponible es objeto de publicaciones de difusión general.

#### IV. ORGANIZACION INTERNA

La Oficina de Programación y Política Agropecuaria está integrada por un Director; dos Sub-direcciones, de Programación Económica y Proyectos Agropecuarios y cuatro departamentos de Programación Económica, Asistencia Técnica y Organismos Internacionales, Proyectos Agropecuarios I y II (Véase Organización 2).

El Departamento de Programación Económica es responsable de la identificación y preparación de programas de desarrollo agropecuario para instrumentar las metas contenidas en el Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977. Asimismo, es de su competencia obtener y sistematizar toda la información necesaria para disponer de un diagnóstico detallado del sector para los principales rubros, en materia de producción, comercialización, agroindustrias, mercados, etc.

La existencia de esta información actualizada se consideró básica para las actividades que desempeña la Subdirección de Proyectos.

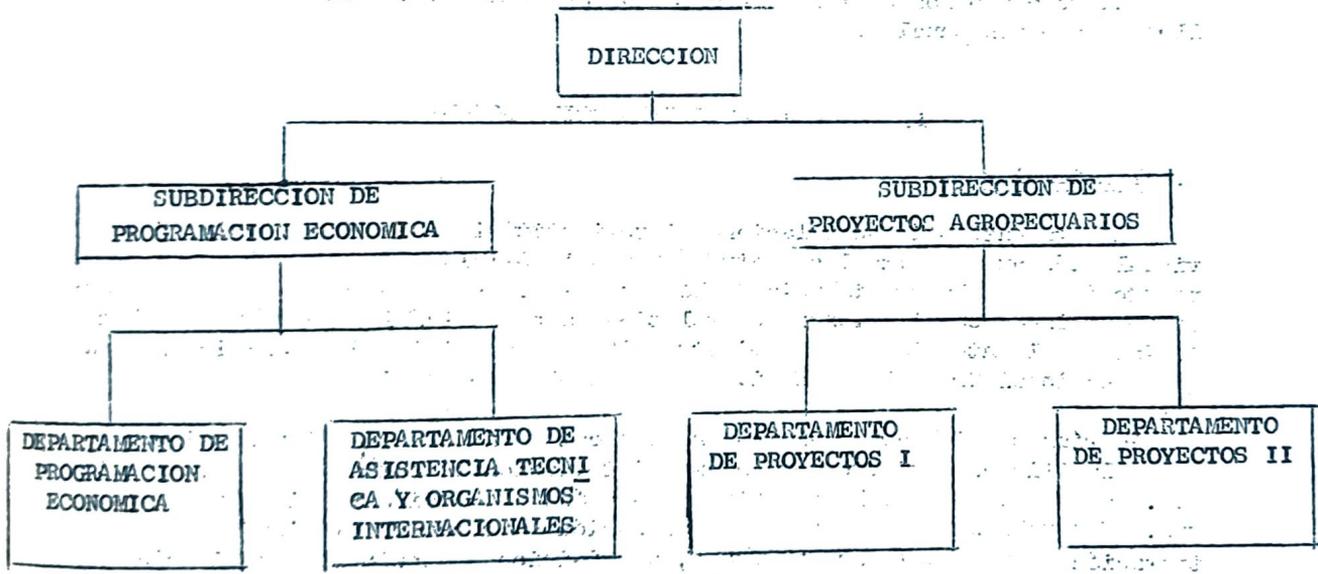
El Departamento de Asistencia Técnica y Organismos Internacionales cumple específicamente funciones que se derivan del vínculo entre el Ministerio de Ganadería y Agricultura y diferentes organismos internacionales, tales como programas de asistencia técnica, capacitación en el exterior y asignación de becas y recepción de información sobre temas relacionados a la evolución y perspectivas de producción y mercado de rubros del sector agropecuario, así como sobre la situación de algunos insumos básicos para la producción del sector, etc.

El Departamento de Proyectos I es responsable de la identificación, preparación y evaluación de proyectos en las áreas de producción, infraestructura para la comercialización interna y exportación de diferentes productos, agroindustria, etc. A estos efectos, se realizan estudios de factibilidad técnica, económica, financiera y administrativa.

El Departamento de Proyectos II desempeña la función de supervisión y evaluación en la etapa de implementación de los proyectos. Conviene mencionar que la importancia de realizar esta función ha justificado la creación de un Departamento aunque desde un punto de vista funcional, ambos departamentos de Proyectos están vinculados estrechamente entre sí, y con el de Programación Económica.

ORGANIGRAMA 2

OFICINA DE PROGRAMACION Y POLITICA AGROPECUARIA



## V. RECURSOS

### A. Recursos Humanos

La Oficina de Programación y Política Agropecuaria cuenta con el siguiente personal:

1. Técnicos: 22 profesionales universitarios compuesto por 15 Ingenieros Agrónomos, 6 Contadores, 1 Doctor en Derecho y Ciencias Sociales. De estos funcionarios cinco se encuentran en el exterior realizando cursos a nivel de M.Sc. en la especialización de Economía Agrícola.

2. Administrativos: 10

### B. Recursos Presupuestales

Valorado a pesos de 1972, el presente programa insume alrededor de 300 millones de pesos anuales.

## VI. RELACIONES INTERINSTITUCIONALES

### A. Funcionales

En esta categoría de relaciones interinstitucionales es de destacar la vinculación que se establece entre OPYPA y la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP) de la Presidencia de la República. Este hecho se debe a que ambos organismos cumplen funciones relativas a planificación en forma complementaria, en el entendido de que mientras OPP es la oficina de planificación a nivel nacional OPYPA lo es a nivel de sector agropecuario.

Podrían considerarse también en esta categoría las relaciones existentes entre la Oficina y ciertos organismos internacionales como IICA, BID, FAO, AID, etc., que ejercen su colaboración en esta área de acción de diferentes maneras. Generalmente a través de la asignación de recursos destinados a la contratación de personal especializado, adquisición de equipos, capacitación de técnicos nacionales, así como en la ejecución de convenios de cooperación técnica en actividades relacionadas a la elaboración de proyectos de inversión, realización de estudios a nivel de diagnóstico del sector, etc.

### B. Normativas

Existe una dependencia formal en términos de autoridad y provisión de recursos con la Dirección General de Economía Agraria y la Dirección de Administración Financiera respectivamente, aunque resulta obvio que por la función que desempeña y los cometidos que se le han asignado, la Oficina depende estrechamente del Ministro de Agricultura y Pesca.

### C. Operacionales

En esta categoría por definición se incluyen las relaciones que se establecen entre la Oficina y Organismos públicos y privados a efectos de cumplir objetivos comunes pero a través de funciones complementarias.

A través de la Subdirección de Proyectos Agropecuarios se han establecido vínculos definidos con todos aquellos organismos que participan de alguna manera en la preparación o implementación de proyectos. Entre éstos se incluyen los organismos ejecutores de los mismos, organismos de financiamiento nacionales y extranjeros y todos aquellos que participan con su asesoramiento en diferentes áreas de especialización en las etapas que involucra la realización de un proyecto.

A través de la Subdirección de Programación, también se establecen vínculos interinstitucionales. Algunas de las actividades a través de las cuales se promueven relaciones de esta naturaleza son, la realización de estudios sobre tributación agropecuaria, crédito rural, formulación de programas de producción y comercialización, regionalización, estudios sobre racionalización de la utilización de recursos, etc.

A modo de ejemplo, se citan a continuación algunos de los organismos internacionales, oficiales e instituciones rurales con los cuales se establecen vínculos en el entendimiento de que estas instituciones puedan desarrollar en forma complementaria con la Oficina más de una función de las mencionadas. Ellas son, las Comisiones Honorarias, Nacional del Plan Citrícola, Plan de Promoción Granjera y Plan Agropecuario; la Dirección de Abastecimientos Agropecuarios, Dirección Forestal, Dirección de Sanidad Animal, Asociaciones y Cooperativas de productores, tales como la Federación Rural, Asociación Rural y Comisión Nacional de Fomento Rural; Banco Central del Uruguay, Banco de la República, IICA, BIRF, BID, AID, etc.

## VII. ANEXO

### 1. Publicaciones

- Programa de Producción Pecuaria
- Crédito Agropecuario en el Uruguay
- Fertilizantes
- Forestación en el Uruguay (1a. versión)
- Plan de Desarrollo Agropecuario (Tomos I y II)
- Estudio Económico y Social de la Agricultura en el Uruguay
- Los Suelos del Uruguay, su uso y manejo
- Reestructura y reorganización administrativa del MGA
- Informe del Gobierno del Uruguay a la X Conferencia Regional de la FAO para América Latina,
- XV Período de Sesiones de la Conferencia de FAO

- Situación y perspectivas de la producción y el comercio de cereales
- Cultivo de la cebolla en el Uruguay
- Cultivo de la soja en el Uruguay
- Estadísticas básicas del sector agropecuario
- Algodón: Situación y perspectivas del cultivo en el Uruguay
- Arroz: El Uruguay y la situación actual del mercado mundial
- Programa de crédito supervisado
- Propuesta de creación del Banco Mundial de Alimentos
- Informe de la XI Conferencia Regional de la FAO para América Latina
- VI Conferencia Interamericana de Agricultura
- Evolución del sector agropecuario (1a. versión)
- Objetivos y metas del Sector Agropecuario (Tomos I y II)
- Comercialización de Frutas de Hojas Caducas
- Mercados y Comercialización de Hortalizas, Productos Lácteos y Aves
- Lineamientos de Política Agropecuaria (Tomos I y II)
- Evolución del Sector Agropecuario (2a. versión)

## 2. Proyectos

- Proyecto de Leyes de Promoción Agropecuaria
- Proyecto de Crédito para Construcción de Abrevaderos y pequeñas obras de riego
- Proyecto de campaña de Lucha contra la Garrapata
- Cuarto Proyecto de Desarrollo Ganadero
- Proyecto de Desarrollo Citrícola
- Proyecto de Desarrollo Forestal (1a. versión)
- Primer Proyecto de Desarrollo Granjero (Tomos I y II)
- Proyecto de Almacenaje y Comercialización de Granos
- Proyecto de Desarrollo Forestal (2a. versión)
- Quinto Proyecto de Desarrollo Ganadero

OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION AGROPECUARIA

Explicaciones adicionales según "Notas sobre Desarrollo Institucional"

I. FUNCIONES

1. Cometidos Oficiales

Comentarios

- a) Preparar orientaciones de la política agropecuaria on base a las directivas generales del Ministerio de Agricultura y Pesca (MAP). (1)
- b) Elaborar proyectos de planes y programas de desarrollo agropecuario de largo y corto plazo para ser incorporados en los planes nacionales de desarrollo económico y social. (2)
- c) Centralizar la elaboración del antproyecto de presupuesto del MAP y de sus modificaciones anuales teniendo en cuenta la necesidad de dotar al organismo de los medios de acción necesarios para ejecutar los planes y programas. (3)
- d) Orientar la ejecución de los planes y programas teniendo en cuenta las posibilidades financieras y sus respectivas prioridades. (4)
- e) Evaluar el avance de los planes y programas en función de las metas previstas y las alcanzadas en rendimientos, costos y otros índices de productividad, a efectos de indicar posibles deficiencias de la planeación o ejecución y proponer medidas correctivas. (5)
- f) Colaborar en la evaluación de proyectos agropecuarios públicos y privados cuando el MAP u otros organismos públicos deban tomar decisiones al respecto. (5)
- g) Compilar los antecedentes y realizar los estudios apropiados para proporcionar asesoramiento continuo en materia de política económica agropecuaria e informar sobre los proyectos de leyes o decretos vinculados con los planes y programas del MAP. (6)
- h) Coordinar su acción con la Oficina de Planeamiento y Presupuesto (7)

Comentarios

- i) Difundir estudios económicos tanto a nivel de diagnóstico como de información coyuntural del sector agropecuario. (8)
- j) Coordinar con los organismos internacionales los programas de asistencia técnica y de capacitación dd personal vinculado a las distintas dependencias del MAP. (9)
- k) Contribuir al contralor de la acción de los Ser vicios del MAP a través de sus programas, de su actividad regional y de su presupuesto. (5)
- l) Identificación, preparación y evaluación de pro yectos específicos. (10)
- m) Cumplir cualquier otro cometido que le asigne el MAP en materia de programación o política agro pecuaria. (11)

2. Comentarios

- (1) De las conclusiones b) y c) del Análisis Institucional (ver Plan de Acción en Uruguay, págs. 6) se deduce que estas funciones no pueden ser propiamente cumplidas por el organismo sectorial, ya que importantes decisiones sobre la materia provienen de fuera del Ministerio. Por tanto con respecto a esta función, más que proporcionar orientaciones de política, se trata de preparar documentos de implementación de política de acuerdo a directivas que llegan a la Oficina a través del MAP (obsérvese que esta afirmación también es válida para los demás países de la Zona).
- (2) No se han elaborado planes de largo plazo. El último, de mediano plazo, corresponde al período 1973-77. Por lo dicho en el comentario anterior, no se trata propiamente de incorporar programas en los planes nacionales, ya que en la práctica aquéllos son derivaciones de estos últimos.
- (3) No se participa en preparar alternativas de posibles modificaciones presupuestarias sino que se realiza una acción de consolidación de uso de fondos cuya distribución es decidida por el Ministerio a nivel de Gabinete.
- (4) Los planes y programas una vez aprobados, son conducidos por comisiones que gozan de alto grado de autonomía, por lo que en la práctica no se produce esta acción de orientación.
- (5) No se han efectuado evaluaciones o controles de esta naturaleza.

- (6) Como se deduce de los comentarios y de las conclusiones globales del Análisis Institucional del Subsistema de Planificación (ver páginas 1 y 2 de Reseña de Subsistemas Institucionales), no se dan las condiciones para un efectivo asesoramiento continuo en esta materia. Los estudios a que se hace referencia no responden a un programa definido sino que son producto de circunstancias especiales derivadas por ejemplo, de la participación ministerial en reuniones internacionales, elaboración de proyectos específicos, solicitudes de crédito internacional, información solicitada por misiones extranjeras, aspectos coyunturales de política agropecuaria, etc.
- (7) Existe la coordinación en términos formales y en relaciones personales entre técnicos.
- (8) Esta función se cumple en estrecha colaboración con otros organismos con responsabilidades en Economía Agraria.
- (9) El Director de la Oficina es miembro de la Comisión Asesora del IICA, de acuerdo a resolución Presidencial y participa en diversas reuniones con los organismos internacionales vinculados al sector agropecuario.
- (10) En la práctica, la elaboración de proyectos específicos es la principal función que se cumple en relación a planificación. El IICA ha colaborado activamente en la formación de personal para estos fines y ha prestado asesoramiento en la materia.
- (11) Ver II. 3 a).

FUNCIONES, ORGANIZACION Y COORDINACION DE OPSA

COLOMBIA

Funciones:

Dichas funciones fueron fijadas en 1960 según Decreto 1050 como sigue:

1. Elaboración de planes y programas para el sector agropecuario, de acuerdo a lineamientos del Departamento Nacional de Planificación.

2. Preparación presupuesto anual del sector agropecuario de acuerdo a los presupuestos individuales de cada organización y a nivel de proyectos.

3. Evaluación de los programas agropecuarios en cuanto a los recursos totales que se les asignan. Actualmente no se lleva a cabo esta función.

4. Asesoría a todos los organismos del sector en actividades específicas. Esto se lleva a cabo a través de contacto personal y en especial con los jefes de las Oficinas de Planificación de cada organismo.

5. Asesoría al Ministro de Agricultura en la formulación de políticas agropecuarias.

6. Elaboración periódica de programas de producción agrícola y pecuaria.

La idea es asimismo de incluir el próximo año reforestación y pesca artesanal e industrial marítima.

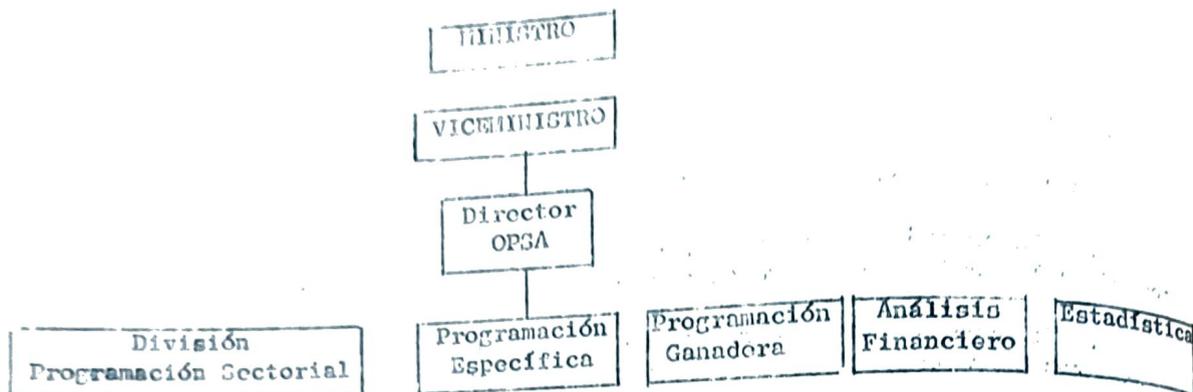
7. Programar las necesidades de crédito para el Fondo Financiero Agropecuario para los programas de producción agropecuaria, presentarlos al Consejo Asesor de Política Agrícola y a la Junta Monetaria para su aprobación

8. Llevar a cabo investigaciones económicas dentro del sector agropecuario.

9. Participar con otros organismos en la elaboración de los programas de Desarrollo Rural Integrales.

- 3 -

Organización de OPSA



Especificación de Actividades de Cada División

1. División de Programación Sectorial. En teoría debería de elaborar estudios básicos macroeconómicos del sector para diseñar programas sectoriales de desarrollo.

Actualmente lo que hace es:

- a. Estudio de regionalización del país
- b. Coordinar un Diagnóstico Agroindustrial con miras a formular un programa de desarrollo agroindustrial.

2. División de Programación Específica

- a. Hay un grupo que diagnostica el empleo rural
- b. Hay un grupo que estudia el mercadeo para elaborar un programa nacional de mercadeo, con un subgrupo que estudia el mercadeo de productos pesqueros.
- c. Una persona que estudia las necesidades de insumos agrícolas (fertilizantes, semillas, plaguicidas y maquinaria). Programa las necesidades, estudia mercados.
- d. Una persona que estudia el problema de programación del crédito.
- e. Una persona que elabora el programa de Asistencia Técnica Externa para el sector, ya sea trienal o quinquenal.
- f. Un grupo que estudia los recursos naturales renovables y pesca para ver como se pueden programar dichas actividades.

3. División de Programación Ganadera. Esta división maneja todo el problema del sector pecuario y es la responsable de elaborar el programa ganadero.

4. División de Presupuesto y Análisis Financiero.

- a. Elabora las necesidades de presupuesto para el sector y recomienda los reajustes necesarios en los presupuestos individuales de las organizaciones. El Ministro de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación asignan cifras globales al sector y OPSA distribuye dicha cifra global entre las organizaciones.
- b. Manejan los recursos financieros internacionales, llevan estadísticas financieras y participan en las solicitudes de financiamiento.

5. División de Estadística. Básicamente es una unidad de apoyo a las demás. Concentra las estadísticas agropecuarias de las diferentes organizaciones del sector. La idea es convertirla en un Banco de Datos. Asimismo efectúa el análisis estadístico de las cifras.

La División asimismo forma parte del Comité de Estadísticas del Sector Agropecuario, junto con DANE, DNP y el Banco de la República. Dicho Comité evalúa y aprueba metodologías y confiabilidad de datos para luego pasarlos al DANE para oficializarlos.

Coordinación Externa de OPSA

Esta todavía es una área problema para OPSA a pesar de los avances logrados. En teoría debería llevarse a cabo a través del Ministerio, pero en la práctica se efectúa a través de la persona del Ministro que participa en las Juntas Directivas de las organizaciones.

Otro elemento de coordinación lo constituye el Comité Ejecutivo del Consejo Asesor de Política Agrícola, integrado por el Ministro y los Gerentes de los entes descentralizados.

Otro elemento de coordinación de OPSA es con el DNP a través de la Unidad de Estudios Agrarios.

Con los organismos del sector, también hay coordinación a través de un representante de OPSA en las Oficinas de Planificación de los organismos. Sin embargo la coordinación aquí es muy pobre.

Otro elemento de coordinación es a través de los grupos interinstitucionales de cultivos y de ganadería, ya que una persona de OPSA es el Coordinador General de dichos grupos.

El problema principal en coordinación estriba básicamente en las relaciones entre el MAG y las oficinas regionales de los organismos. Se espera que a través de los comités regionales se pueda mejorar esta situación.

INFORME DEL EXAMEN DE LA ORGANIZACION Y FUNCIONES DE LA  
UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION AGRICOLA DEL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA DE GUATEMALA

En 1970 se estableció la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica. Dicho organismo preparó un plan de desarrollo para el período de cinco años, 1971-75. Forma parte de dicho Plan el Anexo II: Programa de Desarrollo Agrícola 1971-1975., que es el campo que nos concierne en el caso que nos ocupa la Planificación Sectorial Agrícola.

Es posible iniciar, en forma adecuada y sistemática, el proceso de planificación, programación y evaluación de la ejecución en el Sector.

Esto es precisamente lo que se propone hacer la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola. Dicha Unidad fue creada con ese propósito pero por haber estado, tanto la Unidad como el Sector Público Agrícola, en un proceso de reorganización la función planificadora del Sector todavía no ha tomado forma definitiva.

Todas las instituciones gubernamentales que sirven a este sector se entienden como adscritas al Ministerio formando parte de éste. Estas, sin embargo, no son responsables directamente al Ministro. Este es sólo uno de los componentes de sus Juntas Directivas, excepción hecha en el caso de la Dirección General de Servicios Agrícolas, en que existe una clara y directa responsabilidad de su dirección al Ministro. La participación del Ministro en los cuerpos rectores de las distintas instituciones que componen el Sector Público de la agricultura le imparte en cierto modo, realidad a la intención de unificar el sector, que expresan los estatutos vigentes. Hasta la fecha, sin embargo, las operaciones de las diversas instituciones se han mantenido bastante separadas sin evidencia de un lazo fuerte de unión para que su acción resultara coordinada y efectiva.

La Unidad Sectorial de Planificación

La Unidad Sectorial de Planificación Agrícola existe como un cuerpo asesor del Ministro de Agricultura, en lo referente a la planificación del desarrollo del Sector Público de la Agricultura y de la operación de las instituciones gubernamentales que sirven a dicho sector.

Esta Unidad no parece haber tenido la oportunidad todavía de emplearse a fondo en el descargo de sus funciones. Esas funciones y su organización están en vías de definirse. La estructuración de su organización, una vez ésta se defina, tomará algún tiempo para lograrse. La formulación de los métodos para la ejecución de sus funciones y más aún, la ejecución de las funciones en sí, dependerán de su organización administrativa y de su dotación de capacidad técnica.

Aunque se ha elaborado bastante en cuanto a qué es la Unidad, no hay todavía una clara definición de cómo la Unidad de Planificación va a ejercer su función en la planificación del Sector.

Tampoco se ha elaborado un claro procedimiento de cómo el Ministro va a ejercer la función rectora del Sector Público Agrícola. Es en el descargo de esa importante función ministerial que la Unidad Sectorial ha de ser de vital importancia.

En la actualidad la oficina propia del Ministro no dispone de los recursos humanos necesarios para asistirlo en la atención de sus numerosos compromisos. La falta de esa fuerza de trabajo o asistentes para ayudar en la atención de los problemas diarios, sin mencionar los de largo plazo, lo hacen depender de la Unidad de Planificación y en especial de su Director, para atender asuntos que, aunque estén relacionados con la planificación, no son de hecho, parte del proceso de planificación en sí. Así descrita la situación, el Director de la Unidad Sectorial de Planificación se desempeña, más bien, como lo que sería un Ayudante Especial.

### El Presupuesto

En la actualidad las diversas instituciones que componen el Ministerio están formulando los presupuestos para el año 1975, último año del Plan de Desarrollo vigente.

Aún no se conocen los detalles de los mismos.

Las propuestas presupuestarias habrán de ser sometidas a la Unidad Sectorial de Planificación. No está claro cómo esta Unidad va a manejar estos presupuestos ni cómo va a formular su recomendación a la Dirección Técnica del Presupuesto. La limitación del tiempo disponible, la falta de recursos humanos en la Unidad de Planificación, para un adecuado análisis de las propuestas y la ausencia de guías específicas contra las cuales hacer el análisis, impiden el poder ejercer la función rectora de esta unidad sobre las propuestas presupuestarias.

No obstante, el hecho de que por primera vez los presupuestos de las distintas instituciones serán sometidos a la Unidad Sectorial de Planificación, en vez de enviarse directamente a la Dirección Técnica del Presupuesto, representa un paso de avance en la dirección correcta. Si en estos momentos no se pudiera realizar una minuciosa labor, es probable que la Unidad de Planificación pueda revisar los detalles presupuestarios del año 1975 de las distintas instituciones después de aprobados. Aunque esta no es la mejor práctica, normalmente se pueden introducir en esa etapa los cambios importantes que sean recomendados dentro de las normas vigentes en la administración de presupuestos.

De ser esto posible sería una buena manera de iniciar sus funciones en este campo.

### Observaciones y Recomendaciones

#### 1. Redefinición del Concepto de la Unidad de Planificación

Como la función de la Unidad Sectorial de Planificación es el medio, a la disposición del Ministro, para ejercer su función rectora, esto es, para impartir dirección y supervisión a la labor del Ministerio, convendría dar

consideración a la posibilidad de redefinir el concepto de la función de la Unidad para que se entienda no como una forma de asesoramiento al Ministro, sino como lo que debe ser, una de las funciones importantes del Ministro en sí. Ver, sentir e identificar la labor de la Unidad Sectorial de Planificación como parte directa de la Oficina y de las funciones del Ministro, contribuirá a hacer la labor de la misma y del Ministro, más efectiva.

Indudablemente el impacto en todo el sector será mayor. Como resultado puede esperarse una mejor coordinación de las instituciones que componen el Sector y una más fácil y efectiva unidad de propósitos y unidad de acción, hacia el logro de los objetivos de éstas y del Ministerio en general.

La labor de la Unidad debe desarrollarse bajo la estricta orientación del Ministro, quien, en cambio, refleja e interpreta la política pública nacional. Siendo ese el caso sus documentos han de entenderse como la expresión de lo que el Ministro se propone alcanzar o conseguir y no como lo que un asesor recomienda. La planificación es un instrumento con que cuenta el Ministro para orientar y evaluar el desarrollo de las funciones del Ministerio en la tarea de hacer realidad los objetivos nacionales de desarrollo del Sector. Es por ello que es importante que se entienda que la Unidad de Planificación representa al Ministro por ser el instrumento que él utiliza para ver que las funciones del Sector a su cargo se descarguen con efectividad y en armonía con los lineamientos de política pública establecidos. Puede verse la gran responsabilidad que esta posición implica, como brazo de trabajo del Ministro.

## RECOMENDACIONES SOBRE FUNCIONES Y ORGANIZACION DE LA UNIDAD SECTORIAL DE PLANIFICACION AGRICOLA

### Objetivos

Constituir un cuerpo técnico en el Despacho del Ministro, para facilitar su función rectora del Sector Público Agrícola, a través de la formulación y coordinación de programas que estén en armonía con la política nacional establecida, y de la evaluación de la ejecución de los programas a través de los logros obtenidos en relación con los objetivos perseguidos.

### Funciones

1. Formular la planificación sectorial y regional agrícola requerida para la ejecución de programas a corto, mediano y largo plazo, de acuerdo con la política nacional establecida.
2. Dirigir, evaluar e integrar la programación y el presupuesto de los programas del Sector Público Agrícola en compatibilidad con los objetivos y metas establecidas.
3. Establecer los criterios para la elaboración de estudios y el diseño económico de proyectos agrícolas.
4. Evaluar la factibilidad de proyectos agrícolas.

5. Orientar a las Unidades de Programación de las Instituciones del Sector Público Agrícola en el desempeño de sus funciones.
6. Mantener la coordinación, control y orientación de los programas mediante el uso de sistemas de información, con el propósito de evaluar y ajustar la acción a la política establecida y a los objetivos.
7. Orientar a las instituciones del Sector Público Agrícola en cuanto a sus sistemas administrativos, con el propósito de hacer más efectivo su funcionamiento.
8. Evaluar la estructura del Sector Público Agrícola a los efectos de determinar los elementos que pudieran faltar y los cambios que debieran hacerse para lograr su más completa y eficiente estructura institucional.
9. Determinar los criterios e instrumentar los sistemas de información a utilizarse por las instituciones del Sector Público Agrícola, a fin de que sirvan sus propósitos.
10. Realizar aquellas otras funciones que como complemento de los anteriores, sean necesarias para alcanzar sus objetivos.

Organización

Para alcanzar sus objetivos y realizar sus funciones, la Unidad Sectorial de Planificación Agrícola, estará organizada de la manera siguiente:

- Despacho del Director
- Sub-Unidad de Planificación
- Sub-Unidad de Programación y Presupuesto
- Sub-Unidad de Sistemas de Información
- Sub-Unidad de Evaluación
- Sub-Unidad de Organización y Métodos

Despacho del Director

Son atribuciones del Director, de la Unidad Sectorial Planificación Agrícola, las siguientes:

- a. Dirigir las dependencias de la Unidad, hacia la realización de sus funciones y el logro de sus objetivos.
- b. Establecer los lineamientos y criterios que fundamentan la ejecución de las actividades de la Unidad.
- c. Tomar las acciones que corresponda, en relación con las recomendaciones de cada Sub-Unidad.

- d. Actuar de Secretario, en el Comité Superior de Coordinación del Sector Público Agrícola.
- e. Desempeñar las demás atribuciones que por su naturaleza se le deleguen o por ley se le asignen.

#### Sub-Unidad de Planificación

Son funciones de la Sub-Unidad de Planificación, las siguientes:

- a. Formular la estrategia para implementar la política sectorial agrícola establecida.
- b. Hacer señalamientos para lograr ajustes en la política establecida cuando así se determine necesario.
- c. Establecer criterios para la elaboración integral y coordinada de estudios y proyectos agrícolas.
- d. Evaluar la factibilidad de nuevos proyectos agrícolas.

#### Sub-Unidad de Programación

Son funciones de la Sub-Unidad de Programación, las siguientes:

- a. Proveer los criterios y lineamientos de programación y presupuesto a cada Institución del Sector Público Agrícola en base a la planificación sectorial aprobada.
- b. Orientar a las distintas instituciones del sector en la formulación de su programación y presupuesto, con base en los criterios y lineamientos establecidos.
- c. Analizar los programas y presupuesto preparados por las Instituciones, para asegurar que se ajustan a los criterios y lineamientos establecidos y recomendar su aprobación.
- d. Revisar periódicamente la ejecución de los programas sectoriales a todos los niveles, con el propósito de asegurar que la acción se ajuste a los recursos asignados y recomendar los cambios que se consideren necesarios.

#### Sub-Unidad de Sistemas de Información

Son funciones de la Sub-Unidad de Sistemas de Información, las siguientes:

- a. Determinar para cada institución la información necesaria y los métodos para su compilación, presentación y tramitación a la Unidad.
- b. Mantener seguimiento para que la información deseada se obtenga.

- c. Procesar la información obtenida de las instituciones del Sector Público Agrícola de acuerdo al calendario establecido y preparar los informes de los avances y logros de los programas y proyectos.
- d. Preparar la información en forma que facilite su interpretación para utilizarse con propósito de evaluación y control general.

#### Sub-Unidad de Evaluación

Son funciones de la Sub-Unidad de Evaluación, las siguientes:

- a. Establecer los criterios de evaluación para los programas en ejecución del Sector Público Agrícola.
- b. Evaluar periódicamente el progreso y los resultados de los programas en ejecución.
- c. Señalar las áreas en donde la ejecución no ha producido los logros esperados.
- d. Recomendar los ajustes necesarios para que la ejecución alcance los objetivos establecidos.

#### CONSOLIDACION INSTITUCIONAL

La consolidación institucional del Sector Público Agrícola se logrará en el período 1975-1980, mediante una mejora en la dinámica operativa del Sector y la creación de nuevos equipos de trabajo que permitan realizar esta dinámica.

Las etapas de consolidación de tipo institucional serán:

1. La Unidad Sectorial de Planificación Agrícola asume el papel que le corresponde y coordina la planificación, programación y operaciones sectoriales.

2. Se establecerá dentro del Sector Público Agrícola, la capacidad de procesamiento electrónico de datos. (Banco de Datos del Sector Público Agrícola), el cual formará parte de la sección de operaciones de la USPA y será el responsable de la generación y mantenimiento actualizado de las estadísticas agrícolas del país y de evaluar constantemente la acción conjunta del Sector Público Agrícola.

BANDASPA será un elemento vital para la nueva dinámica sectorial, pues permitirá que el Jefe del Sector cuente con información relevante al momento que la necesita para la toma de decisiones de alto nivel ejecutivo.

3. Se estudiará la conveniencia de la creación del Instituto de Recursos Naturales (IRENAT) como respuesta técnica a los requerimientos que el Plan Nacional de Desarrollo Rural y el Plan Maestro de los Recursos Naturales. Dicha

institucionalización absorberá en su formación a la Dirección Técnica de Recursos Naturales, COTEPOR y otras instituciones similares.

Su establecimiento marcará el fin de las decisiones gubernamentales anti-técnicas que han resultado en una proliferación de instituciones dedicadas a la investigación de los aspectos parciales del desarrollo.

4. Se crea el Banco de Tierras como una transformación gradual que hará el Sector Público Agrícola, en una institución encargada de promover el desarrollo integral en el área rural. El Banco de Tierras no estará dedicado a la simple tarea de dotar al hombre del agro con una parcela si no le interesará su incorporación como elemento de un modo de producción.

5. Se crea el sistema educativo de tecnología agrícola como elemento indispensable para un cambio en el modo de producción del campesino guatemalteco. El sistema preparará al hombre del campo como un tecnólogo agrícola, en la misma región que él habita y le enseñará la disciplina y los hábitos de trabajo necesarios para mejorar su condición socio-económica.

6. Fortalecimiento de la estructura institucional del Sector Público Agrícola de la manera siguiente:

- a. El Sector Público Agrícola contará con dos viceministros, uno a cargo de la administración del Sector Público Agrícola y el otro a cargo de la ejecución de los programas y proyectos del Sector.
- b. DIGESA, a través de la Dirección de Ganadería tomará bajo su dirección todos los proyectos ganaderos.
- c. Se establecerán las jefaturas regionales del sector, las cuales dependerán del Viceministro Ejecutivo.

## ADDENDUM

### 1. Objetivos generales y específicos y estructura y funciones de la Sublínea de Planificación Sectorial

a. Relaciones de la Planificación sectorial y los objetivos del IICA: Las oficinas nacionales de planificación sectorial proponen y/o concretan los objetivos de cada país con relación al sector agrario. En general los objetivos del IICA son coincidentes con los objetivos sectoriales de los países. Al apoyar a las oficinas sectoriales el IICA tiene oportunidad de influir mayormente en la operacionalización de los objetivos en planes, programas y proyectos concretos.

b. Objetivos específicos de la Sublínea: cooperar con los países

- en la concretización de los objetivos de la política agraria
- en la elaboración de planes y programas sectoriales y de proyectos de inversión
- en la estructuración administrativa de las oficinas sectoriales de planificación
- en la generación y desarrollo de metodologías de planificación
- en el fortalecimiento de una red nacional y regional de unidades de programación en los organismos del sector.

c. Areas de acción de la Sublínea: las áreas de acción de la Sublínea son aquellas indicadas en los objetivos con la excepción de la "generación y desarrollo de metodologías de planificación". En este campo es necesario un conocimiento más amplio de lo que hacen los países y de las posibles alternativas de acción del IICA.

d. Estructura de la Sublínea: la Sublínea cuenta con un coordinador hemisférico. Idealmente, a nivel de las Direcciones Regionales debería encargarse a un técnico como coordinador regional para que sirva de contacto con el coordinador hemisférico. Las acciones a nivel de país quedarían a cargo del coordinador regional, como parte de proyectos y actividades específicas. Las funciones del coordinador hemisférico son las establecidas previamente en la Orden Ejecutiva 70/74 y 71/74.

### 2. Metodologías de selección de los organismos y subsistemas con los que se habrá de cooperar:

Los organismos o unidades administrativas que se seleccionan son mayormente las oficinas "centrales" de planificación sectorial agraria que pueden tener distinta ubicación, en el esquema organizativo de los países. La selección debe incluir también las oficinas nacionales de planificación. La institución de planificación está formada por la oficina nacional de planificación;

la sectorial y las oficinas de programación (o estudios económicos o similares) de los organismos públicos que cumplen las funciones más importantes del sector. La importancia de las funciones puede variar según los países y en todos los casos el IICA se ajustará inicialmente a la prioridad administrativa dada por los países.

3. Principales instrumentos para efectuar el paso de la situación actual a la situación deseable

Las áreas de acción de la línea (concretización de objetivos sectoriales, elaboración de planes, programas y proyectos de inversión, la estructuración administrativa y el fortalecimiento de la red de unidades de programación) requiere de distintos instrumentos según la situación actual en cada país. En los países sin un sistema institucional bien definido, se requerirá una acción de promoción a base de capacitación recíproca e información. En otros, con unidades sectoriales ya establecidas pero no institucionalizadas será necesaria la cooperación técnica directa (lo mismo que la promoción de la cooperación financiera) para ayudar a elaborar planes, proponer estructuras administrativas más adecuadas. En estos casos un instrumento fundamental de la cooperación técnica es la capacitación del personal nacional en cursos, seminarios, adiestramiento en servicio y otras formas. Finalmente: en países que cuentan con unidades de planificación sectorial agraria bien establecidas, las necesidades de cooperación técnica pueden ser sobre aspectos muy específicos (técnicas de evaluación de proyectos, por ej.) y para ello deberá prestarse apoyo directo y otorgar adiestramiento al personal.

4. Competencias requeridas

Para cumplir con los campos de acción de la Sublínea de planificación sectorial agraria se requiere, básicamente, de personal con conocimientos en la teoría y la administración de la planificación. Este personal lo constituyen, según la experiencia latinoamericana, el ingeniero agrónomo o médico veterinario o zootecnista o especialista forestal con conocimientos académicos avanzados en el campo de la economía.

