PANEL SOBRE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA

2 al 7 de Setiembre de 1968

Turrialba, Costa Rica

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA

Este Panel sobre "Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina" tuvo lugar del 2 al 7 de setiembre de 1968 en el Centro de Enseñanza e Investigación que el Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA) de la OEA mantiene en Turrialba, Costa Rica.

Su realización fue posible gracias a la cooperación téonica y financiera entre la Escuela para Graduados del IICA, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas (UNDP) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

En este volumen se agrupan los trabajos presentados al Panel.

CENTRO DE ENSEÑANZA E INVESTIGACION DEL IICA

Turrialba, Costa Rica

~~001387~~

00000 2054

C O N T E N I D O

A G E N D A

Lunes 2 de setiembre

9:00 a.m.

-Inauguración
-Saludo del Decano de la Escuela para Graduados del IICA, José D. Marull

De 10:00 a.m. a 12:00 m.

Primera Sesión de Trabajo

Presidente:	Armando Samper
Tema:	"La Organización del Sector Agropecuario en América Latina"
Expositor:	Eugenio Herrera, IICA-FAO
Forma de Exposición:	Conferencia

De 2:00 p.m. a 4:00 p.m. y de 4:30 p.m. a 6:00 p.m.

Segunda Sesión de Trabajo

Presidente:	Don C. Kimmel
Tema:	"Aspectos Institucionales de las Organizaciones del Sector Agropecuario de América Latina"
Expositor:	Armando Samper, Director General IICA
Forma de Exposición:	Conferencia

Martes 3 de setiembre

De 8:00 a.m. a 10:00 a.m.

Tercera Sesión de Trabajo

Presidente:	Carlos Vidalón
Tema:	"Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario. El caso de Colombia".
Expositores:	Armando Samper, José E. Araujo, Eduardo Barros, Eugenio Herrera.

Forma de Exposición: Panel

De 10:15 a.m. a 12:00 m.

Cuarta Sesión de Trabajo

Presidente: Carlos Vidalón

Tema: "Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario. El caso de Chile"

Expositor: Jesús González CEPAL/ILPES

Forma de Exposición: Conferencia

De 2:00 p.m. a 4:00 p.m.

Quinta Sesión de Trabajo

Presidente: Felipe Peraza

Tema: "Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario. El caso de Brasil"

Expositor: Mauricio Rangel Reis

Forma de Exposición: Conferencia

De las 4:30 p.m. a las 6:00 p.m.

Sexta Sesión de Trabajo

Presidente: Felipe Peraza

Tema: "Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario. El caso de Venezuela"

Expositores: Omar Cadenas, Felipe Gómez, Antonio J. Villegas

Forma de Presentación: Panel

Miércoles 4 de setiembre

De 8:00 a.m. a 10:00 a.m. y de 10:15 a.m. a 12:00 m.

Sétima Sesión de Trabajo

Tema: "La Planificación, Dirección y Coordinación de las Actividades Agropecuarias en América Latina"

Forma de Presentación: Panel

Moderador del Panel: Antonio J. Villegas

Participantes del Panel:
Armando Samper
Rubén Rodezno
Rogerio Pinto
Jesús González
Mauricio Rangel Reis
Malcolm MacDonald
Omar Cadenas

De las 2:00 p.m. a las 4:00 p.m. y de las 4:15 p.m. a las 6:00 p.m.

Octava Sesión de Trabajo

Tema: "Las Agencias Ejecutivas de Política Agraria"

A.- Las Instituciones de Enseñanza, Investigación y Extensión

Forma de Presentación: Panel

Moderador del Panel: José D. Marull

Participantes del Panel:
José Guevara C.
Jesús Silva
Carlos Vidalón
Elemer Bornemisza
Antonio J. Villegas
Garland P. Wood
J. Emilio G. Araujo

Jueves 3 de setiembre

De 8:00 a.m. a 10:00 a.m. y de 10:15 a.m. a 12:00 m.

Novena Sesión de Trabajo

Tema: "Las Agencias Ejecutivas de Política Agraria"

B.- Los Programas y Organizaciones de Reforma Agraria e Instituciones Campesinas

Forma de Presentación: Panel

Moderador del Panel: Enrique Torres Llosa

Participantes del Panel: Pablo Ortega
José E. Araujo

De 2:00 p.m. a 4:00 p.m. y de 4:15 p.m. a 6:00 p.m.

Décima Sesión de Trabajo

Tema: "Las Agencias Ejecutivas de Política Agraria"

C.- Los Servicios Agrícolas

Moderador del Panel: Víctor Bruce

Participantes del Panel: Felipe Gómez Alvarez
Richard Ogle
Julio Ringuelet
Felipe A. Peraza

Viernes 6 de setiembre

Todo el Día

Décimaprimera Sesión de Trabajo

Tema: "De acuerdo al análisis realizado, cómo pueden fortalecerse las instituciones agropecuarias en América Latina?"

Forma de Presentación: Panel

Moderador del Panel: Don C. Kimmel

Participantes del Panel: Armando Samper
Jesús González
José Marull
Mauricio Rangel Reis
G. V. Bowers

Sábado 7 de setiembre

De 8:00 a.m. a 12:00 m.

Continuación del Panel anterior

De las 2:00 p.m. a las 6:00 p.m.

Décimasegunda Sesión de Trabajo

Sumario y conclusiones

Cómo usando los mecanismos actualmente a disposición de los gobiernos (IICA-FAO y otros) puede mejorarse la administración de las entidades agropecuarias?

Responsables de las conclusiones: Malcolm MacDonald
José D. Marull
Don C. Kimmel
Víctor Bruce

Aspecto general de la Presidencia durante la celebración de la Sesión Inaugural. El Director del Centro de Enseñanza e Investigación da la bienvenida a los participantes.

Vista parcial de los participantes.

LISTA DE PARTICIPANTES

José Emilio Gonçalves Araujo,
Director, Centro Interamericano de
Reforma Agraria y Desarrollo Rural (IICA-CIRA)
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA
Apartado Aéreo 14592
Bogotá, COLOMBIA

Eduardo Barros,
Representante Oficial del BID en Colombia
Apartado Aéreo 7980
Bogotá, COLOMBIA

Elemer Bornemisza,
Edafólogo Adjunto
Escuela para Graduados
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA)
Turrialba, COSTA RICA

George V. Bowers,
Institutional Development Office
Agency for International Development (AID)
Washington, Washington D.C., ESTADOS UNIDOS

Víctor W. Bruce,
Chief, Development Institutions and
Services Branch
Food and Agriculture Organization (FAO)
Via delle Terme di Caracalla
Roma, ITALIA

Omar Cadenas,
Oficina de Programación y Presupuesto,
Ministerio de Agricultura y Cría
Caracas, VENEZUELA

Luis G. Cocomá
Supervisor de Estudio
Sector Agropecuario de Honduras,
Servicio Cooperativo de Desarrollo Rural (DESARRURAL)
Tegucigalpa, HONDURAS

Francisco Dorta-Duque,
Director de la Oficina de Planificación,
Coordinación y Evaluación.
Secretaría de Agricultura
Santo Domingo, REPUBLICA DOMINICANA

Felipe Gómez Alvarez,
Director-Gerente
Banco Agrícola y Pecuario,
Caracas, VENEZUELA

Luis Gómez Guerrero,
Secretaría Permanente del Tratado General de
Integración Económica Centroamericana (SIECA)
Apartado 1237
Guatemala, GUATEMALA

Jesús Gonzáles Montero,
Funcionario de ILPES
Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA)
Ministerio de Agricultura,
Teatinos 40 Piso 7º
Santiago, CHILE

Raúl González,
Supervisor Estudio Sector Agropecuario
Carrera 36 A Nº 64A32
Bogotá- D.E-2, COLOMBIA

José Guevara C.,
Subdirector Técnico
Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas,
Apartado Postal 6-882
México 6, D.F., MEXICO

Eugenio Herrera,
Consultor FAO en Administración Pública
Escuela para Graduados,
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA),
Turrialba, Costa Rica

Don C. Kimmel,
Deputy Director
Rural Institutions Division,
Food and Agriculture Organization (FAO)
Via delle Terme di Caracalla,
Roma, ITALIA

Joaquín Leiva Fonseca,
Especialista Programa III Desarrollo Rural y
Reforma Agraria,
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA), Zona Andina,
Apartado 478,
Lima, PERU

Malcolm Mac Donald,
Director, Oficina de Planeamiento.
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA),
Apartado 4359
San José, COSTA RICA

José D. Marull,
Decano.
Escuela para Graduados,
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA),
Turrialba, COSTA RICA

Carlos Mendoza,
Presidente Fundación Shell
Apartado 809,
Caracas, VENEZUELA

Efraím Morales,
Especialista Planeamiento Regional
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA),
Apartado 4359,
San José, COSTA RICA

Richard A. Ogle,
Profesor Asistente de Ciencias Forestales
Department of Forest Science,
Utah State University,
Logan, Utah 84321, ESTADOS UNIDOS

Pablo Ortega Rosales,
Comisaría del Plan de Desarrollo,
Presidencia de Gobierno,
Paseo de la Castellana 3,
Madrid, ESPAÑA

Felipe A. Peraza,
Director, Servicio Cooperativo de Desarrollo
Rural (DESARRURAL),
Apartado Postal 309,
Tegucigalpa, HONDURAS

Rogerio Feital S. Pinto,
Especialista en Administración Pública
Unidad de Administración Pública,
Departamento de Asuntos Económicos,
Organización de Estados Americanos (OEA),
1735 "Eye" St. - Room 1028,
Washington, Washington D.C. 20006, ESTADOS UNIDOS

Rodolfo Quirós,
Economista Agrícola
IICA - Zona Norte,
Apartado 1815
Guatemala, GUATEMALA

Martín Ramírez,
Jefe Oficina de Programación y Presupuesto
Banco Agrícola y Pecuario,
Salvador de León a Socarrás,
Caracas, VENEZUELA

Mauricio Rangel Reis,
Instituto de Pesquisa Económica Social Aplicada (IPEA),
Coordinador Sector Agricultura y Abastecimiento,
Rua Melvin Jones Nº 5-28 Andar,
Río de Janeiro, BRASIL

Julio Ringuelet,
Jefe Programa en las Antillas - IICA
Londres 40, 1er. piso
México 6, D. F., MEXICO

Rubén Rodezno,
Jefe de Planificación Sectorial
Ministerio de Recursos Naturales,
4º Piso - Banco Nacional de Fomento,
Tegucigalpa, HONDURAS

Armando Samper,
Director General
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA)
Apartado 4359,
San José, COSTA RICA

Jesús Silva,
Director Encargado Servicio Shell para el
Agricultor
Apartado 162
Cagua, Aragua
VENEZUELA

Francisco de la Torre,,
Misión Española de Asistencia Técnica
al Instituto Nacional Agrario (Honduras),
Av. de la Paz 412,
Tegucigalpa, HONDURAS

Enrique Torres Llosa,
Director, Programas de Reforma Agraria
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA),
Apartado 4359
San José, COSTA RICA

José M. Unciti,
Misión Española de Asistencia Técnica
al Instituto Nacional Agrario (Honduras),
Av. de la Paz 412,
Tegucigalpa, HONDURAS

Carlos Vidalón,
Rector Universidad Agraria La Molina,
Apartado 456,
Lima, PERU

Antonio J. Villegas,
Presidente Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas,
Esquina de Cipreses, Edif. Don Miguel,
6º Piso Ofic. 51,
Caracas, VENEZUELA

Garland P. Wood,
Director Latin American Studies Center
103 Center for International Studies,
Michigan State University,
East Lansing, Michigan 48864, ESTADOS UNIDOS

LISTA DE OBSERVADORES

Harold Howe,
Senior Adviser UNDP 80 (United Nations Development Program),
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas
de la OEA (IICA),
Turrialba, COSTA RICA

José Menéndez,
Misión Española de Asistencia Técnica
al Instituto Nacional Agrario (Honduras),
Av. de la Paz 412,
Tegucigalpa, HONDURAS

PERSONAL DEL IICA

Ignacio Ansorena.
Herster Barres.
Levy Cruz
Don L. Shurtleff.
Manuel Vidal.

FUNCIONARIOS DE LA REUNION

Coordinador	Lic. Eugenio Herrera Consultor de FAO, Asignado a la Escuela para Graduados del IICA
Encargado de Servicios Administrativos y de Documentación	Sr. Carlos A. Ferreiro Encargado de Servicios Administrativos Centro de Enseñanza e Investigación-IICA Turrialba, Costa Rica
Secretaria del Panel	Srta. Rosemilia Castillo
Pasajes y Reservaciones	Sra. Carmen M. de Acuña
Interpretación	Sr. Carlos Diez CARDISO, San José, Costa Rica
Operador del equipo de Interpretación	Sr. Gerardo Lara CARDISO, San José, Costa Rica
Secretaría de Documentación	Srta. Rosa Aurelia Escoto Srta. María del Carmen Evans Srta. Grace Fonseca Srta. Judith Merino Srta. Vilma Mora
Mimeográfo y Compaginación	Sr. Marco Tulio Gómez Sr. Jorge Umaña
Servicio de café	Sr. Rigoberto Hernández
Mensajero	Sr. José Olman Denis

SALUDO DEL DECANO DE LA ESCUELA PARA GRADUADOS DEL IICA, DR. JOSE MARULL, AL INAUGURAR EL PANEL

Señor Director General, Dr. Kimmel, señores.

En primer lugar quisiera presentar a todos los participantes y observadores en este Panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo Agropecuario en América Latina, el saludo más cordial y la bienvenida más entusiasta de todos nosotros. Les agradecemos muy especialmente que hayan abandonado temporalmente sus importantes tareas para venir a participar con nosotros en un intercambio de experiencias del cual nuestros países pueden derivar un gran provecho.

El objetivo de este Panel es el de reunir y analizar organizadamente las experiencias que los participantes han tenido personalmente en el campo de las instituciones para el desarrollo agropecuario de nuestros países. Tenemos en el IICA la concepción que el desarrollo de los países, es responsabilidad de los respectivos pueblos y de sus gobiernos y que en el caso de la agricultura, se valen de las instituciones que la sociedad ha ido creando para satisfacer las necesidades específicas del progreso agrícola. Este concepto nos permite considerar a las instituciones en función de su reacción ante una necesidad especial y nos permite valorar su relativa eficiencia en términos del cumplimiento de esa función.

Las instituciones como instrumento del desarrollo tomadas aisladamente no bastan para que el esfuerzo responda a una orientación articulada y el que el impacto se pueda lograr en una forma balanceada. Indudablemente así lo han comprendido en muchos de nuestros países donde se ha hecho diversos esfuerzos por mejorar la acción institucional frente al desarrollo. Lo demuestran las oficinas de planificación de los diversos países donde cada vez hay mayor preocupación por considerar todo el panorama de las instituciones agrícolas, los vacíos que hay entre ellas, las áreas de duplicación, y la eficiencia relativa con que se desenvuelve cada una de las instituciones. Lo han entendido ciertamente en esa forma los organismos internacionales.

En FAO, hace ya tiempo que se estableció una unidad destinada a promover el desarrollo de las instituciones agrícolas y a promover su progreso así como ayudando a los países a fortalecerlas. La misma orientación prevalece en los diversos organismos del sistema interamericano. El Banco Interamericano de Desarrollo está activamente buscando modos de hacer inversiones que permitan robustecer las instituciones agrícolas. La Secretaría de la Unión Panamericana posee una unidad dedicada al estudio de la administración pública.

Claramente se ha fijado este rumbo en la política de Nueva Dimensión enunciada por el actual Director General al ser elegido y fuertemente respaldada por las resoluciones de nuestra Junta Directiva.

Queremos incorporar modernos conceptos de estructura, funcionamiento y valoración de las funciones institucionales en la enseñanza y en la investigación que realiza la Escuela para Graduados así como en el asesoramiento que el Instituto pueda prestarle a las instituciones nacionales.

Pensamos que no basta con preparar especialistas en una materia determinada sino que debemos procurar rodearlo de un ambiente institucional que le permita proyectar sus conocimientos profesionales a traves de un mecanismo de mayor impacto posible. Tales conceptos forman parte de los planes de estudio y de los programas de investigación en nuestra Escuela para Graduados.

Debido a que la principal fuente de ideas para este Panel resulta de las experiencias de las personas que han estado o están actualmente trabajando en las instituciones nacionales, los participantes aquí reunidos representan una selección de conocimientos que queremos combinar y examinar en conjunto.

Este Panel ha contado con el entusiasta auspicio del Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo, a través de un proyecto que está bajo la administración de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Hemos tenido también el apoyo de la Unión Panamericana, Secretaría de la OEA, y de los respectivos gobiernos que han hecho posible la venida de ustedes.

El plan de este Panel es de examinar sucesivamente: la situación general de las instituciones agropecuarias y los inventarios del panorama institucional que se han realizado. En este caso discutiremos las situaciones de algunos países donde se han realizado estos estudios como Colombia, Brasil, Chile, Venezuela. Después trataremos las instituciones por grupos en cuanto a la función que están destinadas a desempeñar en la sociedad e intercambiaremos ideas sobre las experiencias que han resultado al tratar de poner en práctica las sugerencias que resultan de los estudios de inventario. Finalmente haremos un esfuerzo por reducir nuestras discusiones a recomendaciones y conclusiones que permitan orientar en el futuro todo el proceso del desarrollo institucional. Son labores muy complejas las que tenemos entre manos, pero también tenemos la suerte de que la gran experiencia que los participantes han tenido y están teniendo en este campo nos permite asegurar que los resultados de este Panel van a ser coronados con el gran éxito que nosotros deseamos.

Muchas gracias.

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL
DESARROLLO AGROPECUARIO EN AMERICA LATINA

TRABAJOS PRESENTADOS

Centro de Enseñanza e Investigación
Turrialba, Costa Rica

ORGANIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

Por

José Eugenio Herrera

Consultor en Administración Pública para la Agricultura
FAO-IICA, Turrialba - Costa Rica

ORGANIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

José Eugenio Herrera *

Como sabemos, de hace algún tiempo a esta parte, tanto el IICA como la FAO han estado promoviendo la realización de estudios para poder verificar cuál es la estructura de los servicios agrícolas en América Latina, los que nosotros llamamos de "Organización y Administración del Sector Agropecuario". Al formular estos estudios hemos creído proporcionar a través de ellos algo más de la muy poca información existente en América Latina que recoge la estructura, la macroestructura a través de la cual los servicios agrícolas se otorgan en América Latina. Existían estudios sobre la organización y administración de la investigación, la extensión y la educación. Sobre algunos aspectos de reforma agraria, sobre algunos aspectos de crédito agrícola, muy poco escrito sobre la organización y la administración de la planificación, la coordinación y la dirección de la agricultura y por consiguiente por las necesidades mismas del trabajo de estas instituciones, se hizo evidente que era necesario una forma de presentación de antecedentes en cada país que permitiera de una parte, conocer, identificar el cuadro macro-organizacional en el que se realizan las actividades agropecuarias, la magnitud del esfuerzo nacional vinculado al sector agrícola, es decir, cuánto gasta el gobierno en pagar sueldos, en realizar actividades agrícolas, en qué otras cosas gasta; dónde está ubicada la gente, qué preparación o adiestramiento tiene este personal y cuáles son las normas que rigen la administración de personal, la administración de presupuestos, el suministro de bienes. Aparte de este inventario de recursos, nosotros queríamos describir cuáles eran los sistemas a través de los cuales se planifica la actividad de todas las instituciones que trabajan en el sector agrícola. Existe o no existe planificación? Hay o no hay coordinación entre las instituciones para la ejecución de actividades agrícolas, cuáles son los instrumentos de coordinación, como se dirige y como se orienta la actividad del sector agrícola, qué rol juegan en todo este complejo de instituciones las distintas oficinas de planificación nacional, ministerios de agricultura, otros ministerios e instituciones autónomas. Asimismo, queríamos identificar las actividades que realizaban las instituciones, qué grado de duplicación, concurrencia o ausencia de servicios existía. Lo que queríamos a través de estos estudios era saber cómo es la cosa en la agricultura, cuántos recursos hay, no si están bien o mal invertidos, no si las políticas del gobierno son adecuadas, no evaluar de si los servicios son otorgados eficiente o ineficientemente; lo que nosotros queríamos presentar a través de los estudios es prácticamente una fotografía del complejo institucional en que las actividades agrícolas se realizan. Entonces para eso hemos diseñado una metodología que yo creo que en los cuatro países donde la hemos ensayado nos ha resultado,

---

* Consultor en Administración Pública para la Agricultura, FAO-IICA, Turrialba, Costa Rica.

en el sentido de que nos permite conocer en el breve plazo de cuatro meses, la magnitud de los recursos públicos vinculados al sector agrícola, determinar el destino de los recursos e identificar los mecanismos a través de los cuales se programa, se coordina y se dirigen las actividades agrícolas. Deliberadamente, estos estudios terminan con la presentación del informe a los gobiernos y corresponde a los gobiernos la interpretación de los antecedentes que el estudio entrega. Hemos querido nosotros, aun cuando ha habido intereses de algunos países para que la actividad continúe más allá del inventario, separar ambas cosas porque hemos creído que los que están en mejores condiciones de interpretar la situación de los países son los propios nacionales.

Nosotros en los estudios hemos presentado exclusivamente la parte estadística, numérica; ahora, los factores sociales, políticos, administrativos, económicos, que influyen sobre los ejecutivos del sector agrícola para que les permita hacer tal o cual modificación a la estructura. Nosotros no los analizamos en el estudio, sino que, preferimos mejor que sean los propios ejecutivos, que son los que sienten la presión del ambiente administrativo, político, social y económico, los que dentro de las condiciones de ese ambiente, sean los responsables de determinar el curso de acción futura con relación a los resultados de los estudios. Es decir la actividad oficial del programa termina con la entrega de este inventario, no obstante esto, en muchas oportunidades hemos entregado diagnósticos, una interpretación nuestra a los gobiernos de lo que nosotros creemos que podría ser una adecuada estructuración de los servicios agrícolas, pero como les digo, lo hacemos esto en forma privada en un memorando que no es público a objeto de que el gobierno lo pueda usar o no, de acuerdo con el interés del gobierno y de acuerdo con la identificación que pueda existir entre la observación que hace el técnico y la observación que hacen los administradores. De estos estudios que nosotros hemos hecho en América Latina, acompañamos a esta presentación los estudios que concluyéramos en Honduras y en Venezuela, los cuales están en borrador. El de Colombia ya fue terminado y acompañamos algunos de los cuadros que resultaron de este estudio. Estos estudios en estos momentos serán entregados a los ejecutivos de las instituciones nacionales que suministraron información para el estudio los que deberán corregir, adicionar o aceptar la información que sobre sus instituciones aparece en el estudio. Estamos revisando en este momento y está en proceso de imprimirse el estudio de Costa Rica y el Estado de Bahía, Brasil. Existen posibilidades de que estos estudios se continúen realizando en otros países de América Latina. Estos estudios en la parte primera tienen aproximadamente cincuenta páginas en que están la tabulación y la presentación de la información que se ha obtenido de las instituciones. Desde el punto de vista de lo que me corresponde realizar a mí en este panel, yo creo que lo más adecuado es que revisen los estudios que hemos aludido del sector agropecuario de Colombia, Venezuela y Honduras, ya que en los resultados de estos trabajos estamos basando nuestras observaciones. No obstante el carácter provisional de la mayor parte de la información recogida, creo que ya existen de estos estudios antecedentes suficientes como para sacar algunas conclusiones sobre los mismos, aun cuando

cabe hacer presente que las mismas pueden ser interpretadas de manera diferente por otras personas y principalmente por los administradores del sector agropecuario de los países en que los estudios fueron realizados.

Si ustedes revisan el cuadro del Sector Agropecuario de Colombia, Honduras y Venezuela que se acompaña, podrán seguir con nosotros la descripción del complejo organizacional en el que las actividades agropecuarias se realizan. Este cuadro, desde un punto de vista de las organizaciones que lo forman, está compuesto por un gran número de entidades que pueden ser públicas, mixtas o privadas; el ámbito de su acción puede ser nacional, regional, estadual o local; si son públicas pertenecen a la categoría de ministerios, autonomías, servicios, departamentos administrativos, oficinas asesoras de la presidencia; algunas de las instituciones que realizan actividades de importancia para el agricultor pueden estar vinculadas a los ministerios o secretarías de agricultura; otras a los ministerios de educación, salud, obras públicas, hacienda, fomento u otros; realizan las más diversas actividades, algunas técnicas (investigación, extensión, enseñanza, crédito, sanidad animal y vegetal, defensa, reforma agraria) y orientadas directamente a los agricultores y otras actividades que llamamos ejecutivas, tales como de planificación, coordinación, control o evaluación de estas actividades. Las organizaciones agropecuarias algunas veces dan sus servicios a un tipo especial de productores (cafeteros, cacaoteros, algodoneros, cerealeros); otras veces especializan sus servicios de acuerdo a la capacidad económica de los clientes de sus servicios (beneficiarios de reforma agraria, empresarios agrícolas) y entre ellas pueden estar estructuradas en cuanto a dependencia, relaciones de las más diversas y variadas formas.

Estas instituciones gastan una cantidad determinada de recursos que provienen de las más diversas fuentes y se destinan a las más diversas actividades. La mayor parte de los recursos (cuando se trata de Ministerios) provienen del presupuesto nacional, pero si se trata de organismos autónomos los mismos en su mayoría provienen del rubro recursos propios que puede estar constituido por ingresos por leyes especiales asignadas a esas entidades o por producto de las operaciones comerciales que realizan las mismas entidades. Del total de recursos de que disponen los organismos agropecuarios, los que ocupan los primeros lugares en materia de volumen de los mismos son los organismos de crédito, mercadeo y reforma agraria aun cuando cabe hacer presente que los recursos que hemos considerado para los organismos de crédito es la cartera agropecuaria nueva (que es discutible sea homogéneo con los recursos económicos del resto de las entidades). No ha sido posible determinar con exactitud en ninguno de los estudios el destino de los recursos por función. El principal obstáculo es que en la mayor parte de los países hay un inadecuado sistema de contabilidad de costos y presupuesto por programas, que durante el año presupuestario hay numerosos cambios de destino entre las partidas aprobadas y que el tiempo de que hemos dispuesto en cada país ha sido demasiado breve como para ir con mayor detalles en este punto. Desde luego, que con

más tiempo y personal sería posible encontrar este antecedente. Para el cumplimiento de las funciones que realizan los organismos agropecuarios, ocupan una cantidad bastante apreciable de personal. Este personal en su mayoría pertenece a la categoría de administrativo y obrero; generalmente está ubicado en casi un 50% en la capital del país; y de los profesionales, hay una mayoría de ingenieros agrónomos, en algunos países más que técnicos agropecuarios de nivel medio. La mayor parte de este personal en Colombia está vinculada a la carrera administrativa; no así en Venezuela, Honduras y Bahía.

En el anexo que acompañamos a este trabajo, hacemos una descripción sobre la forma en que las funciones agropecuarias que denominamos técnicas están organizadas. No obstante esa descripción, queremos exponer, a título de referencia, un esquema teórico a través del cual podría analizarse la organización del sector agropecuario de América Latina.

Si consideramos las funciones, en este caso servicios, que alguien debe dar para que el progreso agrícola pueda producirse y las relacionamos con el área en la que estas funciones se ejecutan, veremos que con relación a la estructura a través de las cuales estas funciones se otorgan, pueden darse tres extremos organizacionales. Si por ejemplo organizamos las funciones creando un solo instituto para dar ese servicio en todas las áreas y aplicamos ese criterio de organización horizontal, tendremos al final tantas organizaciones o sistemas de organizaciones como funciones (Ver Cuadro 1); si por el contrario aplicamos un criterio de mayor especialización entregando la realización de cada función/area a una institución específica, tendremos al final tantas instituciones como funciones/area haya sido posible identificar. (Ver Cuadro 2).

Otra alternativa es que existan organismos especializados por área y que para esa área den la totalidad de los servicios. Por ejemplo, un Ministerio o Instituto que investigue, de asistencia técnica, crédito, etc. respecto de un área. Lo más cercano a esta alternativa son los referidos institutos especializados por producto (es decir, sub-áreas dentro de nuestro esquema) y los Institutos de Pesca y Forestales que están creándose en varios países nuestros.

Las funciones que denominamos técnicas son las siguientes:

ACTIVIDADES TECNICAS.

Investigación y Experimentación
Educación y Capacitación
Asistencia Técnica
Crédito
Abastecimiento de Insumos
Mercadeo
Investigación, Administración y Conservación de Recursos Naturales
Sanidad
Mejoramiento de las Condiciones Sociales del Campesino
Construcción de Infraestructura
Reforma Agraria o Parcelaciones
Regulaciones

Para completar el esquema se señalan las áreas del denominado sector agropecuario en el que estas actividades se realizan. Estas áreas son agricultura, ganadería, pesca y forestales.

Relacionando actividades con áreas, tenemos que estructuralmente, pueden darse las dos alternativas extremas de que ya hemos hablado en cuando a quien da el servicio.

Gráficamente, el esquema podría dar las siguientes alternativas:

CUADRO 1

ALTERNATIVA 1

	Agricultura	Ganadería	Pesca	Forestales
Investigación y Experimentación				
Educación y Capacitación				
Asistencia Técnica				
Crédito				
Abastecimiento de Insumos				
Mercadeo				
Investigación, Administración y Conservación de Recursos Naturales				
Sanidad				
Mejoramiento de las Condiciones Sociales del Campesino				
Construcción de Infraestructura				
Reforma Agraria o Parcelaciones				
Regulaciones				

Esta alternativa representa un tipo de organización funcional u horizontal en la que cada actividad o función estaría servida por un solo organismo o sistema de organismos sin importar el área que fueran a cubrir. Por tanto, esta alternativa significaría la existencia de 12 organizaciones o sistemas.

CUADRO 2

ALTERNATIVA 2

	Agricultura	Ganadería	Pesca	Forestales
Investigación y Experimentación				
Educación y Capacitación				
Asistencia Técnica				
Crédito				
Abastecimiento de Insumos				
Mercadeo				
Investigación, Administración y Conservación de Recursos Naturales				
Sanidad				
Mejoramiento de las Condiciones Sociales del Campesino				
Construcción de Infraestructura				
Reforma Agraria o Parcelaciones				
Regulaciones				

Esta alternativa representa un tipo de organización basada en la relación función-área, es decir dentro de cada área habría un organismo encargado de una función especializado y nos da por tanto un máximo de 48 entidades encargadas de que las actividades se realicen.

CUADRO 3

ALTERNATIVA 3

	Agricultura	Ganadería	Pesca	Forestales
Investigación y Experimentación				
Educación y Capacitación				
Asistencia Técnica				
Crédito				
Abastecimiento de Insumos				
Mercadeo				
Investigación, Administración y Conservación de Recursos Naturales				
Sanidad				
Mejoramiento de las Condiciones Sociales del Campesino				
Construcción de Infraestructura				
Reforma Agraria o Parcelaciones				
Regulaciones				

Como se decía, en esta alternativa todas las funciones para agricultura serían cumplidas por un organismo y lo mismo ocurriría respecto a las otras áreas.

Entre todas estas alternativas hay una gran variedad entre el número de instituciones que sería necesario tener para que las mismas se lleven adelante. En el primer caso el mínimo es de 12, en el segundo es de 48, y en el tercero de 4. Parece útil hacer notar que estos cuadros se refieren solamente a las funciones técnicas enumeradas, no a las administrativas o ejecutivas (programación, coordinación, dirección, evaluación) las que pueden ejecutarse por una o varias instituciones por áreas (organización vertical) o funciones, y sobre las que en los estudios realizados y en este papel se analizan por separado. Asimismo, hay que recalcar que en la realidad en muchas oportunidades una misma institución otorga varios servicios (INTA de Argentina hace Investigación y Extensión) que en otras oportunidades y especialmente cuando se trata de un producto, una misma institución otorga la totalidad de servicios a los productores de dicho renglón (Federación de Cafeteros de Colombia) y que en otras organizaciones regionales, dentro del ámbito geográfico de su jurisdicción, otorgan también gran parte de los mismos servicios (CVC de Colombia). Otro grupo de instituciones que presenta particularidades dentro del cuadro, son las de Reforma Agraria las que bien pueden estar ubicadas como área o como función específica. La dificultad en este caso es que para algunos Reforma Agraria es el otorgamiento de todas las funciones técnicas más entrega de tierra a una clientela específica y que para otros Reforma Agraria es un proceso que va más allá del desarrollo agrícola y envuelve cambio de las estructuras sociales, políticas y económicas del país.

Pero aparte de estas actividades técnicas que hemos descrito, que son responsabilidad de organismos generalmente reconocidos como ubicados dentro del sector agropecuario, tenemos que también se realizan otras de no menor importancia. Son las llamadas actividades administrativas o ejecutivas que deben realizar los jefes o los gerentes para que las actividades técnicas se ejecuten en las mejores condiciones posibles. Son principalmente las actividades de planificación, organización, coordinación, evaluación y control, de una parte, y de otra las de administración de personal, administración financiera, servicios generales. Hasta la fecha no se ha puesto un énfasis significativo en la importancia que puede tener el desempeño de estas funciones en la forma en que se cumplan adecuadamente las actividades que hemos llamado técnicas. Adecuados sistemas de planificación, coordinación y evaluación que afecten al sector como un todo o a una función específica, pueden ser de significativa importancia para que los recursos se usen eficientemente para dar un mejor servicio a los beneficiarios de los mismos servicios técnicos. Parece útil recalcar, que la mayor parte del tiempo y energía de los ejecutivos del sector se gasta en este tipo de actividades y que no obstante la importancia de los mismos, sus organizaciones, principalmente los ministerios de agricultura están pobremente equipados para un adecuado cumplimiento de estas actividades, lo que en muchos casos ha

significado que el cumplimiento de estas funciones haya estado entregado a oficinas de planificación nacional, servicios de estadísticas generales, etc.

Hasta hace pocos años ni el Estado ni los agricultores consideraban que los gobiernos debían otorgar servicios como crédito, mercadeo y los anteriormente descritos a los agricultores. Pero, la necesidad de aumentar la producción en la agricultura, el fenómeno del desarrollo significó para el Estado la necesidad de proveer servicios a los agricultores para fomentar dicha mayor producción. Al mismo tiempo, la importancia económica de determinados productos (café, azúcar, cacao, ganado) estimuló a los particulares a organizarse para solicitar servicios especializados para esas referidas actividades.

Ambas situaciones significaron una gran actividad en uno y otro campo para que se establecieran organizaciones especializadas para asegurar el otorgamiento de los servicios, como se ha dicho en unos casos referidos a la función de satisfacer y en otros casos a la satisfacción de la clientela que solicitaba el sistema de servicios. En una primera época los Ministerios de Agricultura tuvieron a su cargo un importante rol en el otorgamiento de los servicios de investigación, extensión, provisión, sanidad, conservación de recursos naturales, etc., pero posteriormente fueron perdiendo esta importancia no en cuanto a las actividades a cumplir sino en cuanto a la intensidad de las mismas dentro de la totalidad del sistema de servicios. Es decir, los Ministerios siguieron dando extensión por ejemplo, pero en realidad la mayor parte de las actividades de extensión del país eran otorgadas a los agricultores a través de organizaciones distintas de los Ministerios de Agricultura.

Al mismo tiempo, las organizaciones constituidas para el otorgamiento de un servicio específico, entraban a otorgar simultáneamente otros. Esta multiplicidad de organizaciones de servicios, referidas a productos, clientelas y funciones no fue dirigida, coordinada ni evaluada en cuanto al impacto y eficacia de sus operaciones por nadie. Los Ministerios de Agricultura, que podían haber sido los orientadores planificadores de la acción coordinada y el instrumento reunificador de estas corrientes centrífugas (las organizaciones) que pretendían ser cada día más independientes e incontroladas, estaban pobremente dotadas para esta tarea. De esta forma, los servicios han venido otorgándose inadecuadamente y dejándose fuera de los mismos a grandes números de agricultores, en ciertos casos, o en otros, concentrando el otorgamiento de varios servicios en un mismo agricultor.

Si pudiéramos hacer un cuadro que reflejara la actual organización administrativa del sector agropecuario en América Latina, deberíamos mostrar en él muchas entidades públicas y privadas trabajando en el mismo, duplicándose en cuanto a las actividades que cumplen, dejando fuera del sistema a la mayoría de los agricultores, y sin que las actividades de las mismas obedezcan a directivas, planes o políticas previamente señalados para ellas. Veríamos también a los ministerios

de agricultura como ruedas sueltas del sistema. El reverso del cuadro nos mostraría a algunos agricultores o recibiendo muchos servicios de muchas entidades simultáneamente o de otra parte a la gran mayoría sin recibir servicio alguno.

A este cuadro que representa este sector agropecuario desorganizado y en crisis estructural, debemos agregar otro elemento que aún confunde más el mismo.

Hasta el momento de nuestro cuadro los pequeños campesinos recibían poca atención y servicios, pero hoy, por diversas razones, han llegado a merecer atención de los gobiernos los que empiezan a pensar en la forma de otorgar a esta nueva clientela servicios semejantes a los que recibían hasta ese momento los otros grupos de agricultores, y como solución lógica, se ha creado para ellos un sistema de servicios paralelo al existente y que duplica en todas las actividades a las organizaciones existentes, pero con la diferencia de que este sistema beneficia ahora a una nueva clientela, los pequeños agricultores, campesinos, los sujetos de los programas de Reforma Agraria. Creemos que la subsistencia de estos sistemas de servicios paralelos, referidos a clientelas, productos, ha significado en general uso inadecuado de los recursos humanos y económicos a disposición del desarrollo agropecuario, pero fundamentalmente que muchos agricultores estén fuera de la recepción de los servicios. Asimismo creemos, que la actual situación de derroche de recursos, ineficiente servicio, dada la gravedad de la situación mundial de falta de alimentos y de presiones de los agricultores, grandes y pequeños por mejores servicios, obligará a los gobiernos a tomar decisiones drásticas en el campo de la planificación, coordinación y evaluación de la forma en que se otorgan los servicios con miras a terminar con la actual situación. Para ello deberán organizarse y en definitiva ensayar fórmulas más eficaces de otorgamiento de los servicios.

Ya hemos dicho que para nosotros en agricultura la pluralidad de instituciones dando servicios es perfectamente justificable aun desde un punto de vista teórico. Lo que en realidad no se comprende ni se justifica es que los organismos de dirección, sobre los que racae la responsabilidad del manejo de todo este complejo no hayan encontrado o peor aún que no hayan tratado de buscar un sistema de manejo, de dirección para este complejo institucional.

Hasta el momento la imagen pública es aun que es a los Ministerios de Agricultura a los que les debería corresponder esta responsabilidad. Pero ya hemos dicho que de nuestros estudios ha aparecido claro que los ministerios están pobremente dotados para esta labor lo mismo que las Oficinas Nacionales de Planificación, lo que en la práctica significa que en la mayoría de los países estas actividades no son realizadas por nadie.

Creo que en los trabajos siguientes y al analizar los "casos" que discutiremos en este panel, tendremos ocasión de volver con mayor detalle a estos puntos.

A N E X O 1

1. Investigación

La actividad investigación y experimentación se realiza principalmente a través de instituciones autónomas creadas principalmente a contar de 1960. Estas instituciones autónomas tienen distinto grado de relación con las Facultades de Agronomía; Servicios de Extensión y Fomento Agrícola. En otras oportunidades, la actividad más intensiva en el campo se realiza a través de Departamentos de Investigación de los Ministerios de Agricultura como es el caso de Costa Rica, Brasil y Venezuela, aunque cabe hacer presente que en este país el sistema de organización de la investigación está integrado por el Consejo Nacional de Investigaciones como organismos programador y coordinador; el Fondo Nacional de Investigaciones como órgano financiero y el Ministerio de Agricultura a través de sus Estaciones Experimentales y las Facultades de Agronomía como agentes ejecutivos. En Honduras, la mayor parte de la investigación que se realiza en este país está ejecutada por Desarrural, servicio adscrito a la Secretaría de Recursos Naturales y que también realiza actividades de Extensión y Fomento.

El Instituto de Investigaciones Agropecuarias de Chile, que destina la mayor parte de sus recursos a la Investigación, aunque mantiene un equipo de extensionistas encargados de hacer llegar los resultados de la investigación al Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura, está presidido por una Junta en la que participan aparte de los funcionarios de gobierno, los Decanos de las Facultades de Agronomía, Dasonomía y Medicina Veterinaria de las principales universidades del país. El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina (INTA) es uno de los más antiguos de los organismos autónomos especializados en investigación, extensión y fomento. En el Perú y México donde hay universidades agrarias (La Molina, Chapingo, Monterrey) la mayor parte de las actividades de investigación son realizadas por éstas, aunque en el caso de Perú existe también el Servicio de Investigación y Promoción Agraria (SIPA) el que acaba de ser incorporado al Ministerio de Agricultura y que realiza parte importante de la investigación. El ICA de Colombia, que inicialmente realizara solo investigación, ha evolucionado y ahora realiza también extensión y ha acordado con la Universidad Nacional la creación de la Escuela para Graduados.

2. Educación y Capacitación

La actividad educación y capacitación se otorga a través de diversos arreglos institucionales. La educación agrícola Postgrado está a cargo de la Escuela de Graduados del IICA en Turrialba o de las escuelas de postgrado dependientes de universidades nacionales tales como la Universidad Agraria de La Molina en Perú, el Colegio de Postgrado de la Universidad Nacional de Chapingo en México, la Escuela Superior de Agricultura Luiz de Queiroz de Sao Paulo, Brasil. En Colombia, han unido sus

esfuerzos el Instituto Colombiano Agropecuario y la Universidad Nacional para crear la Escuela de Graduados para Agricultura y Zootecnia.

La educación a nivel universitario está a cargo de las varias universidades nacionales generalmente, a través de sus Facultades de Ingeniería Agronómica que puede o no comprender Escuelas de Veterinaria e Ingeniería Forestal.

La educación a nivel medio está a cargo de Escuelas Prácticas o de técnicos agrícolas, dependientes de la Facultad de Ingeniería Agronómica como en Chile, o del Ministerio de Agricultura como en Venezuela o del de Educación como en Costa Rica.

La capacitación para funcionarios de los organismos vinculados al sector se da a través de Centros de Capacitación por funcionarios tales como los de Reforma Agraria que existen en Chile, Perú, Ecuador, Venezuela; mercadeo como el ILMA de Colombia, Crédito como el CIDA y Desarrollo Rural y Reforma Agraria como el CIRA de Bogotá. También existen organismos nacionales de capacitación para funcionarios y campesinos como el Instituto de Educación Rural (privado) y el Servicio de Cooperación Técnica en Chile; el Servicio Nacional de Aprendizaje (público) y Acción Cultural Popular (privado) en Colombia.

3. Asistencia Técnica o Extensión

En asistencia técnica se presentan varias modalidades. En Perú y Argentina, el SIPA e INTA respectivamente, hacen investigación y asistencia técnica conjuntamente; en Chile el IIA hace investigación y pueden dar asistencia técnica pero ello hasta el momento esta función no ha sido ampliada. En Chile la asistencia técnica está a cargo del Servicio Agrícola y Ganadero del Ministerio de Agricultura, Instituto de Desarrollo Agropecuario (el que tiene también el programa más amplio de crédito supervisado); la IANSA respecto de los cultivadores de azúcar de betarraga; la CORA respecto de los beneficiarios de R.A.; Banco del Estado, Corporación de Fomento y otras entidades. En Colombia, la asistencia técnica es dada por más de cuarenta entidades: Departamento de Extensión del ICA; 18 Secretarías Departamentales de Agricultura, INCORA, Instituto de Fomento Agropecuario, de reciente creación pero que será el que debe tener mayor importancia en este cargo, las Federaciones de Cafeteros, Ganaderos, Arroceros, Cacaoteros, Cerealeros y los Bancos Ganadero, Cafetero y Caja Agraria. Existen también programas de crédito y asistencia técnica pactados entre bancos y entidades de asistencia técnica. En Brasil fundamentalmente por ABCAR, sistema privado que reúne al gobierno federal y estados. En Venezuela, Guatemala, Costa Rica, Ecuador la asistencia técnica es dada fundamentalmente por el Ministerio de Agricultura, pero como se ha dicho respecto de ciertas clientelas (cafeteros, azucareros, sujetos de Reforma Agraria) la misma es dada por entidades especializadas en cuanto a la clientela que sirven.

4. Crédito y Financiamiento

En crédito, en general existen bancos que dan el servicio indistintamente a agricultores, ganaderos, etc. La mayor parte de las veces los bancos no dan asistencia técnica directa sino a través de contratos o convenios con entidades que dan asistencia técnica. En general, en el servicio de esta actividad participan entidades públicas y privadas, nacionales o internacionales. En Guatemala, el sistema está integrado por el Servicio Cooperativo Interamericano de Crédito Supervisado (SCICAS) y que otorga crédito y asistencia técnica y el Banco Nacional Agrario que generalmente sólo otorga crédito. La asistencia técnica está a cargo del Ministerio de Agricultura. En Colombia el crédito en general está distribuido por áreas (existe una Caja Agraria, un Banco Ganadero, fondos ganaderos, Banco Cafetero y Bananero, hoy en liquidación). El volumen mayor de crédito otorgado por la banca privada y Caja Agraria se otorga sin asistencia técnica. Hay un interesante convenio entre INCORA y la Caja Agraria en el que INCORA ha efectado un fondo de garantía para avaluar ante la Caja Agraria, obligaciones de pequeños agricultores seleccionados por INCORA. INCORA da la asistencia técnica, la Caja da sus recursos propios, el crédito. Si por cualquier razón el campesino no paga, el Fondo de Garantía mantenido por INCORA es afectado. Arreglo parecido hay entre el Instituto Agrario Nacional y el Banco Nacional en Nicaragua, aun cuando en este caso el IAN avala a los campesinos. El IAN tiene además un programa de crédito supervisado para pequeños agricultores no sujetos a otro tipo de crédito. También en Colombia hay asimismo un programa de crédito supervisado en Caldas del CIDA, conocido con el nombre de Programa de Diversificación Cafetera. Ya hemos aludido la existencia de los bancos especializados de Ganaderos, Cafeteros y Bananeros (hoy en liquidación) y 18 fondos ganaderos (1 en cada departamento). En Venezuela el crédito público es otorgado a través del Banco Agrícola y Pecuario para ambas actividades. En estos momentos se acaba de crear el Banco de Desarrollo Agropecuario el que se hará cargo del Crédito empresarial. En Chile, INDAP tiene un programa de crédito supervisado para pequeños agricultores y pescadores, pero los mayores volúmenes de crédito son canalizados a través del Banco del Estado, de la Corporación de Fomento de la Producción y de los bancos privados del sistema bancario. El crédito para cooperativas es otorgado a través del Instituto Financiero de Cooperativas, institución privada.

En Perú existe un organismo financiero de los programas de R.A. (CORFIRA) pero la mayor parte del crédito es canalizado a través del Banco de Fomento Agropecuario el que tiene convenios para la realización de programas especiales de crédito, fomento y promoción agropecuaria en la ONRA, SIPA, Servicio Forestal y de Caza del Ministerio de Agricultura y universidades.

En Brasil, las fuentes directas de crédito para la agricultura y ganadería más importantes son el Banco del Brasil, los Bancos Regionales, los bancos públicos estaduales, el banco de cooperativas y los bancos privados. La mayor parte de este crédito se otorga sin asistencia

técnica, la que en los casos que se otorga es realizada, como se ha dicho anteriormente, a través de la Asociación Brasilera de Crédito y Asistencia Rural ABCAR, la que también opera centros de entrenamiento agrícola y participa en la coordinación de las actividades crediticias de los gobiernos estatales.

En Honduras, la mayor parte del Crédito Agrícola es otorgado por el Banco Nacional de Fomento.

En Costa Rica donde los bancos están nacionalizados, el sistema atiende exclusivamente el otorgamiento del crédito, la asistencia técnica debe ser dada por el Ministerio de Agricultura, Consejo Nacional de Producción o federaciones de empresarios. La mayor parte del crédito agrícola es canalizado a través del Banco Nacional de Costa Rica (65%) y del Banco de Costa Rica (24%).

5. Suministro de Insumos o Fomento

La actividad suministro de insumos está cubierta por diversos tipos de organizaciones. En algunos casos, el gobierno interviene en el suministro de insumos (fertilizantes, insecticidas, semillas, etc.) a través de los Bancos (caso de Caja Agraria de Colombia, Banco Fomento Agropecuario del Perú y Banco del Estado de Chile) como parte del servicio que éstos dan a sus clientes; de los Ministerios de Agricultura (Costa Rica, Nicaragua y Perú); de Instituciones de Fomento (Instituto Zooprofiláctico de Colombia, Instituto Bactereológico de Chile) encargadas de producir y distribuir vacunas de Asociaciones de Productores (Federaciones de Cafeteros, de Cacaoteros, Algodoneros de Colombia). En Brasil esta función está servida principalmente, a nivel nacional, por el Instituto Nacional de Desarrollo Agrícola. También participan en algunos Estados los Servicios de Provisión de Insumos de las Secretarías de Agricultura.

Asimismo, esta actividad está servida por firmas privadas que se encargan de la producción (o importación) y distribución de los insumos, las que también suelen otorgar créditos a sus clientes. De hace algún tiempo, las Cooperativas de Agricultura y los organismos de Reforma Agraria han participado también.

6. Recursos Naturales

La actividad investigación, conservación y administración de recursos naturales, está entregada generalmente a los Ministerios de Agricultura a través de sus departamentos del rubro sin perjuicio de que paralelamente participen en las mismas otras entidades públicas. Así, por ejemplo en Chile, aparte del Ministerio está el Instituto de Recursos Naturales; en Colombia, las 18 Secretarías Departamentales, 3 Corporaciones Regionales y en los Territorios nacional es el Ministerio de Gobierno. En Venezuela, el Departamento de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Cría realiza la mayor parte de las actividades en los campos agrícola, forestal y pesquero.

7. Sanidad

La actividad sanidad animal y vegetal está integrada generalmente a los ministerios de agricultura o sanidad. Además participan en las mismas otras instituciones tales como en Chile el Instituto Bactereológico encargado de la producción de vacunas; el Instituto Zooprofiláctico de Colombia encargado de conbatir las epizootias y producir vacunas, en Centro América el Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria encargado de investigar, prevenir y luchar contra las enfermedades y plagas que afectan la producción agropecuaria de la región.

8. Mejoramiento de las Condiciones Sociales del Campesino

La actividad mejoramiento de las condiciones sociales del campesino está integrada a ministerios de asuntos campesinos como en México y Bolivia; a los ministerios de Gobierno, Trabajo como en Colombia a través de sus departamentos de Acción Comunal y asuntos campesinos respectivamente; en Chile al Ministerio de Trabajo en lo que respecta a legislación campesina y a los organismos de Reforma Agraria en cuanto a otros aspectos; en Ecuador la actividad es desarrollada por el organismo de R.A.; en Perú a través del Ministerio de Fomento y Obras Públicas donde está ubicada la Dirección de Cooperación Popular y Acción Comunal y de la Oficina Nacional de R.A.; en Venezuela el programa de desarrollo de la comunidad está adscrito a la CORDIPLAN (Oficina Nacional de Coordinación y Planificación), el Instituto Agrario Nacional también realiza actividades lo mismo que el Ministerio de Trabajo. Existe asimismo una Fundación de Desarrollo de la Comunidad que financia programas de Desarrollo de la Comunidad presentados por las entidades interesadas. No hay que olvidar en Venezuela la poderosa Federación de Campesinos.

9. Reforma Agraria

La actividad reforma agraria alcanza a ambos agricultores y ganaderos. Es desarrollada generalmente por un organismo autónomo público con atribuciones suficientes para recibir y distribuir tierras. En algunos países hay varios organismos públicos especializados en Reforma Agraria. En Chile, existe una Oficina de Planificación Agropecuaria encargada de planificar la Reforma Agraria y su correspondiente desarrollo agropecuario y de coordinar la ejecución de la misma, un Instituto de Desarrollo Agropecuario encargado de dar asistencia técnica y crediticia a los campesinos y pescadores de escasos recursos y una corporación de Reforma Agraria encargada de recibir y distribuir tierras. En Perú participan en la actividad de Reforma Agraria la Corporación Financiera de la Reforma Agraria encargada de financiar la misma y la Oficina Nacional de Reforma Agraria encargada de ejecutar la Reforma. En algunos países (INCORA de Colombia, INTA de Guatemala, IBRA de Brasil, IERAC de Ecuador, IAN de Venezuela), el organismo de Reforma Agraria aparte de las actividades de recibir y repartir tierras cumplen las de asistencia crediticia, técnica y social, construcción de infraestructura,

conservación de recursos naturales. En otros, ITCO de Costa Rica de hace poco, el organismo de Reforma Agraria solo dota de tierras entregando el resto de las funciones al tren especializado del Estado. En algunos países (Colombia, Costa Rica, Ecuador) el organismo de Reforma Agraria hace también colonización. En otros (Chile y Brasil) la misma está entregada a Ministerios o instituciones diversas (Ministerio de Tierras y Colonización e Instituto de Desenvolvimiento Agrícola INDA, respectivamente). En países donde el proceso de distribución de tierras se ha consolidado (México, Bolivia) las actividades de la Reforma Agraria miran más hacia la titulación de las propiedades entregadas y al otorgamiento de servicios adicionales como crédito, asistencia técnica e infraestructura.

10. Infraestructura o Ingeniería Rural

La mayor parte de la actividad infraestructura (riego, carreteras) ha estado a cargo de los Ministerios de Obras Públicas pero en algunos países hay otras entidades participantes. En Chile por ejemplo, hay una empresa pública (Corvi) encargada de la vivienda rural; la Corporación de Fomento de la Producción y la Eca, encargada de construir silos, bodegas, frigoríficos; en Colombia el Fondo Nacional de Caminos Vecinales tiene a su cargo la construcción de éstos y las Secretarías Departamentales de Obras Públicas la mantención; Caja Agraria y las Federaciones se preocupan de vivienda rural; actividad esta última que en Venezuela está a cargo del Departamento de Ingeniería Agrícola del MAC y la vivienda rural a cargo del Ministerio de Sanidad; en Centro América los Departamentos del Ministerio de Agricultura tienen a su cargo el servicio de maquinaria agrícola; adecuación de tierras; ingeniería rural, etc.; en Panamá la construcción de silos, bodegas y canales de riego con responsabilidad del Departamento de Ingeniería Agrícola del Ministerio de Agricultura y el IFE participa también en construcción de silos especialmente para arroz. En Honduras ello depende del Ministerio de Recursos Naturales a través de sus departamentos de Riego e Incorporación Agraria.

FACTORES INSTITUCIONALES COMUNES A LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

Por

Armando Samper Gnecco

Director General
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)
San José - Costa Rica

FACTORES INSTITUCIONALES COMUNES A LAS ORGANIZACIONES DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

Armando Samper Gnecco *

Transcripción revisada de la exposición hecha en el Panel sobre Organización y Administración del Sector Agropecuario en América Latina, Centro de Enseñanza e Investigación del IICA, Turrialba, Costa Rica, Setiembre 2, 1968.

Objetivo de las instituciones de desarrollo agropecuario

Tenemos que analizar las instituciones en función del objetivo que persiguen. Hay diversas maneras de decir cuál es el objetivo que perseguimos en el sector agropecuario. Ciertamente tenemos un objetivo económico, que es modernizar la agricultura, como un sector vital en los países en vía de desarrollo para poder acelerar el desarrollo económico general. Pero ese desarrollo económico lo perseguimos, naturalmehte, en función de un objetivo social: elevar el nivel de la vida de la población, fundamentalmente de la población campesina, de la gran masa campesina que es la masa desheredada de América Latina.

El IICA como instrumento de desarrollo institucional

En el caso del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, perseguimos esos objetivos ayudándoles a los países Miembros en tres de sus funciones más importantes para este proceso de desarrollo agrícola. Primero, que puedan incrementar sus conocimientos o sea que puedan disponer de una tecnología adecuada, propia, autóctona, como base fundamental para que puedan modernizar la agricultura. Segundo, que estén en condiciones de poder difundir esos conocimientos. Tercero, que es de importancia fundamental, que esos conocimientos realmente se apliquen a los programas de desarrollo rural.

Como estratégica, para lograr esos objetivos hemos venido concentrando crecientemente nuestros esfuerzos en la tarea de ~~ayudarle~~ a los Estados Miembros a desarrollar sus propias instituciones.

---

* Director General, IICA San José, Costa Rica.

Creemos que esa es nuestra verdadera misión, nuestro verdadero propósito: ayudarle a los Gobiernos de los Estados que contribuyen al mantenimiento del Instituto, a fortalecer y mejorar sus propias instituciones. Hemos concentrado estos esfuerzos en tres tipos de instituciones, que concuerdan con lo que acabo de mencionar: Primero, las instituciones de Investigación, para poder crear los nuevos conocimientos. Segundo, las instituciones de educación, para que esos conocimientos se puedan difundir. Tercero, las instituciones que en el IICA llamamos de desarrollo rural de reforma agraria, para que esos conocimientos se apliquen a los programas de desarrollo.

Dentro del grupo de desarrollo rural y de reforma agraria, que es muy vasto, concentramos nuestra atención , en ayudarles a los países miembros a mejorar las instituciones que tienen que ver con las relaciones entre la tierra y el hombre; las instituciones que, por distintos mecanismos y medios, llevan la asistencia técnica al empresario y al campesino; las instituciones de crédito y las instituciones de comercialización. Pensamos que por lo menos esas cuatro instituciones son esenciales si queremos realmente acelerar el desarrollo de cualquiera de nuestros países. Naturalmente el IICA no determina la política en ningún país, pero si concentramos nuestra ayuda en el tipo de instituciones que consideramos vitales para ese proceso de desarrollo.

Las instituciones son organismos vivientes

Las instituciones son organismos vivientes; son producto del ambiente; y evolucionan a través del tiempo. Voy a referirme brevemente a esos tres aspectos, antes de hablar de los factores institucionales que son comunes a todas las instituciones.

Nosotros aquí en el IICA creemos que las instituciones son organismos vivientes , o sea que las instituciones, como los hombres nacen, crecen, se reproducen y mueren 1/. En la Mesa Redonda sobre Instituciones de Investigación y Enseñanza que tuvo lugar durante la Décimo Tercera Reunión del Consejo Técnico Consultivo del IICA en San José, en abril de 1968, José Marull, hizo un análisis biológico de las instituciones, que bien vale la pena recordar. Es un análisis muy lúcido de todos los aspectos genéticos, ecológicos, anatómicos y fisiológicos de las instituciones y una buena manera de entender que estamos tratando

1/ Samper A. Avances en el Desarrollo Rural en América Latina. Conferencia pronunciada en la Universidad del Estado de Michigan, East Lansing, Marzo 13, 1968.

con organismos vivientes, no con organismos estáticos 1/. En esa misma Mesa Redonda, Angel Marzocca, Representante de Argentina en nuestra Junta Directiva y en el Consejo Técnico Consultivo, analizó la forma como el Instituto de Técnología Agropecuaria INTA, de la Argentina, ha logrado darle un marco institucional adecuado a las relaciones funcionales entre la investigación, la extensión, y la educación 2/. También van a encontrar ustedes en esa publicación una exposición de José Valleja, Director de la División de Producción Vegetal de FAO en Roma, muy conocido en América Latina, en el cual hizo también un análisis rápido de la evolución que han tenido la investigación y la Enseñanza en América Latina y de la forma como se han venido interrelacionando en América Latina para beneficio mutuo 3/.

Las instituciones son producto del ambiente

Las instituciones son producto del ambiente, Son producto de la sociedad y a su vez influyen sobre la sociedad. Es importante tener en cuenta esa acción recíproca. Son producto del ambiente político; ciertamente las instituciones tienen que ver con el ambiente político de un país. Son producto del ambiente económico; de la situación económica; de las prioridades del desarrollo económico, y de los programas económicos que se estén desarrollando. Son producto del ambiente social; ciertamente tienen que ver con todos los aspectos de la sociedad en que están actuando y de la forma como el hombre se ha organizado en sociedad. Son producto del ambiente cultural; tienen que ver con todas las tradiciones y con la cultura de un pueblo.

1/Marull, J. Desarrollo de las instituciones de educación e investigación agrícola en América Latina. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Consejo Técnico Consultivo. Reunión 13a, San José, Abril 29-30, 1968. Investigación y Enseñanza, desarrollo rural y reforma agraria. Trabajos presentados en las Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo. San José Costa Rica, 1968 pp. 2.3.1-2.3.5

2/ Marzocca A. Preposiciones para el desarrollo de las instituciones de investigación y sus relaciones con la enseñanza. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Consejo Técnico Consultivo. Reunión 13a, San José, Abril 29-30, 1968. Investigación y enseñanza, desarrollo rural y reforma agraria. Trabajos presentados en las Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo. San José 1968. pp. 2.1.1-2.1.18

3/ Valleja, J. Desarrollo de las instituciones de educación e investigación agrícola en América Latina. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, Consejo Técnico Consultivo. Reunión 13a, San José, Abril 29-30, 1968. Investigación y Enseñanza, Desarrollo rural y reforma agraria. Trabajos presentados en los Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo. San José, 1968. pp. 2.2.1-2.2.7

En el informe que he citado sobre las Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo del IICA encontrarán ustedes tres trabajos muy interesantes sobre las instituciones de desarrollo rural y de reforma agraria. Irineu Cabral, actualmente funcionario del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington, hace un análisis muy lúcido y penetrante del papel que cumplen las instituciones en el desarrollo económico y social 1/. Señala los principales requisitos para que esas instituciones sean eficientes, un punto al cual me voy a referir más adelante.

También encontrarán ustedes una exposición muy objetiva, muy honesta, de Guillermo Yglesias Pacheco, Ministro de Agricultura de Costa Rica, sobre la forma como ha evolucionado, a través de los años una de las instituciones importantes de Costa Rica: el Servicio de Extensión 2/. Señala en que forma ese servicio ha ido evolucionando en relación con el medio ambiente sobre el cual ha venido actuando. Hay allí también una exposición de Enrique Torres Llosa, Ex-Ministro de Agricultura del Perú y ex-Director de Reforma Agraria aquí en la Dirección General en San José, en la cual aplica el análisis biológico de José Marull a las instituciones de reforma agraria en América Latina, que son jóvenes y tienen muchas de las características en cierto modo contradictorias a la juventud 3/

Las instituciones cambian con el tiempo

Tenemos que analizar las instituciones en función del tiempo. Ganamos poco si hacemos solamente un análisis estático. Podemos tomar una fotografía en un momento dado, como hemos hecho en estos estudios de la organización del sector agropecuario. Pero esa fotografía, como cualquier fotografía, tiene que interpretarse en función de los cambios que han venido ocurriendo a través del tiempo y -- lo que es más importante -- de los cambios que se están presentando en el momento, y que van a ocurrir en un futuro próximo.

1/ Cabral, J.I. Importancia de las instituciones nacionales en el desarrollo agrícola. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas Consejo Técnico Consultivo. Reunión 13a, San José, Abril 29-30, 1968. Investigación y enseñanza, desarrollo rural y reforma agraria. Trabajos presentados en las Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo. San José, 1968. pp. 3.2.1-3.2.9

2/ Yglesias G. E. Instituciones de desarrollo rural y reforma agraria. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Consejo Técnico Consultivo. Reunión 13a, San José, abril 29-30, 1968. Investigación y enseñanza, desarrollo rural y reforma agraria. Trabajos presentados en las Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo. San José, 1968. pp. 3.1.1-3.1.5

3/ Torres Llosa, E. Instituciones de desarrollo rural y reforma agraria. Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas. Consejo Técnico Consultivo. Reunión 13a, San José, Abril 29-30, 1968. Investigación y enseñanza, desarrollo rural y reforma agraria. Trabajos presentados en las Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivos. San José, 1968, pp. 3.3.1-3.3.9

Esto es muy importante. Los que estamos dedicados a esta labor de ayudarle a los países a desarrollar sus instituciones, tenemos que mirar el proceso con un poco de calma; en cierto modo como un médico observa al paciente en los momentos de crisis y en los momentos de euforia. Hemos visto instituciones que reciben un gran impulso, para las cuales un equipo joven, dinámico, logra el apoyo que se requiera; empieza a cosechar triunfos, a tener victorias. Pero de repente cambian algunos de los factores que permitieron ese éxito y entran en un período de crisis; comienzan a decaer y puede inclusive desaparecer. Por circunstancias políticas, económicas, sociales, o de liderazgo, o una combinación de circunstancias adversas, pasan por un período de crisis. Es precisamente, en ese momento que nosotros creemos que se les debe apoyar, y ayudarlas para que puedan sobrellevar la crisis. Generalmente resultan fortalecidas cuando logran sobrevivir la crisis. También hemos visto el caso opuesto de instituciones de poca monta y de poca importancia que encuentran los líderes que les dan un impulso dinámico y las fortalecen.

Por tanto, tenemos que perseguir una curva ascendente de progreso, reconociendo que los altibajos son inevitables en toda labor humana. Lo importante es saber que realmente vamos hacia adelante, que vamos avanzando.

El desarrollo institucional tiene un proceso de maduración, como casi todos los procesos biológicos. No podemos precipitar ni forzar el desarrollo de una institución. Muchas veces será necesario actuar en forma limitada o seguir una táctica determinada, para ganar el apoyo político y el respaldo económico necesarios para producir el cambio que nos de la oportunidad de dar un salto y darle un mayor impulso posterior a la institución. Todo esto requiere tiempo. Por eso hago énfasis en el aspecto tiempo: siempre debemos tener en cuenta, que el cambio genera cambio, y que por tanto, los ajustes y reajustes institucionales son parte inevitable del proceso de desarrollo vital de las instituciones.

Factores institucionales comunes a todas las organizaciones

Son muchos los factores que influyen en la operación o manejo de las instituciones. Voy a referirme solamente a tres de ellos: primero, la definición de los objetivos de la institución; segundo su capacidad de acción; y tercero, su proyección externa.

Definición de los objetivos

El referente a la definición de objetivos es tal vez el más importante de todos ellos. Tenemos que analizar los objetivos de la institución para saber si refleja realmente la situación del ambiente político, económico, social, cultural e institucional en el cual actúa. Muchos de los problemas de celos institucionales competencia entre instituciones, duplicación de esfuerzos, y otros similares que se mencionan con frecuencia y que posiblemente no son ni tan graves, ni tan frecuentes como creemos, se derivan muchas veces de esa falta de precisión y definición de los objetivos de cada institución.

Tenemos que hacer una diferencia -- que los sociólogos hacen siempre pero no todos hacemos -- entre los objetivos formales y los objetivos informales. Hay una distancia grande entre lo que aparece en la carta orgánica como objetivos de una institución y lo que en la práctica está haciendo. Tenemos que precisar los objetivos de una institución en función de los recursos de que dispone para poder cumplir esos objetivos. Las fallas de muchas de nuestras instituciones se deben tal vez más que todo a eso,a que tenemos objetivos muy amplios, planes muy ambiciosos , e inclusive programas muy bien presentados, pero cuando los confrontamos con la realidad de los recursos disponibles para realizarlos, encontramos que no se puede hacer lo que se pretende. Vemos entonces que es mejor concentrar los objetivos inmediatos en algunas pocas prioridades para producir impacto en algunos campos.

No basta con definir y concretar los objetivos. Es necesario que se conozcan bien externamente, e internamente dentro de la institución. Puede ser que nosotros tengamos claros los objetivos, pero si no los tienen claros las otras instituciones con las que estamos en interacción vamos inevitablemente a estar teniendo conflictos, duplicaciones, y problemas. Lo mismo ocurre si el personal de la institución no conoce los objetivos, no los comparte, o no los entiende. Cuando los funcionarios de una institución interpretan de diversa manera los objetivos, de acuerdo con sus propios intereses, surgen inevitablemtnte problemas y conflictos, especialmente cuando hay que asignar prioridades y distribuir recursos.

Capacidad de acción

Voy a referirme solamente a cuatro aspectos de la capacidad de acción de una institución: primero, que tal vez es el más importante de todos, el liderazgo directivo; segundo, que es igualmente importante, y en cierto modo es parte del otro, la capacidad del personal a todos los niveles; tercero, la organización o la estructura formal y los mecanismos de operación; y cuarto, a lo cual cada día pienso que le debemos prestar más atención, la comunica-

ción interna dentro de la institución.

Liderazgo directivo.- Los hombres hacen las instituciones. Todos hemos visto como hay hombres que hacen instituciones y como hay instituciones que no avanzan por falta de liderazgo. Esto ocurre con las instituciones en todas sus etapas de desarrollo, pero particularmente con las instituciones nuevas, y especialmente en los países en vías de desarrollo, donde no se han institucionalizado las organizaciones. Es muy importante que los directivos, tanto la junta directiva como el director y sus principales colaboradores, tengan imaginación creadora y, sobre todo, capacidad para innovar. Esto es aún más importante en los países en vías de desarrollo. Si los directivos no tienen cpaacidad innovadora para hacerle frente a las situaciones, las instituciones que dirigen van a tener poca eficacia. Tienen que tener visión, para mirar adelante. Obviamente un gran administrador, por muy eficiente que sea como ejecutivo, no va a darle liderazgo a la institución si no sabe mirar hacia adelante. Tienen que tener capacidad para decidir. Dirigir es decidir. En última instancia, la capacidad de decisión es la clave de la dirección; capacidad para saber escoger entre alternativas y decidir cuál es la más aconsejable. Muchas veces hay que escoger la menos mala entre dos alternativas malas, lo que hace aúm más difícil la decisión.

IMAGINACION

VISION

DECISION

Los líderes también deben tener capacidad para organizar; saber organizar los recursos humanos y físicos para usarlos eficientemente. Deben tener capacidad para orientar el trabajo de los demás y capacidad para delegar funciones, bajo su propia responsabilidad. En eso fallamos muchas veces en América Latina. Pensamos que tenemos que decidir todo y hacerlo todo.. Creemos que las cosas no caminan porque la persona a quien creemos que le hemos delegado funciones no las está cumpliendo adecuadamente, cuando en realidad es que no hemos sabido supervisarla. Hay una regla que no debemos olvidar nunca: el que delega, delega bajo su responsabilidad. Por tanto, si se cometen errores, son también errores del que delega. El don de mando es otro factor importante de liderazgo. No de la persona que tiene una voluntad de hierro y que quiere obligar a todo mundo a hacer lo que él quiere, sino el don de mando con sentido humano, del que realmente sabe estimular a la gente para que responda.

ORGANIZAR

ORIENTAR

DELEGAR

SUPERVISAR

DON de MANDO

Finalmente, entre los actores de liderazgo, agregaría uno que considero sumamente importante: la resistencia a la burocratización. Los organismos públicos y muchas veces los privados y los de otra índole, tienen la tendencia natural a burocratizarse; a burocratizarse en el volumen de la gente y en la rutinización de sus operaciones. Las instituciones pierden entonces su capacidad creadora e innovadora, y su flexibilidad operática. Esa

BUROCRACIA

resistencia a la burocratización es una de las características más importantes de un buen liderazgo. Así como los genetistas han desarrollado variedades de plantas resistentes a las enfermedades, tenemos que desarrollar dirigentes que sean resistentes a la burocratización.

Capacidad del personal.- El segundo aspecto de la capacidad de acción de las instituciones es el referente a la capacidad del personal en todos los niveles. No solamente del personal directivo al cual me acabo de referir, sino también del resto del personal. El personal técnico, naturalmente, es fundamental. Debe tener por lo menos tres características. Una, tener conocimientos; obviamente un organismo técnico debe tener gente con conocimientos adecuados. Dos, saber usar los conocimientos; más que gente con conocimientos, una institución necesita gente capaz de usar esos conocimientos. Tres, dotes humanas; las instituciones necesitan gente con las dotes humanas necesarias para poder entenderse con los demás, para aplicar sus conocimientos. Todos nosotros conocemos instituciones que están constituídas por conjuntos de "prima donas". Si son realmente hombres muy originales que tienen ideas muy buenas, hombres realmente excepcionales, hay que entenderlos y saberlos llevar, aunque sean difíciles. Lo que no es aceptable en una institución profesional es que gente mediocre, aspire a un trato excepcional.

TENER

USAR

DOTES HUMANAS

Otras características importantes de la gente capaz son su entusiasmo, su interes en sus labores, y su lealtad. Es decir, gente que comprenda que la instituci es lo importante y que anteponga los intereses de la institución a los intereses personales. Debe ser, además, gente con espíritu de compañerismo, que sepa trabajar en equipo, que sepa llevarse con los demás.

ENTUSIASMO
INTERES
LEALTAD
COMPAÑERO
EQUIPO.

El personal auxiliar es igualmente importante y debe tener características similares. Una buena secretaria es fundamental para que un ejecutivo tenga capacidad de acción y trabaje eficientemente. Lo mismo ocurre con un buen laboratorista, con un buen trabajador de campo, con buen personal de mantenimiento, y ciertamente con todo el personal administrativo. Si falla el personal administrativo falla toda la organización. Pero no debe ocurrir lo contrario: que los técnicos resulten expertos en administración y no dejen administrar a los administradores.

Organización.- El tercer factor de capacidad de acción es la organización que tenga la institución; es decir, una estructura adecuada a los fines que se siguen, y una operación eficiente. Incluye todo lo relacionado con la programación, la evaluación, y la proyección hacia el futuro. Debe ser un sistema de programación que le de oportunidad a todo el personal de participar en el proceso;

PROGRAMACION
EVALUACION
PROYECCION

PARTICIPACION

un sistema piramidal que vaya de abajo hacia arriba, no a la inversa. Hay organizaciones en las cuales se toman las decisiones sin aprovechar el talento y la capacidad del personal; sin embargo, los directivos esperan que el personal las cumpla irrestrictamente, aunque sean irreales.

FLEXIBLE Y ESTABLE

Debe haber tanto flexibilidad como estabilidad. Es decir, que la política se prolongue durante el tiempo necesario para dar resultados; pero que la estrategia, los medios, y los procedimientos que se sigan para desarrollar esa política sean flexibles para aprovechar las oportunidades que surgan.

RELACION CF/CV

C.F. EN INSTITUCION PERSONAL

Otro aspecto importante es la relación entre los costos fijos y los costos variables. Hay en las instituciones una tendencia general a invertir excesivamente en los costos fijos, como los costos de personal, y no dejar fondos suficientes para los gastos de operación.

ARTICULACION CENTRALISMO VS DESCENTRALISMO EQUILIBRIO

Otro aspecto importante es la articulación, tanto horizontal entre funciones y programas, como vertical entre las unidades operativas. Las diversas unidades de una organización deben tener suficiente autonomía, y suficientes incentivos para actuar como si fuera cosa propia, pero articulando las unidades dentro del conjunto. No es fácil hacerlo; las instituciones padecen de excesivo centralismo unas, de excesivo descentralismo otras. El excesivo centralismo coarta la iniciativa y recarga las unidades centrales; el excesivo descentralismo diluye la responsabilidad y desarticula los programas a expensas del impacto del conjunto. En el caso de instituciones dispersas geográficamente, la articulación es todavía más difícil.

Finalmente, hay otro tipo de relación muy importante: la relación entre los aspectos técnicos y los aspectos administrativos entre los cuales debe haber un equilibrio adecuado.

ESCUBRIR TALENTO.

Comunicación interna.- Otro aspecto importante de la capacidad de acción es el referente a la comunicación interna. En alguna época fui casi un comunicador, y me interesé mucho en esos asuntos de la comunicación. A medida que he tenido mayores responsabilidades directivas he apreciado mucho más la importancia de la comunicación interna. He visto el peso muerto que significa una comunicación interna defectuosa. Es muy difícil, por ejemplo, que las directivas que se imparten y las decisiones que se tomen lleguen a los diversos niveles de una organización sin distorsiones, sin cambios, sin modificaciones que las alteren. Igualmente, a medida que crece una organización es cada vez más difícil aprovechar el talento que hay a diversos niveles; muchas veces queda "taponado" por diversas capas de supervisión y control que impiden que

las iniciativas lleguen a los altos niveles directivos. Deberíamos hacer investigaciones sobre la comunicación interna en las organizaciones.

Proyección Externa

Me he referido ya a la necesidad de difinir y concretar los objetivos de una organización y mejorar su capacidad de acción. Un tercer aspecto, igualmente importante, es la proyección externa. Como señalé atrás, una institución es producto del ambiente, producto de la sociedad que la genera y sobre la cual actúa. Por tanto una institución que no está contiuamente en interacción con el ambiente está en peligro de volverse anticuada, de caducar, de perder impacto. La capacidad de cambio de una institución es esencial; la capacidad que tenga la institución para hacerle frente a las nuevas situaciones que surjan y hacer ajustes en su organización a medida que van surgiendo nuevos problemas y circunstancias. Los dirigentes deben comprender que ha cambiado la situación y no tratar de repetir éxitos anteriores.

AJUSTE AL CAMBIO

El respaldo que tenga la institución es un aspecto importante de su proyección externa. Con frecuencia pensamos que no recibimos el apoyo que queremos y resulta más bien que no nos hemos ganado ese apoyo porque no estamos actuando en forma realmente útil.

FUENTES DE APOYO: USUARIOS. PUBLICO EN GENERAL

Ese apoyo viene de varios niveles. Primero que todo, de los usuarios de los servicios de la institución. Esa es la verdadera clave de la utilidad de la institución: Si reciben realmente los beneficios que les prometieron cuando fue constituída la organización. El apoyo debe venir ante todo de los campesinos, de las amas de casa, o de quienes sean los usuarios. Es muy difícil lograr apoyo para una institución que ha dejado de ser útil o no sirve eficientemente a sus usuarios.

APOYO POLITICO

Una institución debe contar también con el apoyo público, que solo en cierto modo es externo a la institución. No quiero decir con esto que las instituciones deban estar dedicadas a conseguir apoyo político; pero deben operar en el vacío, suponiendo que no tienen nada que ver con las instituciones de un país. En el caso de las instituciones técnicas es muy importante no confundir el apoyo político en función de los servicios que se prestan, con la politiquería, que puede causarle más mal que beneficio a una institución. Cometen un error los directivos que actúan con un criterio oportunista, que se prestan a servir de instrumentos de algún político ambicioso. Al hacerlo, sacrifican los objetivos a más largo pla-

OPORTUNISMO

APOYO POLITICO INMEDIATO VS PLANES A LARGO PLAZO

zo de la institución. Hay que lograr una relación adecuada entre el apoyo político inmediato y la acción a largo plazo, reconociendo que las instituciones actúan en un ambiente político, pero sin preocuparnos demasiado por las influencias que pueda tener la política. Todos estamos a favor de la influencia política si es para darnos recursos, pero estamos en contra de la influencia política si es para recortarnoslos.

IMAGEN

BASE LABOR

La imagen de una institución en el público se basa en la labor que realiza. Nos se puede hacer una buena campaña de relaciones públicas si la institución no realiza buenos programas. Pero una labor buena se debe difundir y dar a conocer. Si ocultamos la buena labor realizada, nos exponemos a no tener el apoyonecesario simplemente porque no hemos proyectado adecuadamente la imagen de la institución.

RELACION CON OTRAS INST

Otro aspecto importantde de las relaciones externas es el referente a las relaciones con otras instituciones, la interacción entre instituciones. Esto abarca toda una gama de situaciones: la dispersión de esfuerzos, la integración de unas instituciones con otras, la articulación de unas instituciones con otras, la complementación de labores. No creo que se deban coordinar las cosas simplemente por coordinarlas. Pienso que la palabra coordinación debería eliminarse del vocabulario, pues muchas veces hace más mal que bien. Mucha gente se coordina, pero no trabaja junta; se coordina, pero no programa conjuntamente; se coordina, pero no actúa conjuntamente; se coordina, pero no asume conjuntamente la responsabilidad. Muchas veces se dice que hay coordinación solamente para que se piense que no hay duplicación. Personalmente prefiero hablar de articulación.

¡NO!

SE COORDINA PERO

TRABAJA PROGRAMA ACTUA ASUME RESPONSABILIDAD

COORDINACION VS ARTICULACION

PERFECCION AISLA

En este campo de la relación entre las instituciones conviene prevenir contra un mal que aqueja a algunas instituciones: el perfeccionismo aislacionista. Algunas veces se organizan instituciones que operan eficientemente, que tienen espíritu de cuerpo, pero que en el proceso se aislan del resto del ambiente institucional, político y social. Tarde o temprano, inevitablemente, se produce el choque, porque si una sola institución se ha levantado por encima del nivel de las otras instituciones puede ocurrir que en vez de que las demás eleven su nivel, logren bajar el nivel de la institución "modelo", o destruirla.

Requisitos para que una institución sea eficiente

Irineu Cabral, en el trabajo ya citado, señala diez requisitos para que una institución sea eficiente, a saber:

1) Un cuerpo dirigente con capacidad de liderazgo ejecutivo.

2) Un mecanismo de programación.

3) Reglamentación legal flexible.

MUY IMPORTANTE!!

4) Una estructura orgánica adecuada.

5) Objetivos bien claros y específicos.

6) Métodos y procedimientos de trabajo acordes con las necesidades del medio rural.

7) Un sistema de evaluación continua.

8) Un mecanismo de coordinación.

9) Un sistema financiero capaz de movilizar recursos, y

10) Medios adecuados de divulgación.

Como se ve, coinciden bastante con los que he señalado atrás. Recientemente hice una encuesta entre parte del personal profesional internacional del Instituto. A cada uno le pedí que me indicara los cinco factores que más afectaban, en su opinión, el funcionamiento de una institución. La tabulación de las respuestas dió el siguiente resultado:

a) La definición de los objetivos. Casi todo el personal nuestro coincide en afirmar que ese es el punto más importante; definir y concretar los objetivos de la institución.

b) La capacidad del personal, es decir la necesidad de contar con personal capacitado y de mantenerlo capacitado.

c) El respaldo externo que reciba la institución

d) Una organización adecuada y eficiente.

e) La colaboración con otras instituciones.

Solamente uno mencionó el aspecto financiero como importante. Todos coinciden en considerar que la situación financiera es una consecuencia de los aspectos mencionados y que se puede lograr financiación adecuada si se cuenta con los otros factores.

El caso de los Ministerios de Agricultura

En la Mesa Redonda sobre Desarrollo Rural y Reforma Agraria del Consejo Técnico Consultivo del IICA, ya citada, resumí en seis los factores que afectaban la eficiencia del Ministerio de Agricultura en el caso de Colombia, a saber: 1/

1) El escaso poder político.

2) La insuficiencia de los recursos presupuestales en relación con los otros organismos del sector agropecuario.

3) La carencia de personal capacitado y con capacidad de acción.

4) La poca participación en la programación sectorial.

5) Las deficiencias de la administración pública en general

6) La débil irradiación externa.

Conclusión

Para que las instituciones del sector agropecuario puedan contribuir eficazmente al desarrollo agrícola, ante todo, definir y concretar sus objetivos en relación con los recursos disponibles; aumentar su capacidad de acción; y proyectar adecuadamente su imagen para que tengan el respaldo requerido.

1/ Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA. Mesas Redondas del Consejo Técnico Consultivo - Décimotercera Reunión. San José, IICA, 1968. pp. 3.4.5 a 3.4.10

ORGANIZACION INSTITUCIONAL
DEL SECTOR AGROPECUARIO EN CHILE

Por

Jesús González Montero

Instituto Latinoamericano
de Planificación Económica y Social

ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN CHILE

Jesús González Montero

I N D I C E

h) Diseño de una organización con capacidad operativa para construir los proyectos de infraestructura, especialmente los de comercialización

6) Decisiones en materia de transformación de los Consejos de Administración

7) Decisiones en materia de organización para la planificación sectorial

a) El Comité de Administración del Plan de Desarrollo Agropecuario

b) La Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA)

c) Las Oficinas de Programación Institucionales

d) Los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario

i) La Zonificación Común

ii) La delegación de atribuciones

iii) Funciones de los Comités

e) Los Coordinadores Zonales de Planificación

f) Los Coordinadores de Programas de Producción

g) Funcionamiento del sistema de planificación en la fase de implementación del Plan

D) La organización del sector privado en función del Plan

E) Algunas consideraciones finales

ORGANIZACION INSTITUCIONAL DEL SECTOR AGROPECUARIO EN CHILE

Jesús González Montero*

A. Introducción

Chile inició en 1965 un serio esfuerzo por acelerar el desarrollo del sector agropecuario. Su crecimiento histórico resultó evidentemente insuficiente habiendo constituido un importante obstáculo para un desarrollo económico y social más acelerado del país.

Su principal incidencia económica se tradujo en una creciente presión sobre el sector externo. Baste mencionar el hecho que en el trienio 1936-38 el país era un exportador neto de productos agropecuarios por valor de 11 millones de dólares anuales y que en el trienio 1963-65 se transformó en un importador neto por cerca de 155 millones de dólares anuales, todo ello expresado a precios corrientes. (Veáse en anexo estadístico cuadro 1, 2 y 3 en el texto gráfico 1.) Durante los años mencionados Chile importó productos agropecuarios por valor de 2.200 millones de dólares, de los cuales 1.400 podrían haber sido producidos en l país. Aún más si en esos 30 años, la tasa de crecimiento de la producción hubiera sido de 2.9 por ciento en lugar de 1.8 por ciento, Chile podría haber mantenido las exportaciones agropecuarias por habitante del trienio 1936-38 y haber evitado las importaciones sustituibles. (Veáse gráfico 2.) Los primeros habrían significado exportaciones en ese período por valor de 2.180 millones de dólares en lugar de los 951 millones de dólares que efectivamente exportó. Resumiendo, el balance del comercio exterior de productos agropecuarios en lugar de haber registrado un déficit de 1.270 millones de dólares, habría registrado un saldo a favor de 1.360 millones de dólares. En otras palabras, el costo neto para el país entre una tasa de crecimiento agropecuario de 1.8 y 2.9 por ciento acumulativo anual ha tenido un costo neto 2.630 millones de dólares en los 30 años anteriores a 1965.

Una segunda e importante incidencia de orden económico, es la derivada del hecho que el insuficiente desarrollo agropecuario unido a una mala

---

* Ingeniero gronómo funcionario del ILPES y especialista en Planificación del Desarrollo Agropecuario. En los últimos 2 y medio años ha estado asesorando al Gobierno de Chile y en tal condición ha dirigido la formulación del Plan de Desarrollo Agropecuario 1965-1980. La referencia que hace en el trabajo forma parte de dicho Plan. En este aspecto específico trabajaron especialmente los funcionarios de ODEPA (Oficina de Planificación Agrícola) del Ministerio de Agricultura, Ingenieros Comerciales Sergio Figueroa, Jaime Román y María Inés Olivos, con el asesoramiento del Sr. Plinio Sampaio experto de FAO. En todo caso los comentarios adicionales que figuran en el documento son de la exclusiva responsabilidad del autory no comprometen la opinión de la Institución a la cual pertenece y a la que se encuentra asesorando.

distribución del ingreso agrícola no ha constituido un factor de demanda para casi un tercio de la población, ya sea por bienes de consumo, bienes durables, como también bienes de capital e insumos agrícolas, hecho que resulta especialmente importante para el país, sobre todo cuando la fácil etapa de sustitución de importaciones se había llegado a punto de saturación y las posibilidades de mercados externos a través de la integración se encuentra aún en una etapa incipiente.

Desde el punto de vista social el insuficiente desarrollo agropecuario y las estructuras agrarias vigentes, se han expresado en una expulsión de mano de obra hacia las ciudades, a un ritmo más acelerado que el de la creación de nuevas oportunidades de empleo por parte del resto de la economía, agravando con ello los problemas de desocupación disfrazada en las ciudades y los cordones de pobreza y poblaciones marginales en los pricipales centro urbanos. A ello cabe sumar a) la desocupación y sub-ocupación que a pesar de todo subsiste en el agro, b) los bajos niveles de remuneración del trabajador agrícola c) la falta de acceso de la población rural a los servicios de una sociedad moderna y d) la falta de organización del sector trabajador.

Este insuficiente desarrollo agropecuario y sus consecuencias no es atribuible a la falta de recursos naturales; por el contrario, ellos existen pero se encuentran sub-utilizados o abandonados, a los que se suman niveles de productividad y eficiencia extraordinariamente bajos, que no se explican por la inexistencia en el país de un mínimo de conocimientos tecnológicos, sino que fundamentalmente por la falta de su uso generalizado por la mayor parte de los productores. (Veáse en anexo estadístico cuadros 4,5,y 6.)

De los estudios realizados, la causa fundamental de este insuficiente desarrollo agropecuario se encuentra en la existencia de graves problemas estructurales, que se traducen por una parte, en la concentración de la tierra en muy pocas manos, la existencia de milesde pequeños empresarios con tierra insuficiente y en una inadecuada legislación para las explotaciones de predios por parte de productores no propietarios de la tierra . (Véase en anexo estadístico cuadros 7 y8).

B. El Plan de Desarrollo Agropecuario y sus instrumentos

El Gobierno de Chile se ha propuesto acelerara el desarrollo económico y social del país y ha decidido hacerlo a través de un proceso planificado.

Como parte de éste se ha formulado y se encuentra en implementacion un Plan de Desarrollo Agropecuario. Este contiene a) proyecciones hasta el año 1980 ; b) una definición de objetivos a nivel nacional y para cada una de las 15 zonas en que ha sido dividido el país, c) una estrategia de desarrollo y d) define los correspondientes instrumentos.

El Plan propone triplicar la tasa de crecimiento histórico del sector a fin de a) aumentar las exportaciones de aquellos productos

agropecuarios con los que el país puede competir ventajosamente en el exterior, b) satisfacer en forma progresiva con producción nacional, el crecimiento de la demanda interna y c) más adelante sustituir importaciones de manera de lograr así, reducir en forma sustancial la presión sobre el sector externo. (Véase en anexo estadístico cuadro 9).

El Plan cuantifica los recursos requeridos a nivel predial (tierra, ampliación del área regada, inversiones y capital, mano de obra e insumo) ; identifica 241 proyectos de inversión extrapredial para abordar la comercialización y el abastecimiento de productos agrícolas y pecuarios, y el desarrollo tecnológico. Define finalmente los instrumentos del Plan.

Estos últimos han sido clasificados en 5 grandes grupos :

INSTRUMENTOS

a) La reforma institucional del sector público y el mejoramiento de la organización de los productores.

b) Las reformas estructurales básicas, en especial la reforma agraria.

c) Las políticas de incentivos económicos y financieros.

d) La asignación de mayores recursos al sector agropecuario por parte del Estado y de los particulares, de manera de asegurar el financiamiento del Plan, y

e) Los programas de desarrollo tecnológicos, de producción y los planes zonales de desarrollo agropecuario.

Cabe destacar que todos estos instrumentos han sido diseñados de manera que se complementen en función de los objetivos y la estrategia definida. En otras palabras, la política agropecuaria es una sola, y si bien debe llevarse a cabo mediante diversos instrumentos específicos cada uno de estos es idóneo para cumplir un aspecto parcial de aquella y sólo tiene sentido en función de los demás. Esto quiere decir que entre los diversos instrumentos no hay contradicciones y que es necesario que coexistan todos ellos para lograr las metas del Plan.

El éxito de un Plan de Desarrollo Agropecuario supone la acción concertada y coordinada, en funciones definidas y complementarias, de parte del sector público y privado.

Las instituciones y la organización vigentes de estos sectores, resultaban totalmente inadecuadas para la realización de este esfuerzo. *

---

* Se refiere específicamente a la situación vigente antes de la promulgación el 28 de julio de 1967 de la ley de Reforma Agraria No.16.640 y que incluye una reforma de la organización institucional del Sector Público Agrícola.

Es por ello que el Plan ha prestado especial atención a la reforma del sector público encargado del desarrollo agropecuario, la que ha comenzado a implementarse gradualmente y deberá adquirir una forma definitiva en los próximos años.

Para el sector privado, incluye algunas orientaciones de carácter general .

C. La Reforma Institucional del Sector Público

1. Antecedentes generales

La estructura institucional del sector público agrícola vigente hasta mediados de 1967, fue el resultado de una evolución históric y el reflejo de circunstancias superadas. A partir de la tercera década del siglo comenzó en el país una creciente intervención del estado en la economía. Como las instituciones existentes en esa época eran inadecuadas para este cometido, debido a su administración marcadamente centralizada y al carácter predominantemente jurídico y fiscalizador de sus actividades, la administración pública sin ser reformada en profundidad, fue reajustándose mediante la creación de organismos co. mayor descentralización funcional, generalmente con patrimonio y personalidad jurídica propios y margina os de los severos controles características de la administración central.

En la casi totalidad de los casos, estos organismos nacidos de la presión de necesidades urgentes y de grupos interesasos, se vincularon a una determinada clientela normalmente con una representación importante en su consejo directivo y comenzaron a actuar por cuenta propia sin atender a una orientación general de estrategia y de desarrollo.

En estas circunstancias, la organización existente resultaba inadecuada para la aplicación de un Plan, que implica la definición de objetivos, de una estrategia y de sus correspondientes políticas que son obligatorias para todos los organismos del sector público.

2. Alcance de la Reforma

Abordar el desarrollo agropecuario en los términos planteados por el Plan es sin duda una tarea difícil. Se desea acelerar sustancialmente la tasa de crecimiento del sector, realizar una reforma agraria en profundidad, iniciar un proceso de promoción y organización del campesinado, generalizar una tecnología renovada de producción , lo cual implica aumentar la inversión agrícola a nivel predial y los recursos para operar la empresa agrícola por el mayor empleo de insumos. Para resolver los problemas de comercialización es indispensable aumentar considerablemente la inversión en la infraestructura correspondiente. En otras palabras, significa aumentar los recursos asignados al sector tanto de parte del sector público como del sector privado.

Dada la naturaleza y complejidad del problema agrícola, en él deben de participar numerosas instituciones, que dependen de diferentes Ministerios. En alguna medida ello resulta inevitable, ya que

no hay por ejemplo una clara definición hasta donde llegan los problemas de producción y comercialización con los de abastecimiento. Por otra parte, las políticas agrarias, muchas de ellas están condicionadas a la definición de políticas de caracter más global, como es el caso de la política de precios con la políticas de control o desaceleración de la inflación; la política crediticia con la monetaria, la política de tributación agrícola con la de ingresos del sector público.

Por otra parte, en Chile, como en la mayor parte de los países en proceso de desarrollo, la organización de los productores es precaria, poco funcional y carece de representatividad. Por lo general la integran organizaciones con escaso número de productores, que sin embargo poseen grandes propiedades y están orientadas a actuar como grupos de presión frente al sector público, especialmente para defender determinados intereses y en especial para evitar los cambios que en el agro resultan básicos. Sin embargo, siendo aún escasas vienen adquiriendo una importancia creciente otras formas de organización más funcional y orientadas a realizar tareas más positivas : tales como las cooperativas de productores, los comités locales de productores, los sindicatos agrícolas, etc.

Frente a situaciones como la presente, sin duda alguna que caben diversas alternativas para remozar la organización institucional del sector público . Ellas dependen de diversas circunstancias, entre las que cabe mencionar como las más importantes las siguientes :

La viabilidad política de las soluciones.

Las ventajas relativas de las mismas.

La compatibilización entre la solución que se elija y el tiempo que pueda llevar su implementación y operatividad con las exigencias de la realidad del momento.

El costo económico y social de las mismas, como su factibilidad función de la disponibilidad de recursos tecnicos y especialmente de la capacidad directiva disponible.

El estado de funcionamiento de las instituciones vigentes y las deficiencias reales que presentan.

En el caso concreto de Chile, no se optó por una reestructuración a fondo de las instituciones del sector público agrícola. Ello se basó en diversas circunstancias :

Porque había instituciones con una buena base de organización y de equipos técnicos, que a través de reajustes internos podían mejorar sustancialmente su eficiencia.

Porque resultaba incompatible con las necesidades urgentes del momento .

Porque no se daban las condiciones políticas para ello.

En cambio se consideró como la solución más oportuna a) definir lo que se entiende por sector público agrícola y entregar la autoridad del sector al Ministerio de Agricultura b) crear aquellas instituciones consideradas indispensables para realizar funciones que no se venían realizando o se realizaban deficientemente, debido a que estaban a cargo de instituciones que no resultaban idóneas para ello c) transformar la condición jurídica de algunas instituciones existentes para hacerlas más operativas d) definir las funciones que le corresponderá a cada institución para evitar la duplicación de tareas e) crear un sistema de planificación y coordinación eficiente. Al adoptar esta alternativa, se había definido previamente que el desarrollo del sector se ajustaría a un Plan.

La organización óptima de todo el sector público presenta enormes dificultades en cualquier país. Consciente de este hecho, la Reforma Institucional planteada, para el sector público agrícola, tiene sólo el alcance de una reorganización sectorial, es decir, se preocupa de los problemas de coordinación a nivel del sector y no de cada institución en particular.[x] Se ha estimado que definido y racionalizado el marco general a nivel sectorial , le etapa siguiente es que las propias instituciones refuercen su organización, procediendo por etapas y por aproximaciones sucesivas. Aún más, se ha considerado conveniente esta gradualidad, de manera de minimizar los riesgos de posibles errores que pudieran afectar la eficiencia del servicio y el logro de las metas del Plan.

3. Síntesis de los principales problemas de la organización institucional del Sector Público Agrícola vigente hasta 1967

Básicamente las características más relevantes de la situación , antes de la Reforma Institucional, eran las siguientes :

i) El Sector Público Agrícola lo integran 22 organismos, los que dependen y se vinculan al Gobierno a través de cinco Ministerios que son : Agricultura, Economía Fomento y Reconstrucción, Obras Públicas y Transportes, Hacienda y Tierras y Colonización. (Véase en anexo estadístico cuadro 10).

Esto implica la existencia de cinco canales jerárquicos por los cuales fluyen decisiones sobre el problema agrícola, lo que dificulta la coordinación e impide la unidad de dirección

No existía tampoco el concepto de Sector Público Agrícola que permitiera unificar la acción de estas 22 instituciones .

---

[x] Por el momento, ella no incluye a los subsectores Pesca y Forestal, ni a la función de educación agrícola, limitándose más directamente a los subsectores agrícolas y pecuarios.

ii) La naturaleza jurídica de estos organismos es muy dispar, con distintos grados de autonomía frente al poder central, lo que hace más difícil la coordinación. Existen sercios centralizados y descentralizados; corporaciones autónomas ; empresas estatales ; organismos creados por convenios del Gobierno con el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas; Sociedades Anónimas en que el Estado posee la mayoría de las acciones y corporaciones de derecho privadas que funcionan en virtud de los aportes estatales que reciben.

Este hecho se traducía en diferencias fundamentales de política entre una y otra institución con la consiguiente desorientación de los agricultores.

iii) Como consecuencia de esta desintegración del sector, una multiplicidad de organismos ejecutan las mismas tareas y por otra parte, funciones de la más alta importancia para el desarrollo agropecuario, no realizadas por ningún servicio.

iv) Las actividades de los distintos organismos, rara vez eran complementarias, pues estaban determinadas más bien por objetivos y políticas institucionales, sin buscar ajustarse a una orientación general. Esta desarticulación, se observaba constantemente en los niveles directivos superiores y con características aún más graves en la acción de los servicios en el terreno, donde se produce el encuentro con los productores.

v) Cada organismo del sector, que necesitaba desarrollar actividades en provincias, había zonificado el país de una manera acorde con los objetivos que perseguiría, pero sin tomar en cuenta la necesidad de coordinación con otras instituciones. Es así como no coincidían las áreas de acción y las sedes zonales.

vi) El Ministerio de Agricultura, constituía una autoridad meramente formal en muchas de las actividades relacionados con el desarrollo agropecuario, no solo en aquellas en que tiene o tenía influencia prepondremos el sector privado, sino que, en las del propio sector público.

En realidad tenía autoridad efectiva sobre un número pequeño y poco representativo de organismos centralizados, que eran los que disponían de los menores recursos. Los organismos de mayor importancia, eran corporaciones autónomas, que se rigen por sus propios estatutos orgánicos y en los cuales las decisiones más importantes eran tomadas por un Consejo de Administración, dentro del cual el Ministerio era un voto más.

Por ejemplo, en el año 1966, el total de recursos financieros de que dispuso el sector público agrícola, incluyendo el crédito que se otorga por instituciones oficiales el Ministerio tenía autoridad para decidir absolutamente sobre el 11 por ciento del total y con limitaciones sobre un 35 por ciento más. No decidía sobre un 54 por ciento.

Considerando los recursos para inversión, el Ministerio decidía absolutamente sobre menos del 2 por ciento del total; con limitaciones sobre un 46 por ciento más y no decidía sobre un 52 por ciento.

Del total del Crédito Agrícola en el año 1965, el Ministro decidió con limitaciones, sobre un poco más del 4 por ciento y no decidió sobre el 96 por ciento restante.

Estos ejemplos dan una idea de los escasos instrumentos que la estructura instituciona entrega al Ministerio de Agricultura para dirigir el desarrollo agropecuario.

vii) Existía por otra parte, una amplia influencia del sector privado en las decisiones del Estado sobre materias agrícolas, la que se manifestaba en los Consejos de Administración de las instituciones autónomas en donde el 32 por ciento de sus miembros, eran representantes del sector privado. Si a esto se agrega que por el mecanismo de los quorum de votación se le entregaba al sector privado un verdadero poder de veto a las decisiones de la mayoría, la autoridad del Ministerio de Agricultura se veía más disminuida aún especialmente para impulsar aquellos programas que implican cambios estructurales, con orientaciones conflictivas con los intereses de los grupos privados representados en los Consejos de Administración de los organismos públicos.

viii) Si desde el punto de vista sectorial, la autoridad se encontraba muy dispersa entre los distintos Ministerios y Consejos de Administración, lo que hacía necesario un esfuerzo para centralizarla la situación dentro de cada institución era diametralmente opuesta; aquí el esfuerzo debía ser para descentralizarlas, pues el poder de decisión se encontraba concentrado en los más altos niveles jerárquicos, es decir, en los Consejos y Vicepresidentes, aún para asuntos rutinarios y que pueden ser resueltos en los niveles más bajos de la organización, si existiera una delegación de atribuciones adecuada. Esta delegación no podía existir en la mayoría de los casos, porque las propias leyes o estatutos orgánicos se lo impedían.

ix) La gran cantidad de Consejos de Administración y el elevado número de sus miembros, determinaba que existieran 157 personas dirigiendo el Sector Público Agrícola y adoptando decisiones de la más alta trascendencia para el desarrollo agropecuario. El número de estos consejeros y el hecho de representar, muchas veces, intereses antagónicos y conflictivos, hacía singularmente difícil, si no imposible, implementar una política armónica .

x) No existía un sistema de planificación sectorial, capaz de orientar al sector privado y de encauzar las actividades de los distintos organismos públicos en función de objetivos comunes.

xi) Como consecuencia de lo anterior, tampoco se contaba con mecanismos de evaluación y control del proceso productivo agrícola

xii) Se observaba una rígida e institucionalizada estratificación de clientelas, que dividía las instituciones del Sector Público en organismos de los pequeños, de los medianos y de los grandes productores.

Todo este resultaba en que la acción del estado frente a la agricultura, se caracterizara por la falta de una política agrícola definida y estable y que ante el país y los productores haya existido la imagen de un sector desintegrado e inoperante y disminuido ante los demás sectores económicos y los grandes centros de decisión de la política gubernativa. Internamente, el resultado ha sido una absoluta falta de coordinación, el derroche de recursos y una mala orientación para los agricultores.

4. Objetivos básicos de la Reestructuración y la forma de lograrlos

a) Los objetivos básicos

Adecuar la estructura administrativa del Sector Público Agrícola a los objetivos económicos y sociales del Plan, Ello implica :

i) Integrar todos los organismos del Sector Público que actúan en actividades agrícolas y orientar sus programas a la dirección del Ministro de Agricultura.

ii) Cambiar la composición y atribuciones de los Consejos de Administración de las instituciones descentralizadas, integrándolos con una clara mayoría de miembros de la confianza del Presidente de la República.

iii) Redistribuir las funciones asignadas a las instituciones evitando las duplicaciones como los vacíos de actividades procurando las ventajas de la especialización funcional de los organismos.

iv) Eliminar los criterios de atención a clientelas específicas por cada institución, haciendo excepción, en el corto plazo, con INAP y CORA, en atención a sus funciones específicas en el proceso de desarrollo agropecuario y de cambio social.

v) Implantar un sistema de planificación sectorial, que oriente todas las actividades agrarias tanto del sector público como privado.

vi) Crear los mecanismos para evaluar el Plan y los resultados de las políticas agrícolas.

vii) Transformar la naturaleza jurídica de algunas instituciones, para hacerlas más operativas en algunos casos y vincularlas más estrechamente al Ministerio de Agricultura en otros.

viii) Crear algunas instituciones que cumplan funciones vitales para la implementación del Plan y que no eran realizadas por ningún organismo.

b) Forma de lograr estos objetivos

Varias alternativas existían para una reordenación como la descrita .

Es importante señalar que cualquiera que sea la alternativa elegida, ello significa romper una situación establecida de poder, lo que necesariamente despierta resistencia entre las personas o grupos afectados. *Es condición indispensable, por lo tanto, contar con la decisión política de llevar a cabo esta transformación, y diseñar posteriormente una estrategia para minimizar la acción de los factores que se oponen al cambio.

La decisión política no sólo radica en el Ejecutivo sino también en el Parlamento, ya que muchas de las modificaciones a la estructura institucional vigentes eran sólo posibles si se modificaban algunas de las leyes que estaban vigentes.*

5. Decisiones incorporadas al Plan, en materia de Organización Institucional

Las siguientes constituyen los cambios institucionales aprobados para implementar el Plan.

Las reformas legales requeridas constan en la Ley de Reforma Agraria y, por lo tanto, están en plena vigencia. En materias en que no era indispensalbe sanción legislativa los cambios se han ido materializando por resoluciones ministeriales.

---

* El traspaso de una función de un Ministerio a otro implica , en la mayoría de los casos, el traspado de los fondos, de los equipos e instalaciones, de los técnicos o especialistas, del interés parlamentario o político por esa función, de la clientela atendida, de la capacidad de influencia del Ministro o Ejecutivo implicado, etc.,. El cambio en la composición de los Consejos de Administración, quita poder a unos sectores, al dejarlos marginados de la toma de decisiones y se le otorga a otros, al incorporarlos a ellas .

* Estas reformas legales tuvieron sanción legislativa en la Ley 16,640 publicada en el Diario Oficial del 28 de julio de 1968, sobre Reforma Agraria siendo su versión definitiva, la solución políticamente factible, aunque no la de mayor coherencia técnica. En todo caso, tales disposiciones han contribuído a poner término a la mayor parte de los problemas que se han mencionado.

a) Concepto del Sector Públoco Agrícola

La palnificación constituye una forma más avanzada de gobernar y la estructura organizativa de la Administración Pública tradicional resulta obsoleta.

La actual división de las funciones del Estado en Ministerios no responde a los imperativos de acción de un Plan de Desarrollo Económico y Social, cuya implementación requiere una acción por sectores económicos.

La situación descrita anteriormente, en que las instituciones estatales, que tienen responsabilidad en el desarrollo agrícola, se vinculan al Gobierno a través de cinco Ministerios fue obvia al definir el concepto de Sector Público Agrícola, que permite integrar a todas estas instituciones al sistema de planificación sectorial y dejarlas bajo la autoridad del Ministro de Agricultura, en lo que respecta a la orientación de sus programas, asignaciones presupuestarias y prioridades de sus inversiones.

Este concepto aprobado en la Ley de Reforma Agraria No. 16.640 permite incluir en el a toda institución que cumpla con los siguientes requisitos :

i) Que tenga personería jurídica;

ii) Que el Estado tenga en ella participación o aporte de capital;

iii) Que realice actividades directa o indirectamente relacionadas con la agricultura.

En este concepto de sector, quedan comprendidas no sólo las instituciones públicas, sino que también aquellas de derecho privado que reciben aportes o subvenciones fiscales y que realizan actividades agrícolas (Véase nuevamente cuadro 10).

b) Creación de la Oficina de Planificación Agrícola

La creación de la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA) responde a la decisión de implantar un sistema de planificación sectorial, que oriente el desarrollo agropecuario y está íntimamente ligada al concepto de sector público agrícola, puesto que la ODEPA es el instrumento de que dispone el Ministro para hacer realidad la unidad de dirección.

Es una Oficina , dependiente del Ministro de Agricultura, con una gran autonomía de acción y con una estructura administrativa ágil.

Por sus funciones constituye el gabinete técnico del Ministro a quien se encuentra vinculado por una relación típicamente asesora. La Oficina estudia, analiza, planifica, evalúa y, todo este, lo transforma en alternativas de decisión para el Ministro, quien las acepta

modifica o rechaza, dado que a él corresponde el poder ejecutivo y la responsabilidad de orientar el desarrollo agropecuario.

La Oficina es dirigida por un Secretario Ejecutivo, funcionario de confianza exclusiva del Presidente de la República. Su personal es poco numeroso , (no más de cincuenta profesionales) de alto nivel técnico; y especializado en las distintas áreas que implica la elaboración e implementación del Plan de Desarrollo Agropecuario.

c) Creación del Consejo Nacional de Crédito Agrícola

Otro objetivo de la reforma institucional, lo constituye la creación de algunas instituciones o consejos de coordinación que cumplan funciones vitales para la implementación del Plan y que no eran realizadas por ningún organismo.

Uno de estos mecanismos de coordinación creados es el Consejo Nacional de Crédito Agrícola, para la coordinación intersectorial de esta herramienta básica para el desarrollo agropecuario. La coordinación existente era inorgánica y sólo para aspectos muy parciales.

Cabe señalar que existen seis organismos principales dependientes del Estado que actúan en este campo, los que están sometidos a la orientación de tres Ministerios diferentes, hecho que dejaba al Ministro de Agricultura sin autoridad sobre esta materia.*

Esta situación se veía agravada por varios hechos, entre los cuales cabe destacar que las diversas instituciones otorgan el crédito en base a un criterio de clientelas; la postergación de los sectores de pequeños y medianos agricultores, debido a que los organism os que los atienden son los que disponían de menores recursos y por el hecho de que el Banco del Estado presente problemas particulares para utilizar el crédito como un instrumento de promoción y estímulo al desarrollo agrícola, debido a que debe encuadrarse dentro de la perspedtiva financiera propia del sector bancario.

---

* Mas adelante, cuando se describa el sistema de planificación, se mostrará más en detalle el papel que la Oficina juega dentro del proceso de planificación sectorial.

* Estas instituciones son el Banco Central y Banco del Estado, que están bajo la tutela del Ministerio de Hacienda. la Corporación de Fomento de la Producción y la Empresa de Comercio Agrícola, que dependen del Ministerio de Economía , la Corporación de la Reforma Agraria y el Instituto de Desarrollo Agropecuario vinculados al Ministerio de Agricultura.

El Consejo Nacional de Crédito Agrícola reune a los ejuc tivos máximos de todas las instituciones del sector público que intervienen en el campo del crédito agrícola y su papel es armonizar los diferentes objetivos institucionales, de acuerdo a las necesidades y prioridades fijadas en el Plan. Se le otorgaron a este Consejo funciones y atribuciones que le permiten establecer una programación del crédito agrícola , sin perjuicio de las atribuciones sobre política monetaria y crediticia que competen al Banco Central de Chile.

Este Consejo está integrado por :

El Ministro de Agricultura, quien lo preside.

El Presidente del Banco Central de Chile o el Vicepresidente del mismo.

El Presidente del Banco del Estado de Chile o el Vicepresidente del mismo.

El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria .

El Vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario .

El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción .

El Director Ejecutivo del Servicio Agrícola y Ganadero.

El Secretario Ejecutivo de la Oficina de Planificación Agrícola, quien actuará como Secretario Ejecutivo del Consejo, y

Un representante de las Cooperativas Campesinas.

La Secretaría de dicho Consejo, está en ODEPA.

d) Transformación de la Dirección de Agricultura y Pesca, (DIAP) en el Servicio Agrícola y Ganadero, (SAG)

El Plan postula como un medio de aumentar sustancialmente la tasa de crecimiento de la producción, la elevación del nivel tecnológico del sector.

Para ello, una de las herramientas fundamentales es la asistencia técnica a los agricultores.

El organismo que debía proporcionar esta asistencia técnica especializada era la Dirección de Agricultura y Pesca (DIAP), quien no prestaba este servicio en forma eficiente debido a diversos pro-

blemas derivados de su naturaleza jurídica y de su organización interna. Se trataba de un servicio centralizado, con muy poca agilidad operativa y con una organización deficiente.

Su transformación en el actual Servicio Agrícola y Ganadero, al cambiarle su naturaleza jurídica, de un servicio centralizado en uno funcionalmente descentralizado le dio una gran agilidad operativa. liérándolo del exceso de controles y normas paralizantes que rigen para los servicios centralizados.

Adicionalmente se le otorgó al Consejo la atribución de delegar facultades en el Director Ejecutivo y a éste, a su vez, la de encomendar las suyas en los funcionarios superiores del Servicio. A través de este mecanismo los Directores Zonales han logrado un gran poder de decisión que asegura la realización más expedita de los programas y una mejor coordinación con otros organismos del sector de funcionamiento más ágil.

Igualmente, se ha procurado centrar la acción del nuevo organismo en el otorgamiento de la asistencia técnica especializada a los agricultores y a otras instituciones del sector, fundamentalmente CORA e INDAP, que actuarían como elementos multiplicadores en la labor de divulgación tecnológica a asentados de la reforma agraria y pequeños productores.

Además se han concentrado en este organismo todas las labores de fiscalización de las normas de control legal, sanitario y de calidad que las leyes o reglamentos confían para su aplicación al Ministerio de Agricultura.

Se ha atribuido al SAG, igualmente la función de velar por el desarrollo agropecuario nacional, entregándole la responsabilidad de la coordinación de la ejecución de los programas nacionales de producción y de los planes regionales de desarrollo.

Finalmente, se ha encomendado a este servicio otra función vital para el desarrollo de la agricultura nacional, cual es proporcionar en forma exacta y oportuna , informaciones estadísticas básicas de la agricultura que permiten evaluar el cumplimiento de las metas del Plan, como tomar con anticipación decisiones fundamentales respecto a contingentes de importación, cuotas de exportación, poderes compradores, etc.

e) Creacion de la Empresa Nacional de Riego

Las inversiones en riego nunca fueron encaradas en forma integral, principalmente por el divorcio existente entre los Ministerios de Agricultura y Obras Públicas y Transportes que eran los que intervenían más directamente en el problema.

Por diversas razones, no existió la debida coordinación para armonizar criterios respecto a las prioridades en la construcción de obras

la materialización de la puesta en riego y el desarrollo agrícola derivado del paso de una agricultura de secano a otra de zona regada, etc. Todas estas desinteligencias tenían su origen en el hecho de que, frente a un mismo problema, intervenían dos Ministerios, cada uno con visión diferente. Por esta razón, resultaba fundamental encarar el problema del riego en forma integral, de modo que la elección entre diversas alternativas de inversión, se hiciera sobre la base de proyectos , que consideraren simiultáneamente las inversiones en obras hidráulicas y la evaluación económica del desarrollo agropecuario que ellas posibilitaban. Estas consideraciones llevaron a que se dispusiera la transformación de la Dirección de Riego del Ministerio de Obras Públicas y de Transporte en la Empresa Nacional de Riego, encargada en forma exclusiva de la planificación , estudios, formulación de los proyectos, construcción y explotación de las obras de riego y drenaje de terrenos agrícolas, que se ejecuten con fondos fiscales.

Esta Empresa continuaría vinculada al Ministerio de Obras Públicas , pero con mayor autonomía, al tratarse de un Servicio fundamentalmente descentralizado y coordinado con el sector agrícola en base a la composición de su Consejo, en el que participan :

El Ministro de Obras Públicas quien lo presidirá ;

El Vicepresidente Ejecutivo de la Empresa Nacional de Riego;

El Director General de Obras Públicas o su representante;

El Director General de Aguas;

El Director Ejecutivo del SAG o su representante;

El Vicepresidente Ejecutivo de CORA o su representante;

El Vicepresidente Ejecutivo de INDAP o su representante;

El Gerente Agrícola de la CORFO, y

Un representante de libre designación del Presidente de la República.

f) Creación de la Dirección de Aguas

Agrobado por ley 9.909 de Mayo de 1957, el Código de Aguas, ecomendó en forma exclusiva a la Dirección de Riego, de la Dirección General de Obras Públicas, el cumplimieto de las funciones que dicho texto legal asignaba a la "Dirección General de Aguas".

Dentro de la estructura de la Dirección de Riego existía un Departamento de Aguas encargado de la tramitación e informe legal y técnico de las funciones encomendados a la Dirección de Riego existía un Departamento de Aguas encargado de la tramitación e informe legal

y técnico de las funciones encomendadas a la Dirección General de Aguas, que son principalmente la oncesión de mercedes de aprovechamiento de aguas de dominio público para todos los usos y el control y vigilancia de las asociaciones de usuarios (principalmente agrícola).

La Dirección General de Aguas no ha tenido en consecuencia forma institucional propia, habiéndose entregado sus funciones a otro organismo, a pesar de que, jurídicamente, sus atribuciones legales según el Código de Aguas, son independientes de las del Director de Riego y de las del Director de Obras Públicas, superior jerárquico del primero .

La modificación fundamental al derecho de aprovechamiento de las aguas introducida por la Ley de Reforma Agraria, hizo surgir la necesidad de una organización más apropiada para la administración de las nuevas atribuciones que, sobre esta materia, fueron otorgadas al Estado.

Por otra parte, desde el punto de vista de una organización más racional del Estado es altamente conveniente independizar y separar las funciones administrativas, legales y técnicas de la concesión, estudio y medición de los recursos de agua, de aquellas relaciones principalmente con la ejecución de las obras de regadío.

Estas razones motivaron la creación en la Ley 16.640, de la Dirección General de Aguas como una institución independiente.

g) Creación de la Empresa Nacional de Semillas

Se puso en marcha la Empresa Nacional de Semillas, que es una Sociedad Anónima de derecho privado y constituida por varias agencias del sector público agrícola.

Su objetivo principal es promover la producción, comercialización , selección, adquisición, y distribución de semillas, al mismo tiempo que las exportaciones de aquellas especies con las cuales el país puede competir ventajosamente en el exterior . Para ello está y seguirá prestando asistencia técnica a los productores y, en general, adoptando las medidas tendientes a organizar la producción y distribución de las semillas. La producción de semillas seleccionadas y certificadas, como su adecuada y oportuna distribución en el país, es una de las medidas a las que el Plan le asigna la mayor y más alta prioridad, pues contribuirá, junto a otras prácticas, a elevar la productividad de la agricultura y la ganadería.

h) Diseño de una organización con capacidad operativa para construir los proyectos de infraestructura, especialmente los de comercialización

Uno de los puntos de estrangulamiento para un desarrollo acelerado del sector, lo constituye la deficiante comercialización de sus productos derivada en gran parte de la falta de infraestructura

para el almacenaje, elaboración y conservación.

La creación de esta infraestructura requiere de una organización con capacidad para identificar proyectos de inversión, para formularlos y estudiar su factibilidad económica, técnica y operacional y finalmente, para contruirlos.

La identificación de los proyectos en función de las metas del Plan le ha sido asignada a ODEPA y a la Gerencia Agrícola de CORFO su formulación y correspondiente estudio de factibilidad. Sin embargo, en materia de construcción y puesta en marcha de los proyectos se estaba operando con los sistemas tradicionales, singularmente ineficientes, lo que se traducía en que los proyectos duplicarán, triplicarán o ampliarán aún más, los plazos programados para la terminación de las obras con los consiguientes recargos en sus costos.

Para paliar estas deficiencias y solucionar el problema, se le ha entregado al Comité de Operaciones Agropecuarias de CORFO la responsabilidad de la construcción.

Esta solución deberá permitir la construcción oportuna de los proyectos identificados en función de las metas y estar disponibles en plazos compatibles con los aumentos de producción.*

6. Decisiones en materia de transformación de los Consejos de Administración

El Plan exige una gran coordinación entre las distintas actividades que desarrollan las instituciones del sector.

La coordinación requiere un compromiso con los objetivos que se pretenden alcanzar y además un acuerdo respecto a la forma en que se desarrollarán las actividades tendientes a lograrlos. Si esas dos condiciones se cumplen, se logra efectivamente un proceso de coordinación.

En este sentido, en el primer lugar donde esta exigencia se debe dar es en la Dirección del sector; en los centros de toma de decisiones.

Los principales centros de decisión son los Consejos de Administración de las instituciones autónomas del sector público agrícola los que contaban con una autoridad excesivamente centralizada y en los que les correspondía al sector privado un papel muy importante en la adopción de sus resoluciones. Además del gran número de personas que estaban dirigiendo el sector, había una heterogeneidad en la composición de cada Consejo, lo que resultaba en políticas contradictorias entre los distintos organismos del Sector Público Agrícola.

---

* Cabe mencionar que el Plan incluye la identificación de 201 proyectos para la comercialización agrícola y 46 proyectos de inversión para el fomento tecnológico.

Para reforzar la autoridad del Ministerio y la unidad de dirección en el sector, se introdujeron cambios en la composición y atribuciones de los Consejos de Administración de los organismos agrícolas, pasándolos a integrar con una clara mayoría de miembros de la confianza del Ministro de Agricultura. De esta manera, los Consejos tienen en la actualidad conciencia acerca de los objetivos de desarrollo del sector y de la forma de alcanzarlos; unidad de criterio respecto a lo que debe hacerse y cómo debe hacerse.

Las reformas introducidas han logrado en parte importante tales propósitos, no obstante que en los sucesivos trámites parlamentarios de la Ley de Reforma Agraria, hubo algunos cambios a las proposiciones originales que no alteraron, sin embargo el sistema básico .

Como una forma de apreciar el grado de cumplimiento del objetivo señalado, véase en el anexo estadístico cuadro 11, la composición antigua y la actual de los Consejos de Administración.

En cuanto a la descentralización de la autoridad, se autorizó a los Consejos a delegar facultades en el Vicepresidente o Director Ejecutivo y a éstos, a su vez, en funcionarios superiores del Servicio con lo cual posibilita la descentralización administrativa en el Sector Público Agrícola.

7. Decisiones en materia de organización para la planificación sectorial

Otra de las reformas institucionales incorporadas, fue la implantación de un sistema de planificación sectorial que incluyera a todos los organismos del sector y racionalizara así la actividad física y financiera en función del Plan.

El Plan está compuesto por una serie de elementos tales como el Plan Global, Planes operativos anuales, Planes Zonales de Desarrollo para cada una de las 15 zonas del país y Programas de Producción por Productos y Programas de Fomento Tecnológico. Para llevar a cabo estas tareas, resultaba necesario crear la organización adecuada que permitiera la participación de todos los sectores interesados en la elaboración y discusión del Plan y que, además, pudiera transformar los planes y programas de carácter económico en programas institucionales y operativos.

La organización proyectada, y en funcionamiento, la constituye:

El Comité de Administración del Plan de Desarrollo Agropecuario;

La Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA)

Las Oficinas de Programación Institucionales ;

Los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario;

Los Coordinadores Zonales de Planificación Agrícola;

Los Coordinadores Nacionales de Programas de Producción;

a) El Comité de Administración del Plan de Desarrollo Agropecuario

Lo integran los ejecutivos del Sector Público Agrícola y su carácter es netamen e asesor, pues es el Ministro de Agricultura quien tiene la responsabilidad de tomar las decisiones.

Este Comité está compuesto por: *

El Ministro de Agricultura, quien lo preside;

El Subsecretario de Agricultura;

El Director Ejecutivo del Servicio Agrícola y Ganadero;

El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria;

El Vicepresidente Ejecutivo del Banco del Estado;

El Vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario;

El Vicepresidente Ejecutivo de la Empresa de Comercio Agrícola;

El Gerente Agrícola de la Corporación de Fomento de la Producción;

El Secretario Ejecutivo de la Oficina de Planificación Agrícola

Las funciones de este Comité son las de revisar los planes anuales que irán integrando el Plan de Desarrollo Agropecuario y emitir opinión sobre sus metas, políticas, programas e inversiones incluidos en él; asesorar al Ministro de Agricultura sobre las medidas de

---

* No se incluyen el Director de Tierras y Bienes Nacionales, el Presidente de la Empresa Nacional de Semillas, el Gerente del Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados, los Directores de Institutos de Investigación, el Vicepresidente Ejedutivo de la Empresa Nacional de Riego, etc., porque sus actuaciones dentro del Comité no tienen el carácter de permanentes como los otros. Estos últimos son llamados a participar cuando las circunstancias así lo requieran.

política que sean necesarias para orientar el desarrollo de la agricultura y la ganadería, y para el funcionamiento más coordinado del sector público agrícola; revisar y emitir opinión sobre los antecedentes que regularmente permiten ir evaluando el avance y resultados de las políticas y programas del Plan, o para sugerir soluciones a los problemas que afecten a la agricultura.

b) La Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA)

Es la encargada de la elaboración del Plan Nacional, de los planes operativos anuales de los planes regionales de desarrollo de la producción agrícola ganadera, forestal y pesquera, y de sus correspondinetes programas y presupuestos de los organismos del Sector Público Agrícola; de sugerirle las prioridades en la asignación de los recursos y proponerle las alternativas para su decisión; someter a su decisión alternativas de políticas de precios, créditos, comercialización, tributación, comercio exterior, insumos y otras, en función de las metas del Plan; la supervisión y evaluación de la ejecución física y financiera de los planes y programas; la proposición de las medidas necesarias para el funcionamiento y coordinación de las Oficinas de Programación de los organismos del Sector Público Agrícola; la coordinación de los programas de Asistencia Técnica Internacional para el sector agrícola ; la representación del Sector Público Agrícola ante la Secretaría Ejecutiva para los Asuntos de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio; la coordinación e informe de los anteproyectos de ley que el Sector Pública Agrícola proponga al Presidente de la República para su envío al Congreso Nacional; y en general asesorar al Ministro de Agricultura en cualquier otra materia que éste le solicite.

La Oficina de Planificación Agrícola es la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Crédito Agrícola. Igual condición tiene respecto del Comité de Administración del Plan de Desarrollo Agropecuario.

Dentro del sistema nacional de Planificación, ODEPA es la oficina sectorial de la Oficina de Planificación Nacional de la Presidencia de la República (ODEPLAN), con la cual mantiene relaciones de carácter técnico y una subordinación funcional en lo que se refiere a planificación.

Dentro del sistema nacional de planificación agrícola, ODEPA, se vincula con las Oficinas de Programación Institucionales existentes en cada organización del Sector Público Agrícola, a las cuales orienta en cada caso, entregándoles toda la información respecto del Plan y las políticas agropecuarias para que dentro de ese marco ellas programen las actividades de su institución.

Finalmente, a los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario ODEPA les suministra -en vistas directas o a través del Coordinador Nacional de los Comités Zonales- antecedentes adicionales del Plan y de las diferentes políticas del sector.

c) Las Oficinas de Programación Institucionales

Cada una de las instituciones del Sector Público Agrícola cuenta o contará con una Oficina de Programación, la que constituirá en ese organismo la continuación del sistema diseñado para hacer operable el proceso de planificación. Su función consistirá en formular para la institución los programas anuales de trabajo y de mediano plazo de acuerdo a los objetivos y políticas del Plan.

Las Oficinas de Programación dependerán directamente del Ejecutivo de la institución.

Para traducir en programas operativos anuales del servicio las directivas y orientaciones del Plan, las Oficinas de Programación deberán : a) preparar el programa anual de trabajo , con expresión nacional y regional b) formular el presupuesto anual de la institución sobre la base del programa anual de trabajo c) asesorar a los jefes superiores del servicio en la coordinación de la ejecución del programa de trabajo, sugiriendo los cambios o rectificaciones que en el curso del año se estimaron aconsejables d) llevar un control financiero, de manera de ir cotejando los desembolsos de caja con el avance de las tareas programadas y finalmente, evaluar al término del año el resultado de la labor identificando las causas que puedan explicar el cumplimiento o incumplimiento de lo programado, a objeto de que sirva de base para corregir y enmendar la acción de los años siguientes . Esta valoración, hecha a nivel de cada institución, será uno de los elementos que tendrá ODEPA para la evaluación anual del estado de avance del Plan y de la participación que en él le haya cabido a cada una de las instituciones del Sector Público Agrícola.

d) Los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario

Constituyen la prolongación en provincias del sistema de planificación.

Estos comités que reúnen a todos los Directores Zonales de las instituciones del Sector Público Agrícola tienen un rol vital que cumplir dentro de todo el esquema. En primer lugar, constituyen el mecanismo que hará posible que, a nivel de las zonas, los planes zonales de desarrollo agropecuario se transformen en programas operativos; en segundo lugar, son el instrumento coordinador de la acción de todas las instituciones del sector público agrícola que actúan en una zona determinada y el punto de encuentro y coordinación con las organizaciones del sector privado.

La creación de estos Comités no requiere ley y están funcionando en las 15 zonas en que se ha dividido el país. Sin embargo, antes de detallar sus funciones, dos requisitos resultaban condición indispensable para su buen funcionamiento: a) la zonificación común para todas las instituciones del sector público agrícola y b) la delegación de atribuciones, de las oficinas centrales de cada organismo hacia sus Direcciones Zonales.

i) La Zonificación Común

Cada institución del Sector Público Agrícola tenía su propia regionalización del país, ubicándose las sedes de sus Directores Zonales en ciudades diferentes. Ambos factores imposibilitan toda acción coordinada de las diversas instituciones en el terreno.

Por tal motivo, se adoptó una zonificación común para todas las instituciones del sector, sobre la base diseñada por ODEPLAN, que ha dividido al país en 12 regiones para todos los efectos de la planificación económico y social. Sin embargo, las especiales características de la agricultura hicieron conveniente la subdivisión de algunas de las zonas de ODEPLAN, dando lugar así a 15 zonas para los efectos del desarrollo agropecuario. (Véase en anexo estadístico cuadro 12).

Cada una de las 15 zonas cuenta o contará con un Plan Zonal de Desarrollo Agropecuario y un Comité Zonal de Desarrollo Agropecuario.

ii) La delegación de atribuciones

El segundo pre-requisito consistía en que los Directores Zonales de cada una de las Instituciones del sector público agrícola dispusieran de amplias facultades de decisión, a fin de que puedan, efectivamente, implementar el Plan. Si sólo algunos de ellos las tienen y otros no, es imposible pretender que se elaboren programas de trabajo conjuntos.

El grado de descentralización está siendo determinado por cada institución según la naturaleza de sus funciones y para lo cual las instituciones ya se ehcuentran legalmente habilitadas.

iii) Funciones de los Comités

Las decisiones de los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario no tienen carácter ejecutivo, en el sentido de que sean obligatorias para las instituciones representadas en él, pues con ello se daría origen a una dualidad de mando sobre los Directores Zonales. Sus funciones son asesoras y coordinadoras.

En este sentido, debe señalarse que la formulación de las metas del Plan Nacional como de cada uno de los planes regionales, han resultado de una discusión detallada al nivel de cada zona, entre los Comités y ODEPA. Las metas han sido establecidas teniendo en cuenta los recursos naturales disponibles en cada región, el uso de ellos que se viene haciendo, la posibilidad de una mejor utilización y combinación de los mismos teniendo en cuenta las condiciones y circunstancias locales. En toda esta etapa, se ha procurado una activa participación de los productores en el Comité Zonal, a través de sus organizaciones la que se espera sea mucho mayor en el futuro.

La tarea de estos comités consiste en la coordinación de las actividades de todas las instituciones, de modo que apoyándose mutua-

mente logren el mayor rendimiento de sus esfuerzos y el cumplimiento de las metas por ellos mismos propuestas, para lo cual, el Comité deberá preocuparse, especialmente de las siguientes tareas: a) compatibilizar los programas anuales de trabajo y los correspondientes presupuestos, que en cada zona elaboren las diversas instituciones : b) evaluar en forma permanente durante el curso del año, el avance de las tareas comprometidas por cada institución, haciendo las rectificaciones que la experiencia aconseje; c) evaluación final del resultado del año agrícola, identificando las causas que expliquen el éxito o incumplimiento de las metas; d) proponer modificaciones a las metas, si se estima conveniente; e) constituir el punto de encuentro de los productores con el gobierno y concertar con el sector privado programas conjuntos de trabajo y jornadas de estudio; f) estudiar la forma de lograr a nivel de la zona, una mayor integración entre el crédito , las metas del Plan y los programas de renovación tecnológica; g) identificación de nuevos proyectos y sugerir por su cuenta o en conjunto con el sector privado las proposiciones que estimen tiendan a mejorar el Plan Nacional, los planes regionales y los programas por productos.

Cada comité lo integran además de los Directores Zonales de las instituciones del Sector Público Agrícola, los representantes de la Oficina de Planificación Regional (ORPLAN) dependiente de ODEPLAN que corresponde a la región, y por lo demás directores zonales o jefes de similar categoría de otras instituciones del sector público que tengan actividades relacionadas con la agricultura en la zona. Serán presididos por los Intendentes de las provincias de la respectiva zona, quienes se alternarán en esta tarea.

Les corresponderá igualmente activa participación en la implementación de determinadas políticas agrarias.*

e) Los Coordinadores Zonales de Planificación

En cada zona se ha creado el cargo de "Coordinador Zonal de Planificación Agrícola". Estos cargos son servidos por los Directores Zonales del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

---

* Así como por ejemplo, proponer la apertura o el aumento de los poderes compradores por parte de ECA en alguna localidad; plantear modificaciones de algunas modalidades de crédito; sugerencias en inversiones, tendientes especialmente al mejoramiento de caminos de acceso que den salida a nuevas áreas; la aprobación de los créditos de promoción, etc.

Los Coordinadores dependen jerárquicamente de las autoridades del Servicio Agrícola y Ganadero, teniendo en sus funciones de coordinación la calidad de representantes del Ministro en las zonas y, por lo tanto estaran en permanente comunicación con él cuando existan problemas graves que afecten el desarrollo agrícola de la zona, al funcionamiento del Comité o el cumplimiento de las metas establecidas.

El canal de comunicación normal de los Coordinadores Zonales con las instituciones del sector público agrícola a nivel nacional, será a través del Coordinador Nacional de Comités Zonales dependiente directamente del Director del SAG.

Para evitar dualidades de mando, el Coordinador no tiene autoridad jerárquica sobre ningún funcionario de las instituciones del Sector Público Agrícola, debiendo para cumplir sus funciones, relacionarse con ellas a través de sus respectivos Directores Zonales.

Los Coordinadores zonales son los secretarios ejecutivos de los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario y a través de ellos se harán llegar a las zonas, las orientaciones y decisiones de política del Ministro de Agricultura.

f) Los Coordinadores de Programas de Producción

El Plan incluye un conjunto de Programas de Producción y de Fomento Tecnológico. Así se tienen los programas de producción de maíz, de trigo, de oleaginosas, hortícula y entre los productos pecuarios el programa avícola, porcino, de leche, carnes bovinas, ovinas, etc.

Para que las metas de cada uno de los programas de producción se transformen en realidad, es preciso que las tareas que les corresponden al sector público, en apoyo a los productores, se realicen armónicamente. *

Estas responsabilidades están distribuidas entre las diversas instituciones del sector público agrícola. Aún cuando la coordinación general de todas ellas radica en el Consejo de Administración del Plan, la coordinación de detalle, que en la práctica resulta la más importante, una vez definidos los aspectos globales y generales se le ha asignado a los Coordinadores de cada uno de los Programas de Producción.

---

* Entre éstas cabe mencionar medidas tales como la administración de las políticas de crédito, precios, comercialización, exportaciones, importaciones y asistencia técnica; el financiamiento de determinada infraestructura o su construcción, los programas de riego, de puesta en riego, investigación agrícola, importación y distribución de insumos, etc.

Estos son funcionarios de alto nivel técnico, radicados en Santiago, especializados en un producto determinado y que dependen del Servicio Agrícola y Ganadero. Concretamente, ellos deberán detectar los problemas que surjan en el curso del tiempo y que afecten el proceso productivo y velar porque se adopten con prontitud las soluciones pertinentes.

Cada uno de los coordinadores tiene una comisión asesora, integrada por representantes de organizaciones del sector privado, especialmente de productores. En estas comisiones los productores tienen la oportunidad de participar en esta fase del proceso de planificación, cual es su implementación, aportando su valioso concurso en busca de las soluciones más adecuadas y operativas a los problemas que surjan.

Estos coordinadores no sólo ejercen sus funciones en Santiago, sino que, además viajan permanentemente por las zonas, detectando en los Comités Zonales de Desarrollo y en las organizaciones de productores, el avance del programa y los problemas que su implementación plantea.

g) Funcionamiento del sistema de planificación en la fase de implementación del Plan.

Anualmente, ODEPA, previa evaluación del año agrícola precedente, formulará el plan operativo del año siguiente, o sea, establecerá las metas de producción, el presupuesto de gastos e inversión del sector y las definiciones de políticas que procedan todo ello encuadrado en la estrategia y objetivos generales del Plan.

Sobre esta base las Oficinas de Programación de cada una de las instituciones del sector, en un trabajo conjunto con sus Directores Zonales y los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario, prepararán anualmente sus programas de trabajo y presupuestos, con expresión zonal y nacional. Estos remitidos a ODEPA y previa su compatibilización, constituirán el Plan Anual y de Presupuesto que posteriormente se presentará al Ministro y al Comité de Administración del Plan. Esta consolidación por parte de ODEPA del Plan Anual y Presupuesto es compatibilizado con el resto de los sectores económicos a través de un trabajo conjunto con ODEPLAN.

El Ministro de Agricultura, previa disdusión en el Consejo de Administración del Plan, será quien en definitiva, aprobará los planes anuales y la asignación de recursos a las diferentes instituciones del sector.

La participación de los productores se materializará localmente al nivel de cada una de las 15 zonas y en Santiago en las comisiones asesoras de cada uno de los coordinadores de los programas de producción.

D. La organización del sector privado en función del Plan.

El Plan es indicativo y orientador para el sector privado y por lo tanto, su éxito va a depender en una medida apreciable de la acogida que éste tenga de parte del sector privado.

Actualmente los productores agropecuarios están organizados en forma fragmentaria, advirtiéndose tantos tipos de organización como intereses hay en aquellos que laboran en las actividades agrarias. Así, por ejemplo, existen las asociaciones de agricultores, las cooperativas de primero y segundo grado, los sindicatos agrícolas y sus federaciones, los comités de pequeños agricultores, las sociedades de reforma agraria, las asociaciones de productores agrupados en torno a un cultivo o rubro ganadero, etc.

Todas estas formas de asociación son legítimas y cumplen una función importante; sin embargo, en las actuales condiciones, ninguna de ellas puede fundadamente atribuirse la representación de todos los productores del país frente a un problema de carácter nacional o regional que afecte al sector.

En estas circunstancias, el diálogo entre el sector público y el sector privado, no se lleva a cabo sino parcialmente y con muchas dificultades, aún cuando es imprescindible de que exista y así lo desean ambas partes.

Este diálogo es mucho más necesario cuando se postula el desarrollo planificado de la agricultura y ganadería, en base a una definición de objetivos y cuando se desea imprimirle un ritmo de expansión mucho más acelerado del que ha sido tradicional.

Esto significa mejorar sustancialmente la actual organización de los productores.

El sector privado tiene una considerable tarea que significará, en general, la utilización creciente y masiva de la tecnología disponible y una rápida asimilación de la nueva que vayan entregando los centros de investigación; la relocalización de cultivos; el mejoramiento de los medios de producción y de la capacidad empresarial; la organización para la comercialización interna y externa; la orientación del crédito y de las inversiones en función de las metas y la administración de la infraestructura básica de comercialización que se construye y construirá para ser propiedad y administrada por cooperativas de productores.

Todo esto supone un conocimiento y aceptación de parte del sector privado de los objetivos, estrategias, políticas y programas del Plan; que sólo se logrará en la medida en que exista un proceso previo de discusión y acuerdo con el sector público.

Este diálogo debe ser permanente y continuado. Por lo tanto, el sector privado debe adecuar su organización y crear los canales de comunicación más eficientes con aquellos organismos o personas directamente responsables en el Sector Público de velar por el cumplimiento de las metas y programas del Plan; vale decir, los Comités Zonales de Desarrollo Agropecuario, los Coordinadores Zonales de Planificación y los Coordinadores de Programas de Producción.

Cualquiera que sea el esquema de organización que se de al sector privado, él deberá adecuarse a esta nueva realidad que presentará la organización del Estado, de manera de producir una efectiva integración de esfuerzos. En este sentido, el Plan sólo hace algunas sugerencias muy generales.

El Plan, como ya se ha expresado, tiene una doble expresión : programas por productos y planes zonales de desarrollo, en consecuencia, parecería conveniente una organización del sector privado que tomara esa misma orientación, es decir:

Organización regional de los productores de acuerdo a los programas por producto- productores de trigo, productores de cerdos, productores de aves, etc, etc., con una representación a nivel nacional, la cual se integraría en cada una de las comisiones asesoras de los Coordinadores de Programas; y

Agrupación del sector privado en cada una de las zonas agropecuarias , para llegar en los posible a integrar un Comité de Desarrollo Agropecuario del Sector Privado en cada región, constituido por representantes de las Sociedades Agrícolas, Cooperativas, Sindicatos, Comités de Pequeños Agricultores, Sociedades de Reforma Agraria, etc., y el cual dialogaría en igualdad de condiciones con el Comité Zonal de Desarrollo Agropecuario del Sector Público.

Las ventajas de esta forma de organización del sector privado son evidentes. Se lograría a nivel nacional contar con la voz autorizada de los productores para discutir con ellos las medidas que el Plan está planteando por cada producto, las políticas que lo afectarían, la forma de alcanzar las metas propuestas, los problemas contingentes, el pensamiento del Gobierno y el del sector privado frente a precios, créditos, tributación, etc.

Las Comisiones Asesoras de los Coordinadores de los programas de producción serían el punto de encuentro oficial de ambos sectores y el canal a través del cual los problemas y sugerencias que se formulen a la política gubernativa, llegarán hasta las más altas esferas de Gobierno para su discusión y decisión. Por otra parte, a través de los representantes del sector privado en las Comisiones Asesoras, el Gobierno tendría un canal más de comunicación para sus planteamientos y políticas.

A nivel zonal, la formación de un Comité de Desarrollo Agropecuario del Sedtor Privado serviría para integrar las opiniones de

de todas las fuerzas de la agricultura frente a los planteamientos del Plan y del Gobierno, a la vez que serviría para coordinar esfuerzos de ese sector en función de las metas existentes para cada región.

Frente a la existencia de problemas generales como por ejemplo falta de créditos o apertura de poderes compradores, que afectan por igual a grandes, pequeños y medianos productores, cooperativas y en forma indirecta a los trabajadores, la opinión de un Comité Zonal de Desarrollo Agropecuario representativo como los que se proponen sin duda que pesará mucho más ante los organismos responsables del gobierno que las voces aisladas que se escuchan actualmente.

Por otra parte, este Comité sería un estímulo poderoso a la acción del propio Comité de Desarrollo Agropecuario del Sector Público y de las instituciones en la zona, ya que actuaría no sólo por iniciativa propia, sino que también ante los requerimientos del sector privado organizado.

A nivel zonal, serviría también como el canal de comunicación más eficiente que tendría el sector público para llegar con sus políticas ante el sector privado y para recibir de éste las sugerencias correspondiantes .

Tanto en el caso de las organizaciones de productores a nivel nacional como en el de los Comités Zonales, la representatividad sería mucho mayor y por tanto el Gobierno debería reconocer mayor legitimidad a los planteamientos que se hicieran a través de este tipo de organizaciones.

Especial atención merecen, desde el punto de vista de la organización del sector privado las cooperativas, que reúnen en su caso, la doble virtud de permitir canalizar las aspiraciones, de los agricultores y el ser efectivos instrumentos de trabajo y producción.

La organización de los productores en cooperativas y posteriormente en confederaciones que agrupen a todas aquellas que trabajan rubros similares, hará más efectivas y representativas las formas de organización propuestas para dialogar con el sector público .

El Plan incluye por otra parte diversas medidas tendientes a fomentar este tipo de organización.

E. Algunas consideraciones finales

La organización descrita viene implementándose en forma paulatina en los últimos 3 años y se dispone de una experiencia que conviene mencionar.

Hay en ella aspectos positivos y otros podrían calificarse de limitativos.

Entre los primeros habría que mencionar : a) se ha logrado formar conciencia de parte de los ejecutivos y profesionales del sector público agrícola, sobre las ventajas de actuar en base a un Plan y a una estrecha coordinación; b) el sistema con algunas imperfecciones propias de su reciente implantación y de diversos reajustes que habría que introducirle ha resultado operativo en la práctica; c) su funcionamiento ha facilitado un trabajo interdisciplinario e interinstitucional , lo que se está traduciendo y se acentuará en el futuro que entre todas las instituciones y sus integrantes exista una mayor y mejor comprensión del problema agrícola, habiendo comenzado a desaparecer la departamentalización y los celos institucionales, la asignación de recursos sin sujeción a prioridades y la solución a los problemas por parcialidades y en forma desequilibrada; d) el sector privado está dando demostraciones de aceptación del esquema y en muchas zonas del país, está tomando iniciativas para acelerar nuevas formas de organización, en respuesta a la diseñada para el sector público.

Entre las limitaciones se han podido comprobar las siguientes:

a) la escasez de profesionales con formación económica y en especial con entrenamiento en tareas de programación para integrar las oficinas de programación en cada una de las instituciones del sector público para ocupar los cargos de coordinadores nacionales de los programas de producción y coordinadores zonales de planificación. Estas exigen una alta calificación y ascendencia profesional; b) la indiferencia de algunos profesionales, especialmente los más antiguos en las instituciones, para un nuevo estilo de trabajo interdisciplinario y planificado, c) la dificultad mencionada en el punto a) ha motivado que aún no esté generalizada o suficientemente perfeccionada, la formulación de los programas de trabajo de cada institución y que la preparación de sus presupuestos anuales constituyan efectivamente el financiamiento de programas don indicación de metas específicas ; d) la necesidad de abordar tareas muy concretas en las diversas instituciones, determina que las personas más calificadas sean asignadas a tareas operativas, lo que en gran medida resulta una realidad difícil de desconocer, pero a su vez se traduce, que en las oficinas de programación no se designen a los profesionales más calificados y experimentados, lo que sin duda debilita el esquema básico. Se está, sin embargo, observando en varias instituciones un cambio de actitud en este sentido; e) a pesar de los esfuerzos realizados, no sido posible disponer en forma continua y oportuna, de toda la información estadística básica que permita la evaluación permanente del Plan a nivel nacional y zonal; f) en aquellas zonas donde el cuenta con Coordinadores Zonales de Planificación idóneos, como en aquellas instituciones en que los Jefes de las Oficinas de Programaciones también lo son, su funcionamiento está resultando altamente satisfactorio y respondiendo a las previsiones, lo que demostraría que en la medida que se logren formar los cuadros básicos, todo el sistema podría operar eficientemente; g) entre los profesionales del agro, no hay una clara conciencia, que la mayor parte de la inversión en infraestructura para el desarrollo agropecuario, requiere previa-

mente la identificación de los proyectos, la formulación de los mismos y sus respectivos estudios de factibilidad. A ello se suma el hecho que los proyectos de inversión agrícola, haciendo excepción a las obras de riego, son por lo general de escaso monto, pero muy numerosos lo que exige un gran esfuerzo en esta fase previa a la inversión, la que resulta indispensable para hacer uso de las fuentes de financiamiento externo, que en la actualidad se ofrecen en forma prioritaria al sector agropecuario . Resultan igualmente indispensable estos estudios , aunque el financiamiento sea con recursos internos, si se desea hacer una buena asignación de los mismos. Este hecho, unido a la inexistencia de una organización adecuada que para estas tareas, ha demorado o postergado la construcción de una parte importante de esta infraestructura. Es, sin embargo, otro de los problemas que están siendo superados.

Resumiendo, podría decirse que Chile está viviendo una interesante experiencia en materia de organización institucional para el desarrollo del sector agropecuario. Una experiencia cuyo éxito o fracaso dependerá de la forma como opere en los próximos 3 años. Si demuestra ser eficiente, podría perpetuarse y mejorarse cada vez más, al margen de las renovaciones periódicas del Poder Ejecutivo. Si no resultase operativa, corre el riesgo de su reemplazo.

Su consolidación en los próximos 3 años, depende fundamentalmente de dos aspectos:

que siga contando, como hasta ahora, con el apoyo del Gobierno

que se logren formar los cuadros directivos que la consoliden y la hagan una realidad exitosa.

Cabe mencionar finalmente, que en el país se vienen realizando intensos programas de capacitación, que sumado a la experiencia y madurez de un grupo muy numeroso de profesionales jóvenes encargados de perfeccionarse en estas tareas, hacen abrigar esperanzas de éxito.

A N E X O E S T A D I S T I C O

Cuadro 1

CHILE: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DE LA PRODUCCION AGROPECUARIA TOTAL Y POR HABITANTE

(En porcientos)

	1936-38/1963-65 a)	1956-58/1963-65 b)
1. Total	1.8	2.1
Agricultura	1.6	2.3
Ganadería	2.0	1.8
2. Por habitante	- 0.4	- 0.4
Agricultura	- 0.6	- 0.2
Ganadería	- 0.2	- 0.7

Fuente: ODEPA, sobre datos oficiales.

a) No está incluida la producción de frutas y hortalizas.

b) Incluye la producción de frutas y hortalizas.

Cuadro 2

CHILE: TASAS DE CRECIMIENTO ACUMULATIVO ANUAL DE LA DEMANDA INTERNA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS, TOTAL Y POR HABITANTE a)

(En porcientos)

	1936-38/1963-65 b)	1956-58/1963-65 c)
1. Total	2.5	3.5
Agrícola	2.5	3.7
Pecuaria	2.5	3.2
2. Por habitante	0.4	1.0
Agrícola	0.4	1.2
Pecuaria	0.4	0.7

Fuente: ODEPA, sobre datos oficiales.

a) En el hecho, lo que el cuadro registra como demanda interna corresponde al consumo aparente de productos agropecuarios, que contablemente es igual a la suma de la producción destinada al mercado interno y las importaciones.

b) No incluye la demanda de frutas y hortalizas.

c) Incluye la demanda de frutas y hortalizas.

Cuadro 3

CHILE: VALOR CORRIENTE DEL SALDO NETO DE COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS a)

(A precios corrientes)

Trienios	Total			Por habitante		
	Exportaciones	Importaciones	Saldo neto	Exportaciones	Importaciones	Saldo neto
	(En millones de dólares)			(En dólares)		
1936 - 38	28.6	17.6	+ 11.0	5.9	3.6	+ 2.3
1939 - 41	20.8	20.1	+ 0.7	4.1	3.9	+ 0.2
1942 - 44	25.9	32.6	- 6.7	4.8	6.1	- 1.3
1945 - 47	42.9	55.2	- 12.3	7.5	9.7	- 2.2
1948 - 50	39.6	69.2	- 29.6	6.6	11.5	- 4.9
1951 - 53	42.5	81.7	- 39.2	6.6	12.7	- 6.1
1954 - 56	25.3	103.0	- 77.7	3.7	14.9	- 11.2
1957 - 59	31.7	83.5	- 51.8	4.3	11.2	- 6.9
1960 - 62	29.8	121.8	- 92.0	3.7	15.2	- 11.5
1963 - 65	29.9	154.3	-124.4	3.5	18.0	- 14.5

Fuente: ODEPA, sobre datos oficiales.

a) Comprende productos primarios, subproductos y productos originados en la agricultura con un grado primario de elaboración.

Cuadro 4

CHILE: USO ACTUAL Y POTENCIAL DE LOS SUELOS

(En miles de hectáreas)

	Uso actual a)	Uso potencial b)
1. Agricultura	1.543	1.870
Cereales	870	975
Hortalizas y chacras	489	535
Frutales y viñedos	184	360
2. Ganadería	13.101	11.810
Praderas artificiales	1.279	3.610
Praderas mejoradas	-	2.630
Praderas naturales	11.822	5.570
3. Suelos forestales	8.077	11.780
4. Suelos no productivos	52.974	50.235
5. Total	75.695	75.695

Fuente: ODEPA, sobre antecedentes propios y oficiales.

a) Corresponde al año 1965.
b) El uso potencial no considera el efecto del riego incorporado con posterioridad a 1965 y el que pueda incorporarse en el futuro.

Cuadro 5

CHILE: AREA REGADA Y PROYECCION DE LA MISMA PARA

LOS AÑOS QUE SE INDICAN

(En miles de hectáreas de riego equivalente)

1965	1.229
1971	1.374
1975	1.497
1980	1.729

Fuente: ODEPA. Plan de Desarrollo Agropecuario 1965 - 1980.

Cuadro 6

CHILE: RENDIMIENTOS UNITARIOS POR HECTAREA EN LOS AÑOS QUE SE INDICAN Y PROYECCIONES PARA EL FUTURO

(QQMTS/HA)

	1936/38	1963/65	1971	1975	1980
Trigo	10.7	15.3	20.1	23.3	26.6
Maíz	13.1	26.0	43.0	48.5	54.0
Avena	10.0	11.9	16.7	18.9	21.7
Cebada	15.4	18.8	25.0	28.0	31.3
Arroz	33.9	27.1	33.2	37.2	40.0
Papas	83.4	89.3	109.0	127.1	148.2
Porotos	9.0	9.7	13.0	15.0	16.5
Lentejas	6.0	5.0	7.1	9.0	11.0
Garbanzos	4.0	5.2	7.6	9.0	10.5
Arvejas	8.1	6.5	9.6	11.1	12.5
Maravilla	-	11.8	16.6	18.7	21.0
Raps	-	11.8	15.2	17.1	19.0
Remolacha	-	360.7	390.0	430.0	465.0
Ciruelas	-	41.0 a)	51.1	-	-
Duraznos	-	54.3 a)	59.3	-	-
Manzanas b)	-	78.4 a)	70.1	-	-
Naranjas b)	-	86.0 a)	58.3	-	-
Limones	-	51.1 a)	61.0	-	-
Peras b)	-	61.0 a)	40.5	-	-
Uva de mesa	-	52.7 a)	57.6	-	-
Almendras	-	2.0 a)	3.5	-	-
Nueces b)	-	6.4 a)	5.0	-	-
Vino (Helt./Ha.)	35.4	40.5	43.1	49.3	54.8
<u>Carne Bovina</u>: c)					
Por Ha. (Kg.)	-	25.8 a)	33.3	44.4	64.0
Por animal de existencia (Kg.)	38.7	44.8 a)	48.5	52.5	59.5
<u>Carne Ovina</u>: c)					
Por Ha. (Kg.)	-	6.7 a)	9.7	12.4	15.1
Por animal de existencia (Kg.)	4.8	5.5 a)	7.1	7.5	7.7

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 6).

	1936/38	1963/65	1971	1975	1980
Carne porcina: c)					
Por animal de existencia (Kg.)	54.2	49.0 a)	54.4	58.4	63.0
Carne de ave: c)					
Por animal de existencia (Kg.)	1.9	1.8 a)	2.0	2.2	2.4
Leche:					
Producción por Ha. (Lts.)	-	634.0 a)	1.018.0	1.680.0	2.755.0
Por vaca masa de lechería (Lts.)	-	1.165.0 a)	1.380.0	1.645.0	1.900.0
Lana:					
Por Ha. (Kg.)	-	4.2 a)	4.9	6.4	8.0
Por ovino de existencia (Kg.)	3.4	3.5 a)	3.7	4.0	4.2

Fuente: ODEPA Plan de Desarrollo Agropecuario 1965 - 1980.

a) Rendimientos del año 1965.

b) El menor rendimiento se explica porque las nuevas plantaciones no han llegado a su etapa de plena producción.

c) Kilos de carne en vara.

Cuadro 7

CHILE: DISTRIBUCION DEL NUMERO Y DE LA SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS SEGUN GRUPO DE TAMAÑO DE LAS MISMAS EN 1965 a)

Tipo de explotación	Distribución		Composición	
	Número (En miles de explotaciones)	Superficie (En miles de hectáreas)	Número (En porcientos)	Superficie (En porcientos)
1. Subfamiliar	124	207	48.7	0.7
2. Familiar	97	3.041	38.4	9.9
3. Multifamiliar mediano	22	3.179	8.7	10.4
4. Multifamiliar grande	11	24.221	4.2	79.0
5. Total	254	30.648	100.0	100.0

Fuente: ODEPA, sobre datos de CIDA, CHILE - Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, (Santiago de Chile, 1966.) y del Censo Agropecuario de 1965.

Cuadro 8

CHILE: DISTRIBUCION DEL NUMERO Y DE LA SUPERFICIE DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS SEGUN SUS FORMAS DE TENENCIA EN 1965

Formas de tenencia	Distribución		Composición	
	Número (En miles de explotaciones.)	Superficie (En miles de hectáreas)	Número (En porcientos)	Superficie (En porcientos)
1. Propia	119.6	22.495	47.2	73.4
2. Tomada en arriendo	12.3	3.522	4.9	11.5
3. Tomada en medias	18.0	249	7.1	0.8
4. Recibida en regalía	53.9	98	21.3	0.3
5. Cedida	15.5	633	6.1	2.1
6. Ocupada	6.1	524	2.4	1.7
7. Formas combinadas	28.1	3.127	11.0	10.2
Total	253.5	30.648	100.0	100.0

Fuente: Dirección General de Estadísticas y Censos, IV Censo Agropecuario.

Cuadro 9

CHILE: PROYECCIONES DEL BALANCE DEL COMERCIO EXTERIOR DE PRODUCTOS DE ORIGEN AGROPECUARIO

(A precios de 1965)

	Total				Per Habitante			
			Saldo Neto				Saldo Neto	
	Exportaciones	Importaciones	Volumen físico	Indice	Exportaciones	Importaciones	Volumen físico	Indice
	(En millones de dólares)			(1965=100)	(En dólares)			(1965=100)
1965	28	150	-122	100	3.2	17.1	-13.9	100
1969	36	191	-155	127	3.7	19.7	-16.0	115
1970	41	192	-151	123	4.2	19.3	-15.1	109
1971	49	180	-131	107	4.8	17.6	-12.8	92
1975	78	150	- 72	59	6.9	13.2	- 6.3	45
1980	112	135	- 23	18	8.7	10.4	- 1.7	12

Fuente: ODEPA.

Cuadro 10

CHILE: INSTITUCIONES QUE EN LA ACTUALIDAD INTEGRAN EL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

	Naturaleza Jurídica
A) Vinculadas al Ministerio de Agricultura	
1) Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA)	Servicio centralizado.
2) Servicio Agrícola y Ganadero (SAG)	Servicio funcionalmente descentralizado.
3) Corporación de la Reforma Agraria (CORA)	Servicio funcionalmente descentralizado.
4) Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP)	Servicio funcionalmente descentralizado.
5) Empresa Nacional de Semillas (ENDS) 1/	Sociedad Anónima
6) Instituto de Capacitación e investigación en Reforma Agraria (ICIRA)	Corporación de Derechos Privados.
7) Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IIA)	Corporación de Derechos Privados.
8) Instituto de Educación Rural (IER)	Corporación de Derechos Privados.
B) Vinculadas al Ministerio de Economía, Reconstrucción y Fomento	
1) Servicio de Equipos Agrícolas Mecanizados (SEAM)	Servicio funcionalmente descentralizado.
2) Empresa de Comercio Agrícola (ECA)	Servicio funcionalmente descentralizado.
3) Corporación de Fomento de la Producción (CORFO)	Servicio funcionalmente descentralizado.
4) Instituto de Recursos Naturales (IREN)	Corporación de Derechos Privados.

1/ : También podría considerarse vinculada al Ministerio de Economía, Reconstrucción y Fomento y al de Hacienda, porque concurren a su creación la CORFO y el Banco del Estado.

(Continúa en la página siguiente)

(Continuación cuadro 10)

	Naturaleza Jurídica
5) Instituto Nacional de Capacitación (INACAP)	Corporación de Derechos Privados.
6) Instituto de Fomento Pesquero (IFOP)	Corporación de Derechos Privados.
7) Instituto Forestal (IF)	Corporación de Derechos Privados.
8) Industria Azucarera Nacional S.A. (IANSA)	Sociedad Anónima.
9) Vinos de Chile S.A. (VINEX)	Sociedad Anónima.
C) Vinculadas al Ministerio de Hacienda	
1) Banco del Estado de Chile	Servicio funcionalmente descentralizado.
D) Vinculadas al Ministerio de Obras Públicas y Transportes	
1) Empresa Nacional de Riego	Servicio funcionalmente descentralizado.
2) Dirección General de Aguas	Servicio Centralizado.
E) Vinculadas al Ministerio de Tierras y Colonización	
1) Dirección de Tierras y Bienes Minerales	Servicio Centralizado.
2) Dirección de Asuntos Indígenas	Servicio Centralizado.

Cuadro 11

CHILE: COMPOSICION DE LOS CONSEJOS DE ADMINISTRACION DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA MODIFICADOS POR LA LEY Nº 16.640 DE REFORMA AGRARIA

Composición antes de la ley	Composición actual
CONSEJO SUPERIOR DE FOMENTO AGROPECUARIO (CONSFA) a)	
Ministro de Agricultura.	
Ministro de Econ., Fomento y Reconstrucción.	
Ministro de Tierras y Colonización.	
Vicepresidente Ejecutivo de CORA.	
Director de Agricultura y Pesca.	
Vicepresidente Ejecutivo de INDAP.	
Representante de ECA.	
Representante del Banco del Estado.	
Representante del Ministerio de Obras Públicas.	
Gerente Agrícola de CORFO.	
Representante de CORVI.	
2 Representantes de las Sociedades Agrícolas.	
Representantes de los parceleros.	Suprimido por la ley. b)
Representantes de las Cooperativas de Agricultores y Campesinos.	
Decano de la Fac. de Agronomía U. de Chile.	
Decano de la Fac. de Agronomía U. Católica.	
Decano de la Fac. de Agronomía U. de Concepción.	
3 Representantes del Presidente de la República.	
Secretario General del CONSFA.	
TOTAL INTEGRANTES: 22	

a) Fuente: Ley 15.020 del 27 de Noviembre de 1962.
Ley 16.640, artículo 213-221.

(Continuación)

Composición antes de la ley	Composición actual
COMITE EJECUTIVO AGRICOLA DE LA CORPORACION DE FOMENTO DE LA PRODUCCION c)	
Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO. 3 Representantes del Consejo de CORFO. d) Representante de la SNA. Representante de la Soc. Agríc. del Norte. Representante del CAS. Director de Agricultura y Pesca. Gerente Agrícola de la CORFO. Gerente General de la CORFO. TOTAL INTEGRANTES: 10.	Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO. Gerente General de la CORFO. Vicepres. de la CORA o su subrogante legal. Vicepresid. del INDAP o su subrogante legal. Subsecretario de Agricultura. Gerente Agrícola de la CORFO. Presidente del B. del Estado o su subrogante legal. Director Ejecutivo del SAG o su subrogante legal. Un representante campesino. Un representante de las Sociedades Agrícolas. Un representante de las Cooperativas Agrícolas. TOTAL INTEGRANTES: 11.
CONSEJO DE LA CORPORACION DE LA REFORMA AGRARIA (CORA) e)	
Ministro de Agricultura. Vicepresidente Ejecutivo de la CORA. Representante del INDAP. 2 Representantes de los Colonos de la CORA. 2 Representantes de las Sociedades Agrícolas. 4 Representantes del Presidente de la República. Representantes de CORVI. TOTAL INTEGRANTES: 12.	Ministro de Agricultura. Vicepresidente Ejecutivo de la CORA. Vicepresidente Ejecutivo del INDAP o su subrogante legal. Un campesino representante de los benef. de la CORA. Un campesino representante de los Comités de Asentamientos de CORA. 2 Consejeros libre elección del Presidente de la República. TOTAL INTEGRANTES: 7.

c) Fuente: DFL N° 211 del 6 de Abril de 1960 y Ley 16.640, artículo 209.
d) Estas designaciones, sin embargo, en virtud del artículo 2, N°2 del DFL 211, sólo pueden recaer en los representantes de Sociedades Agrícolas que integren el Consejo.
e) Fuente: DFL R.R.A. N° 10 del 26 de Febrero de 1963 y Ley 16.640, artículo 225.

(Continuación)

Composición antes de la ley	Composición actual
CONSEJO DEL INSTITUTO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (INDAP) f)	
Ministro de Agricultura. Subsecretario de Agricultura. Vicepresidente Ejecutivo del INDAP. 3 Representantes del Presidente de la República. Director de Agricultura y Pesca. Vicepresidente Ejcutivo de la ECA. 2 Representantes de los pequeños agricultores. Representantes del Consejo de la CORA. 2 Representantes de las Sociedades Agrícolas. Director de Asuntos Indígenas. Representante de CORFO. TOTAL INTEGRANTES: 15.	Ministro de Agricultura o en su ausencia, el Subsecretario. Vicepresidente Ejecutivo del Instituto. Director Ejecutivo del Servicio Agrícola y Ganadero. Vicepresidente Ejecutivo de la CORA. Presidente del Banco del Estado. 2 Campesinos elegidos por el Presidente de la República, a propuesta de una terna, enviada por cada uno de los Consejos zonales del Instituto. TOTAL INTEGRANTES: 7.
SERVICIO AGRICOLA Y GANADERO (SAG) g)	
No existía.	Ministro de Agricultura. Director Ejecutivo del SAG. Subsecretario de Agricultura. Vicepresidente Ejecutivo del INDAP. Vicepresidente Ejecutivo de la CORA. Director Ejecutivo de la Empresa Nacional de Riego. Gerente Agrícola de la CORFO. TOTAL INTEGRANTES: 7.

f) DFL R.R.A. N° 12 del 10 de Abril de 1963 y Ley 16.640, artículo 225.
g) Ley 16.640, artículo 230.

(Continuación)

Composición antes de la ley	Composición actual
CONSEJO DE LA EMPRESA NACIONAL DE RIEGO (ENARE) h)	
No existía	Ministro de Obras Públicas. Vicepresidente Ejecutivo de la Empresa Nacional de Riego. Director General de Obras Públicas, o su representante. Director General de Aguas. Director Ejecutivo del SAG o su representante. Vicepresid.Ejecutivo de la CORA o su representante. Vicepresid.Ejecutivo del INDAP, o su representante. Gerente Agrícola de la CORFO. Un representante de libre designación del Presidente de la República. TOTAL INTEGRANTES: 9.
CONSEJO DIRECTIVO DEL INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS (I.I.A.P.) i)	
Director de Agricultura y Pesca. Representante del Inst. de Desarrollo Agropecuario. Representante del Consejo Sup.de Fom. Agropecuario. 2 Representantes de la CORFO. j) Director Ejecutivo del Programa Ganadero de la CORFO. Decano de la Fac. de Agronomía de la U. Católica. Decano de la Fac. de Agronomía de la U. de Chile. Decano de la Fac. de Medic.Veterinaria de la U.de Chile. Decano de la Fac. de Agronomía de la U. de Concepción. TOTAL INTEGRANTES: 10.	Min.de Agricultura o, en su ausencia, el Subsecretario de Agricultura. Director Ejecutivo delI.I.A.P. Director del SAG. Vicepresidente Ejecutivo del INDAP o la persona que él designe. Vicepresidente de la CORA o la persona que él designe. Gerente Agrícola de la CORFO. Gerente del SEAM. Gerente General de la Empresa Nacional de Semillas.

h) Fuente: Ley 16.640, artículo 286
i) Fuente: Decreto 1.093, del 8 de Abril de 1964, Artículo 9° y Ley 16.640, Artículo 187.
j) Designados por el Comité Ejecutivo. Uno de ellos debe participar en representación de alguna Sociedad Agrícola.

(Continuación)

Composición antes de la ley	Composición actual
	Director del Departamento de Extensión Agrícola del SAG. Director del Departamento Forestal del SAG. Decano de la Fac. de Agronomía de la U. de Chile Decano de la Fac. de Agronomía de la U. Católica Decano de la Fac. de Medic. Veterinaria de la U. de Chile. Decano de la Fac. de Agronomía de la U. de Concepción. Decano de la Fac. de Agronomía de la U.C. de Valparaíso. Un representante de la Universidad Austral, y Un representante de la Universidad del Norte. TOTAL INTEGRANTES: 17
SERVICIO DE EQUIPOS AGRICOLAS MECANIZADOS (SEAM) k)	
Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO. Director de Agricultura y Pesca. 3 Consejeros de la CORFO. Representante del Presidente de la República.	Vicepresidente Ejecutivo de la CORFO, o el subrogante que él designe conforme a la Ley Orgánica del Servicio. Subsecretario de Obras Públicas. Subsecretario de Agricultura. Un Consejero de la CORFO designado por el Vicepresidente Ejecutivo. Vicepresidente Ejecutivo del INDAP. Vicepresidente de la CORA. Director Ejecutivo del SAG Director General de Obras Públicas. Gerente Agrícola de la CORFO. 2 Representantes del Presidente de la República.
TOTAL INTEGRANTES: 6	TOTAL INTEGRANTES: 11

E) Fuente: DFL 381 del 27 de Julio de 1953 y DFL Nº 7 del 5 de Enero de 1968 del Ministerio de Agricultura.

Cuadro - 12

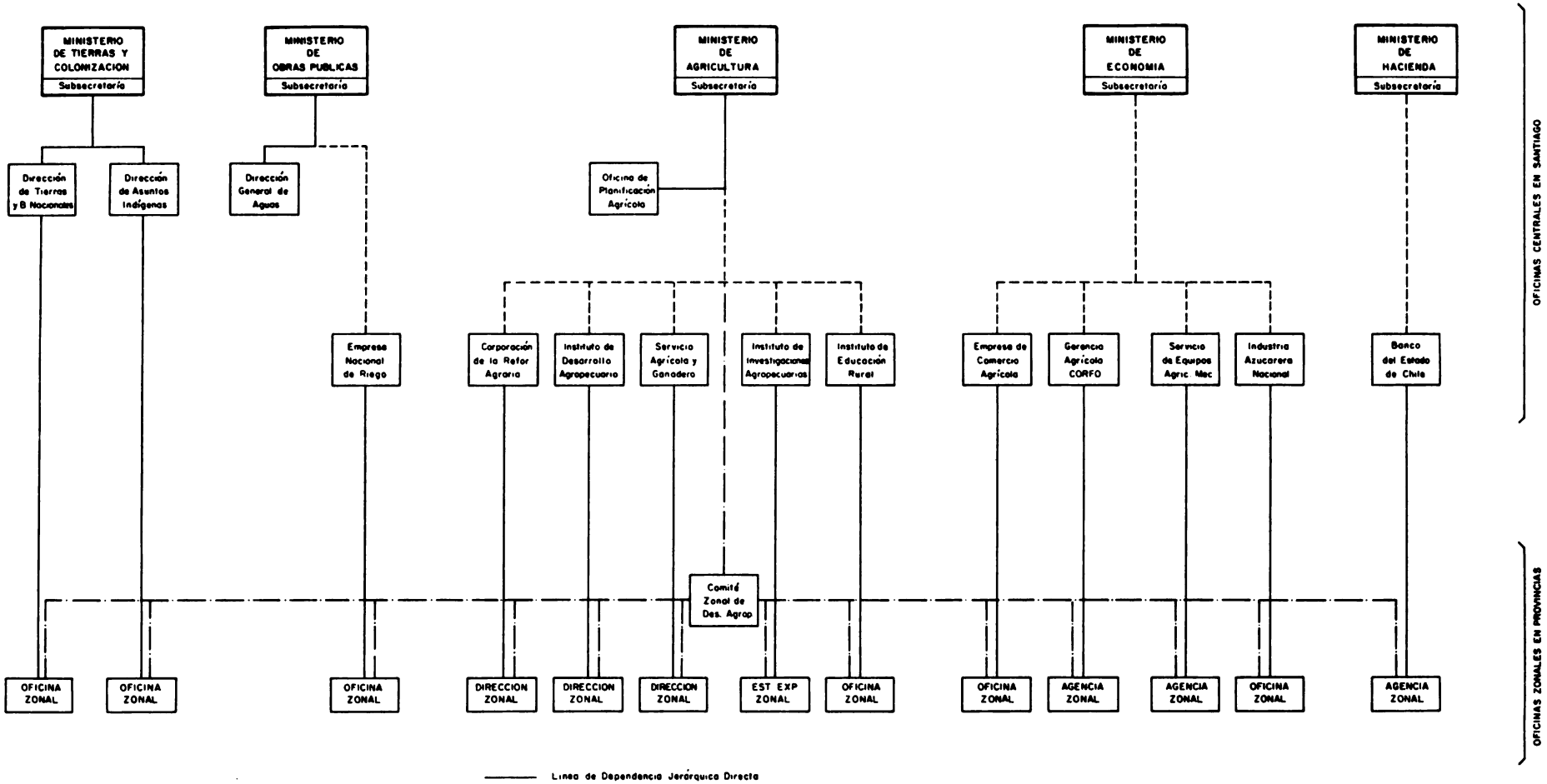
CHILE: ZONIFICACION DEL PAIS PARA LOS EFECTOS DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Zona	Provincias que abarca	Sede
I	Tarapacá - Antofagasta	Arica
II	Atacama - Coquimbo	La Serena
III	Aconcagua - Valparaíso	Quillota
IV	Santiago	Santiago
V	O'Higgins - Colchagua	Rancagua
VI	Curicó - Talca	Talca
VII	Maule - Linares	Linares
VIII	Ñuble	Chillán
IX	Concepción - Arauco	Cañete
X	Bío-Bío - Malleco	Los Angeles
XI	Cautín	Temuco
XII	Valdivia - Osorno	Valdivia
XIII	Llanquihue - Chiloé	Puerto Montt
XIV	Aysén	Coyhaique
XV	Magallanes	Punta Arenas

Fuente: ODEPA.

CHILE : ORGANOGRAMA DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA

* CON SU ORGANIZACION ZONAL



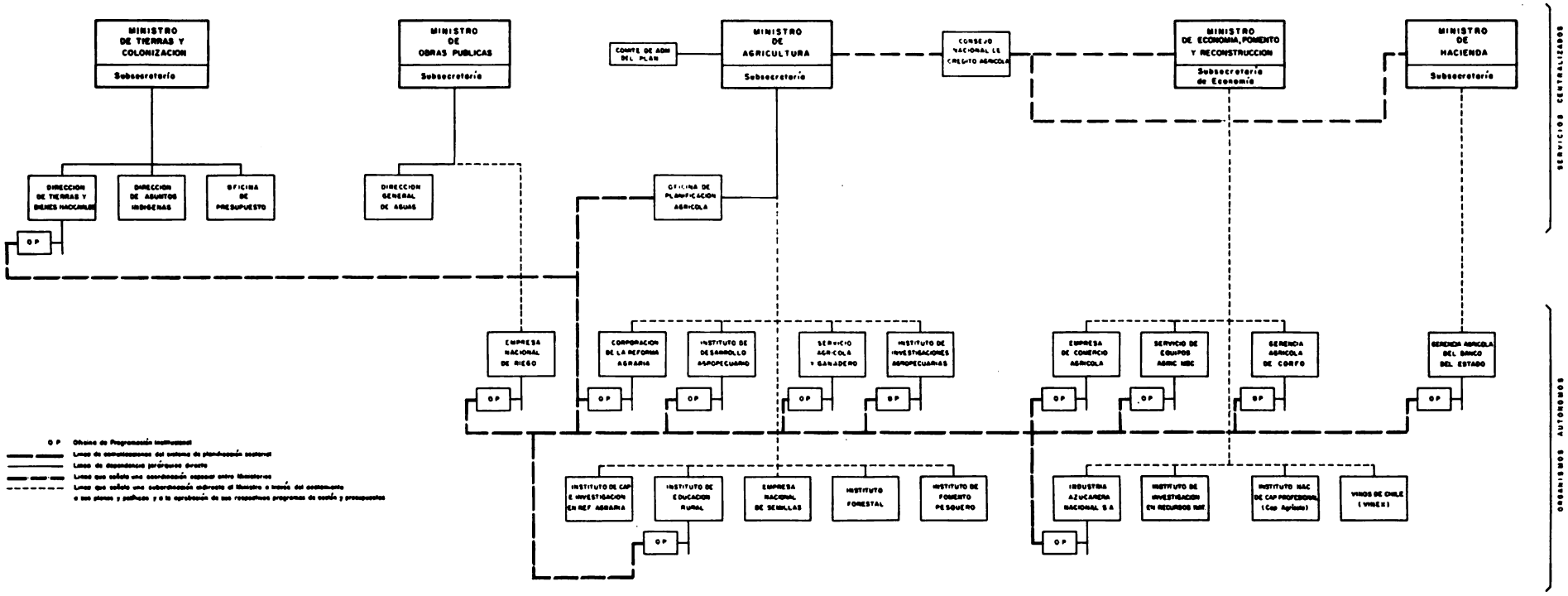
——— Linea de Dependencia Jerárquica Directa

– – – – Linea que representa la Subordinación Indirecta al Ministerio manifestada a través del acatamiento de planes, políticas, programas y presupuestos

—— —— Linea de Coordinación Especial entre las Instituciones del sector a través del funcionamiento del comité zonal de Desarrollo Agropecuario

* Se han presentado solo los organismos que tienen organización Zonal

CHILE · ORGANOGRAMA DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA Y DEL SISTEMA DE PLANIFICACION SECTORIAL



ORGANIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO:

EL CASO DE COLOMBIA

Por

Armando Samper Gnecco

Director General
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)
San José - Costa Rica

ORGANIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO: EL CASO DE COLOMBIA

Ing. Armando Samper*

Lamento profundamente que el Ministro de Agricultura de Colombia, Ing. Enrique Blair, que tenía todo preparado para venir acá al panel, y presentarles personalmente el caso de Colombia, no pueda hacerlo porque nos hubiera podido poner al día sobre los desarrollos más recientes sobre lo que ha ocurrido en la reestructuración institucional que comenzó en Colombia hace un par de años en el sector público agropecuario. Lamentablemente no ha podido venir porque aparentemente está dejando de ser ministro esta semana. Tampoco han podido venir, por la misma razón, los otros representantes de Colombia ya que uno de ellos posiblemente va a ser su sucesor. Así es que somos víctimas del proceso de desarrollo institucional en América Latina.

Por eso tengo que hacer la presentación, aclarándoles a ustedes que voy a hablar más que todo sobre la forma como la planeamos; lo que encontramos y lo que propusimos al Senado de la República en el Proyecto de Ley sobre Reestructuración del Sector Agropecuario que presentamos el 25 de Julio de 1967 [1] el Doctor Emilio Araújo, Director del Centro Interamericano de Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA) que operamos en Bogotá como parte del Proyecto 206 del Programa de Cooperación Técnica de la OEA, y quien es nuestro Jefe de Programas en Colombia, presentará su trabajo preparado por el Ministro Blair y por uno de sus asesores, el Ing. Alberto Franco, Economista Agrícola del IICA-CIRA. En ese trabajo reseñarán las bases de la política agropecuaria del Gobierno del Presidente Carlos Lleras Restrepo y las mejoras que se han introducido en el Ministerio de Agricultura y en los organismos del sector público agropecuario mientras entra en vigor la reestructuración que pondrá en marcha el Gobierno de Colombia de acuerdo con las facultades extraordinarias que le otorgó posteriormente el Consejo al Presidente de la República para reorganizar la administración pública.

También voy a referirme al informe del estudio que efectuamos en 1966, a pedido del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) sobre la organización del sector agropecuario en Colombia, que dirigió Eugenio Herrera, entonces Especialista en Administración Pública del IICA-CIRA, especialmente al gráfico que presenta los organismos participantes en el sector agropecuario. Fue este el primer estudio de ese tipo hecho por el IICA. [2]

---

[1] Samper Gnecco, Armando. Reestructuración del Sector Agropecuario. Bogotá, Ministerio de Agricultura, 1967. 127 pp. Serie de Planeamiento Nº 3.

[2] INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS, ZONA ANDINA. Organización administrativa del sector agropecuario de Colombia. Bogotá, Centro Interamericano de Reforma Agraria, 1966. 5v.

* Director General, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA), San José, Costa Rica

Estudios Sobre el Sector Agropecuario en Colombia

Cuando llegué a Colombia en Agosto del 66, era la iniciación de un nuevo gobierno; de un gobierno que se llamó de transformación nacional, o sea que era un gobierno comprometido a hacer cambios de fondo en la vida colombiana. Tuve la suerte de ser beneficiario de ese estudio, que aprovechaba la experiencia de un estudio similar que había hecho el Lic. Herrera en Chile, y analizaba el complejo institucional de Colombia en el sector agropecuario. Fue una ayuda extraordinariamente útil, mucho más para mí que andaba por acá metido en un organismo internacional y aunque le seguía la pista a las cosas en Colombia, no podía tener ese conocimiento íntimo de las instituciones. De modo que tuve a la mano toda la documentación necesaria; una fotografía, exacta, completa, y rápida de lo que era la organización del sector agropecuario en Colombia en ese momento.

El Presidente electo había organizado unos comités operativos para que nos ayudaran a comenzar a planear la política agropecuaria que se iba a desarrollar y me había designado como coordinador de esos comités operativos. El IICA nos prestó a Enrique Blair para que nos ayudara en esa labor. Por tanto, antes de la iniciación del gobierno, teníamos lista una serie de trabajos sobre política agropecuaria en los principales aspectos que nos interesaban. Además, en el IICA-CIRA tuvimos una serie de reuniones informales con funcionarios internacionales que tenían experiencia en organismos públicos del sector agropecuario en otros países, como Emilio Araújo (en Brasil), Eugenio Herrera y Virgilio Mannarelli (en Chile), Antonio Merchan (en Venezuela), Efraim Morales (en Costa Rica) y Alberto Franco y Mario Suárez Melo (en Colombia). Todo esto nos permitió comenzar a actuar rápidamente al iniciarse el Gobierno el 7 de Agosto de 1966.

Les voy a explicar primero cuál era la estructura que existía en ese momento; después voy a interpretarla en términos de los cinco factores que mencioné ayer como los más importantes; luego voy a darles un vistazo muy rápido de cuales fueron los cambios principales que se introdujeron o que están ya en proceso de institucionalizarse.

Si ustedes observan el gráfico sobre los organismos participantes en el sector agropecuario, verán que están agrupados en tres grandes sectores:

1. Sector público centralizado, que abarca la presidencia de la República, los Ministerios, los Departamentos Administrativos y los órganos de control.

2. Sector descentralizado, que incluye los organismos autónomos y semi-oficiales; y

3. Sector privado, que incluye las diversas asociaciones gremiales y entidades privadas de servicio público, lo mismo que los bancos.

Figuran también en el gráfico los 18 Gobiernos Departamentales.

La Presidencia de la República

El gráfico comienza con la Presidencia de la República, en todo el centro. Así debe ser. No considero que sea posible tener una política agraria vigorosa, una política agropecuaria de verdadero impacto, de verdadero alcance y de empuje, si el propio Presidente de la República no se interesa vitalmente en la agricultura como un factor decisivo para el desarrollo económico de un país. En el caso de Colombia, el Presidente Lleras Restrepo conocía a fondo los problemas agropecuarios del país; se los conoce íntimamente, en todas sus dimensiones. Tenía una serie de ideas ya maduradas sobre los cambios estructurales que se debían hacer, y coincidimos muy bien, en nuestros puntos de vista. Fue una coincidencia afortunada; los puntos de vista que el Presidente tenía habiendo vivido el proceso Colombiano por dentro coincidían con el enfoque que yo mismo tenía de acuerdo con la experiencia que había tenido desde un cargo internacional. De modo que hubo una identidad total de enfoque, de pareceres, de políticas, de modo de actuar. No creo que todos tengan esa buena fortuna de encontrar un respaldo tan sólido, tan firme y tan decidido del Presidente de la República en la política y en la organización del sector como tuvimos nosotros en Colombia y como tenemos en este momento.

La Alternativa: Acabar con el Ministerio de Agricultura o Darle Jurisdicción Sobre Todo al Sector Agropecuario

Esto es muy importante porque, como vamos a ver, en el momento en que me tocó asumir el Ministerio de Agricultura este estaba muy débil y desprestigiado. Como le dije al Presidente, el organismo que menos influía en la política agropecuaria de Colombia era el Ministerio de Agricultura, a pesar de que había la idea de que debía ser el rector de la política agropecuaria. A medida que se habían ido creando diversos organismos descentralizados, se le habían ido quitando funciones y atribuciones al Ministerio de Agricultura. En el caso colombiano, habían ido dejando al Ministerio de Agricultura solamente las funciones que nadie quería o podía hacer; le quedaban solamente las funciones que son más incómodas como las de regulación, que son casi de policía, sin los recursos, sin los medios, y sin la capacidad de acción necesaria para hacerlo bien. Por tanto, se necesitaba, ante todo, el respaldo del Presidente de la República para poder configurar una política a través de una serie de organismos dispersos. Sin tener un departamento de planeación debidamente organizado, y sin poder reestructurar de inmediato los organismos, había que proceder, primero que todo, a hacer cambios dentro de lo que existía y buscar la forma de operar mejor con lo que había, sin ser muy optimistas respecto a que los cambios formales de estructura se pudieran hacer rápidamente.

No quiero decir, en ningún caso, que no se estuviera trabajando en el Ministerio; al contrario, se estaba haciendo una labor meritoria con las escasas atribuciones y el poco respaldo que tenía el Ministerio. La concepción del rol del Ministerio impedía que tuviera un radio de acción mayor y un impacto mayor. La gente que trabajaba en el Ministerio

tenía buena voluntad de servicio. Daniel Mesa Bernal, quien durante varios años fue Director del Ministerio, hizo un esfuerzo extraordinario para darle el mayor alcance posible al Ministerio dentro de la situación que existía. Pero había que darle mayor dinamismo, mayor impulso, sin esperar a una reorganización total de la administración pública y sin esperar siquiera a una reorganización solamente del propio Ministerio de Agricultura. No valía la pena dedicarle mucho tiempo a administrar el Ministerio en sí que influía muy poco en los programas agrícolas del país.

Con el Presidente Lleras hablamos de la necesidad de tomar una de dos deciciones: o acabar con el Ministerio de Agricultura o darle un rol diferente, para que se convirtiera realmente en el organismo rector de la política agropecuaria de Colombia. Es decir, que al aceptar el cargo sería el último Ministro de Agricultura de Colombia, el enterrador del Ministerio; o el primer Ministro de un organismo rector capaz de impulsar vigorosamente la agricultura. Analizamos la alternativa y llegamos a la conclusión de que enterrar el Ministerio de Agricultura, eliminarlo y acabarlo, era dejar prácticamente acéfalo al sector económico más importante de Colombia; era dejarlo sin dirección política, sin dirección económica, sin capacidad para programar. Era subordinar a otros intereses la dirección política y los asuntos agropecuarios ya que si se elimina el Ministerio de Agricultura, no se elimina esa función; se produce un vacío que tiene que llenarlo alguien; alguien tiene que asumir las funciones del Ministerio de Agricultura. En Cuba hace un tiempo --no sé cuál es la situación en estos momentos-- eliminaron el Ministerio de Agricultura y le pasaron las funciones al Instituto de Reforma Agraria.

Llegamos a la conclusión de que no se podía pensar en eliminar el Ministerio de Agricultura de Colombia, descuartizarlo y entregarle sus funciones a diversos organismos, poderosos, vigorosos, bien financiados, bien equipados, que tenían su propia política agropecuaria y que precisamente no le ponían ninguna atención al Ministerio de Agricultura y no querían ninguna interferencia ni intervención del Ministerio. En otras palabras, había tantas políticas agropecuarias como organismos descentralizados, y en la práctica por la debilidad del Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación cumplía las funciones que debía cumplir el Ministerio en relación con las determinaciones de la política agropecuaria.

La Planeación Sectorial

Cuando me tocó empezar a manejar estos asuntos, me citaban a reuniones convocadas por el Departamento de Planeación como si el Ministerio fuera uno más de los numerosos organismos que tenían que ver con el sector agropecuario. Allá íbamos a decir en que forma pensábamos invertir los modestísimos recursos del Ministerio de Agricultura para seguir haciendo mal hechas las cosas que se estaban haciendo mal. A nadie se le ocurría pensar ahí que el Ministro de Agricultura tenía nada que ver con la política de los otros organismos del sector, que

eran poderosos e independientes. A pesar de que el Ministro era presidente de la Junta Directiva de esos organismos y tenía un poco de apariencias formales de dirección y de poder, en la práctica no lo tenía por atrofia institucional del Ministerio de Agricultura.

De modo que, en la práctica, eso era lo que estaba ocurriendo: que la política agropecuaria y la política del sector la estaban haciendo directamente el Departamento Nacional de Planeación y los organismos descentralizados; y la Oficina de Planeación Sectorial no estaba haciendo nada que se pareciera a planeación sectorial; era la oficina más débil, más pobre, y más mal manejada que tenía el Ministerio. Comparto plenamente lo que dijo aquí ayer Jesús González, Asesor de Planeación de la CEPAL en el Ministerio de Agricultura de Chile, o sea que la planeación sectorial debe hacerse en los Ministerios de Agricultura, físicamente ubicada allá, con el respaldo y la autoridad del Ministro de Agricultura, pero dentro del plan nacional de desarrollo y directamente vinculada a la Oficina Nacional de Planeación. Cuando falla uno de esos dos aspectos, falla la planeación. Si el Ministerio de Agricultura no hace la planeación sectorial por atrofia del Ministerio, se excede la oficina nacional de planeación en su función general y domina la planeación sectorial; o viceversa, si hay una planeación sectorial agrícola excesivamente vigorosa y fuerte, se descuadra de los otros factores que influyen en la política agropecuaria y que están fuera de la órbita y fuera del alcance del Ministerio de Agricultura. Una de las primeras medidas que tomamos en Colombia, por tanto, fue vigorizar el rol del Ministerio de Agricultura para que asumiera el liderazgo en la planeación sectorial.

Los Ministerios que Tienen que Ver con el Sector Agropecuario

Le doy particular importancia al rol de la Presidencia de la República porque hay un buen número de Ministerios que tienen que ver directamente con determinados aspectos del desarrollo agropecuario. En el caso de Colombia son:

a) El Ministerio de Salud Pública: Ciertamente una buena parte de los problemas del desarrollo agrícola en nuestros países son problemas de sanidad ambiental y de salud. De allí la importancia de las campañas de saneamiento ambiental (como aguas), de nutrición, de control de la malaria, de los parásitos intestinales, que adelanta el Ministerio de Salud Pública. Son todos factores que afectan la capacidad del trabajador y del campesino como fuerza productiva y son del resorte del Ministerio de Salud Pública. De allí que en Colombia me mantuviera en continuo contacto con el Ministro de Salud Pública. El Instituto Nacional de Nutrición, que es un instituto de investigación, de capacitación y de servicio público está muy bien organizado y actúa muy bien. Depende del Ministerio de Salud Pública y el Ministro de Agricultura tiene asiento en su Junta Directiva. El Instituto tenía el problema de que sus planes, sus conocimientos de las condiciones nutritivas de los alimentos y los aspectos de las dietas y todo eso, estaban mucho más avanzados que los planes de política nacional de producción; por tanto, no

podían relacionarlos. Buscaban ansiosamente la manera de que el Ministerio de agricultura les diera más luces y les diera más ideas de como relacionar las campañas de nutrición con las campañas de producción agrícola y que hubiera entre las dos una relación más estrecha.

b) Ministerio de Defensa: Las fuerzas armadas de Colombia, como los ejércitos en algunos otros países, tienen hoy día campañas cívico-militares de diversa índole en distintas zonas del país, principalmente en zonas que fueron afectadas por la violencia. Por tanto el Ministerio de Defensa es un instrumento importante para adelantar, por ejemplo, programas de colonización. El INCORA y el Ministerio de Defensa han organizado colonias agrícolas en azonas afectadas por la violencia que se están restableciendo a la vida civil normal. Son colonias agrícolas para-militares, es decir, que tienen una organización y un sistema de abastecimientos y de manejo de tipo militar.

c) Ministerio de Obras Públicas: Es este otro Ministerio con el cual nosotros teníamos una relación muy estrecha en el Ministerio de Agricultura. No solamente en relación con el plan vial nacional y con todo el problema de la infraestructura de transportes que en países montañosos como en Colombia es una clave decisiva del desarrollo, sino también porque maneja el programa de caminos vecinales y de vías de penetración para las zonas rurales.

d) Ministerio de Trabajo: También tenía mucha relación con el Ministerio de Agricultura. En Colombia no se ha desarrollado mucho el sindicalismo agrícola, de modo que desde ese punto de vista no era mucha la relación; pero del Ministerio de Trabajo depende el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), que es un servicio que en Colombia está operando muy bien. El SENA ha establecido programas de adiestramiento para obreros y personal especializado, tanto urbano como rural. El programa agrícola del SENA ha recibido un vigoroso impulso; ofrece cursos para tractoristas, y cursos especiales para campesinos sobre diversas prácticas de cultivos y manejo de animales. Es un instituto bien financiado, operado con mucha eficiencia. Además, el Ministerio de Trabajo tenía una División de Organización Campesina, que no funcionaba como debía funcionar, pero que de todos modos era un nexo adicional que teníamos.

e) Ministerio de Gobierno: En Colombia es el de rango más alto en el gabinete. Para el Ministerio de Agricultura era indispensable mantenerse en estrecho contacto con el Ministerio de Gobierno ya que maneja las campañas de acción comunal establecidas durante el Gobierno del Presidente Alberto Lleras Camargo, hace ocho años. Estas campañas de auto-ayuda de la comunidad han tenido gran impacto y están contribuyendo vigorosamente a que los servicios públicos, sobre todo en construcción de vías de acceso, de escuelas y de otras obras de progreso comunal no sean solamente iniciativas del gobierno, sino cuenten con la participación activa de la comunidad que suministra mano de obra, materiales y servicios. También en otros países se han impulsado esos movimientos de participación popular. El movimiento de Colombia, que cuenta ya con Juntas de Acción Comunal en casi todos los municipios del país,

fue reforzado por el Presidente Lleras Restrepo con un movimiento de integración popular, todavía de mayor alcance. Por tanto, las actividades de organización campesina que iniciamos en el Ministerio de Agricultura quedaron enmarcadas dentro del movimiento de acción comunal y de integración popular. Obviamente, en un país como Colombia donde casi la mitad de la población vive en el campo, las comunidades son ante todo rurales y tienen problemas fundamentalmente rurales. Inclusive se llegó a pensar en el Ministerio de Gobierno que al organizar nosotros a los campesinos, por acción directa del Ministerio de Agricultura, en asociaciones de usuarios de los servicios públicos del sector agropecuario, estábamos invadiendo las prerrogativas y el campo de las juntas de acción comunal y del Ministerio de Gobierno. Afortunadamente se aclaró satisfactoriamente que la organización campesina era un refuerzo a la integración popular y que las Juntas de Acción Comunal podían operar como asociaciones de usuarios.

f) El Ministerio de Educación: Obviamente en nuestros países el Ministerio de Educación tiene una importancia decisiva. Personalmente pienso que cualquier programa de desarrollo debe comenzar por la educación a todos los niveles. Pero comenzando por la educación primaria. Lamentablemente, el Ministerio de Agricultura no tenía--ni tiene aún--capacidad para influir en la orientación de las escuelas primarias y de la enseñanza vocacional, para que la educación sea más adecuada a la realidad del medio en que trabajan y viven los hijos de los campesinos. Todavía, en muchas de las escuelas primarias, la educación que se les da a los niños rurales no tiene nada que ver con su sistema o su modo de vida. No estoy proponiendo que la escuela primaria se convierta en una escuela vocacional agrícola, pero sí que debe tener una orientación vocacional y que las escuelas rurales pueden convertirse en canales de acción del Ministerio de Agricultura, para llegar a la población rural a través de los maestros rurales. El Ministerio de Agricultura nunca va a poder llegar a toda la población rural solamente con sus propios recursos de ingenieros agrónomos o agentes de extensión. Lamentablemente, en ese campo no alcanzamos a configurar un programa, pero para mí es uno de los elementos claves de una política agraria: poder tener la penetración y el alcance de los programas de educación. Obviamente, también es importante todo lo relacionado con la educación secundaria, la profesional, y la avanzada. Aunque en Colombia, como en otros países, las universidades son autónomas, sus problemas tienen que ver con el Ministerio de Educación y debe haber una relación estrecha entre los dos Ministerios. En Colombia, esa relación existe a través del Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) que colabora con la universidad y con el Ministerio de Educación en programas conjuntos de bachillerato agrícola y de enseñanza al nivel de postgraduación, y en el mejoramiento de la educación profesional.

g) Ministerio de Fomento: En algunos países este Ministerio se llama de industrias o de economía. En Colombia tiene una importancia clave en los programas de desarrollo agrícola. La acción del Ministerio de Fomento puede tener consecuencias negativas para el desarrollo agrícola.

Los dos Ministerios pueden ser antagónicos, ya que el Ministerio de Fomento maneja la Superintendencia de Regulación Económica y tiene que defender a los consumidores y a los industriales, con frecuencia a expensas de los agricultores. Nosotros nos manteníamos en continuo contacto con el Ministro de Fomento porque teníamos que ponernos de acuerdo en muchos de nuestros programas. Voy a citar dos casos, el del trigo y el de la leche, como ejemplos.

Queríamos promover la producción de trigo, para disminuir las importaciones que consumían divisas que necesitaba la industria manufacturera para importar materias primas. Pero la fábrica de cerveza estaba pagando mejores precios por la cebada--que anunciaban oportunamente--y estaban dando crédito y asistencia técnica para el cultivo de ese cereal. Como la industria de la cerveza es una poderosa industria en Colombia, compraba toda la cebada que se producía. Comenzaron entonces los campesinos de las tierras altas a dejar de producir trigo, porque no era rentable; ya no querían sembrar trigo porque tenían mejores garantías si sembraban cebada. El IICA había creado variedades de trigo adecuadas a esas zonas altas, de buen rendimiento. Pero ninguna de esas variedades y ninguno de los programas de fomento del cultivo del trigo podía tener éxito si no había un estímulo de precios para los productores; y no se podía estimular el precio del trigo porque el precio de la harina estaba controlado por el Ministerio de Fomento. A pesar de eso, el pan de diez centavos cada día era más pequeño. El Ministerio de Agricultura no podía, por tanto, actuar unilateralmente: cualquier decisión sobre una política triguera tenía que envolver al Ministro de Fomento y la Superintendencia de Regulación Económica.

Lo mismo ocurrió con el caso de la leche, que tenía controlado el precio por el Ministerio de Fomento. Como consecuencia se estaban acabando los hatos de leche y estaba desapareciendo la leche, que ya no era artículo de consumo popular, y se estaba adulterando en las ventas de las ciudades. La única solución era estimular la producción con precios que fueran un incentivo para el ganadero porque, sencillamente, la gente no va a invertir en lo que no le produzca rendimiento. El pan y la leche tienen precios políticos, que se fijan no de acuerdo con una política de estímulo a la producción sino para "proteger" a los consumidores, aunque no tengan qué consumir. Como anotaba Eugenio Herrera en su exposición, el poder político tiene una base urbana; los agricultores tienen solamente poder político individual, hoy por hoy. Después de un completo y minuicioso estudio llegamos a la conclusión con el Presidente de que era necesario liberar el precio de la leche, dejarlo al libre juego de la oferta y la demanda. Eso quería decir hacerle frente a la oposición anunciada por las centrales obreras. Con el Ministro de Trabajo nos reunimos con los líderes obreros, les explicamos la situación, y de común acuerdo con el Ministro de Fomento anunciamos la liberación del precio de la leche con seis meses de anticipación. Además, le ayudamos a los productores a organizar una asociación para que no fueran víctimas de un posible monopolio por parte de los industriales que pasteurizaban la leche.

Todo salió bien. El punto que quiero destacar, sin embargo, es que nada de eso lo podía hacer solo, el Ministerio de Agricultura; se requería el apoyo de los Ministros de Fomento y de Trabajo y el apoyo político del Presidente.

Había el temor en algunos círculos de que si subían los precios para los agricultores iba a subir el costo de la vida. Sostuvimos la tesis contraria: que con el estímulo de los precios había producción abundante y como la agricultura es una actividad altamente competitiva al nivel del productor el consumidor recibiría los beneficios si a través del Instituto Nacional de Abastecimientos se impedían el acaparamiento y la especulación. Lo más elocuente que hay de la actual política agraria de Colombia es que el índice de los precios de los artículos de consumo popular y el costo de la vida han tenido solamente alzas moderadas; inclusive ha habido menor variación estacional de lo que ocurría anteriormente cuando había una escasez crónica. Uno de los factores positivos que tuvimos nosotros en la gestión en Colombia fue que el Ministro de Fomento era muy amigo de la agricultura. Era un cafetero y ganadero que había sido Ministro de Hacienda en otro gobierno. En todo momento contamos con su apoyo; para los programas de crédito agrícola en la Junta Monetaria y para los otros programas de fomento de la producción.

Otra razón por la cual el Ministro de Fomento es un factor muy importante para la política agropecuaria en Colombia es que de su despacho dependen las corporaciones autónomas regionales: la corporación del Valle del Magdalena y del Sinú (CVM); la corporación del Valle del Cauca (CVC); y la Corporación Autónoma del Valle de la Sabana (CAR). La CVC se basó en la experiencia del Valle del Tennessee, de Estados Unidos; ha tenido a su cargo el desarrollo integral del Valle del Cauca en sus aspectos hidroeléctricos, la regulación de las aguas, el desarrollo industrial y el fomento agrícola. La CVM tiene un territorio mucho más extenso y no tiene los recursos adecuados para hacer programas regionales de desarrollo, pero se ha convertido en la principal fuerza que teníamos en Colombia para la protección y defensa de los recursos naturales en toda la gran zona del Río Magdalena y del Valle del Sinu, tanto en sus aspectos forestales, como en los de pesca, fluvial y marítima, y en la creación de reservas y parques forestales. Ha contado con un aliado poderoso en el Gerente del INCORA, Enrique Peñalosa, que es un gran conservacionista y ve la conveniencia de mantener una relación entre los programas de reforma agraria, los parques nacionales y la conservación de los recursos. Esas tres corporaciones, por ley, dependen del Ministerio de Fomento; pero como la CVM trabaja fundamentalmente en recursos naturales, en la práctica depende más del Ministro de Agricultura. Por eso, sin ser un organismo del sector agropecuario vinculado al Ministerio de Agricultura, de común acuerdo con el Ministro de Fomento citábamos al Gerente todas las reuniones en que discutíamos los programas de desarrollo agropecuario; siempre nos prestó una magnífica colaboración. En el plan de reestructuración del Ministerio de Agricultura y de los organismos del sector agropecuario, la CVM se fusiona con la División de Recursos Naturales

del Ministerio de Agricultura y pasa a formar el Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (INDERENA), adscrito al Ministerio de Agricultura.

h) Ministerio de Hacienda: Muchas veces el Ministro de Hacienda es el "coco" del gabinete, el hombre "malo" de la película. Evidentemente, el Ministro de Hacienda puede ser malo si quiere ser malo;o puede ser relativamente bueno en circunstancias malas. En nuestra gestión tuvimos muy buenas relaciones con el Ministro de Hacienda, que nos apoyó en todos los programas. Hay tres aspectos particularmente importantes en las relaciones del Ministerio de Agricultura con el de Hacienda que confirman, como decía Jesús González, que no se puede hacer una política agropecuaria si no hay una acción interministerial e intersectorial. En el caso de Colombia, hace diez años se aportó una política de incentivos tributarios para lasinversiones agrícolas, que ha dado magníficos resultados. Antes de conocer la existencia de esa ley, hace unos años, cuando iba a Colombia de visita me llamaba la atención que encontraba dentistas, médicos, ingenieros y otros profesionales dedicados a invertir en agricultura, gracias a los incentivos de esa ley. Como toda ley fiscal se prestaba a abusos; la gente empezaba a tener fincas que no eran eran fincas, y fincas de recreo que se hacían pasar como fincas agrícolas. Como la ley estaba por expirar, era necesario convenir con el Ministerio de Hacienda un proyecto de prórroga, revisándola para impedir los abusos, pero manteniendo el espíritu de la ley de dar un incentivo tributario a quienes quisieran invertir capitales en la agricultura. Como el Presidente consideraba perjudiciales las excesivas exenciones tributarias, era necesario que el Presidente estuviera dispuesto --como lo estaba-- a darle a la agricultura un trato preferencial. Eso fue todo lo que hicimos en Colombia: simplemente darle trato preferencial a la agricultura, en todos los estamentos del Gobierno.

Otro aspecto en que el Ministro de Hacienda es importante para los programas de desarrollo agropecuario es en la política crediticia. En Colombia, el Ministro de Hacienda preside la Junta Monetaria a la cual pertenecen también el Ministro de Fomento, el Ministro de Agricultura, y el Director del Departamento Nacional de Planeación.

Toda la política de orientación del crédito agrícola a través del encaje, los cursos de redescuento, y el Fondo Financiero Agrario depende de la Junta Monetaria. Por tanto, la actitud del Ministro de Hacienda es fundamental. Cuando hay estrechez de crédito para el comercio y para la industria y se amplía el crédito para la agricultura que por ser para la producción, no es de tipo inflacionista, se requiere el firme apoyo del Presidente de la República y de su Ministro de Hacienda. En Colombia abrimos la compuerta al crédito agrícola, a través del Fondo Financiero Agrario. La ampliación del crédito agrícola fue uno de los factores más decisivos para el buen éxito de la política agraria.

El tercer aspecto importante del Ministerio de Hacienda es el referente a la política arancelaria. El Ministro de Agricultura era miembro del Consejo de Política Aduanera, que presidía el Ministro de Hacienda. A través de ese Consejo fue posible darle trato preferencial a la agricultura abaratando la importación de maquinaria y de insumos a medida que se protegía la industria nacional mediante unos Consejos Asesores que establecimos en el Ministerio de Agricultura para regular la importación de insumos de acuerdo con el abastecimiento de las industrias nacionales.

Ministerio de Agricultura

En el gráfico* figura como organismo central, dependiente de la Presidencia de la República, el Ministerio de Agricultura, junto a los ocho Ministerios ya descritos que tienen que ver con el desarrollo agropecuario. No vale la pena distraer su atención con informaciones detalladas de la forma como funciona--y funciona actualmente el Ministerio de Agricultura, hasta que entre en vigor el plan de reestructuración. Como señalé atrás, al Ministerio le iban quedando sólo las funciones incómodas de regulación y control, y los servicios que ningún otro organismo quería o podía prestar, aunque hacía una labor meritoria dentro de sus marcadas limitaciones. Por eso decidí dedicarme fundamentalmente a atender las relaciones externas del Ministerio: con los otros Ministerios y organismos públicos; con los diversos organismos del sector público agropecuario; con el Congreso Nacional; con las asociaciones gremiales; con las asociaciones campesinas en formación; con la opinión pública.

Enrique Blair, que como asesor del Ministro de Agricultura con el recargo de la Dirección del Ministerio operaba en la práctica como Vice-Ministro de Agricultura (cargo que no existía, pero que ha sido creado recientemente, para todos los Ministerios, en la reorganización de la administración pública) atendía todo el frente interno del Ministerio y las relaciones con las Zonas Agropecuarias que tenía el Ministerio en cada uno de los Departamentos del país.

En la situación que existía, el impacto del Ministerio sobre el desarrollo agrícola de Colombia, a través de sus propios recursos y medios de acción era mínima. Por ejemplo, el estudio ya citado de los organismos del sector agropecuario en Colombia mostró que, en 1966, de los recursos totales de 3.446 millones de pesos de todo el sector público agropecuario, el Ministerio de Agricultura manejaba directamente 34 millones, o sea menos del 1% del total; en tanto que la Caja Agraria manejaba el 50% de los recursos, el Instituto Nacional de Abastecimientos (INA) el 17%, y el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA) el 13%, con 462 millones de pesos. En términos de personal, de un total de 32.369 funcionarios de todo el sector, del Ministerio de Agricultura dependían solamente 892, o sea el 2.76% del total; en cambio la Caja Agraria contaba con 8.029 funcionarios, el INCORA con 1.662, el INA con 1.566, y el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA) con 1.455.

*Ver Anexo I

Basta señalar que el Ministerio de Agricultura contaba con las siguientes divisiones para operar sus programas de alcance limitado, con recursos muy modestos:

División de Planeamiento, Coordinación, y Evaluación

División de Cultivos

División de Ganadería

División Operativa (encargada de supervigilar las Zonas Agropecuarias en los 18 Departamentos)

División de Recursos Naturales

División Jurídica

División Administrativa

Al explicar la reestructuración puesta en marcha, se verá que la estructura interna del Ministerio cambiará radicalmente para que pueda desempeñar su nuevo rol.

Organismos especializados

En el gráfico figuran ocho organismos públicos descentralizados como dependientes del Ministerio de Agricultura. En realidad, apenas están vinculados al Ministerio, esa es la palabra que figuraba en la ley orgánica vigente; en algunos casos, esa vinculación era muy tenue. Es cierto que el Ministro de Agricultura era el Presidente de la Junta Directiva, de varios de esos organismos, pero cada organismo tenía su propia política, su propia junta directiva, su propio gerente, y actuaba independientemente, de modo que el Ministro podía influir muy poco sobre los organismos. Era necesario adscribirlos al Ministerio de Agricultura; formar juntas directivas constituídas en forma más orgánica; hacer que todos los gerentes fueran del libre nombramiento y remoción del Presidente de la República en consulta con el Ministro de Agricultura; y darle al Ministerio los instrumentos necesarios de política y programación sectorial para que fuera realmente el organismo rector.

Por otra parte, esos organismos descentralizados tenían ventajas operativas que era conveniente mantener. Son organismos con mayor capacidad de acción, más capaces, más ejecutivos, que no están sometidos a presiones políticas directas. La fórmula adoptada consistió en mantener su autonomía operativa pero como ejecutores de una sola política agropecuaria, bajo la rectoría del Ministerio.

Mientras se concretaba y ponía en marcha la reestructuración, le dimos al Ministerio mayor alcance y mayor capacidad de acción como organismo rector apoyándonos en la autoridad directa del Presidente de la República; constituyendo en el despacho del Ministro un equipo de cuatro

o cinco asesores que nos ayudaban a formular una política coherente, y llevaban la representación unificada del Ministro de Agricultura en las 26 juntas en las cuales estaba representado; y fortaleciendo la capacidad de planificación a través de una serie de grupos de trabajo en los cuales participaban representantes del Departamento Nacional de Planeación, de los diversos organismos del sector, y de las asociaciones gremiales

No voy a referirme en detalle a esos organismos. Voy solamente a esbozar su naturaleza y su importancia, siguiendo el orden en que figuran en el gráfico.

a) Instituto Nacional de Abastecimiento (INA): Es el organismo encargado de fomentar la producción agrícola y regular el abastecimiento urbano de artículos de primera necesidad a través de precios de sustentación, compra y almacenamiento de cosechas, financiación de cooperativas, manejo de tiendas al detalle, y otras actividades similares. Además, manejaba todas las importaciones de productos agropecuarios, cuando es necesario hacerlo. Es un organismo vital; era necesario fortalecerlo, y reorientarlo para que pudiera cumplir mejor su rol como organismo de fomento de la producción, formara existencias reguladoras de suficiente volumen para regular el abastecimiento, y fomentara el almacenamiento y la distribución a través de la empresa privada y las cooperativas, para dejar gradualmente sus funciones de "tendero".

b) Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA): Estaba haciendo fuertes inversiones en obras de infraestructura de riego y drenaje para transformar grandes zonas de la Costa Atlántica, que por las limitaciones climáticas se habían dedicado tradicionalmente a la ganadería extensiva en zonas de producción agrícola-comercial intensiva con riego, creando nuevos propietarios en unidades agrícolas familiares. Operaba también un programa de crédito supervisado, utilizando los servicios bancarios de la Caja Agraria, y había organizado cooperativas de producción y abastecimiento para los adjudicatarios. Tenía campañas de fomento agrícola y otra serie de actividades, que estaban produciendo un impacto marcado en la agricultura colombiana, pero que no es del caso describir aquí. Era necesario darle instrumentos legales adicionales para que pudiera convertir en propietarios a los aparceros y arrendatarios y pudiera hacerle frente al problema del minifundio.

c) Instituto de Fomento Tabacalero (INTABANCO) e Instituto de Fomento Algodonero (IFA): Fueron creados por el primer Ministro de Agricultura, hace 25 años. Su fundación obedeció a una idea interesante; aunar los esfuerzos de los agricultores, de los industriales que consumen la materia prima, y del gobierno a través del Ministerio de Agricultura para fomentar la producción de artículos que se importaban, como el tabaco y el algodón, pero que podían producir en el país. El IFA tenía la misión de atender también las campañas de fomento de otras plantas oleaginosas, principalmente de la palma africana.

Sin embargo, a medida que se fueron cumpliendo las metas de producción de esos institutos su capacidad de acción se vió limitado por el equilibrio de poder que había en la junta directiva de ese tipo de organismo (dos representantes de las asociaciones gremiales de productores, dos de los industriales y dos del gobierno), en la cual el Ministro de Agricultura, a pesar de presidir la Junta, no tenía capacidad decisoria. Sus Juntas Directivas se estaban convirtiendo, por tanto, más bien, en reuniones en las cuales los productores y los manufactureros se ponían a negociar precios, calidades, cupos de venta y de importación, y otros asuntos comerciales similares, relegando a un lugar secundario su tarea original de fomentar la producción.

En todo caso, esos institutos cumplieron una labor importante, concentrando recursos para hacer campañas intensivas para aumentar la producción en el caso del algodón, había una gran industria textil basada en la importación de algodón; en diez años, gracias a la acción del Instituto de Fomento Algodonero, el país llegó a producir todo el algodón requerido por la industria textil y pasó a ser exportador de la fibra. Lo hizo a base de precios de sustención, crédito, semilla mejorada, asistencia técnica, operación de desmotadoras, y otros servicios a los productores.

Creo, por tanto, que se justifica crear un instituto especializado para llenar una necesidad específica imperiosa; lo importante es que desaparezcan cuando hayan cumplido esa función, o más adelante cumplan funciones diferentes en términos de desarrollo regional. Por ejemplo en el caso de Colombia, pensamos que no se justifica ya contar con institutos especializados dedicados a fomentar la producción de esos cultivos, y consignados en el plan de reestructuración su refundición en un solo Instituto de Fomento Agrícola (INFA), al cual se traspasará la División de Cultivos del Ministerio de Agricultura.

Del mismo modo yo justificaba y así lo propuse, la existencia de un Instituto de Fomento Ganadero, distinto del Instituto de Fomento Agrícola, que contara con recursos, agilidad, capacidad para actuar y que se preocupara fundamentalmente del Fomento de la ganadería colombiana. Colombia tiene tierras y condiciones óptimas para crear una gran industria de exportación de carne y subproductos ganaderos, y que lo hiciera, naturalmente, con plena conciencia de que la ganadería no debe considerarse aisladamente, sino en funciones de usos alternos de la tierra para cultivos perennes y para bosques. Posteriormente, el señor Presidente de la República consideró conveniente hacer un solo Instituto de Fomento Agrícola y Ganadero. Por tanto, en el proyecto de decreto sobre reestructuración que elaboró el Ministro Blair, de acuerdo con las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso al Presidente de la República para reorganizar la Administración Pública--decreto que se basó en el Proyecto de Ley que llevamos al Senado--se refundieron en uno solo los dos institutos propuestos, el Instituto de Fomento Agrícola y el Instituto de Fomento Ganadero.

d. Instituto Geográfico Agustín Codazzi: Es el Instituto Geográfico y Catastral. Utiliza extensamente la aerofotogrametría para hacer los planos geográficos, los mapas de suelos y de uso de la tierra, y los estudios catastrales de todo el país. Es un instrumento muy útil, que opera eficazmente. Figura en el gráfico como una dependencia del Ministerio de Agricultura; en realidad depende de una Junta Directiva tripartita integrada por el Ministro de Agricultura, el Ministro de Defensa, y el Ministro de Hacienda.

e. Instituto Colombiano Agropecuario (ICA): El ICA fue establecido hace seis años, con base en el antiguo Departamento de Investigaciones Agrícolas del Ministerio de Agricultura. Tiene a su cargo toda la investigación agrícola y sus relaciones con la extensión y con la enseñanza universitaria. Ha permitido darle recursos y capacidad de acción a la investigación y a su aplicación. Desde su sede central en Tibaitatá, cerca de Bogotá, opera una red de centros de investigación y estaciones experimentales, agrícolas y pecuarias, en las diversas zonas ecológicas del país. Ha prestado una colaboración efectiva a las facultades de agronomía, asignándoles investigadores que ocupan cargos directivos y docentes. Conjuntamente con la Universidad Nacional ha establecido una Escuela para Graduados, con sede en Tibaitatá, que opera desde hace solamente dos años. Gracias al ICA se ha podido establecer una relación estrecha entre la investigación y las facultades de agronomía, sin que el uno absorba o pretenda absorber al otro.

Además, por ley, tiene también a su cargo la extensión. Sin embargo, debido a oposición interna dentro del Ministerio de Agricultura, no se le había traspasado la extensión, como se había hecho con la investigación. Logramos hacerlo, después de cuatro meses de complicadas gestiones. El INTA en Argentina, y otras instituciones similares en otros están cumpliendo con éxito una misión similar.

f) Instituto Zooprofilaético Colombiano: Depende directamente del Ministerio de Agricultura, pero tiene su propia Junta Directiva. Se originó en la producción de vacunas para la campaña antiaftosa, hace unos diez años. Es un instituto muy bien organizado y opera muy eficazmente. Lo dirige un abogado que es un ejecutivo muy competente, y que cuenta con la colaboración inmediata de un director técnico, que es médico veterinario. Ha ido ampliando su radio de acción al diagnóstico de otras enfermedades de los animales, y a la producción de otros tipos de vacunas. Es un buen ejemplo de cómo una institución bien dirigida y bien operada, que demuestra su capacidad de acción, es llamada a asumir nuevas funciones y responsabilidades. Por ejemplo, le dimos la responsabilidad de manejar un programa importante de diagnóstico de enfermedades y de campañas sanitarias en las principales regiones ganaderas del país, en combinación con un programa ampliado de préstamos del Banco Ganadero financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo. En el plan de reestructuración, se proponía, en efecto, ampliar su capacidad de acción, fusionándolo con la División de Ganadería del Ministerio de Agricultura, para crear un buen Instituto de Fomento Ganadero que manejara no solamente los aspectos de sanidad pecuaria sino también todos

los programas de fomento de la ganadería.

g) Caja Agraria: La Caja de Crédito Agrario, establecida hace casi 40 años, es el más importante organismo de fomento agrícola de Colombia. Tiene agencias en casi todos los municipios del país y lleva el crédito a más de 300.000 campesinos y agricultores medianos. Es un organismo poderoso que opera además un número considerable de almacenes de provisión y maquinaria agrícola; campañas para la multiplicación, el tratamiento, y la venta de semillas mejoradas producidas por el ICA; campañas de vivienda rural; y otros servicios igualmente importantes. Es, por decirlo asi, la entidad responsable de tecnificar la agricultura mediante el crédito y los insumos. Era mucho más importante y poderosa que el propio Ministerio de Agricultura pero, a pesar de que el Ministro preside la Junta Directiva, no siempre marcha de acuerdo con la política de desarrollo agropecuario del Gobierno.

Apoyo Institucional para los Cinco Factores Fundamentales del Desarrollo Agropecuario

Como puede verse, Colombia cuenta con un buen número de organismos importantes, varios de ellos bien financiados y con buena capacidad de acción para acelerar el desarrollo de su agricultura. Agrupados en los cinco factores que he dado en considerar esenciales para acelerar el desarrollo agrícola de un país[1], el cuadro institucional sería el siguiente:

Tierra y agua

+ INCORA
  Instituto Geográfico Agustín Codazzi
  Corporaciones Regionales (CVM, CVC, CAR)
  División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura
  Programas de colonización del Ministerio de Defensa
  Fondo Vial y Caminales Vecinales del Ministerio de Obras Públicas.

Trabajo y Educación

  Acción Cultural Popular
  Federación Agraria Nacional (FANAL)
  Integración Popular y Acción Comunal del Ministerio de Gobierno
+ Instituto Nacional de Aprendizaje (SENA)
  Instituto Nacional de Nutrición
  Ministerio de Educación
+ Universidades y Facultades de Agronomía
+ Campaña de Organización Campesina del Ministerio de Agricultura
  Instituto Colombiano Agropecuario

---

[1] Samper, Armando: Factores esenciales para promover el desarrollo agrícola en América Latina. En: Banco Interamericano de Desarrollo. El Desarrollo Agrícola de América Latina en la próxima Década. Washington, D.C., 1967. pp. 205-213.

Asistencia Técnica e Investigación

+ Instituto Colombiano Agropecuario
  División de Cultivos del Ministerio de Agricultura
  División de Ganadería del Ministerio de Agricultura
  Caja Agraria (Fomento Agrícola)
  INCORA (Fomento Agrícola)
  Instituto Zooprofiláctico Colombiano
  Instituto de Fomento Tabacalero
  Instituto de Fomento Algodonero
+ Asociaciones gremiales

Crédito

+ Caja de Crédito Agrario
  INCORA (Crédito Supervisado)
  Banco Ganadero
  Banco Cafetero
  Bancos Comerciales (AGROCREDITO)
+ Fondo Financiero Agrario
  INA (Crédito para cooperativas)
  Superintendencia Bancaria

Comercialización

+ Instituto Nacional de Abastecimientos
  INAGRARIO
  Caja Agraria (Provisión agrícola)
  INCORA (Cooperativas)
+ Asociaciones gremiales
  Superintendencia de Cooperativas
+ Superintendencia de Comercio Exterior
  Superintendencia de Regulación Económica
  Fondo de Fomento de las Exportaciones del Banco de la República
+ Almacenes de Depósito de los bancos comerciales

He marcado los organismos que considero más importantes en cada grupo. Los que no había mencionado anteriormente son:

Acción Cultural Popular, una obra de alfabetización por radio y educación de los campesinos que inició Monseñor José Joaquín Salcedo con Radio Sutatenza y que recibe apoyo financiero del Gobierno. La Federación Agraria Nacional (FANAL) agrupa a los campesinos sindicalizados, que son solamente unos 35.000. Ha apoyado vigorosamente la Campaña de Organización Campesina del Ministerio de Agricultura.

Los Bancos Ganadero y Cafetero tienen como base de su capital a los gremios respectivos, pero también operan una cartera comercial. AGROCREDITO es una interesante modalidad de crédito y asistencia técnica, creada por los Bancos Comerciales a través de la Asociación Bancaria,

por iniciativa de mi antecesor en el Ministerio de Agricultura, José Mejía Salazar. Se nutre del Fondo Financiero Agrario, al cual ya me referí, que se ha convertido en una palanca muy eficaz del crédito; también fue creado en el Gobierno anterior, por iniciativa de José Mejía Salazar. Lo utilizamos eficazmente ampliando sus recursos y radio de acción a través de la Junta Monetaria y, sobre todo, ligándolo a los planes cuatrienales de producción que elaboramos en el Ministerio de Agricultura.

INAGRARIO es otra entidad interesante, establecida conjuntamente por INA y la Caja Agraria para operar almacenes de depósito con crédito prendario sobre la mercancía almacenada. Los bancos comerciales operan también almacenes de depósito para artículos agrícolas y en los últimos tres o cuatro años han montado también silos y plantas secadoras que están prestando un gran servicio a los agricultores.

El Fondo de Fomento de las Exportaciones fue creado por el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo, como dependencia del Banco de la República, para promover las exportaciones de Colombia en el exterior, inclusive las agropecuarias, mediante diversos tipos de incentivos.

Organismos de regulación y control

En el cuadro anterior figuran varios organismos de regulación y control, que aparecen también en el gráfico, aunque no bajo los Ministerios a los cuales están vinculados. Los más importantes, en relación con la agricultura, son:

a) Contraloría General de la República, El órgano fiscalizador del Congreso. Hace un tiempo llevaba también las estadísticas del país, que desde el Gobierno del Presidente Lleras Camargo las maneja el Departamento Administrativo Nacional de Estadística.

b) Superintendencia Bancaria, organismo importante que ayuda a fiscalizar las inversiones de los bancos. Con las prerrogativas otorgadas a la agricultura y la ganadería, por ejemplo, a través de la Ley 26 de 1959 (cuya revisión, para ponerla al día, iniciamos, y estará terminada próximamente) es importante contar con un organismo que vigile esas inversiones. También vigila la operación de los almacenes generales de depósito. En el proyecto de Ley sobre reestructuración propusimos que la Superintendencia Bancaria vigilara también las asociaciones gremiales que hoy día manejan sumas considerables para la importación y el suministro de insumos (semillas, abonos, pesticidas, asistencia técnica) y no están sujetas a ningún organismo oficial de control.

c) Superintendencia de Cooperativas, El movimiento cooperativo colombiano abortó; se extendió más allá de la capacidad de manejo de

sus dirigentes y de la educación de sus socios. El nuevo Superintendente, designado por el Presidente Lleras Restrepo y su Ministro de Trabajo, se ha dedicado a cerrar cerca de 2.000 cooperativas que funcionaban mal, para darle una base sólida al movimiento. Aunque el movimiento cooperativo agrícola es aún limitado en Colombia, la Superintendencia ha colaborado al buen funcionamiento de las cooperativas que el INA ha ayudado a establecer y financiar, supervisando su manejo, lo mismo que de las cooperativas del INCORA.

d) Superintendencia de Comercio Exterior: Es una pieza fundamental, que depende del Ministerio de Fomento. El activo Superintendente nombrado por el Presidente Lleras, Jorge Valencia Jaramillo, que tenía una gran experiencia en la empresa privada, le ha dado un gran dinamismo e importancia. Nos manteníamos en contacto casi diario, ya que la mayor parte del comercio exterior de Colombia proviene de la agricultura, y fue un aliado poderoso. Ha sido un valioso promotor de las políticas de integración económica regional y una figura clave en la formación del Grupo Andino.

e) Superintendencia de Regulación Económica: Ya me refería a este organismo que, mal orientado, puede ser el mayor freno para el desarrollo de la agricultura. Al eliminar el incentivo de precios, provoca escasez de producción, y crea barreras artificiales a situaciones que sólo se resuelven mediante una vigorosa política de fomento de la producción, como la que ha venido adelantando el Gobierno del Presidente Lleras Restrepo.

Asociaciones Gremiales

Figura en el gráfico un número considerable de asociaciones gremiales, de diversos tipos. Unas son muy poderosas, y tienen carácter semioficial, como la Federación Nacional de Cafeteros de Colombia, en cuya junta directiva participan cuatro ministros--Relaciones Exteriores, Agricultura, Hacienda, y Fomento. Otras son tradicionales, como la Sociedad de Agricultores de Colombia, que en los últimos años se ha convertido prácticamente en una federación de asociaciones gremiales. Otras atienden los intereses específicos de determinados gremios, como la Federación Nacional de Ganaderos, la Federación Nacional de Algodoneros, la Federación Nacional de Arroceros, y la Federación Nacional de Cerealistas, entre otras.

Nosotros consideramos que las asociaciones gremiales eran instrumentos vitales para los programas de desarrollo agrícola. Nuestra tesis era muy sencilla: los que producen son los productores. Por tanto, nada ganábamos con tener planes y programas en el Ministerio de Agricultura que no le interesaran a los productores. Queríamos que participaran en la formulación de los planes, y los invitamos a participar en todas las reuniones que convocamos en el Ministerio de Agricultura. Respondieron muy bien, en forma constructiva. Colaboraron eficazmente, aún en el caso de las enmiendas a la ley de reforma

agraria, que algunos agricultores consideraban como una amenaza. Con algunas de esas asociaciones gremiales teníamos contratos para que le prestaran servicios de asistencia técnica a los productores que reciban crédito a través del Fondo Financiero Agrario. Como señalé atrás, algunas manejaban además, la distribución de insumos entre sus asociados

Respecto a las relaciones de las asociaciones gremiales de agricultores y el Ministerio de Agricultura pueden presentarse dos situaciones igualmente perjudiciales: Una, que controlen el Ministerio de Agricultura y utilicen los organismos del Estado para su propio beneficio, a expensas de otros sectores y del país en general. Otra, que el Ministerio de Agricultura se encierre a hacer planes de producción a espaldas de los productores. Nosotros invitamos a los productores asociados a participar en todos los grupos de trabajo que constituimos; los oímos en todo momento, y solicitamos su opinión sobre los planes que teníamos y los problemas que confrontamos pero nos reservamos la facultad de decidir. Lo importante es que el Gobierno decida; no puede delegar esa facultad en los grupos que representan intereses comerciales particulares, que muchas veces se convierten en grupos de presión cerrados y negativos.

REESTRUCTURACION DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR

Ante la situación descrita, era obvio que no se ganaba nada con reorganizar el Ministerio de Agricultura en sí. Frecuentemente ocurre que un nuevo Ministro piensa que lo importante es reorganizar sus propias dependencias burocráticas, sin ponerse a pensar en las mejoras de funcionamiento que pueda introducir dentro de la estructura existente; o en el alcance limitado del Ministerio de Agricultura en relación con el sector agropecuario en conjunto.

Por eso decidimos mantener el Ministerio tal como estaba, y aprovechar mejor sus recursos, y los recursos de los otros organismos del sector agropecuario, mientras hacíamos una reestructuración a fondo de todo el sistema. No necesariamente de cada organismo en sí, pero sí de sus relaciones con el Ministerio de Agricultura y entre sí. No voy a entrar en detalles al respecto, ya que la reestructuración propuesta al Senado de la República en Julio de 1967 (Ver anexo II) contiene una exposición de motivos que la explica suficientemente. Además, en el trabajo presentado por el Ministro Blair y el Ing. Alberto Franco B se dan mayores detalles sobre los objetivos que formulamos a la política agraria del nuevo Gobierno, los programas que pusimos en marcha, y las mejoras que introducimos. Me limitaré a señalar los fundamentos de esa reestructuración, que fueron, en esencia:

a) Darle un rol diferente al Ministerio de Agricultura, para convertirlo realmente en el organismo rector de la política agraria. Para ello propusimos acabarle de quitar las pocas funciones operativas que le quedaban, y fortalecer su capacidad de acción como planificador del

sector agropecuario. No para hacerles los programas a los organismos del sector agropecuario, ya que la programación debe arrancar de abajo, de la gente que está cerca de los problemas y conoce bien las necesidades; sino para sistematizar la programación, dándole, eso sí, capacidad decisoria al Ministro, en consulta con el Consejo Nacional de Política Agropecuaria que se propuso crear.

b) Adscribir al Ministerio de Agricultura los diversos organismos del sector agropecuario, como ejecutores de la política agropecuaria. Propusimos reagruparlos en siete organismos claves, manteniendo como estaban a la Caja Agraria, el INCORA, el ICA, y el INA, pero reorientando sus funciones en algunos casos; y creando tres nuevos mediante la fusión y ampliación de otros ya existentes. El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales (INDERENA); el Instituto de Fomento Agrícola (INFA); y el Instituto de Fomento Ganadero (INFOGAN).

c) Centralizar la formulación y ejecución de la política agropecuaria, con participación de los siete organismos ejecutores a través de un Consejo Nacional de Política Agropecuaria, presidido por el Ministro de Agricultura. Habría una política uniforme al establecer el requisito de que todos los planes de inversión del sector público agropecuario tenían que ser discutidos en el seno del Congreso. Además, se proponía uniformar las juntas directivas de los siete organismos, con voto decisorio del Ministro de Agricultura quien las presidiría; y con gerentes de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, en consulta con el Ministro de Agricultura (la mayoría ya lo eran). Serían juntas directivas de seis miembros en las cuales tendrían representación el Ministro de Agricultura, el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Política Agropecuaria (para relacionar los organismos entre sí), los gremios de la producción, las asociaciones campesinas, y las universidades (para incorporarlos al proceso de desarrollo).

d) Convertir al Ministerio de Agricultura en el Ministerio de los Campesinos. De acuerdo con un planteamiento hecho por el Dr.Lleras Restrepo durante la campaña presidencial, planeamos, organizamos, y lanzamos una campaña nacional de organización de los campesinos como usuarios de los servicios del Estado. Dimos más de 50 cursos para funcionarios del Ministerio y de los diversos organismos del sector agropecuario, para convertirlos en promotores de las asociaciones campesinas de usuarios. Fue necesario establecer en el Ministerio de Agricultura una Campaña Nacional de Organización Campesina, como motor del movimiento, al frente de la cual colocamos al más joven de los asesores del Ministro, un hombre extraordinariamente capaz: Mario Suárez Melo, abogado de profesión, reformista de corazón.

Al año de iniciado el movimiento, estaban inscritos 500.000 campesinos como usuarios de los servicios del Estado y el Ministerio organizó una concentración campesina, en diversas partes del país, en la cual participaron un millón de campesinos. Es decir, que se trata de

un movimiento irreversible para cambiar la estructura de la sociedad rural, bajo la dirección del Ministerio de Agricultura que nunca había emprendido una tarea de tal magnitud.

e) Mantener en el Ministerio de Agricultura las funciones de regulación, que no puede delegar el Gobierno, pero confiando todos los aspectos técnicos a los organismos especializados. El INCORA ya venía manejando todos los juicios y litigios de tierras, pero el Ministro formaba las resoluciones. Delegamos en el ICA los aspectos técnicos de la determinación de la calidad de los insecticidas y otros productos químicos, quedando también las resoluciones para la firma del Ministro. Propusimos delegar en la misma forma, en el propuesto INDERENA, los estudios técnicos de las mercedes de aguas, conservación de bosques, preservación de la fauna silvestre, y otros asuntos relacionados con los recursos naturales, pero manteniendo la autoridad del Ministro para la forma de las resoluciones. Igualmente, los propuestos Institutos de Fomento Agrícola y de Fomento Ganadero manejarían al control de la asistencia técnica y mantendrían el registro de las asociaciones gremiales, pero el Ministro las reconocería por resolución.

f) Descentralizar las operaciones geográficamente, unificándolas al nivel departamental, a través de un Servicio Departamental de Acción Rural. Esto abarcaría tanto los servicios del Ministerio a través de los organismos adscritos al mismo como los de las Secretarías Departamentales de Agricultura, y los de otros organismos interesados. Habría un Consejo Departamental de Acción Rural, similar al Consejo Nacional y Unidades Regionales y Municipales de Acción Rural. El Director del Servicio sería nombrado de común acuerdo entre el Ministro y el respectivo Gobernador. En esa forma se institucionalizarían los convenios que hicimos con varios gobernadores para encauzar las actividades hacia la unificación de servicios.

g) Programación unificada del crédito agropecuario a través de un Comité de Programación, dependiente del Consejo Nacional de Política Agropecuaria. El Proyecto de ley contenía varias disposiciones sobre crédito agrícola, incluyendo la oficialización y ampliación de la Corporación Financiera Agropecuaria (COFIAGRO), para contar con mayores facilidades para el crédito empresarial.

Como mencioné atrás, primero pensamos que el Congreso le daría facultades extraordinarias al Presidente de la República para reorganizar la administración pública. Como no se las daba, y el tiempo corría, el Presidente nos autorizó a presentar la reestructuración como un proyecto de Ley, que entregamos al Senado de la República en Julio de 1967. Enrique Blair, que con Mario Suárez Melo, los otros asesores del Ministro, y Tomás Nieto Arteta había participado en la preparación del plan de reestructuración, quedó con la misión de sacar al otro lado el proyecto de ley en el Congreso, como habíamos sacado adelante las enmiendas a la ley de reforma social agraria.

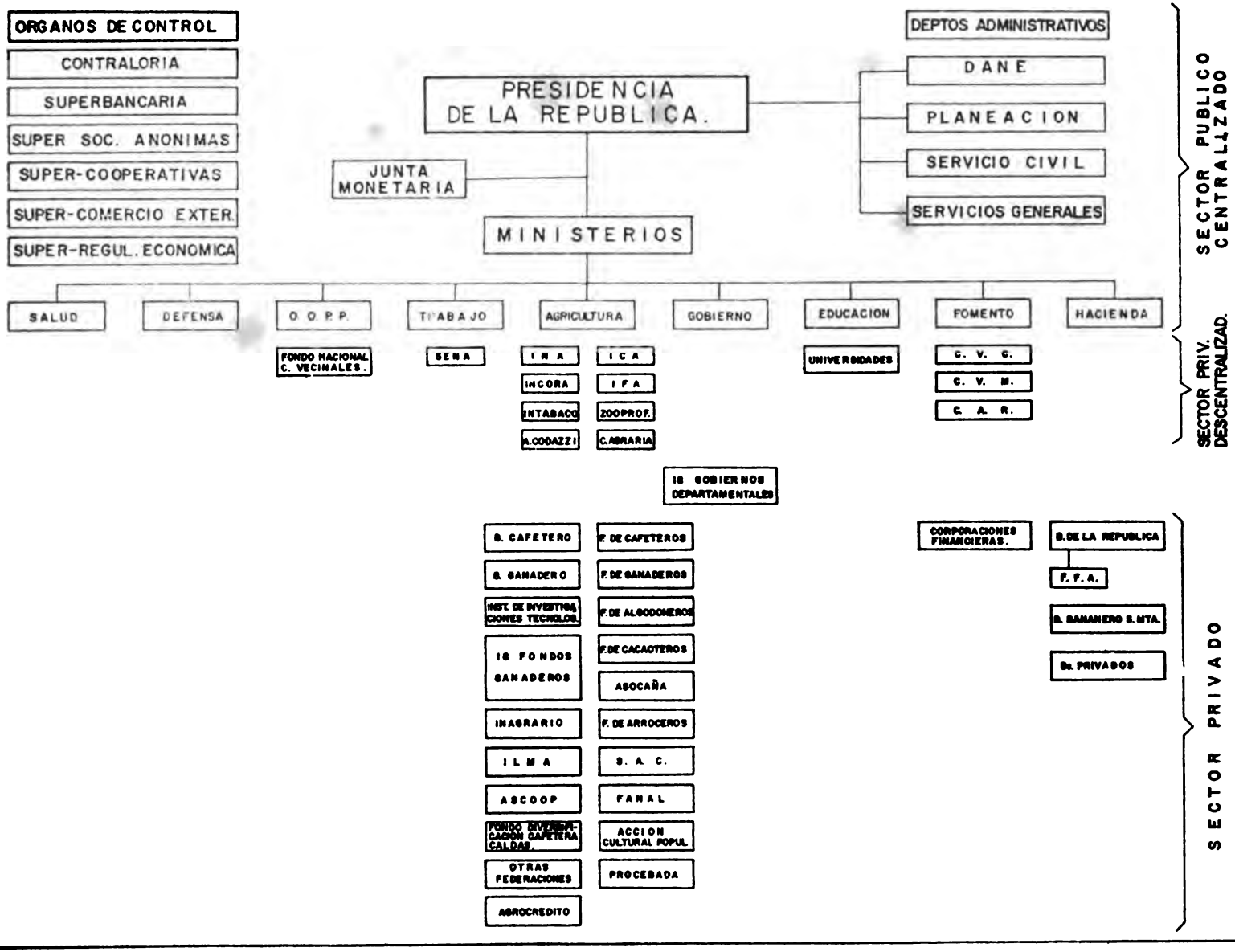
Posteriormente, el Congreso le otrogó las facultades al Presidente. Varias de las disposiciones del proyecto del Ministerio de Agricultura fueron acogidas como normas generales para todos los Ministerios en un primer decreto reorgánico de la administración pública expedido por el Presidente y sus Ministros. Como las facultades no abarcaban los aspectos de crédito agrícola, ya que había en trámite en el Congreso un proyecto de ley sobre modificaciones al sistema monetario y fiscal, esa parte fue excluida del proyecto de decreto preparado por el Ministro Blair y por Mario Suárez Melo. Aparte de la modificación ya mencionada, en el sentido de refundir en un solo Instituto Agropecuario los dos propuestos, el proyecto de decreto es igual al proyecto de ley.

Pero de un momento a otro habrá cambio ministerial. Sin embargo, como la política agropecuaria ha sido trazada con base en las ideas del propio Presidente Lleras Restrepo y el casi seguro sucesor del Ministro Blair fue uno de nuestros principales consejeros y participó en la discusión de todos los planes y programas elaborados, esperamos que la reestructuración institucional salga adelante y se mantenga la continuidad en los programas.

A N E X O

Nº 1

ORGANISMOS PARTICIPANTES EN EL SECTOR AGROPECUARIO



Cuadro 1

Recursos de los Organismos del Sector Agropecuario en 1966 (Cifras no Consolidadas)

Entidades	Presupuesto Nacional	Otros Aportes Públicos	Recursos Propios	Otras Entradas	Total	%
DANE 1/	2.645.750				2.645.750	0.08
Depto. Administrativo de Planeación	551.434				551.434	0.02
Ministerio de Agricultura	33.856.200				33.856.200	0.98
Ministerio de Educación 2/	23.432.585				23.432.585	0.68
Ministerio de Gobierno 3/	26.073.978	41.131.000			67.204.978	1.95
Ministerio de Trabajo 4/	313.780				313.780	0.01
* Instituto Colombiano Agropecuario	30.000.000	7.993.154	7.086.884	670.000	45.750.038	1.32
INCORA	104.106.668		53.541.059	304.835.785 5/	462.483.513	13.42
Instituto Nal. de Abastecimientos			569.500.000	1.500.000	571.000.000	16.57
Instituto de Fomento Algodonero			43.100.000	7.623.150	50.723.150	1.47
Instituto de Fomento Tabacalero	8.000.000	36.779	4.370.071	4.370.000	16.414.850	0.48
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	49.279.386	2.457.511	2.900.000		54.636.897	1.58
Instituto Zooprofiláctico Colombiano	5.060.020		8.600.000		13.660.020	0.40
Fondo Nacional de Caminos Vecinales	24.049.934	39.139.699	17.282.507	10.727.840	91.199.980	2.65
Servicio Nacional de Aprendizaje			14.072.913		14.072.913	0.41
Caja Agraria			1.741.350.000		1.741.350.000	50.53
C. V. C.	10.000.000	39.112.100	40.404.700	56.179.400	145.696.200	4.23
C. V. N.	11.250.000	4.301.660		3.330.011	18.881.671	0.55
C. A. R.		2.200.000	29.870.001	11.706.000	43.776.001	1.27
18 Secretarías Departamentales de Agr.				48.113.980	48.113.980	1.40
T O T A L E S	328.619.735 9.54%	136.371.903 3.96%	2.531.716.135 73.47%	449.056.166 13.03%	3.445.763.940	100.00

1/ Partida para censos agropecuarios.
2/ Presupuestos de Alfabetización y Educación Fundamental; Núcleos e Internados Escolares Rurales; Sección de Enseñanza Agropecuaria e Institutos Técnicos Agrícolas.
3/ Presupuestos de Territorios Nacionales; Acción Comunal y Asuntos Indígenas más inversiones para territorios nacionales; auxilios decretados por el Congreso: traspasos de otros ministerios en favor de Juntas Comunales y partidas para obras a ejecutarse por acción comunal con fondos de otros ministerios.
4/ Presupuesto de División de Asuntos Campesinos.
5/ Amortización de bonos 46.346.000; intereses sobre los bonos 57.172.250; recursos del balance 86.005.885; recursos de

Cuadro 2
Sector Privado
Recursos de los Organismos del Sector Agropecuario
A. Instituciones Bancarias

	Cartera Agropecuaria al 31 de Dic. 1965	Capital Autorizado	Capital Pagado
Banco Cafetero	278.760.000	200.000.000	142.000.000
Banco Ganadero	195.960.607	250.000.000	91.500.000
T O T A L	474.720.607	450.000.000	233.500.000

B. Otras Instituciones Privadas - Presupuesto 1966

Instituciones	Aportes Presup.Nal.	Aportes Leyes Fomento	Cuotas Afiliados	Utilid.Venta Servicios	Recursos Propios	Otros	Total	%
Inagrario 1/			10.000.000				10.000.000	3.08
Federación Algodoneros			8.580.000	7.034.000			15.614.000	4.81
Federación Arroceros	1.200.000	3.720.763		7.500.000			12.420.763	3.82
Federación Cacaoteros	500.000	1.224.000				370.911	2.094.911	0.64
Federación Cafeteros 2/		142.437.609		11.988.158		50.000	154.475.767	47.56
Procebada			2.000.000		2.000.000		4.000.000	1.23
S. A. C.	45.400		270.000	158.400			473.800	0.14
Ascoop			214.038			261.602	475.640	0.15
Ilma 3/			942.625		3.127.214	243.915	4.313.754	1.33
Inst. Inv. Tecnológicas						7.750.000	7.750.000	2.39
18 Fondos Ganaderos						113.194.780	113.194.780	34.85
T O T A L	1.745.400	147.382.372	22.006.663	26.680.558	5.127.214	121.871.208	324.813.415	100.00
%	0.54%	45.38%	6.77%	8.21%	1.58%	37.52%		

1/ Por ser el primer año de operaciones de Inagrario se ha tomado como presupuesto el del capital pagado de la Sociedad.
2/ Ver página 1[illegible].
3/ Para Primer Semestre 1966.

Cuadro 3

Personal Vinculado a las Instituciones del Sector Agropecuario

Entidades	Dir.	Adm.	Prof. Tec.	Ser.	Otros	Total	%
INE	58	693	358	45	-	1.154 1/	3.57
Depto. Administrativo de Planeación	1	4	10	-	-	15	0.05
Ministerio de Agricultura	40	294	383	175	-	892	2.76
Ministerio de Educación	42	257	1.685	104	-	2.083 2/	6.45
Ministerio de Gobierno	8	84	47	-	-	139	0.42
Ministerio de Trabajo	13	27	45	13	-	98 3/	0.30
Instituto Colombiano Agropecuario	17	298	152	988	-	1.455	4.50
INCORA	60	420	996	186	-	1.662	5.13
Instituto Nacional de Abastecimientos	14	550	112	890	-	1.566	4.84
Instituto de Fomento Algodonero	16	125	85	70	110	406	1.25
Instituto de Fomento Tabacalero	5	54	118	291	-	468	1.45
Instituto Zooprofiláctico	29	40	136	50	-	255	0.79
Servicio Nacional de Aprendizaje	60	351	1.498	439	-	2.348 1/	7.25
Fondo Nacional de Caminos Vecinales	19	107	133	150	-	409	1.26
Instituto Geográfico Agustín Codazzi	23	30	107	1.122	-	1.282 1/	3.96
Caja Agraria	718	5.403	136	1.772	-	8.029	24.80
C. A. R.	23	106	172	312	-	613	1.89
C. V. C.	16	132	336	344	-	828	2.56
C. V. M.	20	42	119	33	-	214	0.66
Banco Cafetero	378	-	-	2.466	-	2.844	8.79
Banco Ganadero	52	649	40	64	-	805	2.49
Magrario	4	5	1	16	-	26	0.08
Federación Nacional de Algodoneros	14	28	62	229	-	333	1.03
Federación Nacional de Arroceros	11	38	46	65	-	160	0.49
Federación Nacional de Cacaoteros	4	4	13	8	-	29	0.09
Federación Nacional de Cafeteros	200	400	534	866	-	2.000	6.18
Federación Nacional de Ganaderos	13	6	4	2	-	25	0.08
Trocebada	6	7	17	25	-	55	0.17
Sociedad de Agricultores de Colombia	2	10	6	6	-	24	0.07
Instituto de Investigaciones Tecnológicas	8	25	63	16	-	112	0.35
UMA	2	12	12	8	2	36	0.11
8 Secretarías Departamentales de Agric.	76	255	410	744	514	1.999	6.18
T O T A L	1.952	10.456	7.836	11.499	626	32.369	
	6.03%	32.30%	24.21%	35.51%	1.93%	100.00%	

1/ Total institución.
2/ Personal de las Secciones de: Alfabetización y Educación Elemental; Grupo de Núcleos e Internados Escolares Rurales; Normales Agrícolas y Educación Agropecuaria.
3/ Personal de la División de Asuntos Campesinos y Superintendencia de Cooperativas.

A N E X O

Nº 2

Exposición de Motivos que acompañó a la proposición del Ejecutivo de Colombia sobre "Reestructuración del Sector Agropecuario", presentación hecha por el Ministro de Agricultura de Colombia Dr. Armando Samper Gnecco, en Julio 25, 1967.

Exposición de motivos al Proyecto de Ley sobre:

REESTRUCTURACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

Un doble proceso ha venido debilitando y desarticulando en los últimos años los instrumentos que tiene el país para planear, dirigir y ejecutar la política agropecuaria. El primero, al Ministerio de Agricultura se le han venido disminuyendo paulatinamente sus atribuciones y se le han venido quitando instrumentos de acción en forma tal que actualmente no cuenta con la estructura y con los recursos requeridos para que pueda cumplir realmente su función fundamental de organismo rector de la política agropecuaria. El segundo, se han ido creando numerosos organismos públicos descentralizados a los cuales se les ha encomendado la ejecución de determinados programas del sector agropecuario, organismos que operan independientemente entre sí y del Ministerio de Agricultura, con muy poca o ninguna articulación para realizar un programa conjunto de desarrollo agropecuario.

El proyecto de ley que me permito someter a la consideración del Congreso de la República tiene por objeto reestructurar el sector agropecuario incluyendo el Ministerio de Agricultura y los organismos del sector. Tiene un triple propósito:

1o) - Darle al Ministerio los instrumentos de acción necesarios para que pueda cumplir cabalmente sus funciones fundamentales.

2o) - Crear en cada uno de los Departamentos un servicio de acción rural cuyo objetivo fundamental será integrar los servicios que presta el Ministerio de Agricultura a través de los organismos del sector agropecuario con los servicios agropecuarios que prestan las respectivas gobernaciones.

3o) - Reagrupar los organismos del sector agropecuario para que operen más eficazmente y con menor costo, eliminando la duplicación de funciones y adscribiéndolos al Ministerio de Agricultura para que sean realmente los organismos encargados de ejecutar la política agropecuaria dentro de sus respectivos campos de acción. Se mantendrá, sin embargo, la autonomía operativa de los organismos

descentralizados para que tengan la capacidad de acción que hoy día constituye su principal ventaja.

Además, se dictan algunas disposiciones sobre crédito rural para que haya una adecuada programación en un todo de acuerdo con los planes de fomento agropecuario del Gobierno y procurando la especialización de las instituciones de crédito agrícola, ganadero, forestal, pesquero e industrial rural.

El proyecto de Ley que someto a la consideración del H. Congreso Nacional consta de 92 artículos divididos en seis capítulos sobre:

1) - Funciones y organización del Ministerio de Agricultura;
2) - El Consejo Nacional de Política Agropecuaria;
3) - El Servicio Departamental de Acción Rural;
4) - La Organización del sector público agropecuario;
5) - El crédito rural;
6) - Disposiciones Generales.

FUNCIONES Y ORGANIZACION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA

El capítulo primero define las nuevas funciones del Ministerio de Agricultura y establece una nueva estructura para que pueda cumplir adecuadamente sus funciones de:

a) - Planeación y programación del desarrollo agropecuario;

b) - Organización de las asociaciones de campesinos que son usuarios de los servicios del Estado, para incorporarlos activamente a la vida nacional;

c) - Reglamentación de las normas reguladoras sobre protección sanitaria de la producción agropecuaria; defensa de la fauna y la flora; control de la calidad y de los sistemas de uti-

lización de los insumos tales como abonos y plaguicidas; regulación de los caudales de aguas y de las hoyas hidrográficas; mercadeo de los productos agrícolas; y otras normas que sean necesarias para regular la producción agropecuaria y su comercialización; y

d) - Articulación eficaz de la acción de los diversos organismos del sector agropecuario para que puedan desarrollar una eficiente labor de conjunto como organismos ejecutores de la política agropecuaria dirigida por el Ministerio de Agricultura.

El decreto Nº 3117 de 1963 (diciembre 18), orgánico del Ministerio de Agricultura establece que la dirección del Ministerio estará a cargo del Ministro quien será la primera autoridad administradora y técnica y ejercerá sus funciones con la inmediata colaboración del Secretario General y del Director. El decreto describe las funciones de estos dos altos funcionarios.

El proyecto de ley que someto a la consideración del Congreso establece más bien que el Ministro será la autoridad rectora del sector agropecuario y modifica parcialmente las funciones del Secretario General y del Director para evitar la superposición de funciones que en la práctica se ha presentado entre estos cargos. Por ejemplo, al Secretario General se le asignará la nueva función de asesorar al Ministro en la adopción de la política y planes de acción del Ministerio, especialmente en lo relacionado con la política presupuestal, asuntos de personal y demás aspectos administrativos que debe conocer el Ministro ya que esas funciones están actualmente recargadas en el Director quien materialmente no dispone de tiempo para atender todas las funciones que se le han asignado.

El Director del Ministerio tendrá mayor jerarquía y mayores atribuciones que en la actualidad ya que desarrollará su labor en relación con los servicios que preste el Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario y no estará circunscrito a la operación interna del Ministerio como actualmente.

Puesto que el Ministerio en sí contará solamente con un número reducido de personal altamente calificado que colaborará en la formulación de la política, en la articulación de los organismos y en la evaluación de las labores, el Director del Ministerio será en el futuro el funcionario de enlace permanente con los gerentes o directores de los organismos del sector agropecuario.

El Ministro tiene que atender una gran variedad de asuntos tales como la producción de alimentos, de materias primas y de artículos de exportación; todo lo referente a la investigación la asistencia técnica, la educación, el crédito, y la comercialización; el fomento de los cultivos anuales, los cultivos permanentes, los diversos renglones pecuarios incluyendo las especies menores, la apicultura, y la caricultura; y todo lo referente a los bosques, las aguas, los suelos, la pesca, la caza, la fauna y la flora. Además

tiene que estar representado en numerosas juntas directivas que generalmente tiene que presidir. Esto señala la necesidad de que el Ministro cuente, en su propio Despacho, con la ayuda inmediata de un número muy reducido de asesores, como se señala en los artículos 5o y 6o.

En los dos artículos citados se establece que el Ministro contará con la asistencia de hasta cuatro asesores, de su libre nombramiento y remoción, que estarán adscritos a su Despacho y que tendrán las siguientes funciones a su cargo, en relación con la política agropecuaria que desarrolla el Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario: llevar la representación del Ministerio en las juntas Directivas, reuniones y actos en los que delegue su representación; asistir al Ministro en la formulación, adopción, supervisión de la ejecución y evaluación de la política agropecuaria; y desempeñar las otras funciones que le asigne el Ministro.

Este sistema ha sido ensayado transitoriamente, con muy buen éxito, desde comienzos de la actual administración. Los asesores del Despacho del Ministro le han facilitado considerablemte la formulación y adopción de la nueva política agropecuaria que ha puesto en práctica el Gobierno y la articulación entre los diversos organismos del sector agropecuario. Por otra parte, el sistema le ha permitido mantener en sus cargos a los jefes de las Divisiones técnicas y acabar con el viejo vicio de que cada nuevo Ministro rompe la tradición técnica y administrativa nombrando para esos cargos a personas de su confianza que generalmente cambian otra vez cuando llega otro nuevo Ministro. Por las razones anteriores, se le dará carácter permanente al sistema de asesores adscritos al Despacho del Ministro.

De acuerdo con el decreto Nº 3117 de diciembre 18 de 1963, dictado por el Presidente Valencia cuando era Ministro de Agricultura el doctor Virgilio Barco, el Ministerio de Agricultura cuenta actualmente con las siguientes divisiones: Planeamiento, Coordinación y Evaluación; Cultivos; Extensión; Ganadería; Operativa (encargada de supervigilar las zonas agropecuarias que funcionan en cada Departamento); Recursos Naturales; Jurídica y Administrativa.

Se fusionará la División de Cultivos con los institutos descentralizados que atienden cultivos específicos para formar un solo Instituto de Fomento Agrícola, como se señala en el Capítulo IV. Igualmente, se fusionará la División de Ganadería con el Instituto Colombiano Zooprofiláctico con el fin de formar un solo Instituto de Fomento Ganadero con las funciones que se describen en el mismo Capítulo. También se fusionará la División de Recursos Naturales con la Corporación Autonóma de los Valles del Magdalena y del Sinú para formar un solo Instituto de Desarrollo de los

Recursos Naturales Renovables que tendrá a su cargo lo relacionado con la conservación, desarrollo y aprovechamiento de las aguas (incluyendo la pesca fluvial y marítima), los bosques, la fauna, la flora y los suelos erosionados.

La actual División de Planeamiento, Coordinación y Evaluación se convertirá en una División de Planeamiento Sectorial Agropecuario. Esta será la unidad clave del Ministerio, ya que tendrá la responsabilidad de elaborar, con la colaboración de los otros organismos públicos y privados del sector agropecuario, el plan de desarrollo agropecuario y los programas globales de producción, consumo y comercio exterior del sector agropecuario; estudiar y rendir concepto sobre los programas y presupuestos del Ministerio y de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio, incluyendo los planes de inversión; evaluar los resultados de los planes y programas; realizar los estudios que se considere necesario efectuar para orientar la política agropecuaria y estructurar los programas; colaborar en el estudio de los precios de sustentación, de fomento y de control que sea necesario regular; estudiar los cupos de importación y exportación de productos agropecuarios, insumos y otros elementos que sea necesario establecer; y, en general, contribuir a que el Ministerio y los organismos del sector agropecuario cuenten con bases sólidas para planear, programar y ejecutar la política agropecuaria y evaluar sus resultados.

La División de Planeamiento Sectorial Agropecuario contará con un grupo reducido de profesionales muy calificados en campos tales como macroeconomía, para estudiar los planes y programas regionales de desarrollo; microeconomía, para estudiar los programas y planes de producción al nivel de la empresa agrícola y de la finca; crédito; comercialización; comercio exterior; aplicación de la ciencia y la tecnología del desarrollo; contribución de la educación, a diversos niveles, al desarrollo; reforma agraria; desarrollo rural y otros campos similares.

No se trata naturalmente, de duplicar las funciones y el personal de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio sino más bien de formar un pequeño grupo interdisciplinario que sirva de enlace con las secciones de Planeamiento de diversos organismos y las utilice para elaborar planes y programas globales de producción, distribución y consumo, y evaluar los resultados. Igualmente, los especialistas de la División utilizarán las informaciones disponibles en los otros organismos que contribuyan al desarrollo agropecuario y se mantendrán en contacto permanente con el Departamento Administrativo de Planeación para que el plan de desarrollo agropecuario y los planes de inversión formen parte integral del plan de desarrollo económico del país.

Actualmente, el Ministro debe contribuir a la orientación de la política en relación con la reforma agraria, el cré-

dito agrícola, la comercialización de los productos agropecuarios, el comercio exterior y otros campos similares, pero no cuenta con la asesoría directa de ningún funcionario del propio Ministerio con capacidad profesional en esos campos. Se propone, por tanto, quitarle al Ministerio de Agricultura las pocas funiones operativas que desempeña directamente y que no puede cumplir cabalmente por falta de recursos, por inestabilidad y por interferencias de diversa índole, y pasárselas más bien a los institutos descentralizados que estarán adscritos al Ministerio. En esta forma podrá reforzarse la acción del Ministerio en la forma indicada para que cumpla cabalmente su función principal como rector de la política agropecuaria, y corregir así la falla fundamental del sistema actual o sea que cada organismo planea sus programas independientemente del Ministerio de Agricultura y de los otros organismos del sector agropecuario y por tanto las inversiones públicas del sector no se hacen en función de un plan armónico de desarrollo agropecuario.

El Gobierno está empeñado en una vigorosa campaña de integración popular, como refuerzo y ampliación a la acción comunal que tan buenos resultados ha dado, para vincular al pueblo a la labor del Gobierno. Como parte de ese gran movimiento de integración popular, el Gobierno Nacional dictó el decreto Nº 755 de mayo 2 de 1967 sobre organización campesina para integrar la gran masa rural a la vida nacional y mejorar los servicios que presta el Estado en campos tales como reforma agraria, crédito, comercialización y asistencia técnica con la participación activa de los campesinos a través de asociaciones de usuarios. Como ese movimiento de organización requerirá un esfuerzo deliberado y sostenido en los próximos años y el Ministerio de Agricultura debe asumir el liderazgo del movimiento para poner el Ministerio al servicio de los campesinos colombianos, se creará una División de Organización Campesina. Esta División se dedicará exclusivamente a promover y apoyar las organizaciones populares de campesinos; mantener actualizado el registro de usuarios de los servicios agropecuarios que presta el Estado directa o indirectamente, organizar, con participación de las entidades oficiales o semioficiales que prestan servicios rurales, asesoría técnica para las organizaciones campesinas; impulsar la formación de asociaciones de usuarios y llevar un registro de ellas; promover la participación de las organizaciones de usuarios en el manejo y administración de los servicios rurales; organizar cursos de capacitación para los funcionarios del Estado que tengan a su cargo la promoción de las asociaciones de usuarios y colaborar en la organización de cursos para líderes campesinos, y las demás funciones que sea necesario cumplir con el objeto de impulsar la incorporación de la población campesina al proceso de desarrollo.

La División contará con un núcleo reducido de

personal calificado ya que el registro de usuarios y la promoción de las asociaciones se hará directamente a través de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio. Naturalmente, la División trabajará en estrecho contacto con las divisiones de otros Ministerios que participen en el movimiento de integración popular, principalmente con los Ministerios de Gobierno, Trabajo, Educación, Salud Pública y Obras Públicas, lo mismo que con los asesores de integración popular de la Presidencia de la República.

Será necesario crear en el Ministerio una División de Regulación para que el Ministerio pueda delegar en los organismos del sector agropecuario adscritos al mismo el cumplimiento de las normas regulatorias sobre sanidad animal y vegetal; normalización y control de calidades de los productos, ínsumos y otros elementos agropecuarios, lo mismo que lo referente a la distribución empaque, procesamiento y almacenaje de los productos agropecuarios para que pueda determinar la política de importación de productos agropecuarios desde el punto de vista de sanidad y de preservación de las especies, lo mismo que la política de importación de drogas para uso veterinario, productos biológicos, fungicidas, insecticidas, abonos, semillas y otros ínsumos; y para que pueda acordar la reglamentación sobre utilización de aguas, bosques, suelos fauna, flora, y hoyas hidrográficas. Esta División contará también con un núcleo reducido de personal muy calificado ya que la elaboración de los reglamentos se hará con la participación directa de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio que tendrán la responsabilidad de vigilar su cumplimiento.

Una de las fallas fundamentales de los servicios agropecuarios en general es la ausencia de sistemas efectivos de comunicación escrita, visual y oral para que los servicios del Estado lleguen realmente a toda la población rural y para que las inquietudes, necesidades y problemas de la población rural lleguen efectivamente a los organismos oficiales que tienen la responsabilidad de elaborar programas para atenderlos. Dado el atraso comparativo de la comunicación respecto a la investigación, la asistencia técnica y la extensión, se creará en el Ministerio una División de

Comunicación para estudiar y articular los programas básicos y las campañas de comunicación de los organismos del sector agropecuario promover la utilización de los diversos medios de comunicación con el fin de hacer más eficaces los servicios que el Ministerio presta a través de estos organismos; evaluar periódicamente las campañas de divulgación que realice el Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario; y organizar cursos de capacitación en la teoría y la práctica de la comunicación.

Se mantendrán la División Jurídica y la División Administrativa que, naturalmente, se reorganizarán para que puedan cumplir las funciones que tendrán sobre política en asuntos de legilación y administración de acuerdo con las nuevas funciones que cumplirá el Ministerio a través de los organismos del sector agropecuario.

CONSEJO NACIONAL DE POLITICA AGROPECUARIA.

El Decreto Nº 3117 de diciembre de 1963, orgánico del Ministerio de Agricultura, estableció en su artículo 21 un Consejo Nacional de Agricultura integrado por el Ministro de Agricultura, quien lo preside; el Ministro de Fomento, el Jefe del Departamento Administrativo de Planeación y los gerentes o directores de doce organismos del sector agropecuario, más los secretarios o directores departamentales de agricultura. Sus funciones son: elaborar recomendaciones sobre la política de desarrollo agrícola, pecuaria y de los recursos naturales; y hacer recomendaciones sobre coordinación con las entidades dedicadas a actividades de desarrollo agrícola, pecuaria y de los recursos naturales del país. Aunque el propósito que se persiguió con el establecimiento del Consejo era muy laudable, en la práctica no ha operado. Posiblemente porque es muy numeroso y porque no tiene funciones específicas que le permitan participar realmente en la elaboración de los programas de desarrollo del sector agropecuario. Solo ha tenido una reunión, de carácter general.

Como es indispensable que el Ministro de Agricultura y los gerentes o directores de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio participen conjuntamente en la elaboración de los programas de desarrollo, se transformará el Consejo Nacional de Agricultura en un Consejo Nacional de Política Agropecuaria, presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por los agentes o directores de los siete organismos del sector que quedarán adscritos al Ministerio.

El Consejo Nacional de Política Agropecuaria será un organismo clave ya que tendrá funciones tan importantes como las siguientes: analizar el plan de desarrollo agropecuario, los

programas globales de producción, consumo y comercio y los proyectos de presupuesto y planes de inversión de todo el sector agropecuario, con el fin de asegurar una adecuada complementación de los programas y servicios del sector público agropecuario; promover un articulación efectiva entre los programas y servicios que preste el Ministerio de Agricultura através de los organismos del sector agropecuario tanto a nivel nacional como a nivel departamental; rendir concepto sobre las modificaciones que en su estructura propongan los organismos del sector agropecuario; definir la política y procedimientos que sobre nombramientos de personal y demás asuntos de carácter administrativo deberán seguir los organismos del sector agropecuario; asesorar al Ministro en el estudio de los problemas de política agropecuaria que someta a su consideración; y estudiar y emitir concepto sobre los contratos de integración departamental que se proyecte celebrar y sobre la estructura interna del servicio departamental de acción rural.

Hoy en día el Ministro de Agricultura asiste semanalmente a numerosas juntas directivas de diversos organismos pero no existe ningún mecanismo institucional que comprometa al Ministro y a los gerentes o directores de los organismos del sector agropecuario a reunirse regularmente para actuar en forma conjunta en relación con los programas de desarrollo agropecuario. Las reuniones informales semanales que ha convocado en su Despacho el Ministro de Agricultura, desde el comienzo de la presente administración, con los gerentes o directores de la Caja Agraria, la Federación de Cafeteros, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, y el Instituto Nacional de Abastecimientos, ha confirmado la conveniencia de institucionalizar ese mecanismo de acción estableciendo que el Consejo se reúna ordinariamente una vez a la semana y dándole las funciones específicas señaladas atrás.

Actuará como Secretario del Consejo Nacional de Política Agropecuaria el Secretario General del Ministerio de Agricultura y asistirá a sus sesiones, con voz pero sin voto, el Director del Ministerio. En esa forma, los tres funcionarios de más alta jerarquía del Ministerio, incluyendo al propio Ministro se reunirá una vez a la semana con los funcionarios de más alta jerarquía de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio para trazar la política agropecuaria, organizar los programas para ejecutarla, supervisar su ejecución, y evaluar sus resultados.

El Consejo sinembargo, contará con los servicios de un secretario ejecutivo de tiempo completo, nombrado por el Ministro, que podrá ser uno de sus asesores. Solamente con la atención permanente de un funcionario de alto nivel será posible preparar oportunamente los documentos que deberá discutir el Consejo y verificar el cumplimiento de sus disposiciones.

El Consejo deberá celebrar una vez al mes una sesión especial con la participación de representates de los gremios de la producción, las organizaciones campesinas y de los otros organismos interesados en el desarrollo agropecuario para logar el máximo de articulación entre los programas de Ministerio y de los organismos adscritos al mismo con los programas que desarrollen otros Ministerios en campos relacionados con el desarrollo agropecuario, tales como el de Gobierno (acción comunal y asuntos indígenas), el de Educación, el de Salud Pública, el de Obras Públicas, el de Trabajo (asuntos campesinos), y otros organismos tales como el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Debe destacarse la conveniencia de que en esa reunión mensual participen representates de los gremios de la producción y de las organizaciones campesinas. La reglamentación de las reuniones mensuales del Consejo Nacional de Política Agropecuaria quedará a cargo del Ministerio ya que el número de organismos y la forma como deben quedar representados puede variar.

SERVICIO DEPARTAMENTAL DE ACCION RURAL

No existe actualmente ninguna articulación eficaz de los servicios del Ministerio de Agricultura, de los institutos descentralizados, de las secretarías de agricultura, y de los otros organismos al nivel departamental y local.

El estudio sobre " Organización Administrativa del Sector Agropecuario de Colombia" que efectuó, a pedido del Gobierno de Colombia, hecho a través del INCORA, el Centro Interamericano de Reforma Agraria del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA, reveló que los principales organismos del sector agropecuario tenían a su servicio en 1966 un total de 32.369 personas. De éstas, 1952 formaban parte del personal directivo y 7.836 formaban parte del personal profesional y técnico. En otras palabras, hay un número considerable de profesionales y técnicos dispersos en los departamentos y los municipios, que trabajan para diversas organizaciones Lo que falta por tanto, fundamentalmente es un mecanismo institucional que permita articular en alguna forma los servicios que presten los diversos organismos al nivel departamental y municipal para que ese personal, manteniendo sus vinculaciónes con los organismos a los cuales pertenecen, contribuyan a la formulación de la política agropecuaria y a la ejecución de la misma con un criterio uniforme.

Como un primer paso para lograr la integración de servicios entre el Ministerio de Agricultura y los organismos adscritos al mismo con los servicios de las gobernaciones y al mismo tiempo sentar las bases para una mayor articularción entre esos servicios integrados y los servicios de los otros organismos, se creará en cada Departamento, un Servicio Departamental de Acción Rural.

El objetivo fundamental de cada Servicio Departa-

mental de Acción Rural será integrar los servicios que preste el Ministerio de Agricultura, a través de los organismos del sector agropecuario adscritos al mismo con los servicios agropecuarios que preste la respectiva gobernación. Para lograr esta integración, el Ministerio de agricultura celebrará contratos con los departamentos en virtud de los cuales los organismos adscritos al Ministerio y a la respectiva gobernación se comprometerán a ser los ejecutores, al nivel departamental y municipal, de los programas de desarrollo agropecuario. Estos contratos seguiran las pautas generales que el Ministerio de Agricultura fije y deberan ser aprobados por la respectiva Asamblea Departamental, directamente o a través de facultades otorgadas al Gobernador. En el caso de las intendencias y comisarías, el Ministerio de Agricultura ceterminará, en consulta con el Ministerio de Gobierno, la forma como deberán operar estos servicios.

El Servicio Departamental de Acción Rural tendrá las funciones que se describen en el Artículo 19 para determinar las necesidades del respectivo departamento en el sector agropecuario, preparar el plan departamental de desarrollo agropecuario, coordinar la actividad de los distintos organismos, velar por la preparación oportuna de los programa-presupuestos anuales de dichos organismos, establecer sistemas adecuados para supervisar la ejecución de los programas, y desarrollar las otras funciones específicas que deban desarrollar el Ministerio de Agricultura y las Gobernaciones.

Para cumplir sus funciones cada Servicio Departamental de Acción Rural contará con: un Consejo Departamental de Acción Rural; un Director Departamental de Acción Rural y seis secciones técnicas y administrativas paralelas a las de las oficinas centrales del Ministerio de Agricultura; y Unidades Municipales y Regionales de Acción Rural. Esa estructura podrá ser complementada para que el servicio cumpla adecuadamente las funciones que le sean señaladas en el respectivo contrato de integración.

El Consejo Departamental de Acción Rural será el organismo clave para que la integración de servicios sea eficaz. Será presidido por el Director Departamental de Acción Rural y formarán parte de él los funcionarios de más alta jerarquía en el Departamento, pertenecientes a cada uno de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio. Sus funciones son detalladas en el artículo 22.

El Consejo Departamental se reunirá regularmente una vez a la semana. Una vez al mes celebrará una sesión especial como el Consejo Nacional de Política Agropecuaria, con participación de representates de los gremios de la producción, de las organizaciones campesinas y de las otras entidades interesadas en el desarrollo agropecuario.

El Director Departamental de Acción Rural será

el funcionario clave para que opere la integración de servicios al nivel departamental y municipal. Será nombrado por el Ministro de Agricultura, de terna que le será presentada por el Gobernador, integrada por candidatos que reúnan los requisitos profesionales y la experiencia que se determinarán en la reglamentación de la ley y que serán consignados en los contratos de integración que se firmen. Sus funciones estan descritas en el articulo 25. Deberá tener autoridad suficiente para solicitar la colaboración de los funcionarios de los Organismos destacados en el departamento, para la elaboración del plan departamental de desarrollo agropecuario, la coordinación de los servicios que presten los organismos del sector y la supervisión de los mismos. Responderá ante el Gobernador por la ejecución de los programas de conformidad con lo que se acuerde en los contratos de integración. Sinembargo, consultará con el Ministerio de Agricultura, a través del Director, la política a seguir, los programas a desarrollar, y los problemas que surjan en la supervisión de su ejecución. La evaluación de los resultados será hecha en la forma que determine el Ministerio.

En cada municipio operará una Unidad Municipal de Acción Rural, integrada por los funcionarios de los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio de Agricultura destacados en ese municipio. Dichos funcionarios colaborarán para lograr unaacción efectiva al nivel municipal, particularmente en lo referente a la ejecución de los programas de desarrollo agropecuario de organización campesina y en el cumplimiento de las normas de regulación agropecuarias. Además, contribuirán para que se establezca una comunicación eficaz entre los campesinos y los organismos del sector agropecuario y entre estos organismos y los campesinos.

El Gobierno Nacional podrá decretar el establecimiento de Unidades Regionales de Acción Rural que abarquen varios municipios de un departamento o departamentos limítrofes para transformar fundamentalmente determinadas regiones que requieran acción conjunta de varios organismos.

Con base en las autorizaciones de la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria para unificar los servicios que presten diversos organismos del Estado, en 1966 fueron establecidas tres Unidades de Acción Rural para hacerle frente a problemas regionales específicos que requerían una transformación fundamental, al nivel regional, mediante la cooperación de diversos organismos del sector agropecuario.

Mediante el decreto Nº 2207 de agosto de 1966, se creó una Unidad de Acción Rural en el Departamento del Huila, a cargo del Incora. De acuerdo con el decreto Nº 2208 del mismo mes se creó otra Unidad de Acción Rural del Departamento del Magdalena, también a cargo del INCORA. Con base en el decreto Nº 2445 de sep-

tiembre del mismo año, se creó una tercera Unidad de Acción Rural en el Departamento de Bolívar, a cargo del Instituto Nacional de Abastecimientos, con la colaboración directa del Instituto de Fomento Tabacalero.

Los tres decretos señalaron los objetivos de las Unidades y los organismos que deberían formar parte de las mismas. La fase de diagnóstico de los problemas se cumplió satisfactoriamente con la participación de los diversos organismos, pero la fase de ejecución encontró dificultades por la falta de una reglamentación que señalara la forma unificada de participación de los diversos organismos.

Con el fin de evaluar esa experiencia y sentar las bases para la reglamentación requerida, el Ministerio de Agricultura solicitó la colaboración del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA , organismo que ha tenido una fructífera experiencia de varios años en el planeamiento, organización, y ejecución de programas en áreas de desarrollo regional. A través del Centro Interamericano de Reforma Agraria (CIRA) del IICA, se obtuvieron los servicios de un lujoso equipo integrado por especialistas de dicha organización con sede en Uruguay, en Chile, y en el propio CIRA en Bogotá, equipo al cual se incorporó el Asesor Económico del Ministro de Agricultura.

La comisión del IICA rindió en febrero de 1967 un informe muy útil, que fue estudiado por los gerentes de la Caja Agraria, la Federación de Cafeteros, el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Nacional de Abastecimientos, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, el Instituto de Fomento Tabacalero y el Ministro de Agricultura, en las reuniones informales que tienen semanalmente en el despacho del Ministro. Los gerentes encontraron acertado el diagnóstico y adecuadas las recomendaciones e hicieron algunas recomendaciones adicionales. Con base en esas recomendaciones podrá reglamentarse el funcionamiento de las Unidades Regionales de Acción Rural que contempla el proyecto de Ley.

DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR AGROPECUARIO

El estudio ya citado sobre "Organización Administrativa del Sector Agropecuario de Colombia" analizó la organización, recursos economicos y humanos y funciones de 76 organismos que ejecutan actividades en el sector agropecuario, prestan servicios en ese campo, o planifican y controlan las actividades qur realizan las diversas instituciones. Esa lista abarca los siguientes tipos de organismos:

Organismos de fiscalización y control	5
Ministerios y Departamentos Administrativos	8
Establecimientos Públicos	10
Secretarías de Agricultura	18
Instituciones bancarias	5
Asociaciones gremiales	9
Tecnología y Mercadeo	3
Fondos ganaderos	18

Es indudable que es necesario reestructurar los diversos organismos del sector agropecuario para unificar la política agropecuaria para unificar la política agropecuaria y reagrupar los organismos que ejecuten los programas y, en general, hacer más compacta, dinámica y eficaz la acción del Ministerio de Agricultura, de los organismos adscritos al mismo, de las instituciones bancarias, y de las asociaciones gremiales que tengan contratos con el Gobierno para desarrollar programas de fomento. Hay un consenso unánime en el país, tanto en los círculos oficiales y particulares como en el Congreso y en la opinión pública en general acerca de la necesidad de reagrupar y articular los organismos del sector público agropecuario.

De acuerdo con el proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso, los establecimientos públicos descentralizados del sector agropecuario se reagruparán y quedarán adscritos al Ministerio de Agricultura, como ejecutores de la política agropecuaria, unificándolos en cuanto a la programación, pero manteniendo su capacidad de acción. En esa forma, el Ministerio de Agricultura contará con siete organismos adscritos, en los campos que son fundamentales para acelerar el desarrollo agropecuario:

En crédito agropecuario: Caja de Crédito Agrario (Caja Agraria)

En investigación, educación y extensión: Instituto Colombiano Agropecuario (ICA)

En reforma agraria y colonización: Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA)

En comercialización y abastecimiento urbano: Instituto Nacional de Abastecimientos (INA)

En desarrollo de los recursos naturales renovables: Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales renovables (INDERENA)

En fomento agrícola: Instituto de Fomento Agrícola (INFA)

En fomento pecuario: Instituto de Fomento Ganadero (INFOGAN)

Serán funciones de los organismos del sector agropecuario, comunes a todos:

a) - Participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Agropecuario y de los programas globales de producción, distribución, consumo y comercialización.

b) - Presentar al Ministro de Agricultura, con sujeción al Plan de Desarrollo Agropecuario y a los programas globales

de producción, los proyectos de presupuesto y planes de inversión correspondientes a su campo de acción;

c) - Ejecutar los programas de desarrollo agropecuario aprobados por el Gobierno:

d) - Proponer al Ministro de Agricultura los candidatos para ocupar las subgerencias y subdirecciones de los organismos adscritos al Ministerio,

e) - Someter a la consideración del Ministro de Agricultura las modificaciones propuestas en la estructura interna de esos organismos, y

f) - Cooperar estrechamente entre sí en la ejecución de los programas de desarrollo agropecuario.

Con excepción del INCORA, cada uno de los organismos adscritos al Ministerio contará con una Junta Directiva integrada en la forma siguiente: l Ministerio de Agricultura o su representante, quien la presidirá; un representante del Presidente de la República; un miembro del Consejo Nacional de Política Agropecuaria, nombrado por el Ministro de Agricultura; un representante de los gremios de la producción; un representante de las asociaciones campesinas; un representante de las asociaciones campesinas; un representante de las universidades; y el Gerente del organismo correspondiente, quien participará con voz pero sin voto. En esa forma, se dará participación en la Junta Directiva de los organismos del sector agropecuario a los gremios de laproducción a las asociaciones campesinas y a las universidades.

A través del representante del Presidente de la República y del representante del Consejo Nacional de Política Agropecuaria se podrán articular entre sí los distintos organismos. Como algunos de ellos cuentan con capital, aportes y contribuciones de otras entidades, se autoriza al Gobierno Nacional para reglamentar la incorporación, a la Junta Directiva de determinados organismos, de hasta dos representantes de otras entidades estrechamente vinculadas a sus tareas.

Puesto que los siete organismos que quedarán adscritos al Ministerio de Agricultura serán los ejecutores de la política agropecuaria del Gobierno, sus gerentes o directores generales serán libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, en consulta con el Ministro de Agricultura. Todos lo son actualmente, con excepción del Gerente General de la Caja de Crédito Agrario y del Director General del Instituto Colombiano Agropecuario.

Caja de Crédito Agrario

La Caja de Crédito Agrario, que ha prestado invaluables servicios a los agricultores colombianos a través de su extensa red de agencias en todo el país, debe ser uno de los instrumentos más efectivos para ejecutar la política de desarrollo agropecuario del Gobierno. Por tanto, puesto que se trata de un organismo público, financiado por el Estado, se adscribe al Ministerio de Agricultura, manteniendo su autonomía operativa, para que pueda participar activamente en el estudio de la política agropecuaria, el planeamiento de los programas de desarrollo del sector y en su evaluación.

Instituto Colombiano Agropecuario

El Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), que fue establecido de acuerdo con los decretos Nos. 1562 de 1962 y 3116 de 1963 y que comenzó a funcionar el primero de enero de 1964, es un establecimiento público descentralizado que tiene como finalidad "promover, coordinar y realizar la investigación, la enseñanza y la extensión agropecuaria". Comenzó a funcionar con base en la División de Investigaciones Agropecuarias del Ministerio de Agricultura que fue trasladado al ICA de acuerdo con el decreto 3117 de 1963, reorgánico del Ministerio de Agricultura. Paulatinamente, y con la colaboración técnica y financiera de fundaciones filantrópicas como la Fundación Rockefeller, la Fundación Ford y la Fundación Kellogg y con la cooperación de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos a través de un contrato con la Universidad de Nebraska, ha puesto en march un programa de investigación y experimentación agrícola que se lleva a cabo a través de once centros y estaciones experimentales situadas en los diferentes pisos térmicos de Colombia.

Sus realizaciones en el campo de la investigación agrícola están dando bases seguras a la tecnificación de la agricultura colombiana y han trascendido las fronteras del país. Por otra parte, el ICA está dando apoyo decisivo al mejoramiento de la enseñanza agrícola en Colombia tanto mediante el establecimiento del bachillerato agrícola , en cooperación con el Ministerio de Educación en las antiguas normales agrícolas de Buga, Paipa y Lorica, como a través de las facultades de agronomía, medicina veterinaria y zootecnia de la Universidad Nacional, y de su programa de estudios para graduados en ciencias agrarias que se inició en 1967.

Para completar el trípode de la investigación, la educación y la extensión sobre el cual descansa la acción del ICA, el 13 de Julio de 1967 el Ministro de Agricultura firmó un contrato con el Director General del ICA para transpasarle al ICA el servicio de Extensión Agropecuaria del Ministerio.

El proyecto de ley que presento a la consideración del Congreso confirma la actual estructura y funciones del Instituto Colombiano Agropecuario, lo adscribe al Ministerio de Agricultura y crea un comité asesor de educación, investigación y extensión presidido por el Ministro de Agricultura o su representante, e integrado por los rectores, decanos y directores de las principales instituciones que desarrollan actividades en esos campos. Este comité que dependerá del Consejo Nacional de Política Agropecuaria, coordinará las labores que realicen los distintos organismos en esos campos para evitar duplicaciones y obtener el máximo rendimiento de las inversiones públicas.

El Instituto Colombiano Agropecuario continuará desempeñando las otras funciones consignadas en sus estatutos en los convenios y contratos firmados con otros organismos, y en las disposiciones legales pertinentes que no sean contrarias a la Ley propuesta. Su junta directiva podrá ser adicionada, según el párrafo del artículo 36 de la presente ley, para darle cabida a otros miembros de acuerdo con su constitución actual que contempla la participación de representantes de otras organizaciones y de dos personas a título personal.

Instituto Colombiano de Reforma Agraria

Puesto que el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria se rige por las disposiciones de la Ley 135 de 1961, que está siendo enmendada por el Congreso según el proyecto de Ley # 100 de 1966 presentado por el Ministro de Agricultura a nombre del Gobierno Nacional, el proyecto de ley que someto a consideración del Congreso solamente señala que el INCORA también quedará adscrito al Ministerio de Agricultura y que será el ejecutor de los programas de reforma agraria del Gobierno.

Instituto Nacional de Abastecimientos

El Gobierno Nacional ha venido empeñado en una reorientación y reestructuración del Instituto Nacional de Abastecimientos dentro de las disposiciones legales vigentes. La reorientación del INA tiene por objeto convertirlo en un instrumento eficaz del fomento de la producción a través del mejoramiento de los sistemas de comercialización para facilitar el abastecimiento urbano a precios razonables para el consumidor. De acuerdo con el plan trazado, el INA está fomentando las asociaciones campesinas y las cooperativas para la comercialización de la producción agropecuaria con el fin de utilizarlas como instrumento para movilizar la producción y abastecer el consumo urbano en vez de operar, a un costo elevado, una red de agencias y puestos de venta al detal Por otra parte el INA está interviniendo activamente en los mercados comprando un porcentaje de la producción agrícola para formar existencias reguladoras. Está ampliando sus facilidades para

el almacenamiento de productos agrícolas pero en forma tal que le permita usarlas con el máximo de eficiencia, colocándolas al servicio de los productores.

El proyecto de Ley que someto a la consideración del Congreso consagra las nuevas funciones del INA. Dada la naturaleza de sus funciones, vuelve a colocar al INA bajo la inspección y vigilancia de la Superintendencia Bancaria, como en el caso de la Caja Agraria. De acuerdo con la Ley 5a de 1944, orgánica del INA, este organismo debía estar bajo la inspección y control de la Superintendencia Bancaria Sinembargo, el decreto legislativo 173 de 1956 colocó al INA bajo la inspección de la Contraloría General de la República, lo cual le ha restado eficacia en sus intervenciones comerciales en las cuales tiene que actuar con la rapidez y flexibilidad de las organizaciones bancarias y de los almacenes generales de depósito.

Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables

Una de las mayores preocupaciones del Ministerio de Agricultura ha sido la falta de recursos y de una base institucional con capacidad de acción para hacerle frente eficazmente a uno de los mayores problemas que tiene el país: la conservación y la utilización adecuada de sus recursos naturales renovables.

Con recursos muy exiguos la División de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura ha venido atendiendo una amplia gama de funciones, que abarcan todo el país, relacionada con la utilización de los bosques, la ordenación de las cuencas hidrográficas, la regulación de los ríos, los caudales de aguas, la pesca fluvial, la pesca marítima, la conservación de la fauna silvestre y de los suelos, y otras funciones afines. Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de los Valles del Magdalena y del Sinú, (CVM), ha venido desarrollando una importante y valiosa labor en la mayoría de estos campos, por delegación de funciones del Gobierno que le otorgó su ley constitutiva, en el territorio bajo su jurisdicción. Las otras Corporaciones regionales, tales como la Corporación Autónoma del Cauca (CVC) y la Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR), han venido cumpliendo tareas importantes, aunque también de alcance limitado, en lo referente principalmente a la reforestación.

Debido a esa preocupación, el Ministro de Agricultura constituyó un comité de recursos naturales del cual fue coordinador el Jefe de la División de Recursos Naturales del Ministerio e integrado por representantes del INCORA, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, la C.V.M., la Caja Agraria, el Instituto de Aprovechamiento de Aguas y Fomento Eléctrico, el Instituto de Ciencias Naturales de la Universidad Nacional, la CAR y el SENA. De

acuerdo con el pedido del Ministro, el Comité estudió y discutió los problemas inherentes a la conservación, desarrollo y aprovechamiento de las aguas, los bosques, la fauna y los suelos, y analizó diversas alternativas para contar con una base institucional, con suficiente capacidad de acción, para desarrollar esos recursos. El Comité concluyó que lo más apropiado era constituir un instituto de desarrollo de los recursos naturales renovables como un establecimiento público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio y elaboró el anteproyecto de Ley cuyas principales disposiciones han sido incorporadas al proyecto que someto a la consideración del Congreso.

El tercer Congreso Forestal Nacional que tuvo lugar en Medellín en mayo de 1967 aprobó una moción de respaldo al Gobierno Nacional por su iniciativa de proponer al Congreso Nacional la creación del Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables(INDERENA), y apoyó esa iniciativa con entusiasmo.

Dada la imperiosa necesidad de contar con instrumentos adecuados para conservar y desarrollar las aguas, la pesca marítima y fluvial, los bosques, la fauna y la flora silvestre y los suelos erosionables del país, las cuencas hidrográficas, los bosques nacionales, las reservas , y las praderas naturales, el proyecto de ley que someto a la consideración del Congreso contiene una serie de disposiciones muy importantes sobre la materia.

Las disposiciones que contempla el proyecto de ley armonizan, en lo referente a las reservas naturales y a los parques nacionales, con las disposiciones de la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria para que haya una articulación eficaz entre el INDERENA, que debe conservar y preservar el patrimonio nacional que constituyen sus recursos naturales renovables, y el INCORA, que debe buscarles utilización adecuada a las tierras baldías según las condiciones ecológicas para no destruírlas.

Instituto de Fomento Agrícola

En los últimos años ha habido la tendencia a crear institutos especializados para atender determinados cultivos, como el Instituto de Fomento Algodonero y el Instituto de Fomento Tabacalero.

Si bien es cierto que un instrumento especializado tiene la ventaja de que puede concentrar su atención y sus recursos en la solución de los problemas de un solo cultivo, ese sistema tiene dos inconvenientes: el primero que se aumenta considerablemente el costo de la administración pública ya que cada instituto tiene que organizar su propio personal directivo, supropio tren burocrático, sus propias oficinas y sus propias facilidades; el segundo que los cultivos que no cuentan con los servicios de un instituto

especializado no recibe la atención debida como es el caso, por ejemplo, del maíz, el trigo, el frijol, la papa, las hortalizas, las frutas tropicales, las fibras vegetales, la yuca, el plátano y otros cultivos que tienen importancia económica y la tendrán mayor si se desarrollara un eficaz programa de fomento para cada uno de esos cultivos.

Debido a lo anterior, se le ha asignado a la División de Cultivos del Ministerio de Agricultura la responsabilidad de atender simultáneamente un gran número de cultivos diversos pero sin que cuente con los recursos de personal, campos de prueba, equipos y otras facilidades requeridas para que sus campañas de fomento sean realmente eficaces. Por otra parte, a través de leyes y cuotas de fomento se ha trasladado a las asociaciones gremiales de productores la responsabilidad de organizar, dirigir y ejecutar las campañas de fomento que deberían ser responsabilidad de los organismos oficiales ya que utilizan fondos públicos. Así ha ocurrido, por ejemplo, con las campañas de fomento el algodón, el cacao, el maíz, el trigo y el arroz. Esto no quiere decir que no sea útil y conveniente la participación activa de los gremios de la producción en las campañas de fomento agrícola sino más bien que ésta debe obedecer a una programación realizada por los organismos oficiales, con la colaboración del sector privado, de programas de desarrollo debidamente articulados que tengan en cuenta no solamente los intereses de un cultivo en particular y de un gremio determinado, sino tambien las necesidades de producción de cada región y de las fincas que deban ser diversificadas para obtener las mayores utilidades. Igualmente, debe obedecer a una reglamentación y vigilancia de las asociaciones gremiales para que éstas estén realmente en condiciones de manejar fondos públicos bajo contrato con el Ministerio de Agricultura y la vigilancia de la Superintendencia Bancaria.

El proyecto de ley que someto a la consideración del Congreso corrige esa situación al crear un solo instrumento de fomento agrícola que fusionaría el Instituto de Fomento Algodonero, que hoy día maneja también el fomento de las plantas oleaginosas, el Instituto de Fomento Tabacalero y la División de Cultivos del Ministerio de Agricultura. El Instituto de Fomento Agrícola (INFA) desarrollará las labores muy importantes que se consignan en el proyecto de Ley, no solamente para el algodón y el tabaco sino también para los otros cultivos que tienen importancia económica en diversas regiones del país. Será un complemento importante del Instituto Colombiano Agropecuario cuyas labores de investigación no han tenido suficiente multiplicación y aplicación en el campo precisamente por falta de un organismo complementario cuya finalidad sea expresamente la utilización de los resultados de la investigación para aumentar la producción en las fincas mismas. Igualmente, será un complemento del INCORA que se ha visto obligado a organizar sus propios campañas de fomento agrícola por falta de una institución

especializada que las realice por su cuenta.

Conviene señalar que además de sus propias labores de fomento el INFA podrá celebrar contratos, con la aprobación del Ministerio de Agricultura, con las asociaciones gremiales de agricultura y las asociaciones campesinas para la inversión de las cuotas de fomento, para la prestación de servicios de asistencia técnica para los programas de crédito dirigido, y para el desarrollo de otros programas de fomento agrícola que considere conveniente llevar a cabo a través de entidades gremiales y asociaciones campesinas. Mantendrá un registro de los profesionales individuales y asociados que sean autorizados para prestar servicios de asistencia técnica al propio Instituto y a las asociaciones que reciban fondos del Estado. Organizará un registro de las asociaciones gremiales y de las otras organizaciones de productores que reciban fondos del Estado y tengan contrato con el Instituto para la prestación de servicios a sus afiliados.

El proyecto de ley establece los requisitos que deben llenar las asociaciones gremiales para ser incluídas en el registro que mantendrá el INFA. Los requisitos establecidos persiguen dar seguridades a los agricultores de que las asociaciones gremiales que los representan no tengan restricciones para aceptar a quienes quieran afiliarse; que todos los afiliados tengan libre acceso a sus asambleas y congresos; que utilicen formas democráticas de representación proporcional y equitativa en las juntas directivas, consejos y otros cuerpos directivos, y que sus fondos y sus elecciones esten bajo vigilancia de la Superintendencia Bancaria o de la Superintendencia de Cooperativas, según sea el caso, y aceptan las limitaciones que esta entidad establezca sobre los gastos de funcionamiento.

Instituto de Fomento Ganadero

Dada la importancia de la ganadería en Colombia actualmente y las perspectivas que ofrece para la exportación, se propone crear un instituto de fomento ganadero ampliando las funciones del Instutito Zooprofiláctico Colombiano y fusionándodolo con la División de Ganadería del Ministerio de Agricultura para centralizar en un solo organismo la ejecución de la política pecuaria del Gobierno en lo referente a la seguridad, nutricion, el manejo, las razas, y el mejoramiento de todas las especies ganaderas incluyendo las especies menores.

El Instituto de Fomento Ganadero (INFOGAN), cumplirá las imprtantes funciones que se detallan el proyecto de Ley. Como en el caso el Instituto de Fomento Agrícola, podrá celebrar contratos, con la aprobación del Ministro de Agricultura, con las asociaciones de ganaderos y asociaciones campesinas para desarrollar programas de fomento de la producción tanto para el consumo interno

como para la exportación, y presta servicios de asistencia técnica en los programas de crédito dirigido.

CREDITO RURAL

El proyecto de Ley que someto a la consideración delCongreso Nacional contiene algunas disposiciones sobre crédito rural complementarias del proyecto de Ley sobre el sistema bancario nacional que presentó a la Honorable Cámara el Resresentante Hernando Agudelo Villa y del cual fue ponente el doctor Hernán Jaramillo Ocampo.

El proyecto de Ley reafirma la autoridad suprema de la Junta Monetaria en lo relacionado con las tasas de interés, los plazos, la cuantía en los préstamos, y otras modalidades del crédito rural. Sinembargo, le asigna específicamente dos funciones que son esenciales para darle una organización adecuada al crédito rural: la primera, la responsabilidad de establecer líneas especiales de crédito para el fomento agrícola, pecuario, forestal, pesquero, y agro-industrial; la segunda, le da autoridad para especializar el crédito que otorgen las diversas entidades oficiales de crédito y las que reciban empréstitos externos, con gqrantía del Gobierno, para sus programas de crédito rural.

Con el fin de que el crédito sea realmente un instrumento de acción para poner en marcha los programas de desarrollo agropecuario del Gobierno, el proyecto de Ley le da facultades al Consejo Nacional de Política Agropecuaria para programar el crédito en función de los programas de desarrollo agropecuario. Al mismo tiempo, establece un comité de programación del crédito rural que concretará los programas de crédito de acuerdo con las posibilidades de lasdiversas instituciones bancarias. Este Comité, será presidido por el Ministro de Agricultura o su representante, por dos representantes del Consejo Nacional de Política Agropecuaria, dos representates de la Junta Monetaria,y los gerentes de las instituciones bancarias que manejan programas de crédito rural.

El proyecto de Ley señala específicamente que la Junta Monetaria deberá establecer líneas especiales de crédito forestal con un monto anual mínimo de 50 millones de pesos, con modalidades adecuadas para estos tipos de actividades económicas. A través del Fondo Financiero Agrario se han aumentado considerablemente los recursos del crédito para cultivos alimenticios y de exportación o que son materia prima industrial, de ciclo corto. Los programas de crédito ganadero han recibido considerable impulso a través de los préstamos concedidos por el Banco Mundial, y el Banco Interamericano de la Caja Agraria y al Banco Ganadero. Sinembargo, no existen facilidades adecuadas de crédito para la reforestación masiva que será indispensable emprender en Colombia, con carácter urgente y permante para proteger las hoyas hidrográficas, impedir la erosión de los sue-

los, y contar con una industria forestal sólida. Igualmente, la utilización comercial de los recursos pesqueros con que cuenta el país en sus dos Costas, requerirá el estímulo de facilidades de crédito para las empresas pesqueras.

El proyecto de Ley reconoce la Corporación Financiera Agropecuaria (COFIAGRO) como corporación autónoma, de carácter oficial, adscrita al Mimisterio de Agricultura, dotada de personería jurídica y con patrimonio propio. La Corporación será uno de los instrumentos más importantes para financiar empresas rurales lo mismo que las empresas de beneficio, para transformación y comercialización de los productos agropecuarios, tanto para el consumo interno como para la exportación. No se trata, naturalmente, de crear otro banco agrícola sino más bien de adarle carácter permanente a una corporación financiera que había sido constituída por el Banco Ganadero y el Banco Cafetero y que está siendo puesta en marcha con aporte adicionales de capital del Ministerio e Agricultura y del INCORA. Las modalidades de crédito empresarial a mediano plazo que financiará la Corporación Financiera Agropecuaria no encajan dentro de las modalidades de crédito que pueden otorgar la Caja Agraria y el Banco Ganadero. El proyecto de Ley establece además, que la Corporación podrá recibir y manejar por contrato las líneas o programas de crédito de otros organismos cuando, en opinión de la Junta Monetaria éstos no encajen dentro de las modalidades de operación de esos organismos.

A través de la Caja Agraria; del Banco Ganadero; de la Corporación Financiera Agropecuaria; del INCORA, que maneja programas de crédito supervisado, utilizando los servicios bancarios de la Caja Agraria, para campesinos que no son sujetos de crédito de esa institución pero lo serán en el futuro; y del INA, que está ampliando su programa para financiar las cooperativas de mercadeo y consumo de la producción agropecuaria, el país cuenta con un conjunto poderoso de instituciones e crédito que, coordinadas por la Junta Monetaria, por el Consejo de Política Agropecuaria, serán aún más eficaces para acelerar el desarrollo de la agricultura colombiana.

El capitulo sobre disposiciones generales establece que el Gobierno Nacional, con el objeto de dar cumplimiento a esa Ley, hará la redistribución de los negocios entre el Ministerio de Agricultura y los organismos del sector agropecuario adscritos al Ministerio; suprimirá o fusionará sus dependencias; suprimirá o fusionar los cargos que no fueren necesarios y redistribuirá al actual personal de acuerdo a las necesidades del servicio, dentro de un término de tres meses, a partir de la fecha de sanción de esta Ley.

Bogotá, D.E., Julio 25 de 1967

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION

PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO EN BRASIL

Por

Mauricio Rangel Reis

Coordinador del Sector de Agricultura y Abastecimiento
del IPEA del Ministerio de Planificación, Brasil

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARRROLLO AGROPECUARIO EN BRASIL

Mauricio Rangel Reis *

El tema propuesto para la presente exposición es amplio y complejo. En realidad, consta del título, en la 5a. seeción del trabajo, la organización y administración para el desarrollo agropecuario en Brasil, con especial referencia al Estado de Bahía. Creemos además que sea más útil para el conocimiento de los participantes a este evento sobre la posición brasileña con la presentación, por separado, de la experiencia del Estado de Bahía, a través del trabajo específico del Secretario de la Comisión Ejecutiva del Plan de Recuperación Económico-Rural del Cultivo de Cacao, cuya presencia fue prevista en esta reunión.

Pretendemos presentar un panorama global sobre la organización y administración en Brasil, dirigidas al Sector Agropecuario, con referencia especial al Programa Estratégico-Sector de Agricultura y Abastecimiento para el período 1968.70, recientemente preparado por el Ministerio de Planificación y Coordinación General, en conjunto con los Ministerios Sectoriales.

Creemos que esta es realmente una oportunidad singular para discutir, con especialistas latinoamericanos, puntos básicos sobre la planificación agrícola, su interdependencia con la planificación global y la organización que parece más adecuada para una efectiva implementación de los programas y proyectos.

Hace pocas semanas fue concluído, en Brasil, el documento preliminar referente al sector agrícola que se integró en el Programa Estratégico del Gobierno, para el período 1968/70. Creemos conveniente traer a esta reunión el documento síntesis del Programa Estratégico que se compone de dos volúmenes, conteniendo el primero la formulación de la estrategia general de desarrollo económico y social brasileño para los próximos años y el segundo el resumen de los programas sectoriales. Estos se encuentran especificados en diversos documentos, aún en versión preliminar, siendo uno de ellos destinado a la Agricultura y Abastecimiento, del cual presentamos también un ejemplar. Comentaremos mas adelante, los puntos principales de este programa y la organización administrativa, existente en Brasil, que deberá encargarse de su implementación. Deseamos además, dejar bien claro que el "Programa Estratégico" global y el sectorial, referente a la Agricultura y Abastecimiento, deberán merecer un continuo perfeccionamiento.

De la misma forma, la organización administrativa vigente para la planificación y desarrollo agropecuario, que abarcan las órbitas federal y estatal carecen de permanente revisión. Es pues, sin mayor pretención que los presentamos a los técnicos aquí reunidos, debiendo todos estar seguros de que aceptamos sus críticas y estamos listos a prestar cualquiera aclaración en la medida de nuestras posibilidades.

---

* Coordinador del Sector de Agricultura y Abastecimiento del IPEA del Ministerio de Planificación.

Extensión y Profundidad de la Planificación

De un modo general, la técnica de planificación debe tener por finalidad alcanzar el máximo de resultados con los recursos disponibles, de acuerdo con los objetivos previamente fijados. Significa y presupone, pues, la existencia de objetivos generales y específicos y la necesidad de racionalizar la aplicación de los recursos.

Un plan es definido como global cuando contempla los principales sectores económicos y sociales, y los conjuga de acuerdo con metas que se traducen, en último análisis y agregación mayor, en las tasas de ahorro e inversión y en indicaciones de otros prerequisitos para alcanzarla. Al mismo tiempo, incluye la planificación sectorial o sea, los diversos componentes y actividades de cuyo ritmo de evolución dependerá el desarrollo global de la economía del país. Es evidente que la formulación de planes de desarrollo económico, global y sectorial presupone estudios básicos, levantamiento de estadísticas e informaciones, debates con órganos de clase, participación de diversas entidades gubernamentales y privadas.

En determinados casos de economías más desarrolladas el plan es representado por un modelo económico, con parámetros pre-indicados. El plan holandés es un ejemplo clásico de este tipo, representado por un sistema de ecuaciones. La abundancia de informes, estadísticas, con alto grado de precisión, permite un trabajo con tal minuciosidad que así mismo tiene un carácter de asesoramiento de política económica y financiera, de que un verdadero plan que requiere implementación, coordinación y control. La metodología a adoptar en el sistema de planificación, depende de las peculiaridades y condiciones de cada país.

Tres métodos básicos pueden ser seleccionados:

a) Se parte de cantidades globales y agregados para descomponerlos en sectores hasta el nivel de proyectos;

b) Se parte de proyectos específicos y a través de su selección y agregación, llégase a la orientación global de la actividad económica;

c) Descríbese sumariamente la evolución global de la economía, seleccionándose combinaciones de proyectos específicos que mejor atienden a los objetivos globales propuestos.

Cierto que es posible admitir la hipótesis de inexistencia total de cualquier planificación y por tanto, de organización administrativa apropiada y capacitada a orientar el desarrollo económico y social, mientras esa situación prácticamente no exista en las sociedades modernas. Ciertamente hay sensible graduación entre la planificación económica global, entre la dirección altamente centralizada (como es el caso de las naciones socialistas); y la planificación en las sociedades capitalistas del mundo occidental.

La Experiencia Brasileña

La primera tentativa efectuada en Brasil para la elaboración de un plan fue la realizada en 1949 con el denominado Plan SALTE que comprendía Salud, Alimentación, Transporte y Electricidad. El esquema utilizado en esta fecha significó una combinación de los métodos mencionados y se procuró enfocar factores que el análisis superficial de la economía brasileña con los limitados medios disponibles en la fecha, demostraban carencias evidentes. El plan SALTE se extendía por el período 1949 a 1954 y cubría solamente el área gubernamental. Su lenta tramitación en el Congreso Nacional (desde que se basaba prácticamente en recursos presupuestarios) hizo que tuviera ejecución parcial.

Fue constituída una Comisión Específica que se ubicó en el Departamento Administrativo del Servicio Público, órgano al cual estaba encargada la tarea de elaboración presupuestaria.

En lo que se refiere al sector agrícola poco hay por señalar; apenas algunas asignaciones destinadas a la producción de semillas de algodón; para el incremento de la producción de trigo (viejo y actual problema brasileño) para programas de defensa sanitaria, de fomento animal, adquisición de material agrícola y otros cuya ejecución práctica siempre fue extremamente difícil por la estructura operacional poco dinámica del Ministerio de Agricultura. No había tampoco, en esta fecha, en el Ministerio, un órgano de planificación agrícola; eran bastante deficientes las relaciones entre los planes previstos en el Presupuesto Federal y los de las Secretarías de Agricultura Estaduales, algunas de las cuales, en los Estados económicamente mas fuertes, disponían de recursos considerables para determinadas actividades relacionadas con el sector agrícola. Esa situación generó evidente paralelismo de funciones que permanece hasta hoy, a pesar de las alteraciones básicas que la reciente Reforma Administrativa brasileña, iniciada en febrero de 1967 vino a introducir y recomendar, lo que señalaremos mas adelante, con mayor minuciosidad.

Continuando en esa presentación breve de la experiencia brasileña en lo tocante a la planificacion, procurando siempre señalar con mayor enfoque, los aspectos relacionados con el sector agrícola, caben mencionar los trabajos de la comisión mixta Brasil-Estados Unidos, de 1951 hasta 1963, que tuvo como uno de los méritos, concentrar mayor atención en la preparación de grandes proyectos que, todavía, se referirán principalmente al sector de transportes, puertos, navegación de cabotaje y energía eléctrica. Todavía nada se refirió directamente al sector agrícola. La experiencia adquirida por técnicos brasileños debido a los trabajos de esa Comisión fue sin duda bastante útil a la elaboración del Programa de Metas que debería regir de 1955 hasta 1960. Fueron previamente identificados los puntos más débiles de la economía brasileña, se calcularán los aumentos de producción necesarios para eliminar déficits existentes en determinados sectores, estando el Programa concentrado en tres grandes puntos, lo que puede ser apreciado por la proporción de las inversiones en ellos programados en relación al total que abarca recursos internos y financiamientos externos: Energía: 43,4%; Transportes: 29,6%; Industrias de base 2 ,4%. El sector de Educación cubriría 3,4% y la Agricultura 3,2%.

Una de las estrategias básicas del Programa de Metas era de que la expansión industrial y la concentración urbana resultantes de las fuertes inversiones destinadas a la industria induciría el desarrollo de la Agricultura, su modernización y elevación de los niveles de productividad. Se admitió que la expansión de los mercados rompería la propia estructura agraria predominantemente latifundiaria.

El análisis específico del Programa de Metas muestra cuatro objetivos relacionados con la agricultura: Industria de Tractores; Programa de Almacenaje Intermediario; Producción de Trigo e Industria de Fertilizantes. Todavía, tales programas no se encontraban compatibilizados con un plan global de desarrollo del sector agrícola y su ejecución no fue satisfactoria.

A partir de 1963 el Brasil ya sacaba mayores beneficios de la experiencia anterior en materia de planificación, pero aún descontinua e incompleta. Para el período 1963.65 fue elaborado el Plan Trienal de Desarrollo Económico y Social cuya ejecución fue interrumpida en 1964. El mayor mérito de este trabajo fue la formulación teórica y la tentativa de programación global. Intentóse una expansión del Producto Interno Bruto de un 7% al año, del Producto Industrial de un 11% al año. Una vez más no se prestó mayor atención al sector agrícola en la programación del desarrollo económico. Fue mencionada apenas una tasa de crecimiento del orden de un 4% del Producto Agrícola. Como la población brasileña crece a una tasa aproximada de un 3,1% al año y la renta per capita a una tasa media de un 2,5%; la demanda de alimentos debía alcanzar la tasa anual de cerca de un 4,5% (considerando un coeficiente de elasticidad - renta medio para productos agrícolas de 0,5).

En lo que se refiere a la organización administrativa no se logró progreso significativo en el sentido de obtener mayor relación entre el Ministerio de Agricultura y las Secretarías de Agricultura Estaduales y también, permanecía cierta descoordinación entre órganos relacionados con el sector agrícola que no se vinculaban al Ministerio de Agricultura, poco fortalecido para el ejercicio de sus tarea.

Despúes de 1964 se dio gran énfasis en Brasil a la implementación de un sistema de planificación. El Programa de Acción Económica del Gobierno 1964/66 presentó también una formulación global y objetivaba una expansión del Producto Interno Bruto de un 6% a un 7% al año, del producto Industrial de un 9,6% al año con una aceleración en el ritmo de crecimiento del Producto Agrícola sin indicar todavía la tasa de crecimiento esperada.

En lo tocante a la Agricultura fue indicada la necesidad de intensificar el uso de fertilizantes, a través de programas de divulgación que conjugasen recursos del Ministerio de Agricultura, de las Secretarías de Agricultura y entidades privadas. Las medidas de medio y largo plazo decían respecto a incentivos generales a la producción: crédito, precios mínimos, almacenes y silos, abonos y correctivos, semillas mejoradas, mecanización, investigación y reforestamiento.

Diversos hechos merecen enfoque especial despúes de 1964, con referencia no sólo a la planificación de modo general (inclusive del sector agrícola) y a la reorganización administrativa para perfeccionarlo e implementarlo continuamente. Señalamos a continuación algunas de esas medidas, de carácter general y específico:

a) La adopción del sistema de elaboración del Programa Presupuesto a partir de 1965, que procuró dar un aspecto más realista a los programas y proyectos de acción gubernamental.

b) Adopción de criterios especiales en el sentido de que sean preparados proyectos agrícolas, de manera mas objetiva con el fin de atender deficiencias básicas identificadas en los sectores animal, vegetal y de infra-estructura.

c) Aprobación de la Ley del Estatuto de la Tierra en 1964, Ley Nº 4504 y creación del Instituto Brasileño de Reforma Agraria directamente subordinado a la Presidencia de la República.

d) Aprobación en febrero de 1967, de la Reforma Administrativa del Gobierno Federal Decreto Ley Nº 200 que vino a alterar substancialmente la administración federal e implantar un sistema de planificación permanente, regulando disposiciones incluidas en la propia Constitución.

e) En lo tocante al Sector Agrícola caben señalar diversas medidas importantes constantes en la Reforma Administrativa. El Ministerio de Agricultura fue fortalecido desde que se transferirán para su órbita diversos órganos relacionados con el sector agrícola que no se encontraban subordinados a aquella Secretaría de Estado. Las actividades incluidas en la órbita del Ministerio de la Agricultura pasaron a ser las siguientes:

I Agricultura: pecuaria, caza y pesca;
II Recursos Naturales Renovables: flora, fauna y suelo;
III Organización de la vida rural; Reforma Agraria;
IV Estímulos financieros y Crediticios
V Meteorología y Climatología
VI Pesquisa y Experimentación
VII Vigilancia y Defensa Sanitaria animal y vegetal
VIII Padronización e Inspección de productos vegetales y animales o del consumo en las actividades agropecuarias.

En lo que se refiere a la política de abastecimiento mientras la Reforma Administrativa no hubiese determinado expresamente su integración en el Ministerio de Agricultura, admitiendo algunas opciones inclusive la posibilidad de crear un Ministerio Extraordinario para el Abastecimiento, el Gobierno optó por incorporar esa actividad en el conjunto de acciones vinculadas al Ministerio de Agricultura. Por otro lado, fueron transferidos del Ministerio de Agricultura para el Ministerio de Educación todos los órganos relacionados con la enseñanza agronómica y veterinaria, secundaria y superior.

Cabe mencionar también las importantes medidas adoptadas en la Reforma Administrativa en cuanto a la planificación.

1. La creación del Ministerio de Planificación y Coordinación General;

2. La creación en cada Ministerio de órganos específicos de planificación sectorial que deben integrarse en un sistema conjunto y armonico, a través de la coordinación general.

3. La creación de un organismo especial subordinado al Ministerio de Planificación, con suficiente flexibilidad de acción (para estudios y pesquisas económicas y sociales y para la formulación del programa global del Gobierno, del Presupuesto Plurianual de Inversiones y examen y compatibilización de los planes de los Ministerios sectoriales), el Instituto de Investigación Economico-Socila Aplicada.

4. La Reforma Administrativa estableció como uno de los postulados básicos la descentralización técnica y administrativa en la ejecución y la centralización de las actividades de planificación.

En realidad, el esquema descrito de manera necesariamente breve, constituyó sensible progreso en el sistema de planificación, pero, en una reunión de esta naturaleza, en la cual expertos de nuestro continente se reúnen para examinar problemas, probablemente semejantes en todos nuestros países, no cabe presentar solamente los aspectos positivos. Principalmente en lo que se refiere al sector agrícola obsérvanse, aún, varias dudas y lo mismo lagunas y errores que señalaremos más adelante.

Debido a la Reforma Administrativa, el Ministerio de Agricultura presentó recientemente, al Gobierno Federal, nueva restructuración que presenta los siguientes órganos fundamentales:

I - ORGANO DE ADMINISTRACION DIRECTA

Se incluyen oficinas para la programación de la investigación de la producción animal, de la meteorología ; y, básicamente, una Oficina Central de Planificación a cual están subordinados todos los órganos centrales de planificación.

II - ORGANOS LOCALES DE EJECUCION

Directivas Ejecutivas Estaduales ubicadas en cada Unidad de la Federación (Estados) a l s cuales se subordinan todos los órganos locales del Ministerio de Agricultura y que tienen la responsabilidad de hacer ejecutar, en nivel local, los proyectos y acciones programadas.

III - ORGANOS DE LA ADMINISTRACION INDIRECTA
(Autarquias Federales)

Instituto Brasileño de Reforma Agraria - IBRA

Instituto Nacional de Desarrollo Agrario - INDA

Superintendencia Nacional de Abastecimiento - SUNAB

Comisión de Financiamiento de la Producción - CFP

Compañía Brasileña de Alimentos - COBAL

Compañía Brasileña de Almacenamiento - CIBRAZEM

Superintendencia del Desarrollo de la Pesca - SUDEPE

Banco Nacional de Crédito Cooperativo - BNCC

Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal - IBDF

IV - ORGANOS VINCULADOS O DE LOS CUALES EL MINISTERIO DE AGRICULTURA PARTICIPA EN DIRECCION COLEGIATA

Oficina Técnica de Agricultura - ETA

Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural - ABCAR

Comisión Consultiva de Crédito Rural - (Presidida por el Ministerio de Agricultura).

EL PROGRAMA ESTRATEGICO 1968/70

A partir de abril de 1967 fueron iniciadas medidas básicas por los órganos de planificación gubernamental, en nivel federal, anteriormente citados, para la elaboración del Programa de Gobierno que deberá predominar para el período 1968/70 mientras la orientación general fuera la formulación de directrices, la elaboración de programas y preparación de proyectos que significasen desdoblamiento del Programa por un período más largo, desde que se objetivaba la fijación de una nueva estrategia de desarrollo económico y social para la nación brasileña.

No cabe presentar, en los límites de la presente exposición, los puntos básicos de la planificación global, mientras hubieramos traído a este encuentro los dos volúmenes de la Sintesis El primero presenta la estructura general, el segundo, la síntesis de los programas sectoriales. Para cada sector fue elaborado un documento propio que se encuentra, aún, en forma preliminar, en el cual se detallan programas y proyectos específicos.

Para la elaboración del "Programa Estratégico" 1968/70 ya se procuró utilizar la nueva organización establecida por la Reforma Administrativa. Con todo, no estando ésta, aún, totalmente implantada, se constituirán Grupos de Trabajo para cada sector, siempre con un representante del Ministerio de Planificación y Coordinación General y otro del respectivo Ministerio sectorial.

Ya en el documento preliminar, elaborado en julio de 1967 "Directrices de Gobierno", el Gobierno Federal atribuyó a la agricultura fundamental importancia en el "Programa Estratégico" refiriéndose al sector agrícola las dos primeras áreas a las cuales se debería atribuir especial atención:

Elevación de la producción y de la productividad agrícola; transformación de la agricultura tradicional mediante cambio de los métodos de producción y utilización más intensa de insumos modernos. Expansión de las facilidades de crédito. Fortalecimiento del poder de compra de la población rural.

Ruptura de las barreras del abastecimiento: solución de los principales problemas ligados a la estructura y al funcionamiento de la comercialización de alimentos.

Los documentos globales del "Programa Estratégico" y el documento sintesisreferente a la Agricultura y Abastecimiento incluyen las acciones detalladas, programas y proyectos dentro de esas dos líneas. Es importante señalar que la orientación general para la preparación del Programa, en todos los sectores, fue la indicación de proyectos específicos cuyos recursos (en el caso de que se trataren de proyectos del área gubernamental) figurarían en seguida, en el Presupuesto Plurianual de Inversiones. Esa orientación contribuyó para tornar el "Programa Estratégico" 1968/70 más pragmático y objetivo.

En lo que se refiere a la primera línea de acción, o sea, de los programas y proyectos destinados a incrementar la producción y elevar los núcleos de productividad fueron considerados los siguientes puntos fundamentales:

a) Desarrollo de la investigación agrícola
b) Programa Nacional de Semillas
c) Política de Fertilizantes y Correctivos
d) Desarrollo de la producción animal
e) Política Nacional de Mecanización
f) Programa Nacional de Irrigación
g) Programa de Electrificación Rural
h) Desarrollo de la Extensión Rural

Aún en la línea del aumento de la producción de la expansión del área agrícola y desarrollo del medio rural el programa de Reforma Agraria y Colonización abarcó proyectos de catastro y tributación de inmuebles rurales; regularización de títulos de propiedad y discriminación de tierras; promoción agraria en las áreas prioritarias y desarrollo de los trabajos de los centros de colonización en las áreas prioritarias.

En realidad, el programa de Reforma Agraria en Brasil aún no alcanzó el ritmo esperado y se considera que el atraso de ese programa será capaz de afectar la tasa de desarrollo económico prevista en el "Programa Estratégico".

La segunda parte del Programa se refirió a el montaje de una infraestructura económica y financiera de apoyo al sector agrícola, en el período 1968/70 comprendiendo la reformulación y ampliación del crédito agrícola, la política de precios mínimos y modernización del sistema de comercialización.

POLITICA AGRICOLA

Integradas en la estrategia general de desarrollo económico las tasas previstas de expansión de la Agricultura y Pecuaria corresponden alrededor de un 5 a 6% al año con mayor énfasis de la producción animal.

Entretanto, es necesario dejar claro que el diagnóstico efectuado y las metas que figuran en el Programa, que anteceden a la presentación de los proyectos prioritarios no pretenden indicar una metodología detallada y una compatibilización perfecta entre el diagnóstico, las metas y los proyectos. Tratánse de indicaciones generales y, naturalmente en un país de la extensión territorial de Brasil, con acentuada diferenciación regional, es extremadamente difícil esa compatibilización.

La planificación agrícola comprende la programación de acciones directas y ejecutivas del Gobierno, la definición de los proyectos prioritarios que serán ejecutados por los propios órganos gubernamentales, por delegación de competencia, o mediante contratos, y la programación de las medidas que componen el sistema de apoyo económico financiero al sector agrícola, a través de incentivos directos a los productores o de perfeccionamiento de los mecanismos de comercialización.

ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO AGRICOLA

Ya mencionamos que la extensión territorial de Brasil no facilita la tarea de planificación. Las condiciones son extremadamente diversas entre la región Norte, de acentuada rarefacciónde mográfica, el Nordeste, con elevada presión demográfica y las regiones Este y Sur de mayor desarrollo económico y social y el Centro-Oeste de características también marcantes. La necesidad de intensificar el desarrollo económico en determinadas regiones llevó al Gobierno brasileño a crear diversas Superintendencias Regionales: la SUDAN, para la región amazonica; la SUDENE, para el Noreste; la SUVALE, para el Valle del Sao Francisco; la SUDESUL, para el extremo sur del país. Esas Superintendencias vinculánse al Miniesterio del Interior y se encargan de la planificación global de esas regiones. La tendencia inicial de ejecución directa de determinados proyectos por las Superintendencias Regionales generó, inicialmente, cierto paralelismo de acciones con otros órganos federales de acción local y de los Estados. Procúrase, en el momento, evitar ese tipo de duplicación y cabe al Ministerio de Planificación y Coordinación General la tarea importante de examinar los Planes Regionales integrarlos y articularlos con otros Ministerios sectoriales y los planes de algunos Estados.

Todavía, no cabe duda, que una de las grandes dificultades de la implantación del sistema de planificación en Brasil ha sido la superposición de diversos órganos federales, regionales y estaduales y de la propia iniciativa privada. La política actual, orientación que se viene procurando firmemente poner en práctica, es la de liberar al Gobierno Federal de tareas que pueden ser delegadas a los Estados y a la iniciativa privada. Pero, no se alcanzó, una perfecta integración de objetivos y de acciones entre el Gobierno Federal y los Estados y se hizo necesaria mayor coordinación y articulación. Los obstáculos naturales existentes de la naturaleza político-administrativa dificultan esas articulaciones mientras todos procuren de un modo general, la integración de esfuerzos.

Una primera tentativa de definición más clara de atribuciones para el desarrollo del sector agropecuario entre el Gobierno Federal, los Estados y la iniciativa privada, de acuerdo con la orientación del Programa Estratégico, es presentada como sigue:

1. Planificación del sector agrícola en nivel nacional.

Elaboración de acuerdo con el Programa Global del Gobierno Federal.

Organos elaboradores - Ministerio de Planificación (IPEA).

Ministerio de Agricultura - Colaboración de órganos estaduales y de la iniciativa privada.

2. Investigación Agrícola

Organo coordinador o ejecutor:

Ministerio de Agricultura a través de la oficina de Investigación Agrícola, ocho Institutos de Investigaciones Regionales: IPEAN (Norte) IPEANE (Nordeste) - IPEAL (Este) - IPEACS (Centro-Sur) - IPEACO (Centro-Oeste) - IPEAO (Oeste) - IPEAME (Meridional) - IPEAS (Sur) - Colaboración de órganos estaduales especializados - Programación conjunta bajo el comando y orientación del Gobierno Federal. Colaboración de órganos regionales de desarrollo, procurándose desarrollar intensamente la investigación agrícola orientada a objetivos económicos perfectamente definidos. La mayor articulación posible entre Institutos de Investigación y Universidades Rurales.

3. Promoción Agrícola. Servicio de mecanización a través de órganos de Gobierno en áreas especiales, fomento animal o vegetal.

Organos ejecutores. Secretarías de Agricultura Estaduales. Estimulo a la iniciativa privada.

4. Producción de semillas mejoradas.

Investigación: Organos del Gobierno Federal, Estaduales e iniciativa privada, cuando sea posible.

Multiplicación y Comercialización. Empresas privadas, Cooperativas de productores de semillas.

Aspectos Financieros. Política del Banco Central y Ministerio de Agricultura.

Estímulos especiales a un Programa Nacional de Semillas. Ministerio de Planificación, Hacienda y Banco Central.

5. Extensión Rural.

Organo ejecutor de acuerdo con el Programa de Gobierno Federal y de los Gobiernos Estaduales.

Asociación Brasileña de Crédito y Asistencia Rural - ABCAR y sus filiales en 20 unidades de la Federación.

6. Defensa Sanitaria Animal.

Organo ejecutor de compañías específicas.

Oficina de Producción Animal del Ministerio de Agricultura y Secretarías de Agricultura Estaduales, tendencia progresiva a la contratación de servicios a la iniciativa privada, desarrollándose oficinas especializadas de técnicos veterinarios.

7. Padronización de Productos Agrícolas.

Ejecución: Ministerio de Agricultura, participación de órganos estaduales y de la iniciativa privada.

8. Clasificación de productos.

Progresiva transferencia a la iniciativa privada.

9. Reforma Agraria.

Ministerio de Agricultura - Instituto Brasileño de Reforma Agraria. Mayor participación de los Estados y de Asociaciones de Clase, inclusive de los trabajadores rurales.

10. Proyectos de Infraestructura en el medio rural. (Electrificación Rural, Carreteras Rurales, Irrigación).

Ministerio de Agricultura. Ministerio del Interior. Organismos regionales.

11. Desarrollo Forestal.

Ministerio de Agricultura. Instituto Brasileño de Desarrollo Forestal - iniciativa privada.

12. Colonización.

Tendencia progresiva a la mayor participación de la iniciativa privada.

13. Abastecimiento.

Ministerio de Agricltura. Ministerio de Hacienda y Planificación.

Política Nacional. Fijación de precios mínimos. Mayor participación de empresas privadas en el almacenaje.

Mayor participación de los Estados en tareas de fiscalización.

Concentración de esfuerzos en la modernización del sistema con estímulos especiales a la iniciativa privada.

14. Estudios Económicos. Estadística Agrícola. Ministerio de Planificación. Fundación IBGE. Ministerio de Agricultura. Coordinación con otros órganos como la Fundación Getulio Vargas y organismos especializados estaduales.

15. Política Financiera, inclusive Crédito Agrícola y Política de Comercio Exterior para productos agrícolas. Coordinación del Crédito Rural. Ministerios de Agricultura, de Planificación, de Hacienda; del Banco Central, Banco del Brasil, de los Bancos privados y de otros órganos. Consejo de Comercio Exterior, Cartera de Exportación del Banco Central.

Deseamos concluir la presente exposición insistiendo en el propósito del Gobierno brasileño de ejecutar las acciones constantes del "Programa Estratégico", en el sector agropecuario que deberá tener gran participación en el desarrollo económico brasileño; de definir mejor las atribuciones del Ministerio de Agricultura, concentrándolas, principalmente en la investigación y experimentación, coordinación de la extensión rural, asistencia sanitaria; en el caso de grandes campañas y otras funciones específicas, procurándose delegar, al máximo, tareas a los Estados y a la iniciativa privada.

Respecto a las tareas de planificación, conviene destacar los siguientes puntos fundamentales: elaboración de grandes proyectos agrícolas de infraestructura, mayor coordinación entre la planificación federal y de los Estados, fijándose objetivos comunes que interesan al desarrollo económico y social del país. Debe ser estudiada, principalmente en los países de grande extensión territorial, un mecanismo que posibilite el ajuste perfecto entre el Gobierno Federal, los Estados y otros órganos locales.

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO
EL CASO DE VENEZUELA

Por

Felipe Gómez Alvarez *

Omar Cadenas **

Antonio J. Villegas ***

Director Gerente, Banco Agrícola y Pecuario, Caracas, Venezuela *

Ministerio de Agricultura y Cría, Caracas, Venezuela **

Presidente, Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas ***

ORGANIZACION ADMINISTRATIVA PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO
EL CASO DE VENEZUELA

Felipe Gómez Alvarez
Omar Cadenas
Antonio J. Villegas

Las exposiciones que se transcriben a continuación fueron tomadas de las presentaciones verbales de los señores Gómez, Cadenas y Villegas y no han sido corregidas por éstos.

EXPOSICION DE FELIPE GOMEZ ALVAREZ *

Sinceramente deseamos felicitar al Señor Director General del IICA y al Director de la Escuela para Graduados, así como a sus colaboradores por la feliz iniciativa de la organización de este Panel.

Como es del conocimiento de ustedes, era firme propósito del señor Ministro de Agricultura de Venezuela, asistir a esta mesa de trabajo por considerar que las ponencias y exposiciones que aquí se harían serían de gran importancia para el desarrollo agropecuario de nuestro país. Factores circunstanciales le han impedido asistir a este evento, razón por la cual pido en nombre de él las más sinceras excusas. Por tal razón, vamos a tratar el Lic. Cadenas, el Lic. Villegas, y yo de hacer una breve exposición sobre el caso venezolano. Fundamentalmente nos vamos a referir, en la primera parte de mi exposición, a la situación del sector agropecuario venezolano para 1958, a fin de que tengamos una idea de la transformación que ha ocurrido en el país.

La situación venezolana en 1958, se caracterizaba porque el 1,7% de los fundos tenían el 75% de la superficie cultivada, mientras que el 81% de los fundos tenían el 4% de la superficie cultivada, el valor de la producción agrícola pecuaria, forestal y pesquera, era de 1.450 millones de bolívares y la agricultura solamente de 939 millones de bolívares en este conjunto. El crecimiento interanual del valor de la producción agrícola era del 5.2% y la participación de la agricultura en el producto territorial bruto era apenas del 6%. Nuestra población era de 6.635.000 habitantes, de los cuales el 60% era urbana, 40% rural caracterizada porque el 50% de la población era analfabeta. Existían sólo dos universidades nacionales y una universidad privada, los egresados universitarios vinculados con el sector agropecuario como ingenieros agrónomos, veterinarios, ingenieros forestales, era para 1958 de 68 egresados y de técnicos, demostradoras del hogar, peritos

* Director Gerente, Banco Agrícola y Pecuario, Caracas, Venezuela

agropecuarios de 85. La capacidad de almacenamiento de productos agrícolas era de unas 200.000 toneladas, de las cuales 90.000 eran solamente a granel. Teníamos 13.700 Has. bajo riego, se utilizaban solamente 562.000 kilos de semillas certificadas, importábamos el 80% de los alimentos y materias primas para la industria. Usamos 1958 porque es donde comienza un régimen democrático que entiende la situación, comprende el problema del atraso total del país y fundamentalmente del sector agropecuario. Todos los venezolanos, las organizaciones públicas y privadas, organizaciones religiosas y de todos los tipos, nos dimos cuenta que era fundamental la transformación del régimen previal del país porque era inconcebible que el 1.7% poseyera el 80 y tanto por ciento de la superficie cultivada, que estaba frenando el desarrollo del país, la situación de injusticia imperante en el medio rural venezolano. Esto trajo como consecuencia que elaborásemos con el concenso general del país, una Ley de Reforma Agraria que contempla al hombre como objeto fundamental, y por lo tanto, todo se dedicaba a supermejoramiento y por lo tanto planeamos una reforma agraria integral, es decir no solamente la concesión de la tierra sino de la asistencia crediticia, de la asistencia técnica y de la ayuda integral a ese hombre, se estructuran las organizaciones campesinas como elemento de presión política y todos los campesinos se organizan en sindicatos o ligas u organizaciones similares, para formar parte de este enorme movimiento que podríamos decir de incorporación del hombre al proceso de desarrollo económico.

Se estructuró una oficina central para coordinar y planificar el desarrollo, que es la oficina que establece el plan de la Nación y la Meta que debe alcanzarse dentro de determinado período de gobierno. Cuál es la situación 10 años después? 145.000 familias incorporadas en 3.800.000 hectáreas propias, agrupados en lo que nosotros llamamos asentamientos campesinos, que son alrededor de 700 asentamientos. Nuestra agricultura tiene la característica de que el empresario que cumple con una función social en su explotación tiene seguridad, protección y la asistencia crediticia y técnica del Estado venezolano. Las tierras nacionales o tierras adquiridas por el IAN, son vendidas a título honeroso, a los empresarios que cumplen esta función social. En la infraestructura de estos asentamientos se han invertido 360 millones de bolívares , de los cuales el BID ha aportado cerca de 67 millones de bolívares.

El valor de la producción agrícola pasó ahora a 2.680 millones de bolívares, es decir se incrementa en 1.230 millones de bolívares y el valor de la producción campesina que era apenas de 70 millones de bolívares, pasó en 1967 a 600 millones de bolívares, o sea que más del 50% del incremento del valor de la producción para 1967 comparando con 1958, proviene del sector campesino. El crecimiento interanual del valor de la producción agrícola es de 7.4% mientras que su población tiene un crecimiento vegetativo, del 3,6 al 3,7% (uno de los más altos de América Latina), mientras que en el resto de la América Latina el crecimiento de la población en general es el doble del crecimiento de su población agrícola. La población crece de los 6.600.000 a 9.687.000 habitantes y la población urbana es de 75% y la población rural del 25%, disminuye la población rural y sin embargo se ha incrementado la producción agrícola.

El analfabetismo --podemos usar una cifra de hace 15 días como consecuencia del censo electoral que levanta el país para la población mayor de 18 años de edad-- fue sólo del 15% para los mayores de 18 años de edad cuando les decía que casi el 50% era analfabeta, al agregarle a esta población la población comprendida entre los siete y los 18 años, se reduce el analfabetismo, sustancialmente a una cifra de orden del 10 al 13%. Las universidades eran dos, como les dije ahora hay seis universidades públicas, 2 privadas y 2 privadas más en promoción, el último año se graduaron 149 profesionales y 464 técnicos. El almacenamiento de producto que era de 200.000 toneladas y 90.00 sólo a granel, pasa a 270.00 a granel y a 200.000 en saco. De las 13.000 Has. bajo riego se han incorporado 175.000 Has. y las semillas certificadas pasan de 500.000 kilos a 5.100.000 kilos, es decir el país se abastece hoy en un 80% de las necesidades de los productos alimenticios y materias primas para la industria, no olvidando que su población se ha incrementado en un 50%, tenemos excedentes agrícolas en arroz, en plátano en azúcar, en huevo, en tabaco, en cisal, en ajonjolí, en café y cacao, y tenemos abastecimiento en pollos, en papa en casi todas las raíces de tubérculos, en frutas tropicales, etc. Como consecuencia de la transformación y de la incorporación de que hablaba Armando Samper ayer, del sector campesino al proceso de desarrollo económico, podemos ver que ha habido realmente un mejoramiento sustancial en el desarrollo económico del país como consecuencia de la incorporación del sector que había permanecido marginal. Dentro de este esquema de lo que era el país y de lo que se ha hecho, debemos reconocer que hay muchos errores, y muchos defectos, pero se va progresando y las cifras frías de las estadísticas nos demuestran que del treceavo puesto en el crecimiento interanual del valor de la producción agrícola que ocupábamos en 1958, hoy estamos ocupando el tercer puesto en América Latina.

EXPOSICION DE OMAR CADENAS*

Evidentemente que esta transformación en la estructura de la producción en Venezuela a que ha aludido el Ing. Gómez Alvarez, ocurrida en el último decenio, lógicamente ha traído como consecuencia la necesidad, adaptación, ajustes y adecuación a esa dinámica del aparato administrativo a través del cual se ha realizado esa transformación. De allí, y creo que esto es inquietud de todos los países latinoamericanos, que el gobierno de Venezuela, y particularmente el señor Ministro de Agricultura y Cría, se preocupó por levantar un inventario de la situación organizativa, administrativa y presupuestaria del sector agrícola. Afortunadamente tuvimos a tiempo la colaboración del Instituto In Interamericano de Ciencias Agrícolas, quien nos ha venido asesorando a través de dos de sus expertos para realizar un trabajo cuya primera versión muy preliminar presentamos a este panel y que debe tener errores porque acaba de ser impresa y no ha sido revisada aún. En este borrador que les hemos distribuido se pretendió analizar 53 organismos públicos y privados que se seleccionaron para fines de esta investigación, y se incluye la información detallada de 41 de ellos. El resto esperamos tenerlo

*Ministerio de Agricultura y Cría, Caracas, Venezuela

listo para edición final. El objeto que se persigue con este estudio, al igual que lo ha hecho Chile, Colombia, Honduras, Bahía-Brasil, y otros países, es el de tener un marco, conocer o mostrar, mejor dicho mostrar el marco institucional de los organismos que participan en el sector agrícola por una parte, inventariar los recursos de que dispone, por otra, describir los sistemas operativos más resaltantes como la planificación, la coordinación, la dirección y la administración presupuestaria, definir las funciones que se desarrollan a nivel sectorial o subsectorial en el sector forestal, ganadero, pesquero, agrícola, en definitiva, lo que persigue el Ministerio de Agricultura de Venezuela a través de este estudio es mostrar un cuadro que sirva para determinar la estrategia a seguir en la futura administración y organización del sector agrícola venezolano. El Ing. Gómez Alvarez lo decía, este proceso que se ha cumplido durante los útlimos 10 años se ha venido cumpliendo sobre la marcha y posiblemente tengamos en esa estructura organizativa muchos errores que pretendemos y queremos corregir; el estudio comenzó realmente el 15 de junio o sea que apenas tenemos menos de 90 días y pretendemos que para fin de año, al lado del diagnóstico definitivo de la organización y administración agrícola presentemos al gobierno y al nuevo gobierno y proyecto de reestructuración que posiblemente lo que hemos oído acá; el esquema teórico que nos mostró el caso chileno, la forma o la formulación o la solución que le ha dado en el caso colombiano y otros ejemplos de otros países que posiblemente conozcamos en el transcurso de estas reuniones, nos van a servir para tal finalidad. Voy a referirme en primer lugar al primer organigrama que está en el volumen Nº 1. Allí aparecen y para seguir la clasificación que ha sido usada por los otros expositores, tres niveles de organización: organismos centralizados, organismos públicos descentralizados y organismos privados. Vemos que la dirección lógicamente por ser un régimen democrático y presidencialista, la orientación de la política agrícola, de la política económica general, la del Presidente de la República, a la izquierda aparecen unos organismos de fiscalización y control, en primer lugar el Congreso Nacional cuya función en lo que atañe a nuestro caso, es la de aprobar el presupuesto anual de ingresos y gastos públicos, la de discutir y aprobar decretos que afectan al sector agrícola; luego como otro órgano de control la Contraloría General de la República para fines administrativos; la superintendencia de Bancos que tiene las mismas funciones que en otros países de cuidar del cumplimiento de la ley de Bancos, tanto bancos oficiales como Bancos privados y recientemente aparece a nivel como una dependencia del Ministerio de Fomento, la superintendencia de Cooperativas que apenas tendrá un año y medio funcionando. Al lado derecho del cuadro, encontramos dos organismos asesores muy importantes: la Oficina Central de Coordinación y Planificación que conocemos con la sigla de COORDIPLAN, que es la oficina que elabora, evalúa e implementa el plan general de desarrollo, lo conocemos allá con el nombre de plan de la nación y se revisa para cada 5 años, o sea que corresponde a los períodos constitucionales de los gobiernos en Venezuela. Además, anualmente se elaboran en esa oficina planes operativos por cada uno de los sectores económicos. En el caso específico del sector agrícola, la relación con COORDIPLAN, es llevada a través de la Oficina Ministerial de Programación y Presupuesto que funciona en el Ministerio de Agricultura y Cría y las oficinas de Programación y Presupuesto que funcionan en los otros

institutos autónomos como el Instituto Agrario Nacional que es el organismo dirigente y responsable de la reforma Agraria y el Banco Agrícola y Pecuario que también tiene una oficina de programación y presupuesto y que es el encargado del crédito y del mercadeo agrario. Otro organismo asesor es la Comisión de Administración Pública, ha sido creada en el año 1959 y tiene por finalidad normalizar procedimientos y mejorar los servicios de la administración pública, la formación de personal y la implantación de un sistema de clasificación de personal como fase primaria para establecer en el país la Carrera Administrativa. A continuación vemos los Ministerios; casi todos tienen que ver con el sector agrícola. Es un caso parecido y se repite la situación que nos expuso esta mañana el Dr. Samper respecto a Colombia. El Ministerio de Hacienda interviene en cuanto a la asignación de recursos para el sector. El Ministerio de Educación en cuanto a supervigilar las universidades que no son autónomas y que dependen directamente de este Ministerio, e interviene también en la asignación de recursos a las universidades autónomas, en cuanto a la formación de técnicos en escuelas prácticas de agricultura que algunas dependen de educación. El Ministerio de Fomento tiene importancia pues de él dependen la oficina de censos y estadísticas, la Dirección de Comercio que tiene a su cargo la regulación de precios y la Dirección de Industrias que aunque no aparezca en el organograma es muy importante porque es la que dirige la política industrial del país y que muchas veces esta política toca al sector agrícola, bien en perjuicio o bien en beneficio. El Ministerio de Obras Públicas, es bastante interesante mencionarlo, porque ahí está ubicada la Dirección de Obras Hidráulicas, en uno de los cuadros que se incluyen en la primera parte de este trabajo, se ve la importancia de esta dirección, tiene una asignación presupuestaria anual de 211 millones de bolívares que está destinada a la construcción de nuevas obras de riego, a la conservación y al mantenimiento de las existentes. El Ministerio de sanidad aparte de la labor específica sanitaria-humana, tiene dos programas de mucha importancia para el medio rural que es el programa de saneamiento ambiental, la construcción de viviendas rurales de precios accesibles a la población, a los ingresos de la población rural y la construcción de acueductos rurales, este programa de construcción de acueductos rurales se realiza en combinación con la Gobernación de los estados y se efectúa en aquellas poblaciones menores de 5.000 habitantes, las poblaciones mayores de 5.000 habitantes que en el caso venezolano se consideran ya dentro de la clasificación de urbanas, las realiza el Instituto Nacional de Obras Sanitarias. Es muy interesante esto porque para este año 68 no existe ninguna población mayor de 2.500 habitantes que no disponga de acueducto rural y que no disponga de dispensario y de una escuela o varias escuelas para esa población. El Ministerio de Defensa tiene también un programa un poco parecido al de Colombia, que se realiza a través de la Ingeniería Militar. También se han hecho unos ensayos, hay dos ensayos para reservistas en cuanto al desarrollo de granjas militares, y tiene a su cargo también la defensa forestal y el resguardo en las aduanas. El Ministerio de Relaciones Interiores que es similar al Ministerio de Gobierno de Colombia, es también importante a través de las actividades de gobernaciones de los Estados que en Venezuela realizan las labores que en otros países realizan departamentos.

Esto que hemos dicho en lo que se refiere a lo que denominaríamos órganos públicos centralizados. En cuanto a organismos públicos descentralizados, los encontramos vinculados a los diversos Ministerios: Comenzando de izquierda a derecha, y vinculado al Ministerio de Hacienda encontramos en primer lugar el Banco Central de Venezuela que es el que dirige y determina la política monetaria del país.

Vinculados al Ministerio de Educación tenemos las universidades autónomas como la Universidad Central y otras universidades en el interior del país; el CENDES que es un Centro de Estudios del Desarrollo para formación de profesionales en planificación en las diferentes especialidades, el CENDES depende o es financiado y dirigido por la Universidad Central de Venezuela con la colaboración de la Oficina Central de Planificación; el INCE (Instituto Nacional de Cooperación Educativa) es el organismo que se encarga en Venezuela del adiestramiento de la mano de obra y verán ustedes en el Volumen 2 de este trabajo, el programa extraordinario que realiza el INCE en el medio rural. Luego los Bancos Regionales que existen en Venezuela, son Bancos que originalmente fueron creados para el desarrollo de la mediana industria y de la pequeña industria, sin embargo debido a la preponderancia en algunas regiones de la actividad agropecuaria, esos Bancos se han ido más bien al financiamiento de la actividad agropecuaria. En el Ministerio de Agricultura y Cría como organismos vinculados y algunos dependientes, podemos contar al Instituto Agrario Nacional, al cual ya se refirió el Ing. Gómez Alvarez. El Banco Agrícola y Pecuario está encargado del mercadeo agrícola y del Crédito Agropecuario en general, aunque recientemente una ley aprobó la creación del Banco de Desarrollo Agropecuario. El Banco Agrícola y Pecuario quedaría de acuerdo a la Ley de Reforma Agraria para el financiamiento de la Reforma Agraria, y el Banco de Desarrollo Agropecuario asumiría las funciones de financiar y atender las necesidades crediticias del sector agropecuario empresarial.

ADAGRO que es el Almacén de Depósitos Agropecuarios, tiene esas funciones de almacenamiento.

El Consejo Nacional de Investigaciones, al cual se referirá oportunamente el Ing. Antonio José Villegas, igual que al Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias.

El Fondo Nacional del Café y Cacao que es una institución de carácter mixto en la cual participa el gobierno y los productores y los exportadores y que tiene por objeto realizar las funciones de Comercialización, investigación y de extensión con respecto a estos productos y por último el Instituto Nacional de Hipódromos que es un organismo también adscrito al Ministerio de Agricultura y Cría. Esto en cuanto a los organismos públicos descentralizados.

En los organismos privados, yo creo que en la referencia que tenemos en este organograma nos hemos quedado un poco cortos.

Es interesante que nos refiramos a un tipo de organización que ha dado bastante resultado en el país y que son los denominados fondos, por

ejemplo tenemos el Fondo Nacional de Algodón, el Fondo Nacional de Ajonjolí, el Fondo Frutícola, y son sociedades de carácter privado que se crean con financiamiento mayoritario del sector privado, ese financiamiento lo dan los productores, sea el sector agrícola y lo dan el sector industrial y el gobierno asignado en su presupuesto, en el Capítulo de Transferencias ciertos aportes a esos fondos, pero fundamentalmente los recursos provienen del sector privado y la dirección está también fundamentalmente en manos del sector privado, es muy importante porque es una manera de canalizar recursos extraordinarios al presupuesto nacional en beneficio del sector agrícola y en los casos en que en aquellos cultivos o renglones agrícolas en donde se han mejorado las condiciones de producción, se han mejorado las condiciones del mercadeo o de la comercialización del producto, etc. Quería referirme también un poco a la clasificación que de acuerdo a los factores fundamentales para el desarrollo agrícola presentó el Dr. Armando Samper, el ubicar dentro de estos cinco factores que él mencionaba, los organismos a los cuales nos hemos referido en este organograma. En primer lugar el factor tierra, es manejado en nuestro país por el Instituto Agrario Nacional al que por decreto se le han asignado todas las tierras baldías de una buena parte del país, con la finalidad de que el Instituto Agrario administre esas tierras y distribuya esas propiedades a los empresarios privados que las han venido cultivando, pero con ciertos límites por Ha. de acuerdo con la clase de tierra. La función educación es realizada por las universidades en cuanto a la formación de profesionales del AGRO como ingenieros agrónomos, médicos veterinarios, ingenieros forestales, etc. y el Ministerio de Agricultura y Cría que aún conserva en la Dirección de Extensión, las escuelas de formación de peritos agropecuarios, de demostradoras del hogar, campesinos, de peritos en café y cacao y peritos forestales. Asimismo participan en esta función el Instituto Nacional de Cooperación Educativo y el Ministerio de Educación a través de las escuelas-granjas agrícolas que mantiene.

La función de Crédito la realiza el Banco Agrícola y Pecuario fundamentalmente, los Bancos privados y el Banco Central de Venezuela en cuanto a la fijación de la política monetaria y operabilidad del mecanismo de redescuento de los bancos comerciales. La Comercialización está presentando al Congreso un proyecto de Ley de Mercadeo Agrícola cuya aprobación ha sido difícil y que crea un organismo especializado en comercialización, pero por ahora esta función la realiza el Banco Agrícola y Pecuario a través de la política de precios mínimos a la cual se referirá el Ing. Gómez Alvarez en otra conferencia que está programada para el día jueves y las Juntas Nacionales de Producción a las cuales se refirió también el Dr. Samper esta mañana y que es un mecanismo que ha dado bastante resultado en nuestro país. En las Juntas Nacionales de Producción que existen alrededor de 14 por producto, se fijan precios, cupos de producción para los agricultores y se compromete el industrial a absorber las cosechas de estos productores, inclusive está vinculada con la política de importación de ciertas materias primas deficitarias, lo que se llama allá una política de continentamiento, o sea que se le concede al industrial un determinado volumen de importación, siempre y cuando adquiera primero la producción nacional. Por último la asistencia técnica es realizada por el Ministerio de Agricultura y Cría a través de

sus direcciones como son la dirección de extensión, de investigación, los servicios privados como es el caso de la Fundación Shell a la cual se referirá el Ing. Silva Calvo en su turno del jueves, el Instituto Agrario Nacional que también ofrece asistencia técnica a nivel de asentamientos, las universidades que realizan programas de cooperación con el campesino y a veces también con el productor empresarial y algunos de los fondos a los cuales ya hemos hecho referencia. También en este volumen 1, en las primeras páginas, podrán ver, si no lo han visto ya, que hemos tabulado cuáles son los recursos humanos y económicos con que cuenta el sector agropecuario en Venezuela por lo menos en esos 41 organismos que aparecen en este primer borrador. Allí vemos que existen 22.052 personas trabajando en el sector agrícola, de los cuales 477, un 2,16%, son directivos; un 21.20%, o sean 4.673 es personal administrativo; un 7.99% 1764 son profesionales; 4.061 técnicos o sea un 18.42%; y 10.882, un 49.35% son obreros directamente empleados por estos organismos. En los tres organismos fundamentales del sector agropecuario en Venezuela o sea 1º) el Ministerio de Agricultura y Cría que emplea 7.430 personas (y si al Ministerio le sumamos los centros de investigación, esa cifra sube a 8.309 personas), más el personal que emplea; 2) el Instituto Agrario Nacional de 3.733 y 3) el Banco Agrícola y Pecuario de 2.002 personas, tenemos que absorben una cantidad del 63.7% o sean 14.044 personas. La distribución geográfica de estos técnicos profesionales, directivos, etc., es todavía prepondèrante en el distrito federal, o sea en la capital, sin embargo, cuando ustedes analicen en detalle el cuadro correspondiente verán que existe una distribución más o menos equitativa por regiones de acuerdo a la importancia que esas regiones tienen en la formación del producto agrícola nacional. En las primeras páginas del trabajo pueden ustedes ver un cuadro en donde están la asignación de recursos económicos por organismo informante en este primer borrador. Asimismo en las páginas siguientes se han distribuido las funciones de planificación, de extensión, de promoción, etc. las diez funciones que señalaba Eugenio Herrera de acuerdo a organismos y allí se ve que posiblemente haya duplicidad entre uno y otro organismo.

Por último voy a referirme brevemente al organograma del Ministerio de Agricultura y Cría que está incluido en el Volumen 1. Vemos en este organograma específico del Ministerio de Agricultura que los dos organismos que yo he señalado como fundamentales en el sector agropecuario, o sea el Instituto Agrario Nacional y el Banco Agrícola y Pecuario, tienen participación en el Despacho del Ministro e inclusive aunque tienen carácter autónomo, sus presupuestos figuran dentro del Ministerio de Agricultura y Cría y los egresos aparecen como transferencia del Ministerio de Agricultura hacia cada uno de esos dos organismos. A ese mismo nivel aparece el Consejo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y el Instituto Nacional de Hipódromos. Quiero hacer énfasis en que la Oficina de Programación d Presupuesto para nuestros efectos, muy importante, aparece también al nivel del Despacho del Ministro ya que es la oficina que está encargada de la elaboración del programa, del Plan Agrícola Nacional, y tiene además asignadas las funciones de presupuesto y de organización y métodos. En el mismo organograma vemos que en el Ministerio de Agricultura y cría tenemos las siguientes unidades administrativas operacionales: La Oficina de Ganadería, la Oficina de Pesca, la Oficina de los Sistemas de

Riego, la de Extensión, la Dirección de Extensión, la Dirección de Economía Estadística, la Dirección de Investigación. Este organograma del Ministerio de Agricultura es bastante reciente porque ha sido quizás uno de los despachos que en Venezuela ha sufrido más modificaciones entre uno y otro año, adecuándose, adaptándose a cada una de las necesidades que cada día va reclamando pues el sector, nosotros esperamos en el Ministerio de Agricultura, como les decía al principio que este informe que hemos ya distribuido con carácter preliminar, nos sirva entonces para presentar a la consideración del gobierno una nueva reestructuración atendiendo a esas necesidades que reclama el sector y la disponibilidad de recursos humanos y técnicos con que cuente el Ministerio.

EXPOSICION DE ANTONIO J. VILLEGAS

Muy brevemente me referiré a la organización del sistema de investigación agrícola en Venezuela. En realidad la investigación agrícola comienza en Venezuela a partir de 1936, cuando se crea el Ministerio de Agricultura y Cría; anteriormente todas las funciones agrícolas estaban concentradas en un Ministerio que se ocupaba también de la salud y se llamaba Ministerio de Salubridad, Agricultura y Cría. En su comienzo la investigación estuvo unida a la Educación Superior en Agricultura, era una estación experimental de Agricultura y Zootecnia y una Escuela Superior de Agricultura pero debido al sistema educacional venezolano, la Escuela Superior de Agricultura fue transferida a la Universidad Central de Venezuela y el Ministerio se quedó con la parte correspondiente a la investigación agrícola. Como esta investigación estaba para 1959 un poco diluida entre las funciones de la Dirección de Agricultura, se creó un Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas, formado por direccires y funcionarios del Despacho y algunos técnicos que se dedicaban a programas de investigación dentro de las universidades y dentro de algunas industrias privadas, grupo que presionó para lograr que se se destacaran dentro del organismo ministerial en forma de una dirección específica, y se creó en 1961 la Dirección de Investigaciones que agrupa las Investigaciones Agrícolas, Ganaderas, Veterinarias y Pesqueras. Estas actividades de investigación están radicadas en un Centro de Investigaciones Agronómicas que posee nueve estaciones experimentales distribuidas por todo el país dedicadas a problemas específicos de algunos cultivos o a problemas específicos de las regiones en las cuales están situadas, un Centro de Investigaciones Veterinarias y un Centro de Investigaciones Pesqueras. En el Ministerio se efectúan además algunas otras investigaciones en el campo de recursos naturales renovables, especialmente investigación forestal, pero está confinado a otra dirección, la Dirección de Recursos Naturales Renovables.

La necesidad de asegurar mayores presupuestos para la investigación, llevó al Ministerio a la creación de una Institución que se conoce

*Presidente, Consejo Nacional de Investigaciones

como el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias cuyo presupuesto se nutre de los ingresos que recibe del Ministerio de Agricultura por concepto de Servicios, es decir todavía nuestro Ministerio de Agricultura produce vacunas, vendía semillas y presta algunos servicios a los agricultores por lo cual cobra algún dinero; este dinero va a parar al Fondo de Investigaciones Agropecuarias, el cual está adscrito al Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas que actúa como Directorio de ese Fondo. El Fondo usa el dinero que recibe para fortificar los aspectos débiles de las investigaciones, no sólo de las instituciones oficiales específicamente del Ministerio de Agricultura y Cría, sino también aquellas importantes que se llevan a cabo en universidades o que llevan a cabo instituciones particulares en todos los campos de actividades del sector agropecuario. La parte que nosotros consideramos que puede ser de alguna importancia como experiencia en este Fondo ha sido esa actividad que ha citado Omar Cadenas, de promoción de una serie de otras instituciones y de organismos que nos ayudan a cumplir lo programado cuando fijamos las metas de investigación. Voy a dar un ejemplo: por años las estaciones experimentales nuestras tuvieron guardadas en la gaveta los resultados de las investigaciones llevadas a cabo en maíz, ajonjolí, etc, teníamos una serie de híbridos y de buenas variedades de maíz de rendimiento muy superior a las que estábamos usando pero no llegaban al nivel de los agricultores, entonces el Fondo propició la creación de una Asociación Nacional de Productores de Semillas que agrupó a la gente que podía producir esta semilla y creó la presión suficiente para conseguir de los organismos oficiales crediticios que obligaran a la gente que pide un crédito a usar esta semilla, esta semilla certificada y sucedió el fenómeno que apuntaba Gómez Alvarez en su intervención de que el consumo de semillas certificadas subió violentamente de una cantidad exigua a algo más de 7.000.000 para este año, según las últimas cifras que tenía cuando salí de Caracas. De manera que en el Fondo pues nosotros nos encontramos con la situación de que estamos obteniendo de estos organismos la ayuda que necesitamos para impedir que se pierdan las inversiones que llevamos a cabo en el terreno de la investigación.

El Fondo de Investigaciones o el Consejo, porque de los dos organismos el Fondo es la herramienta económica del Consejo, promueven el crecimiento de estas instituciones, aparentemente se crea un poco de desconcierto, pero en realidad nosotros dejamos que sean los interesados que manejen estas instituciones, nosotros aportamos una ayuda económica y como somos un organismo en el cual están representados todos los sectores puesto que el gobierno escoge para el Consejo de Investigaciones, tanto funcionarios suyos como personas que trabajan en otras instituciones, entonces hemos conseguido por ejemplo que en el caso de las industrias de grasa, las fábricas de aceite de ajonjolí pagan algo más de $1.50 por tonelada de ajonjolí procesado al Fondo de Desarrollo del Ajonjolí y los agricultores algo más de $1.00 y nosotros aportamos una pequeña cantidad todos los años que disminuimos progresivamente hasta salirnos cuando camina bien el Fondo y con esa plata esta gente, además de pagar servicios para los agricultores, paga investigación en ajonjolí que es lo que nos interesa a nosotros en último término, a nosotros como institución de investigación. Así como éste se han desarrollado programas conjuntos con otras instituciones, por ejemplo la Fundación

Mendoza que está presente su Vice-Presidente, el Dr. Carlos Mendoza, por años llevó a cabo un programa de producción de híbridos de maíz y entonces nosotros unimos nuestros esfuerzos con los de la Fundación Mendoza y creamos un programa que se llama Fomento Regional del Maíz en el cual se lleva a cabo un intento por aumentar la productividad en una de las regiones más productoras de este grano en el país. Cuando llegamos a la zona se usaba un 12% de semillas de variedades mejoradas y ahora más del 90% de los agricultores del área servida están usando semillas de variedades mejoradas. Esta es una experiencia muy interesante porque como ustedes saben las dificultades principales de nuestros países es asegurar el caudal de fondos necesarios para incrementar las investigaciones dirigidas a romper los frenos que se oponen a nuestro desarrollo. Generalmente se acepta que la investigación es sumamente importante, es desesperadamente importante para aumentar la productividad, pero como los países subdesarrollados tenemos una serie de otras necesidades, no hay una posibilidad de crecer violentamente el monto de fondos que va dirigido a la investigación, entonces necesitamos este tipo de ayuda, lo necesitamos con mucha urgencia y lo necesitamos también como les decía anteriormente, para asegurar que no se nos pierda lo que hacemos porque por años como les digo, y todavía creo sinceramente que hay muchísima investigación guardada, es decir muchísima investigación desaprovechada y posiblemente un fenómeno común en muchos de nuestros países, que no llega a los agricultores por falta de planear los organismos o los canales necesarios para que una vez cumplida la investigación, ésta sea aprovechada a cabalidad. Otra de las actividades que lleva a cabo el Consejo a través del Fondo es un Programa de entrenamiento de personas. Nosotros tenemos en realidad una capacidad productora de técnicos bastante apreciable pero por relación a investigadores de tallas, ya la cosa cambia, ya que no es tan fácil conseguir especialistas y sobre todo hay algunos campos que son verdaderamente difíciles de cubrir, entonces, nosotros hemos desarrollado un programa de entrenamiento de personal que ha conseguido además auxilio de la Fundación Ford por ejemplo, la que nos ha ayudado a enviar jóvenes al exterior para capacitarse. Algunos están obteniendo grado de Master o el grado de PH.D., algunos están siguiendo programas de entrenamiento específico en alguna estación experimental. Con eso hemos cambiado la cara de las instituciones de investigación, por ejemplo nosotros teníamos un Centro de Investigaciones Veterinarias en el cual había 12 profesionales cuando los recibimos y sólo uno tenía un post-grado, ahora tenemos un Centro en el cual hay cerca de 70 veterinarios y más del 80% tienen cursos de post-grado. Eso lo hemos logrado usando este dinero que nos llega por los servicios que presta el Ministerio para invertirlos en la capacitación de este personal.

Además de estas actividades el Fondo ayuda en numerosos problemas, yo no quiero extenderme, si hay alguno interesado, tendría mucho gusto en ampliarle la información o suministrarle los documentos que necesite. Lo que quería decir para terminar, para que tengan una idea de las inversiones en investigación agronómica, veterinaria y pesquera del Ministerio de Agricultura, es que el presupuesto que para el año 1969 está estimado por el Ministerio en comparación con el del año 1964 es un 91% mayor, aunque todavía no nos satisface del todo. Esto es una demostración

mayor, aunque todavía no nos satisface del todo. Esto es una demostración del interés del Estado por ir aumentando las inversiones referidas a investigación y esto representa un 54% de la parte dedicada, a las inversiones dedicadas al sector agrícola y un poco menos al 1% al producto agrícola del país.

PROBLEMAS Y BENEFICIOS DE LA ORGANIZACION INTEGRADA DE LA INVESTIGACION, LA EDUCACION Y LA EXTENSION AGROPECUARIAS

Por

Jorge Ortiz Méndez *

Canuto Cardona Alvarez **

Director General Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), Colombia *

Director División Investigación (ICA), Colombia **

PROBLEMAS Y BENEFICIOS DE LA ORGANIZACION INTEGRADA DE LA INVESTIGACION, LA EDUCACION Y LA EXTENSION AGROPECUARIAS

Jorge Ortiz Méndez *

Canuto Cardona Alvarez **

Este Documento se refiere casi exclusivamente a la organización del Instituto Colombiano Agropecuario ICA, que es un ensayo integrado de la Investigación, la Educación y la Extensión Agropecuarias en América Latina.

Existen otras Instituciones con similitudes, pero parece que el ICA es la única organización en la América Latina, que trata de integrar los técnicos y los trabajos sobre plantas y animales y sobre las tres actividades mencionadas, bajo una sola denominación.

La Historia del desarrollo del ICA comienza con la formación de un grupo fuerte en investigación, que se denominó División de Investigaciones Agropecuarias DIA del Ministerio de Agricultura y que en su evolución culminó con la agregación de la Educación y posteriormente de la Extensión, movimiento que se hizo efectivo por medio de un Decreto Ejecutivo del Gobierno Nacional, que se conoce como 1562 de 1962.

De acuerdo con los principios básicos de flexibilidad y de necesidades cambiantes, el ICA ha evolucionado durante los cinco (5) años de existencia, en diferentes direcciones. Establecido el núcleo básico de Investigación, se vio la necesidad de entrar en la fase educacional, en forma tal de hacer una mejor utilización de los técnicos y de los recursos, al dedicar parte del tiempo a la enseñanza y a fortalecer programas universitarios en ciencias animales, plantas y ciencias económicas y sociales; posteriormente se hizo necesario o casi imperativo, establecer un mecanismo para asistir a individuos o instituciones en la utilización dinámica de los resultados de las investigaciones y de ello nació el tercer elemento del ICA o sea la Extensión Agropecuaria.

Parece aceptado que el desarrollo económico en situaciones como las de Colombia no puede ser adelantado ni explicado bajo la base de los factores clásicos de tierra, capital y trabajo, sino que requiere otro elemento que se denomina de muchas maneras, entre las cuales son comunes las de investigación y desarrollo, avances del conocimiento, innovación, cambio tecnológico o meramente cambio. En este aspecto es donde el ICA juega un importante papel.

En un sentido, el ICA es un mecanismo gubernamental para ayudar a promover el desarrollo económico y social en función de sus actividades, que buscan opinar y participar a altos niveles del gobierno, en los problemas relacionados con oportunidades de desarrollo tecnológico, científico, económico y social. Esto íntimamente relacionado y teniendo en

---

* Director General Instituto Colombiano Agropecuario ICA, Colombia
** Director División Investigación ICA, Colombia

cuenta los planes de desarrollo nacional. Por otra parte, es un medio por el cual se asegura que los resultados de la investigación aplicada sean usados para mejorar la eficiencia en la producción agropecuaria en varios niveles del sector económico.

Es también un medio que capacita al gobierno para canalizar los fondos en forma selectiva hacia actividades de investigación, hacia actividades de enseñanza en la Universidad y hacia un Programa de Graduados, además del ya mencionado esfuerzo sobre promoción de la utilización de las nuevas tecnologías.

Es posible concebir una serie de organizaciones que pueden llenar los objetivos mencionados o que pueden satisfacer necesidades del orden enunciado.

Sin embargo, debido a la complejidad y al importante efecto que una organización como el ICA tiene, se cree que al unir en un solo cuerpo, que es descentralizado, que tiene autonomía y que es Gobierno, los tres ingredientes básicos técnicos del desarrollo, se puede llegar tal vez a soluciones más realistas en menor tiempo y con menores dificultades en el proceso de avance de la tecnología y desarrollo, integrando y coordinando ese esfuerzo con el de otros organismos que completan la actividad de desarrollo general del país en el Sector Agropecuario.

PROBLEMAS DE LA INTEGRACION DE LA EDUCACION, LA INVESTIGACION Y LA EXTENSION AGROPECUARIAS

Se podría hacer una larga serie de argumentaciones sobre los problemas que presenta la integración y su organización misma. En forma de generalización y sin mayores análisis, los problemas más importantes en el aspecto mencionado, podrían agruparse así:

1) Se requiere una organización como elemento principal, que establezca los fundamentos generales para el desarrollo de las actividades de la Investigación, la Educación y la Extensión. En muchos casos y tal vez como consecuencia de tradición, estas actividades están en diferentes sectores del Gobierno y no es fácil modificar situaciones creadas.

2) Puede considerarse como problema fundamental el aspecto legal del establecimiento de una Institución de estas características, que en Colombia fue resuelto despúes de un proceso educativo y evolutivo de por lo menos diez (10) años. Cuando en las Cámaras Legislativas domina el criterio político al técnico, los cambios de esta naturaleza son más difíciles.

3) Formada la Institución, el proceso de cambio o consolidación es muy crítico y en el caso del ICA, creado ésta, se entró en un período estacionario de unos dos (2) años, donde comenzó la fase de consolidación para pasar a la del desarrollo institucional, en función de las obligaciones que por naturaleza le son propias.

4) Obtener el efecto simbiótico de técnicos en plantas y animales y que pertenecen por naturaleza a diferentes profesiones, no es una tarea simplista porque a veces hay más intereses personales o de grupos que de sana contribución al progreso económico. Esto en el ICA se ha venido resolviendo en el transcurso del tiempo y en la actualidad la cooperación de estos técnicos es casi un ejemplo internamente en el ICA, y está en proceso de serlo en el caso de integración con la Universidad y con otros organismos.

5) Si uno mira con cierto detenimiento las organizaciones estructurales de muchos países de la América Latina, se encuentra que la Educación, la Investigación y la Extensión están asignadas a diferentes Instituciones a veces muy numerosas, pero raramente las tres dentro de un marco institucional con gobierno y jerarquización únicos.

Este último es el caso del ICA en donde las actividades se desarrollan en tres Divisiones (Educación, Investigación y Extensión) y cinco Departamentos (Agronomía, Ciencias Animales, Ciencias Económicas, Ciencias Sociales e Ingeniería Agrícola).

6) A la administración de programas técnicos se da gran importancia y tiene una gran importancia. En el caso del ICA esto ha sido un problema que se viene tratando de resolver por diferentes medios que van desde el escalafonamiento adecuado de los técnicos y en especial de incentivos, hasta la descentralización total presupuestal que ha ido a manos de los programas y no a las oficinas centrales o administración central. Esto en concordancia con las necesidades cambiantes antes mencionadas y con el crecimiento mismo. Es obvio por lo tanto, que el técnico Jefe del Programa debe tener el entrenamiento adecuado en los sistemas administrativos inherentes a su trabajo.

7) Es de común ocurrencia decir que uno de los problemas más críticos de las Instituciones es el financiamiento. Esto ha sido un problema del ICA y sigue siendo un problema de cierta magnitud, principalmente en el financiamiento del crecimiento, a pesar de que el presupuesto del ICA se ha incrementado sustancialmente en forma tal que en 1963 operó un presupuesto de Ps. colombianos 14.800.000 y en 1966 ascendió a Ps. colombianos 119.700.000 ó sea un poco más de ocho veces el presupuesto de 1963.

Esto así expresado, es muy atractivo en función institucional pero no tanto cuando se piensa en las necesidades del crecimiento, en las necesidades nacionales del desarrollo y en las nuevas actividades y obligaciones que permanentemente se le vienen adscribiendo.

8) Un aspecto de alta importancia en el establecimiento y operación de una Institución de Educación, Investigación y Extensión, es el relacionado con la dotación física y humana. El único medio efectivo de obtener una buena organización una de excelencia es el de formar un grupo o agregado de talentos para formar una célula de adiestramientos diversos y contribuír así al desarrollo, llámese él educacional, de investigación o de extensión, o simplemente desarrollo. Esto sin dejar de reconocer los problemas inherentes de cada una de las actividades en particular.

9) Podría merecer una especial observación los problemas que conlleva el funcionamiento de un Programa para Graduados. Se puede afirmar que un programa de esta naturaleza requiere una sólida base universitaria y un grupo de profesores y de ciencias o disciplinas de amplitud, correspondientes a los problemas de producción nacional, teniendo presente que debe además existir una vigorosa coordinación interdepartamental para evitar duplicaciones y caer en la tradicional estructura de facultad que existe en América Latina, donde éstas dictan todos los cursos de los planes académicos, dando así un pobre uso a los limitados fondos nacionales. En el caso del ICA cada Departamento enseña los cursos de su propio campo de actividad, pero por tratarse de un programa integrado con la Universidad Nacional, es ella la que le da respaldo académico y otorga el Título.

10) Es también importante el problema del reclutamiento de estudiantes tanto a nivel universitario como de post-grado, a pesar de que el Programa de Graduados del ICA se ha doblado de un año para otro. Sin embargo, en una apreciación general, la atracción de los estudiantes del Bachillerato hacia las carreras Agropecuarias es muy baja, pues cuando un 20% de los estudiantes manifiestan tendencias a la Medicina, un 16% a la Ingeniería, un 10% al Derecho, un 8% a la carrera de las Armas y un 7% a la Arquitectura, solamente 3% escogen Agricultura, 2% Economía y 1% Medicina Veterinaria. Estas cifras son elocuentes cuando se piensa en el problema de la producción y en los múltiples factores asociados con ella, cuando se piensa en el liderazgo, en el planeamiento, en la tecnología, en las innovaciones, en la producción y, en el sub-desarrollo.

Quizá la solución de este problema es la de la formación de verdaderos líderes que interviniendo también en otras actividades (política económica, etc.) de la comunidad, despierten interés en ella misma para que las nuevas generaciones vean en estas profesiones una mejor oportunidad de surgir. Estos cambios se logran cuando al técnico se le ofrecen nuevas actividades, diferentes a la simple dependencia de una Institución pública. Un ejemplo podrá ofrecerse en Colombia mediante las nuevas reglamentaciones sobre la obligatoriedad de utilizar la asistencia técnico privada, para hacer uso del crédito de Fomento Agropecuario.

11) Un problema que también merece gran consideración es el de que internamente la Institución tenga segmentos o lugares donde se discutan los problemas y se tomen las decisiones, como Juntas, Comités, Seminarios, etc., dando oportunidad al diálogo y a la controversia, de tal manera que la expresión "yo pienso" o "yo digo" o "quién lo puede hacer", se cambie por la de "podemos", "decimos" y por la de "quiénes lo pueden hacer", significando con ésto que en estos grupos de decisión y análisis se adelante un trabajo de equipo que es mejor que la tradicional autocracia de algunas organizaciones Latino Americanas.

BENEFICIOS DE LA INTEGRACION DE LA EDUCACION, LA INVESTIGACION Y LA EXTENSION AGROPECUARIAS

No hay una manera simple de indicar los beneficios que se derivan de la integración bajo un solo comando de la Investigación, la Educación y la Extensión. Sin embargo, podría ser un acierto mental expresar en una

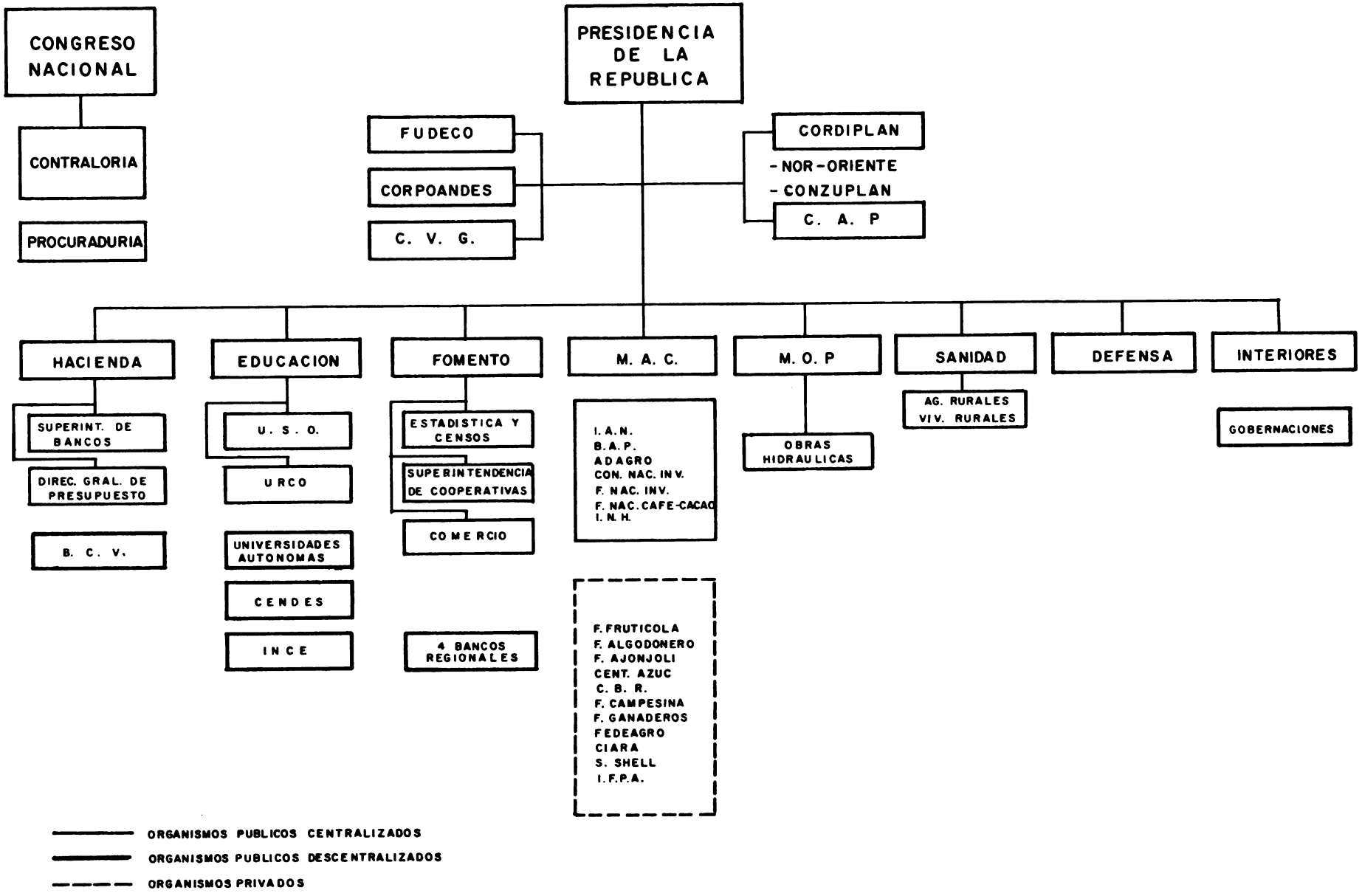
secuencia que con la investigación se descubren nuevos conocimientos materiales o técnicos que se transmiten por medio de la Educación o la enseñanza y se recomienda su utilización por medio de la extensión, completando así un ciclo que va de hombre a hombre, pero que comienza en el técnico y termina con el agricultor. Esto colocado bajo una sola estructura única y conducido por un solo equipo suficientemente motivado e integrado, debe tener más efectos que aquellos obtenidos en el tradicional concepto de facultad académica, en donde aquello es disperso y desarticulado.

Podría considerarse como ventaja la articulación que tiene o debe tener una Institución como el ICA dentro del aparato estatal comprometido en el desarrollo, para que así se diferencie claramente, que tenencia de la tierra es tenencia de la tierra y envuelve reforma agraria, que el crédito es crédito y envuelve políticas crediticias, que el almacenamiento y el transporte, que los precios de sustentación de los productos, que las disponibilidades de alimentos son todos problemas de diferente naturaleza y serían tratados como tales en su correspondiente organización, y que Educación, Investigación y Extensión tienen un lugar especial en el concurso de los diferentes sectores de desarrollo agropecuario e industrial.

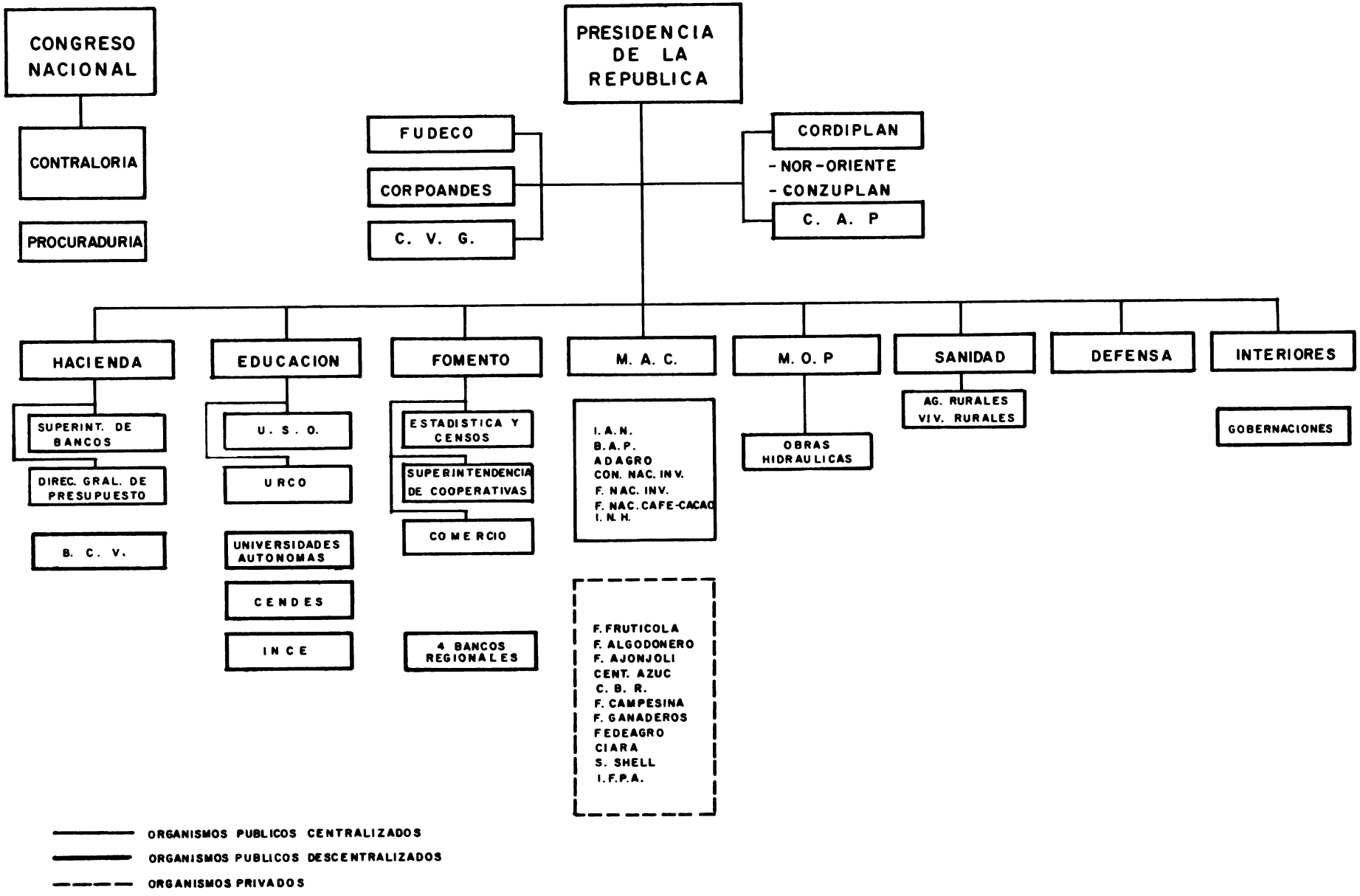
Se puede afirmar que hay un gran mejoramiento en el campo educacional a nivel de pre-grado y de post-grado cuando se dispone de los elementos de la organización y del ambiente para la transmisión del conocimiento adquirido a base de años de experiencia en el mismo medio en que se está actuando.

Se podría también afirmar que es más práctico y efectivo un programa de extensión de resultados, de las innovaciones cuando está respaldado por vigorosos programas de Investigación y Educación, formando con ello un todo armónico que tiene ingredientes de progreso.

ORGANISMOS VINCULADOS CON EL SECTOR AGROPECUARIO DE VENEZUELA



ORGANISMOS VINCULADOS CON EL SECTOR AGROPECUARIO DE VENEZUELA



ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA

Por

Antonio José Villegas D.

Presidente Consejo Nacional de Investigaciones
Caracas - Venezuela

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA

Antonio José Villegas D., *

Varias veces se ha expresado que, entre los grandes acontecimientos que hemos visto sucederse en este siglo, tal vez los más trascendentales en orden a sus proyecciones sobre el bienestar de la humanidad han sido: una revolución política que ha dado libertad y autonomía de gobierno a casi la tercera parte de la población del mundo y una revolución científica y tecnológica que ha puesto al alcance del hombre comodidades que permiten elevar el nivel de vida en forma nunca antes soñada.

Estos dos sucesos de extraordinaria importancia no han influído, en la medida que se esperaba, en proporcionar mayor felicidad a los habitantes del planeta; en efecto, todavía se derrama sangre, sudor y lágrimas para fortalecer la democracia en los países recién independizados; y el progreso tecnológico, al suministrarnos los medios necesarios para disminuir los índices de mortalidad, ha ocasionado una revolución demográfica, la que, a pesar de todos los esfuerzos realizados, ha dado una nueva y tremenda dimensión al problema de la miseria. El perfeccionamiento de las comunicaciones, que ha roto las barreras de la distancia y el idioma, nos trae cada día informaciones angustiantes acerca de este acuciante problema en inmensas masas de población; y es que el progreso tecnológico ha sido mucho más rápido que los progresos sociales y, al lado de minorías privilegiadas que disponen de los bienes que ciencia y técnica han puesto al alcance del hombre, se ha ido incrementando el número de desposeídos que carecen hasta de lo más indispensable, padecen hambre.

La mayor parte de estas masas hambrientas está concentrada en países a los que ha dado en llamarse subdesarrollados o en proceso de desarrollo, clasificación que incluye a la casi totalidad de nuestros países latinoamericanos. En muchos de ellos la situación, según se desprende de las cifras publicadas en el Anuario Estadístico de la F.A.O., año 1966, ha sufrido cierta desmejora cuando se compara con el período escogido como base, que fue 1952-56; en efecto, aunque en casi todos los países la producción agrícola ha aumentado en relación con dicho período base, la disponibilidad de alimentos per capita ha descendido en unos cuantos.

Esta explosiva situación, que sin duda es causa en cierto grado de las inquietudes y disturbios que aquejan aún a naciones con tradicional estabilidad política y social, se ve agravada por hecho de que, según los demógrafos la población de América Latina, se duplicará dentro de una generación, lo cual constituye un reto de magnitud tal como nunca antes la humanidad lo había enfrentado en el pasado.

Por ello la producción de alimentos ha llegado a adquirir desesperada importancia, y de allí el convencimiento que ha venido precisándose en todos los niveles, de la trascendencia del papel de la investigación agrícola en el aumento de la producción agropecuaria. Esta toma de conciencia, de positiva influencia para el desarrollo de las actividades de investigación, las cuales evidentemente son imprescindibles para lograr aumentos en la productividad, no debe, sin embargo, hacernos olvidar que la investigación

---

* Presidente Consejo Nacional de Investigaciones

por sí sola no basta. Aplicando los resultados de ella podríamos aumentar los rendimientos de los cultivos agrícolas en forma tal que se cubrirían los requerimientos de consumo de la población de nuestros países, pero ello no asegura que los productos llegarán a la boca del necesitado; es necesario que exista una capacidad económica que permita adquirir esos productos, y por ello está tan íntimamente unido el desarrollo agropecuario al de los demás sectores de la economía.

Por otra parte, la utilización de los resultados de la mejor investigación está seriamente impedida por factores sociales, tales como la ignorancia y el atraso de la población campesina, la defectuosa distribución de la tierra, etc. Aún más a veces factores de índole política son en la práctica responsables del poco uso o de un uso inadecuado de los resultados logrados a través de la investigación.

Con todo esto no queremos, por supuesto, menoscabar la importancia de la investigación como actividad capaz de aportar soluciones a las ingentes necesidades alimentarias de nuestras poblaciones; queremos, eso sí, poner de relieve que, para lograr la aplicación práctica de sus resultados, los factores sociales, políticos y de otra índole deben ser tenidos muy en cuenta; o mejor dicho, que dentro de la planificación del desarrollo, la investigación tiene un papel específico que cumplir y debe contribuir, desde su punto de vista particular, a la tarea común de eliminar los problemas que entorpecen el desarrollo.

Esto, expresado así, no parece muy diferente de lo que siempre se ha considerado el papel de la investigación; sin embargo significa que en los países subdesarrollados existe la necesidad primaria de señalar los obstáculos o frenos que se oponen al desarrollo y trabajar en su eliminación, lo cual conduce a trabajar específicamente en tales problemas y no en otros, por más importantes que puedan parecernos, así como a enfocar la investigación especializada con una visión amplia de las interrelaciones que existen entre los diversos campos. Es evidente que siendo escasos los recursos de los países subdesarrollados deben aplicarse en forma tal que conduzcan efectivamente al más rápido mejoramiento de las condiciones de vida

Esto ya no es de tan fácil aceptación; en efecto, muchas personas no están de acuerdo con la planificación del desarrollo, ni con la intervención del Estado en dicha planificación.

Entre el grupo opuesto al intervencionismo figuran desafortunadamente algunos investigadores agrícolas. El investigador es, por naturaleza, un inconforme, lo que en el fondo es bueno, porque la búsqueda de nuevos caminos supone una gran dósis de duda acerca de la conveniencia de los antiguos; además aspira a un máximo de libertad, porque considera que la búsqueda de nuevas ideas no puede proseguirse sino en una atmósfera de plena libertad; pero este sentimiento de libertad se exagera a veces hasta el punto de preocuparse tan intensamente de la inviolabilidad de su honor intelectual que considera a menudo que ceder ante las opiniones de un superior significa una prostitución. Estos sentimientos hacen difícil la comprensión de la necesidad de trabajar en grupo, tal como lo impone la complejidad de los problemas que hay que eliminar para conseguir un mejoramiento de la situación actual.

Por otra parte, el funcionamiento eficiente de los grupos interdisciplinarios garantiza la objetividad de las decisiones que se tomen y es una defensa contra la imposición arbitraria de orientaciones.

Afortunadamente los latinoamericanos estamos conscientes del tremendo reto que enfrentamos y estamos también conscientes de que nuestra estructura y organización actuales son defectuosas para afrontar con éxito dicho reto, todo lo cual conduce al convencimiento de la necesidad de medidas heróicas para cambiar el curso de los acontecimientos. Al examinar la situación, encontramos que hubo un momento histórico durante el cual el continente suramericano estuvo más adelantado, en todos los sentidos, que la América del Norte. Pero la mala orientación política, social y económica no nos ha permitido progresar en la medida de nuestras posibilidades reales.

Por lo que respecta a la investigación agrícola tal como está estructurada en la actualidad, también debe ser revisada su organización, orientación y métodos, porque en algunos países latinos de mayor tradición en este campo, donde existen institutos de esta índole entre los más antiguos del continente, la situación es tan mala o peor, desde el punto de vista de la disponibilidad de alimentos per capita, como la que ocurre en otros países de menor tradición dentro de la rama de la investigación agrícola. Si esto sucede en países con investigadores de alto nivel, reconocidos internacionalmente, con instituciones de investigación de relativa antiguedad de trabajo en este campo, es evidente que una revisión de la organización, orientación y métodos debe ser llevada a cabo. De hecho, ya algunos países han efectuado reajustes en su sistema de investigación agrícola, en el sentido de darle mayores recursos, mayor autonomía y mejores posibilidades a la difusión de los resultados.

Existe, sin embargo, la necesidad, creemos nosotros, de revisar todos los aspectos de esta cuestión, y esta reunión nos parece muy apropiada para ello por la gran experiencia acumulada por los participantes y su alta calidad profesional; esperamos que las intervenciones nos orienten en el sentido de encaminar las actividades de los científicos agropecuarios de manera que, en el cumplimiento de su misión de servir al sector del cual forman parte, estén asimismo colaborando con el desarrollo y consencuente engrandecimiento de nuestras patrias.

Cuáles deben ser las investigaciones en los países en proceso de desarrollo

La mayor parte de los autores que han abordado este tema coincide en afirmar que las exigencias inmediatas más importantes son el estudio de los cultivos especializados (industriales o de exportación) y el desarrollo de la investigación en relación con el mejoramiento de la agricultura de subsistencia, como primer paso esencial para la elevación del nivel de vida.

Este enfoque, correcto sin lugar a dudas, tiene que confrontar el hecho de que los cultivos de exportación están por lo general sometidos a convenios internacionales y un aumento de la productividad podría traer como consecuencia excedentes no vendibles a precios adecuados en los mercados foráneos; o bien, la caída de los precios en el mercado interior,

entre otras posibles repercusiones; por lo que se refiere a los cultivos tradicionales, con la excepción del maíz y algún otro cereal que pueda transformarse en leche, carne, mantequilla, queso, etc., para aliviar las deficiencias proteínicas de la dieta, son productos de baja elasticidad de consumo, por lo que un aumento de productividad que se traduzca en un menor precio no significa necesariamente mayor consumo, y, si se produjeran excedentes, podría ocurrir una caída de precios, lo que reduciría tal vez el ingreso de los agricultores o disminuiría el número de agricultores dedicados a estos cultivos.

Pero a pesar de todo, la satisfaccción de las necesidades alimentarias de nuestras poblaciones es un objetivo esencial impostergable y, por tanto, las posibles consecuencias negativas antes señaladas tienen que ser evitadas, compensadas o contrarrestadas mediante medidas derivadas de un conocimiento cabal de la realidad social y económica en su conjunto.

Por ello, aunque es indispensable la investigación que permite aumentar la calidad, productividad y producción de los cultivos generadores de divisas, así como también la de los cultivos llamados tradicionales, para asegurar un aumento de las disponibilidades de alimentos, es necesario además realizar investigaciones en los aspectos económicos y sociales involucrados.

Tan importante como la investigación económico social, e igualmente indispensable para una adecuada planificación del sector agropecuario es el estudio de las posibilidades de sustitución de cultivos. Una primera aproximación de posibilidades de producción agrícola debe ser elaborada en aquellos países que no la posean y tal aproximación debe estar basada en la información existente, por una parte porque es la única disponible, y por otra parte, porque por lo general es suficiente para conformar un cuadro bastante aproximado de la situación.

Papadakis (J. Papadakis, Agricultural Development: a Change of Methods is Urgently Needed) al hablar de la repugnancia de los investigadores a diagnosticar a base de la información existente, compara la situación con la de un médico que dijera a su paciente "se está llevando a cabo una excelente investigación de la enfermedad que lo aqueja; venga dentro de algunos años y podré decirle con seguridad lo que tiene que hacer". En la práctica, el médico receta lo mejor que sabe y la investigación sigue adelante. El mismo autor atribuye esta tendencia a que los problemas agrícolas son tan complejos, que nuestros científicos, que están mejor preparados para descubrir hechos que para interpretarlos, prefieren no aventurar una opinión, en vista de sus limitaciones y su desconocimiento del problema total, abrigando la esperanza de estar posteriormente en mejor posición para contestar.

Sin embargo, debe tomarse una decisión al respecto, y nadie puede estar en mejor posición para ello que el investigador. Más aún, si agrupamos la evidencia existente, comprenderemos mejor la situación, circunscribiendo las áreas que realmente necesitarán investigación específica, lo cual simplica el problema y nos pone en posición de resolverlo.

Es sorprendente la escasez de información básica acerca de la potencialidad productiva de zonas o regiones de la América Latina, pero más grave aún es la escasez de proyectos de desarrollo para estas mismas zonas o regiones, hecho que impide conseguir el financiamiento de las agencias internacionales.

Es evidente que la investigación de este tipo debería estar realizándose aceleradamente.

Estas consideraciones generales no tienen otro ánimo que el de destacar la complejidad de los problemas que afectan el desarrollo agropecuario y poner de relieve que el papel de la investigación agrícola no puede ser sólo el de descubrir hechos aislados, los cuales, por más importantes que nos parezcan, no son útiles al desarrollo si no pueden ser o no son utilizados para el mismo. Es necesario, pues, que los institutos dedicados a la investigación agrícola, que participan de la responsabilidad de resolver los problemas del sector, se aboquen a investigar los aspectos económicos y sociales que son, al fin y al cabo, los determinantes del uso de los resultados de la investigación o, en otras palabras, del aprovechamiento o pérdida de las inversiones realizadas en ellas.

En este orden de ideas conviene quizás citar el ejemplo de mi país, Venezuela, en lo que se refiere al uso de semillas certificadas de los principales cultivos. Disponíamos de un cierto número de buenas variedades e híbridos de ajonjolí, arroz, etc., no obstante lo cual su consumo estuvo limitado durante años a cantidades realmente exiguas, hasta que, a través de una institución oficial establecida específicamente para fomentar la investigación, se estimuló la agrupación de los productos de semilla, en forma tal que pudiera ejercer presión sobre los organismos crediticios del estado, para que exigieran a los beneficiarios de créditos el uso de semillas certificadas de nuevas variedades. Podría decirse que esta función no corresponde propiamente al investigador, y ello es verdad en cierta medida, pero sí corresponde a la institución de investigación participar en la planificación de la cual surja la orientación de la labor investigadora, a fin de que, antes de iniciar cualquier programa o paralelamente con él, se prevean, al nivel que corresponda, las medidas necesarias para el mejor aprovechamiento de los resultados.

Dentro del tiempo limitado de que disponemos es difícil definir un programa completo de investigación para nuestros países. Hemos pretendido decir, y ojalá lo hayamos logrado, que el esfuerzo mayor que debemos hacer en la actualidad es planificar cuidadosamente cada paso que demos en la investigación, a fin de que esté enmarcada dentro de un contexto general de desarrollo. Es lastimoso ver cómo algunas veces, para aprovechar circunstancias transitorias, se hacen inversiones en instalaciones o equipo que luego no se utilizan. A veces, para utilizar donaciones de instituciones extranjeras, se han iniciado investigaciones que no corresponden con las realidades existentes, muchas de las cuales ni siquiera se terminan, desperdiciandose así tiempo útil de profesionales e inversiones en equipo que despúes permanece sin uso durante años.

Para terminar los comentarios acerca del punto que estamos tratando, quisiera hacer la salvedad de que he estado refiriéndome a las instituciones estatales de investigación en particular y no a las universidades, las cuales, como es natural, por sus condiciones especiales, desarrollan su trabajo dentro de un marco diferente; hablaremos más de este asunto al tratar de las instituciones que deben llevar a cabo el trabajo de investigación.

Antes de seguir adelante existe, sin embargo, la necesidad de hablar algo acerca de las prioridades de investigación, las cuales orientarán las decisiones, dentro del planeamiento, en lo que respecta al grado de atención y a la distribución de recursos financieros para la expansión de las actividades de investigación. Dentro de un esquema simple los principales interrogantes son: Cuáles renglones agrícolas? Cuáles regiones del país? Cuáles problemas?. La respuesta a la última interrogante nos proporcionaría información acerca de las necesidades de personal por especialidades dentro de las ciencias aplicadas a la agricultura.

La estructuración de un programa nacional de investigaciones del sector agrícola, debería atender el establecimiento de prioridades que abarquen los niveles regionales y nacionales de los subsectores vegetal, animal, forestal y pesquero. Tal programa debería estar enmarcado y estrechamente asociado a un plan general que contemple el crecimiento integral de la economía del país, lo que en Venezuela hemos denominado "Plan de la Nación".

El establecimiento de prioridades así concebido no pretende sino ayudar al Estado en la mejor aplicación de recursos financieros limitados, en términos de una distribución de los mismos, tendiente a lograr el mejor resultado económico para elevar el producto territorial a través de los logros de la investigación.

La elaboración de un plan de proridades no es fácil, sobre todo porque en ella deben intervenir necesariamente profesionales de las más diversas disciplinas, y a veces es necesario proyectos personales largamente acariciados. Comprendemos que en ocasiones se sufren decepciones o se experimentan frustraciones, cuando nos parece que no se advierte cabalmente la importancia de nuestros puntos de vista, pero es vitalmente importante la comprensión de la absoluta necesidad de orientar bien las actividades para resolver los problemas, y el sacrificio que esto imponga redundará a la postre en un trabajo realizado con la satisfacción de solucionar necesidades reales.

La elaboración de un plan bien equilibrado exige experiencia y habilidad, una organización permanente y personal suficiente; y aunque la formación y ejecución de un buen plan resulta difícil, su existencia constituiría un gran estímulo para los hombres de ciencia en general, cuya comprensión y colaboración son necesarias para el éxito.

Podemos darnos cuenta de la importancia de este enfoque si pensamos, por ejemplo, que en algunos países de América Latina la disponibilidad de alimentos per capita se ha reducido hasta en un 20 por ciento durante los últimos diez años. La gravedad cualitativa de este hecho es mayor que la simple apreciación cuantitativa; en efecto, como las clases de recursos económicos suficientes mantienen un nivel satisfactorio de consumo, la reducción antedicha se manifiesta a nivel de las clases más pobres, las cuales están llegando efectivamente a condiciones de penuria tal, que no tardarán en aparecer estallidos de violencia, algunos síntomas de los cuales ya pueden advertirse.

Estamos librando una batalla, tal vez la más importante, por una supervivencia con dimensión humana adecuada dentro de un ambiente de libertad y dignidad; por ello, tenemos que subordinar toda consideración que no sea ganar honrosamente esta batalla. Alguien expresó que la mayor parte del progreso tecnológico de que actualmente disfrutamos fue debido a las presiones y necesidades de ganar las guerras ocurridas en este siglo, especialmente la segunda gran guerra mundial, y así es efectivamente. Actualmente estamos en guerra contra la miseria, guerra sin cuartel para alcanzar un nivel humano de vida para los pueblos de la América Latina. Los investigadores agrícolas, a quienes corresponde tal vez la parte más importante de la tarea, son soldados de primera línea en esta lucha por el desarrollo.

En Venezuela necesitaremos, para alimentar a la población del año 1975, a los niveles de consumo de hoy día, la incorporación de más de un millón de hectáreas adicionales de los principales cultivos agrícolas, no incluídas las tierras necesarias para el aumento de la ganadería y suponiendo constante la productividad actual. Durante los últimos años la agricultura venezolana ha estado creciendo sostenidamente, superando ampliamente el crecimiento de la población, la cual aumenta a uno de los ritmos mas acelerados del mundo. Sin embargo el incremento agrícola ha sido horizontal, es decir, causado por la incorporación de nuevas áreas, y este camino, además de ser más costoso por las obras de infraestructuración necesarias, tiene un límite que es el territorio físico. En muchos de nuestros países no faltan demasiados años para llegar a este límite. En el caso venezolano estamos empeñados en ordenar nuestros esfuerzos para conseguir los aumentos de productividad necesarios para reducir al mínimo la incorporación de nuevas áreas sin dejar de satisfacer las necesidades previstas de abastecimiento de alimentos.

Para ello, el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas está trabajando en el establecimiento de proridades de investigación agrícola que nos ayuda a cumplir las metas fijadas en el Plan de la Nación. El material básico para el establecimiento de dichas prioridades se obtiene en reuniones de trabajo y seminarios que se llevan a cabo con científicos de cada especialidad que trabajan para el Gobierno, para las universidades o para instituciones particulares, y la información así obtenida se discrimina y ordena de acuerdo con una metodología prefijada. Esperamos así poder elaborar un proyecto ajustado a la realidad, periódicamente revisable, que nos permita, además de orientar la acción, vigilar la ejecución de los programas y evaluar los resultados obtenidos.

Confiamos poder así evitar algunos errores, cometidos cuando, por falta de una herramienta semejante, se proponían y llevaban a cabo investigaciones muy interesantes, pero sin proyección utilizable en la realidad nacional, o se repetían inutilmente investigaciones ya realizadas en otros ambientes y países.

La fijación de nuestros objetivos permitirá, por último, establecer un programa de capacitación de personal que responda efectivamente a las necesidades existentes. Más adelante trataremos este punto un poco más ampliamente.

Instituciones que deben hacer la investigación

Una acción de investigación orientada en forma tan específica como se ha señalado, nos enfrenta inmediatamente a la necesidad de una institución capaz de llevar a cabo la tarea asignada con un mínimo de inconvenientes.

Un examen de la situación nos conduce a considerar que tal institución oficial debe ser específicamente creada para llevar a cabo su propio trabajo de investigación y para coordinar o incorporar, en la forma más conveniente, el de las universidades u otras instituciones; y, por otra parte, para realizar la difusión o extensión de los resultados entre los agricultores.

Para una organización de investigación es indispensable la libertad de acción en cuanto al uso de los recursos, por lo cual debe ser autónoma, autonomía que debe alcanzar la posibilidad de reinvertir las sumas de dinero que su actividad pueda producir.

Parece un contrasentido que propugnemos la autonomía para una actividad que, como hemos argumentado, debe ser planificada y orientada hacia el desarrollo. Por ello creemos que hace falta una explicación.

En mi país y en algunos otros de América Latina, la investigación ha estado mezclada con otras múltiples actividades dentro de los Ministerios de Agricultura. Esta mezcla ha traído como consencuencia su preterición dentro de los programas en algunas circunstancias. Algunas veces las presiones políticas o circunstanciales, así como la apreciación personal de algún ministro sobre la importancia de un programa específico, han traído como consecuencia retardos o aún pérdidas de trabajo de investigación.

Por otra parte, la distribución del presupuesto de acuerdo a las Leyes vigentes de Hacienda Pública, dificulta la aplicación de los recursos en forma adecuada y oportuna; y en lo que se refiere a los sistemas de selección de personal, es evidente que las normas comunes de administración pública no pueden siempre aplicarse al personal de investigación.

En Venezuela hemos heredado una estructura organizativa con los defectos enumerados antes, a la cual se ha venido haciendo ajustes para adaptarla a las circunstancias actuales. Durante años, el Ministerio de Agricultura y Cría, que tenía una organización sectorial o por campos de actividad y estaba dividido en direcciones de Ganadería, Agricultura, Forestal, etc., mantenía investigación de cada campo en la respectiva

dirección. En 1961 se agruparon las funciones y se crearon las direcciones de Investigación y Extensión para reunir estas actividades. En la Dirección de Investigación se unificaron la investigación agrícola, la veterinaria y la pesquera, dejando la de recursos naturales y la forestal, por circunstancias especiales, dentro de la Dirección de Recursos Naturales Renovables.

Se creó un Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias de estatuto autónomo, al cual están destinadas las sumas de dinero que el Ministerio de Agricultura percibe por la venta de vacunas y semillas de fundación o registradas y por la prestación de algunos servicios, con el propósito de reinvertir dichas sumas de dinero en aquellos programas de interés que así lo requieran, llevados a cabo por el Estado, por universidades o por particulares. Este fondo fue adscrito al Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas, creado en 1959 y formado por técnicos destacados que trabajan en oficinas gubernamentales y privadas. El Consejo Nacional, además de estimular el desarrollo de ciertos programas de investigación, inició un programa de entrenamiento del personal de investigación, mediante el cual cerca de un centenar de técnicos ha hecho estudios de postgrado que les han permitido alcanzar un nivel de master o un doctorado.

También se han tomado providencias para impedir que las disposiciones referentes a la administración del dinero para otros programas afecten los trabajos de investigación, así como para evitar demoras e inconvenientes en el proceso de contratación de personal, pero todas estas medidas para evitar inconvenientes no sustituyen a una organización adecuada.

La creación de una institución autónoma que agrupe las actividades de investigación y extensión es una necesidad en nuestros países, porque es la manera más eficaz de destacar su importancia, de darles vigencia en el tiempo y proporcionarles la flexibilidad necesaria para la utilización de los fondos y para la capacitación del personal. Todo esto no quiere decir que los Ministerios de Agricultura, cuya misión esencial es la de elaborar e implementar la política agrícola, deban quedar al margen de la cuestión. No sólo es deseable, sino necesario que el Ministro de Agricultura forme parte del directorio o consejo directivo del instituto de investigación, y que incluso lo presida, para lograr una adecuada coordinación de los institutos del sector agropecuario, pero el funcionamiento interno del organismo debe ser completamente separado.

Debemos considerar, dentro de este análisis, la parte que, dentro del cuadro de la investigación agrícola de un país, corresponde a la universidad, y muy especialmente a los colegios o facultades de agricultura.

Pero antes debemos decir que tradicionalmente la universidad latinoamericana ha cumplido un papel importante en el balance de poder de nuestros pueblos, equilibrando o compensando posiciones extremas que pueda haber adoptado el gobierno. Sin embargo, se ha exagerado ese papel, y en ocasiones su posición es de franca oposición. En estos casos, el apoyo a cualquier iniciativa gubernamental no es bien visto por algunos sectores, que tildan tal actitud como entreguista. Además, se ha tergiversado también el concepto de autonomía de muchas de nuestras universidades,

que es conveniente desde todo punto de vista, para garantizar la libertad de cátedra, la elección de las autoridades universitarias por los organismos internos, la estabilidad de los profesores independientemente de sus ideas políticas y la administración de sus recursos, y se ha caído en una situación de extraterritorialidad que prácticamente convierte a la universidad en un pequeño estado dentro del estado.

Como los fondos para el funcionamiento de las universidades oficiales proceden del estado, se presentan a veces fricciones que, añadidas a los problemas graves que para la institución universitaria ha significado el crecimiento acelerado del número de estudiantes, que desborda las facilidades de que disponen para impartir información eficiente, hacen casi imposible la aplicación de sus actividades a un plan sistemático encaminado a encontrar la respuesta a los problemas que frenan el desarrollo. Además, en la investigación universitaria existe, por motivos docentes, la necesidad de imitar en ciertos aspectos o repetir investigaciones realizadas en otros ambientes, y por otra parte, para facilitar el mejoramiento científico de los profesores, puede dejarse a éstos una mayor libertad para escoger su camino.

Significa esto que la universidad no debe participar en un programa nacional de investigaciones, encaminado en la forma que hemos venido preconizando? La respuesta sería "no". A pesar de todas las limitaciones señaladas, la universidad puede y debe participar en el programa nacional de investigaciones. Sin intervenir en la planificación interior de la investigación universitaria es posible arreglar convenios para llevar a cabo algunas, especialmente aquellas que requieran instalaciones permanentes que, a su vez, la universidad pueda usar permanentemente con fines docentes o aquellas otras que requieren equipos que despúes puedan seguir usándose en beneficio de los estudiantes; así como también en estudios encaminados a determinar los problemas sociales, económicos, de administración o de aplicación defectuosa de técnicas que existan en un área dada, para poder orientar la investigación que deba hacerse en forma realmente provechosa.

Este tipo de investigaciones puede ser convenido o contratado con las universidades para provecho mutuo, tanto de la institución universitaria como de la institución oficial de investigación, y, a la vez que proporciona un medio de contribuir al financiamiento de la docencia, permite canalizar parte de las energías universitarias en el cumplimiento de su papel en beneficio de la colectividad.

Quizás conviene aclarar este punto de las investigaciones que puede llevar a cabo la universidad. Hemos hablado de aquéllas que requieran instalaciones permanentes y que usualmente mantienen, o desean mantener las universidades en beneficio de sus estudiantes. A este tipo pertenece, por ejemplo, la investigación ganadera, que es costosa, que requiere una inversión en animales, instalaciones y equipo, todo lo cual puede usarse permanentemente para la educación de los estudiantes y en ciertas investigaciones aplicadas.

En algunos casos, este tipo de experimentación aplicada puede realizarse sin instalaciones propias, mediante la colaboración de agricultores interesados en hacer ensayos dentro de sus fincas. Este sistema es, naturalmente, menos grato que disponer de nuestras propias comodidades y nos impone el esfuerzo adicional de tratar con personas que pueden no compartir nuestros enfoques, pero proporciona soluciones prácticas y mantiene al investigador en contacto con los problemas reales del sector a que sirve.

Por lo que respecta a los estudios encaminados a determinar los problemas sociales, económicos, de administración o de aplicación defectuosa de técnicas que existan en un área dada, a fin de orientar la investigación en una forma eficaz y provechosa, la universidad está especialmente habilitada para ello, por dos razones: una, por disponer de un buen número de estudiantes que pueden servir como encuestadores; y la otra, porque es conveniente que, dentro de su preparación, los estudiantes estén familiarizados con los problemas de administración de fincas que existen realmente y reciben así la orientación que necesitan.

En Venezuela tenemos un ejemplo muy interesante. Una de nuestras universidades, la del Zulia, diseñó lo que denominó Unidad Coordinadora de Proyectos, formada por las facultades de Agronomía, Veterinaria y Economía, unidad que, como parte de sus actividades realizó encuestas muy interesantes a nivel de finca para determinar los factores limitantes de la productividad y obtuvo resultados realmente sorprendentes que demostraron, a mi manera de ver, que las investigaciones agrícolas que se llevaban a cabo en el área, por decir lo menos, quizás no podrían ser aprovechados para un incremento de la productividad local.

Resumiendo diríamos que, aunque la responsabilidad plena de la investigación para el desarrollo no debe recaer totalmente sobre la universidad, ella tiene una participación esencial en dicha responsabilidad y, por tanto, puede y debe cumplir un papel de gran trascendencia.

También ayuda en el mejor éxito del plan de investigación, ciertas organizaciones privadas que cumplen su misión dentro de campos específicos. Su trabajo es muy valioso, y en nuestro país tenemos instituciones como la Fundación Shell y la Fundación Eugenio Mendoza, que hacen aportes de considerable importancia. La Fundación Shell mantiene una Estación Experimental en Cagua, Estado Aragua, cuyos trabajos han tenido una muy favorable repercusión en el aumento de productividad de ciertos cultivos; y la Fundación Eugenio Mendoza ha venido desarrollando un programa de producción de híbridos y variedades de máiz de alto rendimiento. Estos casos, que no son los únicos, demuestran que puede obtenerse y estimularse un cierto volumen de ayuda particular, lo cual tiene a su vez, la enorme ventaja de mantener e incrementar la relación agroindustrial, cuyo funcionamiento es vital para el desarrollo del sector agrícola.

En el caso de productos agrícolas o productos animales que dan origen a industrias, también hemos hecho esfuerzos, a través del Fondo Nacional de Investigaciones Agrícolas, para interesar a productores e industriales en la creación de organizaciones para prestar servicios y desarrollar investigaciones específicas. Se ha logrado así que los agricultores

e industriales de algunos renglones aporten una cierta cantidad de dinero por kilogramo de producto vendido o procesado. Este sistema funciona en ajonjolí y tabaco y, con ciertas modalidades diferentes, en algodón, frutales y recientemente en leche.

Además de apoyo moral, la colaboración del Fondo consiste en la aportación de una cierta cantidad de dinero que poco a poco se reduce hasta cero, una vez que la organización marcha por sí sola.

Antes de pasar a otro punto, permítaseme un comentario sobre la extensión agrícola que, como hemos dicho anteriormente, debe estar incluída o formar parte de la institución que hace la investigación. Es bien sabido que el mejoramiento y la tecnificación de la agricultura sólo se logran si los resultados de la investigación están bien coordinados con las actividades de extensión. Sería inútil la labor del investigador, si sus resultados no alcanzaran a llegar a manos del agricultor, cuya tecnificación y elevación del nivel de vida es, en último término, el objetivo de los planes de desarrollo sectorial.

Por otra parte, los extensionistas son un valioso auxiliar de la investigación y deben participar en su planificación, porque, como están en contacto directo con los agricultores, conocen mejor los problemas que éstos confrontan. Además si las demostraciones son planificadas, permiten obtener una serie de datos factuales y, como el mayor número de casos disminuye las posibilidades de error, el procedimiento puede suministrar un índice aproximado del comportamiento de ciertas variables; la repetición anual de los ensayos permitiría ajustar con más finura los resultados. Esto significa economía, por ejemplo en el proceso de prueba de variedades prometedoras.

Por lo demás, la importancia de la extensión no necesita demostración. Lo que nos interesa señalar aquí es la necesidad de la integración de extensionistas e investigadores en una sola institución, ya que ambas actividades profesionales son tan dependientes, que podría decirse que no habría materia de extensión si no hubiera investigación, y viceversa, que ésta sería un simple ejercicio intelectual si sus resultados no llegaran a quienes han de utilizarlos, a través del servicio de extensión. Esta afirmación, desde luego, no resta importancia, en modo alguno, a la investigación fundamental no aplicada, esencial para el desarrollo de la ciencia, e indirectamente para el desarrollo del país.

La coordinación de ambas actividades es pues vital.

Por último, al hablar de instituciones de investigación, quisieramos referirnos a la posibilidad de instituciones multinacionales o supranacionales. Cuando las primeras organizaciones de asistencia técnica fueron establecidas, su personal no poseía sino un conocimiento de los problemas del país del cual procedían los técnicos. Los años han pasado, y hoy por hoy los organismos internacionales poseen un personal con amplia experiencia de los problemas en todos los continentes, experiencia que debemos aprovechar. Tal vez conviene estudiar la conveniencia de ampliar con el apoyo de todas las naciones americanas, alguna de las instituciones existentes dedicadas a la investigación, o agregar alguna

nueva, que contemple estos problemas ligados al desarrollo y lleve a cabo una investigación acerca de los métodos que hemos venido aplicando y acerca de su adecuación a las realidades nacionales. O tal vez sea conveniente fomentar el desarrollo de programas de ayuda a la organización de los sistemas de investigación y de las instituciones que la llevan a cabo. En este campo, la experiencia adquirida por los organismos internacionales puede sernos sumamente útil.

Organización y Administración de la Investigación

Como hemos venido diciendo, las actividades de investigación y extensión deben estar agrupadas en una sola institución. Hemos dicho también que tal organización, por las condiciones especiales de ambas actividades, debe ser autónoma, aunque coordinada con todas las demás que tengan ingerencia en el desarrollo del sector agropecuario y sobre todo con los Ministerios de Agricultura.

Por lo general, se acepta la importancia de las tareas de investigación y extensión para el desarrollo de la agricultura; se acepta también que merecen un trato especial, pero lo de la autonomía ya es un poco más difícil aceptarlo. Ello sucede porque en algunos de nuestros países la proliferación de instituciones ha desmembrado a los Ministerios de Agricultura y ha causado una confusión grande, pues la autonomía ha permitido que a veces algunos organismos hayan entrado en franca pugna.

Esto resulta evidentemente perjudicial. Sin embargo, es necesario que ni esta situación circunstancial, ni el sentimentalismo de ver desfigurada la imagen de un Ministerio que abarque todas las actividades tan múltiples y complejas que comprenden la agricultura, influyan en nuestra decisión final.

El defecto de instituciones no coordinadas debe ser corregido, y existen buenas maneras para lograrlo si se está suficientemente decidido a ello; y la imagen de un superministerio que abarque los mas diversos problemas y preste multitud de servicios, no pertenece a la realidad actual. Un organismo así tendría que crecer violentamente y adaptarse con flexibilidad a los cambios, o se convertiría en un freno del desarrollo.

A los Ministerios de Agricultura de hoy pertenece esencialmente la elaboración de las políticas a seguir, la implementación de los recursos para llevarlas a cabo, los grandes problemas de almacenamiento, distribución, mercado, precios, etc., su participación en la planificación nacional sectorial, las funciones de sanidad y control, el estímulo, la coordinación y el control de los organismos e instituciones que intervienen en el sector agropecuario, la supervisión de sus programas y la evaluación de los resultados.

En el caso de la institución de investigación y extensión que propugnamos, el Ministro de Agricultura estaría incorporado al Directorio o Consejo de la Institución, al cual presidiría. Dentro de este Consejo o Directorio estarían representados los diversos sectores interesados, profesionales, agricultores e industriales, y ejercerían su acción a través de un Director Ejecutivo o Gerente. En esta forma se coordinaría, no sólo con el Ministerio de Agricultura, sino con todos los interesados, lográndose así en la práctica una receptividad y comprensión mayor en todos los sectores.

Un ejemplo de lo que puede lograr una coordinación de este tipo son las Juntas Nacionales de Producción que funcionan en mi país. En ellas participan representantes autorizados de las empresas e instituciones privadas y de las dependencias gubernamentales que intervienen en la economía de un renglón determinado, cuya colaboración se ha traducido en convenios que benefician a todos y en mejoras considerables en los índices de producción y productividad.

No entraremos en detalles sobre la organización interna de la institución propuesta. Creemos que ella debe responder a la planificación de cada país y a los problemas que haya de confrontar. Sólo diremos que en su estructura debe preverse una unidad de coordinación y programación, formada por un grupo interdisciplinario, que elabore la parte del plan del sector que le corresponda a la institución y programe asimismo la operación interna, y que a la vez coordine las labores de sus propias secciones y dependencias entre sí y con las de otras instituciones en el país o en el extranjero.

Es importante aclarar este punto, porque no quiero dejar la impresión de que la organización propuesta arrancaría a los investigadores y a los extensionistas de su trabajo actual para mezclar los campos. Lo que se pretende es lograr que la labor de cada uno, según su naturaleza, se beneficie de la coordinación y aporte el máximo posible a la tarea común del desarrollo integral.

Un problema muy importante que puede surgir a la hora de integrar una institución como la propuesta, es acerca de qué persona debe dirigirla. El asunto realmente se presta a controversia. Hay opiniones de que el que dirije la investigación debe ser un científico; otras personas sostienen que lo mas conveniente es no distraer científicos de sus actividades propias para ponerlos a ejercer otras que corresponden a personas especialmente capacitadas para ello, como son los administradores. Por otra parte, ha llegado a hablarse, en términos generales, de la disciplina de la "administración científica", cuyos especialistas, serían administradores más compenetrados con los problemas de los investigadores.

No se ha llegado a una conclusión al respecto, y quizá pase mucho tiempo antes de alcanzarla. Personalmente coincido con aquellos que sienten repugnancia por alejar a un científico de donde esté usando su ciencia para convertirlo en administrador, a más de que, por más competente que sea en su especialidad, puede que no sea un buen administrador.

Pero pienso también que para dirigir una orquesta hay que saber música, sin olvidar, además, que algo del prestigio de la institución va ligado a quien la representa. Tal vez la mejor solución sería una "rara avis" todavía inexistente en esta época de especialización en campos cada vez más específicos, un hombre con capacidad para generalizar e integrar a la vez, con una amplia información que abarque muchas especialidades y con la habilidad de combinar los adelantos particulares en aplicaciones mas generales.

N. W. Pirie, en su trabajo denominado "La Errónea Distribución de los Esfuerzos de Investigación", dice lo siguiente:

"Los científicos en actividad están convencidos de que saben lo que debería hacerse en cualquier dominio al que hayan dedicado su interés, y tienen antecedentes tan buenos, en materia de realizaciones humanas, como cualquier otro grupo de personas. No obstante, hasta los más anárquicos advierten que alguien debe pagar las cuentas; esto equivale a la necesidad de alguna forma de control de los servicios civiles. Y cómo obtendremos personas que controlen y entiendan lo que se está haciendo? El problema es tan antiguo como Platón, quien sugirió que el rey debería ser un filósofo. Cualquiera que tenga una mentalidad inquieta, una memoria razonable y una buena capacidad para correlacionar, será un buen administrador de las actividades científicas, no importa cual sea la materia en que se haya especializado en la universidad, siempre que -y esta condición es vital- no se deje corromper por la idea de que el conocimiento científico tiene algo de monospreciable. Nadie que tenga una mentalidad adecuadamente inquieta podrá incurrir en este error, pero el riesgo se mantiene en vigencia. De lo cual se desprende que es mejor que los servidores públicos que administran la ciencia hayan sido buenos humanistas y no mediocres hombres de ciencia. La posibilidad de que existan buenos científicos administradores es remota: ese grupo tiende a mantenerse en el terreno de la ciencia. Y aunque consigamos un buen científico que se encargue de la administración, no hay razón para suponer que la especialización en un campo, por ejemplo, en la espectroscopía, proporcionará a un administrador una comprensión mejor de otro aspecto de la ciencia, por ejemplo, la nutrición, de lo que se hubiera logrado con una especialización en historia".

"La idea de que la ciencia debe ser controlada por los científicos, es, por lo tanto, errónea; pero, a diferencia de cualquier otra actividad del gobierno, debe ser controlada por personas que comprendan la naturaleza del método científico y que hayan aprendido a evaluar los hechos en forma objetiva, antes que de manera emotiva".

No haremos más comentarios al respecto, y trataremos rápidamente algunos aspectos acerca de la administración y el adiestramiento del personal. Ambas cuestiones son muy importantes, en efecto, y aunque ahora es bien reconocida la trascendencia de la tarea del investigador, ello no ha sido siempre así. Tal vez por eso y por la natural inconformidad de los investigadores, son especialmente susceptibles en determinadas situaciones, especialmente aquéllas en que estiman que su trabajo es o puede ser obstaculizado por trámites administrativos. En el pasado, por

cierto, y aún hoy en día en menor proporción, muchos trabajos de investigación se vieron realmente perturbados en mayor o menor grado por problemas de este tipo. Por ello la organización de la investigación debe ser especialmente planificada para evitar inconvenientes.

Es importante que la organización existente sea bien comprendida por todos y funcione como se espera, porque de lo contrario se experimentarán dificultades con el personal científico, que puede sentirse desalentado por inconvenientes que juzga tontos e ilógicos, y algunas veces mal intencionados. Esta es una reacción natural en hombres que consideran que están empeñados en encontrar respuestas a problemas complicados, y que los que ya tienen una respuesta conocida, como los problemas administrativos, deben ser manejados adecuadamente.

El buen funcionamiento administrativo mantiene la mística de una institución de investigación en forma tal, que es directamente determinante de la proporción del éxito alcanzado.

Pirie, en el trabajo ya citado, afirma lo siguiente: "Una buena proporción de la originalidad científica no se explota jamás debido a que, frente a los obstáculos, los hombres de ciencia, lo mismo que otras personas, se vuelven cínicos. Algunos científicos rusos se quejan airadamente ante los visitantes de la torpe burocracia que sufren, e imaginan que ella es una consecuencia del control comunista; los científicos norteamericanos sufren de la misma manera, como lo ha demostrado con claridad Edgar Anderson, pero llegan a la conclusión contraria".

Los sistemas de organización pueden ser escogidos entre varios patrones, pero lo importante es que, cualquiera que sea el sistema elegido, la principal preocupación del director o administrador sea el funcionamiento eficiente. En gran parte por estas necesidades y por la de diseñar sistemas especiales de incentivos para el personal de investigación y extensión, es por lo que creemos en la necesidad de que estas actividades estén reunidas en una sola institución, separada de otras instituciones oficiales, cuyos problemas no son comparables.

Como hemos dicho anteriormente, el ambiente que hace años existió, era poco propicio al aprecio de la actividad del investigador agrícola, y aunque hoy ha mejorado bastante, es necesario todavía dar un reconocimiento adecuado al profesional individual, tanto desde el punto de vista económico como desde el social, y tratarlo como el profesional que verdaderamente es, con los privilegios que de esa posición es lógico esperar. Hay que cerciorarse de que estos hombres no malgasten su tiempo y energía en rutinarias tareas administrativas, alentar su participación en sociedades profesionales y su asistencia a reuniones científicas y técnicas así como asegurarse de que se les de el reconocimiento que merecen sus descubrimientos.

En Venezuela estuvo en vigencia por algún tiempo un sistema, que se diseñó para paliar el problema de la inseguridad del futuro económico de los investigadores y asegurar recompensas por eficiencia y mejoras de la preparación profesional. Este sistema, denominado "Primas de antiguedad, eficiencia y capacitación", aseguraba compensaciones adicionales a los sueldos básicos por años de servicios, por eficiencia en el trabajo y por los cursos de capacitación recibidos. Con ello se perseguía estabilizar al investigador en su actividad productiva básica, despreocupándolo del problema económico, cuya solución dentro de nuestro actual escalafón está ligada a posiciones administrativas. Es necesario que se comprenda bien este aspecto de la cuestión.

Las inversiones realizadas para mantener a la gente en la actividad en que puede rendir su mejor capacidad son reproductivas y, por el contrario, las reducciones en los gastos logradas mediante la reubicación inadecuada o la supresión de los investigadores, son pérdidas que, aunque difíciles de estimar, resultan de gran magnitud si consideramos no sólo sus aspectos directos, sino también los indirectos sobre la economía y la sociedad de un país.

Desafortunadamente para nosotros, el sistema fue reemplazado por otro, diseñado por la Comisión de Administración Pública, que contempla una organización general para todo el sector oficial, con escalas de progreso adecuadas para la mayoría de las actividades, pero no tan adecuadas para nuestros propósitos. Esto no implica crítica de mi parte para el sistema diseñado por la comisión de Administración Pública en sí, que es bueno en términos generales; significa sólo que no es todo lo adecuado que se necesita para la investigación.

Los resultados han demostrado la verdad de la afirmación anterior; se han experimentado algunas pérdidas de personal que, por ansiedad de mejora económica, han pasado a empresas particulares o ascendido a posiciones administrativas. De estas fallas no se escapan las instituciones como las universidades, en las cuales también falta afinar un poco los sistemas de administración de personal. Hemos tenido recientemente en una de nuestras universidades un caso realmente preocupante; a través del programa de cursos de post-grado del Consejo Nacional de Investigaciones, un competente técnico obtuvo su doctorado en la Universidad de Nebraska, con especial dedicación al mejoramiento del maíz; pues bien, a su regreso, el Decano de la Facultad de Agronomía no encontró para sus credenciales mejor reconocimiento que nombrarlo Director de la Escuela, cargo esencialmente administrativo que lo ocupa a tiempo completo. Nos tememos que la inversión hecha en su especialización se ha perdido y, lo que es peor, el país pierde también un tiempo precioso en el estudio y solución de sus problemas.

Es evidente que, si existe dificultad para mejorar económicamente o para ascender de posición por un mejoramiento de la capacidad profesional, existirá también un decrecimiento del interés de los profesionales en hacer sacrificios personales para alcanzar dicho mejoramiento. En última instancia es la sociedad, es el país quien pierde.

No será suficiente todo lo que se diga para destacar este punto y todas las providencias que se tomen para asegurar la estabilidad del personal de investigación, no sólo desde el punto de vista de su permanencia en el cargo, que asegure la culminación exitosa de una labor determinada sin el riesgo de dejarla trunca, sino también desde el punto de vista de su estabilidad económica y social.

Para concluir con estos aspectos y pasar a una muy sucinta descripción de la organización de la investigación en Venezuela, quisiera decir unas pocas palabras acerca del aspecto relativo al adiestramiento del personal. La investigación la hacen las personas, y por consiguiente, mientras mas capacitadas estén estas personas, proporcionalmente mejor tendrá que ser la investigación realizada. Surge, sin embargo, el interrogante de cual es la preparación necesaria para eliminar los obstáculos al desarrollo de nuestros países y dónde debe adquirirse. Muchas veces se ha señalado el peligro de que los jóvenes enviados a los países desarrollados adquieren una cultura y unas ideas no utilizables adecuadamente en sus propios países. C. P. Mc Meekan en su trabajo "Cuáles han de ser las Investigaciones Agrícolas?", expresa la cuestión en la siguiente forma:

"Y, qué de la juventud que se envía a los países desarrollados para su capacitación? Es acaso seguro que posea una verdadera comprensión de los problemas de sus propios países? Desgraciadamente, a menudo no es así, o por lo menos no lo es al tiempo en que regresan a su patria. Por lo general, esa juventud vuelve con ideas y técnicas demasiado avanzadas para lo que son las necesidades de sus países. Habrá adquirido pericia porque los maestros que ha tenido son peritos. Habráse imbuido de una filosofía científica moderna, que atribuye mayor mérito a publicar en una revista técnica algo que acreciente su reputación como peritos, que a la dignidad del trabajo que rinde algún provecho inmediato aunque no se preste a la divulgación pública. Difícilmente se consigue que estos jóvenes especialistas se encarguen de tareas como la de ensayar diferentes métodos de cultivo, mejorar la alimentación que recibe un cerdo, o la humilde labor rutinaria de diagnosticar la gestación de una vaca a objeto de mejorar los sistemas para administrar el ganado lechero".

Conscientes de este riesgo, no hay, sin embargo, alternativa. Mientras no tengamos en el país una plantilla de profesionales competentes, en cantidad suficiente para llevar a cabo el trabajo de investigación y la educación de los demás en nuestras propias universidades, no hay más remedio que continuar enviándolos fuera a donde sea posible obtener preparación adecuada.

Hemos procurado, en nuestro programa de entrenamiento de personal, no enviar a jóvenes recién graduados. Exigimos un período mínimo de trabajo en el propio país, para que el profesional esté familiarizado con los problemas que tendrá que resolver, y le exigimos asimismo un proyecto de estudios a realizar, referidos a su futura actividad despúes del post-grado; sólo si el proyecto es satisfactorio y el candidato llena los demás requisitos, es aprobada su solicitud.

Ultimamente en América, además del IICA, algunas otras Universidades han comenzado, por su propia cuenta o con ayuda de instituciones extranjeras, cursos de postgrado en algunos aspectos de la problemática agrícola, y esto viene a mejorar la situación. Aunque en algunas de ellas todavía los profesores son en su mayoría extranjeros recién llegados a los países respectivos, su contacto con el medio terminará por adaptar sus enseñanza a las situaciones nacionales. Todo lo que se haga por ayudar a estas instituciones en su desarrollo, y especialmente en los estudios que puedan emprender de las situaciones locales, resulta evidentemente de suma importancia.

Organización actual de la investigación agrícola en Venezuela

A los efectos prácticos puede decirse que, la investigación agrícola comienza a perfilar sus actividades en Venezuela poco despúes de la creación del Ministerio de Agricultura y Cría, hecho que sucede en 1936. Anteriormente los asuntos agrícolas estaban agrupados con las actividades referentes a la salud pública dentro del llamado Ministerio de Salubridad y Agricultura.

En 1937 se creó lo que se denominó Estación Experimental de Agricultura y Zootecnia, a la que estuvo adscrita la Escuela Superior de Agricultura. Esta última, debido a la organización educacional venezolana, fue trasladada posteriormente a la Universidad Central de Venezuela.

Como la Estación Experimental de que hablamos estaba situada en Caracas, ciudad que crecía rápidamente, y como además, la agricultura era mas pujante en la zona conocida como los valles de Aragua, se creó en 1944, en dicha región, el Instituto Nacional de Agricultura que se transformó en 1951 en lo que se conoce hoy como Centro de Investigaciones Agronómicas. Este Centro dependía de la División de Investigaciones de la Dirección de Agricultura del Ministerio del mismo nombre.

La preocupación por destacar la importancia de las actividades de investigación agrícola que estaban en la práctica relegadas dentro de las funciones de la Dirección de Agricultura, conduce a la creación, en 1959, de un Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas, con miras a orientar y coordinar los programas de investigación y experimentación que se desarrollan en el país, e incrementar la eficiencia en el uso de los recursos materiales y humanos destinados a dicha finalidad. Está integrado por funcionarios del Despacho de Agricultura y representantes particulares escogidos entre las personas que, por su comprobado interés en actividades relacionadas con la investigación agrícola y por la preocupación y experiencia que poseen, puedan contribuir al logro de los objetivos perseguidos con la creación del Consejo.

En el año 1961 se reajusta la estructura del Ministerio de Agricultura y Cría, a fin de agrupar las funciones similares en Direcciones específicas, y se crea la Dirección de Investigación, a la cual le fueron adscritas la investigación agronómica, veterinaria y pesquera. En el

mismo año se crea el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, sobre una base jurídico-administrativa que le permitiera valerse con entera libertad de sus propios medios, y poder recabar en cualquier momento y sin trabas la cooperación y ayuda de otros organismos oficiales e instituciones autónomas, para hacer frente a las necesidades cada vez mayores de las instituciones de investigación agropecuaria y poder garantizar mínimo de recursos extraordinarios para algunos proyectos que, aunque de vital necesidad, no pueden conducirse con los recursos del Ministerio.

En la actualidad, pues, existe un organismo asesor, El Consejo de Investigaciones Agrícolas; un organismo ejecutor: La Dirección de Investigaciones del Ministerio de Agricultura; y un organismo financiador, El Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias, el cual recibe algunos ingresos que le permiten fortalecer o ayudar a programas de interés que puedan llevarse a cabo con los recursos ordinarios. El Fondo ayuda no sólo a la institución oficial, sino a las universidades o aún a instituciones particulares.

La Dirección de Investigaciones ejecuta sus actividades a través de tres Centros, que son: El Centro de Investigaciones Agronómicas, el de Investigaciones Veterinarias y el de Investigaciones Pesqueras. En estos Centros trabajan 134 técnicos, de los cuales 83 son Ingenieros Agrónomos, 35 Médicos Veterinarios y el resto de diversas especialidades. El primero de ellos mantiene ocho estaciones y un campo experimental, que estudian problemas específicos de algunos cultivos o de las regiones en las cuales están situadas.

Una ojeada de los presupuestos destinados a investigación, nos permite observar que han ido aumentando desde un total de 17.042.244 Bs., lo que representa $3.787.165 en 1964, a Bs. 32.572.983 ó $7.238.440 previstos para 1969. Lo cual significa un aumento de 91% para esta serie de años.

La distribución por campos de actividad puede observarse en el siguiente cuadro:

Presupuestos del Programa de Investigaciones del M. A. C.

Años	1964	1965	1966	1967	1968	1969 *
C I A (agronomía)	10.301.070	14.310.289	13.604.140	15.584.270	20.961.057	20.366.272
C I V (veterinaria)	4.024.062	6.990.137	7.160.229	7.451.014	10.129.133	9.757.366
C I P (pesqueras)	782.242	1.030.027	1.026.694	1.046.660	1.174.911	1.265.152
Dirección en Caracas	1.934.870	970.130	1.301.468	1.726.377	1.281.197	1.184.193
Totales	17.042.244	23.300.583	23.092.531	25.808.321	33.546.298	32.572.983

* Presupuesto Fiscal Aprobado

Con propósitos comparativos quisieramos decir que ello representa aproximadamente un 4% de la parte del presupuesto dedicada a la agricultura, y algo menos del 1% del producto agrícola del país.

Estas, sin embargo, no son todas las inversiones que se hacen en investigación agrícola, pues dentro del propio Ministerio la investigación en el campo forestal está bajo el cuidado de la Dirección de Recursos Naturales Renovables y se hacen estudios en suelos y riego en el Ministerio de Obras Públicas, además de las que se llevan a cabo en las Universidades y algunas instituciones privadas.

No quiero abusar demasiado de la paciencia de ustedes, por lo cual, si hay algún interés, aclararé despúes con gusto de cualquier aspecto sobre el que se desee información.

También me será grato ampliar cualquier otro aspecto que no haya expuesto durante esta intervención, a través de la cual he tratado de destacar el papel de la investigadión dentro del desarrollo de nuestros países y enfatizar que hay que aceptar para ella, naturalmente que con previsión de lo que pueda resultar negativo, el mismo tratamiento de las otras actividades encaminadas a lograrlo.

Es decir, que como lo mas racional al tratar de obtener un objetivo o satisfacer una necesidad es alcanzarlo con la menor cuantía posible de recursos, es necesario no tomar decisiones sin evaluarlas previamente, hasta hoy creo sinceramente que no hemos tomado suficientemente en cuenta el criterio de maximización o minimización en la selección de técnicas y proyectos, y la consecuencia ha sido una mala asignación de recursos y un desarrollo más lento.

Los recursos de América Latina son grandes, pero hay que escoger un camino para el desarrollo y éste debe ser el más corto; si se retarda este desarrollo y el abastecimiento de alimentos no es adecuado para una población muy numerosa, se presentarán a no dudar desagradables complicaciones.

El problema es viejo pero, sus proporciones actuales son explosivas. En otras oportunidades he repetido por qué me parece ilustrativa una cita, que el Presidente Kennedy hizo al inaugurar el Congreso Mundial de Alimentación, celebrado en Washington en junio de 1963, del filósofo romano Séneca, quien expresó: "Un pueblo con hambre ni presta oídos a la razón, ni se interesa por la justicia, ni se inclina para rezar. La naturaleza del género humano no ha cambiado en el transcurso de 1.900 años y la paz y el progreso no pueden conservarse en un mundo medio satisfecho y medio hambriento."

COMO FORTALECER UNA ORGANIZACION AGRICOLA

Por

Jack A. Rigney

Decano de Programas Internacionales
Universidad de Carolina del Norte
Raleigh, U.S.A.

COMO FORTALECER UNA ORGANIZACION AGRICOLA

Jack A. Rigney *

Se ha convocado a esta conferencia para discutir "La Organización y Administración para el Desarrollo Agrícola en la América Latina", y mi tarea dentro del amplio tópico bajo discusión se relaciona con "Cómo Fortalecer una Organización Agrícola". Al discutir este tópico haremos referencia específicamente a instituciones educativas a nivel universitario y a organizaciones de investigación agrícola, como el principal foco de nuestra atención. Es posible que muchos de los comentarios siguientes sean aplicables a otros tipos de organizaciones agrícolas igualmente.

Ayudaría bastante si canalizáramos nuestras consideraciones en este asunto bajo dos categorías principales. La primera tiene que ver con la base filosófica o de actitud sobre la cual se desarrollan las organizaciones agrícolas y la segunda tiene que ver con los recursos humanos y físicos.

BASES FILOSOFICAS Y DE ACTITUDES

El más grande experimento en el desarrollo de organizaciones agrícolas, fue la creación de las instituciones llamadas Instituciones Agrícolas Estatales (Land Grant) de los Estados Unidos. Este fue un experimento que tuvo una concepción sumamente noble, pero cuyo designio fue visualizado muy imperfectamente de una década a la otra. Básicamente, sin embargo, hay tres características de este experimento que son relevantes a la discusión actual.

DESCENTRALIZAR En primer lugar, éste fue un esfuerzo para descentralizar la educación agrícola y el servicio. Había una corriente de sentimientos sumamente fuerte que creía que si las secciones remotas y no desarrolladas del país fueran a prosperar agrícolamente, deberían tener éstas facilidades disponibles cerca de ellas mismas. Este punto está siendo debatido en la actualidad en muchos países de la América Latina. Se están formando universidades regionales aún cuando la facilidad principal centralizada todavía no tiene suficiente personal, no está suficientemente desarrollada o no recibe apoyo adecuado. Este desarrollo lo deploran muchas personas de cada uno de los países, y es criticado casi uniformemente por las personas foráneas.

Un segundo elemento en el experimento de las instituciones estatales fue el desarrollo de una institución que estuviera orientada hacia el servicio. Este es un contraste sumamente delineado al compararlo

---

* Decano de Programas Internacionales, Universidad de Carolina del Norte, Raleigh, U.S.A.

con su herencia europea, y distinguió a estas organizaciones de sus instituciones hermanas que en forma más sofisticada existían en cada uno de los estados. Esta orientación de servicio hacia la resolución de problemas es una que todavía es difícil que adopten las instituciones de la América Latina como alternativa de su propia herencia europea. ORIENTACION AL SERVICIO

El tercer elemento que ha persistido desde el comienzo del desarrollo de las Instituciones Agrícolas Estatales, fue un firme compromiso de servir a la sociedad rural. Estas instituciones fueron establecidas primordialmente para educar a la juventud rural, para investigar los problemas rurales y para comunicar las respuestas de estos problemas, a su vez, a la sociedad rural. RURAL

Las Instituciones Agrícolas Estatales de los Estados Unidos rápidamente están perdiendo las cualidades y características que las distinguieron durante más de 100 años y el cambio ha sido particularmente marcado durante los últimos quince años que siguieron al "Sputnik". El experimento fue concebido para desarrollar el área rural del país y cumplió su cometido muy bien. Es razonable esperar que, puesto que nuestra sociedad tiene ahora menos del 7% de su población involucrada en trabajos agrícolas, estas universidades comenzarían a cambiar su orientación hacia problemas urbanos. Sin embargo, es razonable especular que este patrón sirvió un propósito extremadamente útil en el desarrollo de la economía nacional estadounidense y que sus elementos básicos son relevantes a la mayoría de las sociedades que son todavía primordialmente de carácter agrícola.

Durante los años recientes ha habido una confusión considerable en los intentos de interpretar a las Instituciones Agrícolas Estatales y al adoptar sus principios básicos en otras sociedades. Una de las principales fuentes de confusión lo ha sido la tendencia de definir a la Institución Agrícola Estatal en términos de su estructura organizativa en vez de en términos de su filosofía básica. Esta interpretación a menudo ha causado más dificultades que los problemas que ha resuelto. Por ejemplo, una descripción que a menudo se menciona para las Instituciones Agrícolas Estatales es que son instituciones en las cuales la enseñanza, la investigación y la extensión se ofrecen dentro de una sola institución. Es cierto que éste es el patrón organizativo que se encuentra esencialmente en todas las Instituciones Agrícolas Estatales del día de hoy, pero no quiere decir esto que necesariamente ésta sea la razón por la cual ellas han hecho una contribución tan sobresaliente al desarrollo agrícola de los Estados Unidos. Este punto es particularmente relevante en la América Latina, donde las funciones de investigación y extensión típicamente se le delegan al Ministerio de Agricultura, mientras que la enseñanza se le delega a universidades financiadas con capital privado o de carácter gubernamental, que son "autónomas". MUY IMPORTANTE

Me gustaría presentar para nuestra discusión la propuesta de que la base filosófica sobre la cual se fundaron originalmente las Instituciones Agrícolas Estatales de los Estados Unidos es altamente relevante a las instituciones de la América Latina de hoy. A fin de que esta

declaración se entienda correctamente, es necesario tratar de establecer en términos simples cuál es su base filosófica. Las características distintivas de una Institución Agrícola Estatal o similar son las siguientes:

1. La institución concibe su papel dentro de la sociedad como uno de servicio a la comunidad rural. Se organizará específicamente para educar a la juventud que llega de las áreas rurales y los adiestrará específicamente para tratar los problemas de las gentes rurales. Se dedicará a la investigación que esté orientada hacia los problemas, con la más alta prioridad canalizada hacia el estudio de los problemas agrícolas más urgentes de la región a que sirve. Su facultad tendrá un alto sentido de propósito y dedicación hacia la resolución de los problemas de las áreas rurales comunicando estas soluciones a su vez a la comunidad agrícola. Así que, pensarán que el principal propósito profesional en su vida es el de servir primordialmente a las comunidades rurales.

2. La orientación de servicio, la devoción a la solución de problemas agrícolas importantes y su explícito deseo de adiestrar estudiantes dentro de su filosofía y capacidad automáticamente generan un lazo de propósitos comunes entre profesor y estudiante que se concentran especialmente en esta orientación de servicio y dedicación a la solución de problemas. Esto da como resultado un estilo de enseñanza que desarrolla la capacidad de los estudiantes para identificar problemas importantes y proceder confidencialmente hacia su solución. El programa de enseñanza tiende a inclinarse mucho más hacia la solución práctica de problemas, y se da un entendimiento de las ciencias teóricas y básicas con este propósito. Típicamente, los programas de enseñanza involucran a los estudiantes en considerables trabajos de campo, donde ellos físicamente entran en contacto con los problemas y sus soluciones y donde ellos aprendan haciendo.

3. La motivación e incentivo para los miembros individuales del personal se deriva, en buena medida, de un sentido de satisfacción de haber servido a la gente rural también. Por lo tanto, la aclamación y aceptación de los agricultores y sus familias llega a ser una parte importante del juego de valores en los profesionales que están dentro de un sistema de Instituciones Agrícolas Estatales. La mayor producción y el ingreso agrícola se vuelven entonces la fuerza propulsora y la publicación de los resultados en diarios prestigiosos se relega a la categoría de un subproducto útil. Se buscarán nuevas ciencias y tecnologías que se desarrollarán conforme la sociedad agrícola en desarrollo lo requiera para su avance continuado.

4. Hasta donde la orientación de servicio de una Institución Agrícola Estatal lo hace un programa para la gente rural, también ellas generan el apoyo público para la institución, de acuerdo o conmensurado con su servicio público. De esta forma la Institución Agrícola Estatal llega a ser apoyada con recursos públicos puesto que está proporcionando servicio, y no sólo porque sea una marca de distinción cultural.

5. Puesto que la existencia de la institución se justifica con base en su producción de gente e información útiles, las actitudes administrativas internas y sus relaciones reflejan este propósito. De esta manera los administradores de la institución entienden su papel como el de facilitar la productividad de los miembros de su personal, en vez de considerar a los miembros del personal como si existieran para propósito de enaltecer su prestigio y de servir a los administradores.

Las características anteriores tienen ciertas implicaciones para el fortalecimiento de las organizaciones agrícolas en la América Latina. En primer lugar, sugieren que la organización agrícola llegue a puntualizar su enfoque con respecto al papel que sirve dentro de la sociedad. Esto involucra un intento serio para evaluar objetivamente lo que la sociedad rural debiera esperar de esta organización. Se estableció esa premisa en primer lugar? Cuál es la contribución, de carácter único, que tal organización puede hacer a la sociedad para que justifique su apoyo creciente y continuado? No es muy probable que la institución se pueda fortalecer si el público en general no cree que está recibiendo lo que debe recibir por el dinero que invierte en ella o si la institución no está cumpliendo a cabalidad con sus responsabilidades propias. Es muy posible que el enfoque del papel propio de la institución en la sociedad varíe un poco con lo que las personas individualmente, dentro de la organización, les gustaría hacer. Posiblemente corra en dirección opuesta a las inclinaciones de "crear imperios" de algunos miembros bastante fuertes de su personal. Es perfectamente factible que se encuentre concentrándose en actividades y problemas que científicamente no son muy sofisticados, pero que son centrales para el desarrollo agrícola del país. Un enfoque más detallado del papel de la organización dentro de la sociedad necesariamente significará que debe tomar en consideración lo que otras agencias están haciendo dentro del país y lo que el gobierno espera que hayan de hacer. Lo cual quiere decir que debe descubrirse alguna manera para lograr la coordinación y cooperación con estas otras agencias en vez de continuar considerándolas como competidoras en la búsqueda del apoyo público. Finalmente, se debe llegar a un concenso con las agencias gubernamentales, incluyendo las universidades autónomas, en cuanto al papel que cada una habrá de tener en el desarrollo agrícola del país.

Una segunda implicación de las características filosóficas de una Institución Agrícola Estatal es que agudizará el potencial de la institución en cuanto a su impacto en el desarrollo agrícola. Esto quiere decir que los programas de enseñanza y los programas de investigación estarán orientados hacia los problemas y serán de carácter práctico, por lo general. Esto no evita el uso de otras consideraciones teóricas o básicas ni tampoco quiere decir que la investigación no se pueda hacer con esta perspectiva. Lo que sí se dice, sin embargo, es que la institución existe con el propósito primordial de resolver problemas de alta prioridad en la agricultura y por lo tanto se dedican a la investigación y a la enseñanza teóricas, como contribuidoras a esta función, y no como un fin por sí mismas. El asunto importante aquí no es el monto relativo de esfuerzo que se dedique a resolver problemas prácticos versus las

consideraciones teóricas. Lo importante son las razones básicas por las cuales se inicia cada tipo de trabajo.

Una tercera implicación de las características de las Instituciones Agrícolas Estatales en el fortalecimiento de las oganizaciones agrícolas de la América Latina es el cambio de énfasis en la adjudicación de recompensas por el trabajo hecho. Si la principal función de una institución es la de encontrar respuestas a problemas importantes con que se encara la agricultura de un país, y enseñar a la juventud que llega de las áreas rurales, entonces la recompensa más alta para el trabajo llevado a cabo dentro de la institución lógicamente debería adjudicársele a aquellos que realizan estas funciones en la mejor forma. Puede usted pagarle a un hombre tanto dinero por cultivar y mejorar maíz como se le puede pagar al mismo hombre por sus funciones administrativas. Puede usted pagarle a un economista más por mejorar el sistema de mercadeo de las papas que por ser decano? Puede darse reconocimiento a un maestro sobresaliente solamente promoviéndolo a una posición de honor, pero no educativa? Esto requiere no solamente un cambio en los procedimientos administrativos sino un cambio más profundo en el juego de valores que la sociedad en general tiene. Obviamente la institución misma debe tomar el liderazgo en el restablecimiento de tales valores, puesto que será posiblemente el único grupo de gente que, dentro de la sociedad, tenga estos mismos puntos de vista.

La adopción de la base filosófica y de actitud mencionada anteriormente para una organización agrícola, grandemente fortalecería su capacidad para atraer a un mayor apoyo del público, lo cual a su vez es un prerrequisito o correquisito para fortalecer los recursos humanos y físicos.

LOS RECURSOS HUMANOS Y FISICOS

El elemento más importante de una organización educacional o de investigación es la calidad del personal que se reclute para llevar a cabo las funciones de enseñanza o de investigación. Si la gente no tiene la habilidad, la preparación o la motivación para llevar a cabo estas tareas, no se hará el trabajo. Por lo tanto, uno de los puntos más importantes en el fortalecimiento de las organizaciones agrícolas es el de mejorar su capacidad para atraer y para mantener a un personal de buena calidad en puestos o posiciones productivas. La capacidad para atraer personal depende del prestigio general de la institución y su estructura de salarios. Hay una escasez de personal bien adiestrado en la América Latina y la competencia por sus servicios es sumamente severa. La mayoría de los profesionales están sinceramente interesados en hacer una contribución dentro de sus campos técnicos y sienten una cierta atracción por un marco administrativo que les prometa la oportunidad de ser productivos. Desgraciadamente la mayoría de la gente bien adiestrada de la América Latina se encuentra en posiciones administrativas muy pronto después de haber terminado sus estudios avanzados a nivel graduado. Esto quiere decir que mucho del esfuerzo productivo, ya sea en la enseñanza o en la investigación, es delegado por ellos a sus asistentes

con un mínimo de supervisión y con un compromiso mínimo en lo que se relaciona a su propia capacidad técnica. Quizás una organización saque ventaja durante un tiempo corto de tener el nombre de un personaje importante en su nómina. Sin embargo, la gente de la América Latina se está cansando un poco de seguir esperando una producción sobresaliente de organizaciones que continúan prometiendo esta producción solamente con base a la presencia de unos pocos individuos sobresalientes. Una revisión de la escena latinoamericana durante los últimos diez años claramente nos señalaría a varios individuos que han hecho una maravillosa contribución al desarrollo agrícola de sus propios países, siendo ellos mismos investigadores sobresalientes o magníficos maestros. Es difícil poder documentar la excelente productividad de bien conocidas personas que han continuado llevando a cabo trabajos de capacidad administrativa solamente. Así que el fortalecimiento de una organización agrícola reside primera y principalmente en hacer posible que la gente bien adiestrada en realidad se dedique al trabajo productivo.

Durante los últimos diez años se ha hecho un gran esfuerzo para adiestrar a profesionales en la América Latina. Mucho de este adiestramiento, particularmente para obtener títulos avanzados, ha tenido el propósito específico de suplirle personal a los centros de investigación y universidades. Si uno se fija en el total de personas adiestradas para la América Latina, la cifra será sorprendentemente alta. Sin embargo, si uno analiza a una organización en particular, y especialmente si se fija en un departamento específico dentro de esa organización, es angustioso ver la pequeñísima fracción del total de personal que tiene un título equivalente a un poco más de Ingeniero Agrónomo. Hay que darse cuenta rápidamente que es difícil poner a un estudiante en contacto con las ciencias modernas y la tecnología, si el maestro mismo no ha tenido más que un título de Bachiller o de Ingeniero Agrónomo. Lo mismo es cierto en relación con las actividades de investigación que involucran la capacidad de saber lo que se ha hecho en otras partes del mundo y de presentar esos conocimientos y logros para que efectivamente influencien de manera eficaz, la resolución de problemas de carácter local. Una vez más, esto requiere mucho más que un adiestramiento a nivel de bachiller. Cómo mejora esta situación la organización agrícola de la América Latina? Hay distintas sendas que puedan seguirse, y es muy posible que tengan que usarse todas ellas. En primer lugar, debe poder atraer continuamente hacia su organización a las mejores mentalidades que salgan de las universidades agrícolas. Esta gente debe recibir la oportunidad y el incentivo de aumentar sus capacidades técnicas, lo cual debe hacerse por medio de un ambiente que también les dé una orientación hacia la solución de problemas prácticos. Los programas de adiestramiento del pasado han sido relativamente buenos, pero han tenido algunas deficiencias que han impedido grandemente la productividad de las personas que han participado en ellos. Los que han ido a los Estados Unidos para recibir adiestramiento a nivel graduado, por ejemplo, han seguido buenos cursos, pero sus experiencias en investigación a menudo no han servido para las tareas que ellos deben iniciar o de las cuales deben responsabilizarse al regresar a las instituciones bases en sus respectivos países. Además, la institución base de su país a menudo no ha estado en

posición de poder aprovecharse del adiestramiento y entusiasmo del participante que regresa a su país y encuentra solamente las paredes vacías de una oficina y un escritorio como los únicos recursos que tiene disponibles. Tiene muy poca posibilidad de continuar el trabajo al cual se ha estado dedicando durante sus estudios de carácter post-graduado. Tiene pocos fondos para iniciar nuevos proyectos de alta relevancia a su propio país. Tiene pocos estatus de respeto y jerarquía dentro de su propia institución y por lo tanto, no hace mucho uso de su recurso. En resumen, generalmente es necesario "aguantarse" dos o tres años de servicio sin ningún apoyo antes de poder encontrar alguna manera de iniciar algunas pocas cosas, con un apoyo sumamente inadecuado.

El resultado de esta actividad es que se pierde gran parte del entusiasmo del participante y de su iniciativa al forzarlo a que acepte los mismos viejos patrones de sus colegas, quienes tienen menos preparación y menos capacidad. Si estos participantes han de hacer una contribución máxima, debe anticipárseles un apoyo administrativo fuerte, aún teniendo el riesgo de antagonizar a algunos de la vieja guardia, quienes siempre han hecho las decisiones principales sobre la manera en que han de gastarse los pocos fondos o recursos institucionales. Si estos miembros del personal que son jóvenes inteligentes y bien adiestrados representan la esperanza del futuro, es a la administración a la que le corresponde hacer todo cuanto esté a su alcance para maximizar su productividad.

Quizás sea más difícil retener al personal bueno, que atraerlo. Una vez que se le ha dado empleo a una persona sobresaliente, deben dársele también recursos con los cuales pueda hacer el trabajo y, particularmente, debe proporcionársele un ambiente administrativo que le permita ser productivo. Es cierto que los salarios de la América Latina generalmente son bajos, pero también es cierto que una gran parte del personal bien adiestrado pasa de una posición a otra en busca de un ambiente en el cual puedan ser profesionalmente productivos en vez de simplemente pasarse a una posición que sea mejor remunerada. En las instituciones de educación, una fuente seria de las pérdidas de las personas mejor adiestradas que le prestan servicios a la organización reside en la elección periódica del personal administrativo. Bajo este sistema, las mejores personas de la organización son elegidas para posiciones como Decano o Rector. Después de completar sus tres o cinco años de servicio en tal capacidad, esta persona encuentra que es sumamente embarazoso, si no imposible, volver a ser un miembro normal del personal dentro de su departamento profesional. Su única alternativa es la de buscar empleo fuera de la institución. De esta manera, en las universidades que tienen de cinco a siete Facultades, la tasa de pérdida es, como promedio, de más de un hombre por año.

Un buen punto en cuanto al fortalecimiento de los recursos humanos y físicos de una institución radica en la ejecución del concepto de la "masa crítica". La tentación de ampliar el programa de una organización y sus compromisos más allá de sus capacidades de recursos, es casi irresistible. Esto lo complican más las agencias internacionales que

continuamente están buscando programas nuevos o ampliados que apoyar, pero nunca buscan el fortalecimiento de los programas débiles. Así que, al visitar muchas instituciones de la América Latina, uno no se impresiona por la falta de recursos en cualquier departamento o programa individual. Si la organización es lo suficientemente afortunada para recibir el 20% de aumento en sus adjudicaciones presupuestarias, inmediatamente amplía sus programas en más de este monto. El resultado es que se continúa ampliando las esperanzas del público, sin mejorar la capacidad de producción. La gran necesidad de las organizaciones agrícolas de la América Latina es que logren programas de impacto. Esto quiere decir que sus recursos deben concentrarse en un número de actividades lo suficientemente pequeño, de manera que el nivel real de apoyo a cada una de estas actividades sea lo suficientemente alto que pueda verificar una contribución genuina a la economía agrícola, en un tiempo relativamente corto. Los programas de la fundación Rockefeller pueden servir como una excelente lección en este aspecto. Una visita a las facilidades que tienen en México y Colombia, o donde sea, le dan a uno la impresión de que son una organización sumamente afluente. En realidad, reciben un nivel relativamente alto de apoyo para las actividades a que se dedican. Sin embargo, uno de los secretos de su éxito es que insisten en participar solamente en aquellos programas para los cuales tienen fondos adecuados y con los cuales puedan hacer un trabajo sobresaliente. Quizás sería difícil obtener las cifras sobre la inversión total de la Fundación Rockefeller en los programas del maíz o del trigo en México, al igual que sería igualmente difícil averiguar los costos totales de cualquier otro programa de cualquier organización en la América Latina. Sin embargo, los datos más documentados que he podido ver me llevan a creer que la Fundación ha obtenido un impacto muchísimo más grande, por dólar invertido, que casi cualquier otro esfuerzo que yo conozca en la América Latina. La Fundación ha sido criticada por no iniciar o responsabilizarse o garantizar o financiar muchos otros programas dentro de la región. Se han resistido a hacer esto principalmente con base en que no tenían los fondos adicionales necesarios para llevar estos programas al nivel en que verdaderamente "pagan". No hay que negar que políticamente es muchísimo más fácil para la Fundación Rockefeller hacer este tipo de decisión que para una universidad nacional o para una organización nacional de investigación. Sin embargo, esta decisión es importante para la organización agrícola nacional. Por el contrario, uno podría comentar que a causa del poco apoyo que la mayoría de las organizaciones agrícolas de la América Latina tienen es aún más importante que hagan decisiones políticas firmes para restringir sus esfuerzos hasta un menor número, suficientemente bajo, de actividades que logren un nivel genuino de impacto, de rendimiento a la nación. Todos los presupuestos de la América Latina que yo he visto, adolecen a una falta de suficiente dinero adjudicado para el apoyo de los trabajadores de investigación y para los maestros. Muy pocas veces se encuentra en su constitución básica o en una forma en la cual reciben el apoyo financiero de los gobiernos una directriz a efecto de que una proporción tan alta de sus presupuestos totales deban dedicarse a salarios. Este punto lo entienden bien la mayoría de los administradores, pero también es un punto que requiere un alto grado de estadismo y

liderazgo administrativo, si es que se va a hacer algo constructivo sobre ello. Así que el fortalecimiento de una organización agrícola necesariamente debe incluir una provisión para mantener, en cada uno de sus puntos de operación, un nivel de "masa crítica" que pueda lograr una producción de impacto genuino aunque tenga que reducirse o eliminarse algo en otros aspectos varios del programa total.

RESUMEN

Una institución agrícola debe tener adecuado apoyo financiero, con una base sólida si es que va a llevar a cabo sus funciones en forma adecuada. Sin embargo, el apoyo financiero normalmente llega en proporción a los servicios rendidos a la sociedad por esta institución. Por lo tanto, una organización agrícola debe estar fuertemente orientada hacia la resolución de los problemas de la agricultura y hacia la provisión de servicios, si es que espera un apoyo financiero razonable de parte de la sociedad a que sirve. El genio del modelo establecido por las Instituciones Agrícolas Estatales de los Estados Unidos tiene su origen principal en esta orientación, y su base filosófica se propone aquí como una que se ha probado experimentalmente y que ha tenido éxito.

Con una orientación de actitudes razonable y el apoyo público resultante, el problema principal en el fortalecimiento de una organización agrícola radica en el reclutamiento y retención de personal bien adiestrado y bien motivado. Una de las dificultades más serias en la retención de buen personal es el proporcionarles la oportunidad de verificar trabajo profesional productivo. Esto solamente puede hacerse si la institución toma el rumbo político difícil de concentrar sus recursos en un número suficientemente pequeño de áreas, a fin de que pueda lograr un impacto de "masa crítica" sobre la agricultura de la nación.

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LAS INSTITUCIONES DE INVESTIGACION, ENSEÑANZA Y EXTENSION EN EL PERU

Por

Carlos Vidalón

Rector, Universidad Agraria La Molina, Lima - Perú

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LAS INSTITUCIONES DE INVESTIGACION, ENSEÑANZA Y EXTENSION EN EL PERU

Carlos Vidalón*

En realidad como se trata de organización y administración de las instituciones encargadas de la investigación, enseñanza y extensión necesariamente voy a tener que tocar estos puntos, aunque en materia de investigación ya los señores que me han precedido en el uso de la palabra han desarrollado estos puntos, han destacado su importancia y muchos otros aspectos. Antes quisiera mencionar como cuestiones básicas dos puntos fundamentales. Por lo menos en el caso del Perú, para la economía del país y especialmente en el sector agrario, lo que se busca es incrementar la producción especialmente la producción y especialmente de la población rural. Nosotros consideramos que esto es fundamental para el desarrollo económico y social del país. El otro aspecto que quisiera mencionar antes es que consideramos también que la investigación es la base fundamental para que pueda realizarse lo que hemos mencionado anteriormente. Sin investigación no hay desarrollo. Entonces, si tomamos a la investigación como base fundamental de acrecentamiento de conocimientos, de aumento de los conocimientos, se requiere que estos conocimientos lleguen a las personas que van en realidad a aumentar esa producción, o van a mejorar su nivel de vida; ahi viene en realidad el concepto de la extensión para que llegue a los verdaderos usuarios los resultados de la investigación. Pero, al mismo tiempo, este flujo de conocimientos de los centros de investigación que debe llegar hacia el campesino, hacia la familia rural, hacia los agricultores; debe recogerse también los problemas principales que existen en aquellos lugares para traerlos a los centros de investigación a fin de programar allí los nuevos proyectos de investigación.

Al mismo tiempo, como resultado de la investigación, como resultado de recoger estos conocimientos para los objetivos que he mencionado anteriormente, se toman también estos mismos resultados como instrumento fundamental para la enseñanza, para formar a los nuevos profesionales, para formar a los líderes del futuro que van a actuar en distintos aspectos del sector agrario, ya sea dentro del sector público, dentro del sector privado; vale decir para la formación de los líderes del futuro y fundamentalmente también a través de las escuelas de graduados para la formación de los investigadores, cerrando asi entonces todo un ciclo completo. Me he permitido mencionar, aunque muy ligeramente, esta vinculación tan estrecha que existe entre estas tres actividades porque para nosotros la institución que está a cargo de eso es la universidad y específicamente en el caso del Perú, la Universidad Agraria.

---

* Rector de la Universidad Agraria La Molina, Lima, Perú

Consideramos pues que esa es la filosofía y vamos a decir que la Universidad Agraria La Molina es una institución que está fundamentalmente al servicio del país, al servicio de la comunidad y específicamente de la comunidad rural vista desde este punto de vista es indudable que en su planteamiento básico o filosófico. La Universidad Agraria es totalmente distinta por lo menos a todas las universidades que hay en el Perú y que han venido a llamarles las universidades tradicionales. Mientras por un lado entonces, las universidades tradicionales están bastante alejadas de la realidad nacional, bastante alejadas ya sea por razones políticas o muchas veces hemos venido en llamar nosotros que se encierran a veces en una torre de marfil, la Universidad Agraria ha hecho todo lo contrario, lo que se trata es más bien de salir fuera de su centro y de confundirse o participar de todas las actividades en el sector por lo menos, a fin de que la investigación y como consecuencia de ello la enseñanza, tanto formal como enseñanza informal y diversas actividades de extensión que se puedan realizar, esté pues de acuerdo entonces a la realidad que vive el país. Para poder realizar esto, la Universidad necesita entonces una organización y administración especial. Voy a mencionar rápidamente cómo está organizada la Universidad Agraria.

La Universidad Agraria es una universidad integrada, en primer lugar. Está formada por un conjunto de facultades y esta expansión en facultades fue necesaria teniendo en cuenta que los problemas que hay que resolver en el medio rural no solamente son problemas agrícolas, sino problemas de distintas otras actividades o la acción de distintos o diferentes profesionales, allegamos acciones que están relacionadas a los bosques y vida silvestre, a la ingeniería aplicada, a la agricultura, por supuesto la agronomía, a la zootecnia, pesquería; lo consideramos nosotros por lo menos dentro del sector que corresponde al medio rural en general, economía, la sociología, la administración y estoy mencionando campos que corresponden, llamemos, a otras tantas profesiones de la Universidad Agraria y que todo se hace en ocho facultades: la Facultad de Agronomía, Zootecnia, Ingeniería Agrícola, Ciencias Sociales, Ingeniería Forestal, Educación Rural, Pesquería y la Facultad de Ciencias que es fundamentalmente una Facultad de servicio para las demás facultades. Cuando digo que es una facultad integrada, una universidad integrada, me refiero a que cada una de estas facultades está organizada en departamentos y cada departamento está a cargo de una disciplina o de disciplinas muy afines y no hay en la universidad o en ningún otro lugar de la universidad, otro departamento que pueda realizar la misma actividad, en otras palabras, si tenemos un departamento de Fitopatología, el único sitio en la Universidad donde se hace investigación en Fitopatología, donde se programen los cursos y se ofrecen cursos en Fitopatología y se realizan labores de extensión en Fitopatología es exclusivamente en ese departamento y no puede ser en ningún otro. Entonces, la formación de los profesionales, o en otras palabras, los programas que se realizan en las distintas facultades, consiste simplemente en balancear o ver cuáles son los cursos obligatorios o electivos o que se deben de orientar para poder graduarse en determinada profesión o determinada carrera que se va a seguir. Pero, las actividades, repito, la unidad académica para nosotros en la universidad es el departamento.

Junto a estos departamentos y facultades, tenemos la Escuela de Graduados. La Escuela de Graduados cuya misión es únicamente la de administrar la Escuela para Graduados. Pero la enseñanza y la investigación se realizan siempre en cada uno de los departamentos a nivel graduado. Pero la Escuela no hace sino administrar este tipo de enseñanza y desde luego recomendar el otorgamiento de los grados correspondientes. Además tenemos los institutos. Menciono a los institutos porque estos son fundamentalmente de investigación y con un fin específico. Voy a dar un ejemplo que quizá eso pueda explicar mejor cómo funciona un instituto; por ejemplo, se determinó que era urgente darle mayor importancia aumentar la producción, consumo, la industrialización, etc., de la papa, entonces se creó el instituto de la papa para hacer investigación en papa. Esto significa investigación multidisciplinaria necesariamente, porque va desde aspectos que corresponden a la producción de papa, aspectos que correspondan a la comercialización, a la industrialización, conservación, hasta consumo e incluso nos interesa por ejemplo, poder mejorar o aumentar el contenido de proteína de la papa y entonces incluso el departamento de nutrición de la Facultad de Zootecnia trabaja en papa (que dicho sea de paso lo cuento como un antecedente interesante que se ha descubierto últimamente de que la proteína de la papa resulta ser a veces de mejor calidad o más eficiente que incluso la proteína del trigo). Esto hace el poder llevar entonces un programa de investigación interdisciplinaria con un fin específico, en este caso la papa, constituye un instituto, pero el instituto no tiene personal propio sino con que tiene solamente un director y una secretaria para poder coordinar la labor porque la investigación se va a realizar en cada uno de los departamentos académicos que son las unidades académicas, en cada uno de los departamentos en donde va a realizarse la parte que le corresponde. De tal manera que fundamentalmente el instituto, el director del instituto viene a ser un coordinador, viene a ser la persona con quien se va a elaborar el programa de investigación y fundamentalmente el promotor de conseguir los medios necesarios a fin de poder realizar esa investigación. Por otra parte, la Universidad requiere también una organización administrativa, pues manejar una Universidad como la Agraria de La Molina, indudablemente no es simple y trae muchos problemas, primero porque hay distintas fuentes de recursos financieros; segundo porque tiene que tratar con dos mil estudiantes, 300 profesores, 300 empleados, 500 obreros, del manejo digamos de la estación experimental, hasta una serie de actividades, de servicios incluso para todo este personal, de manera que la administración no es simple y eso nos ha llevado a poder dividir en un número de oficinas administrativas, porque toda la administración si es centralizada, dividir en oficinas administrativas, en cuyos directores el Rector delega sus funciones; oficinas de promoción y desarrollo, de administración y finanzas, de coordinación académica cuya finalidad es precisamente coordinar las acciones de las actividades de enseñanza, investigación y extensión entre todas las facultades. Luego una oficina de asuntos estudiantiles y por último una oficina de coordinación con otras universidades, especialmente con las universidades con quienes tenemos convenios nosotros de cooperación mutua y que son ocho en el país.

Para que la acción de la Universidad pueda tener un impacto y pueda darse precisamente este servicio al país y a la comunidad, lo fundamental es la coordinación interinstitucional y más que coordinación diré, como decía Armando Samper ayer, verdaderamente una articulación más bien, porque no solamente es cuestión de saber qué están haciendo los demás; y desde ese punto de vista es que estamos nosotros en un proceso ahora haciendo los más grandes esfuerzos para poder integrarnos, o poder articularnos con las demás instituciones del sector a fin de poder cumplir mejor con nuestros fines. En materia de enseñanza por ejemplo, la Universidad Agraria y otras universidades y las facultades de agronomía de otras universidades tienen la responsabilidad exclusiva en materia de enseñanza a nivel universitario; pero, no podemos dejar tampoco de lado la enseñanza agrícola a otros niveles. La enseñanza agrícola a los niveles no universitarios es responsabilidad del Ministerio de Educación, que tienen en las escuelas vocacionales y las escuelas de mando medio, pero consideramos fundamental también, la investigación en cuanto a la educación agrícola en distintos niveles.

Y queda mencionar solamente el hecho de que en el Perú, el 50% de la población se encuentra en el medio rural lo cual quiere decir pues que el 50% por ejemplo de los estudiantes que terminan su educación elemental están en el campo. Solamente 15% de los que terminan la educación elemental pasan a la escuela secundaria, lo que quiere decir que el 85% se va a quedar con la educación a ese nivel y que va a trabajar exclusivamente en el campo. Entonces nos preguntamos si es que esas personas han recibido una educación adecuada como para poder realizar sus actividades en el medio rural; es decir, como campesinos, agricultores, trabajadores de campo, etc. luego, consideramos fundamental la investigación de muchos de los aspectos de la educación a distintos niveles, a fin de que la universidad precisamente como resultado de esa investigación, pueda orientar, asesorar, aconsejar al Ministerio de Educación, y en este sentido ya tenemos un convenio con el Ministerio de Educación en el cual tenemos nosotros la responsabilidad de asesorarlos en los aspectos de organización, curriculum, necesidades de las escuelas, tanto vocacionales como de mando medio. El otro aspecto indudablemente y que todavía no se desarrolla bien en el país es la educación del adulto porque consideramos también que se requiere mucho en este aspecto a fin de que el propio agricultor pueda pues capacitarse en lo posible en ciertos aspectos por lo menos que pueda ser fácil llevarle nuevas técnicas, nuevas enseñanzas, etc. en una acción, en una actividad quizá bastante ligada pues a los procesos de extensión y en ese sentido también es responsabilidad nuestra el poder realizar investigaciones en ese campo. En materia de investigación, si bien es cierto que nosotros consideramos que la universidad tiene la responsabilidad fundamental en cuanto a investigación se refiere, en nuestro país la investigación agrícola, es responsabilidad por ley de una institución que se llama el Servicio de Investigación y Promoción Agraria (SIPA) y que es una de esas entidades autónomas o semi-autonómas ligadas al Ministerio de Agricultura. Debido al hecho de que el SIPA hace la investigación a nivel nacional y la Universidad también investigación a nivel nacional, ha habido duplicaciones en muchos aspectos. Desde luego, que en muchos

programas no es asi, porque tenemos convenios y entonces se realizan los trabajos estrechamente coordinados, pero hay en ciertas otras áreas, ciertos otros programas en los cuales no hemos concretado estos convenios, nosotros creemos que es importante que se realice una integración verdadera con SIPA a fin de poder realizar la investigación sin duplicaciones. En materia de extensión diría yo lo mismo, es el mismo organismo el SIPA el que está encargado, que tiene la responsabilidad de la extensión agrícola en el país. Pero consideramos que la Universidad tiene o debe tener una participación especialmente a nivel de los especialistas para la extensión, en otras palabras de aquéllas personas que van a tomar los resultados de la investigación y los van a poner en manos de los extensionistas, por lo menos ese aspecto, creemos nosotros que debe ser responsabilidad de la Universidad o de los departamentos especializados de investigación que tiene el SIPA para poderlo realizar a nivel nacional. Entonces el ideal que nosotros vemos es una integración entre el SIPA y la Universidad Agraria es una integración en forma tal que incluso se pueda llegar a la integración física; es decir, por dar un ejemplo, en juntar, bajo el mismo departamento de suelos a los especialistas de suelos que investigan en el SIPA y aquéllos que investigan en la Universidad. De tal manera que puedan trabajar juntos sin perder su fisonomía, o sin perder su dependencia administrativa, pero estando sin embargo académicamente o técnicamente estén dentro de la misma disciplina trabajando juntos. Esto con el fin de evitar duplicaciones, con el fin de mantener al personal de investigación, al personal de la misma disciplina juntos, ya que indudablemente la unión de esfuerzos multiplica los resultados y también para formar allí centros de los cuales los especialistas de extensión van a salir en su trabajo hacia afuera.

En materia de extensión dentro de la facultad de Educación Rural, creemos nosotros tener también la responsabilidad de investigar, de que la extensión sea una cosa efectiva. Podría manifestar aquí que la extensión agrícola en el Perú ha sido un fracaso hasta ahora. Ha sido un fracaso porque no se llega al campesino, a la familia rural, en la medida que debía llegarse para producir en realidad un impacto y quizá esto se deba a que desde luego la misma naturaleza, la misma geografía del país no permite una rápida movilización o comunicación entonces el número de extensionistas es sumamente pequeño para una población no concentrada sino más bien geográficamente distribuida con medios de comunicación difíciles, entonces pensamos que tal vez y ese es uno de los aspectos que se está estudiando, que tal vez sea conveniente ir a formar el servicio de extensión cooperativo en donde, a nivel local, por lo menos sean los propios agricultores, los propios campesinos, las propias familias rurales que se encarguen de la extensión directamente y que entonces dejar que el servicio llegue hacia las cabezas, hacia los líderes locales, hacia los líderes de las comunidades o de los barrrios, etc. Muy ligeramente he querido dar una visión general más que quizás con la idea de dar una idea del rol para nosotros de la Universidad integrada dentro del sector agrario y quisiera mencionar también algo de la última reestructuración de las entidades del sector agrario en el Perú y de por qué la Universidad está pasando precisamente por esta reestructuración. Tal como sucede en muchos otros países que hemos escuchado ayer, en el Perú habían un conjunto de entidades alrededor de 8 ó 10, entidades autónomas, cada una con su

directorio en la mayor parte de ellas un directorio heterogéneo, de tal manera que podía haber tantas políticas como directorios existían. Todo esto se pensó en un principio a raíz de unas facultades extraordinarias que tuvo el Poder Ejecutivo en el Congreso, se pensó primero en eliminar a todas las entidades y ponerlas bajo el Ministerio de Agricultura, bajo el Ministro de Agricultura directamente, siempre y cuando se le diera al Ministerio la agilidad y posibilidades de operar que tienen las entidades autónomas; sin embargo parece que por razones no solo legales, porque la ley se podía cambiar dentro de estas facultades de 70 días, pero incluso constitucionales que era difícil realizar esto, entonces se tomó el sentido inverso más bien, incluso se sacaron algunas de las direcciones o algunas de las divisiones del Ministerio de Agricultura afuera a formar una entidad autónoma pero constituyéndose esto en tres entidades grandes, una Corporación dedicada a Reforma Agraria y Colonización, otra Corporación dedicada a todos los aspectos de producción agrícola, pesquera, forestal, etc., desde luego con responsabilidades de investigación, extensión, todo lo relacionado a insumos, etc., toda la producción en una sola corporación y en una tercera Corporación, todos los asuntos relacionados con la comercialización de los productos. Cada una de estas entidades tiene un directorio constituido por 12 personas presidido por el Ministro, más seis de estas personas son nombradas directamente por el Ministro, de tal manera que el Ministro tiene 7 personas ahí y las otras 5 personas está formado por un representante de cada una de las entidades del Estado que no están dentro de esto o sea la Universidad Agraria y el Banco de Fomento Agropecuario y además otras tres instituciones del sector privado que son la Sociedad Nacional Agraria, la Asociación de Ganaderos del Perú y la Federación Nacional de Campesinos. En esta forma se cree que todas las entidades están integradas y al mismo tiempo la fijación de la política y las grandes decisiones, las realiza el Ministro presidiendo estas corporaciones y a través de su representante, incluso diría yo hasta en el nombramiento del Director General o los Gerentes de cada una de estas corporaciones ya que ellos serán nombrados por el Directorio indudablemente la voz del Ministro está en mayoría. Este ha sido pues, esta reestructuración se ha terminado y está en vigencia hace recién 15 días y consideramos que es una circunstancia feliz de integración de todas las entidades del sector agrario y no quizás en la forma definida como nosotros en la Universidad hubiéramos querido en que por ley esté definida la participación de la Universidad en todos estos aspectos a fin de actuar en forma coordinada en todo el país. Quisiera mencionar también que la Oficina Sectorial de Planificación se encuentra ubicada en el Ministerio de Agricultura y que la Universidad Agraria así como otras entidades del sector están representadas, forman parte de esta Oficina Sectorial de Planificación. Por ahora participamos con todos estos organismos a través de nuestros representantes y a través de convenios, lo mismo que a través de convenio con el Ministerio de Agricultura y con otras corporaciones regionales de desarrollo que muchas de ellas tienen actividades agrícolas y también debe haber vinculación con ellas.

DESARROLLO DE UNA INSTITUCION Y DE UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA

Por

Enrique Peñalosa Camargo

Director, Instituto Colombiano de la Reforma Agraria
Bogotá - Colombia

DESARROLLO DE UNA INSTITUCION Y DE UN PROGRAMA DE REFORMA AGRARIA

Enrique Peñalosa Camargo*

PARTE I

ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

INTRODUCCION

En el caso de Colombia, el desarrollo de la reforma agraria y de la institución que la maneja corren paralelas. La Ley 135 de 1961 expedida en Diciembre de tal año, señaló el marco de la Reforma Agraria Colombiana y los objetivos de la misma y creó el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria como establecimiento público encargado de darle aplicación a dicha Ley.

ETAPAS BASICAS DEL DESARROLLO DEL INSTITUTO

a) Funcionamiento Inicial

En Diciembre de 1961, en forma simultánea con la sanción de la Ley 135, el señor Presidente de la República designó al Gerente General del Instituto, acto con el cual se inició, la vida administrativa de la entidad.

El primer año de funcionamiento del Instituto, se orientó en especial a compilar información sobre la realidad del Sector Agropecuario y a estudiar en detalle las zonas del país que con mayor urgencia requerían de los programas de la Reforma Agraria.

b) Descentralización de Operaciones

Concluída la parte inicial de los estudios y con la definición y aprobación de más de 30 Proyectos Regionales, el Instituto orientó sus actividades hacia la descentralización de operaciones, con el ánimo de buscar el mejor cumplimiento y la mayor agilidad en el desarrollo de sus metas.

c) Consolidación Acelerada

A partir de 1966 y una vez que la descentralización inició normalmente su desarrollo, el Instituto ha dedicado sus principales esfuerzos a la consolidación acelerada de sus programas.

---

* Director Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, Bogotá Colombia

ESTRUCTURA ORGANICA

a) Organización para Estudios y Planes

En concordancia con la etapa de estudio de los primeros años, la estructura orgánica del Instituto, marcó un considerable énfasis en las dependencias que dedicaban sus actividades al estudio general de la situación agraria del país y a la planeación y programación de Proyectos de Reforma.

En esta primera época, la estructura del Instituto contó con una SUBGERENCIA TECNICA, cuya misión principal se orientó al estudio de los asuntos agrícolas; una SUBGERENCIA OPERATIVA, que se dedicó al estudio de la organización y los reglamentos de carácter jurídico y al estudio y diseño de obras de ingeniería para adecuación de tierras; una SUBGERENCIA FINANCIERA, para el manejo del presupuesto, la contabilidad y los Fondos Financieros; y una SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA, para la atención de personal, la administración de servicios generales y la dotación de bienes y equipos requeridos por el Instituto.

b) Organización Descentralizada

A partir del año de 1964 y para atender a la necesidad de acelerar las operaciones del Instituto, se reestructuró la organización, dando una gran importancia a las Direcciones Regionales y dotándolas por consiguiente de suficiente autoridad y responsabilidad para la atención de sus programas.

En las Oficinas Centrales igualmente, fueron organizadas la SUBGERENCIA DE PROYECTOS Y ASISTENCIA SOCIECONOMICA, para coordinar y atender el funcionamiento regional; la SUBGERENCIA JURIDICA, para atender y coordinar los diferentes aspectos legales de la Reforma; la SUBGERENCIA DE INGENIERIA, para atender a la planeación, diseño y construcción de las obras de adecuación de tierras; y la SUBGERENCIA ADMINISTRATIVA, para atender al buen funcionamiento de los aspectos administrativos y financieros del Instituto.

c) Organización para la Integración Acelerada

Simultáneamente con la etapa que adoptó la descentralización del Instituto y en forma dinámica, el Instituto se ha venido reestructurando para acoplar su funcionamiento al desarrollo acelerado de los programas de la Reforma.

Entre los cambios introducidos en los últimos años, vale la pena destacar la reorganización y descentralización de la actual Subgerencia de Desarrollo Agrícola, cuyas dependencias se orientan fundamentalmente a la ordenación y promoción del Desarrollo Social Campesino, a la orientación e impulso del Crédito Supervisado y el fomento agrícola y a la promoción, organización y funcionamiento de las Cooperativas de los campesinos y del mercadeo de sus productos.

También como producto de los ajustes organizacionales de los últimos años, existe en la actualidad, a nivel de Subgerencia, la Secretaría

de Organización y Sistemas, cuyas dependencias se orientan a promover y orientar el adiestramiento de los funcionarios de la entidad, el diseño e implantación de los más modernos sistemas de administración, al procesamiento de datos mediante el uso eficiente del Computador Electrónico modelo 360-30 de la IBM; la asesoría y coordinación para el mejor funcionamiento de las actividades regionales y la inspección general de las dependencias del Instituto, para verificar que cada una de estas cumpla con las normas, reglamentos y programas adoptados por la entidad.

JUNTA DIRECTIVA

a) Composición

La Junta Directiva del Instituto está integrada en la siguiente forma:

- El Ministro de Agricultura, quien la preside.
- Sendos representantes de la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero del Instituto Nacional de Abastecimientos, del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, de las Cooperativas Agrícolas, de la Sociedad de Agricultores de Colombia y de la Federación Colombiana de Ganaderos.
- El Director General del Instituto Colombiano Agropecuario.
- Un representante de las organizaciones de Acción Social Católica y dos de los trabajos rurales.
- Un miembro del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas.
- Dos senadores y dos representantes, elegidos por las Cámaras respectivas.

b) Funciones Básicas

Además de la función primordial de orientar la política de la Reforma Agraria, la Junta cumple adicionalmente las siguientes funciones:

1) Decidir sobre la organización, orientación y finalidad de cada uno de los Proyectos de Reforma Agraria;

2) Decidir sobre la adquisición de las tierras requeridas para la Reforma Agraria y aprobar las negociaciones voluntarias cuyo valor sea superior a $200.000.oo y las expropiaciones cualquiera que sea su valor;

3) Decidir sobre la extinción del derecho de dominio;

4) Decidir sobre la estructura de la organización del Instituto y de la delegación de funciones que el Gerente pueda hacer en los funcionarios del mismo.

c) Operación

La Junta Directiva se reúne normalmente los días Lunes de cada semana. En los años de existencia del Instituto, la totalidad de decisiones de la Junta han sido adoptadas en forma unánime, aseveración que permite confirmar el hecho de que, a pesar de estar integrada por representantes de los más diversos sectores de opinión pública del país, orien

ta sus decisiones exclusivamente para lograr el mayor beneficio para los campesinos colombianos.

ADMINISTRACION DE PERSONAL

a) Reclutamiento y Selección de Personal

El Instituto ha orientado el reclutamiento de sus funcionarios en los Centros docentes. Los estudiantes reciben ofertas y garantías de trabajo en el Instituto con bastante anticipación a la terminación de sus estudios, tratando de lograr que aprovechen los últimos años en especializarse en un tema de nuestro interés, complementando esta especialización con prácticas de vacaciones.

Los cargos del Instituto se proveen exclusivamente mediante concurso. Esta medida nos ha protegido de intervenciones políticas tan comunes en nuestro medio y nos ha creado el prestigio de ser una entidad que busca la mayor eficiencia sin ninguna atención a intereses partidistas.

Es natural que la selección por concurso no gozó inicialmente del favor de algunos ejecutivos del Instituto, que encontraban criticable el decidir sobre candidatos, a quienes conocían como excelentes profesionales, con base en pruebas de aptitud.

Sin embargo hoy todos los directivos apoyan esta política y no entenderían que un funcionario del Instituto ingresara por fuera del sistema de concurso.

b) Evaluación de Servicios

Aunque con un sistema en vía de ensayo, la evaluación de servicios se ha aplicado semestralmente a todos los funcionarios del Instituto y paulatinamente se ha progresado en la corrección de las deficiencias que inicialmente se nos presentaron.

La aplicación de la evaluación de servicios se efectúa por medio del retiro de funcionarios ineficientes, traslados para personal mal ubicado en sus funciones, programas de adiestramiento para subsanar problemas de conocimientos y de relaciones humanas y aumentos de sueldo por mérito para el personal eficiente dentro de los pasos que con este objeto se han creado en la escala de remuneración.

c) Asignación de Puestos

Para lograr una elasticidad amplia en la asignación de puestos a las diferentes dependencias, ninguna de éstas tiene previamente reservado un número de cargos.

Hemos fijado dos plantas básicas de personal por clases de puestos, una para las Oficinas Centrales y otra para las Direcciones Regionales, de tal manera que el retiro de un funcionario en una de las dependencias se pueda aprovechar para atender a necesidades de otra.

Igualmente en el aspecto de clasificación de cargos se ha optado por denominaciones funcionales o cuadros ocupacionales muy amplios, que simplifican la administración de salarios y la ubicación de los empleados. Dentro de estos cuadros generales la asignación de funciones específicas se adapta a las necesidades de las dependencias.

En cada una de las ramas de Administración, Ingeniería, Ciencias Jurídicas, Agrotecnia y Socioeconomía, solamente existen las siguientes denominaciones:

1) Director
2) Asesor
3) Experto
4) Asistente
5) Auxiliar
6) Ayudante

d) Administración de Salarios

La fijación de sueldos básicos se sujeta a una escala de remuneración que contempla cuatro niveles de ingreso y cuatro niveles para cada año de antigüedad.

El uso de diferentes niveles de ingreso facilita la atención a problemas de mercado de trabajo. Por cada año de permanencia en un grado de remuneración el empleado es ubicado en un nivel avanzado, de acuerdo con la calificación de servicios.

La escala de remuneración se ha revisado periódicamente para atender a las variaciones del costo de vida y a los resultados de encuestas de remuneración.

e) Prestaciones Sociales

El Instituto atiende las prestaciones sociales y servicios médicos en forma directa. Este hecho nos ha dotado de una agilidad apreciable y de una capacidad financiera que nos ha permitido apoyar organizaciones para el bienestar social de los empleados.

Las prestaciones económicas de que disfrutan los empleados consisten básicamente en dos sueldos anuales como primas de servicio, una prima de vacaciones, un sueldo anual de cesantía, seguro de vida, subsidio familiar, subsidio de transporte local y para traslados a otros frentes de trabajo.

El Instituto presta directamente servicio médico a sus funcionarios y aporta financiación parcial a un seguro médico familiar.

Los intereses provenientes de las reservas para el pago de prestaciones sociales se ceden en préstamos a la Corporación de Empleados,

entidad que ha prestado excelentes beneficios por medio de préstamos para la adquisición de vivienda y medios de transporte.

Las actividades culturales (música, coros, fotografía, arte dramático, etc.) se han fomentado para lograr, no sólo un sano esparcimiento, sino también un mejoramiento de las relaciones entre los funcionarios.

ADMINISTRACION FINANCIERA

a) Recursos

Los recursos financieros del INCORA se obtienen de aportes ordinarios del Gobierno Nacional, del producto de la emisión de bonos agrarios, de documentos de deber expedidos por el propio Instituto para la compra de tierras, de préstamos obtenidos de los organismos internacionales para el desarrollo de los programas y de la recuperación de su cartera.

b) Aportes Ordinarios del Gobierno Nacional

Durante los primeros años de funcionamiento el INCORA ha recibido aportes del Gobierno Nacional, por la suma de $100.000.000.oo anuales (US.6.000.000.oo ap.) y a partir de 1969, de acuerdo con la Ley, deberá recibir un aporte anual mínimo de $300.000.000.oo (US.20.000.000.oo ap.).

c) Bonos

Para financiar la adquisición de tierras, la Ley autorizó al Gobierno Nacional, para emitir $2.000.000.000.oo de Bonos Agrarios de la clase "A" (US.135.000.000.oo ap.) los cuales serán amortizados en 15 años con un interés del 7% anual. Estos bonos pueden ser utilizados por el Instituto, a solicitud de los interesados, para el pago de tierras o dados en garantía para la obtención de los créditos requeridos por el organismo.

Asimismo, la Ley autorizó al Gobierno Nacional para emitir $600.000.000.oo en Bonos Agrarios de la clase "B" (US. 40.000.000.000 ap.), los cuales tendrán un plazo de amortización de 25 años con un interés del 2% anual. Estos bonos se utilizan por el INCORA para el pago de las tierras incultas que adquiere para la realización de sus programas.

d) Documentos de Deber

Ordinariamente, dentro del sistema de adquisición de tierras, el Instituto otorga a los vendedores, documentos de deber para garantizar el pago del saldo de la deuda, documentos que gozan de intereses cubiertos por el propio Instituto y que cuentan con una sólida situación financiera en el mercado de capitales.

e) Empréstitos

Para la realización de algunos de sus programas, el INCORA ha obtenido financiación externa, entre las cuales vale la pena citar:

1) Dos préstamos otrogados por la AID, que en conjunto ascienden a US. 18 millones y medio, que serán cancelados en un plazo de 40 años, con un interés del 0,75%. gozando durante los 10 primeros años de plazo muerto para el pago del capital.

2) Un préstamo otorgado por el Banco Mundial por US. 9.000.000.oo para el desarrollo integral de adecuación de tierras y reestructuración parcelaria en el sur del departamento del Atlántico. Este préstamo deberá cancelarse en 25 años con un interés del 6% anual, gozando de plazo muerto durante los primeros 5 años y medio.

3) Un préstamo otorgado por el Banco Interamericano de Desarrollo, para la adecuación de tierras y desarrollo agrícola acelerado en los Proyectos de Reforma localizados en los Departamentos de Bolívar y del Valle del Cauca, en cuantía de US 9.700.000.oo. Este préstamo deberá cancelarse en 25 años, con un interés del 2.25% anual y con plazo muerto para el abono de capital durante los primeros 2 años y medio.

f) Recuperación de Cartera

Además de los recursos ya mencionados, el INCORA incrementa su disponibilidad financiera con la recuperación de su propia cartera, tanto la originada en los programas de Crédito Supervisado, como en la adjudicación de tierras.

SISTEMA PRESUPUESTAL

a) Programas Generales

En la administración presupuestal, la Junta Directiva decide, de acuerdo con los programas generales presentados por la Gerencia del Instituto, la distribución general para el uso de los recursos económicos disponibles por la entidad.

Dentro de las pautas adoptadas por la Junta, la Gerencia del Instituto liquida y distribuye el presupuesto por dependencias, por Proyectos y por programas, indicando para cada una de estas las metas que deben alcanzarse mediante la utilización de los recursos asignados.

La ejecución del presupuesto, es realmente efectuada por las Direcciones Regionales, mediante la realización de sus programas y la atención de los gastos que los mismos les demandan.

GASTOS Y PAGOS

a) Autorización

Dentro del sistema de organización del INCORA, la Junta Directiva debe aprobar todo acto o contrato que implique una erogación superior a $200.000.oo (US 13.000.oo ap.).

El Gerente General está facultado para autorizar los contratos y los gastos hasta por la suma de $200.000.oo y se ha delegado en los Directores de Proyecto la celebración de contratos y la autorización de gastos hasta por $100.000.oo.

b) Sistema de Pagos

Siguiendo el criterio de mayor simplificación en sus mecanismos administrativos, el INCORA ha obtenido que un Banco Comercial organizado por el Estado (Banco Cafetero) ejecute la tarea de atender los pagos que debe atender el Instituto.

El manejo del sistema es bastante simple y la entidad sólo tiene que suministrarle al Banco, la nómina de pagos en el caso de los sueldos y salarios, encargándose el propio Banco de consignar en la cuenta corriente de cada funcionario el valor de su sueldo o de enviar uno de sus Cajeros para realizar el pago en dinero efectivo al sitio en que se encuentra el trabajador.

Un mecanismo similar opera para las cuentas de los particulares, que son atendidas en forma general mediante relaciones enviadas al Banco que actúan en forma de ORDENES DEBITO a la cuenta general de la Institución. El Banco se encarga de efectuar el depósito en la cuenta corriente que haya indicado el interesado o de expedir un cheque girado por el propio Banco.

Este sistema que, como todo cambio, tuvo algunas resistencias en sus comienzos, cuenta hoy en día con una amplia aceptación y se ha generalizado a una gran cantidad de organismos oficiales y de empresas del sector privado.

ADMINISTRACION DE SERVICIOS

Puede asegurarse que no transcurre un solo día en el INCORA sin que se realice un nuevo programa para mejorar la eficiencia de sus servicios.

En el orden administrativo éstos han recibido un considerable impulso para asegurar que los ejecutivos de la entidad cuenten con herramientas adecuadas y eficientes para realizar su trabajo. Pueden mencionarse entre otros, los siguientes servicios:

a) Correspondencia

La correspondencia del Instituto, es recibida en un punto central en que se registra la hora de llegada, la procedencia y un resumen del asunto. El registro anteriormente descrito es efectuado en papeletas de control, una de cuyas copias se remite diariamente a la Gerencia General.

El uso de la información así percibida, permite al Gerente mantener al día una visión panorámica sobre los problemas llegados a la entidad y de tal manera puede intervenir en aquellos asuntos en que así lo considera conveniente, sin que tenga necesidad de leer la totalidad de los documentos recibidos por el organismo.

Debe anotarse que en la información anteriormente descrita, el Gerente emplea un tiempo aproximado de 10 minutos diarios, para mantenerse enterado del contenido de un promedio de 400 documentos.

Con otra de las copias del control, se atiende el registro de las respuestas, con el objeto de asegurar que la totalidad de documentos recibidos tengan una oportuna atención. Cada semana se remite a los Ejecutivos de la entidad, la lista de los documentos que aún no han recibido respuesta y cuando se presenta el caso de que un documento registra más de 15 días sin recibir respuesta, dicho recordatorio se remite por conducto de la respectiva Subgerencia.

Debe mencionarse que uno de los aspectos que más han contribuído para crear una adecuada imagen externa de la organización administrativa del Instituto, es su sistema de atención de la correspondencia recibida.

b) Transportes

Los vehículos de propiedad de la entidad, están destinados en forma exclusiva a la atención de los asuntos OFICIALES. Esto significa que ningún funcionario de la entidad, ni aún el propio Gerente General, disponen de vehículo oficial para atención de sus actividades personales.

Cualquier funcionario, que por razón de su cargo y en atención al servicio de sus funciones requiera trasladarse a zonas en que no se dispone fácilmente de transporte de tipo comercial, obtiene del Instituto el servicio de transporte prestado en vehículos oficiales.

El Instituto ha financiado a la Corporación de Empleados de la entidad, para que ésta pueda otorgarle crédito a los funcionarios, para que adquieran sus propios vehículos. Tales funcionarios, reciben por parte del INCORA, un subsidio mensual, como retribución por el uso que de sus vehículos particulares hace el INCORA para el desarrollo de sus programas.

La política anterior ha traído como consecuencia, a más de una aceptable economía en los costos de operación, un mejor mantenimiento de los vehículos y una mayor seguridad y confianza por parte de los funcionarios que se sienten propietarios de los medios de transporte.

c) Otros Servicios

Otros servicios tales como el Centro de Mecanografía, el Centro de Publicaciones, la Biblioteca y la dotación de equipos de trabajo, merecen continua atención por parte de la administración del Instituto, para

asegurar que cada trabajador cuente con los medios necesarios para cumplir con la mayor eficiencia posible las tareas que le son asignadas.

DESCENTRALIZACION

Quizás el paso más importante dado por la Administración del Instituto, ha sido la DESCENTRALIZACION de sus operaciones.

Antes de la adoptación de tal política, la totalidad de los programas del Instituto se atendía y dirigía desde sus Oficinas Centrales.

Qué es la Descentralización

Para atender a los programas de Reforma Agraria, en cada Proyecto Regional existe un Director, cuyas funciones gerenciales abarcan autoridad, capacidad y responsabilidad para tomar, entre otras, las siguientes decisiones:

1) Nombramiento y remoción de los funcionarios requeridos para adelantar el programa;

2) Asignación de las actividades que deba adelantar cada grupo de trabajo;

3) Celebración de los actos y contratos que fueren requeridos para el desarrollo de cada programa hasta por la suma de $100.000.oo en cada ocasión;

4) Trámites para la adquisición de las tierras requeridas para adelantar el programa y su distribución entre los campesinos de escasos recursos en la región;

5) Titulación gratuita de tierras baldías;

6) Otorgamiento de crédito a los campesinos cobijados por el programa, hasta por la suma de $80.000.oo para cada uno;

7) Reglamentación general de los programas a cargo del respectivo programa.

Vale observar, que gracias a este sistema descentralizado, en donde realmente cada ejecutivo regional tiene capacidad para decidir sobre la marcha de sus programas y en donde cada decisión puede tomarse en el lugar más cercano a los hechos, ha permitido al Instituto desarrollar en forma acelerada la realización de la mayor parte de sus actividades de Reforma.

PARTE II

ANTECEDENTES DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

La Ley de Tierras

La Reforma Agraria en Colombia en su aspecto jurídico, se remonta a la tercera década del presente siglo con la denominada "Ley de Tierras" o Ley 200 de 1936. Esta Ley buscó ante todo, asegurar la tenencia de la tierra de los colonos cuyos títulos estaban inciertos y aumentar la capacidad de negociar de las clases rurales más bajas, estableciendo el principio de que existe propiedad privada solamente cuando quienes ocupan las tierras hacen "uso económico" de ellas.

La Ley procuró reducir la inseguridad que tradicionalmente había acosado a los campos. Dispuso que los campesinos que de buena fe ocuparan y cultivaran tierras de propiedad privada, podrían adquirir bajo determinadas circunstancias, títulos legítimos de esas tierras.

La "extinción del derecho de dominio privado" estableció igualmente, en favor de la Nación, la extinción del derecho de dominio o propiedad sobre los predios rurales en que el propietario hubiera dejado de ejercer explotación económica de los suelos durante diez años continuos. La Ley exceptuó de esta determinación los fundos cuya extensión no supere las 300 hectáreas.

Una Nueva Disposición

En 1944 se promulgó una nueva Ley que declaró de conveniencia pública los contratos de arrendamiento y aparcería y negó para estos casos, el derecho a establecer cultivos de tardío rendimiento, sin la expresa autorización del propietario. En caso del arrendatario actuar en contra de lo señalado, sería sometido a expulsión sin derecho a reclamar valor alguno por las siembras.

Los Impuestos como Sistema de Reforma. La Primera Misión del Banco Mundial

En 1949 llegó al país una misión del Banco Mundial que en su informe hace un recuento desolador de lo que ante sus ojos es el sistema agrario del país. Califica como insólito el uso de las tierras señala: "Las fértiles planicies de los valles son usadas en su mayoría para pastoreo, mientras que las faldas de las montañas son cultivadas.....el ganado engorda en las planicies mientras que la genta a menudo tiene que luchar por una precaria existencia".

Esta misión, a pesar de ser sincera en mostrar la situación encontrada, es también bastante tímida en las recomendaciones para mejorar esta prolongada situación. Propuso un impuesto progresivo que podría establecerse sobre tierras subutilizadas.

El análisis de la propuesta le fue encargado a un comité creado para tal efecto que se pronunció contra la aplicación inmediata del impuesto. Pero aconsejó, como último recurso, el fomento de la producción agropecuaria, creando un impuesto sobre las tierras agrícolas subdesarrolladas.

Medidas Fiscales para la Reforma Agraria

Por Decreto Ley del gobierno, en el año de 1957 se ordenó el impuesto progresivo, la clasificación de las tierras y se complementó tal determinación en otras medidas tales como: eximir de impuestos a una gran variedad de inversiones agrícolas; reducir a la mitad el impuesto sobre la renta y patrimonio sobre muchas actividades agrícolas, con la única excepción de las operaciones de ganado vacuno en tierras planas; fomentar la formación de asociaciones que tomaran en arriendo tierras de los grandes propietarios para sembrar en ella cosechas comerciales.

LA LEY DE LA REFORMA SOCIAL AGRARIA EN COLOMBIA

CONCEPTOS BASICOS SOBRE LA LEY 135 de 1961

LA PONENCIA A LA LEY

El Comité Nacional Agrario 1/ tenía dos alternativas al redactar la Ley:

a) La primera "consistía en la redacción de un código completo de política agrícola que reprodujera, refundiera, corrigiera y complementara todo lo que en nuestra legislación existe sobre educación rural, extensión agrícola, higiene y sanidad humana en los campos, vivienda, cooperativas y otras formas de asociación, sanidad vegetal, pecuaria, estudio de suelos, investigaciones, crédito, etc." 2/.

b) La segunda alternativa que fue la adoptada para el Proyecto, consistió en buscar un cambio en el sistema de tenencia de la tierra y, al mismo tiempo asistir al campesinado beneficiado de ésta, con los servicios que en todos los casos deben ser complemento de una reforma agraria integral.

Para asegurar el logro de este propósito, fue interés del Consejo Social Agrario coordinar a través del nuevo organismo de Reforma Agraria, las actividades de las intituciones de Servicios Sociales que operaban para los agricultores y ganaderos como la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Banco Ganadero y el Instituto Nacional de Abastecimientos.

Objeto del Instituto Colombiano de la Reforma Agraria

Los objetos del Instituto fueron claramente definidos por la Ley.

1/COMITE NACIONAL AGRARIO. Organismo encargado de asesorar al Gobierno en el estudio de las medidas legislativas y ejecutivas, relacionadas con la reforma de la estructura social agraria, el desarrollo de la productividad agrícola y la organización y elevación del nivel de vida de la población rural. Decreto 2061 de 1960.

2/CARLOS LLERAS RESTREPO. Ponencia de la Ley sobre Reforma Social Agraria. Senado de la República. 1961.

1) Reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento antieconómico; reconstruir adecuadas unidades de explotación en las zonas de minifundio y dotar de tierras a los que no la posean, con preferencia para quienes hayan de conducir directamente su explotación e incorporar a ésta su trabajo personal.

2) Fomentar la adecuada explotación económica de tierras incultas o deficientemente utilizadas, de acuerdo con programas que provean su distribución ordenada y racional aprovechamiento.

3) Acrecer el volumen global de la producción agrícola y ganadera en armonía con el desarrollo de los otros sectores económicos; aumentar la productividad de las explotaciones por la aplicación de técnicas apropiadas y procurar que las tierras se utilicen de la manera que mejor convenga a su ubicación y características.

4) Crear condiciones bajo las cuales los pequeños arrendatarios y aparceros gocen de mejores garantías y tanto ellos como los asalariados agrícolas tengan más fácil acceso a la propiedad de la tierra.

5) Elevar el nivel de vida de la población campesina, como consecuencia de las medidas ya indicadas y también por la coordinación y fomento de los servicios relacionados con la asistencia técnica, el crédito agrícola, la vivienda, la organización de los mercados, la salud y la seguridad social, el almacenamiento y conservación de los productos y el fomento de la cooperativa.

6) Asegurar la conservación, defensa, mejoramiento y adecuada utilización de los recursos naturales.

7) Promover, apoyar y coordinar las organizaciones que tengan por objeto el mejoramiento económico, social y cultural de la población campesina.

LOS TRES GRANDES CONCEPTOS DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

Para fines de nuestro análisis es posible dividir la Ley de 1961 en tres grandes capítulos y por tanto considerar que la reforma agraria integral se hace cubriendo tres grandes aspectos:

a) La adecuación de tierras al cultivo mediante la construcción de obras de riego y drenaje y de vías de penetración;

b) La adquisición y dotación de tierras;

c) Los servicios socioeconómicos, como el crédito, el fomento a las cooperativas, la acción comunal, etc.

Producción Agrícola Competitiva

Para lograr una producción agrícola competitiva, debemos adecuar nuestras mejores tierras. Es por ello que la Ley 135 puso especial énfasis en este aspecto. Le encargó expresamente al Instituto la promoción y realización de obras de defensa contra las inundaciones, regulación del caudal de corrientes hidráulicas, riegos y avenamientos, con el objeto de adecuar la mayor extensión posible de tierras a más productivas formas de explotación.

Adquisición y Dotación de Tierras

1) Negociación Voluntaria y Expropiación

El Instituto adquiere ordinariamente las tierras requeridas para sus programas, mediante negociaciones directas y voluntarias con sus propietarios. Sólo cuando no es posible negociar directamente puede el INCORA recurrir al sistema de la expropiación.

a) Causales de Expropiación

No es permitida la expropiación de tierras adecuadamente explotadas sino en los casos siguientes:

Cuando la superficie de una zona de minifundio deba ensarcharse con propiedades aledañas o cercanas para hacer las operaciones de concentración parcelaria.

Cuando la adquisición sea necesaria para establecer a pequeños propietarios, arrendatarios o aparceros de la vecindad.

Cuando la extensión total del predio o parte importante sea explotada por arrendatarios o aparceros sin que el propietario ejerza la dirección de la explotación y no tenga a cargo suyo parte de los gastos u operaciones relacionadas con la explotación.

Cuando los predios estén destinados a facilitar la conducción de aguas, los avenamientos, el tránsito y el transporte en las zonas rurales.

b) Derecho de Exclusión

Los propietarios de tierras adecuadamente explotadas tienen derecho a que se les excluya del área de expropiación, una superficie no mayor de 100 hectáreas. De igual derecho gozan los dueños de predios inadecuadamente explotados. Estos últimos, además pueden solicitar que el área de exclusión sea hasta de 200 hectáreas, pero las 100 restantes no podrán ser en ningún caso aptas para cultivos agrícolas.

c) Pérdida del Derecho de Exclusión

Los dueños de predios explotados por arrendatarios o aparceros o similares, no tienen derecho de exclusión cuando la superficie adecuada sea insuficiente para la formación de unidades agrícolas familiares.

d) Limitaciones al Área de Exclusión

Contempla también la Ley el evento en que se hace necesario ensanchar las parcelas de los arrendatarios o aparceros. Ante tales circunstancias, el propietario del fundo no puede ejercer su derecho de exclusión por las 100 hectáreas sino por el área de una unidad agrícola familiar.

2) La Extinción del Derecho de Dominio

a) Causales de Extinción

La extinción del derecho de dominio privado opera sobre aquellos fundos que han permanecido inexplotados económicamente durante 10 años. Pero es preciso que esta inexplotación se presente en forma continua en el lapso de 10 años de que habla la Ley. Los predios así adquiridos ingresan al patrimonio nacional como terrenos baldíos.

b) Excepciones a la Extinción del Derecho de Dominio

Se exceptúan a la extinción del dominio los predios con superficie inferior a 300 hectáreas y que constituyan la única propiedad rural del dueño. No importa que esta superficie esté formada por una o varias fincas.

PAGO DE LAS TIERRAS

1) Calificación de las Tierras

En diferentes oportunidades se ha hecho referencia a los conceptos TIERRAS INCULTAS, TIERRAS INADECUADAMENTE EXPLOTADAS Y TIERRAS ADECUADAMENTE EXPLOTADAS. Es menester ahora definir estos conceptos, porque el pago de los predios adquiridos está íntimamente relacionado con ellos.

Según Ley de 1961, son tierras INCULTAS las que pudiendo ser económicamente explotadas por sus dueños, no están bajo explotación agrícola o ganadera organizada. Se consideran INADECUADAMENTE EXPLOTADAS, las que después de analizar su ubicación con respecto a los centros urbanos, la facilidad para una explotación continua y regular, la clase y grado de intensidad de la explotación, el capital y la mano de obra empleados, el rendimiento de la propiedad, etc., se encuentra que la intensidad de la explotación del predio es notoriamente inferior a lo que está en condiciones de producir. Por último, son calificados de ADECUADAMENTE EXPLOTADOS, los predios que después del análisis enunciado, se concluye que sus condiciones de explotación están dentro de una productividad normal.

2) Sistemas de Pago

Definido el grado de explotación, el Instituto cancela el valor de los predios así:

a) Para las TIERRAS INCULTAS, en bonos agrarios con un plazo de amortización de 25 años e intereses del 2% anual (Bonos Clase "B").

b) Para las INADECUADAMENTE EXPLOTADAS, se cubre hasta un 20% de su precio en dinero efectivo, con un mínimo de $75.000.oo y un

máximo de $100.000.oo. El saldo en 12 contados anuales sucesivos de igual valor e intereses del 4% anual.

c) Para las ADECUADAMENTE EXPLOTADAS se paga con un primer contado de $150.000.oo en dinero efectivo y hasta un 20% de su precio y sin exceder de $300.000.oo en la fecha de la operación. El saldo se cubre en 5 contados anuales sucesivos de igual valor e intereses del 6% anual.

Los propietarios de predios cuya calificación sea de inadecuada o adecuadamente explotados, pueden solicitar al INCORA que el valor les sea cancelado en bonos agrarios, con amortización a 15 años e intereses del 7% anual, pagaderos cada trimestre.

3) Pago de Tierras Explotadas por Arrendatarios y Aparceros

El valor de los predios explotados por arrendatarios, aparceros o similares se cancela así: una mitad en 15 contados anuales con intereses del 7% anual sobre los saldos y el resto en bonos agrarios con plazo de amortización a 25 años e intereses del 2% anual.

DOTACION DE TIERRAS

1) Baldíos

El INCORA utiliza diversos sistemas para dotar de tierras a los campesinos. En primer lugar, está la adjudicación de terrenos de propiedad de la Nación, para los cuales la Ley Social Agraria instituyó un régimen especial.

En principio no es permitida la adjudicación de terrenos baldíos sino en favor de personas naturales y por extensiones que no sean mayores de 450 hectareas. Aunque la Ley prohibe a las sociedades la ocupación directa de los terrenos nacionales, permite a las sociedades colectivas o limitadas la celebración de contratos con el INCORA bajo el compromiso de explotar con cultivos o ganadería un área no inferior a las dos terceras partes de la superficie contratada. Las sociedades tienen un plazo máximo de 5 años para alcanzar este límite de explotación.

Asimismo, el Instituto puede celebrar contratos con personas naturales o sociedades de cualquiera índole para llevar a cabo explotaciones agrícolas o pecuarias, cuyos productos tengan especial impportancia para la economía nacional, por cuanto estén destinados a sustituir importaciones, ser exportados en razonable proporción o a proveer de materias primas a las industrias nacionales.

También el Instituto puede celebrar contratos de asignación de terrenos baldíos con cooperativas de trabajadores cuya constitución esté aprobada por el Gobierno. Para este caso particular, el área de asignación está en función del número de afiliados de la cooperativa. Es la condición para la aprobación del contrato que los socios trabajen personalmente la tierra.

Además de la adjudicación de terrenos baldíos o tierras nacionales, la Ley de 1961 instituyó la adjudicación de UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES, las cuales se efectúan tanto en las labores de colonización y en los planes de parcelación de predios de propiedad privada o en los casos en que el Instituto emprenda concentraciones parcelarias.

Definición de Unidades Agrícolas Familiares

La Ley define como Unidad Agrícola Familiar la que se ajusta a las siguientes condiciones:

a) Que la extension del predio, conforme a la naturaleza de la zona, clase de suelos, aguas, ubicación, relieve y posible naturaleza de la producción, sea suficiente para que, explotado en condiciones de razonable eficiencia, pueda suministrar a una familia de tipo normal ingresos adecuados para su sostenimiento, el pago de las deudas originadas en la compra o acondicionamiento de las tierras, si fuere el caso y el progresivo mejoramiento de la vivienda, equipo de trabajo y nivel general de vida;

b) Que dicha extensión no requiera normalmente para ser explotada con razonable eficiencia, más que del trabajo del propietario y su familia. Es entendido, sin embargo, que en esta última regla no es incompatible con el empleo de mano de obra extraña en ciertas épocas de labor agrícola, si la naturaleza de la explotación así lo requiere, ni con la ayuda mutua que los trabajadores vecinos suelen prestarse para determinadas tareas.

Los beneficiarios con parcelas del tipo UNIDAD AGRICOLA FAMILIAR adquieren las siguientes obligaciones:

a) Les está prohibido transferir entre vivos la parcela sin permiso del INCORA.

b) Deben obtener un seguro de vida, con el objeto de que la deuda que pesa sobre la parcela, puede cancelarse si el adquiriente fallece antes de su cancelación total.

c) Deben someterse a las reglamentaciones que dicte el INCORA sobre uso de aguas, caminos y servidumbres de tránsito.

d) Todo proyecto de enajenación o arrendamiento del inmueble debe ser consultado con el Instituto.

PRECIO DE LAS UNIDADES AGRICOLAS FAMILIARES. PLAZOS E INTERESES

El beneficiario de un inmueble ubicado dentro de una parcelación cancela su precio en 15 años. El precio está formado por el valor de adquisición del predio distribuido sobre la totalidad de la superficie, más las mejoras hechas por el Instituto o que el mismo parcelario solicite. Los parcelarios pagan un interés del 4% anual, pero durante los

dos primeros años cubren únicamente el 2% de este interés. En igual forma el monto del capital comienza a amortizarse a partir del tercer año de adjudicada la unidad agrícola familiar.

Los Servicios Rurales

La Ley Social Agraria contiene claras disposiciones referentes a los servicios rurales que debe promover el INCORA para las familias campesinas. Al Instituto se le facultó para requerir de las entidades gubernamentales correspondientes a la prestación de los servicios relacionados con la vida rural en las zonas donde desarrolla sus actividades. En igual forma se le autorizó para coordinar el funcionamiento de estos servicios y prestarles ayuda económica para su creación y funcionamiento cuando lo considere necesario.

1) Formación de Cooperativas y Asistencia Técnica

Entre los servicios que promueve, se cuenta principalmente la formación de cooperativas agrícolas o pecuarias entre los pequeños propietarios beneficiados con los planes de adjudicación de parcelas.

Las cooperativas promovidas están facultadas para adquirir y explotar, bajo la asistencia técnica del INCORA, tierras que se hayan adquirido por compra o expropiación. Además se les presta asistencia técnica, se gestiona que les sea concedido crédito de conformidad con lo que establecen las Leyes vigentes, se les asiste por medio de préstamos especiales en dinero o en especie, maquinaria y equipo de transporte o ejecutando para ellas obras de mejoramiento de las tierras.

El Crédito Supervisado

Uno de los servicios más eficientes con que cuenta el pequeño agricultor colombiano, es el crédito supervisado. Consiste en una financiación en la cual se combina el crédito con la asistencia técnica para beneficiar a pequeños y medianos agricultores que sean propietarios de una unidad agrícola familiar o que la exploten en calidad de arrendatarios.

Objetivos del Crédito Supervisado

La explotación que vaya a ser beneficiada con el programa de crédito se planifica y se financia de acuerdo con sus recursos y necesidades. Posteriormente se le da al prestatario asistencia para la mejor administración de la finca. El crédito tiene los siguientes objetivos:

1) Aumentar la productividad de las fincas y, de hecho, los ingresos de las familias campesinas;

2) Capacitar técnicamente a los agricultores beneficiados;

3) Ayudar a capitalizar económicamente las unidades agrícolas;

4) Orientar la producción hacia los renglones agropecuarios de mayor rentabilidad, especialmente hacia aquellos deficitarios en el país o que ofrezcan perspectivas en el mercado internacional.

Características del Crédito Supervisado

1) Elegibilidad

Son eligibles las familias campesinas que dispongan de una unidad agrícola familiar y no tengan acceso a otras fuentes de crédito en condiciones razonables. Debe poseer la familia, la honorabilidad, habilidad y recursos mínimos para adelantar con éxito la explotación de la finca y cumplir con las obligaciones del préstamo.

2) Monto de los Préstamos

En ningún momento el saldo de las deudas a cargo de un agricultor pueden exceder los $45.000.oo cuando ha sido concedido para agricultura a través del programa que se realiza con la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero. Este tope puede aumentarse hasta $80.000.oo si el agricultor recibe un préstamo combinado para agricultura y ganadería o para ganadería solamente. Los préstamos para ganadería se hacen a través del Banco Ganadero. Se exceptúa de estos topes la suma de todos los préstamos otorgados durante el programa para financiar inversiones a largo plazo, de tardío rendimiento que puede alcanzar hasta $72.000.oo. El monto depende básicamente del plan de explotación de la finca y su capacidad de pago se hace en forma conjunta con los funcionarios de INCORA.

3) Plazos

Los plazos de los préstamos varían según su destino así:

a) Para financiar gastos de operación, se fija un plazo máximo de 2 años.

b) Los créditos para compra de maquinaria y animales son reembolsables en un plazo máximo de 7 años.

c) La financiación de los cultivos permanentes de tardío rendimiento es reembolsable a partir de la primera cosecha comercial, sin exceder los 10 años.

d) Las mejoras permanentes de la finca, como son las construcciones, adecuación de tierras, etc., pueden financiarse con un plazo máximo de 15 años.

e) La afiliación y compra de acciones en cooperativas u otras asociaciones rurales, tienen un plazo máximo de 7 años.

4) Intereses y Seguros

Los préstamos devengan un interés del 8% anual y están amparados por un seguro de vida e invalidez permanente, mediante el pago del 1%.

5) Garantía

La garantía puede ser personal o con prenda agraria. La prenda agraria se ha venido exigiendo sólo con una finalidad educativa y sicológica, ya que la verdadera garantía radica en la correcta selección

de los usuarios, en la planificación de las fincas y en la supervisión técnica de las mismas.

6) No se puede destinar crédito para el establecimiento de cafetales.

PARTE III

PROGRAMAS DE REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

INTRODUCCION

Colombia tiene una superficie de 1.138.914 kilómetros cuadrados, de los cuales solamente un 30% está incorporado a la economía y un total de 18 millones de habitantes.

El censo de 1964, señala para el país una tasa promedio de crecimiento anual del 31.96 por mil que de continuarse dará para finales del presente siglo una población total de 55 millones de habitantes. Esto sitúa a Colombia en similares circunstancias a la mayoría de los países de la América Latina, cuyo principal inconveniente para alcanzar su desarrollo económico está en el desmesurado crecimiento de la población. Enfrentado a tal evidencia, aparece el escaso incremento de la producción agropecuaria, ya sea por la falta de tecnificación o porque la tierra, apta para una agricultura intensiva, se encuentra inexplotada económicamente por sus presuntos propietarios.

ORGANIZACION GENERAL DE LA REFORMA AGRARIA EN COLOMBIA

El INCORA cuenta en la actualidad con 30 Proyectos de Reforma Agraria, distribuidos en todo el territorio colombiano. A través de ellos se llevan a cabo las operaciones de adecuación de tierras al cultivo, adquisición y dotación de tierras y los servicios rurales a las familias campesinas. Para la ejecución de estos programas se cuenta con la colaboración de 3.500 empleados y 1.400 obreros. El 72% del personal tiene a su cargo la parte operativa de la Reforma Agraria y, por lo tanto, se encuentra radicado en los diversos frentes de trabajo que tiene el Instituto. El resto de los funcionarios o sea el 28%, desarrolla funciones de administración y de asesoría al personal de los Proyectos, desde las Oficinas Centrales del INCORA en Bogotá.

a) <u>Adecuación de Tierras al Cultivo</u>

1) Distritos de Riego

De los 30 Proyectos ya mencionados, 17 tienen entre sus planes la construcción de Distritos de Riego o la administración de los construidos por otras entidades antes de existir el INCORA. Con la construcción de estos Distritos se beneficiarán cerca de 460 mil hectáreas de tierra fértil, aptas para explotaciones agrícolas intensivas. Las hectáreas que ya han entrado en funcionamiento, señalan un considerable aumento en la productividad, si se compara con la que se obtenía en las mismas tierras sin riego. Es así como en naranja se pasó de 14 toneladas por hectárea a 25; en yuca de 8 toneladas a 30; en papaya de 12 a 25; en piña de 15 a 45 y en maíz de 1.5 a 4.

En el Proyecto Atlántico NO3, Guájaro (que es el primero de Reforma Agraria, para el cual el Banco Mundial concedió un préstamo después de cuidadosos estudios sobre el terreno) se beneficiarán 36 mil hectáreas.

Los Distritos de Riego que construye el INCORA permitirán dar empleo a más de 40 mil familias. Como quiera que cada familia utilizará parte de su propia fuerza de trabajo en la explotación de la unidad agrícola familiar y, como es sabido, cada empleo agrícola habrá de generar otras fuentes de empleo adicionales, los Distritos de Riego generarán un mínimo de 280 mil empleos adicionales.

En la actualidad se encuentran 222 mil hectáreas en estudio y 60 mil hectáreas bajo riego administrado por el Instituto. El INCORA espera que para 1980 el país tenga bajo riego una superficie superior a 1.2 millones de hectáreas, es decir, un millón más de las que hoy se encuentran en proceso de adecuación.

2) Vías

Aunque ésta no es una función específica del Instituto, se tiene clara conciencia de que el programa de Reforma Agraria debe complementarse con la construcción de las vías necesarias para el transporte de los productos agrícolas y el acercamiento de las parcelas a los centros de mercadeo o consumo. Para este efecto, se han celebrado convenios con algunos organismos departamentales, a fin de que estos construyan las vías de penetración a las áreas de colonización y parcelación. Además, por su propia cuenta, el Instituto construye algunas vías en los sectores donde la situación de los colonos hace imperiosa esta clase de obras.

Desde su creación, el INCORA lleva construidos o mejorados por su propia cuenta, más de 1.400 kilómetros de carreteras y vías de penetración, con una inversión cercana a los $98 millones.

b) Adquisición y Dotación de Tierras

1) Adquisición

Uno de los principales campos de la actividad del Instituto, consiste en la adquisición de tierras de propiedad privada, para su redistribución entre los campesinos de escasos recursos de la respectiva región.

En el desarrollo de este programa, hasta fines de Junio de 1968 el INCORA adquirió un millón 386 mil hectáreas representadas en 1.310 predios. Estos totales se encuentran discriminados así, según el sistema utilizado para su adquisición: por negociación directa, 1.017 fundos con 121.706 hectáreas; por expropiación, 111 con 55.950; por extinción, 157 con 1.943.855 y por cesión voluntaria al Instituto, 25 predios con una cabida de 264.643 hectáreas. Los inmuebles adquiridos representan una inversión por parte del INCORA, superior a los $183 millones.

2) Dotación de Tierras

Hasta Abril del presente año (1968), el INCORA redistribuyó más de 2 millones 300 mil hectáreas. En esta forma se beneficiaron cerca de 70 mil familias campesinas. Con este programa no sólo se les abrió la posibilidad del crédito, sino que se evitaron multitud de conflictos de tenencia por la falta de claridad en los linderos que no pocas veces son la causa de difíciles situaciones de violencia. Simultáneamente con la labor de titulación de tierras, el Instituto intervino en la solución pacífica de de multitud de conflictos de tierras, muchos de ellos originados en equívocas definiciones o delimitaciones de las tierras privadas y públicas.

Para dar un mayor impulso a la dotación de tierras, se emprendió en 1968 un plan de adjudicaciones a través de un nuevo programa denominado ARRENDATARIOS Y APARCEROS. Consiste dicho plan en convertir en propietarios de los predios que explotan, a los pequeños arrendatarios, aparceros y similares.

Es aspiración del Gobierno Central y del INCORA darle una pronta solución al caso de los arrendatarios y aparceros. Para ello ha reordenado todos sus programas, con miras a que en 1972 estén adquiridos los predios y solucionada la situación de tenencia, por lo menos a los 200 mil campesinos que registran las cifras estadísticas.

El INCORA se trazó un plan de adjudicaciones que señala las siguientes cifras: 10 mil títulos de propiedad para 1968; 30 mil en 1969; 50 mil en 1970; 70 mil en 1971 y 80 mil en 1972. Se estima que en los próximos 5 años este programa requerirá de una inversión de más de $860 millones.

e) Servicios Rurales

1) Crédito

El INCORA emprendió un ambicioso programa de crédito para los campesinos colombianos, cuando en 1964 concertó con la Agencia para el Desarrollo Internacional un crédito por US $10 millones. Crédito que, de acuerdo con el contrato, sería utilizado en su totalidad para dar ayuda financiera, con bajos intereses, largos plazos y supervisión de las inversiones, a familias que explotaran como propietarios, una unidad agrícola familiar. Dos años más tarde, a raíz de un nuevo convenio con la AID, el Instituto recibió un préstamo por US $8 millones, para invertirlos en crédito supervisado.

Los dineros provenientes de los préstamos son manejados en fideicomiso por la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, en tanto que el INCORA ejerce la supervisión del crédito y presta al campesino la asistencia técnica necesaria, a través de los servicios de más de 120 agrónomos colombianos y 450 extensionistas y

prácticos agrícolas.

El crédito por este concepto ascendía en Julio de 1968 a una suma superior a $540 millones. Con esta inversión se incorporaron a la producción agrícola tecnificada cerca de 200 mil hectáreas. El INCORA, con este programa ha beneficiado más de 20 mil familias que, dadas sus condiciones económicas, no tenían acceso al crédito antes de la creación del Instituto.

Los dineros están invertidos principalmente en el fomento a la ganadería (43.48%) y costo de operación de cultivos transitorios (40.6%). El 16% de la inversión fue destinado a créditos para la adquisición de maquinaria y equipo, aportes a las cooperativas promovidas por el INCORA, mejoras permanentes de las parcelas y fomento de cultivos de tardío rendimiento.

2) Cooperativas

La Ley Social Agraria le encargó expresamente al Instituto la función de promover la formación de cooperativas entre los propietarios y trabajadores del campo. En desarrollo de este mandato, el INCORA ha promovido la formación de 24 Cooperativas que agrupan cerca de 13.000 campesinos.

El Instituto ha hecho aportes directos por más de $2 millones e invertido en el manejo y supervisión de las empresas cerca de $9 millones. Las cooperativas fomentadas por el Instituto abarcan diversos renglones tales como el consumo, el mercadeo, la producción y la provisión agrícola. Hasta Junio el total de las ventas hechas por estas cooperativas ascendía a $150 millones.

3) Fomento de Cultivos

Buena parte de los esfuerzos del INCORA se ha encaminado al desarrollo de un programa de fomento agrícola que permita tecnificar e impulsar los planes de producción en los Distritos de Riego y en otros Proyectos del INCORA. Dicho programa abarca el suministro de materiales importados o adquiridos en el país, para la siembra y propagación de cultivos; la asistencia especializada, a fin de asegurar una adecuada y eficiente ejecución de los programas, para lo cual se utilizan los servicios de más de 130 especialistas extranjeros, de más de 120 profesionales colombianos y la asesoría de numerosos técnicos de otras instituciones agropecuarias nacionales. Además ha organizado un amplio programa de preparación y especialización de sus propios profesionales, a través de numerosos cursos y seminarios, de la preparación en el trabajo y de la especialización en el exterior.

El programa de fomento está orientado especialmente hacia el logro de los siguientes objetivos:

a) Tecnificación y aumento de la producción e ingresos de la familia campesina;

b) Mayor aprovechamiento de los recursos de tierras y mano de obra disponibles al pequeño y mediano agricultor;

c) Incremento de los cultivos que sustituyan importaciones;

d) Establecimiento de cultivos exportables o industrializables;

e) Zonificación para diversificar y especializar la producción regional, a través de la planeación de los Proyectos del INCORA.

GASTOS DE INVERSION Y FUNCIONAMIENTO

El Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, desde su creación hasta Mayo de 1968, registra un gasto total de 1,811 millones de pesos. El 89.3% de esta cifra, es decir, 1.617 millones, se destinó a inversión en los distintos programas, cuyos aspectos y logros principales ya se enunciaron en párrafos anteriores. El 2.7% corresponde al servicio de la deuda contraída por el Indtituto y el 8% a los gastos de funcionamiento.

La mayor parte de la inversión corresponde a los programas de servicios rurales que significan un 37.2% del total, cifra que se distribuye en un 33.0% del total para crédito y asistencia técnica y 4.2% para fomento agrícola y aportes a las asociaciones campesinas, como cooperativas y núcleos de acción comunal.

En segundo lugar, aparecen los gastos de inversiones para la adecuación de tierras (27.24%). De manera especial la construcción de los Distritos (18.6%) y de las vías de penetración (5.5%). El resto de las inversiones corresponde a los aportes por convenios hechos con otras entidades para la construcción de viviendas en las áreas de parcelación, el valor de los estudios, el mantenimiento de los Distritos que están en operación y las interventorías de los distintos programas.

Finalmente, la inversión por concepto de adjudicación y dotación de tierras, corresponde al 9.8% de los gastos totales del Instituto, de los cuales el 8.8% se destinó al pago de las tierras compradas o expropiadas.

LAS AGENCIAS EJECUTORAS DE POLITICA AGRARIA

LOS PROGRAMAS Y ORGANIZACIONES DE REFORMA AGRARIA

E INSTITUCIONES CAMPESINAS

LA ADMINISTRACION DE LAS AGENCIAS EJECUTORAS DE REFORMA AGRARIA

Por

Grupo del IICA-CIRA

Representado por J. Emilio G. Araújo
Jefe del IICA-CIRA, Bogotá, Colombia

LAS AGENCIAS EJECUTORAS DE POLITICA AGRARIA

LOS PROGRAMAS Y ORGANIZACIONES DE REFORMA AGRARIA

E INSTITUCIONES CAMPESINAS

LA ADMINISTRACION DE LAS AGENCIAS EJECUTORAS DE REFORMA AGRARIA

Grupo del IICA-CIRA *

El objetivo de los planteamientos hechos enseguida es el de resaltar la necesidad de que se establezcan una organización y administración que sirvan de base a la eficiencia de la Reforma Agraria como un proceso fundamental al Desarrollo Integral de los pueblos.

ALCANCES DE LA REFORMA AGRARIA

Inicialmente cabe tomar una posición en cuanto a conceptos que consideramos básicos para cualquier discusión sobre Reforma Agraria y por eso nos permitimos considerar lo siguiente:

a. Reforma Agraria

Varias formas de conceptuar la Reforma Agraria han sido planteadas en la bibliografía que trata del asunto. En este documento se conserva la esencia de los conceptos establecidos por la Declaración de Punta del Este. En esta Declaración se sugiere un concepto de Reforma Agraria Integral y se entiende por ella la sustitución del régimen del latifundio y del minifundio por un sistema social de propiedad complementado por crédito, asistencia técnica y comercialización. De acuerdo con el contenido de la Declaración que el Consejo Interamericano Económico y Social hizo en su reunión de Lima, en diciembre de 1964, en el IICA-CIRA conceptuamos la Reforma Agraria de la siguiente forma:

"Reforma Agraria es un proceso enérgico, masivo y rápido, de reestructuración del injusto régimen de tenencia y explotación de las tierras y las aguas, determinado por firme decisión de Gobierno, para la valorización humana, social, económica y política de la población campesina que trabaja la tierra, sea como precarista, asalariada o minifundista, garantizándole medidas de promoción agrícola, esencialmente crédito agrícola y asistencia técnica y, por otro lado, asegurándole la distribución equitativa de ingreso en el sector agrario y el equilibrio de la estructura del poder político".

Cabe también hacer una aclaración acerca del punto de vista manifestado en varias ocasiones por técnicos del Centro Interamericano de

---

* Representado por J. Emilio G. Araújo, Jefe del IICA-CIRA, Bogotá, Colombia.

Desarrollo Rural y Reforma Agraria (IICA-CIRA). Hemos dicho que la Reforma Agraria es una condición del desarrollo y queremos dejar planteado claramente que así la consideramos para las condiciones de agricultura tradicional existentes en los países de América. Esto quiere decir que para aquellas regiones en que predominan las condiciones de minifundio y latifundio que están incluidas en la conceptuación de agricultura tradicional, consideramos que sólo un proceso de Reforma Agraria realizado dentro del concepto arriba referido, permitirá que se transformen las condiciones no sólo sociales y políticas, sino también las condiciones económicas, ya que en esta forma se incluiría en la producción la gran cantidad de tierra no utilizada en este tipo de agricultura. Esto no quiere decir que dejemos de considerar la oportunidad de la Reforma Agraria en la agricultura de transición o aún en la agricultura comercial cuando estén presentes condiciones sociales y políticas consideradas inadecuadas; es el caso existente en muchas plantaciones en las que se alcanzan altos niveles de producción, pero no se obtiene una distribución racional de los ingresos.

b. Colonización Agrícola

La Declaración de Lima, antes citada, fue muy clara en su punto 5 cuando dice que: "no es aceptable que la Colonización pueda sustituir la Reforma Agraria". Deja así bien claro que la Colonización es un proceso distinto a la Reforma Agraria, que puede conceptuarse como: "la ocupación e incorporación al uso agrícola de tierras nuevas, sean de propiedad privada o del Estado, que no han sido sometidas a explotación o uso agropecuario y que no tienen acceso regular a la infraestructura existente, en un determinado momento, en un país".

c. Empresa Agrícola

Es la actividad agropecuaria que incluye un buen uso de los factores de la producción: tierra, capital, trabajo y administración. Se considera como tal la propiedad rural administrada eficientemente, que ha incorporado más de 70% de la tierra agrícola cultivable, con una productividad superior al promedio de la región y que está dando trabajo al nivel del múltiplo de la capacidad en áreas mínimas (módulos) calculados para la región y asimismo, cumpliendo eficientemente la legislación laboral existente.

La empresa agrícola debe ser simultáneamente:

1. El objetivo a lograr mediante la Reforma Agraria
2. El límite de actuación de toda actividad agropecuaria

ADMINISTRACION PARA IMPLEMENTAR LA REFORMA AGRARIA

Las leyes de Reforma Agraria trajeron consigo tipos distintos de organismos ejecutivos. Unos, que incluyen las actividades que van desde la adquisición y dotación de tierras a todas las demás necesarias para

atender las distintas líneas de política agrícola, --principalmente la asistencia técnica y el crédito--, y hasta incluyen actividades de preparación de infraestructuras para las áreas de acción. Otro tipo donde un instituto destinado a los problemas de adquisición y distribución de las tierras busca coordinar con los demás organismos del gobierno medidas de interés de los campesinos, dentro del concepto de integración de actividades tras el ideal de transformar la Reforma Agraria en una empresa nacional.

Grandes dificultades surgen en la operación de los organismos de Reforma Agraria en cuanto a la coordinación con otros organismos. No basta que estos aspectos sean incluidos en el texto de la ley. Hay una resistencia debido a la estructura existente y a los propios intereses creados, que ya venían utilizando los servicios tradicionales y no desean verlos divididos o destinados a la atención del campesino.

La integración en un mismo organismo de las actividades esenciales para la conducción del proceso de Reforma Agraria, considerando que éste tiene acción normalmente en áreas determinadas y delimitadas, hasta cierto punto se justifica y parece que viene dando resultados positivos. El ideal parece ser que los programas se complementaran mediante la integración, en cuanto a la acción de organismos del sector agropecuario, con el fin de reforzar sectores específicos para los cuales se requiere experiencia y personal especializado, siempre que se acudiese a la coordinación de entidades diversas y para tal existiera una decisión y determinación política en el sentido de no dejar a las iniciativas individuales los éxitos a alcanzar.

No obstante, si bien no es posible establecer un criterio único en la administración de un programa de Reforma Agraria, sí es fundamental que exista una visión unitaria acerca de los problemas institucionales relativos a la organización de un programa de Reforma Agraria Integral.

Al adoptar una concepción integral de la Reforma Agraria surgen fundamentalmente los siguientes grupos de funciones a cumplir:

a) Tenencia de la tierra
b) Crédito
c) Asistencia técnica y social
d) Mercadeo
e) Obras de infraestructura
f) Organización activa del campesino

Ante la complejidad que inicialmente se presenta para atender la magnitud del problema que el proceso de Reforma Agraria tiene que enfrentar desde su implantación y, por otro lado, ante las notorias fallas existentes, de orden estructural y funcional, en la administración central, se ha acudido a la técnica jurídico-administrativa de la descentralización por servicio, creándose organismos en los cuales la delegación de autoridad y el control varía en función de la realidad social y política de cada país.

Lo que se ha verificado, entre tanto, es que en las soluciones dadas a la organización de estas instituciones, o incluso a los sistemas previstos de coordinación entre instituciones existentes, es que se ha destinado muy poca preocupación al sistema de planeación de la acción a emprender.

Pocos son los organismos que han fijado con el necesario detalle la clarificación de los objetivos de la ley que van a ejecutar, así como de sus propios objetivos. Con eso quedan con deficiencias evidentes en todo el sistema de planeación-programación, pues no llegan a fijar las metas que deben ser alcanzadas en su trabajo.

Las deficiencias de programación ante la inexistencia de metas perfectamente definidas, hacen que la ejecución sea también deficiente.

Como no hubo una ejecución de actividades programadas, tampoco tiene lugar plantearse un sistema regular de evaluación, para medir los alcances y eliminar las derivaciones del proceso que muchas veces pueden ser consecuencia de una preocupación con el perfeccionismo u otras veces, son decorrencias de diversionismo. Ambas son, entre tanto, dilatorias y en el fondo representan medidas de contra-reforma o anti-desarrollo.

De estas consideraciones se desprende la necesidad de que toda organización de un organismo de política y ejecución de Reforma Agraria tenga en su sistema un sector de planeación que tomando por base la política dictada por organismos superiores, como decorrencia de los objetivos de la ley, y que establezca una programación compatible con los conceptos de masividad, energía y rapidez deseables para la ejecución de la Reforma Agraria.

ALTERNATIVAS DE MODELOS DE ORGANIZACION POSIBLES

Ante las consideraciones presentadas, podemos anotar dos alternativas para las instituciones de Reforma Agraria dentro de los modelos que han sido adoptados por las leyes de América Latina.

1. Concentración de Funciones en un solo Organismo

En primer término se nos plantea la alternativa de que existe un organismo específico para atender a todos aquellos problemas derivados de la aplicación de la Reforma Agraria. Este organismo debería ocuparse fundamentalmente como primera función, de todo lo relativo al inventario de los recursos disponibles, los reconocimientos básicos de índole física o reconocimientos socio-económicos, reconocimientos catastrales, para efectuar los estudios y planificación necesaria a la adquisición y dotación de tierras a los beneficiarios del programa. En este sentido, el sector de planeación del organismo de Reforma Agraria, debe estar vinculado al organismo de planificación sectorial.

Cabría plantearse la cuestión de si ese organismo tendría su patrimonio propio, en el cual ingresarían todos aquellos bienes inmuebles habidos, bien por compra en forma amistosa, bien por expropiación, bien por confiscación, bien por reversión, extinción de dominio, bien por donación, además de las asignaciones del presupuesto nacional y de las fuentes de financiamiento; o de que se cree un ente especial, un fondo automático que manejara todo el patrimonio que estaría afectado a la ejecución de un programa de modificación de la estructura agraria.

Otra de las funciones de ese organismo que atendería los problemas de la tenencia, además del inventario, estudio, programación y la adquisición de tierras, sería la dotación de las mismas a los campesinos; todas aquellas cuestiones relativas a la protección de los que se encuentran en una situación precaria con relación a la tierra, esto es: los pequeños arrendatarios, aparceros, medianeros o simples ocupantes en el sentido de que esta entidad u organismo deberá actuar para protegerlos contra situaciones que de hecho se presentan.

Si se concentran todos estos encargos en un solo organismo, éste tendría además que atender sus actividades de forma a cubrir los campos de las funciones básicas a satisfacer.

El organismo que atendería los problemas de la Reforma Agraria para que pudiera actuar con relativa eficacia, deberá reunir determinados requisitos.

En primer lugar, debe estar ajeno a influencias de tipo político en su actuación. En segundo lugar, contar con un personal técnico capacitado, consciente y dedicado, porque desgraciadamente muchas veces en la ejecución de estos programas se presentan situaciones en las cuales, si no se cuenta con unos principios y con una dedicación a toda prueba, es fácil caer en la tentación del perfeccionismo técnico y burocrático. Pero, así mismo, además de contar con un personal capacitado, técnico y dedicado, deberá tener este organismo la suficiente facilidad para poder contratar este personal y para poder fijarle su correspondiente remuneración o sueldo. Luego, tal vez un requisito indispensable para que este organismo funcionara de la mejor manera posible, es que deberá lograrse en su dirección unidad de criterio y continuidad en sus programas.

Además de estas condiciones fundamentales, estaría la de que este organismo estuviera organizado de una manera tal que tuviera agilidad en sus actuaciones, celeridad en todo lo relativo a la adquisición de tierras y demás bienes necesarios para atender el programa. Por cierto que este requisito de agilidad en lo que se refiere a la adquisición de bienes inmuebles, plantea la necesidad de reformar todos aquellos mecanismos administrativos relativos a la afectación de tierras y esto establece, a su vez, otro problema: tal vez la necesidad de contar con una jurisdicción o una judicatura agraria específica, porque en el supuesto de que haya que afectar -como necesariamente habrá que hacerlo- tierras de propiedad privada, en el supuesto de que para adquirir estas tierras en primer término se pretende llegar a una negociación amistosa con el propietario y en el supuesto, también muy cierto, de que en muchos casos

no se va a poder llegar a esa negociación amistosa, se tendrá que recurrir, dentro de un estado de derecho, al juicio de expropiación. Ahora, cuál es el problema? El problema es que el juicio de expropiación muchas veces se ventila ante los tribunales de la jurisdicción ordinaria y el procedimiento de que por sí es muy largo y muy engorroso. Una de las cuestiones a lograr es el equilibrio entre la seguridad jurídica y la necesaria celeridad; tal vez sería necesario establecer una jurisdicción especial agraria que establezca un procedimiento lo más rápido posible, sin que ello signifique menoscabar los legítimos derechos de los particulares.

Este organismo en la ejecución del programa en su actividad regular deberá llevar a la práctica la ejecución de su programa de actividad, aplicando normas y criterios económicos y sociales así como tener en su administración unos costos razonables.

Todas estas características conducen a la conclusión de que, la forma jurídica más apropiada es la de un instituto autónomo o establecimiento público, porque de por sí un Instituto de esa naturaleza debe reunir esas condiciones fijadas como requisito. En realidad, el problema de estas entidades es complejo, porque aún en el campo doctrinal no hay unanimidad de criterios acerca de sus características, y aún dentro de un mismo país hay dispersión legislativa en el sentido de que varían mucho las condiciones de dichos institutos. Podrían entenderse como notas distintivas y características de una entidad autónoma: poder actuar con un ordenamiento jurídico propio y la capacidad de tener un patrimonio propio.

Este organismo para actuar con pretendida eficacia -además de estos requisitos que hemos apuntado anteriormente- deberá actuar descentralizadamente con una buena supervisión por parte de la oficina central; claro está que el mayor grado de descentralización (delegación de autoridad y reducción de control central) está en función de la calidad de la cantidad de personal de que disponga, del radio de acción, de la complejidad de los problemas que se presenten.

Creemos entre tanto, que para que el programa pretenda efectuarse con buen éxito, exige como requisito una actuación descentralizada. La actuación descentralizada no implica que no haya la supervisión adecuada, ni la autonomía de acción implica necesariamente independencia absoluta; con unos objetivos previamente trazados, con una supervisión buena, con una buena organización se conseguirá la unidad de criterios y la unidad en los sistemas y en los procedimientos que llevan a la ejecución los objetivos previamente trazados.

En la práctica se da el problema de establecer la dirección de estos organismos. Cabrían dos alternativas: a) Pudieran estar en la cabeza un organismo colegiado, un directorio, cuyos componentes distribuirían entre sí las diveras funciones; b) una organización similar a la de ciertas empresas privadas: una junta directiva y un gerente ejecutivo.

Para que haya unidad de criterios y a los fines de garantizarla

-en el caso de acogerse a la alternativa de un directorio o junta directiva- lo lógico es que esté presidida por el funcionario que normal y legalmente tiene competencia jerárquica en todos los asuntos relativos a la fijación de la política agraria de un país; y ese funcionario generalmente viene a ser el respectivo Ministro de Agricultura.

Otro aspecto importante en la composición del personal directivo del organismo que se ocuparía de los problemas de la tenencia de la tierra, sería la representación adecuada y significativa de dirigentes campesinos; esto en el sentido de que si se parte de la idea de que el programa tiene un sujeto, tiene un centro, un motor que es el campesino, entónces es necesario que haya dentro del organismo administrativo competente, personas que motoricen, que movilicen a esa entidad administrativa para resolver los problemas, no sólo en las solicitudes de dotación de tierras, sino cualesquiera otros de los problemas que se presentan en la cuestión agraria.

Consideremos entre tanto y también que, a primera vista, los objetivos que se persiguen de concentrarse la ejecución en manos de un solo organismo, se presentarían con los siguientes inconvenientes:

a) Esa sola entidad de por sí conduciría a la eliminación o minimización de los otros organismos de la administración que, normalmente deben prestar su colaboración y tienen por esencia competencia en los aspectos relativos al problema agrario.

b) La existencia de un solo organismo como ejecutor directo conduciría también a un excesivo paternalismo e impediría en cierto modo, que las comunidades a las cuales se pretende beneficiar con la ejecución del programa, no se desarrollen normalmente haciendo uso de los diversos servicios y acudiendo a las diversas instituciones que, -se supone- deben actuar y actúan en el campo del sector rural.

c) Ante las limitaciones de orden financiero y de personal técnico que tuviera, se incurriría posiblemente en situaciones igualmente negativas, tales como: la omisión de no actuar para satisfacer determinadas necesidades, el exceso de acometer actividades que superen sus posibilidades, doble énfasis a programas adjetivos, etc.

d) Favorecería una concentración del poder, que en la práctica limitaría el equilibrio de funciones especializadas y su necesario balance de autoridad.

2. Las funciones básicas distribuidas en varios organismos

Si adoptamos el principio de cuatro derechos fundamentales del campesino que serían: 1) el derecho a la propiedad de la tierra; 2) el derecho al crédito; 3) el derecho a la asistencia técnica y social, y 4) el derecho a la seguridad de los mercados; cabría plantearse la posibilidad de que existieran diversas entidades para tratar de encontrar una respuesta a cada uno de estos derechos fundamentales, previa la educación

necesaria para adaptarse a la ejecución del programa de Reforma Agraria Integral.

Esto implica en que exista una institución fuerte y bien organizada que tuviera a su cargo los aspectos de modificación de la tenencia de la tierra, sea en forma general en todo país operando a través de proyectos específicos de corrientes de la planeación de actividades previstas o actuando como ejecutora y coodinadora en áreas designadas, en función de la ley, como prioritarias para la realización de la reforma.

Lo importante sería que esas organizaciones no dispersaran sus actividades o no entraran a cubrir campos para los cuales hay otros sectores gubernamentales encargados, de forma tal que en vez de promotores y ejecutores básicos de la reforma acaban siendo los responsables por la distracción del proceso.

Admitiendo un organismo que se dedicara específicamente a los problemas de tenencia de la tierra, tendríamos entonces que pensar en los siguientes otros organismos que se encargarán de las funciones principales a saber:

1) Crédito. A más del organismo encargado de tratar de resolver los problemas de la tenencia de la tierra, en base a que si una reforma agraria responde fundamentalmente a tratar de darle positividad a estos cuatro derechos fundamentales del campesino, nos encontramos entonces con el problema de cómo darle respuesta al derecho que tiene el campesino de un crédito especial.

Es necesario que exista una organización tal que preste el servicio del crédito al campesino, pero un crédito especial, adecuado, suficiente que satisfaga sus necesidades a corto, a mediano y a largo plazo, un crédito barato, un crédito que precisamente por ser dirigido al campesino el cual se pretende transformar en empresario, debe tener una filosofía educativa, orientado por las normas del crédito supervisado. Entonces, caben varias alternativas: si este campesino es sujeto de este derecho a un crédito especial, cabría preguntarse: existe dentro de la organización del estado una entidad financiera que atienda los problemas de financiamiento del campesino? No encontraríamos la respuesta por el simple hecho de que existiera un organismo del Estado y que se llamara Banco de Crédito Agrario: habría que ver cuáles son las condiciones en que se presta el crédito a ese campesino, porque si las circunstancias de financiamiento son iguales a las que orientan las organizaciones bancarias normales, habría entonces que adecuar ese organismo y poner a realizar su actividad en función de Reforma Agraria, es decir que la actividad que prestara debiera reunir estos requisitos señalados. Entonces, se presentan las siguientes alternativas:

Primera: Creación del organismo -cuando no existe- Segunda: Si existe un organismo crediticio oficial, adecuación de ese organismo y ponerlo en función de Reforma Agraria. Tercera: Si existe un organismo crediticio -y ésta parece que es una recomendación bastante lógica y

bastante aceptable- entonces caben dos alternativas: o bien crear un departamento especial dentro de ese Banco de Crédito Agrícola que proporcionará la ayuda crediticia al campesino, partiendo de la idea de que, progresivamente -y al realizarse con buen éxito el programa de Reforma Agraria- este campesino podrá ser un cliente normal del Banco, por ello cabría plantearse esta otra cuestión de que como este tema de ayuda crediticia tiene unas características especiales, entonces pudiera prestarlo también el organismo que tiene competencia para resolver los problemas de la tenencia de la tierra; o, simplemente que dicho roganismo le facilitara los recursos al Banco de Crédito Oficial para que éste prestara la asistencia financiera dentro de esa filosofía especial. No hay pues soluciones rígidas, no hay soluciones dogmáticas, todo dependerá de las condiciones de cada país.

2. Asistencia Técnica y Social: Otra preocupación que se nos planteará para poder ejecutar integralmente un programa de Reforma Agraria, sería aquella que se ocuparía de los problemas de la asistencia técnica y social. La asistencia técnica tal vez pudiera verse en dos aspectos: asistencia técnica agrícola, relativa a todos aquellos servicios de investigación, extensión agrícola, sanidad vegetal, sanidad animal; y asistencia técnica que comprende la realización de la asistencia social y la ejecución de una serie de obras de infraestructura indispensables para mejorar la situación de ese medio, la ejecución de obras de riego, la electrificación, la educación, el saneamiento, la vivienda.

Si esto es así, entonces por conclusión lógica debiera lograrse que los organismos que normalmente se ocupan de estos aspectos, concurran a la realización del programa de Reforma Agraria Integral; esto no implica que en una primera fase el organismo que ha tenido competencia para atender el problema de la tenencia de la tierra, vaya a desistir de toda actividad de asistencia técnica a los beneficiarios del programa de reforma ya que tendrá que hacer muchas veces el papel de pionero, mas lo que sí debe es procurar que progresivamente, los servicios que normalmente atienden estos campos de asistencia técnica, concurran a la ejecución del programa de la Reforma Agraria y esto, además, por una razón práctica: si el organismo que tiene a su cargo los problemas de la tenencia de la tierra opta por prestar directamente la asistencia técnica, se presentará entonces un divorcio, y el Ministerio de Agricultura que normalmente atiende las necesidades de asistencia técnica del empresario, del agricultor más o menos rico y del agricultor poderoso continuará solo en este camino; esto a todas luces es inconveniente y es negativo, porque las consecuencias de una Reforma Agraria Integral es que, debe verse como una empresa nacional, y como tal, todas las actividades, todos los organismos de la administración pública deben concurrir en la medida de su específica competencia, para tratar de atender el problema.

La concurrencia de los organismos que tienen competencia para atender el problema de la vivienda, de la vialidad, de las obras de riego, de la educación, del saneamiento, implica en que todos los diversos ministerios y las distintas entidades que tienen competencia en estos

problemas, deben participar del proceso. Cómo se logra la concurrencia de ellos? -estableciendo a veces disposiciones legales que impliquen que, necesariamente estos organismos al elaborar sus respectivos proyectos de presupuesto, incorporen las partidas necesarias para lograr su colaboración. Y cómo se alcanza esto? -a través de una buena planificación y, fundamentalmente, a través de la coordinación institucionalizada promovida tal vez al más alto nivel a fin de superar en esa coordinación las limitaciones del individualismo característico de nuestra América, incluso en el campo público.

3. Mercadeo. Esta es una cuestión bastante compleja. Cabría la alternativa de establecer un organismo que atendiera la solución de todos los aspectos de este campo. Son problemas complejos porque se refiere a un justo precio, no sólo de lo que vende el campesino sino de lo que compra; de lo que vende, que casi siempre cuando no existe una intervención del Estado hace que esté en una situación de inferioridad y a merced de los intermediarios; del camionero que va a comprarle la cosecha o del prestamista a quien le ha empeñado su cosecha antes de recogerla, o cuando concurre directamente a los mercados urbanos, tiene que venderla por los precios más irrisorios. Pero así como el campesino tiene el problema de vender a un precio justo lo que produce, tiene el problema de comprar los insumos que necesita; entonces aquí se hace necesaria la intervención del Estado. Intervención del Estado a través de diversas medidas; una de ellas sería la fijación de una política de precios mínimos o política de precios de sustentación; esto requiere un organismo de planificación, de análisis de mercado, de servicios estadísticos. Se requiere también una política de servicios de almacenamiento. Tal vez para estos aspectos fundamentales lo más lógico sería crear un organismo especial que atienda estos problemas. Además, hay un aspecto muy importante que es la promoción de acuerdos entre productores e industriales, que conduzcan a la fijación de precios justos y para eso existe la posibilidad de establecer juntas de producción para determinados productos, en los cuales se establecería una planificación a corto plazo, estando representados los sectores público y privado, y este último integrado por los productores y los industriales, allí se reunirían y fijarían para determinados productos, la cantidad que se va a producir, como se va a producir, el precio, cuándo se va a pagar, etc. Estas medidas permiten tratar de coordinar la solución del problema del mercado agrícola y, fundamentalmente, el Estado debe a estos efectos promover una política de cooperativas, adecuadas a la realidad del medio, sin pretender imponer principios ortodoxos que no son operativos en nuestro continente.

AJUSTES NECESARIOS

Los sistemas existentes en los países de América Latina, en general se encajan en los modelos de las dos alternativas que analizamos.

La fundamental deficiencia actual es una falta de planeación realística que tenga por base objetivos y metas perfectamente definidos.

Hay muchas veces la tendencia a analizar problemas que deberán

ocurrir al final del siglo, buscando hacer proyecciones de necesidades para ese tiempo, olvidándose los dirigentes de hoy que hay ahora mismo un gravísimo problema de las generaciones que llegan a la edad de buscar empleo en cada uno de estos años en que estamos viviendo. Datos estadísticos basados en generaciones ya nacidas nos permiten calcular que hasta el fin de la próxima década entrarán a la edad de 18 años cerca de 80 millones de individuos en América Latina. Cerca de la mitad de este número necesitarán de nuevos empleos.

La administración pública tiene que adaptarse a moldes más ágiles y más operativos, particularmente en lo que concierne a la Reforma Agraria que, como ya insistimos, es condicionante del desarrollo en gran parte de nuestros continentes.

Como la Reforma Agraria representa fundamento de la transformación económica y social de los pueblos, tendrá que basarse en una firme decisión política en cada país y de ahí resulta la institucionalización de la coordinación y de la realización de las diferentes funciones necesarias para llevar adelante el proceso de la Reforma. Creemos que un organismo coordinador para que se lograran todos los efectos positivos, en el caso de la Reforma Agraria, dados sus aspectos de orden político, debería estar situado en el más alto nivel, con dependencia directa si fuera posible de la propia Presidencia de la República.

Todas estas consideraciones aquí presentadas tienen la finalidad de insistir en la necesidad de que la organización y la ciencia de la administración tengan un lugar predominante en los procesos de desarrollo pues sólo con el empleo de un sistema de planeación -organización-administración- se podrá obtener eficiencia y rápido progreso.

LA ORGANIZACION DEL CREDITO AGRICOLA EN VENEZUELA
Y UN PROGRAMA DE PRODUCTIVIDAD

Por

Felipe Gómez Alvarez

Director-Gerente
Banco Agrícola y Pecuario de Venezuela

LA ORGANIZACION DEL CREDITO AGRICOLA EN VENEZUELA Y UN PROGRAMA DE PRODUCTIVIDAD

Felipe Gómez Alvarez*

I. La Estructura del Crédito Agrícola

A) Antes de la Ley de Reforma Agraria

Venezuela, además de sus incalculables posibilidades mineras, ha ofrecido siempre magníficas perspectivas para el desarrollo de las actividades agrícolas y ganaderas. Sin embargo, desde la época de la Colonia hasta entrado el primer tercio del presente siglo, los agricultores, criadores y pescadores no disponían de recursos económicos oportunos y suficientes para atender los gastos de sus explotaciones.

Como primer paso positivo hacia una política oficial de fomento de la agricultura y la cría, fue aprobada por el Congreso Nacional, en Junio de 1928, la Ley que puso en funcionamiento al Banco Agrícola y Pecuario, con lo cual se originó en el país el crédito agrícola patrocinado por el Estado.

De acuerdo con las disposiciones de esta Ley, el Capital inicial del Banco -Bs. 30,0 millones, elevado a Bs. 50,0 millones en 1929- fue fundamentalmente destinado a la concesión de créditos hipotecarios a largo plazo.

A partir de 1936 cobra mayor auge el Instituto, se adoptó definitivamente la concesión de créditos a corto plazo, se reformó la Ley el 8 de Julio de ese año, y se introdujeron modificaciones que dieron mayor elasticidad al sistema de créditos.

En los años siguientes, y de acuerdo con las finalidades económicas y sociales del crédito agrícola, el Banco desarrolló esta actividad a corto, mediano y largo plazo, según que el destino del mismo, sea para el financiamiento de cosechas a corto ciclo de producción, o para inversiones en obras de fomento u otros objetivos de la explotación que requieran de mayor plazo, siendo principalmente para el Sector Empresarial.

Esta situación, como veremos en el cuadro que sigue, se mantiene hasta 1957, pero con fuertes limitaciones en los últimos años, debido a la situación política de la época, que constituye, prácticamente, un freno al desarrollo agropecuario del país.

---

* Director-Gerente
Banco Agrícola y Pecuario de Venezuela

LA EVOLUCION CREDITICIA DEL B.A.P. HASTA 1957

AÑOS	INVERSION Nº de Créditos	INVERSION Millones de Bs.	PRODUCCION Nº de Créditos	PRODUCCION Millones de Bs.	TOTAL Nº de Créditos	TOTAL Millones de Bs.
1928	360	22.0	-	-	360	22.0
1929	161	6.5	-	-	161	6.5
1930	436	19.2	-	-	436	19.2
1931	181	4.8	-	-	181	4.8
1932	31	0.8	-	-	31	0.8
1933	26	0.6	-	-	26	0.6
1934	10	0.3	-	-	10	0.3
1935	8	0.4	-	-	8	0.4
1936	171	1.3	2.686	5.3	2.857	6.6
1937	242	3.3	1.907	4.4	2.149	7.7
1938	336	4.5	2.647	4.4	2.983	8.9
1939	202	1.6	18.181	12.8	18.383	14.4
1940	279	1.9	7.931	6.9	8.210	8.8
1941	575	5.5	5.778	8.7	6.353	14.2
1942	506	3.8	7.229	11.7	7.735	15.5
1943	625	5.3	7.601	13.8	8.226	19.1
1944	991	9.8	11.384	22.5	12.375	32.3
1945	1.439	9.7	12.662	24.0	14.101	33.7
1946	2.162	13.1	19.123	32.3	21.285	45.4
1947	2.714	17.0	44.178	72.0	46.892	89.0
1948	3.896	21.5	77.961	89.2	81.857	110.7
1949	5.137	26.7	44.220	80.9	49.357	107.6
1950	4.904	20.5	36.020	72.1	40.924	92.6
1951	3.870	19.8	27.738	79.9	31.608	99.7
1952	2.798	14.7	18.368	56.0	21.166	70.7
1953	2.683	18.2	15.364	37.8	18.047	56.0
1954	2.079	13.1	11.373	27.1	13.452	40.2
1955	1.704	14.7	7.481	23.5	9.185	38.2
1956	1.264	11.1	4.858	15.1	6.122	26.2
1957	1.723	21.9	4.360	23.1	6.083	45.0

A partir de 1958, se inició una nueva etapa en cuanto a la

concesión del crédito público en el Sector Agrícola, pues comienza el Banco el pago de Préstamos Especiales de Fomento Pecuario y de Recuperación de las fincas de Café y Cacao, con cargo a partidas expresamente decretadas por el Gobierno Nacional con este fin.

Merece destacar el hecho de que desde 1959 comenzaron a otorgarse los primeros Créditos Campesinos como un avance de las disposiciones que habría de consagrar la Ley de Reforma Agraria que iba a promulgarse en Marzo de 1960.

En los años 1958 y 1959 los créditos pagados por el Instituto se resumen así:

RESUMEN CREDITICIO 1958 - 1959

(Millones de Bs.)

	PROGRAMA ORDINARIO						PROGRAMAS ESPECIALES		TOTAL GENERAL	
	Campesinos		Empresariales		Total					
AÑOS	Nº	Bs.	Nº	Bs.	Nº	Bs.	Nº	Bs.	Nº	Bs.
1958	-	-	17.615	134.7	17.615	134.7	382	10.3	17.997	145.0
1959	51.540	56.9	38.343	106.8	89.883	163.7	1.171	66.4	91.054	230.1

B) Después de la Ley de Reforma Agraria

La promulgación de la Ley de Reforma Agraria, en Marzo de 1960, señala un nuevo rumbo, no sólo para las actividades del Banco sino para orientar la verdadera tarea de liberación económica del país. En dicha Ley se ordenó, con carácter preferencial, un conjunto de normas en cuanto al servicio de Crédito Agrario, para el beneficio de los campesinos.

El Banco Agrícola y Pecuario fue el encargado de cubrir esas funciones con carácter obligatorio, sin desatender los requerimientos del Sector Empresarial, esto es, atender conjuntamente a ambos sectores, pero dando preferencia la los sujetos de la Reforma.

Desde principios de este nuevo período se establecen las bases de una sólida estructura para adecuar la organización del Banco a las atribuciones que le confiere la Ley de Reforma Agraria.

En el aspecto administrativo quedaron debidamente separadas las funciones crediticias en dos Gerencias: la Gerencia de Crédito Empresarial, para atender a los sectores de la producción organizada, y la de

Crédito Agrario, destinada exclusivamente a los campesinos sujetos de la Ley Agraria. En la Junta Administradora del Banco hay un representante de los Organismos de la producción agropecuaria empresarial, y otro de la Federación Campesina de Venezuela.

En el orden operativo se adoptó la política de programación, cumpliéndose así con aspectos tan significativos como el establecer las metas de financiamiento independientemente para cada sector, y atendiéndose, al mismo tiempo, a las disposiciones programáticas comprendidas en los planes integrales de desarrollo económido elaborados por el Gobierno Nacional.

A fin de satisfacer la creciente demanda del Sector Agrícola, el Banco es fortalecido con sucesivos aportes de dinero por el Gobierno Nacional, los cuales han estado previstos en la Ley de Presupuesto y Gastos Públicos del país, esto garantiza al organismo mantener una orientación definida y es la base de su continuidad administrativa. Estos aportes representan aproximadamente una sexta parte de los ingresos generales del Instituto, ya que lo fuerte de ellos es cubierto con recursos generados por su propia actividad, o sea, los ingresos provenientes de sus operaciones corrientes, tanto bancarias como de mercadeo; afluencia de fondos por medio del crédito interno, a través del redescuento ante el Banco Central del país y el crédito externo, canalizado a través de Bancos privados extranjeros y de Entidades Internacionales de Desarrollo.

Resumiendo la gestión crediticia cumplida por el Banco en este período se tiene el cuadro siguiente:

RESUMEN CREDITICIO 1960-1967

(Millones de Bs.)

	PROGRAMAS ORDINARIOS						PROGRAMAS ESPECIALES		TOTAL GENERAL	
	Campesinos		Empresariales		T o t a l					
AÑOS	Nº	Bs.	Nº	Bs.	Nº	Bs.	Nº	Bs.	Nº	Bs.
1960	99.598	75.5	8.854	54.2	108.452	129.7	303	13.4	108.755	143.1
1961	66.187	70.9	3.825	56.6	70.012	127.5	485	52.9	70.497	180.4
1962	70.105	83.3	5.609	92.1	75.714	175.4	272	51.5	75.986	226.9
1963	67.774	78.0	4.511	74.4	72.285	152.4	1.497	60.5	73.782	212.9
1964	66.042	111.0	6.075	107.9	72.117	218.9	3.098	44.0	75.215	262.9
1965	52.436	115.1	6.113	99.9	58.549	215.0	3.128	51.6	61.677	266.6
1966	44.065	133.0	6.614	109.7	50.679	242.7	1.958	49.3	52.637	292.0
1967	33.785	124.0	6.639	123.0	40.424	247.0	2.137	53.7	42.561	300.7

C) Reestructuración Actual

Presionados por el rápido crecimiento de las actividades agrícolas, por la gran demanda crediticia, tanto en el Sector Campesino como en el Empresarial, y por las marcadas diferencias que caracterizan a las estructuras sociales y económicas de ambos sectores, durante los últimos años se viene debatiendo en los Organos Oficiales y Privados la conveniencia de separar en dos Instituciones diferentes la función crediticia que simultáneamente ha venido atendiendo el Banco Agrícola y Pecuario.

Estos propósitos habrán de materializarse, mediante la puesta en práctica de las siguientes disposiciones:

a) En Julio de 1967 fue promulgada la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario, que relevará al Banco Agrícola y Pecuario de la responsabilidad de atender los requerimientos crediticios del Sector Empresarial. El capital autorizado de este Banco será de 100 millones de bolívares, y las acciones serán de dos clases: De la Clase "A", cuyo monto será igual a la mitad del capital del Banco, y sólo podrán ser adquiridas por la Nación; y las de la Clase "B", emitidas por un monto igual a la mitad del capital, y deberán ser adquiridas por empresarios, sean personas naturales o jurídicas, teniendo preferencia en todo caso los del Sector Agropecuario; y

b) Con fecha 17 de Junio de 1968 fue sancionada la nueva Ley del Banco Agrícola y Pecuario que trae reformas en el orden administrativo y funcional para adecuar su estructura a las disposiciones de la Ley de Reforma Agraria, esto es, que el Banco tiene por objeto exclusivamente satisfacer las necesidades del Crédito Campesino al pequeño y mediano productor rural, especialmente de los parceleros del Instituto Agrario Nacional, organizados en cooperativas o asociaciones, con fines agrarios, pecuarios y pesqueros. Ahora bien, durante el lapso previsto en la Ley del Banco de Desarrollo Agropecuario para que éste inicie sus actividades, el Banco Agrícola y Pecuario continuará atendiendo las necesidades de Crédito del Sector Empresarial, de acuerdo con el Artículo 69 de su nueva Ley.

c) En la actualidad se encuentra en estudio por las Cámaras Legislativas el Proyecto de Ley para la creación del Instituto Venezolano de Mercadeo, el cual absorberá las funciones que de mercadeo de productos agropecuarios ejecuta el Instituto.

II. Análisis del Sector Agrícola

A) La Producción Agrícola

Como resultado de la acción coordinada de los organismos que dentro del Gobierno se encargan de la problemática agrícola, es decir, fruto de la política crediticia implantada por el Banco Agrícola y Pecuario, de la actividad desarrollada por el Instituto Agrario Nacional, cumpliendo los postulados expresos en la Ley de Reforma Agraria y de la investigación y extensión realizada por el Ministerio de Agricultura y Cría; y del esfuerzo hecho por los productores, tanto campesinos como empresariales, que

han sabido responder a los incentivos presentados para aumentar su capacidad productiva, la producción del Sector Agrícola Nacional ha mantenido en los últimos diez años un ritmo sostenido en su crecimiento, el cual se ha acelerado a partir de 1961, pues desde ese año en adelante, la producción ha aumentado en una forma impresionante muy pocas veces igualada en otras zonas productoras del mundo. Así, mientras la producción agrícola mundial y de América Latina presentan, para estos últimos años, tasas de crecimiento interanuales que oscilan entre el 1 y el 3%, la venezolana ha llegado hasta el 7%.

Ha sido de primordial importancia dentro de los éxitos alcanzados por la agricultura del país, la participación que en ella ha tenido el Sector Agrícola Vegetal, pues el valor de su producción ha logrado una variación positiva del 63% entre 1957 y 1967, al pasar de Bs. 919.0 millones a Bs. 1.674.5 millones. Si ponderamos los valores obtenidos en este período por las cifras alcanzadas en 1957, a precios corrientes, se observa que todos los renglones que componen este subsector experimentaron aumentos, a excepción de Granos Leguminosos.

INDICES DEL VALOR DE LA PRODUCCION

(A precios corrientes)

1957 = 100

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
AGRICOLA VEGETAL	100.2	112.7	110.6	118.7	135.2	157.9	162.9	168.1	163.0
Cereales	126.5	176.8	194.2	230.2	234.2	307.3	326.7	342.5	317.7
Granos Leguminosos	102.7	109.6	58.7	49.5	59.9	67.6	68.1	80.6	71.8
Raíces y Tubérculos	105.5	124.8	106.6	130.1	143.2	170.2	145.9	170.2	164.3
Textiles y Oleaginosas	107.9	137.3	170.2	160.7	205.3	261.6	301.2	297.9	338.4
Frutas y Hortalizas	106.6	116.8	91.6	90.0	120.0	111.6	125.0	134.5	127.5
Café, Cacao y Otros	89.7	91.9	102.3	107.5	120.3	140.6	146.4	141.4	140.6

Fuente: Informes Económicos B.C.V.

De acuerdo a estos índices, el valor de la producción de Cereales logrado en 1967, representa un 217.7% mayor al valor obtenido en 1957, es decir, casi tres veces el valor alcanzado para el año tomado como base. El valor de la producción de Textiles y Oleaginosas se incrementó en 1967 en un 238.4% respecto a 1957; Raíces y Tubérculos presenta un índice de 164.3 en 1967 frente a un índice de 100 en 1957; el rubro Café, Cacao y Otros presenta en 1967 un valor de su producción superior en un 40.6% al correspondiente a 1957.

A Continuación se presenta un cuadro, en el cual se indican los índices de producción agrícola vegetal alcanzados durante el lapso 1959/1967, tomando como base los volúmenes de 1957.

INDICES DE PRODUCCION

1957 = 100

	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
AGRICOLA VEGETAL	110.7	127.6	148.4	154.3	171.0	148.3	166.8	181.1	184.4
Cereales	103.4	140.7	137.7	177.0	154.4	176.4	198.4	211.2	246.7
Granos Leguminosos	95.1	102.0	57.6	50.1	54.2	56.0	59.5	66.4	71.4
Raices y Tubérculos	109.2	146.9	116.2	148.6	154.5	152.5	155.8	164.8	171.5
Textiles y Oleaginosas	119.5	129.8	166.4	151.7	191.3	239.2	263.4	276.4	329.0
Frutas y Hortalizas	97.1	109.8	95.0	85.3	121.1	112.2	114.7	117.3	119.7
Café, Cacao y Otros	115.6	127.3	170.8	171.8	191.6	153.2	178.0	196.5	193.6

Fuente: Anuarios Estadísticos M.A.C.

Es interesante en el desarrollo del Sector Agrícola conocer la forma como se han venido aprovechando las áreas cultivables del país. Así, tomando como base la superficie cultivada para el año 1957, observamos que para 1967 el incremento experimentado es superior a un tercio de esa superficie, lo que nos demuestra que en estos años han sido muchas las nuevas tierras puestas en explotación. Esta situación nos refleja que los aumentos experimentados en la producción han sido como consecuencia principal de los aumentos en las superficies; al efecto, más del 70% del incremento habido en la producción del Sector Agrícola Vegetal se debe a aumentos en la superficie bajo cultivo, siendo los renglones que más influyeron Cereales y Textiles y Oleaginosas.

B) Participación en el Producto Territorial Bruto

Al hacerse un análisis de la evolución experimentada por el Sector Agropecuario venezolano, es imprescindible apreciar en primer lugar, cuál ha sido la participación de la agricultura dentro del Producto Bruto, ya que ello permite formarse una idea global de la situación existente en ella; de acuerdo a cifras suministradas por el Banco Central de Venezuela, y las cuales podemos apreciar en el cuadro siguiente, la contribución del Sector Agrícola al Producto Territorial Bruto, ha ido creciendo a partir del año 1959, año en el cual llegó a ser del 6.3%; porcentaje éste que asciende a 7.2% para el año 1967; puede decirse, que el producto creado en la actividad agrícola durante los últimos diez años, ha venido representando en promedio un 7% del Producto Territorial Bruto, cifra ésta que al ponderarla, debe tenerse presente la fuerte influencia que en la economía venezolana tiene el sector petrolero, y en los últimos años el desarrollo experimentado por la industria manufacturera.

PARTICIPACION DE LA AGRICULTURA EN EL PRODUCTO TERRITORIAL BRUTO

(A precios de 1957 - En millones de Bs.)

AÑOS	P.T.B.	Sector Agrícola	% Participación
1959	26.065	1.642	6.3
1960	26.433	1.807	6.8
1961	26.881	1.845	6.8
1962	28.585	1.979	6.9
1963	29.765	2.084	7.0
1964	32.135	2.264	7.0
1965	34.019	2.408	7.1
1966	34.786	2.526	7.3
1967 (*)	35.969	2.602	7.2

Fuente: Informes Económicos B.C.V.
(*) Cifras provisionales.

Ha influido en forma determinante en el esfuerzo realizado por el Sector; la inyección de capital que ha mantenido el Gobierno en la agricultura, pues la cuota que dentro de la inversión fija ha sido destinada al Sector Agrícola se ha incrementado año a año manteniéndose en un 16% aproximadamente.

C) Relación Internacional

Al analizarse las cifras de producción obtenidas por el Sector Agrícola Venezolano en los últimos años, se llega a conclusiones bastante satisfactorias, todo ello en virtud del trabajo realizado en nuestro país, para incrementar cada vez más la producción de alimentos y materias primas; la comparación de esas cifras con las de otras regiones del mundo pone de relieve la magnitud del esfuerzo hecho por nuestro país en la carrera de la producción. Este auge de la producción agrícola venezolana se ha traducido en una disminución de las importaciones y en un alza de nuestros saldos exportables, en efecto, hace diez años Venezuela prácticamente cubría sus necesidades de productos agrícolas con importaciones, en la actualidad estamos obteniendo excedentes de producción en ciertos renglones.

La explosión demográfica observada en Venezuela, ha elevado su tasa de crecimiento demográfico a uno de los niveles más altos del mundo, sin embargo, puede afirmarse que los volúmenes de producción alcanzados han permitido hacer frente a esa creciente población. Si observamos que en América Latina la producción de alimentos por persona ha permanecido estancada durante el último decenio, e incluso en algunos casos se ha

deteriorado, podremos aseverar que la situación de Venezuela es aceptable: desde este punto de vista, ya que las cifras de producción agrícola nos revelan que se ha superado el déficit que en alimentación haya podido existir en término medio en el país; encontrándonos así, en el grupo de países llamados privilegiados, por ser el crecimiento de su producción de alimentos superior al crecimiento de la población, superado en América Latina solamente por México y Guatemala e igualado por Brasil.

En efecto, el Sector Agrícola Venezolano está proporcionando suficiente capacidad de alimentos a su población, suministrando a la vez volúmenes aceptables de materias primas agrícolas a la industria, llegándose en varios renglones a situaciones de excedentes de producción.

Este proceso de desarrollo agrícola que se observa en Venezuela, a la vez que permitirá continuar mejorando la relación entre la población y la alimentación, significará un fuerte estímulo al desarrollo económico general del país.

III. Un Programa de Mejoramiento de la Productividad a Nivel de Fincas

A) Generalidades

Era necesario e indispensable, debido a la transformación experimentada por el Sector Agrícola del país en la última década, estudiar la forma de que el crecimiento horizontal suscitado se transformase en un crecimiento vertical, el cual es el que realmente da rendimientos no solamente al agricultor sino a la economía en su conjunto. Con el crecimiento alcanzado, el país ha cubierto la primera etapa de su desarrollo agrícola como es lograr metas de producción capaces de reducir las importaciones de bienes de consumo y materias primas para la industria, llegando al auto-abastecimiento en algunos renglones de principal importancia y excedentes de producción en otros como Arroz, Azúcar, Plátanos, etc. Esta realidad nos impulsó a realizar un análisis de las causas que han determinado este crecimiento y cuales hay que poner en práctica para complementar los logros alcanzados en el interés de continuar el proceso de desarrollo agrícola. El camino que hemos escogido, la productividad agrícola, es uno entre las distintas vías para alcanzar tan anhelada meta, y dentro de él la metodología utilizada es susceptible de variaciones y cambios.

Con mucha frecuencia oímos hablar de productividad, de su mejoramiento y en la mayoría de los casos, ésta es confundida con rentabilidad. El método utilizado se basa en el hecho de que la rentabilidad estará siempre dada por factores externos al negocio, mientras que la productividad resultará de la combinación de los factores de producción disponibles. Se puede presentar que los precios de venta del producto sean muy buenos, o que, los insumos requeridos por el negocio sean muy bajos, o ambas situaciones; con ello estaríamos obteniendo alta rentabilidad pero ninguna productividad. Para lograr alta productividad se hace necesario la buena combinación de los factores de producción. Esto quiere decir, eficiencia en el manejo del capital, de la tierra y del trabajo.

Basado en estos postulados, el Banco Agrícola y Pecuario programó durante 1967 con el fin de ponerlo en práctica a partir de 1968 su Plan de Mejoramiento de la Productividad a Nivel de Finca.

B) Metodología

El programa en cuestión fue estructurado de la manera siguiente:

1.- Encuesta de Factibilidades

Se realizó una encuesta a nivel nacional entre los productores agrícolas, a fin de conocer sus opiniones sobre los factores que, de acuerdo a su criterio, estaban afectando sus niveles de productividad y cuales incidían en forma positiva o negativa en sus costos de producción. También se les pidió jerarquizar los problemas presentados de manera tal que permitiese discriminar cuáles atacar en forma inmediata. Los resultados de esa encuesta fueron analizados por el Instituto, demostrándonos la situación en que se encontraban los agricultores en cada uno de los renglones y las necesidades que, a criterio de los encuestadores, deberían ser satisfechas.

En base a esta información se consideró que en la primera etapa del programa sólo se otorgarían créditos a los agricultores que hubiesen dedicado sus fundos a la explotación agrícola con más de 5 años a ciertos y determinados renglones de producción, o sea, que comenzaríamos con productores de cierta experiencia. Los créditos serían para inversiones fijas o permanentes, tales como: levantamiento topográfico, nivelación, canales de riego, drenajes, construcción de pozos, bombas para pozos y aguas de fuentes superficiales, construcción de pequeñas lagunas y otras inversiones que mejorasen la productividad de la tierra, de acuerdo con los estudios de apoyo a nivel de localidad y sector que se realizarían posteriormente.

2.- Estudios de Apoyo a nivel de localidad y sector

Partiendo del hecho de que en zonas productoras similares con problemas afines, los medios que determinan la rentabilidad a nivel de finca son uniformes, se realizaron estudios de apoyo a nivel de localidad y sector con el objeto de conocer los problemas más comunes asociados no sólo con la rentabilidad sino con la productividad.

De los estudios realizados nos encontramos que, a pesar de existir igualdad en los factores exógenos que inciden en los fundos y que determinan los niveles de rentabilidad, hay disparidad en los beneficios obtenidos por los agricultores. Esto puede ser explicado por diferencias ecológicas de las áreas o por diferencias en el manejo de los medios de producción, pero si las condiciones ecológicas son similares, es indudable que el factor que incide en la productividad es el manejo de los medios de producción. Por tal motivo, las variaciones de la productividad entre fincas de una misma zona sólo pueden ser explicadas por las relaciones internas del fundo, las cuales serán analizadas en la oportunidad que el agricultor solicite el crédito.

3.- Estudios a nivel de finca

Una vez determinados los promedios zonales y conocidos los problemas presentados con la rentabilidad y productividad zonal, se realizan estudios para conocer los problemas más comunes que están influyendo a nivel de los fundos. Para ello es necesario hacer un diagnóstico de las limitaciones y factibilidades que presenta la explotación en cada caso en particular. Los factores asociados a la productividad a nivel de finca pueden ser físicos, como mal drenaje, falta de riego; pueden ser factores biológicos y químicos, como inadecuada fertilización, falta de variedad de alto rendimiento o factores relacionados con el manejo de los medios de producción, como son el trabajo dentro de la finca y otros aspectos económicos. Hecho ese diagnóstico a nivel de finca se establece una comparación del referido fundo con los promedios correspondientes a su localidad.

Podemos decir que el mejoramiento de la productividad a nivel de finca, puede estar relacionado con la aplicación de nuevas técnicas agronómicas, uso de mejores y más rendidoras variedades, técnica de combate efectiva de plagas, etc., frutos de la investigación y extensión agrícola, pero si tenemos una zona en donde hay variaciones en la productividad entre fincas de iguales condiciones ecológicas, la manera inmediata de mejorar la productividad es conociendo las técnicas agronómicas y administrativas de las mejores, a fin de generalizarlas entre los otros agricultores para mejorar su situación.

4.- Planificación a nivel de finca

Una vez establecidos los promedios zonales y determinados los problemas que aquejan la productividad del negocio, se realiza la planificación de la finca susceptible del crédito. Esta planificación se hace tomando en consideración:

a) El tamaño operacional adecuado según la localidad y el sector;

b) Los ingresos satisfactorios al productor según el nivel de vida de la localidad;

c) La recuperación del crédito según la capacidad física del fundo y la intelectual del productor;

d) Las recomendaciones a seguir sobre economía en el trabajo y en el uso de los medios de producción; y,

e) Fechas de nuevos promedios sugeridos según los mejores actuales de la localidad.

Hecha esta planificación se le hacen las recomendaciones respectivas al agricultor.

C) Primeros logros

Para el mes de Julio, a siete meses de haberse anunciado el programa, se han realizado investigaciones directas en algunas localidades

agropecuarias de Venezuela, además de utilizar los estudios realizados, en este sentido, por los propios agricultores y otros organismos privados u oficiales. Quedando, en general investigadas, en lo que respecta al estudio de apoyo, las principales zonas productoras en los renglones alrededor de los cuales gira la economía agrícola del país. Estos son estudios de casos y en muchas zonas el número que estudiamos son pocos, pero sin embargo, sirven para indicar que aún cuando en esas áreas ecológicas hay agricultores con costos de insumos y precios de venta similares; algunos obtienen mejores rentabilidades que otros, lo cual nos indica diferencias en el manejo de los factores internos de la finca, fundamentalmente los relacionados con físicos y financieros.

Los estudios de apoyo zonales nos presentan que los beneficios obtenidos por el agricultor venezolano varían de acuerdo al renglón en producción y de la zona, pero en términos generales son bastante bajos, llegando, en un alto porcentaje, a ser negativos. Este bajo ingreso, está influenciado principalmente por los altos costos operacionales y dentro de ellos por los costos del trabajo, los cuales en ninguno de los casos fueron menores al 36% de la Producción Bruta. Es determinante, dentro de los costos del trabajo la utilización dada a la mano de obra y la tracción, encontrándose que a medida que mejor son usados los equivalentes hombres y las unidades de tracción en esa medida bajan los costos del trabajo, subiendo por consiguiente el beneficio.

Teniendo los promedios de referencia, establecidos de los datos obtenidos de los estudios de apoyo, se comenzaron a tramitar los primeros créditos en la principal zona de producción agrícola del país, el Estado Portuguesa, donde hay destacado un grupo de técnicos que se encargan, de acuerdo a un instructivo pre-elaborado, el cual se irá ajustando y modificando a medida que se vaya adquiriendo experiencia con la marcha del programa, de hacer un análisis concienzudo de la situación y de las condiciones agroeconómicas de la explotación. A la vez, toman del agricultor una serie de datos y de informaciones, estrictamente confidenciales, con el objeto de poder hacer un diagnóstico adecuado a la finca.

Una vez obtenido el diagnóstico, se elabora la planificación de la finca, estableciendo las recomendaciones al agricultor y haciendo sugerencias al Banco Agrícola y Pecuario con relación a los requerimientos de capital por parte del agricultor, a objeto de que combinando los esfuerzos del agricultor y los recursos de capital, pueda de una manera inmediata, lograr incrementar la productividad de la finca.

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE UN SERVICIO FORESTAL

Por

Richard A. Ogle

Profesor Asistente de Ciencias Forestales
Universidad del Estado de Utah, U.S.A.

ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE UN SERVICIO FORESTAL

Richard A. Ogle*

INTRODUCCION

Desde la II Guerra Mundial, casi todos los países de la América Latina le han dado alguna consideración a la posibilidad de hacer más y mejor uso de sus recursos forestales. En algunos casos, ha habido un deseo deseo de substituir los artículos importados con recursos naturales locales. En otros casos, el objetivo ha sido el desarrollo de los recursos de la nación para el mercado de exportación a fin de poder atraer divisas convertibles para otros usos. La presión para explotar los recursos forestales, grandemente inexplotados, de la América Latina tiene que aumentar, puesto que la América Latina contiene una tercera parte de las del área forestal del mundo y una cuarta parte del volumen de madera que queda en el mundo.(1)

El 49% de las tierras de la América Latina están en bosques, comparado solamente con el 5% que está bajo cultivo y un 25% en pasturas permanentes. (2) Obviamente entonces, los bosques tienen una gran fuerza dentro del cuadro total del desarrollo agrícola total futuro de la América Latina.

Los esfuerzos por realizar mayores valores de los recursos forestales de la América Latina han producido considerable información sobre estos recursos. Casi todos los países de la América Latina han tenido equipos de expertos foráneos o domésticos que hacen investigaciones, encuestas de suelos, inventarios forestales, planes para parques nacionales, estudios de las poblaciones de peces y vida silvestre, hacen recomendaciones sobre reforestación o estudian las cualidades maquinables de las maderas nativas. A pesar del rápido aumento en el conocimiento técnico disponible, la utilización de los bosques para el desarrollo económico ha aumentado muy despaciosamente. El libro Anuario Estadístico de Productos Forestales de la FAO, 1966, indica que la América Latina es la única región del mundo que no mostró un crecimiento rápido en la producción de productos forestales. (3)

Cuál parece ser el factor limitativo que evita una mayor utilización de los recursos forestales de la América Latina? La correspondencia que el autor de este estudio ha tenido con líderes industriales, oficiales, gubernamentales y organizaciones internacionales, han hecho muy aparente que, en la mayoría de los casos, los factores limtantes primordiales tienden a centrarse alrededor de problemas políticos, económicos y administrativos.

---

* Profesor Asistente de Ciencias Forestales, Universidad del tado de Utah, U.S.A.

Esto no quiere decir que todos los problemas técnicos se hayan resuelto. Sin embargo, aparentemente la tecnología de la utilización forestal ha avanzado hasta el punto que ya no es una barrera para el desarrollo de los recursos forestales de la América Latina. Los que están están interesados en el desarrollo de los recursos forestales de Latinoamérica, por lo tanto, deben canalizar sus esfuerzos hacia los problemas administrativos, sociales y económicos. En este trabajo trataré algunos de los problemas administrativos.

Objetivos

Los objetivos de este estudio son dos: 1) Discusión de algunas de las condiciones especiales que se encuentran en la América Latina que afectan la administración de las organizaciones forestales, y 2) delineación de algunos de los atributos que probablemente deberían incorporarse a cualquier organización forestal latinoamericana que está tratando de tener una eficiencia operativa máxima.

Alcance y Limitaciones

Puesto que éste es el único de los estudios que se presentan en esta reunión que trata de la organización y administración de organizaciones forestales, he tenido que aceptar la muy riesgosa tarea de hablar de la América Latina en términos generales. Por supuesto, es obvio que hay pocos -si es que hay alguno- países latinoamericanos que sean idénticos, con las características de la America Latina en general. Cada país individualmente goza de condiciones ambientales y físicas únicas. Así que, cuando describimos el ambiente administrativo de la América Latina en general, no estamos describiendo características administrativas que necesariamente sean comunes a los países individualmente. Las consideraciones prácticas indican que solamente podemos discutir actitudes y ambientes que frecuentemente se hallan a través de la América Latina. La discusión detallada de características que calzan a países individuales y a las diversas situaciones administrativas se hace imposible.

La segunda limitación de este estudio es que el autor no quiere pretender que pueda describir, o aún saber, todos los atributos necesarios para que las organizaciones forestales latinoamericanas coronen sus esfuerzos para obtener una operación eficaz. Una vez más, sólo puedo hablar en términos generales.

CUALIDADES ESPECIALES DE LAS AGENCIAS FORESTALES

Las agencias forestales tienden a tener ciertas características que las separan de muchas, si no todas, las diferentes agencias que normalmente se incluyen en un gobierno nacional. Lo más posible es que no haya ningún juego de características administrativas que separe a las organizaciones forestales de las otras, pero si hay diferentes aspectos que resultarán en problemas administrativos verdaderamente interesantes.

Uno de los más obvios es que las responsabilidades de las agencias forestales, al igual que la mayoría de otras agencias agrícolas, están dispersadas muy ampliamente desde el punto de vista geográfico en vez de estar concentradas en uno o dos centros principales. Por ejemplo, existe el contraste con un Ministerio de Desarrollo o el Banco Central de algún país que generalmente está concentrado en unas pocas ciudades principales; las organizaciones forestales tienen responsabilidades primordiales sobre áreas terrestres que están esparcidas desde una frontera del país hasta la otra.

Además de esta distribución geográfica, mucho del trabajo que deben llevar a cabo las agencias forestales se concentra en áreas con mal transporte y comunicaciones. Mientras que el ejército o los Ministerios de Obras Públicas también tienen responsabilidades de carácter nacional, sus actividades primordiales están concentradas en áreas populosas que tienen fácil acceso a acaminos pavimentados, teléfonos, telégrafos y otros medios y equipo de comunicación.

Estas características presentan algunos temas administrativos bastante difíciles para las agencias forestales. Por ejemplo, cómo puede una agencia lograr la aplicación uniforme de su política sobre un área tan ampliamente diversificada? o, cómo puede ejecutarse o ejercitarse un control eficaz sobre las oficinas de campo que están tan remotamente ubicadas en las oficinas centrales? Una reacción rápida a las condiciones cambiantes es difícil cuando las instrucciones o información debe ser transmitida a distancias sustanciales. Por ejemplo, hay una compañía o un individuo que tiene una concesión para la explotación de recursos forestales de una área, y quiere hacer una solicitud especial al Departamento Forestal. El viaje redondo entre el campo y la ciudad capital puede consumir tanto tiempo que hace que la solicitud sea obsoleta antes de que se conteste.

Otra característica de muchas agencias forestales puede que sea una ventaja o una desventaja, dependiendo del punto de vista. Estas agencias generalmente tienen personal profesional compuesto casi completamente de personal con adiestramiento científico, ya sean ingenieros forestales o agrónomos. En cierto sentido esto contribuye a la existencia de una fuerza poderosa y cohesiva que ayuda a unificar las agencias y hacer la aplicación uniforme de las políticas muchísimo más fácil. Todo el personal profesional tiende a tener adiestramiento similar y preferencias similares, y se espera que también tengan objetivos similares. También esta característica ayuda a unificar la agencia contra fuerzas de afuera, ya sea que estén dentro o fuera del gobierno, puesto que atacar a la agencia es atacar a la profesión de la ingeniería forestal o la agronomía. Hasta cierto punto ayuda a desarrollar un sentimiento de "nosotros" en la agencia.

La exclusión de otras profesiones de las agencias forestales, sin embargo, quizás con la misma facilidad aliente una mentalidad específica y puede causar que la agencia se desconecte del resto del gobierno y/o

la sociedad. Esto podría producir resultados desastrosos si se desarrollara un desacuerdo administrativo serio entre la agencia y otras entidades gubernamentales.

El personal de la mayoría de las organizaciones agrícolas comparte una similaridad en su adiestramiento profesional, pero la situación es probablemente más aguda dentro de las organizaciones forestales. Todos los ministerios de agricultura, por ejemplo, tienen a empleados profesionales adiestrados en los campos de agronomía, ganadería, ciencias de las plantas, patología, etc., lo cual le proporciona al ministerio una base relativamente amplia de experiencias e intereses.

CONDICIONES ESPECIALES QUE AFECTAN LA ADMINISTRACION DE LAS ORGANIZACIONES FORESTALES

Delinearemos ahora algunas de las condiciones especiales que ocurren en el ambiente administrativo latinoamericano. Al mismo tiempo trataremos de definir explícitamente cómo es que estas condiciones afectan la operación de las organizaciones administrativas. Debe enfatizarse que los asuntos que vamos a discutir más adelante no son totalmente inclusivos. Hay muchas otras cosas que afectan la administración de las organizaciones en Latinoamérica. Las que aparecen en la lista, sin embargo, tienen alguna calidad específica de grado en la América Latina, y son una influencia principal en el establecimiento de las condiciones que deben de cumplirse, si es que una organización va a operar eficientemente dentro de la región.

Personalismo

En algunas de las áreas culturales del mundo es costumbre común y aceptada que un individuo desarrolle un gran sentido de lealtad hacia la compañía, departamento u organización impersonal para la cual trabaja. Se admite que ésta no es una situación universal, pero es práctica administrativa común y eficaz, en muchos lugares, recordarle al empleado "todo lo que la compañía ha hecho por él" y cómo "el departamento sufrirá si él se va", cuando un empleado valioso está considerando su salida de la organización. Este tipo de llamado no tendría razón de ser si el empleado no tuviera el sentido de lealtad hacia la compañía o hacia la organización.

En la América Latina, tal lealtad impersonal es muchísimo menos común. Aquí las normas culturales dicen que el individuo debe su lealtad primero a su familia, y luego a sus amigos íntimos. Como ilustración puede decirse que casi todas las universidades de los Estados Unidos tienen una asociación de ex-alumnos a través de la cual los graduados de la Universidad pueden mostrar su lealtad al Alma Mater uniéndose en una serie de actividades. Hay pocas, si es que hay alguna, de las universidades de la América Latina que tengan fuertes asociaciones de ex-alumnos y no hay ninguna demostración, o muy poca, de

lealtad hacia el Alma Mater. Sin embargo, si un profesor latinoamericano con un historial de muchos años de servicio, muriera, no sería nada raro que millares de sus antiguos estudiantes asistieran al funeral por la lealtad personal que tenían para el individuo.

En términos de administración, esta característica cultural tiene dos efectos significativos: 1) cuando tratamos de persuadir a los empleados para que tomen un curso de acción en particular, se debe encontrar una base que no sea la "del bien del departamento", para despertar en él el deseo de cumplir. 2) La lealtad que desarrolle el empleado tenderá a ser lealtad hacia individuos, tales como su superior o sus compañeros de trabajo, en vez de tener lealtad a la posición que ellos tienen dentro del departamento que representan. Es más, puede ser perfectamente factible que algún compañero de trabajo o el supervisor sean personalmente responsables de que esta persona haya obtenido su trabajo.

Profesionalismo

El concepto latinoamericano del hombre profesional, que incluye a todos los ingenieros forestales y agrónomos graduados, tiende a incorporar ciertos modos o normas de la conducta que se espera de todos los individuos considerados como profesionales. Existen desviaciones frecuentes, pero en general se espera que los agrónomos, los genetistas, los forestales y otros profesionales que trabajan en el campo de los recursos agrícolas, respetarán las siguientes líneas de conducta, con referencia al medio administrativo.

No se espera que un graduado universitario de la América Latina se dedique a gran cantidad de labores físicas. Stokes hace notar esta característica, que es bastante universal en los círculos educados de Latinoamérica. Este punto a menudo se resume en la observación de que un profesional no se ensucia las manos. (4) El autor ha observado que este fenómeno generalmente es cierto en el campo forestal de la América Latina. Por ejemplo, en las universidades y en las escuelas forestales, en los ministerios de agricultura, y en otras organizaciones orientadas hacia el trabajo forestal, al individuo que tiene educación universitaria raramente se le encuentra haciendo trabajo físico, y casi nunca ni siquiera va al campo. Se espera que los técnicos no profesionales y los trabajadores hagan el trabajo de campo, mientras que los profesionales esperan llevar a cabo el planeamiento y dirección, generalmente desde la oficina.

Si bien es muy fácil para un experto extranjero desacreditar esta condición de la América Latina, ésta no es una situación que los ingenieros forestales locales puedan cambiar fácilmente, aún si quisieran hacerlo. En realidad, a cualquier individuo o grupo se le permite solamente una cantidad limitada de comportamiento excéntrico antes de encontrarse en la situación peligrosa de ser rechazado por la sociedad.

Si los forestales de la América Latina rechazaran las normas de conducta establecidas para los profesionales al dedicarse a un extenso trabajo de campo, estarían tomándose un riesgo sumamente serio de perder sus estatus individuales, y de grupo, como profesionales. Tal pérdida indiscutiblemente haría un gran daño a la cantidad de influencia que los forestales pueden ejercer dentro del gobierno o dentro de la sociedad en general.

En vista de la observación de que la administración forestal es una profesión con orientación urbana, y que el trabajo manual o el trabajo de campo no se consideran parte del trabajo de un forestal profesional, no es sorprendente encontrar que el trabajo de oficina es generalmente preferido, en vez del trabajo de campo. En muy raras ocasiones un oficial de cualquiera de las agencias forestales no está en la oficina a causa de que se haya ido al campo. También, cuando el autor visitó los campos con varios ingenieros forestales, estos profesionales generalmente no se aventuraron a alejarse mucho del camino.

La descripción anterior del hombre profesional tiene connotaciones obvias para las agencias que administran los servicios forestales. Uno de los factores más importantes es el de la recolección de información. El ensamblaje de la información del campo, se deja enteramente en manos de técnicos no profesionales, y en algunos casos, de los mismos trabajadores. Por lo tanto estos trabajadores tienen un control considerable sobre el tipo de información que se recoge y de cómo y cuándo se presenta. Ya sea que el técnico decida presentar el trabajo de una inspección con un enfoque favorable o desfavorable lo mismo que las recomendaciones que haga, lo que él hace generalmente es convertir en factores decisivos, en el curso de acción final que haya de tomarse, puesto que no hay nadie más que tenga información o conocimientos de primera -muchos sobre las condiciones del campo, y por lo tanto muy poca base para poder contradecir.

El concepto latinoamericano del hombre profesional, obviamente, tiene una influencia definitiva en la administración de una organización forestal.

Comunicación

Uno de los aspectos más importantes de la administración de una organización, es la comunicación de información. Ya sea que esta comunicación se lleve a cabo enteramente entre elementos intra-organizacionales, involucre recolección de datos fuera de la organización para consumo interno, o que se centre en la información que la organización desea diseminar para consumo externo, la información debe de todos modos recogerse, transmitirse y debe ser recibida con cierto grado de claridad, si es que va a tener algún beneficio ya sea para el que la envía o para quien la recibe.

Tanto Simon como Lundberg notan que la comunicación es uno de los factores claves en la administración de cualquier organización. (5) En realidad, sin la comunicación no puede haber organización, porque no existe entonces la posibilidad que el grupo influencie al individuo o viceversa. Entonces la comunicación, en su más amplio sentido, es un medio para transportar estímulos tanto internos como externos, que afectan a la organización. Conforme una organización se hace más grande y más compleja los problemas involucrados en las comunicaciones claras y rápidas se vuelven más y más difíciles y más y más profesionales. Probablemente las explicaciones más claras y simples de cómo funcionan las comunicaciones, o en especial los sistemas de comunicaciones, lo ofrece la analogía que se hace de ellas con sistemas de comunicaciones, lo ofrece la analogia que se hace de ellas con la ingeniería. Los ingenieros han hecho una lista de categorías de los componentes de la comunicación de la siguiente manera: a) fuente del mensaje; b) el transmisor que actúa sobre el mensaje para producir una señal que sea adecuada para transmitirse por el canal; c) el canal o medio usado para transmitir la señal hasta el receptor; d) el receptor que descifra el mensaje original para la señal transmitida por el canal; y e) el destino hacia dónde se envía el mensaje.

Es fácil ver cómo la analogía anterior puede aplicarse fácilmente a la comunicación administrativa, una tarea que todavía se hace más fácil por el hecho de que muchas de las comunicaciones físicas de hoy en día toman lugar a través de medios electrónicos tales como el teléfono, el teletipo y la radio. La analogía se hace menos aparente, aunque igualmente válida, cuando la comunicación toma lugar con base interpersonal. El hecho de que un individuo verifique más de una función no niega la idea.

La importancia de la comunicación la demuestran los trastornos que ocurren cuando la comunicación se interrumpe o sufre interferencia. La interferencia en la transmisión de la información pertinente, no sólo puede evitar la formación de acciones adecuadas a las situaciones, sino que a veces la falta de información quiere decir que los supervisores no se dan cuenta de una situación que demanda su atención. Obviamente, un quebrantamiento en el proceso de comunicaciones puede causar una falta de dirección y alentar el emocionalismo como base de acción o inacción en la administración de una organización.

No importa cuán perfectamente se lleve a cabo la comunicación, cuán clara sea la transmisión, cuán bien se reciba y se entienda la información, todavía hay limitaciones sobre lo que se puede lograr con comunicaciones solamente. También se necesitan las habilidades requeridas para poner esta información a trabajar. La transmisión de toda la información relevante a un departamento de contabilidad o teneduría de libros no garantiza que se tenga a un tenedor de libros con todas las habilidades necesarias para llevar los libros. Casi invariablemente alguien tiene que tomar decisiones y activar los programas, una vez de que la información necesaria sea puesta a su disposición.

Recolección de Información

Karl Dautsch ha definido la información como "una distribución de patrones o relación de patrones entre eventos". (6) Eso quiere decir que el aspecto importante de la transmisión de información no es la cantidad total de energía gastada o recibida, sino el patrón en que se recibe. La información, si se recibe dentro de un patrón adecuado, puede originar cambios que estén desproporcionados a la cantidad de energía involucrada. Por ejemplo, al conectar un conmutador eléctrico para arrancar un motor, el factor importante no es la cantidad de energía que se necesita para conectar el conmutador, sino más bien que la energía le llegue al conmutador correcto en forma adecuada.

La recolección de información en los servicios forestales de la América Latina tiende a seguir un programa o un patrón bastante consistente. Como se anotó previamente, los forestales profesionales evitan el trabajo de campo tanto como les sea posible. Como resultado de ello, será raro encontrar a un ingeniero forestal que esté haciendo reconocimientos maderables y marcaciones, llevando a cabo las inspecciones de campo que se requieren antes de emitir licencia para talas de árboles o permisos para limpiar tierras, el trabajo de inspección de las operaciones y talas de árboles, etc. Estas tareas de campo más bien se le asignan a los técnicos, lo cual quiere decir que si una persona quiere cortar madera en un terreno público, será el técnico quien reciba su solicitud. También será probable que un técnico sea quien visite el sitio para llevar a cabo la inspección previa a la tala. Será este mismo técnico el que escriba el informe recomendando la cantidad de madera que deba talarse o cortarse. Después de que se ha iniciado la tala, probablemente será un técnico el que esté en el área de tala para clasificar la madera, emitir los permisos para transportar las trozas y cerciorarse del cumplimiento con las leyes aplicables. Si se transportan las trozas, será un técnico el que inspeccione el permiso y las tucas para determinar si se están transportando legalmente. En resumen, el técnico no solamente hace la mayor parte del trabajo de campo sino que a menudo es el único oficial gubernamental que ve el área a primera mano, o que aún tiene una idea de dónde está localizada o ubicada esa área. En efecto, el técnico tiene casi un control completo de toda la información que entra al sistema administrativo desde el campo.

Como resultado, toda la información que entra al sistema administrativo desde el campo procede de un nivel sub-profesional. El sistema también dicta que los empleados profesionales de niveles jerárquicos altos no tienen manera de chequear la validez de la información presentada a ellos por los técnicos. Los oficiales a un nivel de alta jerarquía, completamente dependen de los técnicos y oficiales de menor nivel para la cuestión de la información del campo. Por lo tanto, los técnicos tienen muchísimo poder.

Transmisión

La recolección de información a menudo la lleva a cabo alguien que no usa la información que recoge, lo cual hace necesario el establecimiento de un sistema de transmisión. La transmisión de la información a los usuarios potenciales, dentro de las agencias forestales, tiende a seguir unos lineamientos bastante rígidos. La información recogida a nivel de campo generalmente se pone en un cierto tipo de informe formal o formulario, por el individuo que la recoge. La información necesaria entonces, de costumbre, se transmite a los oficiales más altos. Físicamente, el informe, memorandum o telegrama que lleva la información viaja a través de varios niveles jerárquicos antes de que finalmente llegue al usuario. Los niveles jerárquicos intermedios aparentemente lo único que tienen que ver con la transmisión de la información es añadir sus firmas a los memorandums que han preparado los técnicos en el campo para transmitirla o pasarla a una oficina apropiada más alta. En realidad, sin embargo, los niveles jerárquicos intermedios tienen una función definitiva en la transmisión de la información, a causa de que las relaciones personales tienen tal significancia en muchos de los sistemas administrativos latinoamericanos. Como tal, un administrador tiene más posibilidad de lograr los resultados deseados de sus subordinados si puede establecer alguna forma de relación personal con ellos en vez de tratar de operar con una base impersonal de cartas y memorandums. Para ayudar a establecer y mantener las relaciones personales necesarias, los directores o administradores menores quizás tengan reuniones individuales o reuniones de grupo. Estas reuniones se extienden hasta cadenas de relaciones personales que actúan como canales de comunicación eficaz a lo largo de la escala jerárquica, hasta un punto cerca del nivel de campo. Si bien es cierto que el mantenimiento de estas relaciones personales varía de agencia a agencia y de país a país, su característica común, aparentemente, es que le aplica una grasa administrativa a la rueda de la comunicación.

Selectividad de la Comunicación

Desde hace mucho tiempo los estudiantes de la teoría de la comunicación han reconocido que el volumen total de información disponible en una organización casi siempre excede a la cantidad de tiempo adjudicado para la comunicación o la capacidad de los canales de la misma. Consecuentemente, por necesidad se ejercita una cierta selección en la mayoría de los puntos de transmisión. Riggs declara que en lo que él llama gobiernos "prismáticos" o en vías de desarrollo, hay un menor grado de selectividad en la información transmitida y almacenada del que existe en los países más desarrollados "difractados".

"El carácter relativamente no funcional de mucha documentación prismática quiere decir que ninguna o muy poca atención se le da a los documentos de parte de altos oficiales con grandes cargas de trabajo. Consecuentemente no pueden ellos darle a sus secretarias y empleadas de archivo ningún criterio eficaz para "zarandear" los archivos a fin de transferir documentos a otros archivos permanentes o para decidir qué es lo que no se debe archivar. El resultado es que todo lo que llega a una oficina se pierde en un flujo de documentos de donde es casi imposible volver a recuperar el documento también tiende a descorazonar a los usuarios potenciales y no le tienen confianza". (7).

Si la hipótesis de Riggs tiene validez, debería haber una gran cantidad de información superflua almacenada en varias agencias forestales. Sin embargo, tal declaración de Riggs parece que no tiene validez universal. En la investigación llevada a cabo por el autor, se ha notado que las agencias forestales de la América Latina tienen una falta de registros y, aparentemente, éste es un problema común en vez del exceso de los mismos. El autor ha notado que los empleados de campo casi nunca tienen registros adecuados sobre los proyectos y el trabajo llevado a cabo durante más de los dos o tres últimos años. En vez de ello existe una fuerte tendencia en ponerle confianza a la memoria de los empleados que tienen varios años de experiencia en una ubicación en particular.

Las oficinas regionales tienden a actuar primordialmente como puntos de retransmisión en el canal de comunicación. Como tal, no retienen muchos de los documentos informativos, ya sea en archivos formales o como conocimiento personal de los empleados de las oficinas regionales.

Uno de los niveles jerárquicos de las organizaciones forestales que tiende a ejercitar una gran cantidad de selectividad es el de los técnicos. Los técnicos operan la mayoría de los programas de campo y tienen grandes cantidades de información disponible para ellos. Son primordialmente sus decisiones individuales las que determinan qué información entrará al canal de comunicación, y cuándo es que debe entrar. Si un técnico decide informar la aceleración de la erosión en alguna parte de su área, la información probablemente será transmitida a través de la escala jerárquica.

Otro punto de selectividad potencial tiende a establecerse en el nódulo comunicativo en la oficina central en la capital. Allí se ve un menor grado de selectividad que es el que ocurre en las oficinas de campo. La mayoría de las veces, la selectividad en las oficinas centrales toma una forma diferente de la que tiene en el campo. En el campo es primordialmente un asunto de decidir si se permite o no una cierta cantidad de información entrar al canal de comunicación. Si se decide que cierta información no debe entrar, simplemente se olvidan de

ella. En muy raras ocasiones es que hay que hacer una decisión entre transmisión y almacenamiento. En la oficina central, sin embargo, los oficiales se encaran con el problema no solamente de decidir si van a aceptar o no información nueva, sino también si deben almacenar o retransmitir la información que ya ha entrado al sistema.

La oficina central sí tiende a almacenar muchos informes de valor cuestionable, como lo predice la teoría de Riggs. Como corolario podría anotarse que mucha información jamás se usa primordialmente a causa de que nunca se recopiló en forma que pueda ser útil. Por ejemplo, una persona que quiera averiguar algo sobre el personal de las oficinas de campo para propósitos presupuestarios generalmente tienen que que escrutar una gran cantidad de material para poder recopilar esta información. Igualmente, una persona que quiera información exacta sobre el número o distribución de los viveros de un país en particular quizás que hacer una investigación a través de diferentes archivos, en diferentes ministerios, para encontrar su respuesta. En el caso de organizaciones forestales, la hipótesis de Riggs aparentemente es cierta para las oficinas centrales, pero no para las oficinas de campo en el interior de los países.

Por lo que se ha escrito, pareciera que las organizaciones que estudió Riggs al desarrollar sus teorías sobre la administración en los países en vías de desarrollo, fueron exclusivamente organizaciones concentradas en ciudades grandes. Había pocas, si es que había alguna, que tenían organizaciones de campo amplias con responsabilidades extensas que requerían el mantenimiento de personal permanente ubicado en las áreas circunvecinas.

Aparentemente quizás haya algunas razones interrelacionadas para la distribución de información almacenada en las oficinas centrales. La distribución geográfica de las oficinas forestales mismas puede ser un factor. En las agencias forestales generalmente hay un personal sumanente pequeño de uno o dos hombres en cada oficina de campo que quizás haga uso de la información almacenada. Dentro de un pequeño grado de incertidumbre estos hombres saben qué información es la que vale la pena almacenar para su uso. A causa de la infrecuencia de contacto y de la escasez de lineamientos generales o guías, sin embargo, hay una gran cantidad de incertidumbre en la mente del técnico sobre el tipo de información que vale la pena y/o que será necesario para los niveles administrativos altos. Como resultado de ello, su mejor técnica es la de recogerlo todo, ponerlo en papel, y mandarlo por correo.

Los patrones existentes para la distribución de la información almacenada quizás se deban a las diferencias en la cantidad y forma de la información manejada en el campo y en las oficinas centrales. No hay una manera realística para comparar cuantitativamente el flujo de información de las oficinas del campo con el flujo de las oficinas centrales. La información total de una oficina central es indudablemente más alta que en cualquiera de las oficinas individuales del

campo. Sin embargo, no está todavía muy claro si existe una diferencia basada en las personas. A causa de que la información disponible para los oficiales forestales de campo a menudo está en forma visual o verbal en vez de estar escrita, las comparaciones cuantitativas con las oficinas centrales son extremadamente difíciles de efectuar.

También está el asunto de la inercia psicológica. Se requiere una cierta cantidad de esfuerzo inicial para registrar la información visual y verbal a fin de que se pueda archivar, lo cual es un esfuerzo que una persona se resiste a efectuar si sabe que posiblemente él no va a poder usar todos estos registros. Sin embargo, cuando esta información llega a la oficina central, la inercia psicológica trabaja en la dirección opuesta. Puesto que la información ya está en forma registrada y alguien hizo el esfuerzo de recogerla, es muchísimo más fácil archivar la información en algún lugar en vez de decidir a deshacerse de los items que tengan poco valor.

Toma de Decisiones y Legitimación

Indiscutiblemente que la toma de decisiones es una de las responsabilidades claves de los administradores. Las decisiones tales como la selección de personal, la determinación de procedimientos para la conducción de los negocios, o la escogencia entre cursos alternos de acción, contribuyen significativamente al éxito o fracaso eventual de la organización. Para propósitos de este estudio, la toma de decisiones se definirá como "el proceso de escoger una acción deseada entre alternativas que afectan el comportamiento de otros que estén dentro y/o fuera de la organización". La definición incluye la eliminación eficaz de cursos de acción alternos.

La toma de decisiones es un aspecto de la administración que se ha discutido extensamente en la literatura sobre América Latina. Los informes han sido bastante uniformes en cuanto a su evaluación. La opinión más ampliamente aceptada sobre la toma de decisiones en la América Latina, es que todas, o casi todas las decisiones, "se hacen arriba". Esta declaración se interpreta como que casi todas las decisiones, tanto las importantes como las menores, las hacen los individuos que tienen posiciones altas. (8) En las organizaciones forestales el nivel más alto estaría constituido por el Director del Departamento Forestal o por el Ministro de Agricultura. La costumbre de que aún los asuntos más pequeños de rutina tales como la emisión de un permiso para talar árboles en los terrenos públicos vaya firmada por el director o el ministro se cita comúnmente como evidencia del hecho de que las decisiones se toman solamente a los niveles administrativos altos. Por iniciativa propia los oficiales de menor rango pueden iniciar muy pocas acciones. La investigación hecha por el autor ha puntualizado que este estereotipo no es cierto siempre en la América Latina. Parece que no siempre es cierto en las organizaciones forestales en particular.

Características de la Toma de Decisiones

Aunque quizás todavía no se entiende en forma completa el proceso de la toma de decisiones, trataremos aquí de delinear algunos de los factores principales que son relevantes a las organizaciones forestales que estamos analizando.

Esencialmente, la toma de decisiones es un proceso continuo con referencia tanto al tiempo como a la ubicación. Es un "continuum" en el sentido de que cada decisión tiende a hacerse con base en otras anteriores y que normalmente no hay ningún tiempo que pueda especificarse como determinante de todas las posibles escogencias o que elimine todas menos una de las alternativas posibles. Las decisiones que gobiernan acciones específicas invariablemente representan aplicaciones de decisiones más amplias relativas a propósito y método. (9).

Como una ilustración simplística de este punto, tomemos el caso hipotético de determinar el recipiente de un contrato para abastecerle a una agencia un camión nuevo. La oficina central de compras publica una licitación, recibe las propuestas, las abre y finalmente adjudica. Sin embargo, muchas de las premisas de la decisión sobre quién va a recibir el contrato perfectamente pueden ser determinadas a un tiempo anterior, por grupos o individuos completamente separados, con base en recomendaciones o sugerencias específicas. Estos grupos o individuos quizás puedan influenciar eficazmente la adjudicación final aún cuando no tengan fuerza ni poder oficial sobre la oficina central de compras.

En efecto las "recomendaciones" y "sugerencias" de las personas que están fuera de la oficina de compras determinan la adjudicación final. Por ejemplo, el jefe de la división de la unidad que va a usar el camión quizás especifique que debe ser un camión grande de volteo (eliminando así a todos los distribuidores, excepto a aquéllos que tengan equipo pesado). El jefe de la división de servicios motorizados centrales quizás ponga otra lista de requisitos en cuanto a las especificaciones para llantas, frenos, motor y sistema de transmisión a fin de facilitar los problemas de mantenimiento (posiblemente sólo dos de los fabricantes de los camiones de volteo pueden llenar todos los requisitos que aparecen en esta lista por ahora). El jefe de la agencia quizás le ponga un precio máximo al camión (eliminando a uno de los dos fabricantes que todavía quedaban). Así es que el resultado final es que el departamento de compras recibió solamente una oferta del distribuidor local de la marca de camión que llena todos los requisitos de la especificación. O si el departamento de compras recibe en realidad varias ofertas, solamente una de ellas será aceptable en todos sus aspectos.

En el ejemplo anterior, sumamente simplístico e hipotético, es difícil determinar cuando o por quién fue que se hizo la decisión que tiene que ver con quién recibe el pedido del camión. Desde el jefe de

división hasta el agente de compras que finalmente aceptó la licitación, la toma de decisiones fue un proceso continuo. En realidad, los empleados del departamento de compras no escogieron al distribuidor ellos solos; la escogencia se había hecho mayormente, en forma predeterminada, antes de que llegara a sus escritorios. Muchos individuos y grupos contribuyeron al resultado final.

Si bien es cierto que individuos solos o grupos muy pocas veces pueden ser culpados o responsabilizados por una decisión, comúnmente hay dentro de una organización centros que tienden a tener una gran influencia en la escogencia de los cursos alternos de acción. Estos centros se pueden llamar "nódulos para la toma de decisiones" (10), generalmente aparecen en un sistema administrativo donde se acumula gran cantidad de información y donde un buen número de alternativas se eliminan eficaz aunque no formalmente de mayor consideración. Mientras que muchas partes de la organización quizás ocasionalmente funcionen en la eliminación de unas pocas alternativas de menor importancia hay muchas alternativas de menor importancia para la organización que constantemente se revisan y se deciden en los nódulos para la toma de decisiones.

Los nódulos para la toma de decisiones pueden involucrar ya sea a grupos o a un individuo. Por ejemplo, en la compra hipotética del camión que se ilustraba anteriormente, el jefe de los servicios motorizados estaba en posición de dar las especificaciones técnicas para el camión, podía eliminar a un gran número de modelos potenciales de camión y a los fabricantes. Así que el jefe de la sección motorizada se constituyó eficazmente en un nódulo para la toma de decisiones.

Una de las ventajas de conocer la ubicación de estos nódulos dentro de la organización es que se pueden entonces usar eficazmente algunas influencias sobre los individuos o grupos que tienen un papel principal en la determinación de los cursos de acción que la organización va a seguir. Sin el conocimiento de estos nódulos, quizás se puede desperdiciar una gran parte de esfuerzo al tratar de influenciar la dirección de una organización, sin tener ningún efecto notorio.

Como si ilustrará más adelante, los nódulos para la toma de decisiones son un factor sumamente importante en la determinación del curso de acción dentro de las organizaciones típicas forestales de la América Latina. El conocimiento de su ubicación y operación es esencial a fin de poder entender el sistema administrativo de estas organizaciones. La toma de decisiones claramente no la puede hacer una entidad independiente dentro del sistema administrativo. Normalmente, el proceso depende directamente y está relacionado con el acceso a la información. La información, por supuesto, depende del sistema de comunicaciones para su transferencia. Como lo hace notar Simón:

"No solamente la comunicación es absolutamente esencial para la organización, sino que la disponibilidad de técnicas particulares de comunicación determinará en gran parte la manera en la cual las funciones de la toma de decisiones pueda y deba ser distribuida a través de toda la organización. La posibilidad de permitir que un individuo en particular haga una decisión particular específica a menudo radicará en el hecho de si se le puede transmitir a él la información que él necesitará para hacer una decisión sabia y si él a su vez, podrá transmitir su decisión a los otros miembros de la organización que supuestamente deben ser influenciados por su comportamiento." (11).

La toma de decisiones sin información adecuada lleva un alto porcentaje de riesgo que va a generar malos funcionamientos dentro de la organización. Al otro extremo, la información completa sobre todas las posibles alternativas o resultados probables, normalmente no es obtenible. Sin embargo, existe una meta realista entre estos dos extremos que proporcionará la información necesaria para el logro de la toma de decisiones, si es que va a llegar a decisiones que enaltecerán el movimiento de la organización hacia el logro de sus objetivos, en vez de impedir su progreso. Cuando la norma establecida en una organización es la obtención de información antes de la toma de decisiones, entonces el control de la información y de su comunicación se vuelven fuentes de poder en cierto sentido. El control de la colección de información o su transmisión puede crear un nódulo eficaz en la toma de decisiones, aunque este nódulo no sea sancionado o aprobado formalmente. Para lograr decisiones satisfactorias, la información recogida, por medio de las facilidades para recoger información, debe ser comunicada a las posiciones administrativas que están facultadas en realidad para tomar las decisiones. Eso quiere decir que, para una operación eficaz, los nódulos de comunicación casi deberían coincidir con los nódulos de la toma de decisiones.

Al analizar la toma de decisiones en los programas forestales de la América Latina, debe hacerse una distinción entre la toma de decisiones y la legitimación de las mismas. Si bien la toma de decisiones equivale a la selección entre alternativas, la legitimación implica darle a la decisión predeterminada un status legal por medio de una aprobación formal. Uno de los mejores y más obvios ejemplos de una legitimación lo es el Colegio Electoral de los Estados Unidos, que legitimiza la elección del Presidente y el Vice-Presidente de la nación. Si bien es cierto que el Colegio Electoral se reune para emitir formalmente voto a la persona que ha de llenar la presidencia para el próximo período, la eficiencia de su toma de decisiones y su poder son casi nulos. Existe muy poca duda sobre las personas por quienes van a emitir sus votos de los miembros de este Colegio Electoral. El último paso en la toma eficaz de decisiones con relación a los dos partidos políticos principales, se verifica el día de las elecciones que es

cuando se seleccionan los delegados. El Colegio Electoral solamente legitimiza esta decisión pre-determinada.

Hay ejemplos similares muy comunes en las agencias administrativas. No siempre el individuo que firma el memorando o la carta es quien hace la decisión. El individuo que hace el borrador redacta la correspondencia, puede tener un papel decisivo en la formación de las acciones de la organización. El hecho de que un oficial en particular lleve a cabo las funciones de la toma de decisiones o las funciones de legitimación puede tener una gran influencia en el sistema administrativo. Si bien es cierto que la toma de decisiones normalmente requiere una gran cantidad de información y algún elemento de tiempo para considerarla, la legitimación normalmente requiere poca información y solamente suficiente tiempo para ponerle la firma al documento.

Otro asunto de consideración lo es la cantidad de información específica que los canales de comunicación deban transmitir. Para la legitimación, el mínimo de información es necesario. A menudo, con sólo el conocimiento de las alternativas seleccionadas es suficiente. Sin embargo, si la toma de decisiones es el objetivo, una gran cantidad de información se debe transmitir a fin de proporcionar una base satisfactoria para la escogencia entre diversas alternativas.

UBICACION DE LOS NODULOS PARA LA TOMA DE DECISIONES

La literatura que existe en el campo de la administración casi es unánime en decir que la toma de decisiones en las organizaciones administrativas de la América Latina ocurre casi exclusivamente en los niveles administrativos altos. Casi toda la literatura está de acuerdo en que la América Latina, el punto inferior de la organización jerárquica tiene muy poco poder discrecionario. Sin embargo, esta generalización no aparenta ser cierta en las organizaciones forestales de la América Latina. En vez de ello, pareciera que los nódulos para la toma de decisiones están concentrados en dos niveles.

Aparentemente uno de ellos está ubicado como lo dice la literatura, en la oficina central de la ciudad capital. Este nódulo está ubicado en la misma área organizativa en que está ubicado el nódulo de comunicaciones de la oficina central. Normalmente este nódulo está compuesto del Director y posiblemente sus subordinados inmediatos. Es aquí donde las decisiones administrativas se hacen. Estas decisiones incluyen un desglose del presupuesto, los procedimientos operativos internos, el personal, la política forestal de la agencia, etc. Excluyen las decisiones más específicas que tienen que ver con la operación de los programas tales como cuánta madera debería talarse en un terreno público en particular o si un terreno específico debería ser limpiado para la agricultura o no.

El otro nódulo para la toma de decisiones en las agencias forestales ni siquiera aparece en la literatura. Este nódulo ocurre en el nivel inferior de las jerarquías de la organización, a nivel de oficina de campo, generalmente entre los técnicos que forman parte del personal de estas oficinas de campo. Las decisiones que se toman a este nivel tienden a ver con el tamaño, ubicación, tiempo de las operaciones, explotación maderera de tierras públicas y/o privadas, la ubicación y tiempo para la limpieza de la tierra para propósitos agrícolas, el uso de tierras públicas para la agricultura, y otras decisiones específicas de proyectos operativos.

En los nódulos ubicados en los niveles más bajos de la jerarquía, generalmente las decisiones se formalizan (si tal formalización es necesaria) en forma de recomendaciones. Estas recomendaciones entonces son legitimizadas, a nivel superior, usualmente en las oficinas centrales de la capital.

La investigación verificada por el autor ha demostrado que estas recomendaciones efectivamente parecen ser decisiones, puesto que casi nunca son alteradas sustancialmente antes de su legitimación. Una mayor confirmación de los poderes discrecionales de los técnicos la proporcionan los encargados de las operaciones madereras tanto en tierras públicas como en privadas. Una vez de que se ha iniciado una operación maderera, los mayores esfuerzos para influenciar las acciones de cualquiera de las organizaciones o sus empleados tienden a ser dirigidos hacia los técnicos de las varias oficinas o bureaus forestales. No es posible determinar exactamente cuál es el porcentaje de las decisiones que efectivamente se hacen al nivel de campo, y cuándo en realidad son alteradas en algún otro nivel jerárquico. La mejor información disponible solamente es parcial; sin embargo, los datos parciales indican que en muchos casos específicos, los técnicos del campo son en realidad los que toman las decisiones.

La uniformidad de la ubicación de los nódulos para la toma de decisiones dentro de una sola organización forestal administrativa y entre las diferentes organizaciones forestales en la América Latina probablemente sea significativa. La uniformidad indica una posible explicación institucional de su ubicación en vez de accidentes o características de personalidad de los individuos involucrados.

El sistema de comunicación ofrece una explicación plausible de algunas de las condiciones que quizás contribuyan a la formación de los nódulos para la toma de decisiones al nivel de campo. El hecho de que ocurran coincidentalmente en las estructuras de la organización los nódulos de comunicación y los nódulos para la toma de decisiones, parece ser significativo. En el caso de los nódulos para la toma de decisiones que están a nivel del campo, aparentemente mucho de su poder discrecional emerge del control que tienen sobre las comunicaciones.

Al controlar la información que pasa a través del canal de comunicación, los técnicos pueden eliminar gran cantidad de alternativas de la consideración del resto del sistema administrativo. Como lo hacen notar March y Simon "no importa cuál sea la posición que tiene la autoridad formal para legitimizar la decisión dentro de la organización, hasta cierto punto la discreción eficiente se ejercita en los puntos... que eliminan la información sobre cursos alternos de acción" (12).

No solamente los nódulos para la toma de decisiones a nivel de campo parecen tener poder para eliminar alternativas de una futura consideración, sino que también pueden iniciar acción. Por ejemplo, si un técnico decide que las infracciones de una ley por un operador forestal son lo suficientemente serias para requerir una acusación legal, tiene dentro de su poder discrecional la posibilidad de reportar a ese individuo y por lo tanto, iniciar la acción legal. Si el técnico mismo decidiera no iniciar la acción legal, hay muy pocas probabilidades de que jamás nadie la inicie. Esta habilidad de iniciar una acción obviamente es una fuente potencial de influencia considerable sobre las alternativas que están disponibles a estas organizaciones.

Mientras que el control de las comunicaciones puede ser la fuente primaria de poder para los nódulos para la toma de decisiones al nivel de campo, el mantenimiento de esta decisión aparentemente depende en parte del canal de comunicación sencillo. Sin tener canales suplementarios de comunicación, el nódulo para la toma de decisiones al nivel de campo puede operar dentro de unos límites bastante amplios, con mínima interferencia, o amenazas de interferencia, de parte de las autoridades superiores. El personal de campo, por lo tanto, mantiene un poder discrecionario efectivo sobre muchas de las posibles alternativas.

ATRIBUTOS DE UNA ORGANIZACION FORESTAL QUE SON NECESARIOS PARA LA OPERACION EN LA AMERICA LATINA

Hasta aquí este estudio ha tratado casi completamente con una descripción del ambiente administrativo particular dentro del cual las organizaciones forestales operan en Latinoamérica. Ahora podemos considerar cómo las organizaciones de América Latina pueden llegar a ser más eficaces, dentro de ese ambiente.

El primer punto a considerar puede ser la dependencia en las relaciones personales que prevalece dentro de las organizaciones administrativas de América Latina. Esta relación comúnmente se llama personalismo. Como se mencionó anteriormente, las relaciones personales desarrolladas entre los niveles jerárquicos y las organizaciones administrativas, o entre diferentes organizaciones, pueden a menudo determinar la eficiencia de un administrador individual. Cómo puede entonces el administrador de una organización forestal de América Latina

aumentar su influencia personal, o mejorar sus relaciones personales, con aquellas personas con quienes él debe actuar en su posición administrativa?

Probablemente la manera más fácil de aumentar las relaciones personales en una organización tan ampliamente diseminada tal como las de asuntos forestales u otras agencias agrícolas, es aumentar los contactos personales de cara a cara. Esto requiere un presupuesto relativamente amplio para viajes. Por medio de una gran cantidad de viajes un administrador puede reunirse cara a cara con sus subordinados a intervalos frecuentes y asegurarse la lealtad y apoyo de estos subordinados. Este apoyo, a su vez, lógicamente generaría un aumento en la producción de los subordinados y un mayor deseo de llevar adelante y apoyar los programas y deseos superiores.

Por supuesto, esta activa lealtad se puede traducir en mayor eficiencia y actividad para toda la organización. Porque si los subordinados siguen las instrucciones de un oficial superior con quien ellos tienen relaciones personales directas y en quien ellos tienen gran confianza, posiblemente ellos estén más dispuestos o tengan más posibilidades de cumplir con los objetivos de la organización para la cual están trabajando.

No es muy probable que los forestales latinoamericanos entren en extensivos trabajos de campo en el futuro cercano. El hacer esto arriesgaría su status profesional y, tal como se explicó anteriormente, esto a su vez sería sumamente peligroso para el status del profesionalismo forestal en la América Latina. Sin embargo, al mismo tiempo pareciera deseable aumentar los empleados profesionales de las organizaciones forestales para que entren en una era de recolección y transmisión de información y toma de decisiones a nivel de campo. A fin de cumplir con esta tarea, se deben proporcionar algunos medios que le permitan a los altos oficiales tener un canal alterno de comunicaciones al nivel de campo, -permitiéndoles de esta manera algunos medios de quebrantar el único canal de comunicación que ahora existe.

En la actualidad los empleados profesionales de las varias agencias forestales no pueden entrar efectivamente al nódulo para la toma de decisiones en este campo. Muchos de ellos, por lo tanto, se sienten frustrados porque no pueden participar en manera eficas en las decisiones sobre prácticas administrativas forestales que se toman dentro de las organizaciones.

La mecánica a través de la cual el poder de los técnicos podría regularse es difícil de determinar. Sin duda alguna que la estructura organizativa final variará grandemente de una unidad administrativa a otra. Algunas posibles soluciones, sin embargo, incluirían: responsabilidades traslapadas de modo que los técnicos dependieran de la coordinación con el empleado profesional que está en

las oficinas de campo, el establecimiento de inspecciones eficaces y periódicas del trabajo de campo de los técnicos, de modo que los empleados profesionales tengan alguna oportunidad de influenciar las decisiones de los técnicos, lo mismo que la entrada eventual de los empleados profesionales al trabajo de campo.

CONCLUSION

Como se hizo notar en la introducción, este estudio no está diseñado para determinar cómo debe evolucionar una organización hasta llegar a ser una agencia administrativa forestal ideal. El objetivo de este estudio es el de identificar algunas de las condiciones especiales presentes actualmente en la América Latina, que afecten la administración de organizaciones forestales y delinean algunos de los atributos que deberían desarrollarse si es que las organizaciones forestales quieren llegar a tener un sistema administrativo eficaz. Por lo tanto, este estudio representa lo que se espera que pueda ser un paso en esa dirección, detallando los obstáculos que existen para el desarrollo de organizaciones forestales más eficaces en Latinoamérica.

Al mismo tiempo, deberíamos estar primordialmente preocupados con el aspecto práctico de seguir adelante con el trabajo para utilizar los recursos forestales latinoamericanos. Los que están involucrados con la administración de los recursos forestales de la América Latina, por lo tanto, deberían darle considerable atención a la traducción de algunos principios de política muy bien redactados, pero a menudo triviales, en una eficaz acción de campo. En otras palabras, deben encontrar alguna manera de influenciar al nódulo para la toma de decisiones en las organizaciones forestales de la América Latina. Se espera que este documento haya proporcionado algunas ideas por medio de las cuales esto se pueda llevar a cabo con mayor eficiencia.

LITERATURA CITADA

1. Food and Agriculture Organization, Yearbook of Forest Products Statistics, Rome, 1866, p. XXXVI.

2. _____, Production Yearbook, Rome, 1967, pp. 3-5.

3. Food and Agriculture Organization, op. cit., pp. 2-3.

4. William S. Stokes, Latin American Politics, New York: Thomas Y. Crowell Company, 1959, pp. 20 and 74.

5. Herbert Simon, Administrative Behavior, (2nd ed.), New York: The Macmillan Company, 1957, p. 154, y Craig C. Lundberg, "Administrative Decisions: A Scheme for Analysis", The Making of Decisions, ed. William J. Gore and J. W. Dyson, New York: The Free Press of Glencoe, 1964, p. 27.

6. Karl Deutsch, The Nerves of Government, New York: The Free Press of Glencoe, 1963, p. 146.

7. Fred W. Riggs, Administration in Developing Countries, Boston: Hougton Mifflin Company, 1964, p. 351.

8. Por ejemplo ver: John Bladfore, Jr., Public Administration in Latin America, Washington, D. C.: Pan American Union, Inter-American Economic and Social Council, 1955, pp. 25-26, 52; Laurin L. Henery, "Public Administration and Civil Service," "Government and Politics in Latin America, ed. Harold E. Davis, New York: The Ronald Press Company, 1958, pp. 484-485; Leo B. Lott, "Executive Power in Venezuela, "American Political Science Review, Vol. 50(2), June 1956, p. 439; and William P. Mangin, "The Role of Regional Associations in the Adaptation of Rural Migrants to Cities in Peru", Contemporary Cultures and Societies of Latin America, ed. Dwight B. Heath and Richard N. Adams, New York: Random House, 1965, p. 315.

9. Simon, op. cit., p. 4.

10. The concept of the decision making node is similar to Simon's "decision centers". Op. cit. p. 165.

11. Ibid., p. 154.

12. James March and Herbert Simon, Organizations, New York: John Wiley & Sons, Inc., 1958, p. 167.

PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION BASICA PARA INVESTIGACION AGRICOLA EFICAZ

Por

Elemer Bornemisza

Edafólogo Adjunto, Escuela para Graduados del IICA
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA
Turrialba - Costa Rica

PRINCIPIOS DE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION BASICA PARA INVESTIGACION AGRICOLA EFICAZ

Elemer Bornemisza*

Son muchos los factores que frenan el desarrollo agropecuario de la América Latina y la falta de información agrícola es uno de los principales. Un sinnúmero de fracasos se debe también a la escasez de conocimiento preciso de los problemas y características del sistema de producción agrícola. La información importada ha hecho poco para aliviar esta situación ya que proviene de sistemas de producción y distribución diferentes, y así no puede ser adaptada con frecuencia.

El remedio a la falta de conocimientos es el estudio, y el productor de la información, es el investigador agrícola.

En la charla siguiente se tratará de presentar algunos puntos de vista comunes, a criterio del expositor, a muchos investigadores agrícolas y que se refieren a la clase de apoyo administrativo que se cree podrá aumentar la eficiencia de su trabajo. Con frecuencia, estarán mezclados problemas de investigadores y de investigación, ya que esto forma un conjunto global.

Aunque parece ser evidente que el papel de los administradores agrícolas es de fomentar el trabajo del grupo, sin duda existen muchos mal entendidos entre éstos y el personal a su cargo que restan eficiencia a la investigación agrícola.

Debido a que las tareas son múltiples y las personas con capacidad para resolverlas son escasas, la responsabilidad es muy grande para encauzar el esfuerzo de ellas a los problemas más urgentes y sostener un esfuerzo prolongado hasta alcanzar las metas prácticas propuestas (4).

Planeamiento de las Investigaciones

Esto está en las manos de los administradores, quienes deben estar informados del cuadro de necesidades globales más urgentes y a base de esto deberían decidir una política general de investigaciones firme, realista y factible.

---

* Edafólogo Adjunto, Escuela para Graduados, IICA, Turrialba, Costa Rica.

Una vez que haya una decisión adecuada de la política de investigaciones de la institución, es necesario contar con una "masa crítica" de gente, equipo y fondos para que el trabajo sea eficiente. Es un problema común, que los investigadores estén encargados de un número mayor de proyectos que los que se pueden llevar adelante eficazmente. Es cierto que a veces es el mismo investigador que se lanza a resolver demasiados problemas viendo su necesidad. Sin embargo, aquí se necesita la prudencia de un administrador más experimentado, quien puede encauzar hacia lo principal el esfuerzo y limitarlo si es necesario.

Una práctica que ayuda a alcanzar esta meta es la preparación de proyectos claramente redactados y aprobados a través de un mecanismo adecuado.

Una vez decidida la política general de investigaciones y establecidos los proyectos, el investigador necesita independencia para realizarlos. Aquí se deberá evitar que cada compra de una pala o una pila seca necesite la firma de un director administrativo y más bien permitir que el investigador use a su parecer los fondos adjudicados al trabajo. Evidentemente, para reducir pérdidas de tiempo comunes en muchas organizaciones, el investigador deberá rendir cuentas pero debe evitarse el caso común, donde él tiene (3) que ir rogando a un administrador para cada peso que necesite para su trabajo. Esto disminuye mucho el entusiasmo tan necesario para investigaciones significativas.

Los fondos para los gastos de operación en general no son muy altos, pero son absolutamente necesarios para un aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y materiales. Es importante también la presencia de un núcleo básico crítico de trabajadores en un área de estudio (5). El mínimo absoluto de este grupo es de unos 3 investigadores, uno de los cuales deberá tener más experiencia que los otros. El consejo de colegas de considerable experiencia es una de las formas más valiosas de entrenamiento que debe ser aprovechada por los investigadores jóvenes y fomentada por sus superiores (1).

Un número de unos 5 investigadores será, sin embargo, mucho más eficiente, estimulándose mutuamente. Para que el núcleo funcione eficazmente es necesario que los investigadores cuenten con posiciones firmes y atractivas dentro del ambiente nacional para que tengan seguridad de poder realizar investigaciones a varios años de plazo y para que sientan el deseo de permanecer en estas posiciones.

El establecimiento de institutos autónomos de investigación agrícola y del servicio civil o gubernamental en varios países, ha contribuido bastante a la formación de personal estable. Es bien conocido, el excelente espíritu de trabajo en algunas instituciones autónomas como por ejemplo el ICA en Colombia, el INTA en Argentina, para mencionar para mayor brevedad solamente dos ejemplos de los más conocidos, aunque existen otros.

Requisitos para el trabajo eficiente

Para que las investigaciones sean coronadas por el buen éxito, es fundamental además que el investigador cuente con:

a) Facilidades para sus trabajos en el campo

b) Facilidades para sus trabajos en el laboratorio

c) Ayudantes en el campo y el laboratorio

d) Mantenimiento adecuado del equipo

e) Disponibilidad de una biblioteca adecuada

f) Lugar adecuado para sus publicaciones

g) Facilidades secretariales

Todas estas facilidades deberán ser constantes y adecuadas, su falta puede reducir mucho la eficiencia de los investigadores como se notó en varios países (3). Sin embargo, no hay ninguna necesidad de palacios de investigación y oficinas lujosas.

Es también conveniente que el investigador pueda tener contacto con sus colegas. En esto son de valor inmenso los congresos científicos donde se intercambian las ideas sobre el progreso del ramo correspondiente. Aquí es necesario que no sean los administradores quienes representan las organizaciones en los congresos técnicos sino aquellos investigadores que por medio de presentación de trabajos de valor demuestran su capacidad de aprovechar las reuniones.

Evaluación del Investigador

En contacto estrecho con esto está el fomento del trabajo adecuado por medio de un escalafón atractivo y una evaluación justa de los trabajos. Sin duda alguna, este último tópico es extraordinariamente difícil, ya que es casi imposible poner un valor exacto de una contribución científica única (1, 3, 5). Sin embargo, si se formulan claramente los objetivos de la política de investigaciones, como por ejemplo, tener un plan de abonamiento adecuado para un cultivo en un área o el aumento por cierto porcentaje de la capacidad de pastoreo de cierta región dentro de unos años, los investigadores que alcanzan a estas metas deben ser reconocidos ya que hacen buen trabajo.

También serán útiles los planes de evaluación para encauzar en otros caminos aquellos técnicos cuya vocación verdadera no está en la investigación sino en otro ramo, tal vez en enseñanza, extensión, producción práctica o en administración agrícola. Es importante reconocer que uno puede ser bien mediocre en una cosa y sumamente útil

en otras y es deber del buen administrador de transferir al técnico menos capacitado en una rama a otra, si hay posibilidad de aprovechar sus talentos mejor en la organización.

Para poder aprovechar bien los técnicos en diversos ramos, es conveniente que el escalafón administrativo no sea muy superior al técnico, ya que de lo contrario, se perderán muchos de los mejores elementos como está ocurriendo por el momento en muchos lugares.

Es también importante que el escalafón esté al día, es decir se ajuste a las realidades de la disponibilidad del personal entrenado. Hoy día, cuando los problemas de una agricultura que se vuelve más y más intensiva y que requiere conocimientos cada vez mas profundos del sistema de producción y distribución, y exige, por lo tanto, del investigador conocimientos especializados profundos, es fundamental que se reconozca el grado de entrenamiento del técnico en adición a su experiencia práctica.

Es decir, es fundamental en el escalafón el reconocimiento de grados avanzados. Esto contribuirá a la estabilidad del personal, le dará más incentivo para adquirir conocimientos superiores y asegurará que el país cuente con los servicios de sus mejores ciudadanos entrenados en las ciencias agrícolas. Esto es urgente ya que aún en países con recursos relativamente adecuados solamente una cuarta parte de los técnicos tienen entrenamiento especializado lo que es fundamental para investigación (3).

Problemas de comunicación, salida de resultados, entrada de problemas

Es importante también que la administración de los organismos de investigación asegure medios para un flujo adecuado de los resultados de investigación producido a los usuarios por medio de fondos para publicaciones. En el sentido contrario, se necesita también un mecanismo eficiente que detecte los problemas de más significancia, en el sector a cuyos servicios se dedica el organismo correspondiente. Muchos trabajos significativos han sido sugeridos por los agricultores o agentes de extensión en varios países (1). En este caso debería aprovecharse la experiencia netamente positiva de instituciones dedicadas a ciertos cultivos de importancia, los cuales en general han tenido éxito en darse cuenta de los problemas significativos del cultivo.

Este flujo de informaciones bien usado, tendrá a los investigadores trabajando en los problemas más urgentes, facilitando su resolución.

La pronta comunicación de los resultados traerá consigo un reconocimiento adecuado del trabajo de la institución, lo cual ayudará en el reclutamiento y en la estabilidad del personal ya que el prestigio de la institución es un gran atractivo para los profesionales.

Manejo del grupo de investigadores

Una vez montado un equipo eficiente de investigación con los medios adecuados, éste necesita atención contínua. Para esto deben existir canales eficientes de comunicación entre administrador y técnicos. Es necesario que el administrador sepa bien lo que está pasando en su organización para poder representarla y que no solamente se interese por el trabajo técnico que ocurre sino también deje ver claramente que existe este interés. Así, visitas periódicas a las instalaciones experimentales con oportunidad para que los científicos presenten sus trabajos y problemas en entrevistas personales, han tenido resultados positivos.

Este contacto personal, aunque le quite algo de tiempo al administrador, es de considerable importancia porque indica al científico el interés continuado de la comunidad en su trabajo. Esta clase de estímulo es necesaria ya que el trabajo científico a menudo alcanza sus triunfos solamente después de una serie larga de fracasos frustrantes. Se vio que el sistema de reuniones de departamento globales son de utilidad limitada para este propósito. Es también fundamental que el personal científico esté bien informado y convencido sobre la política general de la institución. Es común, y es muy poco conveniente que los investigadores no tengan una idea clara de donde va la institución a la cual sirven, y de cuales son las metas y métodos para alcanzar las propuestas por la institución.

En su comunicación con su personal científico, es muy importante que el administrador entienda el lenguaje científico y las formas en que se expresan los investigadores.

Selección de los administradores de investigación

Esto es también muy importante para que haya un buen espíritu de grupo y que los administradores gocen de la estimación de sus subalternos (1). Por desgracia esto presenta más problemas de lo que se cree en general. Sucede, que como los administradores tienen en la mayoría de los casos las decisiones más importantes y así dirigen el destino de la organización, tienden a considerar mentalmente inferior al personal científico. Como consecuencia, hacen a menudo decisiones favoreciendo más intereses personales que la institución, esperando que nadie se dé cuenta de ellos. Sin embargo, como los administradores son la gente más observada en las organizaciones, esto se hace visible y trae en general efectos muy adversos en el espíritu de trabajo.

Otro punto controversial es, si es conveniente el uso de personal científico en posiciones administrativas. Este problema que se ha discutido ampliamente (1, 2) no tiene una solución simple ya que un buen administrador necesita varios grupos de características que reúne poca gente. Deberá poseer excelentes características personales que le faciliten el trato con el público, sus superiores y

sus subalternos. Tiene que poseer sentido común y conocer los principios técnicos de la administración, lo cual se ha vuelto un arte bastante bien estudiado. En adición, debe ser capaz de entender las ideas básicas sobre las cuales se está investigando a su cargo para poder hacer las decisiones correctas. Esto último es probablemente la razón por la cual se observó que a menudo un administrador que tiene habilidad científica probada tiene ur grupo de colaboradores más contentos y eficientes (2). En fin es muy conveniente que el administrador tenga una visión amplia y práctica de la agricultura a la cual se trata de servir.

Cuando se trata de llenar una vacante en la administración quedan 3 posibilidades. Se puede promover un técnico de la misma organización, traer otro de fuera o llenar la posición con una persona con preparación únicamente administrativa. A ninguna de estas posibilidades se puede asignar una preferencia " a priori" y es probable que lo único que decida si la persona nombrada tendrá exito, es hasta dónde se ajuste él a las características expuestas en el párrafo anterior.

El producto final

El producto final de la buena administración de una organización de investigación es el buen espíritu de trabajo. Esto contribuye enormemente al éxito de una organización y puede, frecuentemente, hasta sustituir algunos otros recursos. Es el resultado de liderazgo a alto nivel de los jefes de la organización y de un manejo honesto de sus asuntos. No cabe duda, que es una cosa no fácil de obtener, y su escasez es uno de los factores de considerable importancia en la investigación agrícola latinoamericana.

También debe recordarse que este espíritu de trabajo, se pierde fácilmente y una vez perdido es bastante difícil de recuperar, ya que la confianza del personal es un ingrediente esencial y no se logra con facilidad.

RESUMIENDO, el investigador agrícola produce eficazmente en una institución donde reine un buen espíritu de trabajo, donde hay metas claras y una política estable y condiciones económicas razonables. Bajo estas circunstancias, se verá gente que sin contar horas de trabajo estarán dedicándose a las tareas requeridas produciendo la información esencial para el progreso agrícola.

LITERATURA CITADA

1. Eno, C. F., S.H. West y G. M. Volk. 1963. The ecology of a scientist in agronomy. Soil and Crop Sci. Soc. Fla. Proc. 23:26-31.

2. Bradley, W.H. 1963. A stimulating environment. Science 141:232.

3. Lartitegui, Soledad de. 1965 . La investigación agrícola en el M.A.C. Publicado por Ministerio de Agricultura y Cría, Dirección de Investigación, Venezuela 324 p.

4. McMeekan, C.P. 1965. Cuáles han de ser las investigaciones agrícolas? Finanzas y Desarrollo 2(2)82-90.

5. Montero, B., E. y S. Pérez V. editores. 1967. Investigación económica y experimentación agrícola. IICA-ZS; OEA, Univ. Cat. de Chile 303 p.

ASPECTOS DEL CREDITO AGRICOLA Y DEL SECTOR QUE SE RELACIONAN CON LA ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO, CREDITO Y EXTENSION AGRICOLA

Por

Julio A. Ringuelet

Jefe de los Programas de las Antillas
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA

ASPECTOS DEL CREDITO AGRICOLA Y DEL SECTOR QUE SE RELACIONAN CON LA ORGANIZACION Y ESTRUCTURA DE LAS INSTITUCIONES DE FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO

CREDITO Y EXTENSION AGRICOLA

Julio A. Ringuelet*

PROBLEMAS SOBRESALIENTES DE LA AGRICULTURA LATINOAMERICANA

El principal obstáculo con que se han enfrentado los países de la Región para promover un mayor desarrollo integral acelarado de sus economías, lo ha constituido las múltiples limitaciones de expansión que presenta el sector agrícola.

En muchos casos, el motivo fundamental de esta limitación lo ha constituido la falta de políticas definidas, programadas y estables que coordinen, ordenen y resuelvan los variados problemas que implican y y posibilitan el mayor desarrollo del sector.

Si bien, el producto nacional bruto originado por la agricultura en la región ha aumentado en moneda constante, su participación relativa frente a los otros sectores de la producción ha disminuido.

De acuerdo a lo indicado por CEPAL, para el año de 1960, la participación de la agricultura en el producto bruto interno de América Latina fue del 19,7%. Estudios de la misma fuente señalan que para el mismo año el sector absorvió el 50% de la población ocupada.

Distribución del Producto Bruto y de la Población Ocupada de América Latina por Actividades - 1966

Actividad	Distribución Producto Bruto	Distribución Población Ocupada	Indice Relativo de Productividad
	%	%	%
Agricultura	19.7	50	100
Minería	6.1	1	1.538
Industria	23.5	16	376
Construcción	3.2	4	205
Otras actividades	47.5	29	418

Fuente: Urquidi V.L. Viabilidad Económica de América Latina Fondo de Cultura Económica, México. 1962

* Jefe de los Programas de las Antillas - IICA

El cuadro precedente nos señala que el índice relativo de productividad de la industria y la minería para el año de 1960 (producto por persona ocupada), ha sido de 3.8 y 15.3 veces respectivamente más alto que el obtenido en la agricultura. Esta simple apreciación nos confirma que en general nuestros agricultores son los ciudadaros que aportan el menor índice de rendimiento al producto bruto de los países en relación con los otros sectores económicos, y por ende, los de más bajos ingresos.

Las características más comunes de la agricultura Latinoamericana, podemos resumirlas en los siguientes términos:

a. Bajo nivel cultural del sector

b. Lenta absorción de los avances tecnológicos motivada por lo anterior y por un deficiente servicio de extensión estatal y técnicos de nivel superior y medio, que establezcan el nexo de unión entre los servicios de investigación y el productor.

c. Lenta circulación y bajo empleo de capitales (descapitalización de las empresas).

d. Bajo ingreso per-capita.

e. Baja productividad de sus factores de producción especialmente de la mano de obra que frecuentemente interviene en forma predominante en la composición de sus costos.

f. Las características propias de la producción agropecuaria, afectada por riesgos incontrolables y a un proceso biológico con sus obvias consecuencias.

Por otra parte, no debemos de olvidar que la generalidad de los países latinoamericanos enfrentan el terrible problema originado por un estado de crónica desnutrición que afecta a un importante sector de su población, especialmente aquellos con bajos niveles de ingreso.

Esta situación se ha venido agravando en los últimos años, debido al desequilibrio existente entre el crecimiento vegetativo de la población y el aumento de la producción agropecuaria destinada al consumo interno de los países que no alcanza a satisfacer los nuevos contingentes de población.

A pesar de las cifras de que se dispone y en especial las relacionadas con la estimación que se haga acerca del volumen futuro de población, están inevitablemente sujetas a un margen de error, las mismas no dejan de tener un valor ponderable y sus tendencias nos permiten establecer apreciaciones fundadas.

Si consideramos que de sólo 33 millones de habitantes estimados para 1850, 100 años después se habían alcanzado los 163 millones, se prevé que la población total de latinoamérica, de mantenerse en las condiciones actuales y el promedio anual de crecimiento neto del orden del 2.8%, la población total alcanzaría los 265 millones para 1970 y cerca de los 600 millones para el año 2.000.

Paralelamente a este aumento creciente y acelerado de la población se observa en una forma generalizada un desplazamiento masivo del elemento humano de las zonas rurales a los centros urbanos. Este fenómeno que está alterando a pasos agigantados y en forma irreversible el panorama demográfico de los países, se agrava aún más al comprobarse que la producción agropecuaria destinada al consumo interno, no sólo ha experimentado un desarrollo insuficiente respecto a la expansión de la población en aquellos artículos considerados básicos y tradicionales de la alimentación; sino que además se aprecia en varios de los países una decreciente disponibilidad en términos "per-capita" de algunos productos alimenticios básicos desde el punto de vista dietético.

Este acelerado aumento de la tasa anual de crecimiento de la población, especialmente en los países de menor grado de desarrollo, está causando un incremento sin precedentes en la demanda de alimentos, haciendo indispensable el establecimiento en los países de una política agrícola que permita las innovaciones indispensables y proporcione los incentinecesarios para lograr un aumento de la producción en escala adecuada.

Debemos de señalar además, que existe un indicador cierto de que el sector agropecuario no ha estado respondiendo a la demanda efectiva, y es el que se refleja en el comercio exterior de sus productos en relación al aumento de las importaciones.

Ello significa que con las actuales tasas de desarrollo, los países en general deberán continuar importando grandes volúmenes de bienes de capital con grave incidencia negativa en la balanza de pagos internos, comprometiendo en forma progresiva los excedentes de divisas producidas por el sector agropecuario.

Evidentemente hay otro aspecto de fundamental importancia que no debemos de olvidar y es la desvinculación del sector agropecuario con los mercados de dinero. Su causa principal es que las instituciones financieras tradicionales se han abstenido de prestar dinero a un amplio sector que produce baja rentibilidad y donde los riesgos son muy altos comparados con el financiamiento de otros sectores.

Otra de las causas principales de la depresión que sufre la agricultura se debe principalmente a que los precios en que vende sus productos el agricultor, son siempre inferiores respecto a los precios de compra, como consecuencia de la baja productividad de los factores y en especial de la mano de obra que a su vez origina bajos salarios agrícolas.

EL CREDITO AGRICOLA COMO INSTRUMENTO DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL

El normal desenvolvimiento del Desarrollo Económico de un país, presupone un justo equilibrio en el grado de expansión que individualmente logren los distintos sectores que integran su economía.

En la generalidad de los casos, resulta muy difícil hablar de Desarrollo Económico en América Latina sin que ello implique paralelamente, un amplio mejoramiento y mayor grado de expansión del sector agropecuario.

Es por todos conocida la importante incidencia que para la mayoría de las economías representa la agricultura y la amplia secuela de problemas políticos y sociales que derivan de las condiciones estructurales e institucionales, estado y grado de desarrollo que prevalecen en cada país.

Si bien este sector tiene en cada país sus características propias, así como aspectos regionales derivados de sus mismas estructuras, condiciones ecológicas, históricas, sociales, etc., podemos señalar que existen una serie de circunstancias comunes a todos y cuya incidencia, en mayor o menor grado, nos permite apreciar un panorama generalizado del estado y situación en que se desenvuelve la agricultura.

Entre las muchas razones que califican la importancia del sector agropecuario en el proceso del desarrollo económico y social de los países, sólo señalaremos:

a. Atendiendo a la población: Una gran masa de la población de los países se encuentra vinculada directamente con las actividades agrícolas, ya sea como productores directos, asalariados u otras formas para estas tareas. La dependencia de este elevado porcentaje de población, superior a los 100 millones (54% de la población total) y su efecto económico y social es de fundamental importancia ya que, por las características de los sistemas operantes, devengan escasos ingresos y son hasta cierto punto, limitadas las oportunidades inmediatas de superar su nivel de vida, nivel educacional y condiciones de higiene y solubridad. La sola mención de este factor, además de muchos otros, persite valorar la importancia y significación del sector agropecuario en los países de la región.

b. Atendiendo al aporte de divisas: El Desarrollo económico requiere de bienes de capital y la producción agrícola constituye la principal fuente de captación de divisas de los países originados por la exportación de excedentes producidos por el sector. En su aporte, la agricultura beneficia, tanto à su propio sector como a la economía general.

Lamentablemente nuestras economías se caracterizan por ser monoexportadoras y esta excesiva centralización en la captación de divisas y consecuentemente en su relación con la balanza de pagos, trae como consecuencia economías muy vulnerables y sujetas a las fluctuaciones de los precios del mercado internacional, presiones políticas, problemas de excedentes, etc.

c. Atendiendo a la Seguridad de Abastecimiento: La agricultura abastece las necesidades de alimentos para la población y materias primas para la industria que dentro de ciertas posibilidades exigen los países. La agricultura puede desenvolver a incrementar producciones que actualmente se impartan y la posibilidad de ese objetivo permitiría la libertad de

divisas que pueden orientarse hacia la importación de capital necesario al desarrollo económico y abastecer con mayor seguridad, la demanda interna de alimentos.

d. Atendiendo a las posibilidades de consumo del sector: Por su volumen, el sector agropecuario es un gran consumidor en potencia de artículos originados en otros sectores de la economía. En la medida que los niveles de ingreso de los agricultores mejoren, se incrementará la demanda de productos industriales y se obtendrá una mayor expansión de los otros sectores.

e. Atendiendo a la solidez de sus economías: En general, la solidez y flexibilidad de las economías latinoamericanas están fundamentadas en la situación, grado de desarrollo y estabilidad de la producción agropecuaria.

f. Atendiendo a la disponibilidad de alimentos y presión demográfica: Un amplio sector de la población de los países latinoamericanos, especialmente aquellos con bajos niveles de ingresos, está afectado por un estado de crónica desnutrición o limitado en su alimentación.

Esta situación se viene inquietando en los últimos años debido al aparente desequilibrio entre el crecimiento vegetativo de la población y el aumento de la producción agropecuaria destinada al consumo interno de los países. A pesar de que las cifras que se dispone y en especial las relacionadas con cualquier estimación que se haga respecto al volumen futuro de población, están inevitablemente sujetas a un margen de error, las mismas no dejan de tener un valor ponderable y sus tendencias nos permiten establecer apreciaciones fundadas.

Paralelamente a este aumento creciente y acelerado de la población se observa en ciertos términos que la producción agropecuaria destinada al consumo interno, no sólo experimenta un desarrollo insuficiente en aquellos artículos considerados básicos y tradicionales en la alimentación, sino que además se aprecia en varios de los países una decreciente disponibilidad en términos "per capita" de algunos productos vitales en términos dietéticos.

En todos estos aspectos y muchos otros, el crédito agrícola interviene, racional y económicamente empleado, un papel de fundamental importancia.

La falta de capital en la agricultura y las limitaciones en obtenerlo originadas por sus mismas características y la de su medio y tipo de usuarios, es un factor común y restictivo de primera magnitud, siendo por ello que el crédito bien aplicado, tiende a fortalecer su propia economía al lograr por su intermedio una mayor producción y productividad y un mayor ingreso de los agricultores en base al uso más racional de las inversiones.

FUNCIONES DEL CREDITO AGRICOLA

Desde un punto de vista simplista, el crédito es una forma más de intercambio, ya que en él se da una suma de dinero con el fin de recibir en un período de tiempo la cantidad entregada más un interés. Durante este proceso, se encarga de suplir el capital necesario, previo establecimiento de condiciones estipuladas para su oportuno reintegro que se consideran equitativas.

Persigue, mediante su disponibilidad, lograr una mayor productividad económica de los otros factores de la producción.

Para cumplir con su función de mediador entre las actividades agrícolas y los mercados de dinero, es decir, encauzar el ahorro hacia la producción, se vale de un régimen jurídico especial acorde con las peculiaridades y características de la producción agrícola.

El crédito en general y el crédito agrícola en particular, deben de tener una serie de características que hacen a su función, pudiendo citar entre las más importantes:

A. Factor de Capitalización

La escasez de capital agrario es uno de los impedimentos del desarrollo agrícola más ampliamente debatidos y que afectan también a otros sectores de la economía.

En las explotaciones de escasa superficie, (en América Latina el 47% de los predios rurales tienen una superficie inferior a las 5 hectáreas) el estrecho margen entre los ingresos y las necesidades de subsistencia de la familia, prácticamente limita la formación de capital. Son estas explotaciones en las que generalmente se practica una agricultura de subsistencia o de escasa participación en el mercado y en las que existe una gran necesidad de capital, que adecuadamente dirigido, permita incorporar ese elevado número de productores al proceso normal de mercado.

La escasa información relacionada con el capital invertido en la agricultura confirma esta aseveración, con el agravante que estos datos señalan que un elevado porcentaje del capital agrario está representado por el valor de la tierra. Todo ello indica que las actividades agropecuarias son desarrolladas a base de mano de obra y la necesidad de canalizar recursos masivos para su inversión, tendientes a incrementar los niveles de productividad y producción.

B. Vehículo de incorporación de avances tecnológicos

La señalada baja productividad de la agricultura latinoamericana es el resultado, en gran parte, de una deficiente tecnología, donde muchas veces un simple cambio tecnológico o una elemental modificación en la técnica de un cultivo, puede producir un impacto muy significativo.

Normalmente todo cambio tecnológico se alimenta de capital, y es en este aspecto donde el crédito debe intervenir, como factor activo para que los agricultores adopten prácticas o sistemas mejorados en la explotación de sus fincas.

El cambio de una agricultura de subsistencia a una agricultura comercial, así como el mejoramiento y mejor utilización de los factores de producción en explotaciones medianas y grandes exige, sin lugar a dudas, un cambio en sus sistemas de cultivo, y la realización y acelaramiento de dichos cambios requiere a su vez asistencia técnica y asistencia financiera.

Aunque se dispone de muy pocas investigaciones sistemáticas tendientes a evaluar el impacto del crédito agrícola como factor de incorporación de avances tecnológicos, en términos generales se puede señalar que su contribución no lo ha sido en la medida de sus posibilidades y necesidades del sector.

Las principales razones a que puede atribuirse esta limitada participación, pueden asumirse en dos aspectos fundamentales:

a. La falta de conciencia, conocimiento o posibilidades de las instituciones de financiamiento, en cuanto a la conveniencia de asociar el crédito con la asistencia técnica.

b. El criterio tradicional que impera en algunos servicios de extensión que consideran que el asesoramiento al agricultor y su familia, si está conectado con el crédito, es incompatible con su misma filosofía.

C. Complemento de la acción de otros servicios

El crédito debe actuar como complementario de la acción de otros servicios y a su vez, utilizar éstos para un mejor y más racional empleo.

Si su objetivo es el de favorecer el desarrollo de la agricultura y por consiguiente el desarrollo económico general, el crédito tendrá que actuar juntamente con los demás instrumentos de la política agraria en perfecta armonía y articulación, colaborando y recibiendo colaboración.

Una ligera revisión de la nómina de instituciones conectadas con la agricultura en los países latinoamericanos, nos dará la impresión de que existe una estructura institucional suficientemente satisfactoria para llevar a cabo cualquier programa de desarrollo agrícola. Sin embargo, observamos frecuentemente en la práctica, muchas fallas en el funcionamiento interno y en la coordinación de esfuerzos de estas instituciones.

En determinados casos se advierte no sólo una falta de coordinación entre las instituciones de crédito y otros servicios estatales (investigación, extensión, etc.), sino entre los mismos organismos institucionales de financiamiento y promoción del sector agropecuario, con una evidente duplicidad de esfuerzos y actitud competitiva a veces poco halagadora y positiva.

- El crédito agrícola aplicado aisladamente tiene poco poder de impacto, pero no puede negarse su necesidad e importancia cuando actúa con un enfoque integral complementado con otros servicios.

REQUISITOS DEL FINANCIAMIENTO AGROPECUARIO

- Desde el punto de vista teórico y práctico, el crédito agrícola para que cumpla con las funciones esenciales que se le asignan, debe estar condicionado a una serie de requisitos básicos.

- Dichos requisitos deberán ajustarse no sólo a las disposiciones institucionales que lo regulan, sino a la política agraria y crediticia del país, así como a las condiciones estructurales del sector y a los objetivos de los programas específicos que se propone desarrollar.

No siempre puede cumplirse con todas estas formalidades ya que factores, muchas veces de tipo institucional, así como criterios tradicionales que prevalecen en determinados organismos, limitan estas posibilidades.

Partimos igualmente de la base que por muchas circunstancias, le correponde al Estado la participación más activa o fundamental en el financiamiento de cierto sector de productores.

Es por su intermedio (Banca Estatal u organismos especializados) que tiene que desenvolverse el mayor volumen de las operaciones que por sus características de promoción y fomento, no son atendidas por la banca privada al ser ésta muy selectiva y exigente en cuanto al tipo y responsabilidad del usuario.

Al hablar de Banca Estatal, también nos referimos al papel fundamental de estímulo desempeñado por los Bancos Centrales que, contribuyen a la expansión del crédito agrícola facilitando a las instituciones beneficios especiales, como lo puede ser el cobro de intereses preferenciales, privilegios de encaje, cesión de utilidades, control selectivo de cartera, etc.

Es por ello que debe primar, como elemento de desarrollo y promoción un enfoque integral del crédito cuando nos referimos a su programación, política y a la necesidad de tener fines productivos específicos.

Los medios de financiamiento deben ser adecuados en cuanto a monto y aplicación, para obtener un incremento cuantitativo y una mejora cualitativa de las producciones financiadas que sean requeridas en los mercados a precios compensatorios.

El monto que se aplique a una explotación o rubro de producción debe ser adecuado conforme a sus reales necesidades y condiciones de los elementos que la componen: plazo, propósito, garantía, etc.

El productor debe disponder el crédito (dinero o especie) en el momento oportuno, basado en un plan de inversión que contemple con la suficiente claridad los momentos en que debe procederse a las entregas de las cuotas, en forma escalonada y racional, conforme a las necesidades de cada inversión. La entrega oportuna de los fondos y su correcta aplicación - dará una de las mayores garantías a la operación.

Por lo dicho anteriormente, el crédito necesita de una vigilancia especial. Si lo que se trata es lograr fines productivos, es indispensable seguir de cerca el proceso y que el plan de inversión previsto se cumpla total y satisfactoriamente.

Todo ello condiciona también una supervisión técnica cuya continuidad o frecuencia deberá adecuarse a las características de la inversión, calificación del usuario, tipo de adelantos y técnicas que se proponen aplicar con el financiamiento.

Lo señalado anteriormente indica la razón por la cual y especialmente para ciertos sectores de productores, el financiamiento tenga que ser desenvuelto más o casi exclusivamente por intermedio de la banca u organismos especializados estatales que por la banca privada y por consiguiente, que frecuentemente sea indispensable que ciertos tipos de programas deban tener un contenido, además deeconomico, político y social.

Una buena política selectiva de las instituciones debe estar enfocada a poner límite a quienes, amparándose en el crédito agrícola, requieren financiamiento con destino a consumo en términos suntuarios o para inversiones en negocios de índole sospechosamente especulativa o actividades objetables desde el punto de vista del interés común.

Al respecto debemos diferenciar en cierta medida lo que podemos considerar exclusivamente como programas esencialmente sociales, indispensables para elevar determinados grupos de productores y tendientes a crear, mediante un plan especial, sujetos de créditos. En estos casos el financiamiento es un elemento complementario de otros servicios asistenciales, aplicados muchas veces en forma paternalista o de beneficencia por el Estado o institución especial.

Muchas veces estos tipos de programas llegan a originar situaciones algo irritantes al crear o mantener "grupos privelegiados", que al recibir un proteccionismo demasiado amplio y esperar todo del Estado, no realizan un mayor esfuerzo para superarse.

FINES SOCIALES

Existen agricultores que no pueden recurrir a las instituciones financieras corrientes, por no llenar los requisitos de exigibilidad que las regulaciones vigentes requieren para ser sujetos de crédito: falta de capital, de garantías, producciones de subsistencia, etc.

Este tipo de productor, cuyo conjunto es muy elevado en latinoamérica, requiere de programas especiales donde se conjugue el financiamiento a la explotación y al hogar como un todo, permanente asesoramiento técnico y asistencia educativa integral, tendientes a lograr una elevación general de la familia y la finca, y suponga, en un plazo determinado, transformar las condiciones sociales y económicas para transformarlo en un sujeto de crédito con capacidad de pago y condiciones exigibles por la banca institucional. Son en este caso, los programas de crédito supervisado o de capacitación, que ajustados a determinadas normas, están llevando a cabo los países.

Este tipo de programa es realizado por instituciones especializadas y con fondos especiales cuyas normas y tipos de servicios, escapan a lo que consideramos desde un punto de vista económico e institucional crédito agrícola, donde, y para considerarse tal, los fines sociales nunca deberán prevalecer sobre los fines económicos.

Se debe establecer una política bien definida de desarrollo, expansión y bienestar del sector rural y evitar que el crédito se constituya en un simple medio de transferencia de recursos o de subsidios en favor de un grupo de productores o de producción en detrimento de otros, en especial cuando se señala que normalmente las instituciones no alcanzan a satisfacer la demanda total de financiamiento requerido por la agricultura.

Debemos de hacer mención igualmente a algunos de los factores que participan en la buena aplicación del crédito agrícola: adecuada organización de la institución prestamista; capacitación y consustanciación del personal que lo integra, en todos sus niveles; condiciones del sujeto prestatario y coordinación de los servicios crediticios con otros conexos que complementan los financieros.

IMPORTANCIA DE LA ARTICULACION DE INSTITUCIONES DE CREDITO AGRICOLA CON SERVICIOS DE EXTENSION AGRICOLA

Siguiendo los lineamientos del trabajo del Ing. Pedro Merçon Vieira sobre coordinación de instituciones de crédito y servicios de extensión agropecuaria (Memoria de la I Reunión de Dirigentes de Crédito Agrícola de América Latina - Vol. IV - Guatemala, 1967) sólo diremos que a través del somero análisis de las características y funciones básicas del crédito agrícola se llega a la conclusión de que en gran parte, la eficiencia de la aplicación de este servicio y de la extensión agrícola, está supeditada a la forma satisfactoria en que se complementen ambos servicios.

Considerando que los agricultores de los países en una gran proporción no saben como utilizar satisfactoriamente los recursos disponibles, el éxito de un plan de inversión respaldado por el crédito agrícola depende del asesoramiento técnico con que cuenten.

Por lo tanto los servicios de extensión deben jugar un papel importante en el proceso de racionalización de la agricultura a través de una adecuada articulación con las instituciones de crédito, brindando orientación a los agricultores de como planear sus inversiones y hacer uso correcto de los factores de producción.

Podrían puntualizarse las siguientes ventajas resultantes de esta articulación:

a) Mayor impacto en ambos servicios

b) Mejor aprovechamiento de los recursos disponibles

c) Tendencia a disminuir el riesgo de las operaciones de crédito

d) Constituir un factor de inducción hacia el cumplimiento de metas y objetivos de los planes agropecuarios puestos en marcha por el poder público

e) Acelerar la incorporación de avances tecnológicos en la agricultura.

f) Contribuir a difundir los conocimientos relativos a la correcta utilización del crédito y forma de operación de las instituciones bancarias.

g) Contribuir a la tarea de ajustar el crédito ordinario de los bancos a las reales necesidades de la agricultura.

h) Concurrir a incrementar la tendencia de que los extensionistas se preocupen más de aspectos económicos de la agricultura.

i) Posibilitar una mayor eficiencia en la labor de asistencia a los pequeños y medianos productores, que carecen de crédito y asistencia aplicados en forma articulada.

Entre los factores que contribuyen al éxito en la articulación entre las instituciones de crédito y de los servicios de extensión, podemos señalar:

a) Principio de articulación entre las instituciones. La aplicación de los principios recomendados por Kelsey y Hearne es fundamental para lograr buen éxito en las relaciones entre instituciones.

b) Acción del Estado. La actitud positiva del poder público con respecto al desarrollo agrícola en general y al crédito agrícola educativo en particular, es fundamental al logro de una satisfactoria articulación.

c) Confianza mutua. La articulación implica complementar recursos disponibles que a su vez significa dependencia y por lo tanto sólo es eficaz cuando existe confianza mutua en las labores desempeñadas por cada parte.

d) Programación conjunta. Es indispensable la conveniencia de una programación conjunta con el objeto de establecer objetivos armómicos y

procedimientos adecuados en la ejecución de los respectivos trabajos.

e) Capacitación del personal de Extensión. La acción del extensionista debe basarse en el principio de que la explotación agropecuaria es un negocio.

f) Disponibilidad de personal técnico en las instituciones de crédito. En general las instituciones de crédito no cuentan con personal técnico suficiente y el que tiene, normalmente carece de poder de decisión.

g) Permanente flujo de informaciones. Una adecuada articulación implica la integración de dos fuentes de trabajo hacia un objetivo común, es decir, el mejoramiento de la eficiencia de los servicios. Esta integración tiende a ser más efectiva en la medida en que una institución conoce y reconoce las labores desarrolladas por la otra. Esto se alcanza en gran parte, a través del establecimiento de un flujo permanente de informaciones.

h) Suficiencia de Fondos. La disponibilidad de fondos debe abarcar aquellas relacionadas con la operación del servicio de extensión y fondos para financiamiento.

Como algunos factores que dificultan la articulación, podemos señalar:

a) Actitud de los dirigentes.

b) Estructura institucional, especialmente en los Servicios de Extensión Agrícola que normalmente son dependencias del gobierno, en que predominan normas técnico-administrativas poco flexibles, principalmente para los funcionarios al nivel de operación.

c) Costo Operacional. El costo operacional del crédito agrícola conjugado con educación, normalmente sobrepasa los ingresos de las instituciones bancarias por concepto de interés. Urge consecuentemente que el Gobierno sufrague los gastos de asesoramiento técnico a los usuarios de crédito, principalmente cuando se trata de programas dirigidos a pequeños y medianos productores.

d) Calificación y disponibilidad de personal. Es notoria la falta de personal capacitado en número suficiente a las necesidades, tanto en los servicios de extensión como en las instituciones bancarias. De ahí que esta articulación de servicios tenga que adoptar una metodología con poder multiplicador, para el mejor uso del elemento humano disponible.

e) Falta de receptibilidad de los agricultores. El crédito agrícola educativo es más vigilado y por ello algunos prestatarios se muestran reacios a formar parte del programa, en razón de que están acostumbrados a aplicar los recursos del préstamo con más liberalidad y algunas veces en actividades ajenas a la agricultura.

f) Falta de definición del poder público en cuanto a la Política Agraria. Cuando el poder público no define la política agraria que hay que

seguir, es más difícil la aplicación de un programa de crédito con enfoque integral, por la tendencia a que las instituciones desarrollen sus actividades en forma aislada.

g) Lentitud de los Resultados. El crédito agrícola de enfoque integral implica educar a los beneficiarios del programa, y por lo tanto sus resultados son lentos. La falta aparente de impacto puede inducir a los dirigentes a ensayar cambios frecuentes en los procedimientos y objetivos de determinado programa, sin que se disponga del tiempo necesario para evaluar sus resultados y mejorarlos con base en esta evaluación.

h) Limitación de los Servicios de Extensión.

DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION E INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA

Por

José Marull

Decano de la Escuela para Graduados
y Director del Centro de Enseñanza e Investigación
IICA, Turrialba - Costa Rica

DESARROLLO DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACION E INVESTIGACION AGRICOLA EN AMERICA LATINA

por José Marull 1/

En primer lugar deseo expresar mi agradecimiento por la distinción que se me ha hecho al darme la oportunidad de participar en tan distinguida compañía y ante tan señalado auditorio. Voy a recoger la sugerencia del moderador de esta Mesa Redonda, Dr. MacDonald, en el sentido de que nuestra función como miembros de la Mesa Redonda es la de incitar a nuestro auditorio a volcar su rica experiencia en favor de todos nosotros y por eso voy a seguir principalmente la ruta de las preguntas. Lo hago también porque coincido plenamente con el Ingeniero Vallega en que esta es una situación de diálogo acerca de una materia sobre la cual se ha escrito mucho y en que cada uno de nosotros tiene ya conceptos formados. Pero, en mi opinión, casi todo lo que se ha escrito es de naturaleza descriptiva, es de tipo de recopilación pero con poca profundidad de análisis. Voy entonces a tratar de bosquejar un marco de análisis que podamos utilizar para estimularnos a intercambiar información.

Estamos tratando de ocuparnos de dos grupos muy importantes de instituciones. Pero no estoy completamente seguro de que todos sabemos de qué se trata cuando hablamos de instituciones. La variedad de conceptos tal vez requiera que repasemos nuestros modos de aproximarnos a la idea de una institución.

Creo que el punto de partida de una institución es el individuo. Todos nosotros como seres humanos tenemos una cantidad de necesidades básicas que los sociólogos han clasificado de distintas maneras con distintas nomenclaturas, pero que en última instancia coinciden en puntos muy fundamentales.

Por ejemplo, todos tenemos la necesidad de disponer contínuamente de un mínimo de ciertos bienes materiales como son los alimentos. Sumadas las necesidades de un individuo a las de otros individuos y combinadas de distintas maneras, crean una demanda, una presión en la sociedad, que debe organizarse de alguna manera para satisfacer esa demanda. En el caso, por ejemplo, de la necesidad de alimentos, la sociedad tiene que crear una estructura agraria de fincas, las cuales produzcan esos alimentos. De este tipo podríamos seguir enumerando necesidades básicas del individuo: la necesidad de conocimientos, por ejemplo, que también genera una necesidad de satisfacerla y es el fundamento último de la Educación.

1/ Director del Centro de Enseñanza e Investigación y Decano de la Escuela para Graduados (Turrialba).

Tal necesidad, convertida en tecnología aplicada, redunda en mayores bienes materiales y viene a combinarse con la demanda de alimentos antes citada. Por otra parte, las instituciones representan agrupaciones de individuos y muestran en su fisonomía, en su comportamiento, el reflejo de las características de los individuos que las componen.

Aparte de la primera reacción de la sociedad para satisfacer las necesidades de los individuos, una articulación institucional progresiva hacia niveles más complejos del hecho que, a su vez, las instituciones tienen necesidades. Podría ilustrar esto diciendo que si la finca es un modo que la sociedad ha diseñado para atender las necesidades del individuo, a su turno la finca demanda tecnología, abastecimientos, crédito, seguridad y acceso a los mercados. Es así indispensable crear mecanismos para atender estas nuevas necesidades y se llega sucesivamente por esta vía hasta los organismos internacionales. Es toda una gama de combinaciones múltiples de necesidades que parten en primera instancia del individuo.

Por esta razón parece tal vez viable utilizar el concepto de que las instituciones son semejantes a los seres vivos. Analizadas las cosas de esta manera, podemos tomar el camino de las analogías biológicas y pensar por ejemplo, en los problemas de gestación que han tenido algunas instituciones. Todos sabemos lo difícil que fue gestar el Banco Interamericano de Desarrollo, por ejemplo. Podemos también meditar en lo fácil que es concebir una institución, pero lo difícil que es ejercitar una paternidad responsable y cuidar la vida futura de tal vástago. Hay indudablemente en nuestro ambiente una explosión institucional perfectamente paralela a la explosión demográfica. La proliferación de Facultades de Agronomía, por ejemplo, desde el recuento que hiciéramos en la Primera Conferencia Latinoamericana de Educación Agrícola Superior en Santiago, en que llevábamos 45 Facultades y las ciento treinta y tantas que ahora se cuentan entre Agronomía, Zootecnia y Facultades Forestales, da una idea de la perspectiva de este crecimiento. Estamos seguros los inspiradores de todas esas instituciones, de que estamos desarrollando una paternidad responsable?

Siguiendo este concepto no merecería la pena reflexionar cuándo es que se justifica crear una institución? A este respecto, por ejemplo, recuerdo que en una reunión, la primera que hubo y única, de Facultades de Postgrado de la América Latina, hablamos mucho de cuándo es que se justifica crear una Escuela de Postgrado, y allí se lanzó la cifra de una base mínima de 300 profesionales con primer grado universitario para iniciar cierta actividad del nivel de postgrado, pero un mínimo de mil antes de formalizar estas actividades en una Escuela propiamente tal. Estas son las únicas cifras que se han lanzado.

Hablando de cuándo se justifica la existencia de una institución, no puede escapar de nuestra mente recordar el VIII Congreso Científico Panamericano celebrado en Washington en 1940, en el que nuestros científicos sintieron la necesidad de crear un Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

También en este campo de ideas se nos viene a la mente de cómo es que nacieron nuestras instituciones de Enseñanza e Investigación en la América Latina. Ha habido una variedad de procesos pero tal vez la forma más común de nacimiento ha sido el trasplante desde alguna cultura foránea y esto debe invitarnos a reflexionar en los rechazos que los organismos biológicos hacen de los trasplantes. Indudablemente también esto nos induce a preguntarnos como es que puede controlarse la natalidad institucional en los casos en que parezca aconsejable.

Pero dejemos el nacimiento y vamos al crecimiento. Creo que debiéramos distinguir claramente la diferencia entre crecimiento y desarrollo. Crecimiento es sólo una cuestión de tamaño. Podríamos decir que puede haber huevos chicos y huevos grandes, pero que eso es completamente diferente del producto final de la evolución del huevo, que puede ser un pez, una tortuga, una gallina, o cualquier otro de los seres que se multiplica de esta manera; puede ser una mariposa. O tal vez otra analogía nos permita comprender la diferencia de concepto. Entre nosotros, creo que tenemos idea muy clara de la diferencia entre la infancia, la adolescencia y la vejez por ejemplo. Es que todos los países necesitan de instituciones en el mismo estado de desarrollo? O es que para satisfacer la misma necesidad social, según la etapa de evolución en que se encuentran nuestros países, tenemos que tener instituciones diferentes? Y seguimos preguntando en esta área: cómo asegurar la existencia continuada y afianzar el crecimiento normal de las instituciones? Cómo darles la seguridad económica que necesitan? Cómo darles la defensa frente a los embates del medio político? Cómo darles continuidad institucional?

Además, entremos a pensar en los modos de estimular el desarrollo. Todos sabemos que cuando uno de nuestros hijos parece estarse rezagando en su crecimiento vamos al médico para que le prescriba un tónico o simplemente empezamos a darle vitaminas. Cómo se hace esto mismo cuando se trata de instituciones? Realmente sentimos una necesidad de conocer la metodología para estimular y acelerar la evolución de las instituciones. También se nos vienen a la mente las preguntas, cómo han evolucionado nuestras propias instituciones en América Latina, las de Enseñanza e Investigación, y hacia dónde se encaminan ahora?

Nuestro organismo biológico ciertamente tiene una fisonomía o, refiriéndonos a una institución, tendríamos que decir que tiene una imagen externa. En las instituciones se presenta una cierta discrepancia entre la forma que tiene una institución, como realmente es, y como se la imaginan los demás. Todos padecemos en

alguna medida de una distorsión de imagen. Pero lo grave es que los demás reaccionan frente a la institución no por lo que ésta es, sino por lo que creen que es. Y surge aquí el problema: cómo lograr el establecimiento de una imagen exacta de la institución y cómo mantenerla?

Dejemos el exterior y miremos hacia adentro de la institución. Es decir, vayamos al campo de la anatomía. Lógicamente nuestra institución tiene que tener todos los órganos que le son necesarios al tipo de institución y a la etapa evolutiva en que se encuentra. Y aquí estoy incluyendo entre los órganos al personal y a las facilidades físicas. Y empiezan a surgir las preguntas: cuáles deben ser los principios, los valores, la ideología, los objetivos de nuestra institución. Yo diría que cualesquiera que ellos sean, por lo menos deben estar muy bien definidos y debe mantenerse esa defición a lo largo del tiempo. Es fácil comprender lo desastrosa que sería la labor de una institución de Investigación si sus autoridades mudaran de parecer sobre lo que debe hacer a intérvalos muy cortos. No sería entonces posible montar los mecanismos capaces de producir resultados. Lo mismo ocurriría en la Educación. Sin embargo, en América Latina vemos el espectáculo de universidades que reforman sus planes de estudios todos los años. Aquí se pregunta uno qué clase de organización interna, qué clase de estructura nos conviene más en las instituciones de Investigación y en las de Enseñanza para el caso de la América Latina. Con qué recursos de personal, de presupuesto, de terreno, de edificios, de bibliotecas, de laboratorios, debemos contar para pisar en firme? Cómo organizar todos estos medios? Cómo asignar prioridades de inversión y de operación? Cómo lograr impacto, es decir, cómo hacer que todo este mecanismo tenga la masa crítica indispensable para que realmente produzca resultados? A este respecto, en el Instituto Tecnológico de Massachussetts luchamos con este problema durante varias semanas y allí se llegó a la conclusión de que un núcleo de investigación que tuviera menos de cuatro personas operando en campos muy afines perdía el beneficio del mutuo estímulo y terminaba con investigadores enmohecidos por la falta de desafío a su intelecto. Análogamente, se mencionaba que un centro de investigación que cubriera diversas actividades, requería alrededor de 25 a 30 técnicos como masa crítica para generar innovaciones en forma autosostenida. También se nos plantean los problemas de aminorar la dispersión de los [illegible] y de evitar la rigidez de moldes.

Tengo muchas otras preguntas más pero voy a pasar rápidamente a otros aspectos del organismo social que estamos discutiendo. Tiene éste, naturalmente, su fisiología y debemos ir descubriendo cómo hacerlo funcionar bien, en conjunto así como cada una de sus piezas, incluyendo las estructuras de autoridad, la comunicación interna, las normas de operación, los roles de cada uno. Cómo programar sus actividades y fijar las metas, como muy bien menionó aquí el Ingeniero Marzocca. Y lógicamente cómo repartir el tiempo entre Investigación y Enseñanza si ambas están representadas? Qué investigar y qué enseñar, cómo evaluar la eficiencia de la institución?

Otro aspecto muy importante es la ecología del organismo. Cómo establecer las interrelaciones de equilibro con instituciones afines y complementarias? Cómo implantar mecanismos que permitan irla adaptando al ambiente cambiante? Cómo evitar duplicaciones, vacíos, competencias y los celos que aquí se han mencionado tantas veces? Cómo difundir al exterior lo que la institución produce? Cómo definir el problema de la acción de los organismos internacionales.

Pero no olvidemos la patologia. Cuáles son las enfermedades de las instituciones? Intuitivamente sabemos que padecen en su mayoría de anemia presupuestal, de órganos hipertrofiados, inoperantes o innecesarios, de obesidad burocrática, de liderazgo débil o erróneo y de falta de personal técnico. Cuáles son los tratamientos más eficaces para combatir estas dolencias institucionales?

Señores: en conclusión quisiera ofrecer estos conceptos: Primero, que el proceso de desarrollo institucional es extremadamente complejo. Segundo, que es urgente en nuestro medio investigar acerca de las instituciones en todos los aspectos que hemos mencionado. Tercero, que los resultados de esa investigación deben organizarse y analizarse para que nos ofrezcan guías a todos nosotros. Cuarto, que a esa base debe conectarse la asistencia técnica y financiera de los organismos idóneos. Y quinto, que aunque tal vez no lo hayamos dicho, esta Junta Directiva del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, a través de su endoso a la Nueva Dimensión, ha estado dedicada precisamente al desarrollo institucional.

DIRECCION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA

Por

José Marull

Decano de la Escuela para Graduados
y Director del Centro de Enseñanza e Investigación
IICA, Turrialba - Costa Rica

DIRECCION DE LA INVESTIGACION AGRICOLA *

José D. Marull **

Introducción

1. Dentro del grupo de personas que planeó esta serie de reuniones sobre "Organización, Programación y Administración de la Investigación Agrícola", se suscitaron algunas dudas respecto a la conveniencia de tratar la Dirección y Administración como tema independiente, en vista de su inseparable relación con todos los demás tópicos que se desarrollarían en el Seminario. Por otra parte, existía cierta apresión de caer en una vivisección de nuestro propio Centro de Turrialba. Sin embargo, se optó finalmente por mantener el punto en el programa y encargarme de su presentación.

2. Dos veces en mi vida, la primera al comenzar la carrera profesional y la segunda despúes de pasados ya muchos años, me ha tocado dirigir una entidad dedicada a la investigación agrícola. Parcialmente basado en ambas experiencias, una en el plano nacional y la otra en el internacional, trataré de pasar revista a los principales aspectos de la función directiva.

3. Con los própositos de aclarar las ideas lo más posible y de estimular la discusión subsecuente, me he aventurado ocasionalmente a indicar algunas cifras que les ruego tomar como simples sugerencias.

Enfoque Panorámico

4. Supongamos que a alguien lo nombran ūn día "Director" de una estación experimental. Tal designación irá usualmente accmpañada de una formidable lista de responsabilidades llamada "descripción del cargo", cuya fraseología suele danzar alrededor de una docena de verbos tales como: planear, organizar, dirigir, coordinar, informar, representar, responsabilizarse, controlar, nombrar, supervisar, presupuestar y administrar.

5. La enumeración anterior no pretende corresponder a lo que nos dicen los expertos en Administración*** ni toma partido en la batalla semántica entre los que incluyen la Dirección dentro de la Administración o viceversa. Sólo persigue señalar la diversidad de áreas abarcadas.

---

* Presentado en el "Seminario sobre Organización, Programación y Administración de la Investigación Agrícola", Turrialba, Agosto 15/67.

** Director del Centro de Enseñanza e Investigación y Decano de la Escuela para Graduados del IICA.

*** FAYOL, HENRI. Administración Industrial y General. 5a edición. Biblioteca de Ciencias Económicas. Buenos Aires: Editorial "El Ateneo", 1961.

JIMENEZ CASTRO, WILBUR. Introducción al Estudio de la Teoría Administrativa. México: Fondo de Cultura Económica, 1963.

Decisiones

6. Casi con seguridad el impresionante nombramiento irá endulzado por las afirmaciones enfáticas de alguien que parece creer en nuestra capacidad más que nosotros mismos. No debe el recién nombrado tomar esto con ligereza. Será probablemente una de las últimas ocasiones en que se le prodigarán elogios, pues la tarea que le han confiado es ingrata y solitaria. Eso resulta así sencillamente porque la naturaleza intrínseca de la función directriz es la de tomar decisiones, la mayoría de las veces en medio de presiones conflictivas y disponiendo de informaciones incompletas. El que dirige no puede permitirse el lujo de ser irresoluto. Tampoco puede arbitrar fácilmente entre intereses contrapuestos o conciliar las conveniencias del presente con las futuras y dejar a todos satisfechos. Es el precio que se paga por ejercer el poder, precio que puede resultar insignificante para algunos y agobiador para otros.

7. Sirva de consuelo la famosa respuesta del Gerente de la "General Motors" a los periodistas quienes le preguntaban por el secreto de su éxito al organizar y dirigir el imperio industrial más grande del mundo. Contestó que lo atribuía a que él acertaba en alrededor del 50% de sus decisiones y con eso le llevaba gran ventaja a los demás.

8. Al tomar decisiones se combinan, por una parte las condiciones personales tales como inteligencia, sagacidad, cordura y tacto, con los conocimientos técnicos y la experiencia administrativa del individuo. Por eso, el nombramiento de Director recaerá normalmente sobre alguien quien posea una sólida --a la vez que amplia-- base profesional, haya realizado él mismo investigación y haya demostrado ya dotes de liderazgo unidas a capacidad administrativa.

9. Parece oportuno recordar aquí que la investidura de jefe de autoridad, pero no convierte a nadie automáticamente en líder. El grupo sigue al líder espontáneamente hacia las metas escogidas por el propio grupo. En cambio, obedece al jefe, cuya autoridad emana de la organización y le ordena dirigirse hacia el destino que él ha decidido.* Se requiere considerable habilidad para ser simultáneamente jefe y líder. Más aún, el ajuste general de relaciones personales es a menudo notoriamente difícil entre aquél quien asciende y sus ex-compañeros de trabajo.

10. Pero volvamos a la "descripción del cargo". Se dice allí que el "Director" depende de alguien, corrientemente de una comisión o junta superior. Hasta ahora nuestro hombre había estado acostumbrado a laborar bajo un jefe técnico, un colega con ideas afines a las suyas. De pronto, puede encontrarse frente a un político o un grupo, cuyas miras difieran sensiblemente de las propias y cuyos métodos no le sean familiares. Tal vez se trate de una junta técnica con propensión a inmiscuirse

* Véase, por ejemplo:

GIBB, CECIL A. "Diferencia entre Liderazgo y Jefatura", traducción de Antonio M. Arce de: Handbook of Social Psychology. pp. 882-883. (Mimeografiado).

en lo administrativo, o quizás sea un órgano nominal con el que casi nunca llegue a entablarse diálogo. Cualquiera que sea la configuración de esa autoridad superior, no hay más alternativa que encontrar la manera de establecer con ella una relación de comunicación expedita y de respaldo firme y continuado.

Orientación

11. El deber primordial de un Director es el de encaminar todas las actividades bajo su mando hacia el logro de los objetivos generales de la institución; en este caso, producir novedades técnicas. Al mismo tiempo deberá concentrar sus esfuerzos dentro del marco impuesto por los objetivos más específicos de la entidad en cuestión, por ejemplo, mejorar el cultivo cafetalero. Aunque lo anterior parezca obvio, hay abundantes ejemplos de organismos donde la labor de investigación no enfoca los problemas regionales, o en los cuales las energías se distraen procurando producciones comerciales.

12. Es importante que los objetivos de la institución se hayan definido claramente y que se sostengan relativamente estables por períodos suficientemente largos para asegurar la obtención de resultados. No se trata de un molde absolutamente inmutable, sino de ir efectuando suavemente los ajustes de rumbo sin volcar la embarcación. La historia de nuestras estaciones experimentales documenta una plétora de investigaciones abandonadas prematuramente.

13. Al seleccionar las áreas que serán objeto de investigación, el Director deberá decidir prioridades y seguramente lo hará teniendo en cuenta criterios y procedimientos como los discutidos aquí exhaustivamente el 11 de Julio pasado, en un memorable Seminario en el cual se emplearon las armas de fuego como ayudas audio-visuales.

14. Nada refleja mejor la fisonomía de la institución que sus proyectos de investigación. Constituyen ellos la piedra angular para: planear la labor técnica, organizar la cooperación del personal,* elaborar los programas de trabajo así como los presupuestos, administrar los recursos, supervisar las actividades e informar de los resultados. Tales piezas fundamentales para dirigir la investigación se discutirán detalladamente en el Seminario de la próxima semana.

15. La acción orientadora envuelve los conceptos de planear, organizar, dirigir y coordinar las actividades. Su alcance no se limita a los subalternos, sino que tiene una contraparte en la responsabilidad de inducir en la autoridad superior una evolución sostenida de metas y políticas.

---

* Veáse, por ejemplo:

HERTZ, DAVID B. Human Factors in Research Teamwork. In: George P. Bush and Lowell H. Hattery. Teamwork in Research. Washington, D. C.: The American University Press, 1953. p. 71.

Debido a su ubicación, el Director es a la vez miembro del personal y parte indiferenciable de la autoridad superior, aunque a veces así no se reconozca formalmente.

Información y Relaciones

16. Resulta difícil concebir una relación armónica entre los diversos niveles jerárquicos sin una comunicación fluída y regular. De allí emerge otro deber del Director: informar periódicamente acerca de los asuntos a su cargo. Tal obligación conlleva la necesidad de que los demás, recíprocamente, le mantengan a él debidamente informado.

17. Hay también requerimientos de información especial respecto a cada una de las fuentes de financiamiento de investigaciones determinadas. Tal es el caso de nuestras reseñas periódicas para la Comisión de Energía Atómica de los Estados Unidos (U.S.A.E.C.).

18. Finalmente, la información es ingrediente substancial en las relaciones públicas de la institución, las cuales son también responsabilidad del Director. Según el acierto con que se escoja y presente el material divulgativo variará considerablemente la imagen de la institución que se configure en la mente del público, lo cual, a su turno, afectará significativamente el apoyo político y financiero que se reciba.

19. Y hablando de relaciones públicas, llegamos a un delicado deber de todo Director, el de representar a la institución en que presta servicios. Es ésta una función de variadas consecuencias, que impone obligaciones sociales y demanda cierta flexibilidad así como recursos adecuados para enfrentarla. Tal es el caso del discurso imprevisto o del visitante inesperado. Resulta inevitable que una cierta proporción de visitantes requiera la atención personal del Director. La magnitud de este compromiso se puede apreciar recordando que el número anual de visitantes a nuestro Centro de Turrialba subió de 420 a más de 2.300 de un año para otro.

20. Como la función de investigar no podría desenvolverse satisfactoriamente en el vacío, resulta imprescindible la necesidad de articularla estrechamente con los mecanismos institucionales que desarrollan tanto actividades afines como complementarias. Entre las entidades semejantes se hallan aquéllas que también se ocupan de la investigación y entre las complementarias podríamos citar a las de educación, crédito, extensión, abastecimientos para la agricultura, mercadeo, reforma agraria y política agraria.

Custodia

21. El Director tiene que responsabilizarse de custodiar y mantener los bienes materiales de la institución, los cuales suelen ser cuantiosos. Explicablemente nos tiembla la mano cuando estampamos nuestra firma recibiendo todo conforme, ya que rara vez es factible verificar lo que nos entregan.

22. Según la especialidad y el estilo de trabajo individual, varía el monto de las inversiones envueltas. En términos generales, la investigación con plantas requiere una inversión por cada técnico 4 a 6 veces mayor que la necesaria en las ciencias sociales. Cuando se trabaja con animales, la proporción se eleva hasta 10 a 12. Este Centro de Turrialba tiene inmovilizados alrededor de 15.000 dólares por cada profesional de las Ciencias Sociales; 36.000 en Dasonomía; 113.000 en Fitotecnia y Suelos; y 150.000 aproximadamente para quienes realizan investigaciones con animales. Tales diferencias se explican fácilmente si se considera que un sociólogo o un economista no demanda casi nada en adición a las facilidades generales de oficina y locomoción. En cambio, nuestra investigación ganadera utiliza alrededor de 475 hectáreas y más de 550 animales, además de las instalaciones correspondientes para atenderlos.

23. La influencia del modo de trabajar se aprecia tal vez con mayor claridad si se recuerda que Darwin necesitó el viaje del "Beagle", en tanto que Einstein sólo empleó papel y lápiz para realizar las investigaciones que les condujeron respectivamente a formular las teorías de la evolución y de la relatividad.

24. Aunque los investigadores rara vez piensan en eso, cabe mencionar que una fuerte inversión en planta física representa sumas considerables por capítulo de interés sobre el capital invertido. Así, por ejemplo, durante los últimos años en que funcionó en el mismo Santiago de Chile la Estación Experimental de la Sociedad Nacional de Agricultura, el valor de la tierra había subido tanto que los intereses del capital inmovilizado eran superiores al presupuesto total de operaciones. Cuando más tarde se trasladó la Estación a otro sitio, la mitad del capital liberado a través de la venta del predio original bastó para adquirir ocho veces más tierra y pagar todas las nuevas construcciones con sus dotaciones.

Administración

25. Como otro deber del Director podríamos mencionar un complejo de responsabilidades englobadas bajo el término "administrar" y cuyos componentes claves son: personal y presupuesto. Para atender a esta tarea es que se elabora la mayor parte de las normas, reglamentos y procedimientos existentes en una institución, los cuales el Director está encargado de hacer cumplir.

Presupuesto

26. Ocupándonos primeramente del presupuesto, es preciso comprender claramente que el control de éste permite dominar la naturaleza de las actividades de una organización. En efecto, por medio del presupuesto se fija no sólo en qué emplea su tiempo el personal, sino que además se determina la cuantía de los recursos que los técnicos tendrán a su disposición.

27. Conviene comentar brevemente el monto, estructura, elaboración, manejo y análisis del presupuesto.

28. Comúnmente hay que encuadrarse dentro de un marco presupuestal preestablecido, a veces a través de proyecciones que abarcan varios años. Al imponer tales techos numéricos no deben olvidarse, ni el crecimiento vegetativo de los gastos ni la inflación monetaria. Así, por ejemplo, la crisis económica que sufrió el Centro de Turrialba hace dos años se debió en buena parte a que la proyección presupuestal vigente sólo permitía un incremento del 3% del total, mientras que el simple aumento natural de los costos de operación representaba 5%, todo eso sin contar la expansión de actividades a la que también se aspiraba. Por otra parte, en los países que sufren inflación a veces hay que aumentar el presupuesto en 30% o más al año solamente para no retroceder.

29. El más somero examen de la estructura presupuestal revela la existencia de dos tipos de costos: los fijos y los variables. Entre los primeros se encuentran el mantenimiento de los edificios e instalaciones, los servicios de apoyo a la investigación y el plantel de empleados. Los variables representan principalmente los gastos directos de las investigaciones que se realizan. La proporción entre ambas categorías de costos varía considerablemente de una institución a otra. Suele ser más amplia en las entidades grandes y en las más productivas, que en las pequeñas o las de baja eficiencia. En el Centro de Turrialba la relación aproximada es de 2:1 entre costos fijos y variables.

30. Conviene distinguir claramente los servicios de apoyo a la investigación, como son la biblioteca y la contabilidad, de aquéllos ajenos a la labor técnica que a veces son el legado ineludible del aislamiento y que corresponden más bien a las funciones del municipio o del arrendador. En el caso del Centro de Turrialba, los servicios de Escuela Primaria, mantenimiento de calles, alumbrado, recolección de basuras, Club, reparaciones en las casas y otros tantos que se prestan a la comunidad, representan casi un tercio de todos los costos indirectos, son una fuente inagotable de problemas personales y consumen considerable tiempo de la administración, además del 11% del presupuesto. Todo esto se elimina con la simple vecindad de una ciudad donde viva el personal que trabaja en la estación experimental.

31. Respecto al mantenimiento de edificios e instalaciones, éste varía notablemente con el tipo de edificación y el clima del lugar. Suele ser muy común el error de levantar edificios baratos que cuestan mucho en mantenimiento anual, en vez de invertir algo más asegurando bajos costos de mantenimiento. Ilustrando nuevamente con las cifras de Turrialba, aquí gastamos alrededor de 155.000 dólares por año para el mantenimiento de una inversión ligeramente superior a 4.000.000 de dólares, es decir algo menos del 4%.

32. Algo que les cuesta mucho entender a los investigadores es que ellos no podrían llevar a cabo sus tareas sin el apoyo de los servicios administrativos y de la biblioteca. Más aún les cuesta aceptar que estas actividades consuman un dólar de cada tres o cuatro del presupuesto total. Sin embargo, esa es la realidad.

33. A medida que va creciendo la proporción del presupuesto empleada en pagar al personal, van disminuyendo los recursos que los funcionarios tienen a su disposición para realizar sus respectivas tareas. En algunas de las más conocidas universidades de los Estados Unidos se trata de mantener los costos de personal en alrededor del 30% del presupuesto total. Al extremo opuesto, encontramos dependencias ministeriales encargadas de la investigación agrícola en ciertos países latinoamericanos que se hallan virtualmente paralizadas porque cerca del 80% de sus fondos se destina a pagar empleados, quienes no tienen con qué trabajar. Aunque es difícil ofrecer cifras absolutas debido a la diversidad de recursos envueltos en la investigación y a la eficiencia variable con que se administran, se puede afirmar, en términos generales, que la labor de investigación empieza a resentirse en progresión acelerada, a medida que los costos de personal suben por encima del 50% del presupuesto total.

34. Ciertas áreas de investigación demandan más fondos de operación que otras, diferencias que se reflejan en la estructura presupuestal según la clase de actividades que predomine en la institución.

35. Antes de abandonar el tema de la estructura presupuestal, quizás vale la pena decir algo respecto a los fondos ajenos.* Si éstos vienen acompañados de las sumas adicionales para cubrir los gastos de administración, usualmente alrededor del 30%, no habrá más problema que tener la organización capaz de manejarlos. Pero, si los fondos están limitados a los costos variables de la investigación, entonces su administración inmovilizará la contraparte correspondiente de los recursos propios. Como el financiamiento externo rara vez viene sin restricciones, se puede desembocar en una situación tal que la institución pierda su propio rumbo y use sus medios económicos principalmente para apoyar actividades ajenas.

36. La elaboración del presupuesto debe empezar por los proyectos individuales. Dentro de cada proyecto de investigación quedarán así definidos los diversos componentes de los costos, los cuales se agrupan más tarde para integrar las diversas partidas presupuestales.**

---

* Véase, por ejemplo:

U. S. BUREAU OF THE BUDGET. The Administration of Government Supported Research at Universities. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, March 1966. 141 p.

** Véase, por ejemplo:

MARTNER, GONZALO. El Presupuesto por Programa y Actividades. San José, Costa Rica: Escuela Superior de Administración Pública para América Central (ESAPAC), 1964.

37. A este respecto surgen ocasionalmente preguntas acerca del volumen monetario típico de un proyecto o sub-proyecto. Teóricamente, cualquier tamaño es adecuado. En la práctica, encontramos en un extremo proyectos como el "Manhattan", que produjo la bomba atómica a un costo superior a los dos mil millones de dólares, y en el otro a cualquiera de los micro-proyectos inactivos donde no se hizo nada ni se gastó tampoco un centavo durante el año.

38. Me parece conveniente arriesgarme a fijar cierto criterio a base del tiempo que le destina al proyecto el investigador. Enfocadas así las cosas, sugiero que la línea divisoria entre proyecto y sub-proyecto sea el equivalente de cuatro meses de tiempo completo. Tal vez la correspondiente frontera monetaria sea de ocho mil dólares. Estimo, asimismo, que un subproyecto debiera insumir a lo menos un mes de tiempo o dos mil dólares. Por debajo de tales mínimos el esfuerzo tiende a pulverizarse, a la vez que se complica sensiblemente la administración.

39. Naturalmente, no se puede aplicar una guía como la propuesta con excesiva rigidez, ya que las excepciones abundan. Así, por ejemplo, en siete semanas de brillante investigación Röntgen descubrió los rayos X y determinó sus características tan completamente, que pasaron casi veinte años antes de que se pudiera agregar algo nuevo. Nadie llamaría a esto un sub-proyecto. Sin embargo, subsiste la ventaja de clarificar la terminología y de simplificar la organización y administración de las investigaciones.

40. Cuando un proyecto emplea más de seis hombres-año empieza a dificultarse visiblemente la coordinación y supervisión internas del Proyecto. Por esta razón, algunas instituciones limitan a diez personas el tamaño máximo de sus proyectos y por encima de ese número prefieren operar con grupos de proyectos complementarios, articulados entre sí por medio de un supervisor.

41. Algunos proyectos encuentran apoyo fácil entre los políticos que normalmente influyen sobre la disponibilidad de fondos para la investigación. Con frecuencia tales proyectos, aunque reconocidamente útiles, se presentan poco atractivos para el investigador porque no son novedosos o porque no desafían su intelecto. En cambio, aquéllos que a él sí le fascinan dejan indiferente al político. Se hace, pues, prudente balancear los dos géneros de proyectos, los que traigan el dinero con los que entusiasmen al personal.

42. Algo semejante ocurre entre los llamados proyectos de investigación "básica" y "aplicada". Los últimos predominan fuertemente, aún en países como Estados Unidos, donde la investigación aplicada emplea el 93% del personal y el 91% de los fondos.*

---

* Véase, por ejemplo:

WOLFLE, DAEL (EDITOR). Symposium on Basic Research. Washington, D.C.: American Association for the Advancement of Science, Publication Nº 56, 1959. 308 p.

Personal

43. Una institución vale principalmente por el personal que tiene. Por otra parte, quienes cumplen funciones de dirección y administración expresan repetidamente que la parte más difícil de sus tareas es precisamente la relativa al personal. En verdad, las grandes organizaciones cuentan con la asesoría regular de psicólogos profesionales, frecuentemente ubicados en la oficina de personal.

44. Veamos primero el reclutamiento. Naturalmente, el número, nivel académico y especialidad de los técnicos que se empleen dependerá de la naturaleza de los proyectos de investigación y de los recursos disponibles. Aún aquéllos que consideran a la investigación como asunto personal y privado, coinciden en señalar que cuatro investigadores en campos afines son el número mínimo para evitar el estancamiento intelectual. Con menos gente desaparece la acción de estímulo mutuo o como se dice en la jerga universitaria: no hay "chispa de arranque". Esto no excluye la presencia de ciertos especialistas aislados como el editor, el biometrista o el meteórlogo, quienes ayudan a redondear el equipo. Por otra parte, está muy difundida la opinión que entre 25 y 30 investigadores es el tamaño menor que puede tener un centro de investigación para mantener vigorosa la tónica científica.

45. Preguntémonos ahora qué clase de personas debemos buscar. Según HERTZ *, las características de la mente creativa indispensable en el investigador son las siguientes:

1. Receptiva para la información nueva.
2. Flexible.
3. Curiosa intelectualmente.
4. Capaz de formular problemas.
5. Capaz de acomodar, de diversas maneras, la información nueva hasta lograr una solución aceptable para un problema específico.

46. En una discusión de este mismo asunto, el Dr. Antonio M. Arce, señalaba que además en el investigador se presupone una sólida base académica, gran imaginación y habilidad en las relaciones humanas, cualidad esta última que también debe poseer su familia.

47. Obviamente, tales informaciones no se registran en los certificados de ~~estudios, por lo~~ que sigue en pie la vieja receta de reclutar a base de recomendaciones personales de individuos confiables. A fin de

---

* Obra citada.

que pueda existir la comunicación indispensable entre los científicos, debe prevalecer una predisposición a aprender unos de otros y cierta filosofía común por encima de la diversidad de experiencias, especialidades e intereses.

48. La vitalidad de la institución se protege equilibrando cuidadosamente las edades del personal de investigación. Estimo que los menores de 30 años tal vez no deban constituir más del 15% del personal, ni convenga exceder igual porcentaje con los mayores de 50 años. Quizás sea ventajoso mantener casi la mitad del personal (45%) dentro del grupo de 30 a 40 años y el 25% restante entre 40 y 50 años.

49. Desafortunadamente los problemas familiares, especialmente la educación de los hijos adolescentes, dificultan la retención del personal de las edades más productivas cuando las instituciones de investigación están en lugares muy aislados.

50. Asimismo, es preciso conservar cierto equilibrio dinámico entre los diversos niveles de preparación académica del personal. Idealmente, las responsabilidades principales se confiarán a individuos que poseen el doctorado, ya que ellos se han formado específicamente aprendiendo a investigar. Pero aún en los países más avanzados, no todas las tareas de investigación agrícola demandan tan alto nivel, y por lo común los poseedores del doctorado constituyen alrededor de un quinto del personal. Un tercio lo componen funcionarios con grado de "Master" y más o menos la mitad tiene un primer título universitario, según informa National Science Foundation de Estados Unidos a base de datos de 9.598 personas.*

51. Ocasionalmente nos preguntamos cuál debe ser la relación entre personal profesional y auxiliar en una entidad de investigación. Una vez más me atreveré a sugerir algunas cifras. Estimo que para el conjunto las proporciones aproximadas deberían ser de 2 auxiliares y 3 a 4 obreros por cada investigador. Dentro del personal auxiliar, estimo que convendría una relación de 1 a 3 entre secretarias y asistentes de laboratorio, campo u oficina. Por supuesto, influye el tipo de investigación. Las secretarias predominarán en las Ciencias Sociales y prácticamente no habrá obreros; en Fitotecnia y Suelos, los asistentes de campo y laboratorio serán tres veces más numerosos que las secretarias, en tanto que trabajarán muchos obreros.

---

* Véase, por ejemplo:

NATIONAL SCIENCE FOUNDATION. American Science Manpower 1956-58. A Report of the National Register of Scientific and Technical Personnel. Washington, D.C.: National Science Foundation NSF-61-45. 1961. p. 89.

52. Para atraer y retener buen personal es imperativo llenar en la mayor medida posible las necesidades del empleado, las cuales se podrían sintetizar como sigue:

1. Buen lugar de trabajo, debidamente equipado.

2. Trabajo satisfactorio.

3. Buena remuneración.

4. Condiciones de vida satisfactorias.

5. Buena administración.

6. Estímulos.

53. El último punto engloba la satisfacción de complejas demandas psicológicas, intelectuales, espirituales, sociales y hasta las ilógicas, todas ellas básicas para el individuo, y que caen en las categorías generales de: libertad, dignidad humana, reconocimiento, oportunidad, perfeccionamiento y seguridad.

54. Parte fundamental de una buena administración es velar porque los inumerables aspectos tangibles e intangibles que componen las relaciones humanas se desenvuelvan en un plano de respeto, sinceridad, lealtad y confianza mutuos. En realidad creo que las relaciones humanas son de tal importancia que debieran ser tema especial para un futuro seminario. Hay, sin embargo, un punto que no quisiera pasar por alto en esta ocasión y es el que se refiere a los contactos entre técnicos y empleados con funciones administrativas. Los servicios de cada uno de los empleados son esenciales para la marcha de la institución, no importa cual sea la forma en que se subdivida el trabajo en tareas especializadas. Es obligación nuestra guardarnos consideraciones recíprocas y no dejar que la imagen de nuestra propia importancia nos embriague y deforme nuestro concepto de los demás. Por otra parte, jamás debe olvidarse que la administración se hizo para el hombre y no el hombre para la administración.

55. Afortunadamente en este Centro de Turrialba es cada día más evidente la aplicación del concepto de servicio hacia la labor técnica, que están poniendo en práctica nuestros funcionarios administrativos.

56. Al preocuparse de las relaciones humanas, conviene cuidarse de no exagerar las cosas hasta el punto de olvidar que el propósito de dar empleo a una persona es obtener de ella determinados servicios. Más aún, es parte integrante de la armonía entre empleador y empleado la existencia de un mecanismo de recompensas y promociones directamente ligado a los frutos del trabajo. De allí resulta necesario juzgar regularmente el desempeño de los funcionarios a través de la llamada "Calificación".

57. Calificar el personal es como manejar una bomba cargada del más potente explisivo -- las emociones. Teóricamente la cosa es sencilla. Se trata de establecer cómo está desempeñándose determinado funcionario y comparar esa medida con lo que se espera de él y con la actuación de los demás empleados a fin de premiar a los mejores, estimular a los rezagados y eliminar a los insatisfactorios. En la práctica, el primer problema surge de las descripciones de cargos, las cuales rara vez son específicas. Frecuentemente señalan los deberes en términos vagos y generales, sin decirle concretamente al empleado lo que se espera de él. Tal imprecisión es típica cuando se trata de investigadores, cuya producción profesional no puede anticiparse tan definidamente como la de una industria. No obstante, se está generalizando el empleo de la publicación de los resultados de la investigación como criterio, tanto para fijar la labor esperada, como para juzgar su calidad. Por ejemplo, esperar que cada investigador publique a lo menos un artículo por año en una de las principales revistas de su especialidad. Nótese que la junta editorial de hecho está ayudando a calificar el valor del trabajo al aceptarlo, o rechazar su publicación.

58. A medida que una institución crece se va modificando la estructura de relaciones internas entre los empleados. Se pasa del grupo único a la formación de subgrupos y se despersonalizan las conexiones. Por ejemplo, en una entidad pequeña todos tienen acceso al Director, en una grande solamente los jefes. Llega un punto en que el volumen de actividad obliga a delegar autoridad para poder mantener el vigor de la institución y la salud de los funcionarios. Ya sea que se esté operando centralizada o descentralizadamente, el jefe debe demostrar con el ejemplo que está más interesado en el éxito del grupo que en su triunfo personal.

ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO

Por

Armando Samper Gnecco

Director General
Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA)
San José - Costa Rica

ASPECTOS GENERALES DE LA ORGANIZACION Y ADMINISTRACION DE LOS ORGANISMOS DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO, FORESTAL Y PESQUERO

(Resumen preparado por Armando Samper) *

1. Reconocimiento de que la política agropecuaria requiere una acción intersectorial e interministerial que debe estar bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura.

2. Importancia de definir y concretar los objetivos de la política agropecuaria con miras a determinar claramente las funciones que debe cumplir cada organismo y los servicios que debe prestar a los productores para que éstos tengan los incentivos y cuenten con las facilidades requeridas para producir más eficientemente. La debilidad del gobierno local y de la empresa privada ha obligado a los Ministerios de Agricultura a prestar servicios que no debiera prestar, por ejemplo en relación con el suministro de insumos, a expensas de otros servicios que sí deben prestar. Debido a la poca atención que se presta a la definición de los objetivos, frecuentemente hay diferencias importantes entre lo que debe hacer un organismo y lo que realmente hace. Debe adoptarse una estrategia operativa de acuerdo con los recursos disponibles para cumplir las funciones más importantes.

3. Necesidad de fortalecer al Ministerio de Agricultura y darle flexibilidad operativa para que sea realmente eficaz como instrumento capaz de programar, dirigir la ejecución y evaluar la prestación de servicios a los productores al nivel de la comunidad local y de la unidad de producción. No hay un modelo ideal de organización del Ministerio de Agricultura y de los organismos del sector agropecuario aplicable a todos los gobiernos de América Latina. Sin embargo, bien sea que los organismos dependan directamente del Ministerio de Agricultura, o que la ejecución se confíe a organismos descentralizados vinculados al Ministerio de Agricultura, hay una sana tendencia que debe acelerarse y consolidarse hacia:

a) La centralización y sistematización de la planificación sectorial, como parte del organismo central de planificación pero dependiente del Ministerio de Agricultura con la participación activa de los diversos organismos del sector agropecuario y de los otros organismos interesados.

b) La vinculación directa al Ministerio de Agricultura de los organismos descentralizados, como organismos semi-autónomos adjuntos al Ministerio, para que éstos sean los ejecutores de los programas,

---

* Director General, Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas de la OEA

dentro de una sola política de desarrollo agropecuario.

c) La descentralización operativa de los servicios, tanto al nivel regional como al nivel local.

d) La articulación efectiva y la integración de los servicios, tanto al nivel nacional como al regional, y al local, particularmente para unificar funcionalmente:

i) la educación a diversos niveles;

ii) la investigación orientada a resolver los problemas de la producción;

iii) su aplicación a través de sistemas educativos con mayor capacidad multiplicativa para que la acción llegue efectivamente a todos los productores a través de organizaciones campesinas, asociaciones cooperativas y otros medios similares;

iv) el crédito;

v) el abastecimiento de los insumos, incluyendo semillas mejoradas; y

vi) la comercialización de los productos.

e) La participación activa de los productores, tanto de los empresarios como de los campesinos asociados, en la programación y en la prestación de los servicios, para que éstos sean eficientes y los organismos públicos no manejen servicios que puedan manejar mejor la empresa privada.

f) El mejoramiento de la capacidad de acción de cada uno de los organismos, principalmente mediante:

i) una mejor estructura operativa;

ii) la regionalización de los métodos y los procedimientos operativos;

iii) la utilización eficiente de los recursos físicos y humanos, particularmente la capacitación sistemática del personal directivo, profesional y administrativo y su participación en la discusión de los problemas y sus soluciones.

La medida de la utilidad de cualquier sistema de organización radica en el grado de eficiencia con que opera en la práctica.

4. La proliferación de instituciones autónomas se debe tanto a su mayor flexibilidad operativa y libertad de acción en comparación con los Ministerios de Agricultura como a la necesidad de producir impactos

a corto plazo en campos específicos. Sin embargo, deben tomarse precauciones legales y administrativas para no perpetuar esas instituciones cuando han cumplido sus objetivos.

5. Importancia de la investigación y la evaluación para contar con elementos objetivos de juicio para mejorar la estructura, el funcionamiento y los servicios de las instituciones públicas del sector agropecuario. Se trata, sin embargo, de un campo complejo que requiere métodos y técnicas adecuadas y personal especializado para avanzar paulatinamente en un mejor conocimiento del comportamiento de las instituciones en función de sus objetivos, sin cometer errores de análisis que tengan efectos negativos. Por tratarse de instituciones públicas, su estudio y evaluación requiere su consentimiento y la decisión política de los dirigentes de introducir los cambios requeridos.

6. Necesidad de proyectar externamente la imagen de los organismos del sector público agropecuario. Estos deben considerarse como organismos vivientes que son producto del ambiente político, económico, social, cultural e institucional de cada país. Por tanto, para que tengan el apoyo político y el respaldo efectivo de los productores, tienen que:

1) cambiar a medida que cambie el ambiente en el cual actúan y sobre el cual influyen;

2) irradiar su imagen entre el público en general, el sector político, los otros organismos públicos y los productores (empresarios y campesinos).

NOTAS SOBRE LA REFORMA AGRARIA

Por

Pablo Ortega Rosales

Comisaría del Plan de Desarrollo, España

NOTAS SOBRE LA REFORMA AGRARIA

Pablo Ortega Rosales *

Introducción

Se va a analizar en este breve trabajo el problema de la subsistencia o no de la necesidad de realización de las reformas agrarias en sentido tradicional, en determinadas situaciones socio-económicas. Entendemos aquí por reforma agraria en sentido tradicional cualquier actuación redistributiva de tierras cuya resultante sea la existencia de un número de explotaciones superior al de la situación de partida.

Es posible que las páginas que siguen parezcan una elaboración excesivamente teórica. Sin embargo, la consideración del problema puede tener importancia a los efectos del panel sobre Organización y Administración para el Desarrollo en América Latina. En efecto: de cuales sean las distintas patologías nacionales y los objetivos vigentes para su desarrollo, ha de surgir necesariamente una determinada configuración de las instituciones existentes para la mejora del campo.

La reforma a que se acaba de aludir es una acepción estrictamente real del concepto, que no tiene nada que ver con el problema de la titularidad de las explotaciones. Este es un tema distinto, de índole esencialmente político-social.

Es desde esta perspectiva, indudablemente limitada, desde la que vamos a intentar no, naturalmente, diagnosticar las actuaciones reformadores convenientes a cada país, sino aislar el campo de problemas que cada país debe tener en cuenta para obtener soluciones racionales superadoras de la evidente componente emocional que pueda tener, en algunos casos, el tema de las reformas agrarias.

No hay que decir que no se pretende, en modo alguno, dogmatizar, entre otras cosas porque el autor de este trabajo no tiene ideas suficientemente claras al respecto. Pretende, mas bien, trasladar a los componentes del panel sus dudas, unas dudas peligrosamente opuestas a las mentalidades vigentes en general, en un abanico de interrogantes de cuya consideración quizá pueda surgir una relativización positiva del problema de la reforma agraria.

Como es natural, el punto de arranque del trabajo no ha surgido por generación espontánea. Se apoya en la realidad de un país-España que ha llegado a las puertas de la industrialización acelerada sin que en él se haya producido, por una serie de razones históricas, una reforma agraria global en sentido estricto. De cuales sean las necesidades sociológicas y económicas de España, de la adecuación de las

* Comisaría del Plan de Desarrollo, España

actuaciones de política estructural a las necesidades de un desarrollo futuro-no a un esquema pasado que ya es, en todo caso, historia o pura emoción- es de donde puede surgir esa relativización a que antes aludía, o mejor aún, una posible determinación de las diversas tipologías nacionales desde el punto de vista de la necesidad-o la conveniencia- de la reforma agraria redistributiva.

La justificación histórica de las reformas agrarias

Sin ánimo de agotar el tema en un tan complejo y sutil campo de motivaciones, puede decirse que la necesidad de una reforma agraria redistributiva se apoya, sintéticamente, en las siguientes razones:

a) Socio-políticas. Se trata de la existencia de excesivas desigualdades económicas y de status social en un país. En efecto: esas desigualdades en la posesión de la tierra, cuando la tierra es el único factor productivo, engendran la existencia permanente de situaciones conflictivas latentes o auténticamente revolucionarias. El reparto de la tierra aparece como la única terapeútica capaz de superar tal situación. Es quizá, en este sentido en el que tiene plena validez una frase de un reciente estudio de la FAO, de acuerdo con la cual la reforma agraria no debe ser tanto la consecuencia de una fase revolucionaria cuanto la forma de impedirla.

Personalmente opino que el esquema anterior, la solución redistributiva, sigue teniendo validez en determinadas circunstancias objetivas a alguna de las cuales aludiremos despúes. En algún trabajo publicado en mi país he dicho que la existencia de excesivas desigualdades- aunque me doy cuenta del carácter subjetivo del calificativo- es incompatible no ya solo con el desarrollo económico sino incluso con la existencia de un grupo nacional como tal. Si, en frase de un pensador español muy conocido de ustedes, una nación es un proyecto sugestivo de vida en común, no cabe tal proyecto comunitario si no se da una mínima homogeneidad social. Me parece que la Historia de algunos de nuestros países puede ser un buen ejemplo práctico de lo que digo.

Así pues, la reforma agraria en tales situaciones es no ya una exigencia de la economía, sino un seguro de vida de los países.

Naturalmente, y en un sentido absolutamente relacionado con el punto anterior, y de clara configuración socio-política, se encuentra el hecho de la creación de una amplia clase media campesina, capaces de dotar de la deseada estabilidad a los sistemas. Reparto de tierras y nueva y más conveniente estratificación social son una y de la misma cosa.

Veamos ahora cuáles son los datos objetivos en los que pueden encontrar su justificación los anteriores razonamientos y, por tanto, las políticas correspondientes, unas políticas que han sido las aplicadas históricamente, con excepciones en la mayoría de los países actualmente desarrollados. Nos limitaremos a uno:

Existencia de un fuerte porcentaje de población agraria

Es decir, subdesarrollo industrial y, en general, económico. Ni que decir tiene que, en teoría, la dedicación casi exclusiva de la población a la actividad agraria no es, necesariamente sinónimo de desigualdad, en un esquema ideal de perfecta distribución igualitaria de la tierra. Sin embargo, ese caso no existe. El dato cuantitativo de una fuerte y preponderante masa de población agraria se inserta en unos sistemas históricos institucionales cuya resultante suele ser la existencia de una amplia masa asalariada, una también amplia agricultura de subsistencia, y un escaso número de favorecidos por la fortuna o por la historia.

Es de situaciones como la descrita, junto a motivaciones psicológicas a las que a continuación aludiremos, de las que surge esa dramática expresión del "hambre de tierra" que ha configurado y configura aún, en amplias zonas de la humanidad, la situación real de amplios grupos sociales.

Psicológicas

La consecuencia inmediata de la realidad antes descrita tiene una importante vertiente psicologica elemental, a nivel individual: el campo de estímulos y motivaciones del grupo social de que se trate se polariza en torno a la tierra. La tierra como soporte económico, como origen del status social y, en definitiva, como forma de vida. Se desconocen aún los nuevos modos de vida surgidos de la industrialización y su fenómeno concomitante: la urbanización. No existe opción, ni real ni psicológica y, en consecuencia, se trata de poseer lo único que se tiene: la tierra. Surge así una nueva faceta del hambre de tierra a que antes nos hemos referido. Se trataba anteriormente de un hambre de tierra de caracterización económica, de origen real. Ahora estamos en un terreno psicológico más sutil que se suma al anterior. Hay apetencias de tierra sencillamente porque en torno a ella se desarrolla el juego psicológico de las tensiones sociales, del efecto demostración.

Ni que decir que tiene predominio de población agraria y existencia de las motivaciones psicológicas reseñadas están en absoluta correlación. Y ni que decir tiene, también, que el hecho de que un país, la masa menos favorecida de un país, desee la tierra, sería por sí sola una razón suficiente para una reforma agraria redistributiva, aun en el caso de que esos deseos no estuvieran fundamentados en razones mas objetivas, como es ineludiblemente el caso.

El problema aquí, como en los restantes aspectos, es el de la subsistencia o no de esas apetencias psicológicas de tierra, en determinadas fases del desarrollo. Cabría, incluso, dejar en el aire una profunda interrogante: la de si en nuestro mundo crecientemente interpenetrado, en un mundo que conoce las formas de vida más adelantadas de los países industriales, se han atenuado en alguna medida las motivaciones psicológicas del hambre de tierra, aún en el caso de una situación socio-económica objetiva que aconseje la redistribución de la misma. Quizá alguno de los asistentes a este panel pudiera dar información interesante al respecto.

Económicas

Al hablar aquí de lo económico no se excluyen porque no es posible, determinadas facetas de carácter social estrictamente ligadas a las económicas, como ahora veremos. Hecha esta advertencia, digamos que las razones económicas de las reformas agrarias redistributivas son entre otras:

Un aumento de las producciones como consecuencia de la intensificación del cultivo en tierras insuficientemente explotadas o de la puesta en valor de nuevas tierras. Puede decirse que, aunque en general no parezca haber sido ese aumento de las producciones la consecuencia evidente de las reformas agrarias, el hecho no contradice la validez del concepto estricto de la misma, sino más bien el de sus formas de realización, excesivamente parciales y románticas en algunos casos.

Por otra parte, ha de señalarse que nos referimos al aumento de las producciones en general, no al de la producción comercializada, que puede ser algo totalmente distinto.

La acepción de la reforma agraria como un requisito previo e ineludible para el desarrollo industrial. Debemos detenernos un poco en este punto, porque posiblemente sea en él donde se encuentre la interrogante básica de este trabajo.

La reforma agraria redistributiva- ya se ha rozado este punto- supone el principio de un proceso de cambio social, de la aparición de una nueva mentalidad y unas nuevas estructuras que posibilitan, teóricamente, la apertura de un desarrollo posterior. Este ha sido el esquema, por así decir, clásico. El desarrollo es sobre todo, en origen, una ruptura de viejos modos e instituciones mas basadas en el mito o la tradición a secas- es decir, la tradición no revisada, no racionalizada- que en otra razones. Es innegable, pues, la ruptura con el pasado que supone una reforma agraria como la que aquí se está contemplando. En principio, ahí ha estado históricamente el origen, el más profundo, de las reformas agrarias. El problema, ahora, es el de saber si el esquema sigue siendo válido o necesario en las condiciones actuales, al menos en algunos países, dada la aparición de un nuevo fenómeno suficientemente determinante: la prisa de los pueblos por el desarrollo como consencuencia de una toma de conciencia vital, casi tactil, de las desigualdades interiores e internacionales. Esta afirmación se relaciona con nuestro tema en una forma contradictoria en cuanto que la secuencia reforma agraria-cambio social-desarrollo parece exigir un período de maduración quizá inaceptable en la actualidad. Téngase en cuenta que ese cambio social subyacente a las reformas agrarias tradicionales, redistributivas, se ha basado en el predominio casi exclusivo de las fuerzas privadas, que han precisado para lograr sus resultados de amplios períodos de tiempo. Actualmente no se puede esperar.

Los condicionamientos actuales del problema agrario

Entiéndase que voy a referirme aquí a determinadas situaciones reales, muy características, y por supuesto no vigentes en gran número de países, aunque haya de señalarse que alguno de los condicionamientos a que aludiré rigen seguramente en todas las naciones y en todas las agriculturas, cualquiera que sea su grado de desarrollo. De todos modos- insisto- vamos a contemplar especialmente la situación de aquellos países que, por las razones que sean, han entrado ya en una fase claramente industrial sin que se haya dado en ellos una reforma agraria histórica. Una aclaración antes de proseguir: no se trata aquí de justificar el pasado. La responsabilidad del pasado es de otros, no nuestra. Mi enfoque parte de una base no valorativa del presente e intenta sólo racionalizar el futuro.

Veamos ahora hasta que punto pueden seguir teniendo vigencia y viablidad potencial las razones históricas justificativas de las reformas agrarias tradicionales. Insisto una vez más en que la acepción que aquí se contempla de reforma agraria tradicional tiene dos connotaciones básicas: redistribución de la tierra- mayor número de explotaciones que en el origen- y propiedad privada de las mismas. Podríamos decir que nos movemos en el campo de las reformas agrarias liberales.

Enunciaremos a continuación cuáles son los rasgos socio-económicos esenciales de tales países, unos rasgos que, al comportar una nueva configuración global, pueden quizá derogar la necesidad de las reformas agrarias redistributivas.

a) Trasvase más o menos intenso de población activa desde el campo al creciente sector industrial y a los servicios. En algunos casos, la resultante de este trasvase son unas cifras absolutas y relativas de población agraria que supone un cambio sustancial, cuantitativo y cualitativo, de los problemas agrarios tradicionales. El caso de España, donde en los últimos cuatro años han emigrado del campo 680.000 personas activas, puede ser un buen exponente del fenómeno.

b) Irrupción de la técnica en todos los niveles, incluido el campo. Conviene insistir en este aspecto porque la técnica es, quizá, variable independiente condicionante de todas las restantes variables económicas y sociales.

c) Creciente intervención más o menos compulsiva del Estado en la vida total del país en sus diversos aspectos. Como es lógico, esta nueva variable ha modificado profundamente el antiguo equilibrio, o desequilibrio, de fuerzas basado en una concepción liberal individualista.

d) Crecimiento importante de los sectores secundario y terciario de la economía, y consiguiente apertura de nuevas posibilidades de empleo. En España, por ejemplo, en los últimos cuatro años, el porcentaje que representa el producto interior bruto agrario sobre el total ha bajado desde el 24% al 17%.

e) Creciente predominio real y psicológico de las formas urbanas de vida. Quiere decirse con ello que el fenómeno de la emigración del campo a la ciudad no ha sido sólo físico, sino también psicológico.

Teniendo en cuenta esta realidad, existente ahora, vamos a revisar rápidamente hasta que punto puedan subsistir las razones en que se apoya la mentalidad reformista redistributiva.

Socio-políticas

Parecen haber perdido bastante intensidad, al menos. Esa pérdida de importancia se debe al fuerte decrecimiento de la población agraria. Quizá pudiera decirse que el hecho de la emigración ha atenuado las tensiones sociales internas, para trasladar el centro de gravedad del problema a las áreas exteriores al sector agrario. Posiblemente el hecho de que pueda hablarse, como Perroux, del campo en bloque, como del "nuevo proletariado", sea un síntoma de esa pérdida de importancia. Es muy posible que sea ahora otro- la totalidad de la economía- el terreno al que se ha trasladado la necesidad de la reforma. Hay que apresurarse a advertir que en el campo puede surgir subsistiendo las desigualdades, y ciertamente subsisten, pero estamos señalando el fenómeno de su decrecimiento relativo, no absoluto.

Psicológicas

El fenómeno de la urbanización ha engendrado una modificación sustancial de los deseos. Simplemente, no se quiere el campo sino la ciudad y el empleo industrial, posibilitado ahora por el desarrollo económico.

Económicas

En este punto quizá haya que extenderse un poco más, e insistir en una de las connotaciones básicas del concepto de la reforma agraria contemplada: el de que su resultado lleva a un mayor número de explotaciones que el anteriormente existente. Este hecho puede ser contradictorio con el necesario engrandecimiento de las explotaciones que parecen requerir los siguientes fenómenos:

a) La aplicación de una técnica moderna que lleva, al igual que en sector industrial, a la necesidad de una creciente concentración de explotaciones;

b) El objetivo, o slogan, de los grupos agrarios en cuanto al logro de la paridad de rentas por cabeza con los restantes sectores. Este objetivo puede requerir un trasvase de población campesina, tanto más importante cuanto mayor sea el nivel de saturación de las necesidades alimenticias de un país, dada la rigidez de la demanda de productos alimenticios a partir de un cierto nivel. Si el producto agrario ya no puede crecer, o en forma muy escasa, y los otros sectores de la economía lo hacen a un ritmo rápido, la igualación de rentas sólo se podría conseguir disminuyendo el denominador de la fracción renta

agraria/población activa agraria al ritmo adecuado. Ello parece llevar también a la necesidad de disminuir el número de explotaciones aumentando su tamaño. En realidad, esta es la dinámica que esta teniendo lugar en los países más avanzados.

Conclusión

El planteamiento ha sido seguramente demasiado simplista. Sin embargo, quizá sea suficientemente representativo del problema de la posible falta de vigencia de las reformas agrarias redistributivas en determinadas situaciones socio-económicas; de la preocupación porque el sentido de frustración que puede subsistir en las elites de algunos países, como consecuencia de la no realización en su momento de las necesarias reformas agrarias, pueda llevar al predominio de la componente emocional del problema sobre la racional. En situaciones como la descrita, es muy posible que la realización de una reforma agraria sea un salto en el vacío, una actuación inoperante que se diluiría como consecuencia del juego de fuerzas económicas y sociales que no pueden ignorarse. A partir de cierto punto, la mejor reforma agraria puede ser la reforma industrial.

ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA:

UN MARCO ANALITICO Y ESTUDIO DE UN CASO

Unidad de Administración Pública
Departamento de Asuntos Económicos
Organización de Estados Americanos (OEA)

ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA: UN MARCO ANALITICO Y ESTUDIO DE UN CASO

Unidad de Administración Pública*
Departamento de Asuntos Económicos
Organización de Estados Americanos (OEA)

INDICE

*Representada por Regelio Feital Pinto, Especialista en Administración Pública, Unidad de Administración Pública, Departamento de Asuntos Económicos, Organización de Estados Americanos (OEA), Washington, Estados Unidos

ADMINISTRACION PUBLICA PARA EL DESARROLLO AGRICOLA: UN MARCO ANALITICO Y ESTUDIO DE UN CASO

A. Introducción

Esta disertación comprende dos objetivos. El primero es consolidar los sistemas analíticos que han surgido de los numerosos estudios de administración agrícola que se han llevado a cabo en la Unidad de Administración Pública de la OEA. Esta consolidación se presenta en la forma de un marco anotado, el cual se somete aquí a discusión. El segundo objetivo es el examinar, a la luz de los conceptos analíticos expuestos en nuestro marco, algunos principios y problemas administrativos cruciales que se han identificado durante un estudio de las capacidades de un gobierno de llevar a cabo programas agrícolas, el cual actualmente está en marcha en esta Unidad.

El marco que se somete todavía no está en su forma final. Creemos que este seminario ofrecerá una oportunidad valiosa para que estos conceptos se refinen, y tenemos la esperanza de que asumirán una forma más operacional la cual será mutuamente beneficiosa a las autoridades gubernamentales y a los analistas. Una visita reciente a ejecutivos gubernamentales encargados de programas agrícolas en toda la América Central reveló una ausencia grave de datos básicos sobre recursos administrativos y sobre capacidad administrativa en las áreas de los programas examinados, los cuales son: la administración de la educación, investigación y extensión agrícolas. Hasta cierto punto esta falta de información ha frustrado la aplicabilidad de la metodología analítica propuesta. Sin embargo, esta frustración no debiera desanimar ni a los ejecutivos de Programas nacionales ni a los analistas de afuera de discutir las ventajas que surgen de una existencia bien organizada de estadísticas administrativas, la cual facilitará un análisis administrativo significativo y una implementación más efectiva de política agrícola.

La discusión del caso, después del marco, es realmente un breve repaso de los problemas administrativos críticos que surgieron de un examen de las capacidades gubernamentales para implementar programas de educación, investigación y extensión agrícolas en la América Central. Estamos convencidos de que los principios y los problemas que se traerán a discusión en esta exposición, aunque son sobresalientes dentro de las áreas administrativas examinadas, provienen de una variedad más amplia de problemas que afligen a todas las burocracias de la América Central. Por lo tanto, parece irrealista considerar los defectos administrativos como privativos de la administración de programas agrícolas, ya que la mayor parte de los problemas tienen sus raíces en prácticas administrativas generales. Por ende, las conclusiones tienen aplicación a toda la burocracia de los países estudiados.

Con, quizás, la excepción de Costa Rica, donde la administración pública se encuentra en un estado bien avanzado, los países de la América Central parecen encontrarse en una etapa homogénea de modernización burocrática. Esta etapa se caracteriza en su reciente adopción de técnicas y

prácticas administrativas modernas, las cuales todavía no se encuentran bien establecidas en las diferentes administraciones públicas. Sin embargo el entusiasmo de los burócratas ejecutivos hacia niveles superiores de capacidad administrativa es evidencia muy halagadora de preocupación constructiva.

B. Un Marco Metodológico para el Análisis Administrativo: Administración Agrícola

En general, los estudios sobre administración agrícola en América Latina que han sido examinados por la Unidad de Administración Pública se componen predominantemente de revisiones descriptivas exhaustivas de los distintivos administrativos sobresalientes de las agencias agrícolas, tal como se exponen en sus reglamentos y dibujos de ejecución. Invariablemente, tales estudios demandan extractos de los mandatos legales de aquellas agencias, los cuales luego se utilizan como base para el análisis. Por lo tanto, los estudios que ocupan esta metodología se debieran de considerar como análisis de reglamentos administrativos y no del verdadero funcionamiento administrativo. Tales estudios tienen su valor, ya que funcionan como un punto de partida básico a la exploración adicional de los problemas "de facto" del sector estudiado.

Según comprendemos, un estudio significativo de análisis administrativo, dentro del contexto de la administración para el desarrollo, además de tratar de obtener la información descriptiva mínima necesaria para el estudio, debiera de sonsacar una información relevante (cuantificable donde sea posible), la cual permitirá una apreciación exacta de la capacidad de la administración para lograr los objetivos deseados. Una manera pragmática y significante de hacer esto es examinar el comportamiento de las variables administrativas claves durante un período de tiempo y luego hacer una apreciación de los cambios respectivos en su desempeño.

Ya que nuestra preocupación es la capacidad para el desarrollo económico, es vital hacer una apreciación de los resultados administrativos en términos de su impacto sobre el ambiente económico en el cual se propone hacer el cambio. Además, ya que los resultados de la acción administrativa probablemente no se producirán inmediatamente, sino que durante un período de tiempo, podrá ser aconsejable prestar alguna atención al estudio de tendencias, además de estudiar situaciones estáticas.

La fuerza de esta metodología, pues, estriba en el establecimiento de relaciones entre las estrategias administrativas y el desempeño en servicio. Aunque a veces será difícil establecer esta relación, debido a dificultades en apreciar y cuantificar el desempeño, podría ser la apreciación de efectividad administrativa más digna de confianza.

Dentro de las múltiples relaciones que puedan llegar a la mente del analista, aquí nos ocupamos de tres categorías: (1) Relaciones entre varias variables administrativas; (2) aquellas relaciones entre variables administrativos y desempeño y (3) cualquiera de los anteriores, o una combinación de los dos, junto con el impacto de cambio en el ambiente.

Todos se pueden llevar a cabo estadísticamente o en una perspectiva cronológica. El objetivo analítico que se persigue en estas correlaciones consiste en juntar variables aparentemente sin relación entre sí, las cuales, en cuanto a su ejecución, podrían tener una relación casual y al mismo tiempo estar íntimamente conectadas. Tal procedimiento es igualmente aplicable al determinar las debilidades y la fuerza de un sistema administrativo.

Teniendo en mente las guías metodológicas arriba mencionadas, los temas de referencia clave se discutirán en las páginas siguientes.

1. Alcance y Conceptualización del Sector Agrícola

a. El alcance de la actividad económica que se entenderá como el sector agrícola, debe determinarse. (La minería, extracción de materia prima, pesca, cacería y el cultivo de cosechas y ganado).

b. Se debe determinar también el alcance de la acción gubernamental bajo estudio. Esto puede comprender el gobierno central, gobiernos de estado o provincia, gobierno local, o una combinación de los tres. En aquellos países donde existe un estado unitario se deben considerar esfuerzos administrativos en conjunto, los cuales comprenden el gobierno central y los gobiernos locales. De todos modos, las particularidades administrativas del país deben determinar el juicio en cuanto al alcance del análisis.1/

2. El Papel del Sector Agrícola en la Economía del País

Los datos económicos básicos referentes al sector agrícola se deben desarrollar y presentar en el formato de las Tablas I, IA, IB. Las tendencias principales del sector dentro de la economía deben aparecer en el texto, en forma de resumen, como se indica en las tablas mencionadas.

1/Como un criterio para clasificar las diferentes experiencias administrativas con respecto a la administración del sector agrícola, los países se pueden dividir en dos categorías básicas: (1) Países donde un aumento en la producción agrícola y/o productividad se asocia con una participación del sector público incrementado a medida que esta producción y/o productividad se reflejan en una expansión de gastos gubernamentales en campos agrícolas; (2) países en los cuales un aumento en la participación gubernamental no se asocia con un aumento en la producción o en la productividad agrícola. Debe recordarse que los aumentos en la producción agrícola o en productividad bien podrían ser consecuencia de factores que no incluyen programas gubernamentales en apoyo de la agricultura. Sin embargo, para propósitos teóricos, los países se deben clasificar según la naturaleza de sus economías agrícolas, como se indica en la distribución por porcentaje de agricultura para exportación, para el consumo interno y para agricultura de subsistencia.

3. Políticas Gubernamentales Principales en Cuanto al Sector Agrícola del País

Esta parte está basada en una revisión de los planes gubernamentales para el desarrollo agrícola o pronunciamientos relacionados a la política. Se debe limitar a una lista de objetivos y sus prioridades, tal como ha quedado expuesto en documentos relativos a política durante los últimos cinco años.

4. Agencias, Funciones y Brogramas que apoyan al Sector Agrícola

Para apreciar la magnitud del aparato gubernamental, esta parte del estudio debe indicar esencialmente cuáles tipos de agencias desempeñan cuáles funciones, y programas que efectivamente se implementan. Esta información se debe presentar en el formato de la Tabla II.2/

5. El Sistema Administrativo y Procedimientos de la Administración Agrícola

a. Se debe preparar una tabla de organización del sector agrícola, en la cual se determina de una manera clara los niveles en que se establece la política, los niveles de implementación centralizados y descentralizados, y las interrelaciones que existen entre las diferentes agencias para coordinación y control. Relaciones con la legislatura y grupos de presión también deben incluirse.

b. El proceso administrativo debe ser representado gráficamente en un esquema comprensivo el cual incluirá los niveles de planificación e implementación y el nivel en el cual se determina la política. Este esquema no debe basarse únicamente en los mandatos legales de las diferentes agencias sino que también debe ser ampliado con la ayuda de oficiales gubernamentales interesados y competentes con el objetivo de que el esquema sea más realista y que enfatice las fases críticas o deficientes del sistema. En esta etapa, la atención debe ser dirigida hacia la determinación de los aspectos siguientes:

2/ En una base comparativa, en cuanto a funciones agrícolas, los países se pueden agrupar según el porcentaje de los esfuerzos gubernamentales hacia el apoyo de funciones promocionales, empresariales y administrativas. Con respecto a estrategias administrativas básicas, los países se pueden dividir en los grupos siguientes; (1) Recursos para programas agrícolas canalizados predominantemente por administración directa; y (2) Recursos para programas agrícolas canalizados predominantemente por medio de agencias autónomas. Debiera de ser interesante explorar la correlación entre los tipos de agricultura (subsistencia, exportación, consumo interno) y el tipo predominante de esfuerzo gubernamental.

i. Si existe un flujo de información hacia abajo que permita a los ejecutivos percibir las intenciones del planificador. Si hay un flujo de información hacia arriba originada en los oficiales, implementado el cual permite a los planificadores y ejecutivos adoptar programas a medida que cambian las necesidades. Cuán flexibles son las estructuras y los procedimientos en cuanto a su adaptación a tales cambios de necesidades?

ii. Si las agencias autónomas están integradas dentro del proceso central de planificación y ejecución. Si existe una duplicación de esfuerzos debida a una falta de integración o coordinación con agencias autónomas. Hasta qué punto se puede justificar la descentralización administrativa? Se crean agencias autónomas al mismo tiempo que las agencias directas continúan en el desempeño de las mismas funciones, causando así conflictos perjudiciales y duplicación pródiga?

iii. Si hay mecanismos de comunicación con la clientela interesada para así asegurar que las prioridades gubernamentales se fijen con base en las necesidades reales de los agricultores. Cómo se determinan las prioridades y cómo es su revisión periódica? Se aplica un análisis de beneficio de costos al determinar las prioridades gubernamentales? Cómo se pesan las funciones en términos de su importancia relativa y los esfuerzos concomitantes del programa?

6. Indicadores del Comportamiento Real del Sistema Administrativo

a. Con respecto al presupuesto

i. Se debe determinar el comportamiento del esfuerzo presupuestal relativo al sector por un período de cinco años, si es posible. Se debe organizar esta información de tal manera que refleje tanto los cambios absolutos como los relativos de una manera que permita además las comparaciones con esfuerzos presupuestales de otros sectores de la economía. La tabla III es el formato sugerido para presentar esta información, la cual se puede luego correlacionar con el comportamiento cronológico del sector dentro de la economía. El analista puede también determinar la proporción de servicios agrícolas (por unidades) producidos relativos a la población agrícola por año.

ii. Se debe determinar si presupuestos consolidados se presentan anualmente, y si estos reflejan en detalle la totalidad de los egresos gubernamentales en apoyo del sector agrícola. Se debe hacer luego un intento para estimar los gastos totales (incluyendo los de las agencias autónomas) en los diferentes programas y funciones asumidas por el gobierno. Esta información permitirá la determinación del esfuerzo administrativo que se extiende a cada función, lo cual podrá prestarse a comparaciones significantes con la prioridad funcional deseada según se refleja éste en los planes para el desarrollo agrícola. Es esencial determinar el costo de las funciones y los programas, para poder utilizar un análisis de beneficio de costos a la hora de establecer prioridades.

iii. Se debe determinar si los presupuestos de las agencias autónomas se preparan en coordinación con el presupuesto central.

También si existe coordinación de esfuerzos en las inversiones agrícolas públicas. La relación entre los gastos en programas emprendidos por agencias autónomas y los programas emprendidos por las administraciones directas se deben de determinar. Se debe prestar atención especial a recursos transferidos del presupuesto central a las agencias autónomas. Transferencias dobles podrán sugerir una distribución falsa de fondos.

b. Con respecto al Personal

i. El comportamiento de los costos de personal globalmente y por función se debe determinar en el formato de la Tabla IV. Al comparar la información de la Tabla IV con la de la Tabla I, el analista puede determinar las relaciones siguientes: personal total, profesional y de oficina, por unidad de población agrícola. Si hay disponibles datos estadísticos sobre la distribución geográfica del personal de campo, se puede determinar una relación entre la posición geográfica de la tierra cultivada o las áreas de actividad agrícola.

ii. La distribución administrativa del personal se debe presentar en el formato de la Tabla I. Esta información le permite al analista el establecer la relación entre el personal de campo y el personal de oficina. Si los costos del personal y equipo de oficina se pueden estimar (medios), y también los costos de las operaciones de campo (fines), el analista puede determinar la relación de costos entre las actividades de medios y fines que apoyan al sector agrícola. Se pueden hacer también comparaciones entre el personal que sirve tanto a la administración directa como a las agencias. También pueden ser interesantes las comparaciones con relaciones similares para otros sectores de la administración, tales como las funciones en apoyo a la industria.

iii. Si es posible determinar la cantidad de personal en los niveles de planificación, alta administración, administración media, supervisión y de oficina, y relacionar estos datos con la cantidad de unidades administrativas independientes, el analista puede desarrollar unos indicadores significantes que reflejen el grado de eficiencia y de utilización de recursos administrativos. Relaciones tales como la de personal de oficina por supervisor y cantidad de personal por unidad administrativa, ofrecen datos de valor que pueden ser analizados a la luz de la ley de Parkinson sobre la proliferación burocrática.

iv. También se debe hacer un esfuerzo para determinar los problemas críticos de reclutamiento, entrenamiento, reglamento de servicio civil, etc., desde el punto de vista de las autoridades involucradas en el proceso.

7. Desempeño funcional y Costos 3/

a. Después de determinar el costo anual de las diferentes funciones, quizás será beneficioso determinar el desempeño anual de cada

3/ Debe de acordarse que no todos los tipos de desempeño administrativo son cuantificables. Sin embargo toda evidencia posible de desempeño en servicio se debe tomar en cuenta.

función en términos de las unidades de servicio producidas (Estudiantes entrenados, agricultores ayudados, millas cuadradas tratadas, ganado vacunado, etc.)

b. Con la información mencionada arriba, el analista puede llegar a tarifas de costo por unidad de servicio para cada función, las cuales aparecerán en la forma de un costo por estudiante entrenado, unidad agrícola ayudada, etc. Esta información, cuando se analiza dentro de una perspectiva de tiempo, reflejará el comportamiento de los costos de cada función y podrá ofrecer una comprensión valiosa que podrá ser útil para los que establecen política y que establecen prioridades de los programas. El analista también puede comparar el comportamiento del costo de la administración directa con el de las agencias autónomas que desempeñan servicios comparables.

c. Los analistas deben darse cuenta de los mecanismos administrativos que informan a los ejecutivos de programa acerca del impacto de los diferentes programas en el medio ambiente.

8. Comparación de Objetivos con el Esfuerzo y el Desempeño Logrado

a. Desempeño del esfuerzo en este contexto significa la distribución real de la acción administrativa tal como se refleja en los costos reales de cada función. El desempeño logrado está reflejado en los resultados de servicio de cada función durante un período de tiempo dado.

b. Al correlacionar los objetivos deseados de la política, los cuales requieren un énfasis en ciertas funciones básicas, con su costo real y con varios logros en el desempeño, el analista podrá establecer inferencias definitivas relativas a la efectividad y eficiencia del aparato gubernamental bajo estudio. Esta Correlación se puede presentar en el formato siguiente:

Esfuerzo Administrativo Planeado*	Esfuerzo Real	Logros **
F 1		
F 2		
F 3		
F 4		
F 5		

* Funciones de prioridad tales como se expresan en los objetivos de política contenidos en los planes para el desarrollo

** Resultados del desempeño durante el período bajo referencia, tales como se expresan en los objetivos de la política

C. La Administración de la Educación Agrícola, Extensión e Investigación en la América Central

1. Introducción

El proyecto de investigación sobre el sector agrícola Centroamericano que actualmente lleva a cabo la Unidad de Administración Pública, propone primordialmente determinar las capacidades administrativas para implementar programas en las áreas de la educación, investigación y extensión agrícolas. Este estudio se ocupa tanto por la magnitud del esfuerzo administrativo que se canaliza a cada una de estas áreas de programa como con los problemas principales administrativos que impiden a los gobiernos de alcanzar niveles más altos de desempeño a la hora de implementar la política del desarrollo.

Limitaciones temporales, en combinación con una escasez de información fácilmente disponible han impedido, para los propósitos de esta breve discusión, cualquier manipulación estadística, como se sugiere en la metodología arriba descrita. Se debe de señalar que, aunque hemos tenido la intención de enfocar los problemas que afligen a estas tres áreas funcionales, la realidad nos ha demostrado que los problemas críticos administrativos que afectan a la educación, investigación y extensión agrícolas no son ni peculiares a estas áreas ni se origian en ellas. La información compilada para el proyecto de investigación actualmente en marcha, todavía está bajo el proceso de análisis. Sin embargo, algunas impresiones claras ya han surgido de este análisis.

Como se sugiere en nuestra metodología, los problemas y los puntos que se discutirán se relacionan con la planificación, la determinación de política, la distribución de recursos (financieros y humanos), las estructuras administrativas y el análisis de desempeño. En las páginas siguientes nos ocuparemos de estos puntos y discutiremos algunas implicaciones pertinentes.

2. Determinación de Política Agrícola y Planificación

Los objetivos del desarrollo son ampliamente defendidos y deseados en pronunciamientos de política relacionados al sector agrícola centroamericano. También abundan planes para el desarrollo social y económico que contienen proyecciones del comportamiento del sector agrícola, y las necesidades para la expansión. En general, la planificación económica tanto para la agricultura como para los otros sectores se encuentra bien avanzada. Casi todos los países tienen un grupo de planificadores que se ocupan exclusivamente del sector agrícola, y algunos países hasta tienen consejos que establecen política agrícola. 4/

4/ Por ejemplo, Costa Rica, Honduras, y Guatemala tienen consejos de planificación agrícola. Costa Rica tiene 13 entidades especializadas que establecen la política, Nicaragua 7, El Salvador 4, Guatemala 2, y Honduras una. Aunque la inversión gubernamental en la agricultura en la América Central deja algo que desear, en general se lleva a cabo algo de planificación del desarrollo agrícola. Costa Rica, por ejemplo, está en el proceso de implementar un plan de desarrollo agrícola.

Una desventaja que se encuentra en la mayoría de los planes para el desarrollo así como en declaraciones de política, es la vaguedad en cuanto a las metas. La vaguedad en cuanto a los objetivos tiene el resultado de hacer que los planes para el desarrollo agrícola sean aplicables a cualquier país con un sector agrícola en proceso de desarrollo, en cualquier tiempo, y sugiere que estos objetivos no fueron concebidos a la luz de una apreciación objetiva de las necesidades actuales del sector. Simples declaraciones de intenciones son difíciles de convertir en programas operacionales ya que éstos exigen metas bien definidas y cuantificadas. Además, la falta de preocupación por los medios para llegar a las metas se refleja en la casi total ausencia de los insumos administrativos necesarios para implementar la política.

Es difícil determinar el por qué estas declaraciones tradicionales de política y planificación presentan tales problemas. Sin embargo, uno puede conectar estas características al hecho de que la determinación de política agrícola en Centroamérica generalmente lo hacen autoridades políticas de alto nivel, y por lo tanto es influenciado por un criterio político que a menudo va en detrimento de su validez técnica. En Costa Rica se puede encontrar una excepción a esta situación. Aquí se encuentran entidades que determinan política, como por ejemplo el Consejo Agropecuario Nacional, las cuales se apoyan en el personal técnico de la oficina central de planificación. Es oportuno mencionar que la viabilidad de una política aumenta si los técnicos encargados de llevarla a cabo toman un papel en su concepción. Además, la ausencia de técnicos ejecutivos dentro del proceso de elaboración de una política sirve para minar su iniciativa cuando ya está en marcha la implementación. El desarrollo de entidades especializadas en política agrícola en lugar de consejos con amplias zonas de responsabilidad, posiblemente contribuirá a llenar esta necesidad, ya que la formulación especializada de una política demanda una pericia sustantiva en acción gubernamental. En tales entidades, como en el caso de las numerosas comisiones agrícolas del gobierno de Costa Rica, existe una relación bastante estrecha entre los técnicos y los miembros de los consejos que formulan la política a seguir. La proliferación de entidades especializadas formuladoras de política, aunque en cierto modo tiene sus ventajas, plantea un problema de coordinación, ya que tienden a hacerse impermeables al control del gobierno central. Estas entidades son numerosas tanto en Costa Rica como en Nicaragua, y se dice que coordinarlos es un poco difícil. En países como Honduras y Guatemala tales entidades son casi inexistentes.

Otro problema de gran importancia en los procesos de elaboración de política y en la programación de planificación e implementación es la comunicación. Las múltiples entidades formuladoras de política permiten alguna comunicación tanto para arriba como para abajo entre técnicos y personas con nombramientos políticos, y con clientelas que son afectadas por programas gubernamentales. Honduras, por medio de su oficina presupuestal, ha estado desarrollando vías de comunicación entre la oficina central de planificación, la oficina de presupuesto y los diferentes ministerios por medio de un magnífico grupo de analistas de programas y de presupuestos. La experiencia de esta oficina de presupuesto parece ser

muy exitosa, ya que ha servido para lograr el apoyo de altas autoridades para técnicas modernas de presupuesto y programación.

Una de las tareas más difíciles del análisis de programas y presupuestos es transmitir a los ejecutivos de programa y a los formuladores de política datos estadísticos que reflejen los resultados del desempeño de los programas. Estos datos se deben de compilar cuidadosamente en la oficina presupuestal o, preferiblemente, en una agencia central de personal. Es muy corriente para los formuladores de política y para burócratas ejecutivos en la América Central pasar por alto la importancia del análisis de desempeño antes de asignar recursos nuevos a programas en ejecución, a epesar de que la información sobre resultados es vital para corregir acciones gubernamentales. Así es que, cuando los resultados del análisis de desempeño se revelan a los planificadores y ejecutivos, se elabora una política más realista y efectiva, y se desarrollan mejores programas. Aunque se han dado cuenta en algunos casos de estos problemas, como en el caso de la Oficina Central Presupuestal de Honduras, no sería aventurado afirmar que las comunicaciones dentro de la planificación agrícola y la elaboración de política necesitan mejorarse.

Políticas y planes únicamente son significantes si se comunican a las autoridades presupuestales, o cuando tienen alguna conexión con la disposición final de recursos gubernamentales. En algunos de los países centroamericanos, como Nicaragua por ejemplo, la preparación del presupuesto está totalmente en las manos del Ministerio de Finanzas. En la mayor parte de los otros países, oficinas centrales de planificación toman una parte activa en la preparación del presupuesto. Sin embargo, como una regla general, la elaboración de la política y la planificación en la administración pública centroamericana son aisladas de la preparación del presupuesto.

La elaboración de la política de desarrollo, en lo que sea posible, debe involucrar a representantes de secciones del sector privado que podrían ser afectadas por acciones gubernamentales. Asociaciones agrícolas en países en desarrollo, por varias razones, no representan generalmente el promedio de los intereses agrícolas de un país, sino más bien los intereses de los agricultores económicamente más poderosos. Los agricultores pequeños rara vez están suficientemente organizados como para ejercer alguna influencia sobre la formulación de la política agrícola. Sin embargo, en Costa Rica algunas entidades formuladoras de política tienen representantes del sector privado. No se determinó si estos representantes reflejan los intereses de la mayoría del sector agrícola. Se recomienda la inclusión de representantes del sector privado a la hora de formular política y elaborar planes.

El sistema Centroamericano de Integración ha prestado mucha atención al desarrollo agrícola. Están en marcha acciones importantes para juntar a los gobiernos Centroamericanos en un esfuerzo cooperativo de solucionar problemas comunes en el sector agrícola. En el área de la educación superior, el Consejo Centroamericano de Educación Superior, por medio de su Comisión Permanente de Educación Superior, lleva a cabo un buen trabajo de

intercambio e integración académicos. En las áreas de investigación y extensión agrícolas, la Comisión Permanente de Investigación y Extensión Agropecuarias de la SIECA (Secretaría Permanente del Tratado de Integración Latinoamericana), junto con el apoyo técnico del IICA (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas), ha estado llevando a cabo un trabajo útil en la tecnificación de la investigación y extensión y en otros asuntos relacionados con la administración de estos servicios.5/

Esfuerzos regionales en la coordinación y el intercambio de experiencias en asuntos agrícolas no deben impedirles acciones que pueden tomar las agencias nacionales. Sin embargo, es posible que una confianza excesiva en la coordinación y movilización por el sistema Centroamericano de Integración pueda causar cierta inercia de parte de las instituciones nacionales. Aunque los problemas que afligen a la agricultura en Centroamérica pueden ser comunes a todos los países de la región, consejos regionales con un apoyo técnico limitado podrían causar un impacto pequeño en los problemas al nivel más elemental en los diferentes países. La solución para tales problemas exige iniciativa local y no una dependencia de entidades regionales. Estas entidades, aunque son sumamente útiles para establecer metas regionales de política y para movilizar recursos para proyectos que son mutuamente útiles para todos los países Centroamericanos, de ninguna manera sustituyen los esfuerzos nacionales para resolver problemas acerca de los cuales las autoridades locales son los mejor informados. Las agencias regionales conocen este problema potencial y su trabajo se ha basado en estimular la cooperación entre los países de una manera que complemente los esfuerzos nacionales.

El mal funcionamiento de la elaboración de política de planificación y programación en Centroamérica y posiblemente en todos los países en desarrollo, es una consecuencia de un conocimiento insuficiente de la importancia de grupos de personal administrativo especializados. En países en donde el comportamiento burocrático es todavía tradicional, hay una urgente necesidad de agencias especializadas en llevar a cabo la importante tarea de estimular la modernización administrativa por medio de una estandarización de procedimientos y prácticas. Las técnicas administrativas modernas en campos como personal, elaboración de presupuestos y finanzas, no son desconocidas en Centroamérica. Sin embargo, su aplicación se limita en la mayor parte de los países a unas pocas instituciones progresistas. Por regla general, las agencias más modernizadas son las oficinas centrales de planificación, y las corporaciones de desarrollo. Estas agencias sin embargo se ocupan primordialmente de aspectos económicos y, hasta cierto punto, descuidan la planificación administrativa esencial. Funciones tales como el desarrollo del personal y de política, la coordinación, la organización y los métodos, serán mejor ejecutados por una agencia especializada de personal al servicio de los gobiernos centrales, y no deben ser

---

5/Cardona, Alvares, Canuto. La Investigación Agrícola y Pecuaria en Centroamérica. Sugerencia para un Plan de Cooperación, Coordinación e Integración Regional. IICA - Dirección General para la Zona Norte. Este es un estudio extenso de los problemas administrativos que afligen a estos dos servicios en Centroamérica, y hace algunas sugerencias útiles sobre medidas de reorganización tendientes a aumentar su eficiencia.

delegadas a entidades cuyas preocupaciones principales están en el área del análisis económico. Una excepción a esta regla se puede encontrar en El Salvador, donde la oficina sectorial de planificación del Ministerio de Agricultura, aunque escasa de personal especializado, sirve como una agencia de personal administrativo para el Ministerio. Esta oficina está muy al tanto de la necesidad de la reorganización administrativa como requisito para implementar los planes para el desarrollo agrícola, y ha emprendido varios estudios de reforma administrativa interna con el objetivo de mejorar la capacidad de las agencias agrícolas para implementar la política de desarrollo.[6]

Una posible solución a este problema de despreocupación sobre el apoyo que puede dar al gobierno un personal administrativo sería fortalecer a las agencias que desempeñan funciones del personal administrativo o, mejor aún crear una agencia central de personal administrativo con oficinas sectoriales. La tarea de este sistema sería establecer y hacer cumplir normas de procedimientos administrativos, contribuyendo así a la modernización global de las administraciones públicas Centroamericanas.

3. Estructuras Administrativas a Cargo de la Educación, Investigación y Extensión Agrícolas

En administraciones públicas donde hay una preocupación muy limitada por el nivel de personal administrativo, las estructuras administrativas tienen que ser inadecuadas para un desempeño satisfactorio del programa. En varias maneras, los problemas que hemos discutido arriba generan desventajas estructurales que impiden la implementación de política del desarrollo.

En cuanto a las tres áreas funcionales bajo estudio, quizás el problema estructural más sobresaliente es el de proliferación que se ilustra en la Tabla que sigue.

AMERICA CENTRAL
AGENCIAS Y FUNCIONES: SECTOR AGRICOLA
(Número de Agencias)

	Entidades Formuladoras de Política Agrícola Generales	Endidades Formuladoras de Política Agrícola Especializadas	Nivel Universitario de Educación Agrícola	Nivel Técnico de Educación Agrícola	Extensión Agrícola	Investigación Agrícola
Costa Rica	1	13	1	-	1	6
Nicaragua	-	7	1	1	3	4
Honduras	1	1	-	1	4	1
El Salvador	-	4	1	1	2	6
Guatemala	1	2	1	1	6	14

6/Véase, por ejemplo, la exposición "Primera Mesa Redonda Sobre Organización y Administración Internas del Ministerio de Agricultura y Ganadería", Departamento de Cooperación Técnica y Planificación, San Salvador, El Salvador.

En su esencia, el problema de demasiadas agencias trabajando en la misma área funcional puede considerarse simúltaneamente como una causa y una consecuencia de mala coordinación entre la formulación de la política y la planificación administrativa. Es muy posible que las agencias que hemos estudiado se ocupen de la implementación de una política vital. Sin embargo, la distribución caótica de recursos humanos y financieros debida a una mala organización administrativa, seguramente es una fuente de altos costos de implementación de una política. La duplicación y la falta de coordinación ocurren a menudo donde existe la proliferación, ya que la carencia de comunicación entre las agencias impide a unas conocer lo que están haciendo las otras, y les impide además unir esfuerzos.

Entre las áreas funcionales examinadas, los problemas de estructura son más serios con respecto a extensión e investigación que en el caso de la educación. En cuanto a la educación agrícola, en Costa Rica y en Honduras la ubicación administrativa de escuelas semi-profesionales ha causado bastante controversia. En Nicaragua, por ejemplo, la mayor parte de las autoridades planificadoras indican su preferencia para que el entrenamiento profesional en Agricultura se incluya en el curriculum corriente de las escuelas secundarias rurales. Esto les pondría bajo la jurisdicción del Ministerio de Educación.

La multiplicidad de agencias que operan en las áreas funcionales examinadas se debe también a una descentralización excesiva por medio de agencias autónomas. Las burocracias de Costa Rica y de Guatemala demuestran probablemente los más serios casos de la proliferación excesiva en el sector agrícola. Nuevas funciones en el apoyo del sector agrícola a menudo causan la creación de agencias completamente nuevas, en lugar de ser adscritas a agencias ya existentes. Una vez que se crean estas nuevas agencias, a menudo se les asignan funciones que siguen siendo desempeñadas por oficinas ministeriales. Por ejemplo, en El Salvador la ABC (Administración para el Bienestar del Campesino), que se desempeña de una manera eficaz, duplica una parte del trabajo que lleva a cabo el servicio de extensión del Ministerio de Agricultura.

Una variedad de agencias que llevan a cabo la investigación, son un ejemplo de una situación muy común en las burocracias Centroamericanas. Razones técnicas justificarán cierta independencia y aislamiento entre operaciones de investigación, sin embargo, es muy difícil justificar 14 agencias, todas llevando a cabo investigación agrícola, como es el caso en Guatemala. No sería sorprendente encontrar que varias de estas agencias tienen laboratorios, equipos e investigadores entrenados que no están siendo utilizados. Existe una situación similar en El Salvador, donde se hace investigación en suelos y en el café en por lo menos dos agencias. La centralización de tales actividades probablemente permitiría una mejor utilización del personal y de facilidades muy costosas para la investigación.

Las agencias autónomas pueden presentar la ventaja de flexibilidad administrativa en áreas funcionales donde la especialización y la acción dinámica no son necesarias. Sin embargo, presentan severas desventajas con respecto a coordinación, y a menudo causan duplicación. El problema

de la coordinación de agencias múltiples que operan en el campo agrícola se está manejando en Costa Rica por medio de una extensa red de comités inter-agenciales en los cuales participan representantes del Ministerio de Agricultura. En Guatemala, donde el problema de proliferación también existe, el Comité de Desarrollo Rural enfrenta a los problemas de coordinación.

El Desarrollo Agrícola requiere varias funciones gubernamentales, las que tienen que producirse simultáneamente. El crédito agrícola sin la ayuda técnica es tan inútil como la investigación sin extensión. La integración administrativa de la extensión y la investigación agrícolas se ha discutido largamente por los gobiernos Centroamericanos. La afinidad funcional y un tacto administrativo son argumentos poderosos que justifican esta integración. Idealmente, la extensión agrícola consiste en llevar los resultados de la investigación a los agricultores, resultados que se pueden aplicar a problemas prácticos. La manera más efectiva de lograr este objetivo es por medio de una coordinación efectiva entre los extensionistas y los investigadores. Los extensionistas deben identificar las necesidades de investigación de los agricultores, y hacerlas saber a las estaciones experimentales. Una vez que los resultados de la investigación se conocen, la red de comunicación de los servicios de extensión debe conducir estos resultados al agricultor. En Centroamérica, estructuras administrativas inadecuadas para la investigación y los servicios de extensión han, hasta cierto punto, frustrado esta combinación de procesos.

El IICA ha llevado a cabo estudios útiles de organización administrativa de extensión e investigación con aplicación a los gobiernos Centroamericanos.7/ Basándose en estos estudios, el Ministerio de Agricultura de El Salvador ha comenzado la integración de los servicios de extensión y de investigación. La planificación administrativa inadecuada, en combinación con otras razones, es responsable por los problemas actuales, los cuales insisten en un regreso al aislamiento original de estos dos servicios. A pesar de este obstáculo en los esfuerzos de El Salvador para integrar la investigación y la extensión, se está estudiando la posibilidad de otro intento de integración el cual juntará no solamente la extensión y la investigación sino que también el entrenamiento profesional. Si está bien planeado, y si se resuelven los problemas de liderato, esta clase de estrategia administrativa podrá establecer una norma que debiera ser seguida por los otros países de la región. No se debe confundir la integración administrativa con la centralización. El propósito de esta integración es de permitir una unión más estrecha entre funciones que tienen un propósito en común y de facilitar la intercomunicación, la coordinación y el control. La integración de estos servicios, aunque en muchos aspectos puede presentar ventajas, podrá también involucrar problemas de sobre-burocratización los cuales son

---

7/ Un esfuerzo conjunto en el cual participaron el IICA, la SIECA (Secretaría Ejecutiva del Tratado de Integración Económica de Centroamérica) y la Unidad de Administración Pública de la OEA, actualmente está en marcha y estudia la administración de programas agrícolas en Centroamérica. Véase: Programa Integral de Investigación Institucional, Asistencia Técnica y Capacitación para el Sector Agrícola de Centroamérica.

comunes a todas las agencias grandes. Tal amenaza podrá sugerir que una agencia de este tipo debe tener una dirección colegial, donde los jefes del servicio de extensión y de investigación y el director de capacitación profesional participen en una junta cuya presidencia es rotativa.

Mejoras en la estructura administrativa del sector agrícola contribuyen tanto al mejoramiento en la elaboración de política como a la coordinación de programas y control. En nuestra discusión anterior de problemas relativos a planificación y a elaboración de política, habíamos recomendado el establecimiento de agencias de personal administrativo, que servirían a los gobiernos centrales inexistentes en Centroamérica. 8/

Las ramas ministeriales de estas agencias de personal, además de desempeñar las funciones vitales administrativas al nivel ministerial, de acuerdo con las normas fijadas por la oficina central, también servirían como secretarías para entidades formuladoras de política. Estas oficinas administrativas sectoriales, conjuntamente con las oficinas sectoriales de planificación, ejercerían entonces una influencia técnica sobre el proceso de llegar a decisiones que llevan a cabo los consejos planificadores y los consejos formuladores de política. Tales servicios se ejecutan con mayor eficiencia cuando los lleva a cabo un personal especializado, y no un personal que, por definición, debiera ocuparse primordialmente de asuntos económicos y financieros.

4. Coordinación y Presupuestación de Programas en Educación Investigación y Extensión Agrícolas

La coordinación, en este contexto, se entiende por la capacidad de una autoridad central para dirigir la acción de varias agencias hacia el logro de un objetivo sobre el cual se ha llegado a un acuerdo mutuo. El Control es la capacidad de enderezar el curso de la acción administrativa de una o más agencias, una vez examinado su desempeño.

La coordinación y el control se deben dirigir hacia los programas y las actividades llevadas a cabo por las agencias. Por lo tanto, si se desea desempeñar estas funciones de una manera efectiva, se deben organizar los recursos humanos y financieros destinados al logro de objetivos dados en forma de programas.

El concepto de programas, aunque se menciona frecuentemente en los presupuestos, realmente no constituye la base de acción administrativa en agencias agrícolas Centroamericanas. Ya que las actividades no se plani-

8/ Se ha hecho algún progreso en este sentido en Guatemala y en El Salvador. El Gobierno de Guatemala está en el proceso de implementar una ley de servicio civil recientemente aprobada. El establecimiento de un consejo de administración pública ya no es inconcebible en El Salvador.

fican en forma de programas, la coordinación y el control permanecen como conceptos tan utópicos como la redacción de los mandatos de la mayor parte de los consejos coordinadores y las comisiones coordinadoras.

La coordinación efectiva de un programa tiene que comenzarse en la etapa de preparación del presupuesto. En la mayor parte de los países Centroamericanos los presupuestos se presentan en el formato de presupuestos por programas. Sin embargo, la implementación presupuestal por las agencias ejecutivas rara vez es compatible con las doctrinas programáticas. Tampoco lo es el reportar con propósitos de control. Los presupuestos tradicionales distribuyen recursos por agencias y no con base en programas. Estas prácticas tienen una conexión con las actividades de coordinación y control, ya que la información sobre gastos gubernamentales no refleja la distribución de prioridades en los programas. Por razones como estas, ha sido imposible apreciar la magnitud de los esfuerzos gubernamentales en las tres áreas funcionales que se han estudiado.

Algunos sistemas Centroamericanos de presupuesto representan una desviación de las prácticas tradicionales. El presupuesto gubernamental central de ciertos países presenta gastos en la forma de programas. Sin embargo, ya que las agencias autónomas son bastante soberanas en la organización de sus propias prioridades de programas, lo que se efectúa sin mucho convenio entre agencias, no hay necesidad de una comparabilidad de programas cuando se determina exactamente cuánto se gasta en los diferentes programas. Deficiencias en procedimientos de contabilidad también pueden distorcionar la situación real con respecto a los gastos actuales y de capital. En Guatemala, por ejemplo, el presupuesto para gastos actuales se presenta separadamente del presupuesto para inversiones y tiene una forma tradicional. El presupuesto para inversiones se presenta en la forma de un presupuesto de programa; sin embargo, muchos proyectos de inversión se implementan con la ayuda de oficinas ministeriales, cuyos recursos se presupuestan como gastos actuales. Este procedimiento presupuestal distorciona la capacidad real de inversión de los gobiernos.

Las agencias autónomas, por regla general, gozan de una autonomía presupuestal, lo que significa que sus fondos se distribuyen en cantidades globales. Esta falta de uniformidad presupuestal aumenta la diversidad de programas, lo que a su vez, hace imposible una información presupuestal consolidada.2/

También notamos que, en general, la autonomía de estas agencias es tan completa que rara vez es posible encontrar información sobre insumos administrativos o desempeños en los archivos de cualquier gobierno central. Una mejora en las prácticas internas presupuestales es relativamente factible para agencias autónomas. Sin embargo, es más difícil en el caso de agencias de administración directa. Esta opinión fue expresada por altas

2/La oficina presupuestal de Honduras prepara una consolidación de los presupuestos de las agencias autónomas. La disparidad en la codificación de los programas precluye cualquier apreciación de gastos por programa.

autoridades del Ministerio de Agricultura de El Salvador, quienes se dan cuenta de la necesidad de mejoras presupuestales, pero encuentran que la rigidez en las prácticas del gobierno central representa un gran obstáculo.

La preparación de un presupuesto en los gobiernos Centroamericanos, por regla general, está sujeta a grandes presiones políticas, y hay poca ayuda técnica experta. Esto es cierto también para revisiones de presupuesto que tienen el objetivo de reducir gastos. Las autoridades agrícolas en Nicaragua, por ejemplo, expresaron su preocupación por los recortes arbitrarios hechos en programas que ya estaban en marcha. Los recortes en el presupuesto deben de efectuarse previa consulta con los ejecutivos de programa, para evitar el que se supriman recursos cuya falta podría mutilar programas en marcha. La alternativa recomendada es suprimir programas nuevos.

Los gobiernos Centroamericanos no practican una universalidad presupuestaria rigurosa. Los sistemas adoptados, como hemos visto, no ofrecen información suficiente para un control efectivo de programa el cual requiere un análisis de costos y de desempeño.[10] Sin embargo, se debe indicar que aunque vimos casos de negligencia en el control de programas actuales en el área de la agricultura, también identificamos mucha preocupación por el control riguroso en proyectos de inversión. Oficinas centrales de planificación en los gobiernos Centroamericanos han desarrollado lo que parecen ser mecanismos avanzados de control, los cuales aseguran una utilización efectiva del potencial de inversión de sus gobiernos. Sin embargo, como presupuestos de gastos actuales y presupuestos de capital están tan separados en sus prácticas presupuestales tradicionales, se hace imposible determinar el costo exacto de programas que comprenden tanto gastos del presupuesto actual como gastos de capital. En Guatemala, por ejemplo, existe un acuerdo interesante entre el Ministerio de Agricultura y la unidad planificadora de la oficina central de planificación, por medio del cual algunos fondos del presupuesto actual para programas agrícolas del primero están bajo el control del segundo.

Como hemos visto, información presupuestaria consolidada es vital para la coordinación y el control del programa. La metodología que se presenta arriba sugiere la utilidad de esta información tanto para propósitos analíticos como para el control del programa. Las desventajas de los procedimientos tradicionales presupuestarios afectan a la administración de los programas agrícolas en la misma forma en que afectan a otras áreas funcionales. La solución no está en las manos de las agencias agrícolas sino que demanda reformas extensas en los procedimientos presupuestales del gobierno central.

10/ Por ejemplo, en Guatemala, un programa de crédito agrícola supervisado fue escogido para un análisis de costos y se determinó que para cada unidad de capital invertido, el 52% iba a cubrir los costos administrativos del programa y el resto estaba disponible para inversión productiva.

5. Control del Personal y del Desempeño

Un personal entrenado es un ingrediente vital para el desarrollo y la implementación de los programas agrícolas. En el campo de la agricultura, la falta de personal entrenado en la América Central es especialmente alarmante, ya que la economía de la mayoría de estos países está basada en el sector primario. 11/

Además de esta falta, la cual es, quizás, característica de todos los países en Desarrollo, la administración agrícola de Centroamérica demuestra demasiado movimiento de personal, el cual afecta a las autoridades políticas, personal profesional entrenado, y al personal semiprofesional. La consecuencia más grave de esta inestabilidad del personal es la falta de continuidad en la plítica. La inestabilidad en ciertos países Centroamericanos comienza a nivel ministerial, debido a inestabilidad en el gabinete. Ya que los puestos superiores en el ministerio generalmente los ocupan personas nombradas que gozan de la confianza del ministro, la remoción de un ministro involucra la remoción de varios expertos entrenados, los cuales, por regla general, forman parte del personal ministerial.

Las razones para una tasa grande de movimiento del personal al nivel profesional y semiprofesional son bien conocidas: sueldos bajos, falta de motivación para el servicio gubernamental, y un aumento de atractivas oportunidades en la empresa privada para técnicos experimentados. El empleo en un gobierno para esta clase de personal, por lo tanto, se convierte en una permanencia como entrenamiento previo al empleo en la empresa privada. En Nicaragua la situación con respecto a agrónomos con entrenamiento universitario parace ser diferente, ya que la poca cantidad de técnicos bien entrenados al servicio del gobierno parecen ser subutilizados. Criterios de reclutamiento que ignoran el mérito probablemente son la causa de esta situación.

En la América Central la falta de habilidad administrativa del personal es aún más serio que la falta de personal entrenado en ciencias agrícolas. Los Ejecutivos de programas agrícolas invariablemente tienen entrenamiento en ciencias agrícolas, lo cual es obviamente esencial pero no suficiente en su trabajo. Las posiciones ejecutivas demandan capacidades de administración y de liderazgo las que no siempre se desarrollan en el curriculum de facultades agrícolas tradicionales. Sin embargo, esta tendencia está cambiando como resultado de las mejoras en curricula expuestas por CSUCA (Consejo Superior Universitario Centro Americano) por medio de su comisión permanente de educación agrícola.

11/ Para algunas estimaciones sobre las necesidades de personal, véase: Montague, Yudelman: El Desarrollo Agrícola en América Latina. Situación Actual y Perspectivas. Banco Interamericano de Desarrollo y Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos.

Con respecto a la distribución geográfica del personal entrenado, el patrón más corriente es el de tener más agrónomos entrenados al nivel universitario en puestos de escritorio en la oficina principal que en los puestos de campo. En Costa Rica se encuentra una excepción a este patrón, ya que allí existe una distribución bien balanceada de técnicos agrícolas entre los puestos de campo y los puestos en la oficina principal.

La educación agrícola está en marcha en todos los países Centroamericanos. Como indica la tabla Nº 6, (Pág. 31), no todos los países tienen facultades de agronomía y centros de entrenamiento semiprofesional.

Además de la falta de un cuerpo de profesores bien entrenados, tal vez el problema más serio que afecta a la capacitación agrícola en Centroamérica, tanto al nivel universitario como al nivel semiprofesional, es el de costos. Costos altos son causados por una proporción alta de retiros de las escuelas y, en algunos casos, una matrícula insuficiente. Los costos por estudiante matriculado son suficientemente altos, mientras los costos por estudiante graduado, en algunos casos, son alarmantes (ver Tabla VI para unos indicadores comparativos de la educación agrícola en Centroamérica). La negligencia en el análisis de costos sirve para esconder estos hechos. El costo de la educación agrícola en algunos países es tan alto que sería más económico enviar a los candidatos para la educación superior al extranjero, o a magníficos centros regionales tales como la Escuela del IICA en Turrialba o la Escuela Agrícola Panamericana en Honduras. Los recursos asignados a escuelas nacionales costosas serían mejor empleados si se usaran para fortalecer a los centros regionales.12/

Es bien conocido que las empresas privadas y las corporaciones autónomas de los gobiernos absorben a los agrónomos mejor entrenados en Centroamérica. Por lo tanto, no es sorprendente que el liderato más activo del desarrollo agrícola quede en manos de corporaciones privadas o semi privadas, especialmente bancos de desarrollo y corporaciones de desarrollo. Nicaragua ofrece un buen ejemplo de esta situación. Mientras la única estación experimental que tiene el gobierno está casi paralizada debido a una falta de recursos financieros, el INFONAC (Instituto de Fomento Nacional) y el Banco Nacional absorben a la mayor parte del personal que quedó disponible debido a la paralización de los servicios gubernamentales de investigación y extensión.

Para concluir esta breve discusión, parece apropiado llamar la atención del lector al empuje de la metodología arriba presentada, que se debe a la asociación de desempeño en el servicio y las estrategias administrativas. Tanto la apreciación del desempeño y el análisis administrativo significante requieren datos estadísticos básicos. Al tratar de apreciar capacidades gubernamentales en las áreas de la educación,

12/ La Facultad de Agricultura de la Universidad de Honduras, por ejemplo, admitió a 7 estudiantes durante el año académico de 1968, mientras ocupó un presupuesto de US$175,000. La escuela agrícola para capacitación semiprofesional en Nicaragua, la cual tiene un campus relativamente bien equiparado, no gradúa más de 15 estudiantes por año.

investigación y extensión agrícolas en Centroamérica, hemos llegado a la conclusión de que la falta de estos datos no permite ni a las autoridades gubernamentales ni a los analistas de afuera determinar la magnitud y las características de los esfuerzos, logros y fracasos gubernamentales en estas áreas. Existe una necesidad urgente para el desarrollo de información básica sobre los asuntos que hemos discutido en nuestro marco y en los comentarios siguientes. Hemos tratado de sugerir la manera en que esta información se pueda poner al servicio de los ejecutivos de programa y de los elaboradores de política. Lo necesario, por lo tanto, es que los elaboradores de política en Centroamérica se den cuenta que el camino hacia el desarrollo agrícola lleva no solamente un análisis progresivo de los problemas del sector sino que también a un conocimiento sólido de su potencialidad a una apreciación honesta de las capacidades de los administradores para implementar programas de desarrollo.

D. ANEXO I

UNA TIPOLOGIA FUNCIONAL AGRICOLA TENTATIVA

Las funciones que apoyan al sector agrícola en los países en desarrollo varían considerablemente con respecto a sus patrocinadores (gobiernos o entidades particulares) y a sus recursos económicos. Abajo proponemos una lista de las funciones más típicas, las cuales, una vez discutidas, pueden ponerse en las siguientes categorías principales: (1) De apoyo (esenciales para mantener la producción y/o la productividad actuales); (2) Promocional (diseñado para estimular aumentos en producción y/o productividad); (3) Empresariales (cuando el gobierno emprende actividades agrícolas); y (4) Administrativa (esencial a la planificación y la organización de las acciones gubernamentales de desarrollo en cuanto al sector).

1) Investigación (Adaptable, competitiva)
2) Extensión
3) Control de producción
4) Asesoramiento en mercadeo e información agrícola
5) Conservación de recursos
6) Capacitación
7) Sanidad (control de plagas, sanidad agrícola y pecuaria)
8) Crédito
9) Reforma agraria y colonización
10) Infraestructura rural
11) Cooperativas con apoyo gubernamental y asociaciones de agricultores
12) Suministro de equipos
13) Mercadeo para mantener precios
14) Fincas propiedad del gobierno
15) Capital de equidad en empresas agrícolas
16) Monopolios en producción y/o mercadeo
17) Planificación
18) Control e información
19) Estadística y preparación de proyectos
20) Relaciones públicas y comunicaciones

Tabla I

PAIS

SECTOR AGRICOLA: INDICADORES VARIOS

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
GDP con origen en la agricultura (sector primario) como % de GDP						
GDP con origen en la Agricultura (sector primario) tasa de crecimiento						
GDP con origen en la industria (sector secundario) como % de GDP						
GDP con origen en la industria (sector secundario) tasa de crecimiento						
GDP con origen en los servicios (sector terciario) como % de GDP						
GDP con origen en los servicios (sector terciario) tasa de crecimiento						
Agricultura (sector primario) población económicamente activa como % del total de la población económicamente activa						
Agricultura (sector primario) población económicamente activa-tasa de crecimiento						
Industria (sector secundario) población económicamente activa como % del total de la población económicamente activa						
Industria (sector secundario) población económicamente activa-tasa de crecimiento						
Servicios (sector terciario) población económicamente activa como % del total de la población económicamente activa						

Tabla I (cont.)

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Servicios (sector terciario): población económicamente activa como % del total de la población económicamente activa						
Agricultura (sector primario) productividad de la mano de obra 1/7						
Industria (sector secundario) productividad de la mano de obra 3/8						
Servicios (sector terciario) productividad de la mano de obra 5/16						
Población rural como % de la población total						
Población urbana como % de la población total						
Ingreso rural como % del ingreso nacional						
Ingreso rural: tasa de crecimiento						
Ingreso urbano: tasa de crecimiento						
Agricultura: Relación de la distribución de ingresos 18/16						

TABLA IA

PAIS

SECTOR AGRICOLA: INDICE DE PRECIOS
TENDENCIAS EN LA IMPORTACION Y EXPORTACION

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Exportación de productos agrícolas como % de exportaciones totales (valor)						
Exportación de productos agrícolas: Tasa de crecimiento (valor)						
Importación de productos agrícolas como % de las importaciones totales (valor)						
Importación de productos agrícolas: Tasa de crecimiento						
Indice de precios agrícolas (promedio nacional)						
Indice de Precios Global						

TABLA IB

PAIS

ACTIVIDADES AGRICOLAS POR REGION

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Región agrícola: tierras cultivadas como % del total de tierras cultivadas						
Región norte: ingreso agrícola como % del total de ingresos agrícolas						
Región norte: población económicamente activa como % de la población económicamente activa en la agricultura						
Región norte: productividad de la mano de obra 2/3						
Región sur: tierras cultivadas como % del total de tierras cultivadas						
Región sur: ingreso agrícola como % del total de ingresos agrícolas						
Región sur: población económicamente activa como % de la población total económicamente activa						
Región sur: productividad de la mano de obra						

TABLA II

PAIS

AGENCIAS Y FUNCIONES EN APOYO DEL SECTOR AGRICOLA

Investigación	
Extensión	
Policía	
Control de producción	
Asesoramiento de mercadeo	
Conservación de recursos	
Capacitación	
Sanidad	
Crédito	
Reforma Agraria	
Infraestructura rural	
Cooperativas apoyadas por el Gobierno	
Suministro de equipo	
Mercadeo para mantener precios	
Fincas propiedad del Gobierno	
Capital de equidad en empresas agrícolas	
monopolios en producción y/o mercadeo	
Planificación	
Control de información	
Estadística y preparación de proyectos	
Relaciones públicas y comunicaciones	
culo de la agencia	
ector de la adminis ación autónoma	
ero de personal	
nte de recursos ancieros	
era gubernamental	
supuesto anual	

TABLA III

PAIS

AGRICULTURA (SECTOR PRIMARIO) INVERSION PUBLICA Y PRIVADA
EN COMPARACION CON OTROS SECTORES

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Inversión privada en la agricultura como % del total de la inversión privada						
Inversión privada en la agricultura: tasa de crecimiento						
Inversión pública en la agricultura como % del total de la inversión pública						
Inversión Pública en la agricultura: tasa de crecimiento						
Lo mismo para la industria (secundario)						
Lo mismo para servicios (terciario)						

TABLA IV

PAIS

COSTOS DEL PERSONAL DEL SECTOR AGRICOLA

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Gastos de personal como % del total de gastos actuales en funciones en apoyo de la agricultura						
Tasa de crecimiento en los gastos de personal						
Total de empleados de oficina (global)						
Cantidad de personal profesional en la investigación						
Cantidad de personal de oficina empleado en investigación						
Cantidad de personal profesional en extensión						
Cantidad de personal de oficina en extensión						

TABLA V

DISTRIBUCION DE PERSONAL: SECTOR AGRICOLA

	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Personal empleado por administración directa como % del total de personal gubernamental en el sector agrícola						
Personal empleado por las agencias autónomas como % del total del personal del sector agrícola						
Personal asignado a empleos de oficina como % del personal total						
Personal asignado a empleos de campo como % del total del personal						
Relación de personal profesional gubernamental sobre población agrícola						
Relación de personal de oficina sobre población agrícola						

TABLA VI

PAIS

FACULTADES DE AGRICULTURA EN CENTROAMERICA

'aís	Año de Fundación	Estudiantes matriculados	Profesores		Años de estudio	Presupuesto anual aproximado	Graduados	Gasto total en educación 1967
			Tiem.Com	Tiem.Parcial				
'uatemala	1950	98	7	32	6	$175.000.00	80	$42.000.000
:l Salvador	1948	67	8	28	6	177.000.00	140	27.000.000
Honduras	1940	172	22	--	3	800.000.00	900	19.000.000
Nicaragua	1956	158	3	19	5	158.900.00	100	19.000.000
'osta Rica	1940	154	7	20	5	174.000.00	570	29.000.000
'anamá 1959	1959	122	8	10	5	160.000.00	29	30.000.000

'uente: Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas (IICA). Estudio de la Situación Actual de las Facultades de Agronomía de Centroamérica.

FECHA DE DEVOLUCION			

Autor PANEL SOBRE ORGANIZACION Y ADMINISTRACION PARA EL DESARROLLO AGROPECUARIO...

Título

Fecha Devolución	Nombre del solicitante