



NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.30/L.8  
18 de enero de 1968

ORIGINAL: INGLES  
ESPAÑOL

SEMINARIO SOBRE ASPECTOS ADMINISTRATIVOS  
DE LA EJECUCION DE PLANES DE DESARROLLO

Organizado por las Naciones Unidas, a través  
de la Comisión Económica para América Latina,  
el Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social, la División de Administración  
Pública y la Oficina de Cooperación Técnica de  
la Sede Central

Santiago de Chile, 19 al 28 de febrero de 1968

Punto I b) del temario provisional

ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION SECTORIAL

Trabajo presentado por la secretaria  
de la Comisión Económica  
para América Latina



INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION .....	1
Aspectos administrativos de la planificación en general .....	2
II. ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO INDUSTRIAL .....	5
Estructura orgánica de los sistemas de planificación industrial .....	7
III. ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGRICOLA .....	17
Funciones de administración pública en la agricultura .....	19
Instituciones de planificación agrícola .....	24
Conclusiones .....	31



## I. INTRODUCCION

En opinión general, para que la planificación global nacional tenga éxito en América Latina, el mecanismo de planificación sectorial debe funcionar con eficiencia. En un documento presentado al Comité de Planificación del Desarrollo, la Comisión Económica para América Latina afirma: "La ausencia de sistemas eficientes de coordinación sectorial e intersectorial lleva a que la coordinación que se consigue en el centro del sistema se debilite o desaparezca del todo en los niveles inferiores por deficiencias de organización y procedimientos".<sup>1/</sup>

Se tiende a emplear el término "planificación sectorial" como si expresara algún tipo muy definido de acción dentro de un sector de la economía. Sin embargo, la planificación sectorial es tan compleja como otros tipos de planeamiento, y va desde la formulación del marco ideológico del plan hasta la ejecución y supervisión de proyectos específicos. Además, por "sector" puede entenderse por ejemplo la educación, la comunicación, los servicios médicos y sociales, el desarrollo minerológico y la minería, la agricultura, el servicio público o el turismo. El desarrollo de la mayoría de estos sectores debería integrarse por medio de planes articulados, pero por razones administrativas es preciso dividir el proceso de planificación en la mayoría de sus etapas. Al respecto, se acentuará aquí la planificación en la industria y la agricultura, ya que estos sectores se consideran estratégicos y dignos de especial interés en la América Latina de hoy.<sup>2/</sup>

---

1/ CEPAL, Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo. La planificación en América Latina (E/AC.54/L.13), p.24. Véase también Estudio económico de América Latina, 1964 (E/CN.12/711/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 66.II.G.1), p.333 y ss.

2/ Véase Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, Discusiones sobre planificación, 1966, p.49.

Aspectos administrativos de la planificación sectorial en general

Puede decirse que la responsabilidad del gobierno con respecto al desarrollo de un sector económico es doble. De un lado, tiene una responsabilidad política, pues el gobierno es responsable ante el Parlamento del contenido político de todo lo que realiza. Por su naturaleza, la responsabilidad política se detiene siempre en el Gabinete, ya que no puede delegarse por debajo del nivel ministerial.

De otro, el gobierno tiene una responsabilidad administrativa en su calidad de administrador de las instituciones públicas, y debe velar porque todas las actividades se realicen en conformidad con la ley y porque las instituciones den cumplimiento eficiente a las tareas propias de cada una de ellas. La responsabilidad administrativa y la autoridad correspondiente pueden delegarse bajo el nivel ministerial, y conviene hacerlo así por razones prácticas.

En este trabajo se analizarán precisamente los asuntos relativos a la responsabilidad administrativa del gobierno en la planificación sectorial.

En lo que toca a las instituciones de planificación sectorial, la CEPAL ha expresado que debe haber interacción entre las unidades sectoriales de la oficina central de planificación y las unidades de programación de cada ministerio o departamento.<sup>3/</sup> Desde un punto de vista funcional, es ventajoso que la programación misma se halle lo más cerca posible del nivel operativo del sector. Las unidades de programación de los ministerios deberían estar respaldadas por unidades subsectoriales para la programación de las ramas de los sectores (planificación microsectorial). Con este propósito se han establecido en América Latina diversos grupos, denominados grupos ejecutivos, de programación, de trabajo o con otros nombres similares. Normalmente incluyen representantes de organizaciones que trabajan directamente en el sector, instituciones de investigación, financiamiento y fomento, y otros órganos

---

3/ CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1964, op. cit., p.333, ss.

que se ocupan de aplicar las políticas del sector. Todas ellas están orientadas hacia la ejecución de programas dados, y su relación con los órganos de programación en el nivel ministerial han demostrado ser especialmente valiosas para la preparación de proyectos. Si esa preparación ha de ser adecuada, es esencial un conocimiento directo de las condiciones en que los proyectos se ejecutarán, el que sólo se adquiere a través de la experiencia en el terreno. En el Simposio Latinoamericano de Industrialización realizado en Santiago de Chile en 1966, se concluyó: "Con respecto a las relaciones que deben existir entre los organismos que elaboran los programas industriales, los que los promueven o los ejecutan y los que manejan los distintos instrumentos de la política industrial, hubo consenso en la necesidad de buscar un mecanismo adecuado que permita una coordinación eficiente de los organismos mencionados a fin de superar los inconvenientes que hoy se presentan en el campo industrial".<sup>4/</sup>

La administración eficiente de los planes sectoriales depende mucho de la existencia de instituciones de planificación, pero no es posible señalar algún modelo de organización para tales instituciones que sea superior a todos los demás. Varios países de la región han preferido el modelo que sugiere la CEPAL: una oficina central de planificación dentro de la oficina del Presidente o muy próxima a ella, unidades de programación sectorial en los ministerios, y unidades descentralizadas para la planificación regional. Casi todos los países latinoamericanos tienen una oficina central de planificación, y están creando oficinas sectoriales y regionales. Este esquema parece satisfactorio para la programación y preparación de proyectos. Los problemas surgen principalmente cuando la planificación se halla vinculada al mecanismo operativo

---

<sup>4/</sup> Desarrollo industrial en América Latina. Informe del Simposio Latinoamericano de industrialización. (E/CN.12/755/Rev.1).  
Publicación de las Naciones Unidas, 1966, p.15.

de plazo corto, pues faltan entonces muchas veces los nexos funcionales entre los planificadores y los ejecutores. "Usualmente apartadas de los canales tradicionales de administración y adopción de decisiones, las oficinas de planificación recibieron el encargo de preparar un plan de desarrollo, a menudo con ninguna o un mínimo de orientaciones por parte de las autoridades políticas. Por lo general, el contacto siguió siendo insuficiente y esporádico en toda la etapa de elaboración, y los organismos de planificación no presentaron en su momento las opciones técnicas fundamentales, con sus respectivos fundamentos y evaluación de consecuencias, que hubieran requerido decisiones de nivel político. En tales condiciones, el plan elaborado no ha sido con frecuencia suficientemente discutido por los distintos órganos gubernamentales de decisión política o ejecutivos, lo que crea luego resistencias en los ministerios y en los organismos descentralizados."<sup>5/</sup>

Esta falta de coordinación y de discusiones detalladas parece marcar la escisión de los caminos de las instituciones programadoras y operativas. Esto se aplica tanto a la planificación sectorial como a la planificación global del desarrollo. "Hasta 1965 se habían elaborado planes generales de desarrollo industrial a mediano y largo plazo, encuadrados en un modelo global, en la mayoría de los países de América Latina. Estos planes - salvo el de Cuba - se atienen a las orientaciones fundamentales de la Carta de Punta del Este y a las técnicas de análisis y proyecciones divulgadas por la CEPAL. Casi todos ellos no establecen con suficiente detalle las medidas de política económica y social. Son escasos los proyectos concretos incluidos en los planes de inversión y sólo en contados casos hay una planificación regional significativa. Tampoco consideran las posibilidades de la integración económica latinoamericana."<sup>6/</sup>

---

5/ CEPAL, Experiencia y problemas relacionados con la ejecución de planes de desarrollo. La planificación en América Latina, op. cit., p.23.

6/ Desarrollo industrial en América Latina, op. cit., p.14.



El objetivo de la planificación es establecer métodos más coherentes para llegar a mejores decisiones. Esto exige ante todo formas de mejorar la acción gubernativa, incluyendo el tipo mencionado de coordinación entre las instituciones de programación y operación, y luego "la descentralización de la adopción de decisiones más allá del mecanismo gubernativo formal."<sup>7/</sup> La descentralización, indispensable especialmente en los sectores agrícola e industrial de las economías mixtas por el gran número de empresarios independientes, generalmente se logra con la aplicación de determinados sistemas tributarios, de comercialización y de precios. La introducción de mecanismos de precios y mercado en algunas economías centralmente planificadas significa que también en ellas se están desarrollando formas similares de descentralización.

## II. ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO INDUSTRIAL

La participación activa de los gobiernos latinoamericanos en el proceso de industrialización es un fenómeno reciente. Hasta hace muy poco tiempo, el papel de los gobiernos fue de control fiscal y de recopilación de datos estadísticos, más que de promoción y orientación activas del desarrollo industrial. A continuación se exponen algunas de las razones que han llevado a los gobiernos a comprometerse más directamente en la industrialización, no sólo como promotores, sino también como productores:

1. Razones estratégicas. Con frecuencia el gobierno explota las industrias esenciales para la defensa nacional, en parte por la necesidad de guardar el secreto respecto a este tipo de producción.

---

<sup>7/</sup> Bertram M. Gross, The administration of economic development planning: Principles and fallacies, (ST/TAO/M/32), p.36. Véase también Charles E. Lindblom, "Economics and the administration of National Planning", Public administration review, diciembre de 1965.

2. Razones financieras. Las industrias que tienen gran importancia económica para el país suelen necesitar inversiones a largo plazo que los intereses privados no están dispuestos a efectuar.

3. Razones económicas y operativas. Quizá sea más razonable crear empresas públicas para ejecutar las obras permanentes que emprende el gobierno, como la construcción de carreteras, en lugar de recurrir exclusivamente a contratistas privados.

4. Razones vinculadas a la política de empleo. En caso de desempleo estructural, el gobierno puede manejar transitoriamente algunas industrias mientras se traslada y se readiestra mano de obra, y se toman otras medidas para resolver los problemas a largo plazo en materia de empleo.

5. Como manera de asegurar la libre competencia. El Gobierno puede iniciar empresas públicas cuyos productos compitan con los de la industria privada.

En las políticas industriales que se aplican en la región se observan todavía muchas deficiencias administrativas. Al iniciarse la planificación industrial en América Latina estuvieron en boga las políticas proteccionistas, pero posteriormente se dio más importancia a la promoción estatal directa, y luego a los incentivos indirectos.<sup>8/</sup> Muchos de los programas de industrialización todavía reflejan esa actitud proteccionista, pese a que al mismo tiempo se está tratando de llegar a la integración económica de América Latina.

Hasta ahora, la promoción estatal directa se ha centrado en el desarrollo de las industrias básicas, en especial en "industrias dinámicas" como la siderurgia, las industrias químicas, la producción de vehículos automotores y la elaboración de metales. Los esfuerzos en gran escala por promover ramas completas de la industria se observan principalmente en los países que han alcanzado una etapa comparativamente alta de desarrollo económico. Estos programas más amplios requieren instrumentos de planificación más maduros y una estructura institucional propicia para

---

8/ Véase, por ejemplo, El proceso de industrialización en América Latina, 1965, publicación de las Naciones Unidas (No. de venta: 66.II.G.4).

la preparación y ejecución de proyectos y para la participación del sector privado. Los "grupos ejecutivos" del Brasil y los "grupos de programación" de Venezuela, por ejemplo, han llevado a cabo programas concretos para ramas estratégicas de la industria en las que se interesan tanto el sector público como el privado.

En el Simposio Latinoamericano de Industrialización se mencionaron otras formas de participación del sector privado: "... se señaló la existencia en México de juntas de exportación e importación en las que el sector privado participa activamente. En Colombia dicho sector participa en la planificación industrial a través del Comité Privado de Desarrollo. Sin embargo, se hizo constar que en varios países la empresa privada es todavía relativamente débil, lo que, en muchos casos, habría impulsado al sector público a actuar con mayor vigor en la planificación."<sup>9/</sup>

En muchos países de la región no existen aún criterios uniformes para formular las políticas de incentivos indirectos; estas deficiencias derivan de la política económica y tributaria general, y escaparían al alcance de este trabajo si no fuese porque existe aquí un problema de debilidad de las unidades de administración pública que deberían orientar tales políticas. El mejoramiento de los instrumentos que fijan las políticas depende en gran medida del mejoramiento de la administración pública.

#### Estructura orgánica de los sistemas de planificación industrial <sup>10/</sup>

Evidentemente, es imposible presentar un esquema completo de instituciones gubernamentales para la planificación del desarrollo industrial, que se adapte a todos los países de la región, cualquiera

---

<sup>9/</sup> Desarrollo industrial en América Latina, op. cit., p.14.

<sup>10/</sup> El gráfico 1 y las funciones que se analizan sirven de modelo básico para el trabajo de asesoramiento que desempeña en esta materia la Unidad de Administración Pública de la CEPAL. En 1965, Shimon Danieli, entonces Asesor Regional en Administración Pública adscrito a la CEPAL, presentó un trabajo preliminar sobre este tema titulado Organización para la planificación sectorial (CEPAL, Unidad de Administración Pública, julio de 1965).

sea su tamaño o su estructura política y económica. Tampoco se pueden describir en términos funcionales todas las actividades que deben ser realizadas por los gobiernos en el proceso. Sin embargo, hay suficientes denominadores comunes en cuanto a principios administrativos como para esbozar ciertas formas de organización de la planificación sectorial dentro de un ministerio de industria y comercio. (Véase gráfico 1. El lector notará que el gráfico es muy detallado para países donde el gobierno recién está empezando a ocuparse del desarrollo industrial. En los países donde no exista ministerio de industria y comercio, varias de sus respectivas funciones pueden ser desempeñadas por el ministerio encargado del estímulo general del crecimiento económico.)

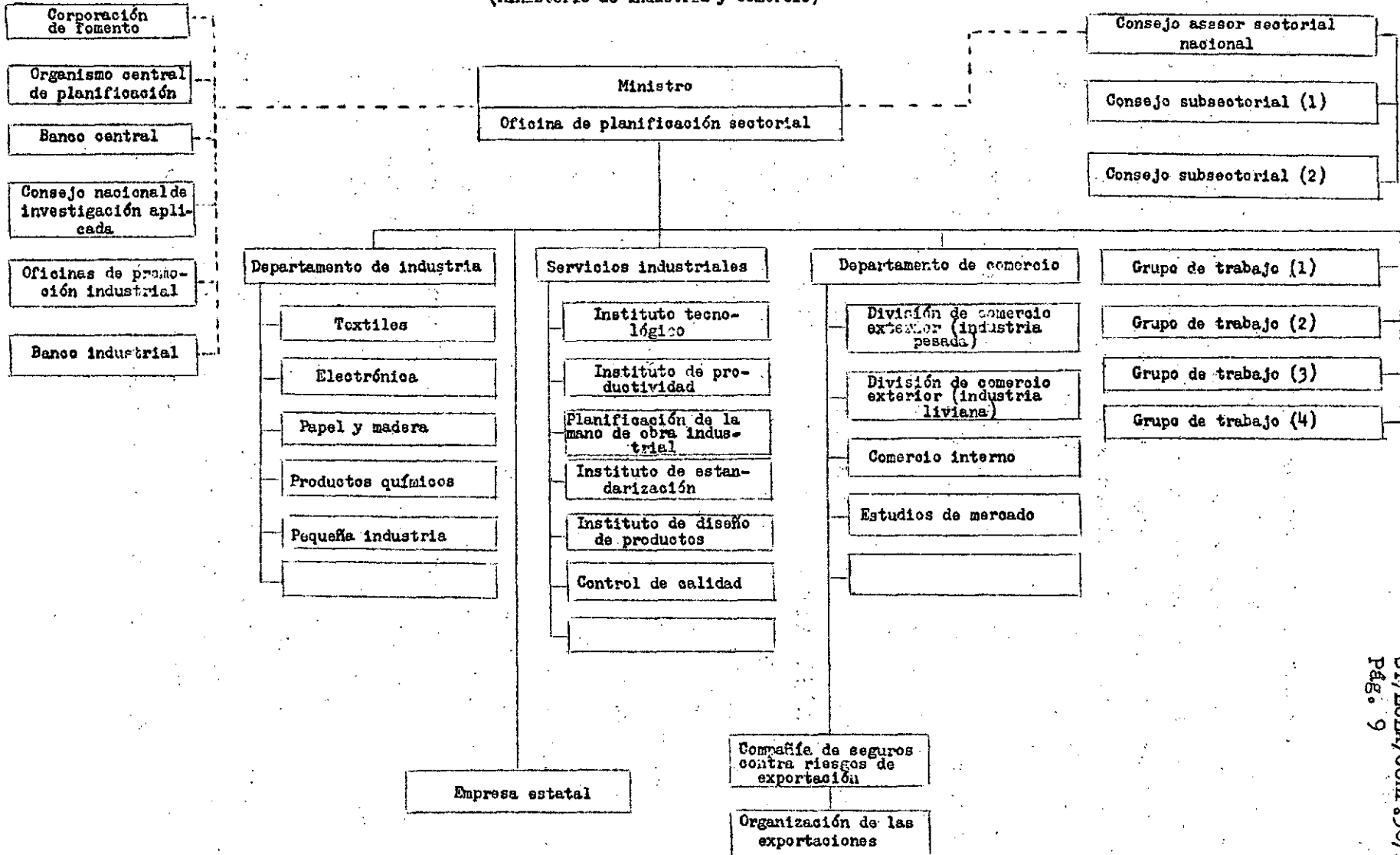
1. La función del liderazgo corresponde evidentemente a la oficina del ministerio. Esta función tiene importancia fundamental en todo sistema de planificación sectorial. El liderazgo en toda actividad política y administrativa es la función primordial del gobierno, que debe realizarla a través de la formulación de políticas, de iniciativas y de acciones de coordinación y dirección. Para cumplir con esta función es preciso que se cumplan algunos requisitos:

1) El liderazgo debe ser eficaz, lo que se logra principalmente por la adecuada combinación de dos condiciones complementarias:

a) la responsabilidad del ministro por la dirección del proceso de planificación debe ser clara e inequívoca. Esto significa, de una parte, que el foco de la programación sectorial debe hallarse en el ministerio y no fuera de él (por ejemplo, en un organismo central de planificación o en una corporación de fomento), y de otra, que los órganos públicos de asesoramiento no deben confundir sus funciones asesoras con las responsabilidades ejecutivas. El ministro recibiría directrices de órganos más altos, como el comité ministerial de planificación, pero de los órganos asesores sólo recibiría recomendaciones. (El más importante de tales órganos se ha denominado aquí consejo asesor sectorial nacional.)

No obstante, es de suma importancia que los órganos asesores consideren problemas concretos y que sus recomendaciones tengan influencia en la formulación de políticas. En el gráfico 1, el consejo asesor sectorial nacional tiene más jerarquía administrativa que los consejos asesores subsectoriales. Que haya o no tales consejos subsectoriales dependerá, como es natural, de las necesidades y recursos reales del país.

Gráfico 1  
 ORGANIGRAMA DE LA PLANIFICACION INDUSTRIAL  
 (Ministerio de Industria y Comercio)



4 ) 1

b) El ministro debe estar en condiciones de obtener apoyo público para la formulación y ejecución del plan. El apoyo y la cooperación públicos pueden tomar muchas formas: Órganos asesores que actúen en nivel global o en campos especiales (en ramas industriales, en la coordinación de determinadas políticas, como la de salarios), o grupos de trabajo para investigar las oportunidades de inversión u otros programas.

2) El ministro debe contar con el personal necesario para iniciar políticas, emprender labores de programación, operar servicios auxiliares y orientar actividades operativas. La oficina de planificación sectorial sería el principal instrumento del ministro para formular políticas sectoriales de carácter global y para programar. Las tareas de esta oficina serían las siguientes:

a) compilar datos completos sobre la industria y ayudar a los dirigentes (policy-makers) a esbozar una política industrial amplia;

b) preparar, en colaboración con las distintas oficinas del departamento de industria, estudios cuidadosos de las diversas ramas industriales para determinar el tamaño óptimo global de cada una de ellas y su organización, estructura y planeamiento;

c) preparar proyectos específicos para establecer nuevas empresas y ampliar las existentes, sobre la base de los estudios de las distintas ramas industriales.

Cabe notar que no se incluye la preparación de planes o proyecciones de plazo largo entre las funciones de la oficina de planificación sectorial, pues ésta deberá hacer hincapié en la planificación de carácter concreto. La estrategia que se adopte para cumplir con la tarea básica de esta oficina determinará si debe prepararse un plan de largo alcance, o si debe darse prioridad a planes de plazo corto o mediano.

Es esencial que la relación de la oficina de planificación sectorial con el organismo central de planificación sea muy clara. La siguiente podría ser una relación adecuada: el organismo central de planificación prepararía los datos generales, como los referentes a futuro crecimiento de la población, a alzas previstas del nivel de vida y a otros fenómenos

/fundamentales. Estos

fundamentales. Estos datos serían utilizados luego por la oficina de planificación sectorial al formular planes industriales específicos. La oficina de planificación sectorial informaría al organismo central sobre las demandas previstas de la industria que originarían los planes preparados y cuya aprobación depende de otras oficinas gubernamentales. Estas demandas abarcarían suministros agrícolas, consumo de agua y electricidad, volumen de las importaciones y exportaciones que se efectuarían por los diferentes puertos, transporte interior, necesidades de mano de obra, etc. El organismo central de planificación debe velar porque las demandas se basen en estimaciones razonables. La oficina de planificación sectorial revisaría el plan sectorial para verificar su adecuación a los criterios establecidos. El producto final - el plan sectorial aprobado - deberá surgir, en lo posible, del acuerdo de ambos organismos.

Tal vez sería poco realista aplicar este procedimiento en su totalidad en cuanto la organización planificadora comienza a funcionar. Es más probable que al comienzo el organismo central de planificación tenga mucho más influjo que la oficina sectorial. Sin embargo, cabe destacar que esta situación sólo debe ser transitoria.

Pese a que la formulación de las políticas globales y la coordinación de los trabajos de programación corresponderían primordialmente a la oficina de planificación sectorial, es inevitable que muchas políticas, programas y proyectos nazcan de unidades especializadas en determinadas esferas, servicios y actividades y que tengan mucha vinculación con las organizaciones operativas. Estas unidades son básicamente de dos tipos: instituciones de fomento y empresas estatales. Las crea el gobierno para llenar importantes lagunas en la economía, de modo que sus actividades deben guardar coherencia con las políticas gubernamentales. Esto no necesitaría señalarse si no fuese porque la integración de tales actividades con el sistema de planificación sectorial plantea espinosos problemas políticos, económicos y administrativos, cuya solución exige un esfuerzo sistemático.

2. La programación técnica es fundamentalmente una función de apoyo en la que tiene gran importancia el conocimiento tecnológico. Para desempeñar satisfactoriamente esta tarea se necesita un departamento adecuado (que aquí se ha denominado "departamento de industria") que disponga de varias divisiones técnicas, cada una de las cuales actúe en distintas ramas de la industria (industria textil, electrónica, química, de papel y madera, pequeña industria, etc.). Las funciones ordinarias del departamento serían tareas de regulación, de asistencia para resolver problemas de la rama industrial correspondiente y otras tareas ejecutivas. Participaría en el proceso de planificación proporcionando información detallada sobre cada rama industrial. El conocimiento de la evolución técnica, los estudios detallados de productos y la programación técnica de las subdivisiones de las ramas industriales son antecedentes esenciales para una labor de programación más general. Las divisiones técnicas colaborarían con la oficina de planificación para preparar estudios y proyectos industriales, y ayudarían a los demás departamentos del ministerio a desempeñar las funciones que exigen conocimientos técnicos. Esta colaboración puede ser fructífera cuando se manifiesta en estudios generales de antecedentes y en políticas también generales, (como sucede en el fomento de la industria y de las exportaciones), así como en actividades corrientes del ministerio, como el control de calidad. Las experiencias de muchos países muestran que cada industria tiene problemas propios que una división dedicada exclusivamente a la programación es incapaz de resolver.

3. Servicios industriales el término "servicios industriales" se entenderá aquí en su aceptación más amplia, excluyendo sin embargo los servicios que se ocupan solamente del fomento de las exportaciones.

Una de las grandes categorías de servicios industriales es la investigación aplicada. La "función asesora" en este terreno es doble:

1) establecer un punto de contacto y servir de enlace entre la industria y las instituciones científicas, explicando a los industriales las posibilidades de aumentar la producción que revela la investigación,

/e interesando



e interesando al mismo tiempo a los científicos en los problemas industriales. Posiblemente esta tarea tenga todavía escasa base real en los países menos desarrollados de la región, pero adquirirá importancia en un futuro no lejano;

2) crear la organización y el mecanismo científico para la investigación aplicada.

Son muchas las vías de mejoramiento en este campo. La más evidente es la colaboración con las universidades y las instituciones de investigación, allí donde las hay. Tales instituciones se utilizarían principalmente para ejecutar el trabajo señalado antes a las entidades científicas en el punto 1). La unidad ministerial correspondiente propondría proyectos específicos a esas instituciones, o promovería en otras formas su cooperación, y también la de los industriales. Comúnmente, estos proyectos tendrían que financiarse en parte con fondos públicos.

El establecimiento de institutos tecnológicos generales o especializados y de asociaciones de investigación es otra categoría de servicio industrial. Dichos institutos deben asesorar y orientar a las ramas de la industria, mejorar la producción y sus métodos, idear nuevos sistemas de producción y nuevos productos y llevar a cabo investigaciones industriales. Podría ser muy útil la creación, en los institutos especializados de servicios móviles que ayudaran a resolver los problemas tecnológicos corrientes de las industrias.

Teniendo en cuenta la escasez de personal calificado en estas materias, sería aconsejable que los institutos especializados se concentraran en un instituto tecnológico central que tendría por fin permitir el intercambio de informaciones y crear un clima propicio a la investigación aplicada, prestigiando a la vez a los científicos al hacer más visible su trabajo y su aporte, y fomentando la coordinación entre la industria y la ciencia, así como una planificación más sistemática.

Los institutos de productividad también caen dentro de la categoría de los servicios industriales. Son fundamentalmente institutos de administración industrial, que como los institutos de investigación industrial,

/estudian el

estudian el proceso de producción para mejorarlo, pero empleando técnicas principalmente administrativas. También efectúan estudios de factibilidad y desempeñan actividades de capacitación. El propósito básico de tales institutos es siempre el de aumentar la productividad de la industria.

Una importante función del sistema de planificación sectorial de la industria en el nivel ministerial es la de promover y orientar a las instituciones que prestan servicios auxiliares directos a la industria. Estas instituciones tienen por fin mejorar el control de calidad, normalizar los productos, perfeccionar su diseño, mejorar los envases y prestar servicios de documentación e información. Ninguno de los países en vías de desarrollo puede realizar estas tareas sin una acción decidida del gobierno para hacerla posible. Todas estas funciones deberán contar con amplio respaldo de la propia industria, pues son importantes para perfeccionar adecuadamente el proceso de producción industrial, para dar eficiencia a la comercialización y, en especial, para tener éxito en las actividades de exportación.

La planificación de la mano de obra industrial es, desde hace largo tiempo, un elemento reconocidamente indispensable de la programación industrial. Es probable que en todo esquema de planificación global, la planificación de la mano de obra tenga que ubicarse en algún ministerio cuyas actividades no se limiten a un solo sector de la producción. Lo más natural sería elegir para ello el ministerio que se ocupa de los problemas laborales. No obstante, son muchos los problemas inmediatos y de plazo largo sobre los cuales el ministerio encargado de la programación industrial tendría conocimiento directo fidedigno. Esto exigiría institucionalizar su cooperación en materia de mano de obra con el ministerio del trabajo y el organismo central de planificación y probablemente, obligaría a delegar algunas tareas en el ministerio de industria y comercio.

En la mayoría de los países industrializados el Estado ha debido encargarse de gran parte de la tarea de capacitación en las especializaciones industriales. De la planificación sectorial quizá deriven

/variaciones del

variaciones del número necesario de obreros especializados y supervisores y la necesidad de nuevas categorías de trabajadores. En este caso, sería lógico realizar una planificación coherente de la mano de obra, adecuando la enseñanza y la capacitación a las demandas.

Normalmente, el ministerio del trabajo es el órgano central encargado de este tipo de planificación, así como de la planificación de la mano de obra. Sin embargo, las mismas razones que aconsejan encomendar a los ministerios sectoriales mucha de la planificación sectorial de la mano de obra, inducen a encomendar gran parte de la capacitación industrial al ministerio de industria y comercio.

En el Reino Unido se está probando una nueva modalidad de organizar la participación del gobierno en la capacitación industrial. En los últimos años se crearon juntas de capacitación industrial para las distintas ramas de la industria, comenzando con la creación de la Junta de Capacitación en Industrias Mecánicas, en 1964. Estas juntas son entidades autónomas que colaboran estrechamente con el Ministerio del Trabajo, y tienen por tarea evaluar la capacitación que imparten las empresas de la rama industrial pertinente, y decidir si se ajusta a los estándares fijados. Cada empresa entrega una contribución que se fija según el monto de los sueldos y salarios que paga. Esta contribución se rembolsa a las compañías cuyos programas de capacitación cumplen con las normas establecidas; aquellas cuyos programas superan esas normas tienen opción a recibir una prima. Si la capacitación en determinada rama industrial es deficiente en su conjunto, la junta destina el saldo de las contribuciones a financiar programas complementarios. Este sistema es muy flexible, ya que los compromisos del gobierno varían anualmente, de acuerdo con las necesidades reales.

4. La promoción industrial directa en los países latinoamericanos se ha encomendado principalmente a organizaciones autónomas, como corporaciones de fomento general y bancos industriales. Por deficiencias de los organismos centrales de gobierno, estas instituciones añadieron a sus tareas habituales algunas funciones que, por su naturaleza, corresponden

/a los

a los ministerios. Aunque esta tendencia se invierta, cabe suponer que durante mucho tiempo serán estas instituciones las que puedan realizar con mayor eficiencia la labor de promoción financiera y otras actividades conexas, y que además, la continuación de las actividades de desarrollo, obligará a crear nuevas instituciones autónomas (pequeños bancos industriales por ejemplo). A la vez, el ministerio verá aumentar la necesidad de coordinar tales actividades y de orientarlas conforme a las políticas monetaria y tributaria del país. La principal actividad operativa de la unidad ministerial sería así la de aplicar las leyes de fomento industrial, destinadas principalmente a alentar las inversiones, utilizando diversos expedientes, entre ellos la exención de determinados impuestos y derechos.

5. Comercio. En lo que se refiere al comercio, se estima hoy que la actividad más importante es el fomento de las exportaciones. Esta actividad se incluye en el organograma funcional de la planificación para facilitar la coordinación de los incentivos a la producción y a las exportaciones, desde la etapa inicial de programación. Para aplicar algunos de estos incentivos es preciso crear instituciones especiales, como compañías de seguros contra riesgos de exportación, órganos coordinadores para encauzar los productos de la pequeña industria y otros.

En muchos países, el estudio de mercados es una función que adquiere importancia con rapidez y que necesita una organización especial que la integre al proceso de planificación. Los organismos gubernamentales pueden contribuir a mejorar la función de comercialización estudiando el sistema existente y formulando políticas para mejorarlo; normalizando la producción de algunas ramas de la industria en cuanto a medidas, métodos y calidad; alentando indirectamente las inversiones en comercialización; organizando actividades de capacitación, y en otras formas.

El comercio interno debería incluirse en la planificación, sobre todo en lo que toca al aporte de la industria a algunos aspectos del plan de desarrollo nacional, como el consumo de alimentos y vestuario elaborados industrialmente y la producción de bienes de capital para inversión. Es deber del ministerio de industria y comercio hallar la manera adecuada de regular la cantidad, tipo, calidad y forma de la producción.

6. Por último, los grupos de trabajo que aparecen en el gráfico 1 llevarían a cabo programas y proyectos concretos. Como se dijo antes dichos grupos estarían formados por representantes de las instituciones de investigación, financiamiento y fomento, de organizaciones de las distintas ramas industriales, y de otras entidades que intervienen en la aplicación de las políticas del sector. Por lo tanto, no serían unidades administrativas regulares del ministerio. Sería aconsejable, sin embargo, que el presidente de cada grupo, así como su secretaria, tuviesen la calidad de funcionarios del ministerio, lo que haría que los grupos fuesen responsables ante el ministro de industria y comercio por sus actividades.

### III. ADMINISTRACION DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGRICOLA

Para los fines del análisis siguiente, el concepto de sector agrícola abarcará:

1. Toda la actividad económica privada agropecuaria, forestal y pesquera, y todo lo necesario para llevar a cabo esta actividad; y
2. Las actividades del gobierno destinadas a influir en estos campos.

Como se dijo en la introducción a este trabajo, la responsabilidad gubernamental frente a la política sectorial es doble: gobernar el sector (responsabilidad política) y administrar sus entidades públicas (responsabilidad administrativa). Esta parte del trabajo trata principalmente de la responsabilidad administrativa, sobre todo en lo que se refiere al proceso de planificación.

Lo que aquí se llama proceso de planificación no conduce necesariamente en alguna etapa a la presentación de un plan agrícola. Es más bien una línea de acción gubernamental que en algunos casos ni siquiera recibe el nombre de planificación. El proceso puede delinarse así:

1. Las políticas agrícolas del gobierno establecen algunos objetivos que expresan, generalmente en términos no cuantitativos, las metas que el gobierno fija al desarrollo agrícola. Luego, esos objetivos se relacionan con datos y cifras que muestran el estado actual de la economía del sector y su crecimiento potencial en plazos dados, y se establecen metas cuantificadas que indican la tasa de crecimiento posible y deseable en todas las ramas del sector.

2. El paso siguiente es definir los medios de acción para alcanzar esas metas. Tales medios se traducen en los denominados programas verticales y horizontales. Los programas verticales abarcan todas las actividades planificadas que se refieren a un solo rubro (un cultivo, ganado, etc.), e incluyen diversos medios de acción, como asistencia técnica, investigación, créditos y otros. Los programas horizontales abarcan el total planificado de un medio único de acción, como por ejemplo, todos los proyectos de un servicio de extensión. Corresponde al gobierno seleccionar los medios de acción que se usarán, es decir, delinear los programas específicos de desarrollo agrícola.

3. La tercera etapa del proceso es de ejecución y evaluación. El gobierno desempeña un papel decisivo en la ejecución de los proyectos, cifándose a la estrategia fijada en los programas. A la ejecución se une la evaluación de la ejecución de los proyectos, por la cual se trata de supervisar las acciones emprendidas en el marco del plan y de proporcionar datos que sirvan de base para posibles cambios y adaptaciones graduales de los programas originales.<sup>11/</sup>

En América Latina, la planificación de la producción agrícola hizo avances decididos a comienzos del decenio de 1960. Como se ha dicho antes en 1961 se hizo sentir el efecto impulsor de la fundación de la Alianza para el Progreso, que condicionaba la asistencia a los planes de desarrollo. Pero aún antes de 1961 hubo algo de planificación agrícola, con frecuencia en formas de planes sectoriales aislados que hacían hincapié en proyectos de inversión pública en el sector.

Pese a que las condiciones para la agricultura, y también para la planificación agrícola son muy distintas en los diversos países latinoamericanos, algunos rasgos de los objetivos, de las funciones de planificación y de los servicios gubernamentales presentan semejanzas. "Los objetivos agrícolas de los planes de desarrollo son generalmente consecuencia

---

<sup>11/</sup> Véase Naciones Unidas, División de Administración Pública, Control de planes, programas y proyectos operativos (ST/ECLA/Conf.30/L.4).

de aquellos objetivos generales como el incremento de la renta nacional, la reducción de desigualdades en la distribución de ingresos, la mejora de la balanza de pagos o el aumento de las oportunidades de empleo. Aunque hay diferencias naturales en la importancia que cada país les da, los objetivos agrícolas son notablemente similares, por lo menos, entre los países en desarrollo, por un lado y entre los países desarrollados, por otro.<sup>12/</sup> La mayoría de los planes tiene por fin principal aumentar la producción con la mayor rapidez posible. Otros objetivos habituales son el incremento de la producción para la exportación, el ahorro de divisas mediante la sustitución de importaciones, cambios estructurales como la reforma agraria, y objetivos vinculados al empleo. En cuanto a la pesquería, la mayoría de los países latinoamericanos se proponen ampliar la explotación pesquera mejorando los métodos tradicionales, en tanto que el Perú, y en menor grado Chile, llevan a cabo planes para establecer industrias pesqueras modernas. Los planes de desarrollo forestal aún no han llegado a su etapa de ejecución, aunque las industrias de productos forestales han progresado considerablemente.

#### Funciones de administración pública en la agricultura

Conforme al concepto de planificación agrícola empleado en este trabajo, el gobierno fija las directrices para todas las actividades del sector agrícola durante el período de aplicación del plan. La planificación se entiende entonces como una actividad global que regula todas las funciones tradicionales del gobierno en este campo: investigación y experimentación, educación, extensión, créditos, aplicación de reglamentos, prestación de servicios directos a los productores. El gráfico 2 ilustra la estructura básica del sector agrícola de acuerdo con este concepto.

---

<sup>12/</sup> Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1965, p. 134.

Gráfico 2

SECTOR AGRICOLA

Ministro de agricultura  
 (como jefe político)

(Formulación, ejecución, control, evaluación)

Plan agrícola

Instituciones para la administración del sector

Ministerio de agricultura  
 (encabezado por el ministro en su calidad de jefe administrativo)

Entidades públicas autónomas del sector

Entidades públicas autónomas intersectoriales

Otros ministerios que actúan dentro del sector

Ejemplos de actividades

- Labor de reglamentación
- Capacitación y extensión
- Investigación
- Comercialización
- Otras

- Educación (escuelas agrícolas)
- Suministro de semillas y fertilizantes (corporaciones de abastecimiento)
- Créditos (bancos agrícolas)
- Colonización
- Otras

- Educación (universidades nacionales)
- Desarrollo regional (corporaciones especiales)
- Créditos (bancos intersectoriales, bancos regionales)
- Otras

- Obras de riego (ministerio de obras públicas)
- Infraestructura (ministerio de obras públicas)
- Exportaciones (ministerio de comercio, industria, economía, etc.)
- Educación (ministerio de educación)
- Otras



Como se ve en el gráfico 2, el ministro de agricultura, como jefe político del sector, tiene autoridad máxima en cuanto a las políticas sectoriales, de las que es plenamente responsable, y la ejerce a través del plan agrícola. Inmediatamente bajo el ministro quedan los tipos de institución que comparten la responsabilidad administrativa de aplicar las políticas de desarrollo, entre las que se halla el ministerio de agricultura, encabezado por el ministro en su calidad de jefe administrativo. En el tercer nivel aparecen algunas de las actividades que desempeña cada tipo de institución.

Una vez aprobadas las metas de un plan, el Estado procura alcanzarlas empleando dos tipos de acción: directa e indirecta. La primera abarca una gran gama de actividades, como la producción y comercialización directa de los productos finales por el Estado, y la producción y distribución estatales de insumos (semillas, fertilizantes). Otra forma de acción gubernamental directa es la que procura satisfacer las necesidades de infraestructura del sector agrícola mediante obras de riego y avenamiento, construcción de carreteras, de silos y otras instalaciones de almacenamiento, etc. Suele estimarse que los servicios sociales, como los de vivienda, educación y recreación, pueden considerarse medios de acción sectorial directa en la medida en que sean necesarios para la ejecución de los planes sectoriales. Cabe agregar que el Estado tiene intervención directa en la investigación, la conservación de los recursos naturales, las medidas de inspección y saneamiento, la asistencia técnica y los servicios de extensión, la clasificación y normalización de productos y en muchas otras actividades.

Los gobiernos utilizan medios indirectos de acción para encauzar a grupos de individuos hacia objetivos fijados. En la planificación agrícola, la acción indirecta complementa las medidas directas destinadas a organizar la producción y la distribución, a influir en las modalidades de consumo, etc. Esto se hace a través de medidas tributarias, políticas, crediticias, de regulación de precios y otras, y también por medio de la legislación social. La importancia de la acción indirecta es muy grande en países que, como la mayoría de los latinoamericanos, tienen muchos agricultores independientes cuyo comportamiento ha de coordinarse con el desarrollo planificado.<sup>13/</sup>

---

<sup>13/</sup> Véase Discusiones sobre planificación, op. cit., p.57 y ss.

La mayor parte de la acción directa corresponde al ministerio de agricultura, ya que para llevarla a cabo se necesita coordinación en el nivel ministerial. A continuación se examinará la agrupación de funciones en el ministerio.

Sucede con frecuencia que una unidad administrativa del ministerio debe desempeñar dos o más funciones, por falta de personal o por otras causas. Tales funciones deben ser compatibles entre sí.<sup>14/</sup> Sería de desear, por ejemplo, que existiese una estrecha relación entre el trabajo de investigación y el de extensión. Del mismo modo, no hay conflictos aparentes de funciones al asociar las tareas de aplicación de reglamentos de un funcionario móvil (inoculaciones, desinfecciones de ganado, control de la erosión o protección de las cosechas) con la prestación de algunos servicios directos, para mejorar el ganado y proporcionar semillas mejoradas, fertilizantes y maquinaria.<sup>15/</sup>

La combinación de funciones menos recomendables parece ser la de actividades de extensión agrícola con la tarea de velar por el cumplimiento de la reglamentación vigente. Si estas dos funciones no se mantienen separadas, la actitud de los productores hacia los servicios de extensión puede verse perjudicada por el carácter esencialmente negativo del trabajo de aplicación de reglamentos.

La función de formulación de planes puede distribuirse entre una comisión de planificación agrícola que asesore al ministro en los asuntos de política general que afectan a la planificación, y una unidad regular de planificación y presupuesto. La comisión estaría integrada por representantes de organismos públicos intersectoriales (como el banco nacional y otras instituciones de crédito), por organizaciones de investigación agrícola, y por ministerios como el de educación, obras públicas e industria y comercio. Además, la comisión de planificación agrícola sería un foro para la participación del sector privado en las etapas iniciales de la planificación, y en él se harían escuchar los representantes de las federaciones de productores y de otras asociaciones agrícolas.

---

<sup>14/</sup> Victor W. Bruce, "Factors and Functions in the Organization of a Ministry of Agriculture", The workshop on organization and administration of agricultural services in the Arab States (ST/TAO/M/24), 1964, p.78.

<sup>15/</sup> Ibid., pp. 78 y 79.

La unidad de planificación y presupuesto prepararía el plan de desarrollo y evaluaría todos los programas y proyectos de los demás departamentos del ministerio, para hacerlos concordar con los objetivos del plan.

Existen motivos fundados para combinar las funciones de planificación y presupuesto en una sola unidad, ahora que existe la tendencia a utilizar las técnicas presupuestarias como instrumentos para la ejecución del plan, y no sólo como control administrativo financiero. Sin embargo, no basta con vincular la planificación y el presupuesto en el nivel operativo. Para aprovechar cabalmente esta unión, los fondos destinados al desarrollo agrícola deberían ser encauzados por el ministerio de agricultura, que tendría la responsabilidad de su empleo.

Las políticas de desarrollo agrícola del ministerio y las de los bancos agrícolas y otras instituciones de crédito deben ser coherentes. Si los criterios para otorgar créditos no son los mismos que rigen la selección de proyectos para el plan, puede suceder que se den préstamos a proyectos que no son parte del plan sectorial o que se contraponen a él. Los bancos agrícolas deberían establecer los requisitos necesarios para obtener créditos en colaboración con el ministerio de agricultura; luego los funcionarios de extensión podrían acercarse a los productores rurales y ofrecerles su ayuda para satisfacer las exigencias de los bancos.<sup>16/</sup>

La economía agrícola debería encomendarse a una unidad especial del ministerio. Las funciones de tal unidad - estadísticas, estudios económicos, estudios de mercado, comercialización, administración agrícola, estudios de capacidad de la tierra - tienen gran importancia para lograr el desarrollo planificado del sector. Asimismo, la economía agrícola debería coordinarse con la actividad pública en materia de cooperativas agrícolas, ya sea encomendando ambas funciones a una misma unidad o estableciendo algún otro medio de coordinación.

Para realizar las demás funciones tradicionales de un ministerio de agricultura en cuanto a investigación y experimentación agrícola, extensión y capacitación, protección fitosanitaria, riego, pesquería,

---

<sup>16/</sup> Ibid., p.81.

silvicultura y productos forestales, así como las funciones administrativas internas relativas a finanzas, personal, documentación y auditoría, puede haber unidades orgánicas separadas, conforme a la amplitud de las actividades.

Se ha mencionado que en la ejecución de los planes de desarrollo y la aplicación de las políticas sectoriales intervienen otros ministerios además del de agricultura. En las obras de riego y la inversión en infraestructura para el desarrollo agrícola también tienen urgencia el ministerio de obras públicas y los contratistas del gobierno. El ministerio de educación habitualmente participa en la enseñanza agrícola. En la distribución y venta de productos agrícolas interviene el ministerio de economía y comercio, y así sucesivamente. Para estas actividades interministeriales podrían crearse organismos autónomos, y establecerse además un mecanismo de consulta que funcionaría mediante comités coordinadores formados por representantes de los ministerios interesados.

En cuanto a los organismos autónomos con presupuesto propio, el ministerio debe velar porque no dupliquen las tareas regulares del ministerio, minando así su labor de supervisión. El trabajo de los organismos autónomos debería limitarse a actividades interministeriales o a tareas transitorias que excedan la capacidad de la unidad ministerial correspondiente.

#### Instituciones de planificación agrícola

La acción pública directa en la planificación agrícola exige una red de instituciones especializadas, que para algunos fines pueden ser los mismos organismos públicos tradicionales del sector, pero que para otros deben ser nuevas instituciones que necesitan de nueva autoridad.

En América Latina se observa una gran variedad de modalidades de organización, que se ajustan a condiciones nacionales diferentes y a objetivos distintos. En algunos países, el gobierno ejerce su influencia a través de numerosas instituciones especializadas que suelen disfrutar de mucha independencia frente a los ministerios de agricultura.

Todos los países que inician la planificación deben decidir por sí mismos cuáles funciones deberán centralizarse y cuáles descentralizarse, ya que la planificación nacional es en sí un sistema de decisión centralizado. Aunque esto puede parecer contradictorio, es posible que en una

misma estructura orgánica haya a la vez un alto grado de centralización y de descentralización. En realidad, ambas deben considerarse complementarias. Bertram Gross habla metafóricamente de las "arterias de descentralización" y las "venas de centralización" <sup>17/</sup> y expone el siguiente principio de administración para el desarrollo y de desarrollo económico planificado: El poder de alcanzar un progreso significativo sólo se puede obtener a través de alguna combinación de centralización y descentralización. <sup>18/</sup>

Países como Venezuela y Chile han tratado de satisfacer la necesidad de descentralizar funciones especializadas, conservando o fortaleciendo a la vez la autoridad de las oficinas centrales del ministerio.

El Ministerio de Agricultura de Venezuela inició en 1966 una reorganización administrativa basada en un estudio de los procedimientos utilizados por las unidades del Ministerio para realizar ciertos programas; el propósito de esta reorganización era el de adaptar el Ministerio a las necesidades surgidas de los planes sectoriales presentados por el organismo nacional de planificación (CORDIPLAN). El estudio mostró que era necesario reforzar las unidades ejecutoras regionales y locales, y acentuar las funciones de política en la esfera central. Con este fin se dio mayor autoridad a las dependencias del interior, quitando algunas funciones ejecutivas al Ministerio en Caracas y transformándolo así en unidad de programación y supervisión. Se transfirieron más de 200 funcionarios desde la sede central del Ministerio a organismos descentralizados y especializados. <sup>19/</sup>

Los estudios de los procedimientos mostraron también la necesidad de que el Ministerio emprendiera algunas actividades nuevas. Como parte de la reorganización del Ministerio se crearon seis nuevas unidades (véase el gráfico 3).

---

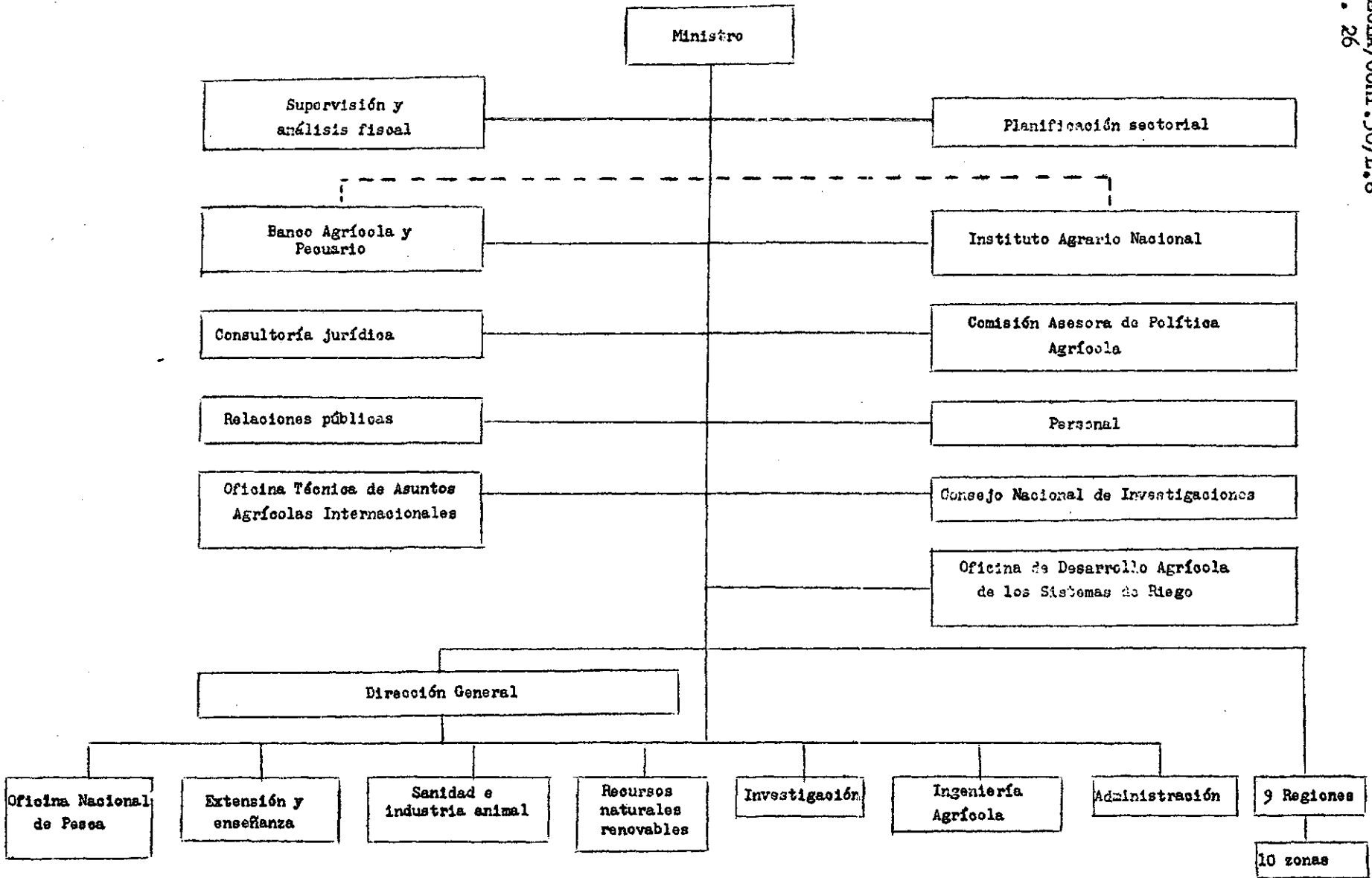
<sup>17/</sup> Bertram M. Gross, The administration of economic development planning: Principles and fallacies, op. cit., p.50 (citado de B. Gross, The managing of organizations, 1964, p.385).

<sup>18/</sup> Ibid., p.50.

<sup>19/</sup> Memoria y cuenta, 1966 (presentado por el Ministerio de Agricultura de Venezuela al Congreso Nacional), 1967, p.11.

Gráfico 3

ORGANIZACION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA DE VENEZUELA



SI/ECIA/Conf. 30/L. 8  
Pág. 26

La Oficina Técnica de Asuntos Agrícolas Internacionales se creó para centralizar todas las transacciones internacionales (programas de asistencia técnica y de financiamiento externo, reuniones y conferencias, programas de capacitación en el extranjero de técnicos agrícolas venezolanos).

La Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego se fundó con el fin de coordinar todo el trabajo del Ministerio relativo a riego, y de lograr una mayor coordinación con el Ministerio de Obras Públicas y con la CORDIPLAN para programar la ampliación de las obras de riego. En su informe al Congreso <sup>20/</sup>, el Ministro menciona ejemplos de planeamiento deficiente que ha llevado a construir obras de riego en zonas que ni siquiera regadas adecuadamente son aptas para los cultivos que más se necesitan. Antes de la creación de la Oficina de Desarrollo Agrícola de los Sistemas de Riego, ninguna unidad especializada del Ministerio participaba en la planificación de las obras de riego.

El Comité Interdepartamental de Política Agrícola actúa como secretaria de un comité de alto nivel integrado por el Ministro de Agricultura, el Presidente del Instituto Agrario Nacional y el Director General del Banco Agrícola y Pecuario.

El Comité Interdepartamental coordina las políticas que aplican las tres organizaciones representadas y busca manera de asegurar el desarrollo armónico del sector agrícola. Como la mayor parte del trabajo del Comité se refiere a planificación y programación, sus miembros son el jefe de la unidad de planificación sectorial del Ministerio y los jefes de programación y presupuesto del Banco y del Instituto Agrario Nacional.

Teniendo en cuenta la necesidad de seguir de cerca el desarrollo de todos los subsectores de la agricultura, se creó la Comisión Asesora de Política Agrícola, que realiza estudios para la formulación de planes y políticas futuros, y asesora al Ministerio basándose en los resultados de tales estudios. Asimismo, la Comisión está encargada de determinar las repercusiones en el sector agrícola venezolano de la afiliación de Venezuela a la ALALC.

---

20/ Ibid., p.11.

La Oficina Nacional de Pesca se estableció para que formulara políticas y programas de desarrollo pesquero, redactara las nuevas leyes que fuesen necesarias y dirigiera y supervigilara las actividades de fomento de las actividades pesqueras.

Se formó también un grupo asesor compuesto por funcionarios del Ministerio para que encabezara la nueva Administración de los Centros de Recría. Estos ocho Centros pertenecen al Ministerio y están encargados de facilitar la inseminación artificial y de mejorar la cría de ganado. Asimismo, prestan asistencia técnica directa a los agricultores para el mejor uso de los pastos, la conservación del equipo y otras materias.

Los nuevos órganos se dotaron de personal transfiriendo a ellos funcionarios que trabajaban en las mismas actividades dentro del Ministerio. No se ha informado de costos adicionales causados por estos cambios.<sup>21/</sup>

Además de la creación de nuevas unidades, el Ministerio de Agricultura de Venezuela informa de mejoramientos administrativos en las funciones existentes, tales como administración de personal, finanzas, contabilidad y estadísticas y elaboración de datos.<sup>22/</sup> Tales mejoramientos seguramente contribuirán a facilitar la ejecución de planes. En cuanto a la administración de personal, se modificaron los sistemas de selección, dando mayor importancia a los méritos demostrados y a la capacidad para responder a las exigencias del cargo. Con la ayuda de máquinas electrónicas, se puso al día el inventario de personal, y se inició un programa de evaluación de la eficiencia.

Los primeros resultados de esta reorganización administrativa parecen indicar que es posible mejorar considerablemente el mecanismo sectorial con un costo muy bajo, utilizando los medios siguientes:

---

<sup>21/</sup> Ibid., p.31.

<sup>22/</sup> Ibid., pp.13, 14, 34 a 40 y 137 a 144.



estudio cuidadoso de la distribución del trabajo para eliminar duplicaciones o lagunas, análisis crítico de la utilidad de las funciones existentes y del valor potencial de otras nuevas, evaluación sistemática de programas como continuación del presupuesto, control de eficiencia y otros.

En Chile, la reestructuración administrativa del sector forma parte de la planificación agrícola, y se incluye en los planes y programas que prepara la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA). Esta reestructuración nació de la necesidad de efectuar la reforma agraria y está orientada a este fin. La Ley de reforma agraria es la base de la mayoría de los cambios orgánicos que ha experimentado últimamente el sector agrícola. Como la ley misma sólo fue aprobada en julio de 1967, aún no es posible estudiar en detalle las experiencias que de ella derivan. Sin embargo, cabe señalar algunas características de la nueva estructura administrativa del sector para poner de relieve algunos problemas que es preciso tomar en cuenta en la planificación del desarrollo agrícola.

1. Los estudios diagnósticos <sup>23/</sup> que precedieron a la nueva ley señalaron la necesidad de coordinar las finanzas sectoriales. El Ministerio de Agricultura no decidía las inversiones en obras de riego, silos y otros servicios de almacenamiento, en industrias elaboradoras de alimentos ni en muchas otras instalaciones de importancia para la planificación agrícola.

Según los estudios, en 1965 el Ministro de Agricultura sólo pudo influir directamente en el destino del 10 por ciento del presupuesto del sector público agrícola, y en menos de 2 por ciento del presupuesto de capital, habiéndose encauzado a través del Ministerio de Agricultura menos de 5 por ciento de los créditos agrícolas.

Se estimó necesario coordinar los aspectos técnicos y financieros del desarrollo agrícola, de modo que ahora el Ministerio recibe el total de las asignaciones del gobierno al sector agrícola, y decide la distribución de estos fondos entre las instituciones públicas del sector. A través del Consejo Nacional de Crédito Agrícola, el Ministro también desempeña un papel más activo en asuntos crediticios.

---

23/ Memorandum del Sr. Sergio Figueroa, jefe del Grupo Institucional de la Oficina de Planificación Agrícola, al Ministro de Agricultura (13 de octubre de 1966).

2. La Oficina de Planificación Agrícola se halla ubicada en el Ministerio de Agricultura, y tiene por tarea la planificación de todo el sector agrícola. Para ello, su labor de planificación abarca organismos del Ministerio de Tierras y Colonización, la Empresa Nacional de Riego (subsidiaria del Ministerio de Obras Públicas), algunos organismos del Ministerio de Economía que actúan en el sector agrícola, y por último, las actividades de crédito agrícola del Banco del Estado de Chile. El Ministerio de Agricultura, de acuerdo con la Oficina de Planificación, determina el enfoque global de la planificación sectorial.

3. Como tercer cambio orgánico, se consideró necesario coordinar en la esfera local de todas las instituciones que aplican las políticas agrícolas; actualmente se está dividiendo el país en zonas uniformes con este propósito. No todos los organismos sectoriales tienen representación en todas las zonas, pero los límites zonales se aplican a todos los que están representados. Para fines de coordinación, se crearán comités integrados por los jefes zonales de todas las instituciones agrícolas.

La estructura tradicional de administración pública del sector agrícola en América Latina es muy descentralizada, en especial porque este sector incluye un gran número de organismos autónomos que desempeñan tareas ejecutivas. Su coordinación financiera se efectúa a través de los créditos presupuestarios del Ministerio de Hacienda, pero la coordinación técnica se hace difícil por la falta de relaciones administrativas claras entre los órganos ejecutivos y las unidades correspondientes del Ministerio de Agricultura.

En Colombia, por ejemplo, donde actualmente se preparan diagnósticos para esbozar nuevos planes, el sector tiene una estructura institucional descentralizada.<sup>24/</sup> En el nivel ministerial, la descentralización toma la forma de una dispersión horizontal de las funciones de planificación y programación entre varias oficinas. Así, la formulación de planes es tarea del Consejo Nacional de Planeación, del Departamento Administrativo de Planeación y de las Oficinas de Planeamiento, Coordinación y Evaluación de los Ministerios de Agricultura y Fomento.

---

<sup>24/</sup> Véase una descripción completa de esta estructura en Armando Samper Gnecco, Memoria del Ministro de Agricultura al Congreso Nacional, 1966-1967.

En los gobiernos provinciales hay instituciones sectoriales que incluyen oficinas independientes de planeamiento. La investigación y los servicios de divulgación y enseñanza están en manos de varias instituciones, con vinculaciones estrechas o remotas con el Ministerio de Agricultura o totalmente ajenas a él. Entre ellas están el Instituto Colombiano Agropecuario, el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria, los institutos de fomento del algodón y el tabaco, el Instituto de Investigaciones Tecnológicas, diversas corporaciones regionales autónomas, las federaciones de productores (Federación Nacional de Cafeteros, Federación Nacional de Cacaoteros, Federación Nacional de Cultivadores de Cereales) y otras entidades. La labor de capacitación se halla en manos de todas las instituciones que tienen servicios de divulgación, y del Servicio Nacional de Aprendizaje.

Algunas instituciones especiales de crédito sectorial, como el Fondo Financiero Agrario del Banco de la República, la Caja de Crédito Agrario, Industrial y Minero, el Banco Ganadero y el Banco Cafetero, otorgan créditos directamente o bien los otorgan a través de las organizaciones que prestan servicios de extensión. Así, las federaciones de productores otorgan préstamos tanto con fondos propios como con los que ponen a su disposición algunas instituciones crediticias.

Los asuntos de comercialización y distribución corresponden al Instituto Nacional de Abastecimientos.

### Conclusiones

La descentralización del sector agrícola en Colombia y otros países obedece sin duda al deseo de evitar largas líneas de comunicación y otros complicados sistemas de decisión, y de llegar a decisiones más acertadas mediante la especialización. No obstante, es evidente que este tipo de estructura institucional obstaculiza el proceso de planificación que se esboza en este trabajo. Como se ha dicho antes, no existe un marco administrativo ideal para resolver los problemas de la planificación agrícola. Y

/precisamente por

precisamente por esto las revisiones administrativas deben ser parte integral del proceso de planificación.<sup>25/</sup> De aquí que la tarea más urgente parezca ser una evaluación económica mejorada de las políticas agrícolas. Mientras no se pueda verificar con suficiente precisión el resultado económico de las actividades del Ministerio de Agricultura, no podrá haber análisis válidos de los aspectos administrativos de tales actividades.

---

<sup>25/</sup> Véase un análisis más detallado de este punto en CEPAL, La planificación administrativa para el desarrollo económico y social en América Latina (ST/ECLA/Conf.30/L.5).