

LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Un enfoque para América Latina

[II]

por
Jesús González M. / Antonio Pérez G. / Francisco León D. /
José Olivares D. / Hernán Calderón L. / Danilo Astori S. /
Sergio Figueroa T. / Terence R. Lee



Índice general

TERCERA PARTE: LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

CAPITULO PRIMERO: ASPECTOS Y MÉTODOS GENERALES DE LA FORMULACIÓN

I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO	3
II. FINALIDADES U OBJETIVOS DE LA FORMULACIÓN	6
A. Dar una perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario	7
B. Otorgar coherencia, eficiencia y un nivel aceptable de riesgo a la política planificada	7
1. Coherencia (consistencia y viabilidad), 7; 2. Eficiencia, 9; 3. Nivel aceptable de riesgo, 10	
C. Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para impulsar el desarrollo	11
D. Proporcionar bases para el control de la ejecución y para la evaluación y reformulación de la política	11
III. MODALIDADES DE LOS MECANISMOS DE MEDIANO Y LARGO PLAZO	12
A. El largo plazo	12
1. Alcance de los planes de largo plazo, 13; 2. Mecanismos transitorios de largo plazo, 15	
B. El mediano plazo	15
1. Alcance de los planes de mediano plazo, 16; 2. Los lineamientos de política agropecuaria para el mediano plazo, como sustitutos transitorios de los planes, 18	
IV. MÉTODOS Y TÉCNICAS DE FORMULACIÓN	19
A. Aspectos generales de los métodos de formulación para el mediano plazo	20
1. Introducción, 20	
B. Principales etapas de la formulación	22
1. Primera etapa: formulación de un conjunto de alternativas de desarrollo, 23;	
2. Segunda etapa: determinación de la alternativa estimada más adecuada, 27;	
3. Tercera etapa: formulación detallada de los distintos mecanismos del plan de desarrollo agropecuario, 28; 4. Cuarta etapa: ajustes finales e integración al proyecto de plan global de la nación, 42	

c. La planificación en volumen y en valor	43
1. Características diferenciales, 43; 2. Encadenamiento de la planificación en volumen y en valor, 45; 3. Posibilidades de la planificación en valor en América Latina, 48	
d. El uso de modelos matemáticos en la formulación	49
1. Concepto y características de los modelos matemáticos, 49; 2. Clasificación de los modelos de planificación, 51; 3. Modelos de consistencia y de optimización, 52	
CAPÍTULO SEGUNDO: DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS Y FORMULACIÓN DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	56
Introducción	56
A. La determinación de los objetivos en la planificación del desarrollo agropecuario	57
1. El concepto de objetivo, 57; 2. Metodología de formulación, 59	
B. La formulación de la estrategia	67
1. El concepto de estrategia, 67; 2. Metodología para la formulación de la estrategia agropecuaria, 70	
CAPÍTULO TERCERO: LA FORMULACIÓN DE LAS METAS	87
I. INTRODUCCIÓN	87
II. CONCEPTOS BÁSICOS	87
A. El concepto de meta	87
B. La formulación de las metas en el proceso de planificación agropecuaria	88
1. Relaciones con los subsistemas de actividades componentes del sistema agropecuario, 89; 2. Ubicación de un plan de mediano plazo en el proceso general de formulación, 90	
C. La formulación de las metas como aplicación de un conjunto de técnicas de proyección	96
D. Formulación de algunas metas fundamentales	98
E. Criterios de selección	98
III. LAS METAS DE DEMANDA Y DE OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS	99
A. Características generales del procedimiento de formulación	100
B. Proyecciones de la demanda	102
1. Demanda interna, 102; 2. Demanda externa, 129	
C. Proyecciones de la oferta	135
1. Producción nacional, 142; 2. Importaciones, 165	

ÍNDICE GENERAL	IX
d. Compatibilización entre las proyecciones de la demanda y de la oferta	167
IV. LA FORMULACIÓN DE OTRAS METAS	174
A. Metas de recursos productivos y tecnología para el sistema agropecuario	175
1. Características generales del procedimiento de formulación, 175; 2. Recursos naturales, 176; 3. Mano de obra, 178; 4. Medios de producción, 187; 5. Características básicas de la tecnología de producción y sus resultados, 202	
B. Las metas de comercio exterior agropecuario	208
1. Balance del comercio exterior agropecuario, 209; 2. Relación y efecto de los términos de intercambio, 210	
C. Las metas de ingreso agropecuario	211
1. Nivel y distribución del ingreso, 211; 2. Traslaciones de ingreso, 213	
CAPÍTULO CUARTO: FORMULACIÓN DE LAS POLÍTICAS	217
I. LAS POLÍTICAS AGROPECUARIAS. CONCEPTO Y ASPECTOS GENERALES DE SU FORMULACIÓN	217
A. Políticas: diversas acepciones del término y análisis del concepto	217
B. El concepto de políticas agropecuarias	219
C. Tipos de políticas agropecuarias	221
1. Las políticas según su contenido sustantivo, 221; 2. Las políticas según su modalidad formal o instrumental, 221; 3. Las políticas según su período de vigencia, 222	
D. Secuencia general de formulación de las políticas agropecuarias	223
1. Iniciación del proceso de formulación de las políticas agropecuarias, 223; 2. Formulación del conjunto de políticas agropecuarias, 225; 3. El manejo de las políticas agropecuarias, 227	
II. LAS POLÍTICAS DE RECURSOS Y TÉCNICAS DE PRODUCCIÓN	228
A. Finalidades generales	228
B. Principales características	231
1. Características relativas a las metas de producción, 231; 2. Características relativas a la complementación entre políticas, 232	
C. Definición de estas políticas	233
1. Políticas relativas a los recursos naturales, 233; 2. Políticas relativas al abastecimiento de insumos y de otros bienes de capital, 236; 3. Políticas relativas a la creación y la difusión de nuevas técnicas productivas, 241	
III. LAS POLÍTICAS ECONÓMICAS	252
A. Efectos de estas políticas	254
1. Efectos sobre el ingreso y su distribución, 254; 2. Efectos sobre el financia-	

miento del sistema agropecuario, 254; 3. Efectos sobre la estructura empresarial y las formas de organización de los agentes del sistema agropecuario, 257	
B. Principales características	257
1. Su relación con las políticas nacionales, 257; 2. La interrelación entre las políticas, 258; 3. La capacidad para ejecutar estas políticas, 258	
C. La definición de las políticas y de sus instrumentos	258
1. La política de precios de los productos agropecuarios y de los insumos y otros bienes de capital, 258; 2. La política de comercialización, 267; 3. La política tributaria, 274; 4. La política de crédito, 279; 5. La política de seguros, 287; 6. La política laboral, 289	
IV. LAS POLÍTICAS DE REFORMA DE LA ESTRUCTURA EMPRESARIAL	297
A. Introducción	297
B. La formulación de las políticas de reforma de la estructura empresarial	299
1. Principales problemas metodológicos que plantean las reformas de la estructura empresarial, 300; 2. Procedimiento general de formulación de una reforma de la estructura empresarial, 304	
C. Principales instrumentos	309
V. POLÍTICAS DE MOVILIZACIÓN SOCIAL	322
A. Antecedentes generales	322
1. La experiencia pasada, 324; 2. Las necesidades actuales, 325; 3. La movilización social y su planificación en el proceso de desarrollo agropecuario, 326	
B. La formulación de la política de movilización social	327
1. Lineamientos globales y finalidades, 327; 2. Selección y formulación de los instrumentos, 329	
C. Los instrumentos de la política de movilización social	331
1. Instrumentos que afectan la constitución de fuerzas sociales, 331; 2. Instrumentos relativos a la organización, 333; 3. Instrumentos relativos a la participación de las fuerzas sociales, 336	
CAPÍTULO QUINTO: LOS PROGRAMAS Y LOS PROYECTOS	338
Introducción	338
I. LOS PROGRAMAS	339
A. Consideraciones generales	339
1. El concepto de programa, 339; 2. Diversos tipos de programa, 343; 3. Relación de los programas con los demás mecanismos de planificación, 347	
B. Selección de los programas que serán utilizados en un proceso de planificación	350

1. Necesidad de la selección, 350; 2. Criterios para la toma de decisiones sobre formulación de programas, 351; 3. Programas de uso más corriente, 353	
c. La formulación de los programas	353
1. Conceptos generales sobre la formulación de programas, 353; 2. El conocimiento de la realidad que será programada, 358; 3. Especificación y cuantificación detallada de las metas de un programa y del modo de alcanzarlas, 361; 4. Determinación y organización de las principales actividades de un programa, 366; 5. La definición del sistema de control de la ejecución de cada programa, 377	
II. LOS PROYECTOS	383
A. Consideraciones generales sobre los proyectos, el proceso de inversión y la planificación del desarrollo agropecuario	383
1. Importancia de los proyectos de inversión en el desarrollo agropecuario planificado, 383; 2. Algunos conceptos generales sobre los proyectos de inversión, 384; 3. El proceso de inversión, 398	
B. La acción planificada sobre el proceso de inversión	401
1. Necesidad y posibilidad de intervenir sobre el proceso de inversión, 401; 2. Diagnóstico del proceso de inversión, 419; 3. Determinación de los proyectos de inversión que contribuirán a materializar la política planificada de desarrollo agropecuario, 433; 4. Selección de los proyectos existentes y la individualización de nuevas ideas de proyectos, 436; 5. Organización para identificar, formular y ejecutar proyectos, 449	
 CAPÍTULO SEXTO: LA REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA AGROPECUARIA	 454
I. SIGNIFICADO DE LA REFORMA EN EL MARCO DE UNA POLÍTICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO	454
A. Necesidad de cambiar la normatividad administrativa vigente	454
B. La formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario y la nueva normatividad administrativa	455
II. ASPECTOS GENERALES DE LA FORMULACIÓN	457
A. Las finalidades de la reforma	458
1. Concepto, 458; 2. Origen, 458; 3. Requisitos de su definición, 459	
B. Análisis de las condiciones generales de viabilidad de las reformas	460
1. Concepto de viabilidad, 460; 2. Características del análisis de viabilidad, 461; 3. Principales factores que deben considerar los análisis de viabilidad, 462.	
c. El alcance de las reformas	465
1. Su determinación, 465; 2. Definición del concepto del sector público agropecuario, 466	

III. EL CONTENIDO INSTRUMENTAL DE LA REFORMA	469
A. Generalidades	469
B. Los instrumentos	470
1. El nuevo modelo de organización a nivel central o federal, 470; 2. El nuevo modelo de organización a nivel regional, 471; 3. La estructura de actividades de la administración pública agropecuaria, 473; 4. Reformas a la estructura de decisión, 477; 5. Reformas a la estructura de relaciones formales, 479	

CAPÍTULO SÉPTIMO: EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO AGROPECUARIO 482

I. EL FINANCIAMIENTO COMO MECANISMO INSTRUMENTAL DEL PROCESO DE PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA	484
A. Nociones básicas sobre el proceso de financiamiento	484
1. El concepto de activo financiero y sus relaciones con el proceso de acumulación, 485; 2. Los flujos de activos financieros en el proceso económico general, 488	
B. Principales características del financiamiento como mecanismo instrumental	493
1. Propósitos fundamentales, 493; 2. La planificación financiera en el proceso general de formulación, 496; 3. Alcance de la planificación financiera, 500	
II. CRITERIOS FUNDAMENTALES PARA LA PLANIFICACIÓN FINANCIERA DEL SISTEMA AGROPECUARIO A MEDIANO PLAZO	504
A. Análisis de la participación del sistema agropecuario en el esquema de flujos financieros	505
1. El equilibrio financiero del sistema agropecuario en el pasado, 506; 2. Estructura del mercado de capitales y del sistema financiero en relación con la agricultura, 508	
B. La función del sistema agropecuario en el proceso de acumulación	509
1. Principales características de la definición estratégica, 509; 2. La asignación de prioridades a determinadas actividades y sus relaciones con los flujos financieros, 510; 3. El papel de la administración pública en el proceso de generación, captación y acumulación del excedente, 513	
C. La determinación de los usos y las fuentes de fondos para el sistema agropecuario	515
1. Los usos de fondos, 517; 2. Las fuentes de fondos, 528	
D. La compatibilización entre los usos y las fuentes de fondos	542

CUARTA PARTE: LA PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA REGIONAL

CAPÍTULO OCTAVO: LA PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA REGIONAL	547
I. LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO AGROPECUARIO	548

ÍNDICE GENERAL	XIII
A. Orígenes de los conceptos sobre desarrollo y planificación regional	548
B. La planificación regional en el marco de la planificación del desarrollo agropecuario	551
C. El aspecto regional en la planificación del desarrollo agropecuario	553
1. El marco interregional, 553; 2. La planificación regional y la estrategia interregional, 556	
D. La planificación regional como mecanismo de la planificación del desarrollo agropecuario	557
1. La delegación de autoridad en las oficinas regionales, 557; 2. Modalidades que puede tener un sistema de planificación regional, 558	
II. COMPONENTES DE UN SISTEMA REGIONAL DE PLANIFICACIÓN AGROPECUARIA	559
A. La organización de la planificación agropecuaria regional	560
1. El establecimiento de un sistema de planificación regional, 560; 2. Funciones de las oficinas de planificación regional, 561; 3. Orientaciones para un modelo de organización regional, 562	
B. Determinación de las regiones	566
1. Criterios para la determinación de las regiones, 566; 2. Ajustes de la regionalización, 569	
III. EL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO REGIONAL	570
A. Diagnóstico regional	570
1. Diagnóstico nacional y diagnóstico regional, 571; 2. El contenido del diagnóstico regional, 573	
B. La formulación de planes regionales	579
1. La formulación por etapas, 579; 2. Consideración especial de los objetivos y la estrategia regional, 581; 3. Formulación detallada de las políticas, los programas y los proyectos, 583; 4. Algunas observaciones acerca de la formulación del plan regional, 584	
C. Ejecución, control de la ejecución y evaluación del plan regional	586
1. Control de la ejecución y evaluación de sus resultados a nivel regional, 587;	
2. El plan anual, 587	
 ÍNDICES	
ÍNDICE DE CUADROS	591
ÍNDICE DE GRÁFICAS	596
ÍNDICE DE MAPAS	599