

BV

# IICA



PROGRAMA I  
*Análisis y Planificación de Política Agraria  
Oficina en Guatemala*

ANALISIS DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL  
DESPACHO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA,  
GANADERIA Y ALIMENTACION (MAGA)

*Otto Samayoa Urrea*

*Guatemala, Septiembre de 1987*

CA  
O  
87

2

OFICINA DEL IICA EN GUATEMALA



PROGRAMA I  
*Análisis y Planificación de Política Agraria  
Oficina en Guatemala*

ANALISIS DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL  
DESPACHO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA,  
GANADERIA Y ALIMENTACION (MAGA)

*Otto Samayoa Urrea*

*Guatemala, Septiembre de 1987*

00003252

11CA

E10

S187



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

PROGRAMA I

ANALISIS Y PLANIFICACION DE POLITICA AGRARIA

OFICINA GUATEMALA

ANALISIS DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL DESPACHO DEL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERIA Y ALIMENTACION (MAGA)

✓  
Otto Samayoa Urrea

Guatemala, septiembre de 1987



# ANALISIS DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL DESPACHO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y ALIMENTACION ( MAGA)

## I. INTRODUCCION

- A. Antecedentes
- B. Objetivos del estudio
- C. Las políticas macroeconómicas y la agricultura

## II. COMPORTAMIENTO DEL DESPACHO Y SUS RELACIONES HACIA DENTRO DEL SECTOR

- A) El modelo funcional del SPADA.
  - 1. Area de planificación y programación.
  - 2. Area de asesoría y de coordinación.
  - 3. Nivel de ejecución central
- B) La situación actual.
- C) Conclusiones

## III. EL MARCO MACROECONOMICO PARA LA TOMA DE DECISIONES

- A) Política monetaria, cambiaria y crediticia.
- B) Política fiscal
- C) Política de comercio exterior
- D) Política de comercio interno.
- E) Conclusiones

## IV. DECISIONES DE POLITICA ECONOMICA QUE AFECTAN AL SECTOR

- A) Del tipo recurrente
- B) De tipo estable
- C) Conclusiones



V. MECANISMOS UTILIZADOS POR EL DESPACHO PARA CAPTAR Y NEGOCIAR LA TOMA DE DECISIONES

- A) Junta Monetaria.
- B) Ministerio de Finanzas
- C) Ministerio de Economía
- D) Congreso de la República
- E) Conclusiones

VI PROPUESTA PARA MEJORAR LOS NIVELES DE RESPUESTA DEL DESPACHO

- A) En las relaciones hacia adentro del sector
- B) En la coordinación intersectorial
- C) Para mejorar los mecanismos de captación y negociación
- D) Propuestas específicas



## GLOSARIO

- ANACAFE : Asociación nacional del café
- ASIES : Asociación de Investigación y Estudios Sociales.
- BANGUAT : Banco de Guatemala
- BANDESA : Banco nacional de Desarrollo Agrícola.
- CCSUCO : Comité Superior de Coordinación del sector Público Agropecuario
- COPROSEC: Consejo de Programación Sectorial
- COREDA : Comité regional de desarrollo agropecuario y de alimentación.
- COSUREDA: Comité subregional de desarrollo agropecuario y de alimentación.
- CADESCA : Comité de acción para el desarrollo económico y social de Centroamérica.
- COSUSPA : Comité superior del sector privado.
- CIPREDA : Centro de cooperación internacional para la preinversión y diversificación agrícola.
- CONAPEX : Consejo nacional de promoción de las exportaciones.
- CONACOEEX: Comisión nacional coordinadora del plan de promoción de exportaciones.
- DIRYA : Dirección de riego y avenamiento.
- DIGESA : Dirección general de servicios agrícolas.
- DIGESEPE: Dirección general de servicios pecuarios.
- GPE : Grupo técnico operativo promoción de exportaciones.
- ICTA : Instituto de ciencia y tecnología agrícola.
- INAFOR : Instituto nacional forestal
- INDECA : Instituto Nacional de comercialización agrícola.



JM : Junta Monetaria

RA : Representantes agropecuarios

SEGEPLAN : Secretaria del consejo nacional de planificación  
económica

EFADA : Sector público agrícola y de alimentación.

USPADA : Unidad sectorial de planificación agropecuaria y de  
alimentación.



# ANALISIS DE POLITICAS MACROECONOMICAS EN EL DESPACHO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA GANADERIA Y ALIMENTACION (MAGA)

## I. INTRODUCCION

### A. Antecedentes

De acuerdo a los términos de Cooperación al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), que tiene celebrado IICA con la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y de Alimentación (USPADA), se están llevando a cabo acciones de cooperación técnica destinadas a dar apoyo al Despacho Ministerial en análisis de políticas y elaboración del proyecto país a través del Programa I.

Dentro de la cooperación destinada al análisis de políticas, se han realizado estudios preliminares, principalmente encaminados a conocer las políticas agrícolas que afectan al sector, así como los mecanismos para la definición, implementación y ajuste de estas políticas. Como resultado de lo anterior, se ha obtenido una visión global de las políticas existentes y del grado de intensidad y dirección en que afectan los objetivos del MAGA.

El estudio sobre políticas globales de Guatemala (CORECA, 1986), hace un análisis de las principales políticas de producción, de precios y del sector externo dentro del contexto del sector agropecuario, considerando su proceso de formulación, decisión y ejecución. Como resultado de lo anterior se identifican algunas áreas sobre las cuales se recomienda tomar acciones y/o realizar investigaciones adicionales, que permitan conocer con más amplitud la toma de decisiones en materia de política agrícola. Una de las conclusiones más importantes del estudio, es que la máxima autoridad del sector, el Ministro de Agricultura Ganadería y Alimentación, tiene escasa jurisdicción sobre algunas instituciones que lo conforman. Esta conclusión tiene importantes repercusiones, porque significaría que las políticas emanadas del Despacho Ministerial tienen pocas posibilidades de ser adoptadas y ejecutadas en forma coordinada por las instituciones del SPADA.

En otro estudio reciente sobre el análisis de políticas y su relación con la agricultura, preparado bajo los auspicios de la AID (1986), se describe el proceso de formulación de políticas macroeconómicas y sectoriales, y su efecto en las variables objetivo del desarrollo agropecuario del país. Dentro de sus conclusiones, se indica la reducida posibilidad que tiene el Despacho Ministerial para influir en grado significativo en las políticas macroeconómicas, que tienen mayor incidencia en el comportamiento sectorial.



En el estudio indicado también se identifica que en el proceso de planificación y coordinación de políticas dentro de las instituciones autónomas del SPADA, el Despacho tiene una participación muy débil, dado el voto minoritario que poseen las autoridades del sector agrícola.

Estas dos conclusiones confirman los resultados de los estudios preliminares de CORECA, y ponen en evidencia la necesidad de encontrar medios que permitan al Despacho Ministerial mayor participación en el proceso de formulación de las políticas que afectan directamente al sector. Asimismo, buscar soluciones al problema que actualmente significa su baja participación en el proceso de planificación y coordinación a nivel sectorial.

#### B. Objetivos del estudio

Bajo el marco de referencia anteriormente descrito, los objetivos de este estudio se definen en la siguiente forma:

- Describir la forma en que el despacho Ministerial analiza y negocia las políticas macroeconómicas para orientar las decisiones del sector.
- Determinar el rol del despacho en la definición de políticas que lo afectan, pero que son tomadas en otros sectores.
- Identificar sugerencias que permitan mayor participación en la formulación, y coordinación de la implementación de estas políticas.

Para alcanzar estos objetivos, el estudio se ha dividido en cuatro partes: en la primera se describe el comportamiento del Despacho y sus relaciones hacia adentro del sector, lo que permite conocer el marco institucional sectorial existente y sus relaciones tanto internas como externas. En la segunda, se revisa el marco macroeconómico para la toma de decisiones, y los mecanismos actualmente existentes para la formulación de las políticas. En seguida se identifican las políticas tanto estables como recurrentes que afectan el sector; y por último se consideran los mecanismos utilizados por el Despacho para negociar y captar la toma de decisiones, así como algunas opciones para mejorar el proceso. Es conveniente señalar que dadas las limitaciones de tiempo para la preparación del presente reporte y de la magnitud del tema a estudiar, el mismo debe considerarse como un intento inicial para encontrar soluciones apropiadas a los problemas planteados.



### C. Las políticas macroeconómicas y la agricultura

Hasta muy recientemente los economistas agrícolas y los profesionales en agricultura, estudiaban los fenómenos dentro del sector como elementos aislados del marco macroeconómico. Los estudios consideraban, por ejemplo, los precios tanto de insumos como de productos como dados al sector, sin incluir las implicaciones de su formación dentro de la economía en su conjunto. El efecto de otras variables como el monto de crédito y los subsidios se estudiaban solamente dentro del sector, sin evaluar los efectos indirectos de estas políticas sobre la producción y el ingreso de los agricultores, vía relaciones intersectoriales.

Actualmente, los economistas agrícolas se han dado cuenta que no pueden estudiar el sector en forma aislada, debido a que su comportamiento depende en alto grado de las políticas macroeconómicas. Numerosos estudios y recientes ensayos demuestran la alta relación existente entre el desarrollo agrícola y las políticas monetarias, cambiarias, crediticias, fiscales, así como de comercio interior y exterior. El BID en su informe sobre Progreso Económico y Social (1986) examina el efecto de las políticas comerciales y macroeconómicas en el crecimiento agropecuario de las economías sudamericanas y determina las evidencias cuantitativas del comportamiento sectorial. El BIRF ha publicado el resultado de varios estudios, entre ellos la experiencia colombiana de una política de ajuste con crecimiento (1985), a través de la interrelación de las acciones macroeconómicas y agrícolas.

El tipo de pensamiento prevaleciente, fue determinante en el divorcio encontrado en los planes de desarrollo nacionales y sectoriales en los países latinoamericanos. Todavía más sorprendente ha sido el hecho de que los países con mayor dependencia al sector agropecuario, han sido los que han mantenido al sector agropecuario en mayor aislamiento, dentro de sus políticas globales, tal es el caso de los países centroamericanos.

En el caso de Guatemala, en donde la agricultura constituye el principal sector económico, el estudio aislado del sector, no permitió visualizar con tiempo, el tremendo impacto negativo que las políticas macroeconómicas han tenido en el sector agrícola, y en el empobrecimiento de la población rural campesina. El factor principal de este comportamiento, ha sido los términos de intercambio negativos para la agricultura en beneficio de los otros sectores de la economía.

El futuro desarrollo de Guatemala, se prevé únicamente a través del fortalecimiento del sector agrícola, como generador de los alimentos que requiere la población, del empleo y de las divisas necesarias para fortalecer la balanza de pagos. Para que esto sea factible será condición indispensable fortalecer al sector por medio de políticas macroeconómicas que permitan su crecimiento.



## II. COMPORTAMIENTO DEL DESPACHO Y SUS RELACIONES HACIA ADENTRO DEL SECTOR.

En este apartado se examinan las posibilidades que tiene el Despacho Ministerial, para conocer las políticas macroeconómicas y coordinarlas con la política sectorial. Para el efecto se describe la estructura legal y funcional del SPADA, así como la coordinación existente dentro del sector, y con los demás sectores tanto público como privado.

### A. El modelo funcional del SPADA

Durante los primeros años de la década del 70, se inició en Guatemala un proceso de fortalecimiento de la planificación indicativa, como instrumento de apoyo a las acciones del Gobierno destinadas a fortalecer el proceso de desarrollo económico. Durante ésta etapa, se modificó la concepción original del proceso de planificación que surge en los años cincuenta cuya estrategia consistía únicamente en incrementar la tasa de crecimiento de la economía. El Plan de Desarrollo de 1970-71 contenía nuevos elementos destinados a incorporar a los diferentes grupos sociales y lograr una mejor distribución del ingreso. Se definen planes sectoriales interrelacionados únicamente por el presupuesto Global.

En este Plan, por primera vez se visualiza el Sector Público Agrícola, como un conjunto de instituciones autónomas y centralizadas, destinadas a promover el Desarrollo Agropecuario del país, instituyéndose su base legal conforme el Decreto 102-70 del Congreso de la República. Los Planes de 1971-75 y de 1975-79, no incorporan cambios importantes de estrategia y configuración del sector.

El Plan de Desarrollo 1979-82, propone un crecimiento global a través de un apoyo prioritario a la agricultura, asignándole al sector mayor responsabilidad en las actividades productivas y en las decisiones de asignación de recursos. El proceso presupone la transformación del minifundio en unidades familiares y empresas comunitarias por medio de un incremento en la productividad sobre la base de la adopción tecnológica. Se introducen los conceptos de apoyo a la agroindustria y a la diversificación agrícola, así como el de descentralización y mejoramiento del ingreso regional.

Para hacer funcional la estrategia planteada, el Congreso de la República emitió el Decreto 51-81 conteniendo las reformas a la Ley de Creación del SPA; un reglamento ( 3 de mayo de 1981 ), establece y regula la nueva organización.



Las modificaciones mas importantes son el cambio de denominación, la delegación de funciones, y la integración de nuevas unidades:

- La denominación se amplía a Sector Público Agropecuario y de Alimentación (SPADA).
- Se le otorga al Despacho Ministerial, la coordinación y dirección superior del SPADA, destinadas a ejecutar las políticas de desarrollo agropecuario y alimentación del país.
- Se constituye el SPADA como un complejo integrado por todas las dependencias gubernamentales que tienen competencia para actuar en áreas específicas o generales de la actividad agropecuaria.
- Se le asigna al SPADA las funciones de investigación, promoción, fomento, desarrollo, transformación, procesamiento, control, supervisión, y comercialización; relacionados con los recursos naturales y agrícolas.

Para cumplir con las atribuciones otorgadas, el SPADA fue organizado conforme el organigrama adjunto, donde se muestran los tres niveles: superior o de decisión, nivel ejecutivo central y nivel ejecutivo regional. La siguiente descripción del organigrama y los resultados de la investigación sobre su funcionalidad, permiten identificar los medios de que el Despacho dispone para coordinar las diferentes políticas sectoriales, y conciliarlas con las políticas macroeconómicas.

#### 1. Area de planificación y programación

SEGEPLAN debería constituir el vínculo del sector en la percepción de las políticas macroeconómicas, y en la retroalimentación del Plan Global. Dado que el Consejo Nacional de Planificación, está integrado por las instituciones del Gobierno donde se generan las políticas macroeconómicas; éste organismo podría ser el foro en donde el Despacho Ministerial tratara estos asuntos. Sin embargo, El Consejo no se reúne regularmente y la Secretaría ha perdido importancia dentro de los esquemas de Gobierno de la última década.

Como resultado de lo anterior, no existe un vínculo formal entre SEGEPLAN y la Unidad de Planificación Sectorial (USPADA). El grado de coordinación depende principalmente de la actitud que asumen las personas que ocupan los cargos.



El COPR)SEC, es el organo mediante el cual USPADA recibiría las señales del sector, destinadas a conformar el Plan Sectorial y sugerir políticas al Despacho; está integrado por los jefes de las unidades de programación de las diferentes instituciones del SPADA. No obstante, éste Consejo ha tenido atribuciones específicas en la elaboración del presupuesto sectorial, relegando las funciones de planificación y programación. Solamente se reúne anualmente para la elaboración del Presupuesto Sectorial.

## 2. Area de asesoría y de coordinación

El COSUSPA, estaría destinado a servir de foro entre el Despacho Ministerial y el sector privado organizado. Este comité nunca ha sido implementado, por lo que las relaciones con dicho sector han tenido carácter eventual, a través de visitas al Despacho de grupos que tienen problemas específicos, o por gestos de acercamiento del Ministro. El grado de relaciones depende de las personas que ocupan los cargos, y de la actitud del sector privado organizado. Recientemente ( septiembre de 1987 ) el Despacho ha nombrado a un coordinador para organizar el comité.

La COMISION ALIMENTARIA estaba prevista dentro del funcionamiento del SPADA, como cuerpo asesor y coordinador del Despacho en todas las políticas y acciones sectoriales tendientes a la producción y comercialización de alimentos. Esta comision nunca fue organizada de acuerdo con el planteamiento inicial.

La COMISION AGROINDUSTRIAL estaba considerada como un cuerpo asesor en la generación y coordinación de políticas y acciones del SPADA, destinadas a promover la transformación y comercialización de productos agrícolas. Tampoco esta comisión fue integrada dentro del esquema funcional real.

El CONSEJO CONSULTIVO del Despacho Ministerial se identificó como una unidad asesora multidisciplinaria destinada a prestar apoyo en diferentes areas, incluyendo el análisis de la incidencia de políticas macroeconómicas. en la práctica fue substituido por asesores específicos del Ministro y de los Vice-ministros.

Conforme el Reglamento del Decreto 51-81, USPADA se constituye en asesora directa del Despacho Ministerial, con atribuciones directas en la formulación de las políticas sectoriales y en la planificación de las acciones a nivel del SPADA. Las nuevas atribuciones de esta unidad, dentro del concepto global de todas las instituciones del sector agropecuario, nunca fueron atendidas por falta de apoyo especialmente de recursos humanos y físicos.



El mas alto nivel de coordinación del SPADA está constituido en el Comité Superior de Coordinación COSUCO, presidido por el Ministro de Agricultura e integrado por las autoridades superiores de las instituciones del sector. Tiene el importante rol de elaborar los lineamientos de políticas y programas a fin de que las diferentes instituciones trabajen en forma coordinada. Este comité se reúne con la regularidad establecida, pero se ha ocupado en una alto porcentaje en asuntos operativos y administrativos, relegando su verdadera función de organismo asesor y coordinador.

Los COREDA, organizados conforme acuerdo ministerial del 19 de agosto de 1986, integran los comités regionales de desarrollo agropecuario y alimentación, constituyéndose en el enlace regional con el COSUCO. De acuerdo con la Ley, estos organismos regionales tienen la importante función de elaborar la programación integral anual del SPADA, dentro de las políticas y estrategias globales emanadas del Despacho Ministerial.

A su vez, estos organismos regionales se apoyan en los comités subregionales -COSUREDA-, quienes de acuerdo con el acuerdo ministerial, tienen la función de presentar un plan de estrategias y acciones a nivel de subregion.

Los representantes agropecuarios -RA- constituyen finalmente el vínculo entre las comunidades y el SPADA. En un tipo de planificación desde la base, estos elementos constituyen la fuente original de información y concepción del desarrollo.

El esquema descrito anteriormente, funciona con diferentes grados de eficiencia en las regiones agrícolas del SPADA. No obstante, el vínculo de las unidades regionales con los COREDA y COPROSEC no está definido, lo que impide que las señales se transmitan, tanto de la base como del Despacho. USPADA está llamada a jugar un papel importante, como unidad técnica que vincule las decisiones del máximo organismo de coordinación, con las estrategias y acciones a nivel regional.

### 3. Nivel de ejecución central.

En la concepción original del SPADA, el nivel de ejecución central estaba integrado por ocho instituciones, de las cuales seis tienen carácter semiautónomo, y dos ( DIGESEPE y DIGESA ) dependen directamente del Despacho.

En el diagrama No.2 se muestra la concurrencia de los diferentes Ministerios e Instituciones de fuera del sector agrícola, que conforman los Directorios o Juntas de las unidades de ejecución central descentralizadas del SPADA. Puede observarse el grado de influencia mayoritario de las instituciones extrasectoriales, lo que en gran medida diluye la capacidad del Despacho para orientar y coordinar las políticas y acciones institucionales, dado el voto minoritario de de los funcionarios pertenecientes al sector agrícola.



Tres instituciones: Ministerio de Economía, Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN, están representados en todas las Juntas Directivas (excepto en INTA donde no está Finanzas ni SEGEPLAN). Dado que estas tres instituciones generan y coordinan políticas macroeconómicas, podría esperarse una buena coordinación entre las políticas macroeconómicas y sectoriales, así como una retroalimentación del sector a las instituciones que formulan política.

No obstante, el registro de actas y acciones permite inferir que no existe relación entre la toma de decisiones a nivel de Junta Directiva y los criterios macroeconómicos que por su propia naturaleza deberían abarcar a todas las instituciones del SPADA. Lo anterior significa que las instituciones trabajan sobre la base de diferentes criterios y prioridades determinadas únicamente con visión de área institucional (crédito, mercadeo, etc.) con reducida visión sectorial, y casi ningún criterio de política macroeconómica. El anterior comportamiento se debe entre otras causas a lo siguiente:

- No ha existido un plan y una programación sectorial, que contenga los elementos de aporte de las instituciones representadas, dentro de un contexto global. Por ejemplo, ¿cual es el papel del Ministerio de Finanzas en INDECA? ; ¿cómo pueden concretarse esas acciones? ; ¿qué personal o unidad técnica-administrativa es el contacto o contraparte?. Estas son algunas preguntas que aún no están contestadas y que requieren respuesta.

- Los representantes de las instituciones extrasectoriales son diferentes en cada Junta Directiva, lo que no permite la coordinación y el seguimiento de las políticas y acciones. Esto se debe a que los Ministros tienen que asistir a un gran número de Juntas Directivas, por lo que se alternan con sus Vice-ministros en el cumplimiento de estas obligaciones.

- Dado que no existe programación sectorial, las instituciones no cuentan con los elementos necesarios para la generación de políticas institucionales, priorización y coordinación de actividades.

Es importante hacer notar la baja participación del sector privado organizado en los niveles de ejecución central, que aparecen únicamente en la Junta Directiva del ICTA. Este es un aspecto que requiere atención especial, porque la coordinación con dicho sector es vital para la realización eficiente de los diferentes programas del SPADA, especialmente asistencia técnica, mercadeo, investigación y crédito.



A nivel de ejecución, las relaciones de SPADA con los sectores económicos-financieros del Sector Público, serían realizadas a través del BANDESA, en cuya Junta Directiva está representada la Banca Central. Es a través de esta institución, en donde se realizaría la conciliación de la política sectorial con la macroeconómica. Sin embargo, estas importantes funciones no son realizadas por el órgano financiero responsable de promover y administrar la asistencia crediticia que el Gobierno de la República otorga a la actividad agrícola del país.

#### B. la situación actual

A partir de 1985, importantes cambios se han operado en la concepción nacional del desarrollo agrícola y rural. Este pensamiento se refleja en diferentes Leyes y documentos actualmente vigentes, especialmente los siguientes:

- La Constitución de 1965, que incorpora y fortalece diferentes mandatos de desarrollo agrícola y rural, especialmente:
  - o El medio ambiente y el equilibrio ecológico. ( Art. 97 )
  - o La alimentación y nutrición. ( Art. 99)
  - o La Forestación como interés nacional. ( Art. 126)
  - o La formación del Consejo Regional de Desarrollo Urbano y Rural. ( Art. 225)
  - o La formación del Fondo de garantía para financiar programas de desarrollo económico y social ( Art.242)
  - o La integración de Petén. ( Art.15, transitorio)
- El documento Bases y Estrategias Generales del Sector Agropecuario (1986), preparado por el MAGA.
- Los Memorandum uno y dos de la Presidencia de la República en donde se definen los programas prioritarios de Gobierno.
- El Plan de Mediano Plazo ( 1987-91 ) preparado por SEGEPLAN, y que contiene la estrategia para el desarrollo agropecuario, preparada en conjunto con USPADA.

A lo anterior se agrega una serie de hechos entre los que se destaca la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Rural; la nueva regionalización del país y el fuerte incremento registrado en la cooperación internacional para el desarrollo.



Este nuevo marco macroeconómico ha planteado al Despacho Ministerial la necesidad de revisar el esquema funcional a fin de adaptarlo a las nuevas necesidades. Algunos cambios se han operado, destinados a agilizar la realización de programas denominados emergentes, y que están destinados a resolver problemas específicos en el corto plazo como el de fertilizantes, aceros agrícolas, pozos de agua y otros.

Dentro de las nuevas acciones, está la formación del Centro de Cooperación Internacional para la Preinversión y Diversificación Agrícola - CIPREDA- (Uspada, Asies, 1987), como un programa institucional de apoyo a la implementación y ejecución de los programas y proyectos prioritarios del SPADA.

Las acciones programadas incluyen una reorganización de USPADA, (esquema No 3) en donde se considera la formación de la División de Políticas y Programas Sectoriales, conformando la Unidad de Estudios Básicos y Diseño de Estrategias, destinada a realizar análisis macroeconómico ( PNUD, 1987).

### C. Conclusiones

El aspecto más importante en el análisis del SPADA, es el desfase existente entre su organización y base legal actual, con el nuevo pensamiento y estrategia nacional de desarrollo agropecuario. El modelo de funcionalidad actual tiene su base en los conceptos de desarrollo prevalecientes en la década de los años 70, con algunas modificaciones introducidas en 1981.

Dentro de este marco existente, el Despacho Ministerial tiene poco margen de maniobra para planificar y coordinar las políticas sectoriales y conciliarlas con las políticas macroeconómicas. Los medios de que dispone el SPADA para recibir los criterios de planificación global y de retroalimentarlos, son escasos dado que no existe un vínculo formal entre la unidad de planificación sectorial y SEGEPLAN. A lo anterior se une el hecho de que el organismo de planificación nacional, ha perdido importancia dentro del esquema actual del Gobierno.

Hacia adentro del sector, el Despacho también tiene serias dificultades para planificar y coordinar políticas, debido principalmente a que las diferentes áreas del esquema actual están incompletas, o en algunos casos no están cumpliendo con las funciones para las que fueron creadas.

El nivel de ejecución central presenta serias deficiencias derivadas de la falta de coordinación entre las políticas y acciones de las instituciones que conforman el sector. Esta falta de coordinación se extiende a las instituciones extrasectoriales que son las que generan y ejecutan las políticas macroeconómicas. El área de acción del Despacho es reducida; en virtud de la posición minoritaria en los Directorios o Juntas Directivas de las instituciones semi-autónomas del sector.



Dos son los aspectos que requieren especial atención dentro del contexto de la capacidad del Despacho para coordinar y conciliar las políticas macroeconómicas y sectoriales. El primero está relacionado con la necesidad inmediata de completar el sistema de planificación y programación sectorial, haciendo funcionar a USPADA como vínculo técnico entre los COREDA y el COSUCO, así como con COPROSEC.

El segundo, está relacionado con la capacidad de coordinar acciones a nivel de Juntas Directivas de las instituciones del SPADA. Para superar esta restricción, es necesario que el Despacho Ministerial cuente con un foro, en donde estén representadas las cuatro instituciones mayoritarias que conforman las Juntas Directivas.







## Diagrama No. 2

CONFORMACION DE LAS JUNTAS DIRECTIVAS  
INSTITUCIONES SEMIAUTONOMAS DEL SPADA

	MAGA	MIFI	MIEC	SEGE PLAN	BAN GUAT	MI DEF	SECT.US PRIV.AO	IN FOM	DES. COM.	MI CMU.	MI SAL.
BANDESA	X	X	X	X	X						
INAFOR	X	X	X	X		X					
ICTA	X	X	X	X			X	X			
INDECA	X	X	X	X				X			
INTA	X		X						X	X	X

MIFI: Ministerio de finanzas

MIEC: Ministerio de Economia

MIDDEF: Ministerio de la Defenza

SECT. PRIV. : Sector Privado Organizado

USAC: Universidad de San Carlos

INFOM: Instituto de Fomento Municipal

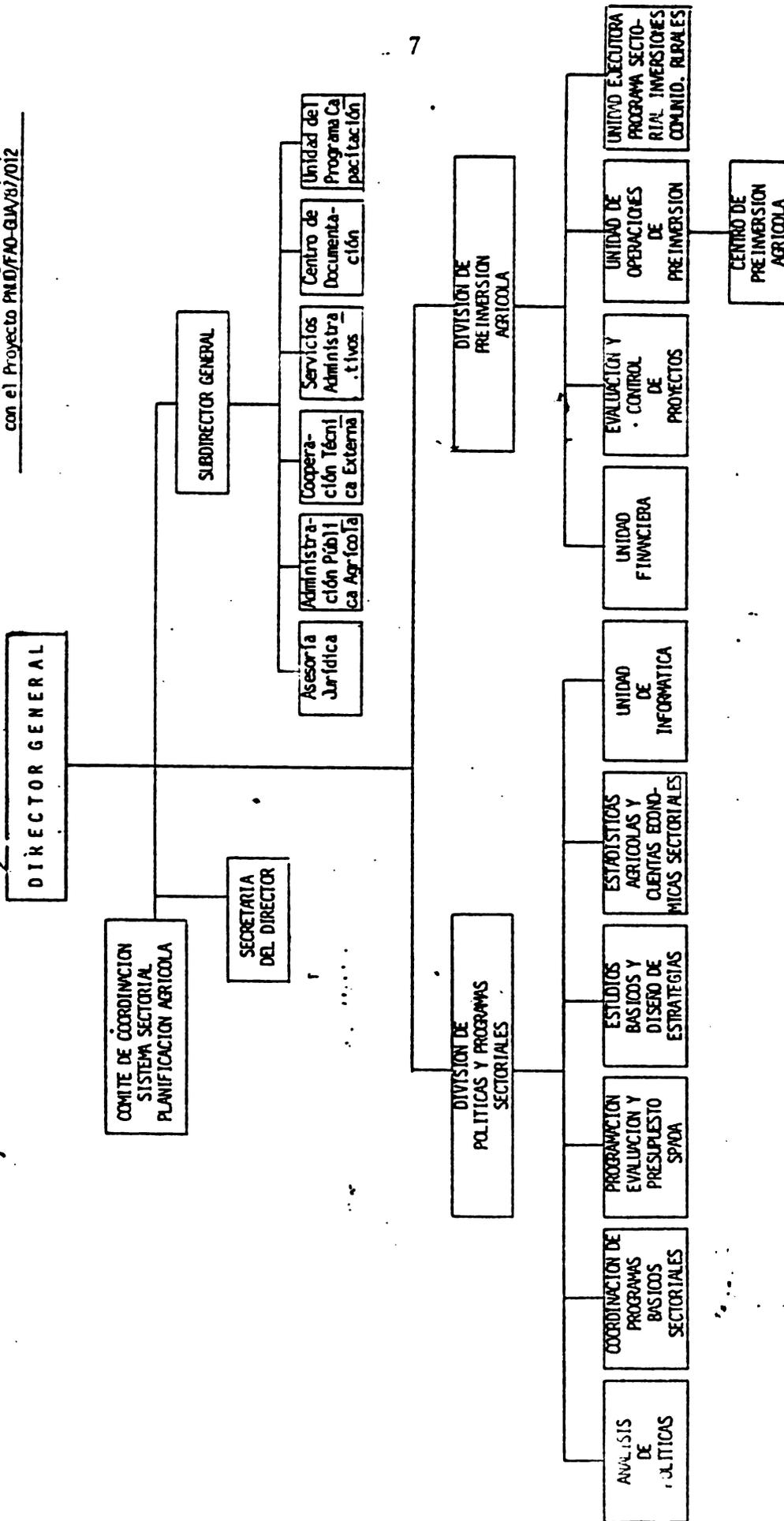
DES. COM. : Desarrollo de la Comunidad

MI. CMU. : Ministerio de Comunicaciones

MI. SAL. : Ministerio de Salud Publica



USPADA Según la nueva organización propuesta con el Proyecto PAUD/FAO-GIA/87/012





### III. EL MARCO MACROECONOMICO PARA LA TOMA DE DECISIONES

En este apartado se describe el proceso de formulación de las principales políticas macroeconómicas, y la participación del Despacho en éste proceso. Interesa conocer de que medios dispone el Despacho Ministerial para influir favorablemente en la formulación de las diferentes políticas, y la extensión en que actualmente está haciendo uso de ellos. Para el efecto se han definido las siguientes cinco áreas de política macroeconómica que más afectan al sector.

#### A. Políticas monetaria, cambiaria y crediticia.

De acuerdo con la Constitución de la República (Art. 173), le corresponde a la Junta Monetaria, la determinación de estas tres políticas económicas. Está constituida por ocho miembros entre los cuales se encuentra el Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

La Ley Orgánica del Banco de Guatemala (Decreto 215) otorga a la Presidencia del Banco, las funciones de estudiar y preparar las bases y normas de la política, y someterlas a consideración de Junta Monetaria. Para el efecto, el Presidente emite lineamientos al Departamento de Estudios Económicos, quien prepara los documentos técnicos, que son sometidos posteriormente a discusión del Consejo Técnico del Banco de Guatemala, previo a su presentación a Junta Monetaria.

El Consejo Técnico está integrado por los Directores de cinco departamentos del Banco, entre los cuales se encuentra el de Investigaciones Agropecuarias e Industriales. Como un organismo de Banca Central, en éste Consejo prevalecen los criterios monetarios-financieros sobre los argumentos de desarrollo. No obstante, la presencia del Director del Agropecuario, en alguna medida contribuye a que los demás miembros puedan tener conocimiento ex-ante y/o ex-post de los posibles efectos sobre el sector agrícola, de las diferentes políticas que se discuten.

Lo anterior implica que el Director del Agropecuario y sus colaboradores, deben tener un conocimiento adecuado sobre la problemática y organización del sector. La calidad de los trabajos y su proyección, permiten deducir que este Departamento tiene personal altamente calificado e identificado con el proceso de desarrollo agropecuario; no obstante, no existe un procedimiento formal que permita la comunicación continua del Director con los niveles de ejecución central del SPADA. Esta situación no le permite mantener un conocimiento actualizado de los diferentes programas y proyectos a nivel sectorial, así como proveer a los mandos medios del SPADA, de información sobre las políticas macroeconómicas a cargo de la banca central.



La política monetaria, cambiaria y crediticia, se elabora cada año, y es enviada a los miembros de la Junta con dos o tres días de anticipación a su discusión. Para los miembros que no han participado de manera informal en la elaboración de lineamientos, el documento es la primera visión de lo que será discutido en la próxima reunión y por lo tanto en algunos casos sorpresivo. Por lo regular, éste es el caso del Despacho Ministerial, que normalmente no tiene comunicaciones informales previas con el Presidente del Banco de Guatemala, para discutir los lineamientos de política.

En tan poco tiempo, el Despacho tiene que analizar el documento y derivar conclusiones sobre sus efectos en el sector. El área de asesoría, específicamente el Consejo Consultivo, no está integrado y por lo tanto falta el organismo dentro del sector que apoye al Despacho en la realización de ésta labor.

Durante el transcurso del año, se elaboran diferentes normas de política monetaria, cambiaria y crediticia, bajo el mismo procedimiento descrito anteriormente. El Despacho Ministerial recibe los documentos para su análisis y discusión semanal en Junta Monetaria.

#### B. Política Fiscal

Corresponde al Ministerio de Finanzas, la formulación y coordinación de las políticas macroeconómicas financieras. Dentro de éstas son especialmente importantes para el Despacho Ministerial, las siguientes:

- Formulación del presupuesto anual
- Contratar la deuda pública interna y externa
- Aprobar o improbar toda solicitud para contratar préstamos externos.

A la Dirección de Estudios Financieros del Ministerio de Finanzas, corresponde realizar los estudios y la programación de actividades para la formulación y orientación de la política fiscal, así como elaborar los programas de corto y largo plazo, de acuerdo a los planes y programas de desarrollo aprobados por el Gobierno. Esta Dirección recibe lineamientos directos del Ministro de Finanzas y en algunos casos, dependiendo del grado de coordinación existente, toma como referencia los Planes de Desarrollo de SEGEPLAN.



## 1. Formulación del presupuesto anual

La Dirección Técnica del Presupuesto prepara tramita y ejecuta el Presupuesto anual del Estado, emitiendo normas generales que son distribuidas a las diferentes instituciones y ministerios. En el caso del MAGA, la relación se establece a través de COPROSEC, quien prepara el primer borrador del Presupuesto Sectorial y envía el anteproyecto para su evaluación por la Dirección Técnica.

Por lo general, este anteproyecto sufre recortes muy severos, debido a que los criterios utilizados por el analista sectorial, difieren substancialmente de los utilizados por MAGA en la preparación de su Presupuesto. El conocimiento y experiencia que éste analista tenga del sector, son determinantes en la configuración y monto final del presupuesto del sector.

El presupuesto sectorial es el instrumento más poderoso para coordinar y programar las políticas tanto sectoriales como macroeconómicas; sin embargo el SPADA no ha hecho uso del presupuesto como instrumento de coordinación y programación, debido a que en cada institución integrante de COPROSEC, han prevalecido los criterios institucionales, sobre los sectoriales.

COPROSEC esta actualmente revisando el Plan Operativo Anual (POA) de 1988, con el objetivo de coordinar las acciones, metas y recursos a nivel institucional con criterio sectorial. La nueva estrategia consiste en que las diferentes instituciones reciben los lineamientos globales, no de su propia institución, sino de un coordinador nombrado por el Despacho Ministerial. Esto es indudablemente un importante avance en la programación sectorial, requiriendose su institucionalización y reglamentación.

## 2. Contratación de préstamos externos

La Dirección de Financiamiento externo y Fideicomisos, es la dependencia del MIFI que en coordinación con SEGEPLAN, asesora al Ministro de Finanzas sobre la aprobación de las peticiones para contratar préstamos externos y su utilización. Dentro de estas funciones tiene estrecha relación con la unidad específica de USPADA en la presentación y aprobación de los préstamos sectoriales.

El grado de coordinación que exista entre USPADA y el Departamento de Financiamiento depende de la actitud de los funcionarios hacia la colaboración, ya que no existen normas establecidas que regulen estas relaciones. Durante los últimos meses ha funcionado con éxito una Comisión no institucionalizada, integrada por funcionarios de USPADA, el Departamento de Financiamiento, el Ministerio de Economía y Planificación Económica.



### C. Política de comercio exterior.

La formulación y coordinación de la política de comercio exterior, está a cargo del Ministerio de Economía a través de la Dirección General de Comercio. Adicionalmente, el Ministro del ramo cuenta con asesores específicos en esta área.

El estudio de las diferentes normas y leyes existentes, permite concluir que no existe una política integral y consistente, sino solamente acuerdos aislados para la regulación de la importación o exportación de productos específicos.

Dentro del sector privado organizado, existen instituciones que formulan acciones de política de comercio exterior, como la ANACAFE en cuya Junta Directiva hay un representante del Despacho Ministerial. Otras instituciones son la Asociación de Algodoneros, y la Asociación de azucareros; en estas últimas no existe representación del Despacho.

Los esfuerzos del Gobierno en política de comercio Exterior, se han concentrado en la Formación del CONAPEX, como institución al mas alto nivel, destinada a proponer al Presidente de la República la política de promoción, diversificación, e incremento de las exportaciones ( Acuerdo Gubernativo No.367-86). Este Consejo está integrado por diez miembros entre los cuales se encuentra el Ministro de Agricultura Ganadería y Alimentación.

El Consejo ha nombrado una Comisión específica que se denomina CONACOEX, destinada a coordinar el Plan de Promoción de Exportaciones. Dentro de esta Comisión se ha integrado un Grupo Técnico Operativo encargado de elaborar el Plan Coordinador. Tanto en la Comisión como en el Grupo Operativo, existen representantes del MAGA.

La lectura de las actas de reuniones de CONAPEX, CONACOEX y del Grupo operativo, indican que la participación del representante de MAGA es muy modesta y que no se ha presentado iniciativas concretas.

La participación de MAGA en éstos grupos, presenta amplias posibilidades para que el Despacho Ministerial pueda tener acceso efectivo en la formulación y administración de una de las políticas macroeconómicas mas importantes, dentro de la concepción actual del desarrollo.

### D. Política de comercio interno

Esta es una de las políticas que mas influencia tiene en el sector agropecuario, dado que puede ser determinante en los precios recibidos por el productor, y por lo tanto en sus expectativas de ingresos y producción.



La formulación de ésta política, ha estado principalmente dentro de las funciones del Ministerio de Economía a través de la Dirección de Comercio. No obstante y de acuerdo con su Ley Orgánica ( Decreto 101-70 del Congreso de la República), INDECA es la institución responsable de promover y aplicar las políticas de mercadeo, estabilización de precios, y abastecimiento de productos agrícolas que determine el Gobierno de la República a través de MAGA.

En la práctica, INDECA solamente trata de regular el mercado de granos básicos, mientras que el Ministerio de Economía, establece normas para los otros productos incluyendo los agrícolas.

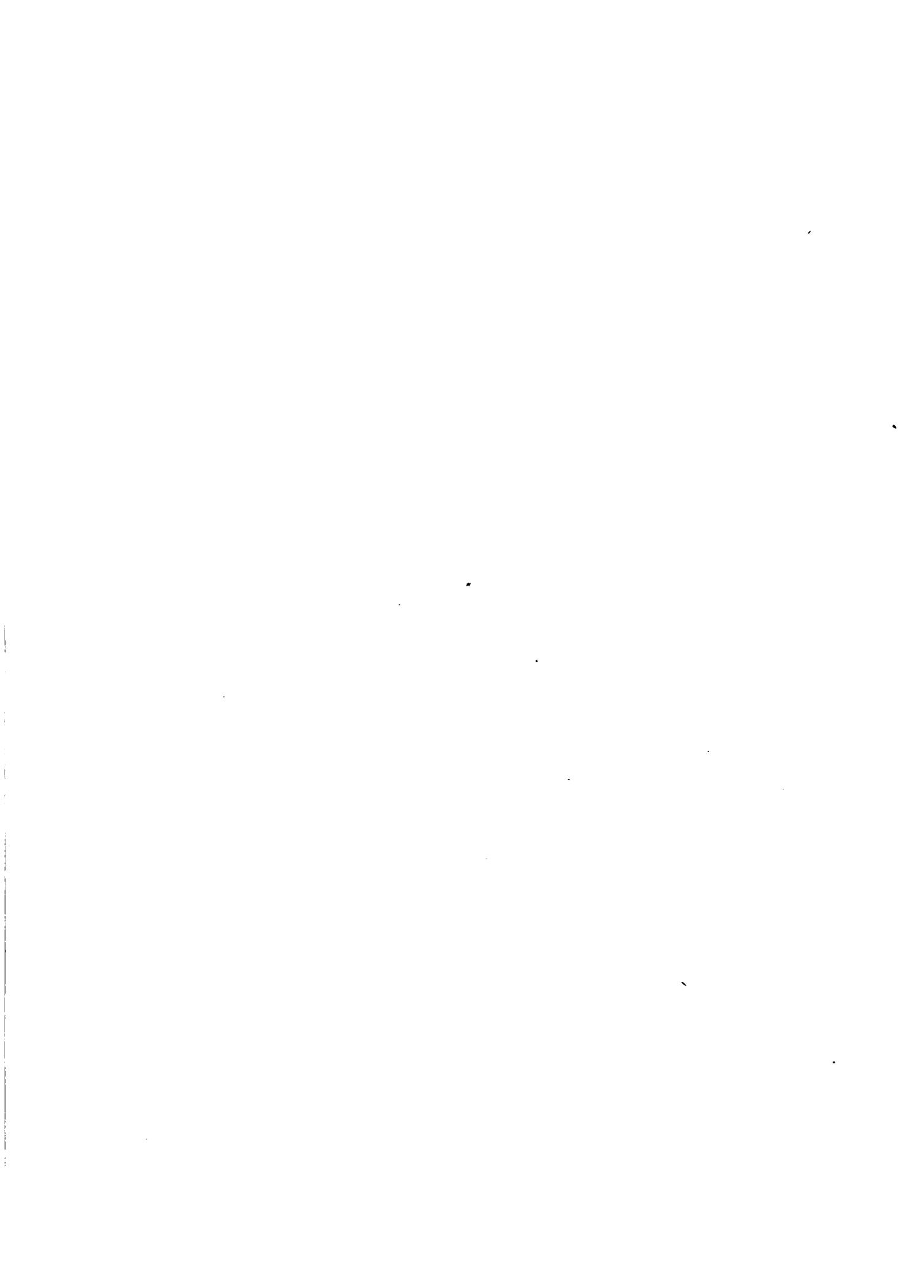
Un reciente Decreto del Congreso de la República, el No. 58-87 del 22 de septiembre, Ley de Abastecimientos y Control de Precios de los Productos Esenciales, establece la centralización de todas las políticas y directrices de comercio interior en el Ministerio de Economía, incluyendo productos que a la fecha son de competencia de otros Ministerios de Estado, como es el caso de los granos básicos. El Decreto también crea un Consejo Consultivo de Precios de los Productos Esenciales, como asesor del Ministerio de Economía en materia de precios. Sorprendentemente el MAGA no está dentro del Consejo, pero sí UNAGRO, la institución del sector agropecuario privado organizado.

### E. Conclusiones

El análisis del proceso de formulación de políticas permite concluir que dentro del esquema actual y de acuerdo con las leyes vigentes, el Despacho Ministerial si tiene oportunidad de participar en la formulación de las principales políticas macroeconómicas que afectan al sector, excepto en la política de comercialización interna, en donde un reciente Decreto centraliza estas actividades en el Ministerio de Economía, sin participación de MAGA.

No obstante lo anterior, estas circunstancias son aprovechadas por el Despacho en una forma muy limitada, debido a varios factores entre los que se puede identificar la falta de propuestas específicas de políticas o normas de política, así como una débil representación del MAGA en las organizaciones intermedias en donde se discuten los aspectos técnicos y donde se realizan las negociaciones, que involucra la formulación de políticas.

La falta de personal técnico dentro del SPADA, con conocimiento de políticas macroeconómicas, así como de negociadores experimentados, parece ser una de las principales restricciones en la participación del Despacho en la formulación de éste tipo de políticas.



#### IV. DECISIONES DE POLITICA ECONOMICA QUE AFECTAN AL SECTOR

Se dedica este espacio del estudio, a la identificación de las principales decisiones de política macroeconómica que afectan el comportamiento del sector, tanto recurrentes como estables. Por la naturaleza del trabajo, no se entra a un análisis exhaustivo del efecto de las diferentes decisiones de política identificadas, lo cual debería ser objeto de atención permanente.

Se entiende como recurrentes aquellas decisiones de política que tienen que ser tomadas cada cierto período de tiempo, porque las causas que las provocan se repiten con regularidad. Estables, son las que una vez tomadas, sus efectos tienen carácter permanente por un período de tiempo mas prolongado.

##### A. Del tipo recurrente

Este tipo de decisiones se encuentra con mayor frecuencia en las regulaciones de comercio interior y exterior, siendo las mas importantes las siguientes:

**GRANOS BASICOS:** INDECA autoriza anualmente la importación de maíz amarillo para la elaboración de concentrados de uso avícola.

**TRIGO:** La Oficina Reguladora autoriza anualmente los volúmenes de importación por molino.

**CANA DE AZUCAR:** El Ministerio de economía fija el precio de la tonelada de caña a comprar por los ingenios.

**AZUCAR:** El Ministerio de Economía regula anualmente las cuotas para consumo interno y exportación.

**ACEITES VEGETALES:** Autorización de cuotas de importación de acuerdo con los volúmenes de producción local.

**SEMILLA DE ALGODON:** El Ministerio de economía fija el precio anual de compra para su procesamiento industrial.

**CARDAMOMO:** Una comisión mixta determina semanalmente los precios mínimos de exportación.

**CARNE:** Se autorizan cuotas de exportación, de acuerdo con las disponibilidades para consumo interno.

Algunos de los ejemplos citados, pueden definirse como políticas de alcance sectorial; no obstante su formulación y efectos están inciertos dentro de la política macroeconómica. Las decisiones de tipo recurrente podrían eventualmente enmarcarse dentro de ciertas normas flexibles, pero que facilitarían la toma de decisiones y permitirían a los agentes económicos el conocimiento de las reglas básicas.



## B. De tipo estable

Dentro de esta categoría se identifican las siguientes acciones:

### 1. Política monetaria.

- Tasas de Encaje: modifican la disponibilidad de liquides bancaria, dejando mayor o menor disponibilidad para el crédito agrícola.

- Operaciones de mercado abierto: regulan el mercado monetario, pero pueden tener un efecto negativo en la disponibilidad para crédito agrícola.

- Operaciones de redescuento con recursos de banca central: han sido utilizadas para canalizar recursos a tasas preferenciales para actividades específicas, especialmente para financiar granos básicos, frijol de soya y otras leguminosas. Pueden tener efectos negativos sobre la expansión monetaria.

- Crédito al sector público: Fuera de márgenes razonables, puede tener efectos negativos en el incremento de los precios, que afectan principalmente por el lado de los costos de producción.

### 2. Política cambiaria

- Cuotas de importación: Reduce el impacto de la escasez de divisas. Puede tener efecto en el incremento de los precios y en los costos de producción.

- Precio de la divisa: un precio subvaluado desestimula las exportaciones y crea expectativas para la creación de mercados monetarios paralelos.

### 3. Política crediticia

- Determinación de la tasa de interés: Una alta tasa desestimula la inversión, pero alienta el ahorro de las personas. Una baja tasa incrementa la demanda por crédito, pero desestimula el ahorro. La decisión depende del origen del dinero, las actividades a financiarse y la situación del mercado monetario.

- Créditos de Banca Central con recursos externos: El financiamiento con líneas de crédito del exterior permite las inversiones a mediano y largo plazo. Tiene efectos negativos sobre la deuda externa.

- Fondo de garantía para la actividad agropecuaria: Reduce el riesgo bancario y estimula el otorgamiento de créditos a pequeños y medianos productores.



#### 4. Política fiscal

- Nivel y estructura de impuestos: Teóricamente la desgravación favorece las exportaciones y mejoras tecnológicas en el sector. Los impuestos sobre tierras sin uso, puede tener efectos positivos en el mejor uso del recurso.

- La inversión pública: El desarrollo agropecuario requiere una inversión básica en infraestructura.

- Elaboración del presupuesto: Determina la posibilidad de desarrollar los diferentes programas y proyectos sectoriales.

#### 5. Política de comercio exterior

- Regulaciones al comercio: Pueden tener efectos negativos en la distorsión de precios. Es una medida en algunos casos necesaria en períodos cortos, pero discutible desde el punto de vista permanente.

- Aranceles y tarifas: Modifican los precios internos y determinan la competitividad en el mercado internacional. Con carácter temporal, pueden estimular la producción nacional.

- Promoción de exportaciones: Es una política de carácter integral que incluye estímulos fiscales, crediticios, asistencia técnica y comercialización externa. Es de vital importancia para el sector agrícola.

#### 6. Políticas de comercio interior

- Regulación de precios: Puede tener efectos negativos en la producción. En algunos casos es necesario su implementación en períodos muy cortos. La decisión sobre regular precios depende de la estructura del mercado.

- Precios de subsidio: Utilizados para estimular una actividad específica y de interés social. Tienen un alto costo desde el punto de vista social. No deben tener carácter permanente.

- Intervención del Gobierno: El gobierno participa en el mercado cuando considera necesario modificar situaciones extraordinarias tales como precios excepcionalmente altos o falta de abastecimientos en el mercado.

Las políticas macroeconómicas anteriormente identificadas, se utilizan con diferente intensidad para tratar de modificar ciertos comportamientos hacia un fin determinado. Regularmente los criterios utilizados en la toma de decisiones, no necesariamente coinciden con los del desarrollo agrícola, ya que en algunos casos pueden tener efectos negativos en la producción y el ingreso generado por la agricultura.



### C. Conclusiones

Son múltiples las políticas macroeconómicas que utiliza el Gobierno y que afectan el comportamiento de la agricultura en Guatemala. Las de tipo recurrente se encuentran principalmente en regulaciones al comercio tanto interno como externo, y son utilizadas para solucionar situaciones que se presentan con regularidad (usualmente un año). El estudio de normas de política suficientemente flexibles, podría ayudar a tomar decisiones más rápidas a estos problemas recurrentes, y al mismo tiempo se establecería ciertas bases para el comportamiento de los agentes económicos que participan en éstas acciones.

Las acciones de política macroeconómicas de tipo estable identificadas en la presente sección, y que afectan a la agricultura en Guatemala, son numerosas y requieren un estudio permanente a fin de identificar con mayor precisión la intensidad y magnitud de su efecto.

Asimismo se requiere mayor conciencia entre los formuladores de política macroeconómica, de que el sector agropecuario, no está aislado de la economía global, y que las decisiones de carácter macroeconómico que se toman, tienen directos e importantes efectos en la producción, el ingreso, el empleo, la alimentación, y las divisas que genera el sector agropecuario.



## V. MECANISMOS UTILIZADOS POR EL DESPACHO PARA CAPTAR Y NEGOCIAR LA TOMA DE DECISIONES.

En la formulación de políticas se identificó las instituciones que participan y promueven las acciones de tipo macroeconómico. La pregunta que se plantea en el presente capítulo, es como el Despacho Ministerial capta y negocia la toma de decisiones dentro de tales instituciones.

### A. Junta Monetaria

El Despacho tiene conocimiento de la política propuesta, hasta que le llegan los documentos técnicos a ser discutidos en la próxima reunión. Si se detecta efectos negativos para el sector, o simplemente el planteamiento no está claro, opta por una o varias de las siguiente acciones:

- Tener una reunión previa con el Presidente de la Junta Monetaria (JM), para solicitarle modificaciones a la política y plantearle los efectos negativos que pueden preverse sobre el sector.

- Tener una reunión previa con el Presidente de la JM en conjunto con los demás Ministros de Estado, para presentar sus puntos de vista y lograr apoyo a sus planteamientos.

- Realizar consultas informales con los demás miembros de la JM, especialmente con el Representante del Congreso de la República y de la Universidad de San Carlos.

- En caso se llega a la reunión de JM sin un arreglo satisfactorio, puede pedir al inicio de la discusión, que se posponga el punto para tener mas tiempo de estudiarlo.

- Si se ha entrado a discusión puede pedir ampliación del Dictamen sobre un punto específico, al Consejo Técnico.

- El Despacho también puede hacer planteamientos sobre normas de política a través de JM a fin de que sean considerados por el Consejo Técnico. El planteamiento escrito y con solicitud de respuesta, tiene mayores posibilidades de ser tomado en cuenta.

El Despacho puede hacer un seguimiento y coordinar las bases técnicas de sus planteamientos a JM, por medio del Director del Departamento de Investigaciones Agropecuarias del Banco de Guatemala, quien forma parte del Consejo Técnico. Comisiones de trabajo temporales, integradas por técnicos del SPADA y del BANGUAT, destinadas al estudio y planteamiento de soluciones a aspectos específicos, han dado resultados positivos en el pasado, representando un recurso potencial en la presentación de los documentos técnicos.



## B. Ministerio de finanzas

El Despacho no asiste a un foro específico para tratar los asuntos financieros, por lo que su relación se establece de manera informal en reuniones de JM<sup>to</sup> del Gabinete a donde también asiste el Ministro de Finanzas.

La negociación sobre política financiera se establece en los niveles medios, a través de USPADA, y la acción del despacho es la de dar lineamientos y establecer normas.

## C. Ministerio de Economía

En materia de comercio interior no existe un organismo formal de coordinación con el Ministerio de Economía. Por lo tanto el Despacho utiliza los medios de comunicación personales para dar a conocer sus puntos de vista sobre determinadas decisiones de política.

En materia de comercio exterior, el Despacho tiene la opción de negociar a través de CONAPEX, que aún cuando es específica para la Promoción de Exportaciones, permite un diálogo con las instituciones que formulan la política de comercio. Hasta la fecha la utilización de este medio ha sido relativamente baja.

## D. Congreso de la República

El Despacho puede enviar directamente al Congreso de la República, leyes específicas para su discusión y aprobación. La Comisión de Agricultura del Congreso, es la organización inmediata para el diálogo y la negociación.

## E. Conclusiones

Las posibilidades que tiene el Despacho para negociar las decisiones de política macroeconómicas, son mayores a través de Junta Monetaria que en las otras instituciones que formulan políticas. No obstante, estas posibilidades no han sido utilizadas con mayor intensidad debido a la falta de asesoría específica que permita al Despacho hacer planteamiento concretos y negociar en forma separada con los miembros de la JM.

Las posibilidades de negociación en el Ministerio de Finanzas dependen de los contactos personales con el Ministro del Ramo, y del fortalecimiento del poder de negociación de los niveles medios en USPADA.

Será necesario establecer mecanismos de negociación con el Ministerio de economía con respecto a la política de Comercio Interior, ya que el Despacho no está representado en el Consejo Consultivo de Precios recientemente formado.



En materia de Comercio Exterior, la relación se establece via CONAPEX, en donde existe un alto potencial de participación en la formulación de la Política de Promoción de Exportaciones, aun no utilizado.

Puede concluirse que la capacidad de negociación del Despacho sería mayor, si contara con planteamientos concretos y técnicamente fundamentados. Asimismo si existiera un grupo experimentado de negociadores para mantener el dialogo con los cuerpos técnicos de las instituciones formuladoras de política.



## VI. PROPUESTA PARA MEJORAR LOS NIVELES DE RESPUESTA DEL DESPACHO

La problemática planteada anteriormente, así como las conclusiones parciales que se han derivado de cada capítulo, permite plantear la siguiente propuesta:

### A. En las relaciones hacia adentro del sector

La falta de un sistema de planificación, programación y coordinación eficiente dentro del SPADA, no permite que el Despacho Ministerial pueda transmitir las señales de política macroeconómica que afectan al sector, a los diferentes niveles de asesoría, coordinación y ejecución. Asimismo, no le facilita la retroalimentación desde las bases, necesaria para la participación del Despacho en las diferentes formulaciones de política.

Atendiendo a lo anterior, se considera conveniente apoyar con mayor intensidad la organización del SPADA ya iniciada por el Despacho, y que tiene como objetivo fundamental mejorar su funcionalidad a fin de adaptarla a la nueva estrategia y prioridades del desarrollo agropecuario.

Tomando en consideración que se requieren resultados positivos a corto plazo, y que se cuenta con una estructura institucional en funcionamiento, no es recomendable realizar cambios tendientes a modificar substancialmente el esquema actual, sino más bien modificaciones puntuales que mejoren la eficiencia y funcionalidad de las instituciones, especialmente de las que son claves en el proceso de planificación y coordinación de las actividades del SPADA.

En relación a lo anterior, y específicamente desde el punto de vista de las políticas macroeconómicas, se considera conveniente apoyar las acciones tendientes a la organización y fortalecimiento de USPADA, especialmente en los siguientes aspectos:

- o Como unidad técnica de enlace entre los COREDA y COSUCO, en los procesos de planificación y coordinación.
- o Como unidad técnica de enlace entre COSUCO y los COREDA por un lado, y COPROSEC por la otra; en los procesos de formulación del Plan Operativo anual y del presupuesto sectorial.



## B. En la coordinación intersectorial

El estudio ha confirmado la reducida posibilidad que tiene el despacho para coordinar las acciones de política, incluyendo las que tienen alcance macroeconómico, a nivel de las instituciones ejecutoras que conforman la organización del SPADA. Asimismo, la falta de un foro específico en donde el Despacho pueda conciliar las políticas sectoriales, con las diferentes decisiones de política que se toman en otros sectores y que afectan el desarrollo agropecuario.

Bajo la consideración anterior, se recomienda que el Despacho Ministerial promueva la institucionalización de la Comisión Alimentaria, sobre la base de lo que prescribe el Artículo 99 de la Constitución de la República, como organismo de alto nivel en donde se coordinen las políticas sectoriales y macroeconómicas del Estado. Tomando en consideración su presencia mayoritaria en en las Juntas Directivas de las instituciones del SPADA, es recomendable que dentro de la Comisión se incluya como mínimo la siguiente representación:

- o Ministerio de Finanzas
- o Ministerio de Economía
- o Ministerio de desarrollo
- o Ministerio de Agricultura
- o SEGEPLAN
- o Banco de Guatemala

Esta comisión puede ser el foro requerido por el Despacho para tratar todos los aspectos sectoriales y macroeconómicos, ya que el concepto de alimentación, está implícito dentro de todas las actividades del SPADA.

## C. Para mejorar los mecanismos de captación y negociación.

Se ha concluido que el Despacho si tiene la posibilidad de negociar y participar en la formulación de las políticas de alcance macroeconómico. Sin embargo, esta posibilidad está limitada porque no se cuenta con planteamientos concretos y técnicamente fundamentados que sirvan de base para las negociaciones. Asimismo, se ha determinado que no existe un grupo experimentado de negociadores en el SPADA, que mantengan el dialogo con los cuerpos técnicos de las instituciones formuladoras de política.



Para superar ésta restricción, se propone dar un fuerte apoyo al Despacho Ministerial, a fin de que tenga la asesoría permanente en materia de política macroeconómica, que le permita contar con los elementos técnicos necesarios para presentar propuestas y negociar las acciones de ésta naturaleza. Específicamente, se recomienda lo siguiente:

- o Prestar atención prioritaria a la formación de una unidad de análisis y formulación de las políticas macroeconómicas que afectan al sector, que asesore directamente al Despacho Ministerial en la presentación de propuestas concretas e iniciativas de Ley, así como en el análisis y negociación de las políticas.
- o Prestar un fuerte apoyo a la contratación y entrenamiento en servicio, de profesionales en las diferentes áreas identificadas en el presente estudio. Este grupo debería fortalecer la unidad asesora anteriormente descrita.
- o El apoyo debe ampliarse a la formación y entrenamiento de negociadores a nivel técnico, a fin de que dialogen con el personal de las instituciones claves.

#### D. Propuestas específicas

Dentro de las cuatro políticas identificadas, se formulan las siguientes propuestas específicas:

##### 1. Política monetaria, cambiaria y crediticia

- o Incorporar al Director del Departamento de Investigaciones Agropecuarias e Industriales del BANGUAT, como miembro asesor o invitado permanente a las reuniones de COSUCO.
- o Institucionalizar y normar un mecanismo para la formación de comisiones técnicas de carácter temporal, para el estudio de aspectos específicos que serán trasladados a JM. Estas comisiones estarían integradas por personal técnico de SPADA y BANGUAT.

##### 2. Política fiscal

- o Formalizar el funcionamiento de la Comisión de Financiamiento Externo que ha tenido éxito inicial en las discusiones sobre la asignación del financiamiento externo a programas y proyectos de SPADA.
- o Institucionalizar en USFADA y reglamentar, el proceso de elaboración del Plan Operativo Anual conforme la nueva modalidad adoptada recientemente por COPROSEC



### 3. Política de comercio exterior

- o Aprovechar en mayor grado la representación en CONAPEX y en el Grupo Técnico, para presentar iniciativas que beneficien al sector, principalmente en relación a la cooperación con la Gremial de Exportadores y la utilización conjunta de los recursos otorgados por las agencias internacionales para la promoción de exportaciones.

### 4. Política de comercio interior.

El establecimiento inmediato de una comisión conjunta MAGA/ Ministerio de Economía, destinada a examinar los alcances del Decreto 58-87, especialmente en relación a los productos agropecuarios.



### Bibliografía

Banco de Guatemala. Estudio económico y Memoria de Labores. 1983/1985

Banco de Guatemala. Leyes Bancarias y Financieras. 8a. edición, 1981.

Consejo Nacional de Planificación Económica. Planes de Desarrollo Económico y Social. 1970-71 / 1975-79 / 1979-82 1979-81 (preliminar)

Banco Interamericano de Desarrollo. Progreso Económico y Social en América Latina. Washington, 1986

Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica. Estudio de Políticas Agrícolas Globales. CORECA. San José, Costa Rica, 1986

Presidencia de la República de Guatemala. Memorandum uno y dos sobre Reorganización Nacional. 1987

Giron, Rolando; Samayoa, Otto. Inventario y análisis de política económica y su relación con la agricultura en Guatemala, 1986. ( trabajo presentado a la AID )

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Base y Estrategias Generales del sector Agropecuario en el Primer Gobierno Demócrata Cristiano. Guatemala, 1986.

PNUD/ Guatemala. Desarrollo institucional y apoyo a la gestión pública agrícola. Guatemala, 1987.

Thoms, Vinod. Linking Macroeconomic and agricultural Policies for Adjustment with Growth. Colombian Experience. World Bank., 1985.

USPADA. Documentación sobre estrategias y programas del sector agropecuario. ( no publicados )

USPADA/ASIES. Asesoría a la formación e implementación del CIPREDA. Guatemala, 1987.





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA