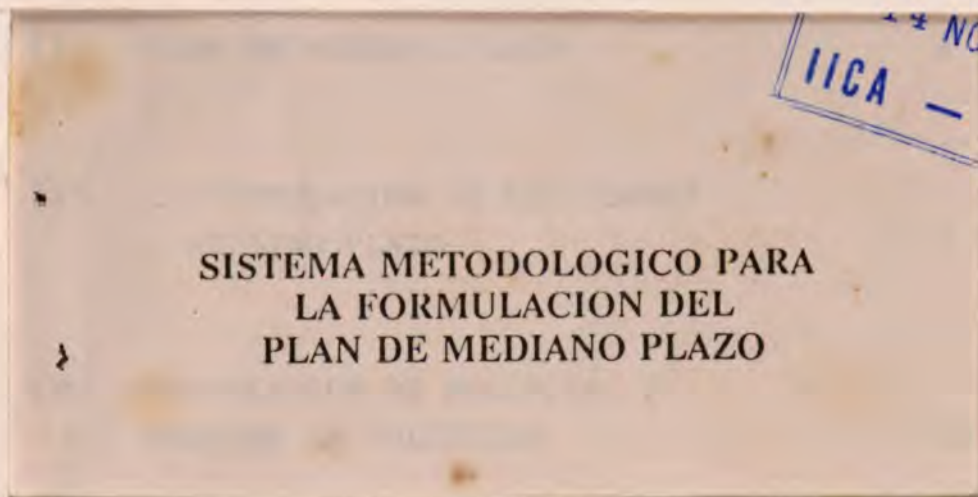


PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)

Ministerio de Agricultura y Ganadería
República de El Salvador

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Banco Interamericano de Desarrollo



San Salvador, El Salvador
Diciembre 1993

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



Centro Interamericano de
Documentación e
Información Agrícola
14 NOV 1994
IICA — CIDIA

14 NOV
IICA —

SISTEMA METODOLOGICO PARA
LA FORMULACION DEL
PLAN DE MEDIANO PLAZO



35

**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO
INSTITUCIONAL (PFI)**

**Ministerio de Agricultura y Ganadería
República de El Salvador**

**Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura -IICA-**

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-



**SISTEMA METODOLOGICO PARA
LA FORMULACION DEL
PLAN DE MEDIANO PLAZO**

**Héctor Medrano
Consultor**

San Salvador, El Salvador
Diciembre de 1993

00004080

INDICE GENERAL

C O N T E N I D O

No. DE PAGINA

ANTECEDENTES	1
CAPITULO I INTRODUCCION	2
CAPITULO II PLAN DE MEDIANO PLAZO	4
CAPITULO III LA FORMULACION DE LOS PLANES A MEDIANO PLAZO.	7
CAPITULO IV FORMULACION DE POLITICAS Y MEDIDAS DE POLITICAS	25
ANEXOS	30

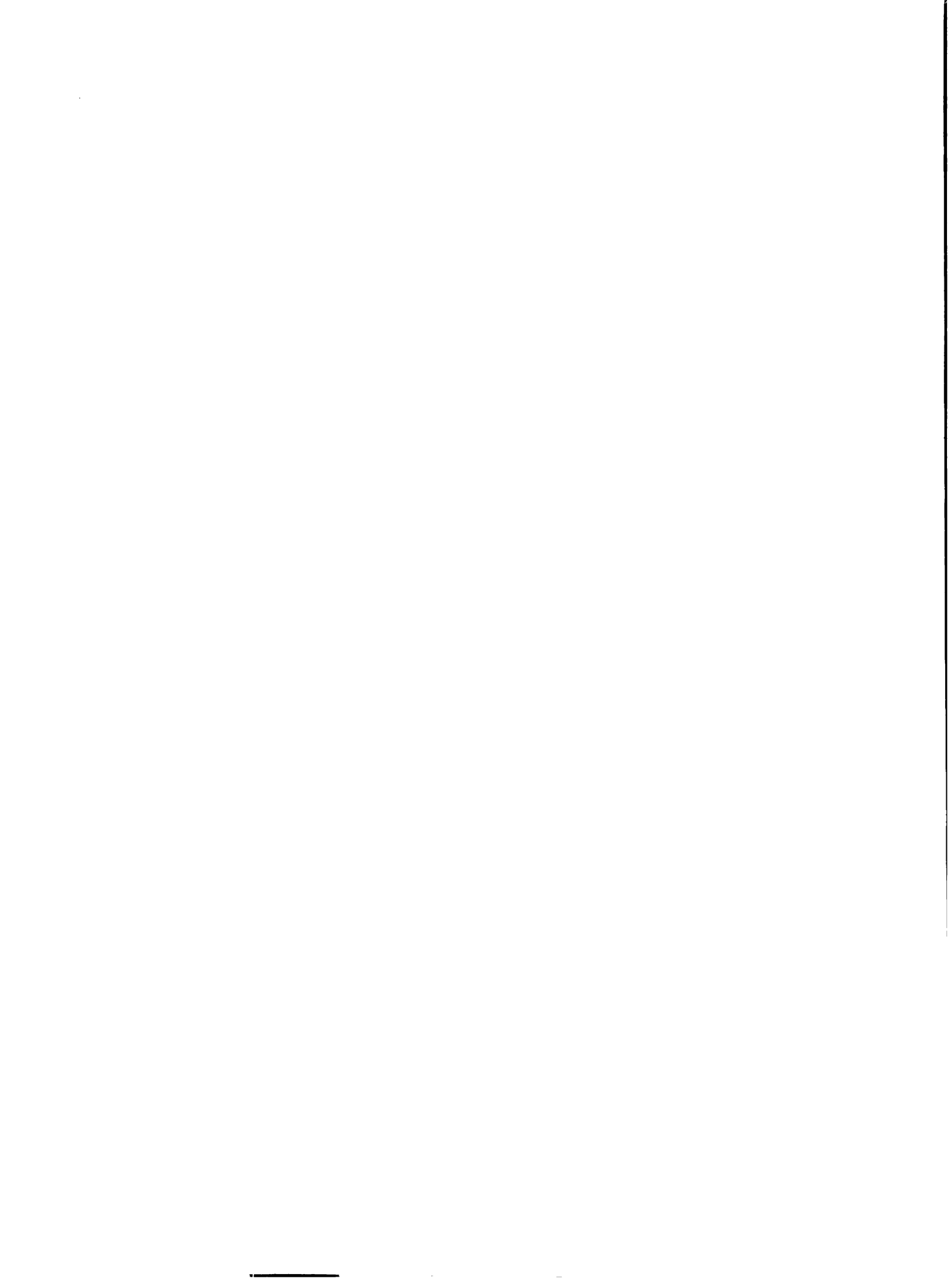
A N T E C E D E N T E S

En este documento se presenta un enfoque metodológico para la elaboración de un Plan de Mediano Plazo. Se ha tratado de preparar de tal forma que este plan no sea tedioso ni teórico, sino más bien que sea práctico, realista y que cumpla con su función de dar el marco de operatividad para el período considerado. Debe ofrecer las pautas generales, las orientaciones del quehacer del sector público y las prioridades que se deben considerar en la distribución de los recursos.

Para el caso particular de este plan se recomienda utilizar los documentos ya elaborados, tales como: Estrategia Sectorial, Diagnóstico de las áreas de políticas, institucionales y proyectos, Inventario de proyectos, Plan Sectorial. También es recomendable organizar un equipo de trabajo para su elaboración, integrado por personal de OSPA, DGO, DIDIPRE y las otras direcciones de la DGO. Se estima que el periodo de elaboración sería de alrededor de 3 meses, nombrando el personal suficiente en el Comité y el apoyo logístico necesario.

Se presenta en el anexo, formatos de los cuadros de información básica, pero no son rígidos en forma, sino que en el contenido mínimo de información, pudiéndose agregar, si se considera conveniente, para mayor transparencia de la información.

Quiero dejar testimonio de agradecimiento al señor José Lois, Coordinador Internacional del PFI, por su paciencia en la corrección de borradores y valiosas sugerencias que enriquecieron el trabajo.



CAPITULO I

I N T R O D U C C I O N

En este documento se presenta un componente metodológico de tal forma que oriente paso a paso la elaboración del Plan de Mediano Plazo del Sector Agropecuario.

Se pretende que este enfoque metodológico sea adoptado por los encargados de la elaboración del Plan, para darle uniformidad, coherencia y responda a los lineamientos generales que están contemplados en el Plan de Desarrollo Económico y Social. También se pretende que cada componente responsable de las distintas actividades de la planificación y programación, trabajen en forma coordinada para que conjuntamente se plasmen las estrategias, políticas, programas, proyectos y presupuesto para que así contribuyan efectivamente acelerar y conseguir el desarrollo económico del sector.

El documento consta de varios capítulos: una introducción que presenta el porqué de éste, la forma en que debe hacerse, que relación tiene este con otros instrumentos de planificación. En el capítulo II se presenta el concepto del Plan de Mediano Plazo, sus partes componentes, las etapas de formulación del Plan, y el porqué se necesita. También se establece quiénes son los responsables de la elaboración de éste. En el capítulo III se presentan todas las etapas que deben realizarse en la formulación del plan. Este capítulo tiene varios apartados: un análisis del comportamiento del sector en los últimos años dándole énfasis a lo que ha pasado en producción, comercio exterior, inversión pública, políticas y programas institucionales y en la estructura institucional que atiende al sector. Otros apartados son: la formulación de los objetivos, formulación de la estrategia, la determinación de las metas. En lo que a este último se refiere deben ser realistas con proyecciones que respondan a la capacidad de ejecución del MAG y

capacidad de promoción y respuesta del sector privado, sin perder la perspectiva de la intensidad que éstas deben tener.

En el capítulo IV se presentan las políticas agropecuarias y medidas a tomar para cumplir con los objetivos. Las políticas están contempladas en el contexto de la estrategia sectorial.

Las otras partes restantes del documento se refiere a los programas del sector, proyectos de inversión y cooperación internacional que son los instrumentos necesarios para implementar las metas propuestas. Como último componente está el marco financiero que respalda el sector a través del presupuesto.

El instructivo metodológico presentado en este documento es para utilizarlo los funcionarios de OSPA, DGO, a los que se les ha asignado las tareas de preparar y agregar en los planes la estrategia sectorial y la programación para la determinación de los objetivos, metas, políticas, programas, proyectos y presupuesto. En el sistema de planificación que se preparó están delimitados los distintos productos a obtener y los responsables de cada uno.

Es necesario que con los Planes Operativos Anuales se evalúen y de seguimiento el PMP para irle realizando los ajustes necesarios para adecuarlo de acuerdo a la capacidad operativa, objetivos y metas propuestos. La necesidad de una verdadera y eficiente planificación que vincule y relacione en forma sistemática con todos los instrumentos que se estén utilizando en el sector.

CAPITULO II

PLAN DE MEDIANO PLAZO

Este Plan es un instrumento que sirve para establecer los objetivos, la estrategia a seguir, la determinación de las metas en las distintas áreas de acción y las necesidades de financiamiento para alcanzarlas. El período que se estima para éste es de 4 a 5 años. Por ese horizonte de tiempo este plan compromete más al gobierno, pues las metas que se fijan tiene las más altas probabilidades de que se cumplan. Debido a ello dichas metas tienen que ser bien estructuradas a la factibilidad de alcanzarlas, para tener confianza y credibilidad de la funcionalidad de la administración.

Los planes de mediano plazo deben cuantificar:

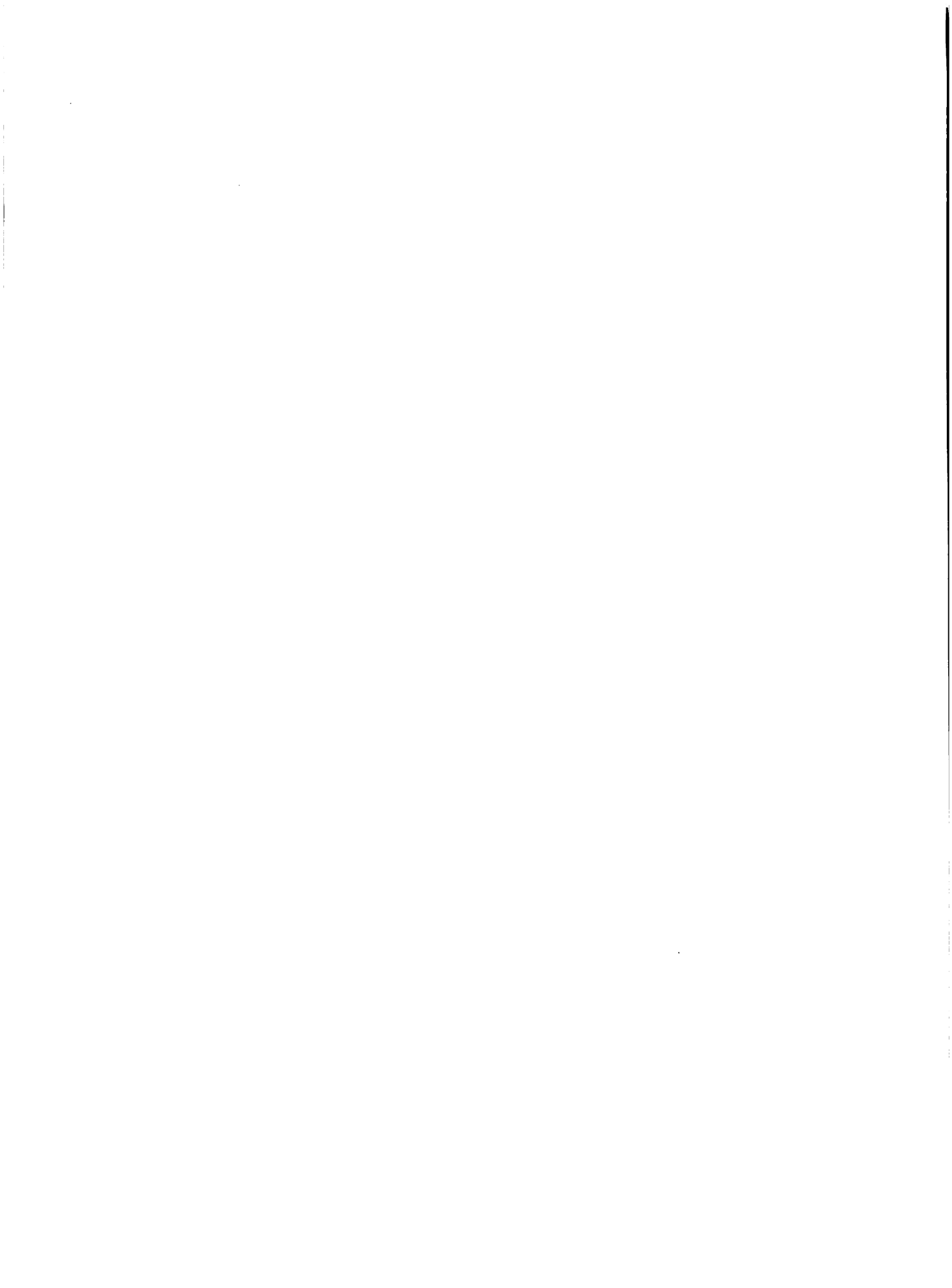
- Metas de demanda y oferta de productos agropecuarios a nivel agregado.
- Metas sobre el uso de la tierra, mano de obra y de bienes de capital.
- Conclusiones de las metas anteriores.
- Principales consecuencias en el aumento del ingreso agropecuario.
- Necesidades de financiamiento.

En los temas generales que deben considerarse en la formulación del Plan de Mediano Plazo se tiene:



- Las orientaciones generales del desarrollo agropecuario y su ubicación en el marco de desarrollo general, con definición de objetivos y estrategias.
- Proyecciones y metas en cuanto a oferta y demanda de productos agropecuarios, u en cuanto al ingreso agropecuario y su distribución.
- Proyecciones y metas de ocupación y uso de los recursos.
- Formulaciones de las políticas agropecuarias y asesoría permanente a los responsables de la toma de decisiones.
- Formulación de las políticas agropecuarias y asesoría permanente a los responsables de la toma de decisiones.
- Posibles proyectos de inversión y organización del correspondiente proceso.
- Identificación y formulación de programas vinculados a diferentes actividades del sector agropecuario (productivas, de apoyo, de mejoramiento de condiciones de vida rural, de conducción y regulación).
- Planes regionales.
- Planes anuales.
- Organización de la administración pública agropecuaria.
- Financiamiento del Desarrollo Agropecuario.

Existe ya una Estrategia Sectorial Agropecuaria 1991-1994, que presenta las grandes líneas de acción que deben tomarse con el propósito de que el sector cumpla su rol. Este a su vez está



enmarcado en el contexto global del Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994. Para que se pueda orientar específicamente el accionar del sector y para ir encuadrando las decisiones de política cotidiana, se requiere un Plan de Mediano Plazo que esté sustentado en las orientaciones establecidas en la estrategia, pero indicando las posibilidades reales y las restricciones que existen, para cumplir con los objetivos y metas concretas previamente fijadas. Además, se deben tener los planes operativos anuales, ya que constituyen un elemento básico en la ejecución, seguimiento y revisión de metas, políticas y proyectos programados dentro del plan de mediano plazo. El presupuesto aquí se convierte en la herramienta básica que armonizará los objetivos con los recursos, a fin de evitar falsas presunciones y pérdida de confianza en el plan.



CAPITULO III

LA FORMULACION DE LOS PLANES MEDIANO PLAZO (PMP)

La formulación de los planes tiene varias finalidades, entre ellas se destacan:

- Sirven para dar perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agropecuario.
- Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para el desarrollo.
- Proporcionar los elementos en los que se apoyaría el control de la ejecución, la evaluación y la reformulación.

Etapas de la formulación del plan:

Primera Etapa: Formulación de un conjunto de alternativas de desarrollo.

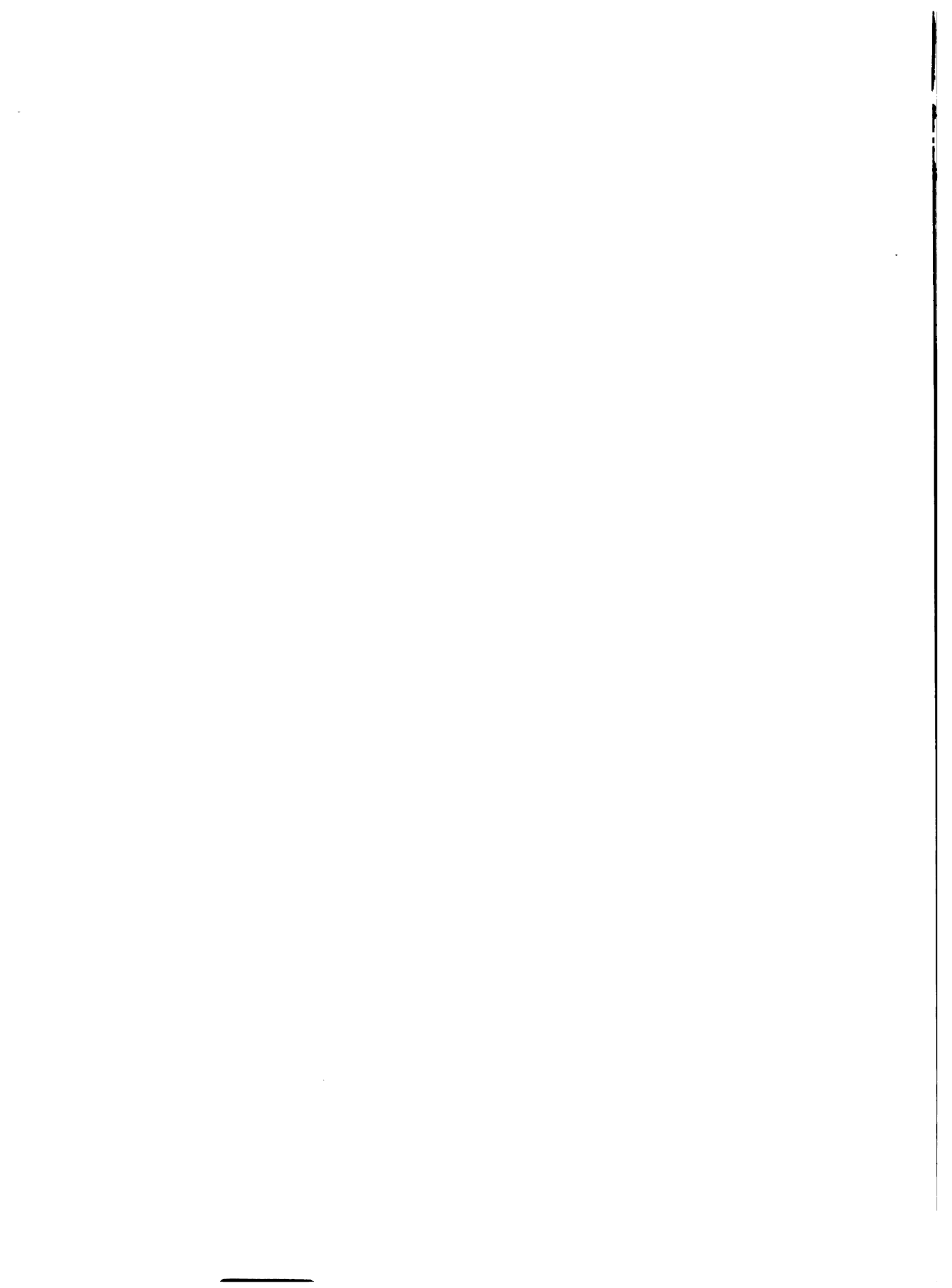
Segunda Etapa: Determinación de las alternativas más adecuada.

Tercera Etapa: Formulación detallada de los distintos mecanismos del Plan de Desarrollo Agropecuario.

- a) Antecedentes Generales
- b) La Secuencia General

Aproximaciones y su frecuencia lineal de las tareas de la Tercera Etapa

- i. El marco global y los objetivos y metas del desarrollo agropecuario.
- ii. Las metas de oferta y demanda
- iii. Las metas de ocupación, modernización y cambio en la estructura empresarial en los predios.
- iv. La formulación de mecanismos instrumentales.



Cuarta Etapa: Ajustes finales e integración al proyecto del plan global de la nación (finaliza con la aprobación del plan global).

MECANICA OPERATIVA DE LA FORMULACION

El plan se formulará por los responsables de estas tareas en las unidades de planificación de la DGO y la orientación y asesoría de la división de proyectos y programación de OSPA. Para la instrumentación del proceso varias de las tareas es conveniente trabajarlas en equipo. Esto permitirá un enfoque multidisciplinario y una retroalimentación en el proceso que permitirá que tanto las metas, proyectos, programas y presupuesto sean más apegadas a la realidad. Esto reafirmaría la factibilidad de alcanzarlas y cumplir con los objetivos propuestos. Entre las tareas se tienen:

- . Las orientaciones generales del desarrollo agropecuario y su ubicación en el marco del desarrollo general, con definición de objetivos y estrategia.
- . Las proyecciones de la demanda, oferta; el ingreso agropecuario y su distribución.
- . Proyecciones de metas y ocupaciones y el uso de los recursos.
- . Establecer la cartera de los proyectos de inversión y cooperación internacional.
- . Identificación y formulación de programas vinculados a las actividades del sector agropecuario; planes anuales y regionales.
- . La organización de la Administración Pública Agropecuaria y los requerimientos. financiamiento para la ejecución del plan.

PROCESO DE ELABORACION DEL PLAN MEDIANO PLAZO (PMP) SECTORIAL

El primer paso en la elaboración del plan es hacer un diagnóstico de lo que ha sucedido en el sector en los últimos años (de preferencia la década anterior). El comportamiento de las áreas que deben enfatizarse son: en la producción, en comercio exterior, la inversión pública, en políticas y programas y en la estructura institucional que atiende al sector.

Para cubrir esta parte se puede utilizar el análisis del comportamiento del sector y la problemática de la agricultura que está en el documento de la Estrategia Sectorial.

- En lo que a producción y valor agregado se debe enfatizar las principales actividades agrícolas y pecuarias.
- Comercio Exterior, debe incluir el análisis del comportamiento de las exportaciones, importaciones y el saldo de la Balanza Comercial.

Producción y valor agregado. El análisis de estos dos parámetros debe enfocarse a los principales rubros agropecuarios, los cuales se pueden determinar por su contribución al PIB del sector y/o los que sean más importantes para la dieta alimenticia de la población. Analizar como se ha comportado la producción y productividad y cuáles podrían ser algunas medidas que podrían hacer impacto para atemperar la producción a los requerimientos demandados. Determinar si ha habido un comportamiento no esperado y cuáles pueden haber sido las causas que lo han motivado, para que sirva de orientaciones a las políticas de apoyo a la producción para cambiar su tendencia.

Comercio Exterior. Este se debe concretar a estudiar el comportamiento de las exportaciones, importaciones y el saldo de la balanza comercial.

Se examinará cuál ha sido la tendencia de las exportaciones en los últimos años para determinar metas que puedan alcanzarse. Se debe analizar primero globalmente y luego por los rubros más importantes, destacando su aporte o contribución al incremento de las exportaciones, y cuáles son las causas del comportamiento de cada uno de estos rubros. Se debe ver el destino de estas exportaciones para determinar cuál es el potencial de estos mercados tradicionales para aumentarlas y cuáles pueden ser las probabilidades de abrir nuevos mercados.

Las importaciones deben analizarse en forma similar su comportamiento, su crecimiento, su disminución, sus causas. Estudiar posibilidades de sustitución de importaciones, pero sin perder la perspectiva de que sea con ventaja comparativa.

Inversión Pública. Este ítem es uno de los más importantes de analizar por su alta correlación con el proceso de ejecución de los programas y proyectos que son los incidentes en el desarrollo sectorial.

El análisis debe enfocarse a tocar los aspectos siguientes:

- . Monto de las inversiones programado.
- . Composición de los recursos de financiamiento.
- . Cuáles son las metas programadas en forma calendarizadas.
- . Cómo estuvo el proceso de ejecución con lo programado tratando de establecer qué porcentaje se ha realizado. Determinar cuáles son las causas que pueden haber impedido su realización o que están retardando su ejecución.

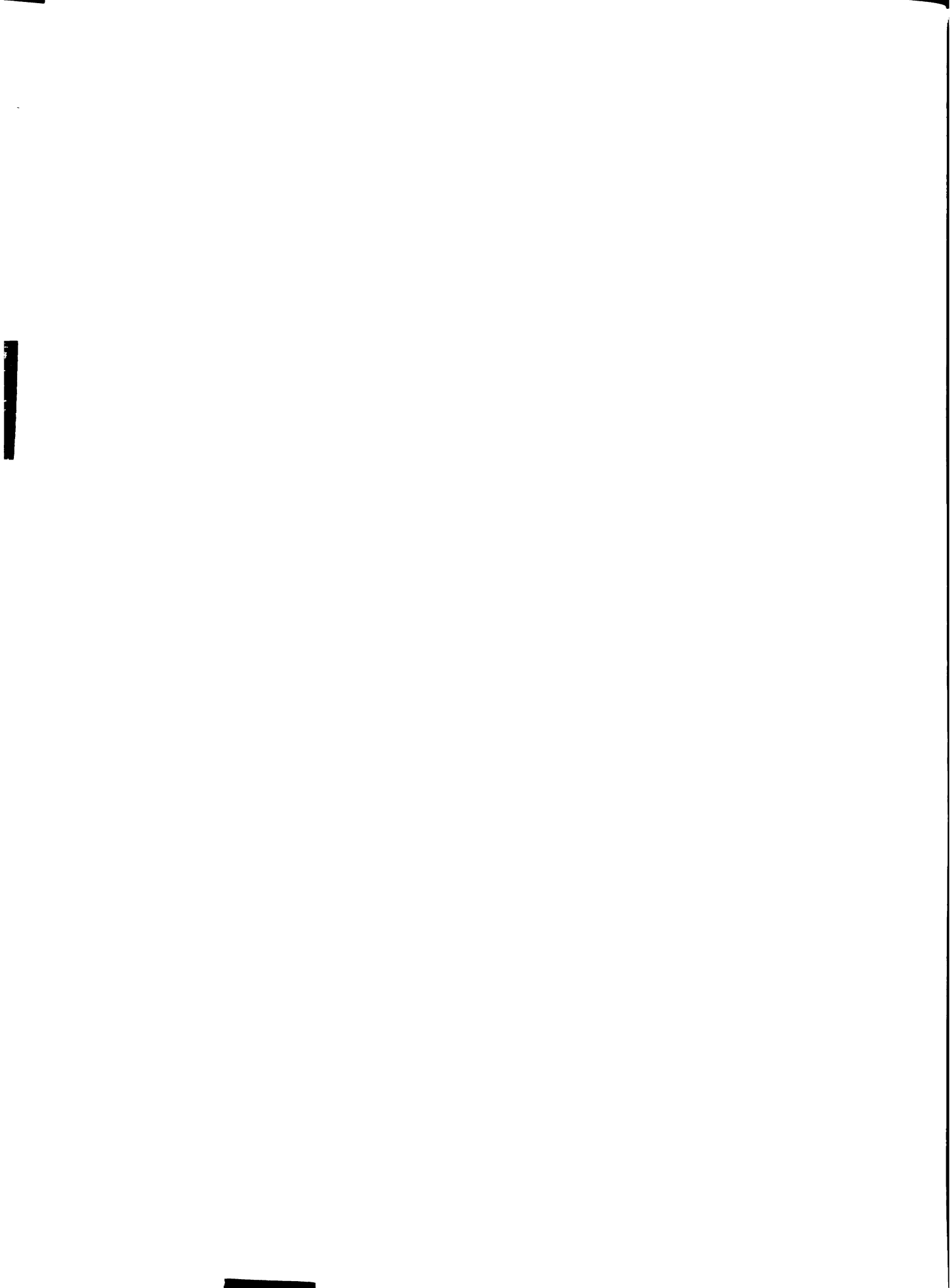
Inversión Real. El análisis con respecto a ésta debe comenzarse por determinar cuánto se ha ejecutado con respecto a lo programado,

además de ponerlo en cifras absolutas. Estudiar cuál ha sido el destino de los fondos para esta partida, identificando si hubo desviación de la misma, respecto a los programas y proyectos que estaban sujetos a ejecutarse. De ser posible analizarlo por institución responsable, y poder precisar cuál o cuáles han tenido más capacidad de ejecución y cuáles podrían haber sido las causas que impidieron o retardaron la ejecución. De ser posible presentar elementos que permitan tener una idea general sobre la inversión por proyectos, las principales limitantes que ha tenido.

Inversión Financiera. En esta debe analizarse el grado de ejecución de la inversión programada, sus fuentes de recursos, los principales programas y proyectos hacia los cuales se ha estado canalizando la inversión. Cuáles pueden haber sido los limitantes que encontró la institución responsable en el proceso de ejecución y cómo los logros que se obtengan basados en términos de la consecución de los objetivos del desarrollo del sector.

Políticas y Programas Institucionales. El sector agropecuario público para poder llevar a cabo el logro de sus metas de producción tanto las orientadas al consumo interno como al externo y de materia prima debe apoyarse con un conjunto integral y coherente de políticas y medidas de política. El análisis del cumplimiento de éstas debe enfocarse a determinar si las instituciones han seguido dichas políticas, en su accionar y cuáles han sido sus desviaciones, causas y los logros obtenidos.

Estructura organizacional. Aquí se debe hacer un análisis de las instituciones y entes que constituyen la estructura que atiende las necesidades del sector agropecuario. Este se hace con el propósito de establecer si la actual organización se adecúa para asumir los compromisos de llevar a ejecución el plan propuesto. Si la conclusión es que no lo es, recomendar las modificaciones que deben hacerse o reestructurar totalmente la existente. En este acápite el Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PFI), a través del



área institucional, jugara un papel importante dentro del MAG. En la elaboración de esta parte se sugiere avocarse a los encargados de esa área ya que pueden ofrecerles todos los elementos necesarios evitándose la duplicidad de esfuerzos.

FORMULACION DE LOS OBJETIVOS

El plan es formulado con el propósito de ordenar el proceso de planificación en el uso de los recursos para buscar las mejores alternativas de acción que contribuyan al desarrollo del sector y cumplir con el compromiso en que lo enmarca el Plan de Desarrollo Económico y Social del país. El ordenamiento del plan va estar canalizado a obtener unos objetivos o propósitos que se desean alcanzar en el accionar de la actividad económica del sector.

Los objetivos del plan orientan la acción institucional o pública y privada en el quehacer para obtener los estados y resultados que sean necesarios para dar solución a los aspectos específicos de la problemática socio-económica que se haya identificado. Los objetivos y la estrategia sectorial son los mecanismos indicadores de qué hacer y como hacerlo. Por lo que la determinación de ambos mecanismos debe ser cuidadosa y con un basamento sólido de los problemas socio-económicos, de los recursos disponibles y la estructura organizativa existente.

Para la elaboración del PMP actual se pueden desagregar los que están en el documento de la Estrategia Sectorial, donde están agrupados por objetivos generales y objetivos específicos.

En el caso de ser necesario en el futuro formular objetivos se deberá tener presente las siguientes consideraciones:

- Los lineamientos y el contexto del Plan de Desarrollo Económico y Social vigente.



- . Los resultados encontrados en el diagnóstico, en referencia a la identificación de las principales necesidades y limitaciones del sector especificando donde el sector privado tiene mayor responsabilidad y cuál es el área de atención prioritaria del sector público.
- . Los factores que limitan el accionar y capacidad productiva del sector.
- . Los elementos derivados de la coyuntura económica, social y política, ya sean generales o sectoriales de origen interno y/o externo.
- . La determinación de los factores limitantes que limitan la capacidad productiva del sector.
- . La capacidad de gestión y ejecución del sector agropecuario que atiende al sector. En esto se debe considerar lo actual con lo que se planea realizar en materia de reforma institucional.
- . Las prioridades que se hayan dado en el desarrollo del sector por el sistema de planificación agropecuaria.

DEFINICION Y FORMULACION DE LA ESTRATEGIA

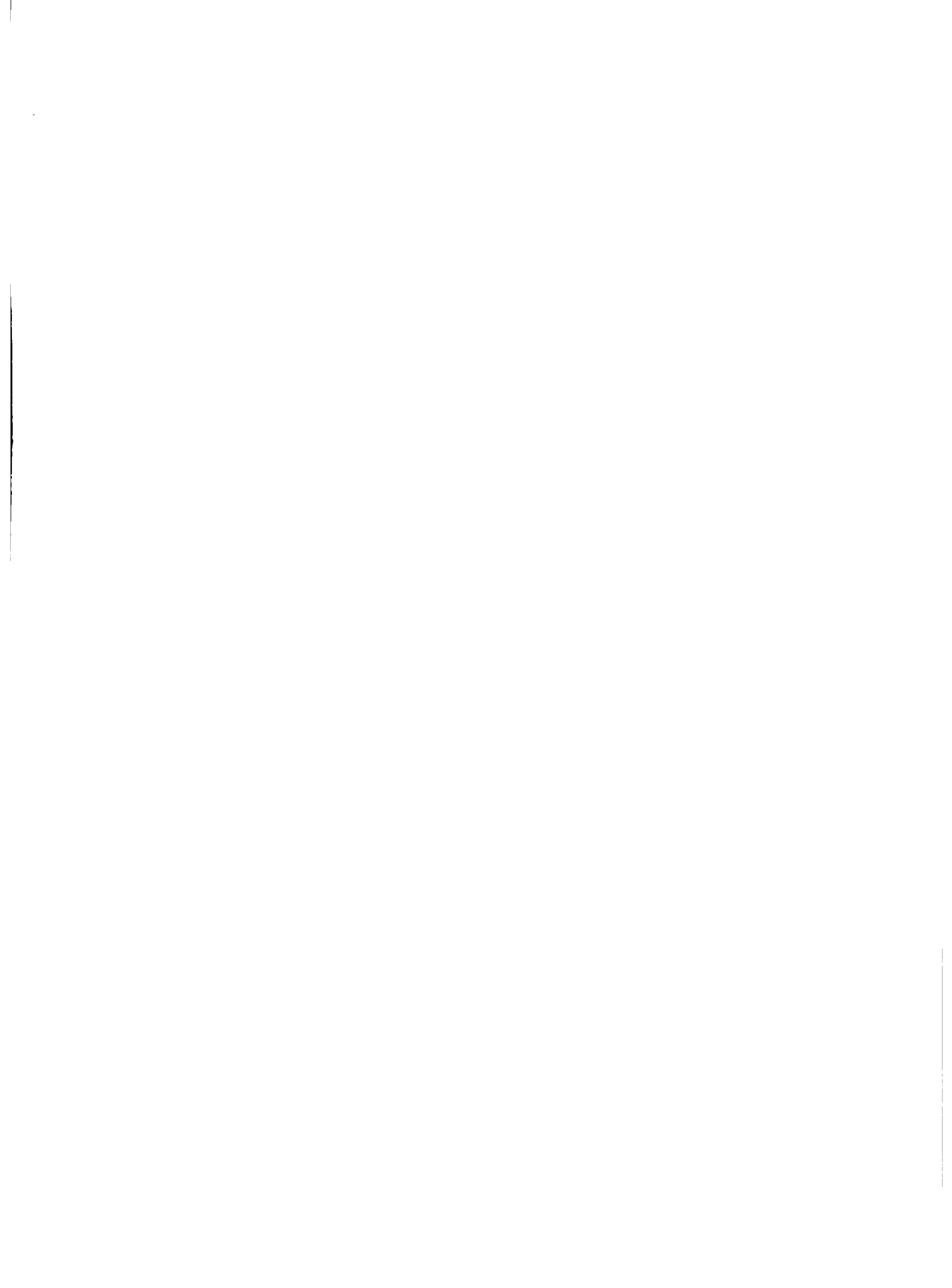
La estrategia sectorial tiene como finalidad básica ayudar a determinar cuales serán las acciones que podrian ser necesarias para llevar a cabo la implementación del plan. En ningún momento esta estrategia cuestiona los propósitos y objetivos del PMP, sino más bien señala las líneas acción a seguir para conseguirlos. La estrategia podría considerarse como un instrumento que fue concebido racionalmente para ordenar los recursos y distribuirlos entre las distintas alternativas de uso para maximizar sus logros.

La estrategia proveerá los principios que ayuden a obtener un acuerdo y el apoyo de todo el sistema administrativo que atiende al sector en el proceso económico y de planificación.

En el plan de mediano plazo para el período que se está considerando, se puede utilizar el documento de estrategia sectorial que ha preparado OSPA-PFI. Se debe desagregar de dicho documento la parte que se considere necesario para implementar la parte correspondiente a la estrategia.

Para efectos de otros PMP, y que no exista un documento como en el caso actual, se debe formular la estrategia. En la elaboración de ésta se deben considerar:

- Cuáles serán las actividades, productos o grupos sobre los cuales descansará la mayor responsabilidad de dinamizar el sector.
- Determinación de la responsabilidad en el cumplimiento de los objetivos de los distintos actores involucrados en el quehacer del desarrollo del sector.
- Qué cambios se esperan en la estructura productiva a nivel del país o por regiones.
- Los principales instrumentos que se utilizarán en el sector público agropecuario para alcanzar los objetivos propuestos y el papel que desempeñará cada uno de ellos: políticas, programas, proyectos de inversión agropecuaria, proyectos de cooperación internacional, programación presupuestaria y organización institucional.



DETERMINACION DE METAS

El plan, como se menciona anteriormente trata de ordenar la gestión administrativa para alcanzar los objetivos propuestos. Con el propósito de establecer parámetros que indiquen hasta y hacia donde enfocar la distribución de los recursos, es que se determinen las metas. Estas deben ser establecidas para lograr una mayor eficiencia e impacto en la obtención de los objetivos. Estas pueden ser de: producción, superficie, comercio exterior, uso de insumos.

Las metas anteriormente mencionadas deben ser concebidas en un contexto macroeconómico, ya que cualquier acción conducente para alcanzarlas tiene repercusiones en el resto de actividades económicas del país. Hay que tomar en cuenta en la formulación de éstas, la viabilidad de alcanzarlas, es decir fijarlas de acuerdo a los recursos existentes y a las condiciones políticas y económicas imperantes.

Las metas que se establezcan deben ser realistas, para cubrirlas en el período que el plan comprende, o dejarlas lo suficientemente avanzadas en el período considerado para asegurar su continuidad, no obstante cambie la administración. Si se diera el caso que se van a plantear metas que difieren significativamente de la tendencia histórica se deberá prever al determinarlas, formular las políticas, asignar los recursos y el desarrollo de programas y proyectos que se esté seguro que van a cambiar esa tendencia. En otras palabras no se deben considerar metas sino se está seguro que se van a cumplir, o si son posibles asignar los recursos y tomar las acciones necesarias para que así sea.

Metas de Producción. Estas metas son las que engloban el resultado cuantitativo que concretiza el accionar del sistema de planificación del sector. Las metas que se fijan y su cumplimiento tendrán repercusión significativa en las otras metas de otra naturaleza pero relacionadas. Los parámetros más importantes a

considerar en la determinación de estas metas son la demanda interna y demanda externa.

Cuando se estén fijando estas metas de producción deben tomarse en cuenta una serie de factores y otras consideraciones tales como:

- . La tendencia histórica de la producción de las distintas actividades consideradas.
- . Prever posibles variaciones de esa tendencia como resultado de comportamiento de los precios, productividad, competitividad externa. y cambios previstos en los factores climatológicos.
- . Considerar estimaciones de demanda que se hayan proyectado para el período, ya sea interna o externa. En el proceso de ajuste continuo deben también considerarse elementos coyunturales que podrían afectar cualquiera de los factores determinantes de la demanda.
- . Los nuevos programas que se hayan diseñado y estén orientados a incrementar la producción.
- . Las prioridades que el Gobierno le haya otorgado a las actividades productivas, ya que basado en esto su accionar estará focalizado a ellas.
- . Las consideraciones de elementos inciertos que puedan actuar en el periodo considerado.
- . La presencia de plagas y enfermedades, y lo que se está haciendo para erradicarlas o controlarlas, que podrían afectar significativamente la producción.

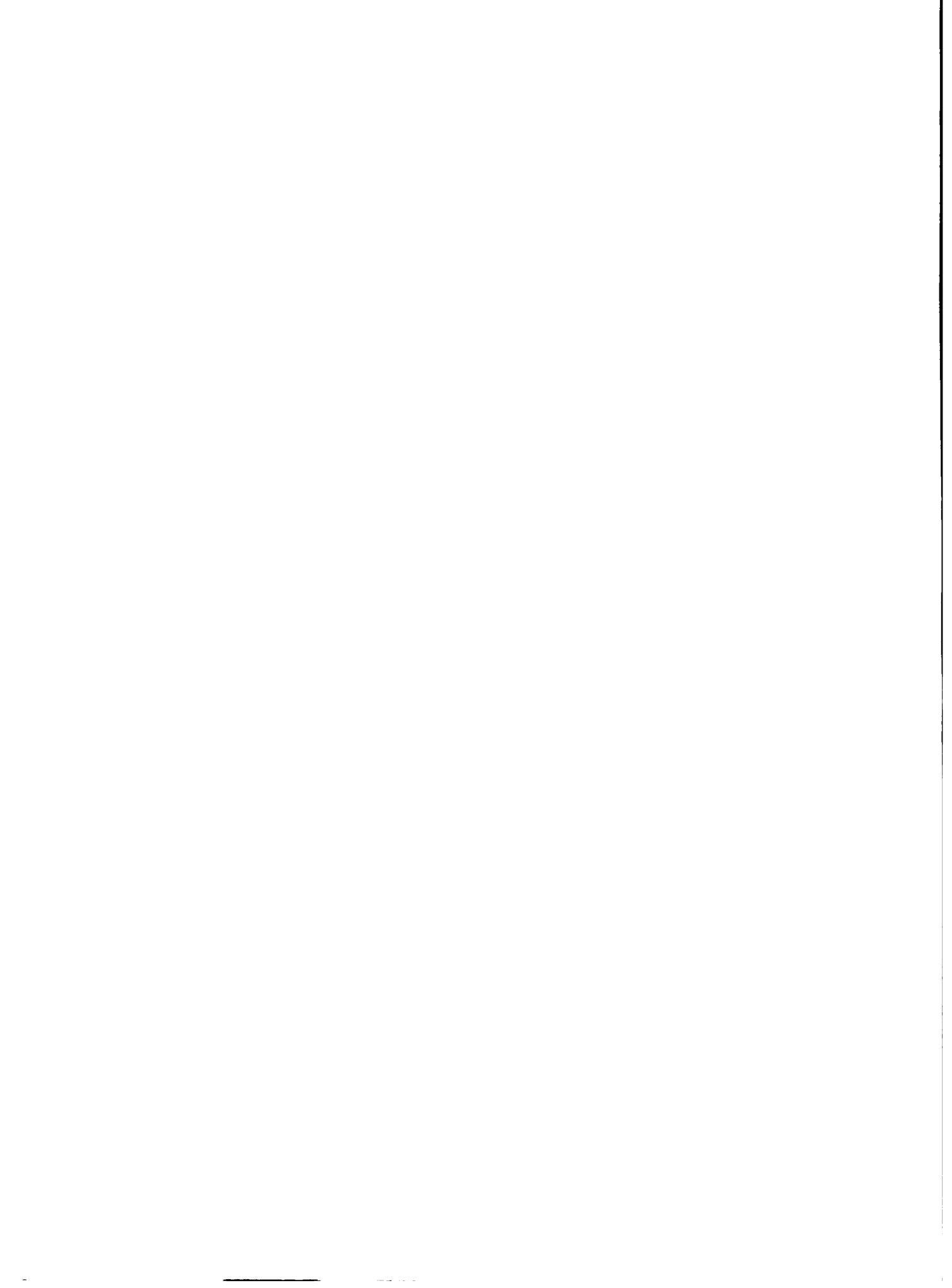
- . Que se está haciendo en el sector privado que esté canalizado a mejorar y aumentar la producción de las actividades que ellos han seleccionado como las principales para la asignación de los recursos de producción.
- . Los precios vigentes en el mercado de los productos y de los insumos. Además tomar en cuenta las posibles variaciones.
- . Qué efectos puede tener la puesta en marcha de nuevos proyectos o programas del Gobierno en lo que a riego, investigación extensión, crédito, etc., se refiere.

DEMANDA INTERNA

Como se mencionó anteriormente, este es uno de los parámetros más importantes a considerar en el proceso de fijación de las metas de producción. Por lo que es necesario que su cálculo sea lo más preciso posible, considerando siempre la utilización de instrumentos y metodología que minimice el porcentaje de error. Este parámetro dice qué rubros y cuanto producir y qué y cuánto importar para asegurar la seguridad alimentaria de la población y además alrededor de estas actividades gravitará el mayor quehacer del sector agropecuario público.

La demanda interna está influenciada significativamente por la tasa de crecimiento del desarrollo de toda la economía. La aseveración anterior se basa en que en toda la economía, cambios en demanda repercute directa o indirectamente, via mayores ingresos. Estos aumentos en ingresos producen mayores requerimientos de alimentos por un incremento en el poder adquisitivo.

Hay varias metodologías para proyectar demanda debidamente comprobadas por economistas y planificadores. En las distintas situaciones se hacen las adecuaciones necesarias para realizar dichos cálculos. Para propósitos de este plan se recomienda



utilizar las proyecciones calculadas y publicadas oficialmente por la Dirección General de Economía Agropecuaria. Para fines de planificación es conveniente establecer la diferencia entre demanda interna de alimentos (consumo humano directo), semillas, consumo animal y materia prima para agroindustrias. Además es conveniente establecer la demanda externa, así la tiene dicha dirección computada por lo que además también se recomienda utilizarla. Esto es así pues hay diferencias sustanciales en las maneras de enfocarlo.

En lo que respecta a las proyecciones de consumo humano directo, hay que hacer varios supuestos tales como: precios de los productos constantes, elasticidad de ingreso constante, que la tasa de crecimiento de la población se mantenga la misma a lo largo del período considerado. Además se asume no cambios en los gustos y preferencias, y que todo los productos considerados son normales. Bajo estas consideraciones se está asumiendo que la demanda aumentaría básicamente como resultado de un aumento en el crecimiento de la población total y el cambio en ingreso. Los coeficientes difieren para los distintos alimentos, pero se puede seleccionar un grupo que forme la canasta básica de alimentos. También existe la posibilidad de utilizar comparaciones internacionales, tales como las de la FAO que ha venido realizando estudios sistemáticos desde hace tiempo, para muchos países y ha logrado establecer diferentes coeficientes para distintos grupos y bajo distintas condiciones.

En la planificación agropecuaria es necesario expresar la demanda en términos de cantidades de los productos agropecuarios básicos. Esto significa que en productos consumidos ya elaborados, tales como el queso, la demanda final debe expresarse en términos del producto pecuario básico leche: por lo que la necesidad de obtener coeficientes de conversión al producto básico original bien precisos. Para iniciar los cálculos se toma el consumo por persona de productos básicos en un período dado, podría ser 3 años para



balancear cualquier variación anormal de un año que pueda distorcionar el promedio.

Una vez computado el consumo por persona, se le aplica el porcentaje de aumento en los ingresos durante el período que se está considerando y los coeficientes correspondientes de elasticidad. Esto se multiplica por la población total proyectada para cada año del período en consideración. Esto nos da los requerimientos para consumo humano, con respecto al producto final.

Estos cálculos de requerimientos para consumo humano son basados en la ingestión promedio de alimentos que están basados en los ingresos y gustos y preferencias de los consumidores. Si se fueran a proyectar estos requerimientos basado en lo recomendado mínimo nutricionales, debería de tomarse en cuenta que para que esto sea representativo debe emprenderse campañas de promociones de programas especiales de alimentación.

Otro componente importante a considerar es la demanda agroindustrial de materia prima. Para esto debe recurrir a fuentes secundarias de información que tienen ésta registrada. Si se diera el caso de que no existiera total o parcialmente, debería hacerse la investigación necesaria para estimarla. aquí se tomarían las principales agroindustrias, planes de ampliación y la capacidad actual, los planes de producción futura.

El último integrante de la demanda interna es el rubro dedicado a consumo animal. Si no hubiesen datos registrados oficiales para ello, podría calcularse basado en el hato nacional existente, su tasa de crecimiento y los componentes de la ración promedio.

DEMANDA EXTERNA

En cuanto a esta demanda a nivel del país es muy difícil tener todos los elementos necesarios para llevar a cabo proyecciones.

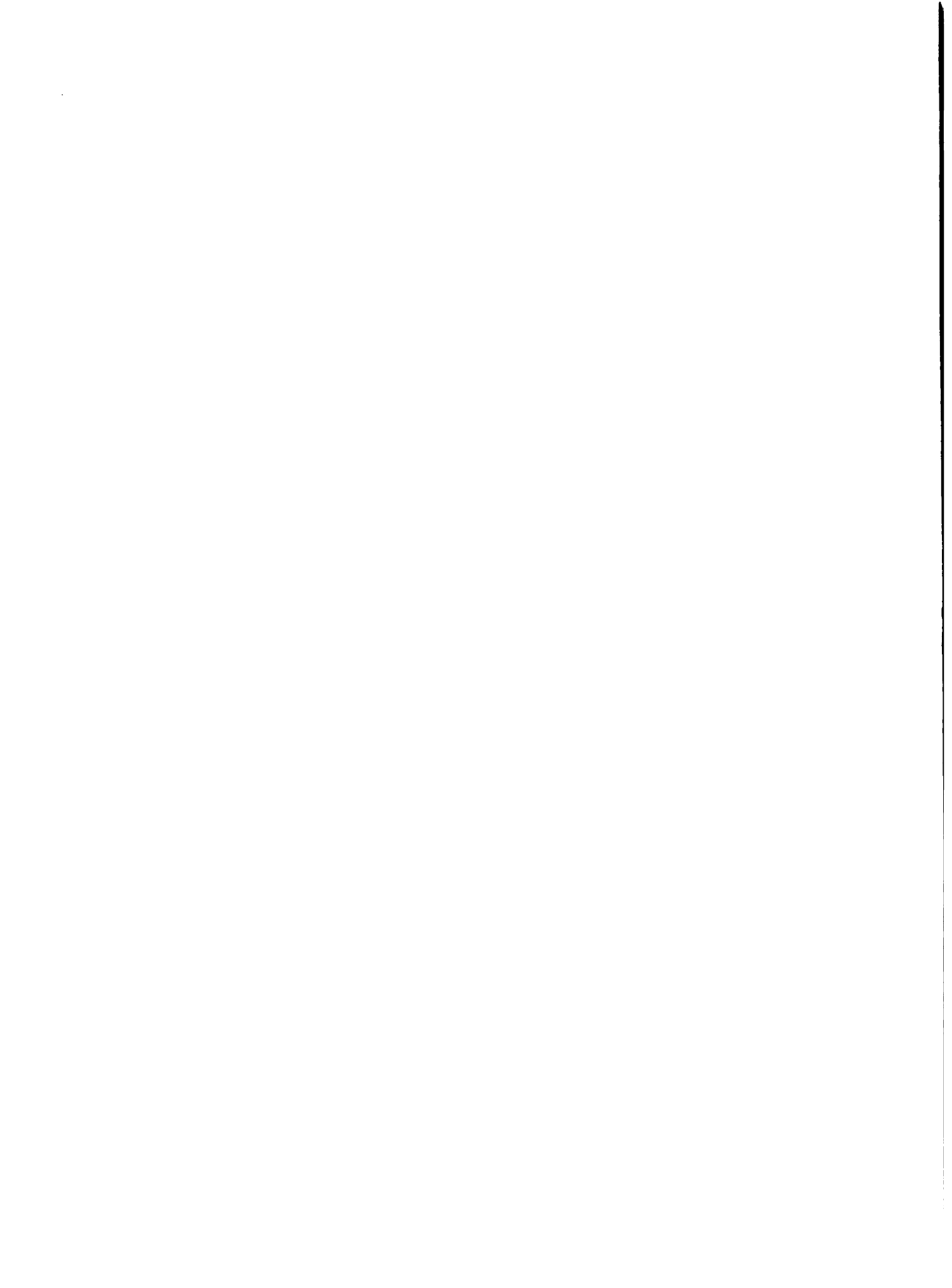
Los organismos internacionales tienen como función (ejemplo la FAO) de llevar a cabo estas proyecciones. Lo que se debe hacer internamente que con esa información disponible determinar para cuáles productos se tienen mayores ventajas comparativas y hasta cuánto podemos hacerlo ventajosamente desde el punto de vista socio-económico, para tratar de satisfacerla durante el período comprendido en el Plan. Hay que tomar también en cuenta que proporción se ha estado exportando, las capacidades actuales y potenciales de producción, las posibilidades de reducir costos a través de innovaciones tecnológicas, la posibilidad de competir con los otros países exportadores, estimar la posible presencia de sustitutos y además no perder la perspectiva de desarrollar nuevos mercados.

DEMANDA TOTAL

Una vez determinada la demanda interna (para consumo humano y otros usos) y la demanda externa por agregación se obtiene la demanda total. Para propósitos de facilitar el uso de esa información es conveniente tenerla por los rubros más importantes tales como: granos básicos (maíz, maicillo, sorgo y arroz), café caña de azúcar, algodón y algunos productos no tradicionales. En el subsector pecuario sería desglosado en leche, carne vacuno; huevos y pollo parrillero, cerdos y apicultura.

OFERTA DE PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Realizar un análisis retrospectivo de la producción de las distintas actividades de los últimos 10 años, es de gran utilidad para tener una idea del comportamiento de ésta y utilizarlo como indicador para hacer proyecciones de la oferta. Se estima este período por que es lo suficientemente largo para establecer tendencias o para determinar las causas fundamentales de los incrementos o disminuciones de la producción. Es importante determinar si los aumentos o disminuciones en la producción son



debidos a la superficie cultivada, o al uso más intensivo de las tierras.

El método más común de proyectar la oferta interna, es extrapolando la tendencia en el período de la producción observada en los últimos 10 años. Esta producción pueda que no responda totalmente a una proyección lineal, ya que pueden existir factores como: disponibilidad de fertilizantes, riego, semilla, transferencia de tecnología, etc. que alteren la respuesta y no se ajuste a una linearización de la producción. Como no existe información precisa y confiable de esos parámetros, que puedan utilizarse para incorporar su efecto en el modelo de proyección que se esté utilizando, no se incorporan.

Estas proyecciones es más conveniente realizarlas desagregadas ,si es posible por rubro, por región y por período de cosecha. En la información básica de las actividades a proyectar se debe incluir volumen a producir, superficie a cultivar y los rendimientos promedios. De esta manera se puede tener idea en que se deben hacer los mayores esfuerzos y a qué actividades tienen que ser dirigidos. Aunque aquí se ha estado haciendo referencia básicamente al subsector agrícola también tiene que realizarse lo mismo para el subsector pecuario, pesquero y forestal. Esto es importante hacerlo, ya que el sector público tiene que canalizar recursos hacia estos subsectores, tomando siempre en consideración la gravitación que cada uno tiene en la formación del Producto Territorial Bruto.

Una vez obtenida las proyecciones de demanda total, conociendo la disponibilidad de los recursos, se podría determinar cuáles y hasta cuánto se podría producir de esos requerimientos. Las metas de superficie a cultivar se podrían precisar y proyectar de acuerdo a los programas de promoción e incentivos, capacidad de ejecución, disponibilidad de crédito y de asistencia técnica. Una vez determinado el catálogo de posibilidades de producción y conociendo

los requerimientos se pueden estimar las necesidades de importación y proyectarlas para el período considerado.

Otro sub-producto de este análisis es tener una estimación de las necesidades de importación de insumos para producción agrícola tales como: fertilizantes, insecticidas, herbicidas, productos veterinarios, pie de cría, semilla, etc. Para ello se tomarán los productos que se hayan tomado como prioritarios y en base a las proyecciones coordinar con el sector privado para asegurar el abastecimiento. También se podría tener idea de la cantidad y época de el empleo y desempleo que se generaría de acuerdo al comportamiento estacional de la producción.

METAS DE SUPERFICIE

Cuando se establecen las metas de producción para llenar los requisitos del consumo interno y de exportación es necesario determinar la superficie que sería necesaria sembrar para cubrir los requerimientos. Con ese fin se tiene que ver qué superficie se tiene disponible para las distintas actividades, si está regionalizado y cómo se van a distribuir entre los productos. No debe perderse de perspectiva las prioridades en cuanto a los distintos cultivos. Se pueden establecer metas anuales de acuerdo a la capacidad de incorporación en el pasado e irle haciendo ajustes en los programas anuales operativos.

METAS DE COMERCIO EXTERIOR

Estas estarán dadas en base a las proyecciones que se hagan de la oferta y la demanda. En lo que a exportaciones se refiere se tenderá a equilibrar con la demanda externa. Estas debieron proyectarse tomando en consideración todos los aspectos que puedan haber contribuido para que el Gobierno haya tenido una participación activa o pasiva, respecto a inversión a nuevos mercados y los tradicionales.

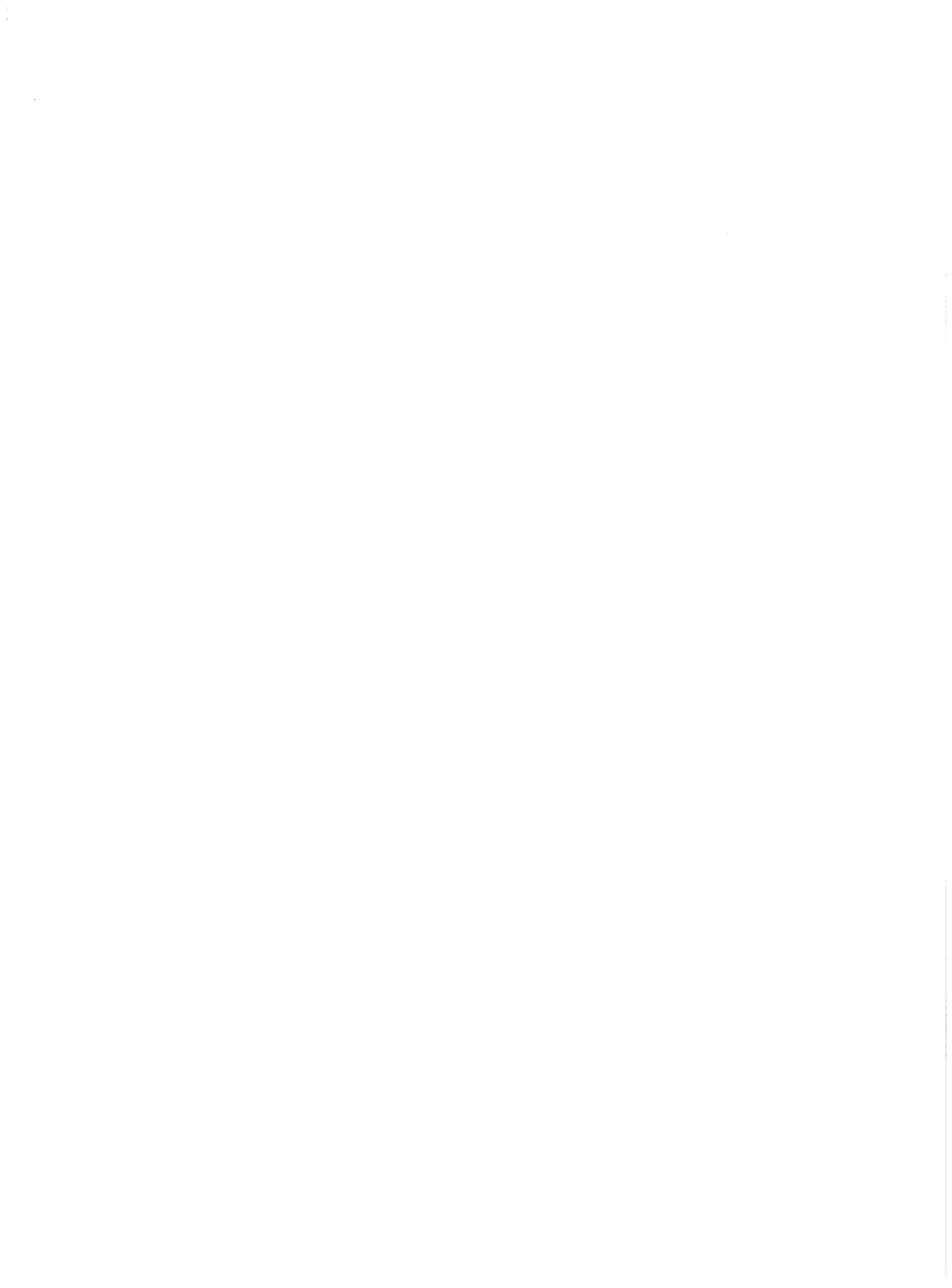
Para la estimación de los niveles de importación necesarios hay que tomar en cuenta los requerimientos estimados de la demanda interna, las demandas de abastecimiento local. También los déficit que se calcularon al analizar comparativamente las metas de demanda interna y las de producción y los cambios de inventario que se tienen acumulados del año anterior. Con todas estas consideraciones los requerimientos que no pueden ser generados por las razones de falta de condiciones favorables o por condiciones ecológicas, deben tomarse como los requerimientos de importación que el país tiene que realizar.

METAS DE USO DE INSUMOS

Se han establecido las metas de producción, y para ello se estimó las metas de siembra con la superficie que se sembrará para cada cultivo. Para ello se demandarán ciertos insumos y créditos, que se espera vayan aumentando año por año, una vez se vayan promoviendo y transfiriendo tecnología a los productores tendientes a elevar el nivel de productividad por unidad de superficie.

En la estimación de los volúmenes de insumos a utilizar cada año y los ajustes requeridos deben tomarse en consideración los siguientes aspectos:

- Como variarán las superficies programadas de los distintos cultivos enfatizando los que requieren una mayor cantidad de insumos.
- El comportamiento de los precios de los insumos y el coeficiente de elasticidad precios de éstos, ya que el cambio en los precios puede incidir significativamente en la cantidad de demanda de éstos; reduciéndose drásticamente su aplicación.
- La capacidad de producción local de semilla mejorada y la factibilidad de que estos programas crezcan. Además debe



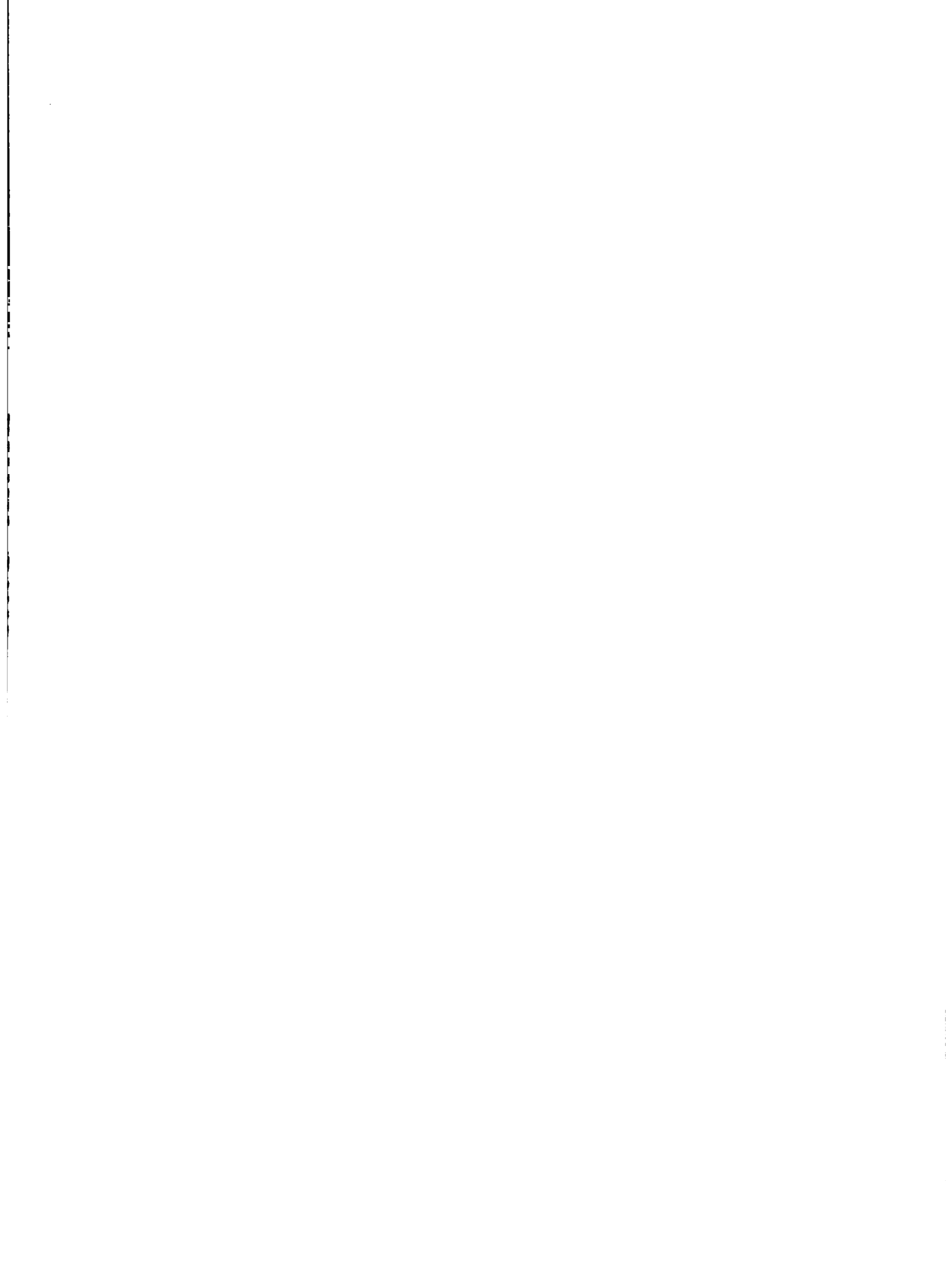
considerarse la calidad y potencialidad de estas semillas para que sean aceptables al agricultor.

- Una vez estimadas las superficies por rubro y las cantidades promedio determinada por unidad de superficie de cada uno de los insumos se multiplican y se obtiene el requerimiento total. De igual forma deben estimarse los requerimientos de crédito por rubro y por año. Se pueden utilizar como parámetro los costos que estime el CENTA, Banco de Fomento Agropecuario o el Banco Central de Reserva para utilizarlo como monto promedio por unidad de superficie y determinar los requerimientos totales de crédito por rubro y por año para el período considerado. Hay que considerar que a través de los programas operativos anuales, hacer los ajustes necesarios de acuerdo a los resultados del año anterior.

METAS DE INGRESO

Los ingresos potenciales que se pueden generar en el sector van a depender del comportamiento de las actividades consideradas y de las metas de producción establecidas. Además otro factor a considerar son las expectativas de precio reales, que esperan recibir los productores, lo cual incide directamente sobre sus intenciones de siembra.

Para cuantificar dichos ingresos se tomará como base la superficie que se proyecta sembrar los rendimientos promedios por unidad de superficie que se hayan utilizado para proyectar la producción, y los precios que se esperan obtener cada año. Una vez calculados los volúmenes de producción por rubro se multiplican por el precio respectivo.



CAPITULO IV

FORMULACION DE POLITICAS Y MEDIDAS DE POLITICA

Las políticas son los instrumentos en que se encuentran plasmadas decisiones básicas, que son los que orientan el proceso de desarrollo agropecuario. En ellas se establece los criterios principales dentro de los cuales se debe enmarcar el accionar para alcanzar los objetivos determinados. Las políticas ayudan establecer la vía alternativa escogida para el desarrollo y proveer el marco general en que se apoyará el control, la evaluación y reformulación.

Se deben incluir en este plan, políticas generales y/o específicas o particulares que sean valederas para el período que se está considerando. Además de ser posible estas políticas deben dar lineamientos que amarren que, no obstante, se termine el periodo se pueda aumentar las probabilidades de que se continúen con las metas, que el periodo de maduración de los proyectos que las implementa, no se hayan alcanzado.

Estas políticas establecidas deben servir de base para derivar las políticas de los planes operativos anuales y ayudan a definir el marco de referencia para el desarrollo de las acciones del sector público y privado. Tanto las políticas de mediano plazo como las anuales no deben ser contradictorias, sino que por el contrario deben ser coherentes de tal forma que se complementen y refuercen entre sí.

Las políticas una vez sean aprobadas deben ser el elemento dado para los técnicos en el proceso de establecer los programas, proyectos que servirán para implementar las metas que se persigan con dichas políticas. No obstante, a través de continuas evaluaciones y de los planes anuales deben formularse o adecuarse

de acuerdo como sea necesario las políticas para que no pierdan vigencia.

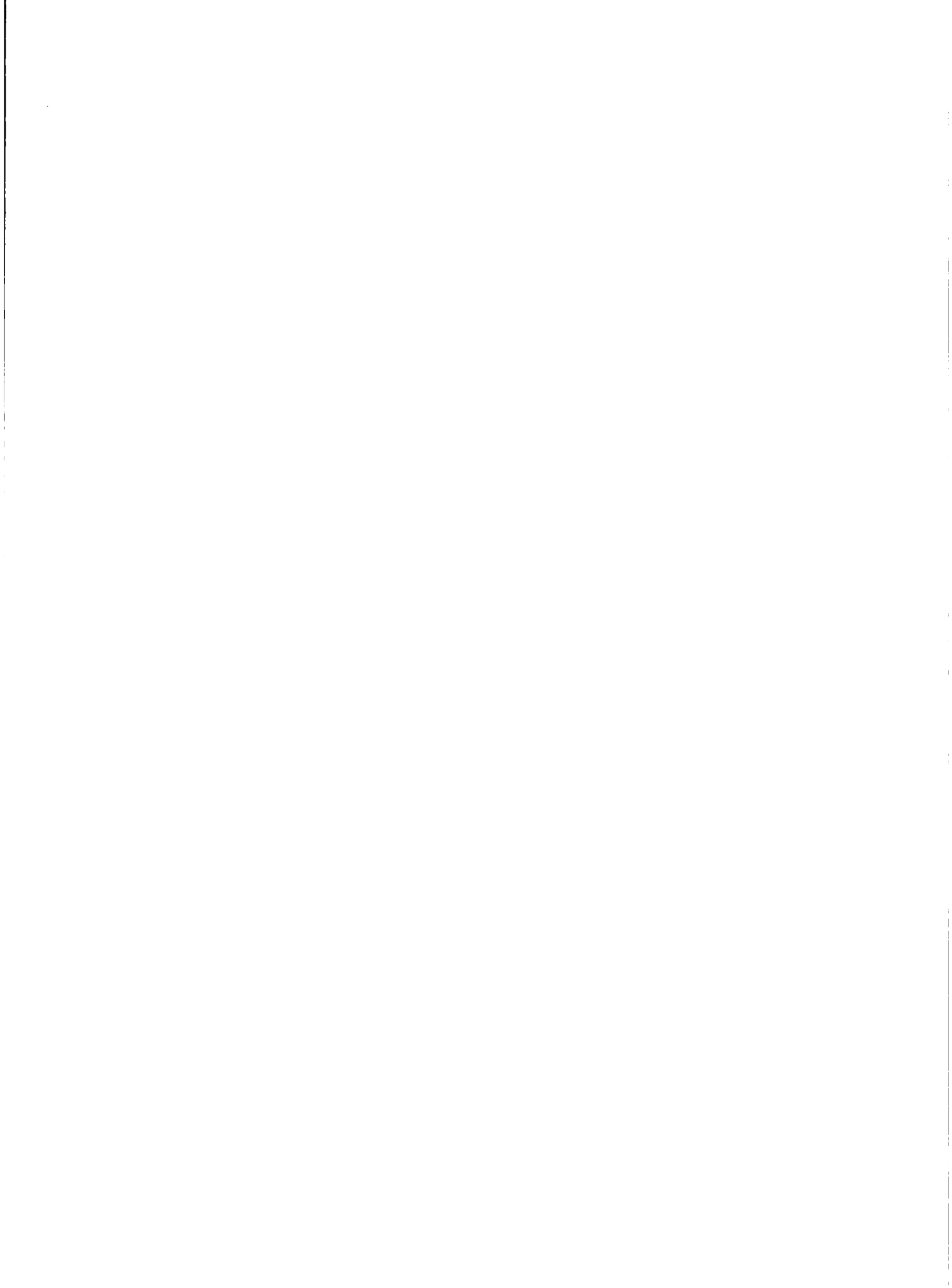
En situaciones que se carezca de políticas o la que ésta no sea clara o dé dudas interpretativas de su practicabilidad, la oficina sectorial con su ente especializado en esta materia, deberá someter las proposiciones que puedan llenar el vacío. Estas proposiciones deben ser sometidas a aprobación y continuar trabajando, pero si evitar el máximo de trabajar sin políticas.

Con las políticas establecidas se deben elaborar las medidas necesarias. Una medida se traduce en una acción concreta como producto de proceso operacional. Las medidas pueden ser orientadas a:

- Aplicar o poner en práctica las políticas.
- Crear las condiciones necesarias y suficientes para el cumplimiento de las metas sectoriales.
- Apoyar la ejecución de los presupuestos.
- Inducir y fomentar al sector privado para que su quehacer esté orientado de acuerdo a lo previsto en el plan.

En la presentación de una medida deben considerarse: contenido, objetivo, instrumento de aplicación, determinación de la viabilidad, cuando se inicia, cuando se espera ver sus resultados, cuánto será su costo (si hay), y quién será el responsable. Las acciones de rutina administrativas tienen que ver con la rutina direccional de las instituciones.

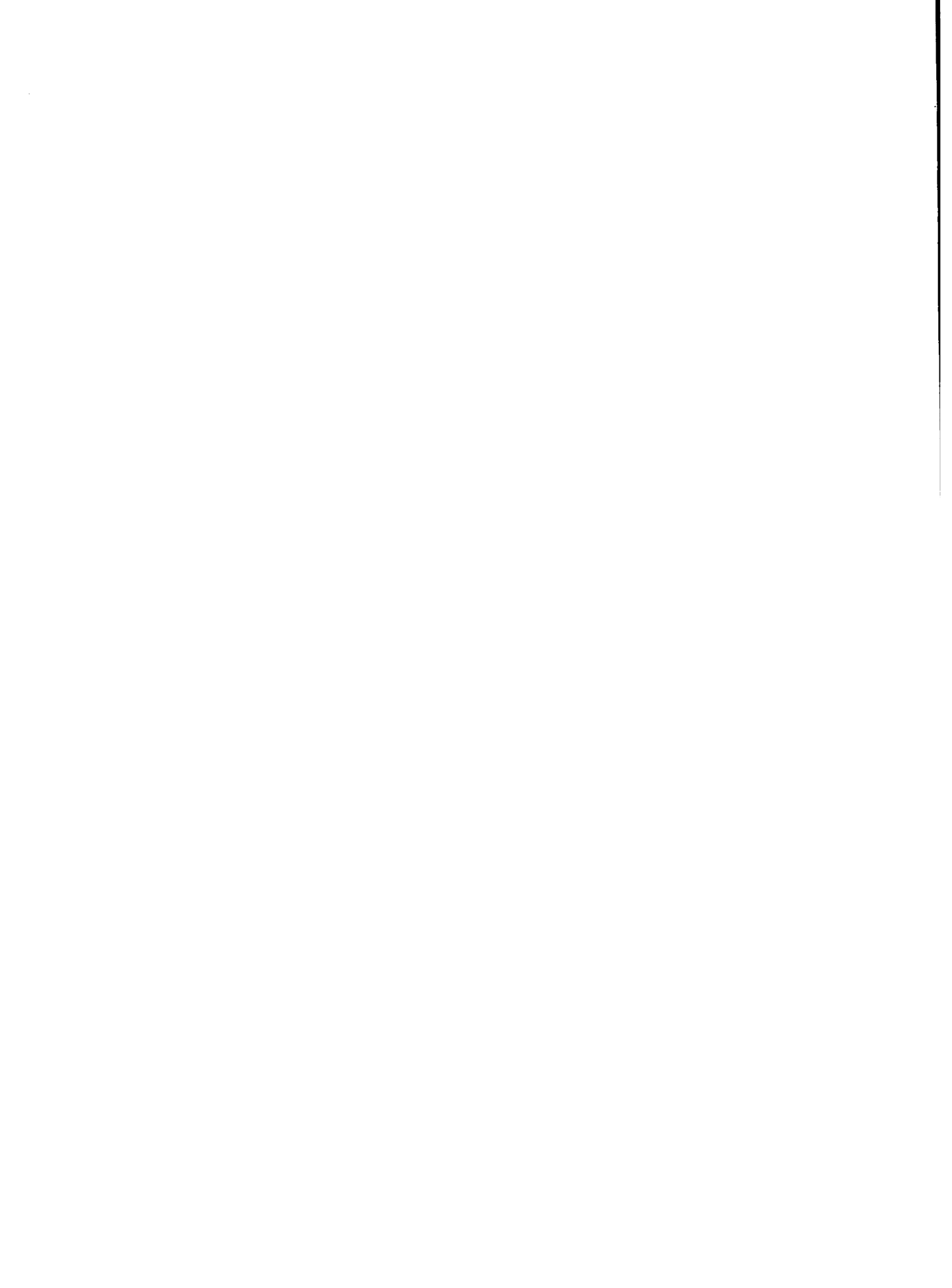
Programas Sectoriales. Los programas constituyen en el proceso de planificación la forma o medio por el cual se organizan, se clasifican las distintas acciones que deberán realizar, tanto el sector público como privado para el logro de los objetivos y metas



establecidas. Mediante los programas es que se implementan las políticas de las diferentes áreas técnicas y en los distintos niveles espaciales y temporales. Los programas deben estar en correspondencia con los campos y áreas de acción para los cuales se han definido políticas de desarrollo. Es necesario que para el cumplimiento de los objetivos y metas deberá existir una estrecha relación entre los mecanismos instrumentales conceptualizados como: políticas, programas y proyectos.

En los programas se deben especificar únicamente aquellas actividades que sean posibles por su naturaleza, darle un seguimiento en el proceso de ejecución y evaluarlas a su término, esto permitirá trazar las medidas correctivas necesarias. Por otro lado, algunos programas dependiendo de su naturaleza requieren cierto nivel de detalle y profundidad. Algunos requieren que se especifiquen todas sus actividades, se indiquen unidades ejecutoras, se asignen recursos financieros y técnicos y el cronograma de ejecución de las actividades; para otros bastará con definir actividades básicas, la unidad responsable y el calendario de ejecución.

Otra de las características importantes de los programas es su carácter temporal y su dimensión espacial. Pueden existir programas nacionales y desagregarlos regionalmente para tener un mejor control y evaluación de su ejecución. En lo que a la característica de temporalidad se refiere los programas son mecanismos instrumentales para el mediano plazo, en sus objetivos, metas y asignación de responsabilidades institucionales y de recursos para un espacio de tiempo. Se deben incluir únicamente los programas prioritarios que se han considerado necesarios para el cumplimiento de las metas y, por consiguiente, de los objetivos del desarrollo sectorial para el periodo. Se debe indicar que las prioridades de las actividades que se identifiquen deberán respaldarse con las correspondientes asignaciones.



Los programas se pueden clasificar de acuerdo al papel que jugarán en la implementación de la política planificada. Los que se orientan a la gestión directa de uno o más bienes de origen agrícola o pecuario se le denomina Programas de Producción y los programas que complementan las diversas áreas técnicas de los de producción se les conoce como Programas de Apoyo. Entre estos tradicionalmente se tienen: asistencia técnica, investigación agropecuaria, crédito, comercialización, etc.

Proyectos de Inversión. Estos constituyen el instrumento más específico, mediante los cuales se implementa una determinada estrategia de desarrollo. Normativamente los proyectos de inversión se derivan o se enmarcan en el contexto de los programas sectoriales y no se presentan como unidades aisladas. La forma más adecuada de clasificarlos y hacerlos compatible con los objetivos, políticas y estrategia sectorial es utilizando las categorías de áreas o campos de acción existentes para el sector agropecuario.

POLITICA SECTORIAL POR AREA DE INFLUENCIA

En este apartado se supone se incluyan las directrices en términos de política agropecuaria a las instituciones especializadas, para que éstas, a su vez, formulen sus políticas específicas que de acuerdo a su función básica le corresponde implementar.

En la formulación de las políticas específicas cada institución deberá considerar el rol que tiene que asumir: determinar las metas que pretende alcanzar. Estas deben ser establecidas tomando la capacidad, ejecución, la disponibilidad de los recursos, el período de tiempo asignado y las interrelaciones que puedan tener con otras instituciones en el logro de esas metas.

Cada institución debe señalar las acciones que considera poner en práctica para el logro de las metas y, a la vez, también los instrumentos que permitirán la ejecución de las acciones

contempladas. También deben trabajar estrechamente cada una de ellas con la Dirección General de Operaciones (DGO) y la División de Desarrollo Institucional y Presupuesto. La agrupación de las políticas específicas debe mantener coherencia con las políticas sectoriales generales.

Identificación de Medidas de Políticas. Este debe ser un subproducto del Sistema de Planificación planteado y deben remitirse al documento para determinar cómo y quiénes son los responsables de la formulación de estas medidas.

El diagnóstico socio-económico, análisis de la coyuntura, estrategia son elementos importantes a considerar para la identificación y determinación de estas medidas de política.

Para cubrir este acápite de política y medidas de política se debe trabajar en estrecha relación con la Unidad de Análisis de Política Agropecuaria. a quienes estarán proveyéndoles de los insumos necesarios para que éstos se encarguen de la formulación de éstas. Estas deberán ser evaluadas periódicamente para que se hagan los ajustes necesarios basados en las experiencias de la implementación de éstas.

A N E X O S

PROYECTO CONSUMO HUMANO POR PERSONA

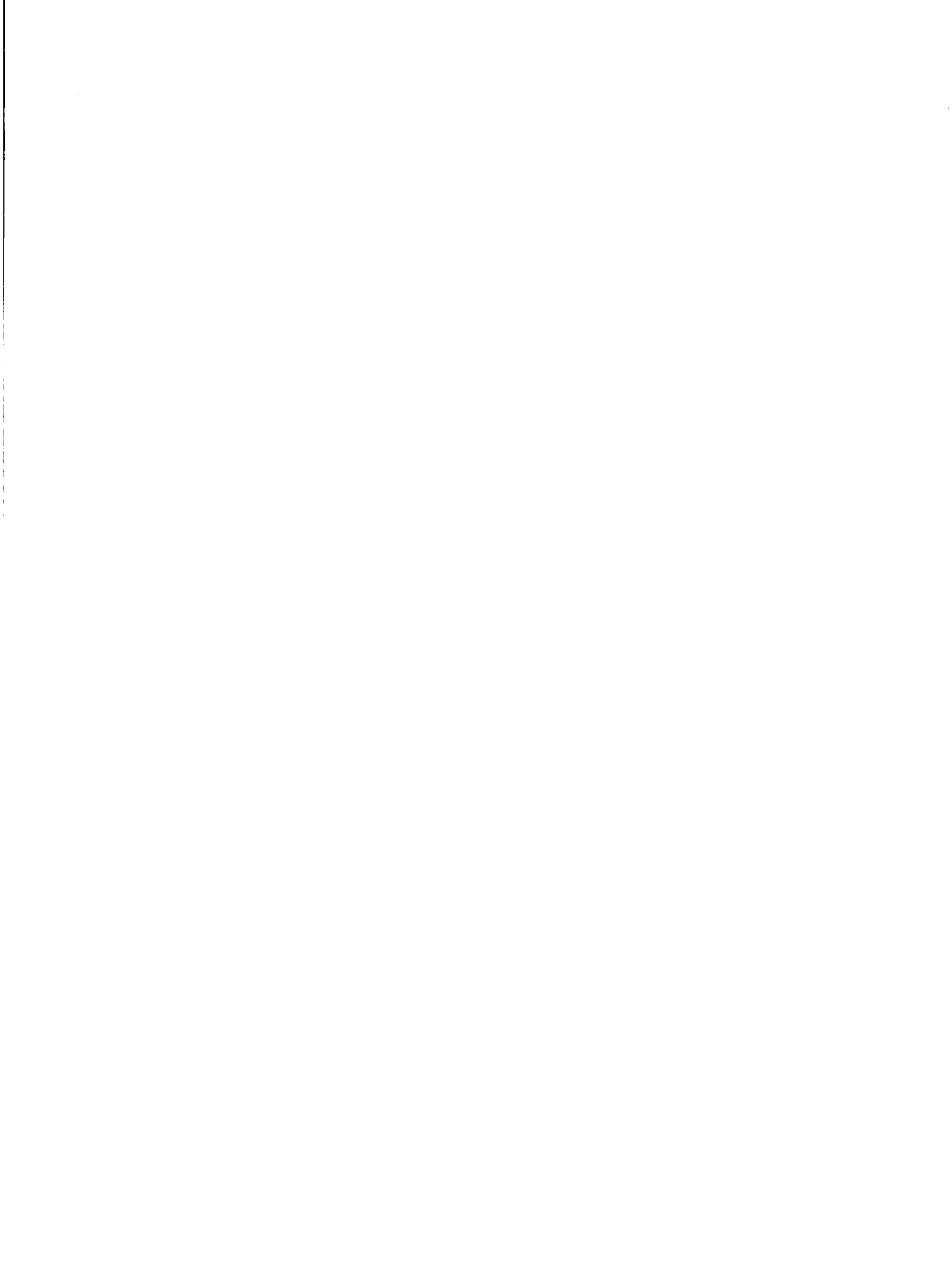
TASA DE CRECIMIENTO INGRESO	ELASTIC. INGRESO DEMANDA	COEFICIENTE DE INCREMENTO DE LA DEMANDA POR INGRESO	CONSUMO HUMANO PROMEDIO POR PERSONA	POBLACION TOTAL	CONSUMO HUMANO TOTAL

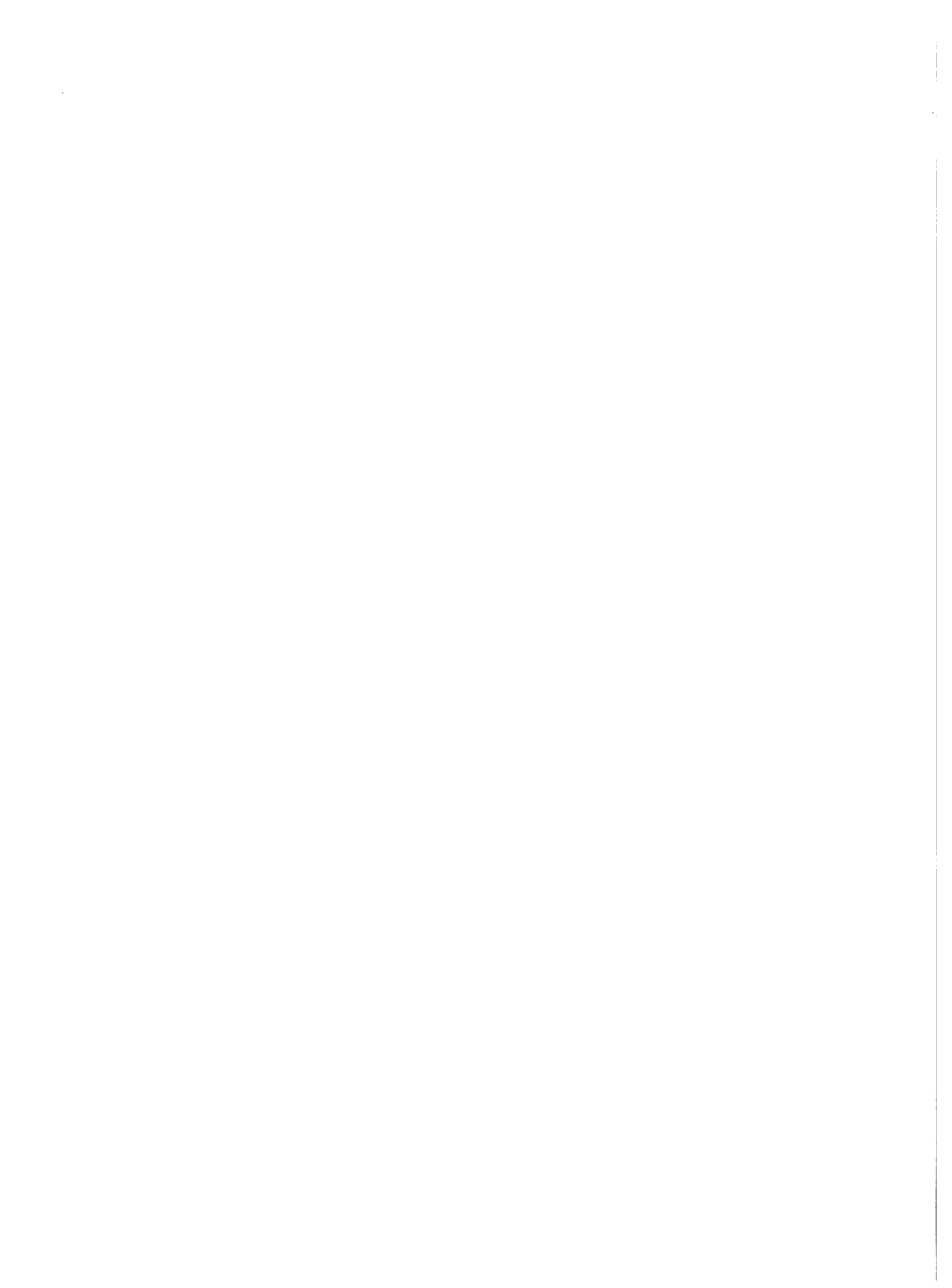


PROYECCION DE LA DEMANDA INTERNA, EXTERNA Y TOTAL

CONSUMO TOTAL	CONSUMO INDUSTRIAL	CONSUMO ANIMAL	USO DE SEMILLA	PERDIDA DE DESPERDI- CIOS	TOTAL	DEMANDA EXTERNA	DEMANDA TOTAL







CUADRO No.

PROYECCION DE LA OFERTA INTERNA DE PRODUCCION, PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS, AÑO BASE Y FINAL DEL PERIODO

CULTIVO	SUPERFICIE 99 Año B Año F	PRODUCCION	CRECIMIENTO ANUAL %	RENDIMIENTO Año B Año F	CRECIMIENTO ANUAL %	PRODUCCION MILES 99 Año B Año F	CRECIMIENTO ANUAL %



CUADRO No.
DEMANDA TOTAL, OFERTA INTERNA, BRECHA Y METAS DE PRODUCCION

PRODUCTOS	DEMANDA TOTAL		PROYECCIONES DE OFERTA INTERNA SEGUN TENDENCIA		BRECHA ENTRE PROYECCION DE OFERTA INTERNA SEGUN TENDENCIA Y LA DEMANDA	METAS DE PRODUCCION
	Año B	Año F	Año B	Año F	Año F	Año F

CUADRO No.
DETERMINACION DE LA SUPERFICIE A SEMBRAR POR CULTIVO

AÑO	PRODUCCION	RENDIMIENTO	SUPERFICIE



CUADRO No.
METAS DE SUPERFICIE

AÑO	CULTIVOS ANUALES	CULTIVOS PERMANENTES	PASTOS	TOTAL



CUADRO No.
METAS DE EXPORTACION

PRODUCTO	VOLUMEN (T.M.)		VALOR (c o \$)
	Año B	Año F	

CUADRO No.
METAS DE IMPORTACION

PRODUCTO	VOLUMEN		VALOR (€)
	Año B	Año F	

CUADRO No.
METAS DE LA BALANZA COMERCIAL

SALDO (+) (-)	AÑO B	AÑO F	TASA DE CRECIMIENTO
EXPORTACIONES			
IMPORTACIONES			

CUADRO No.
REQUERIMIENTOS DE SEMILLA MEJORADA PARA LOS PRINCIPALES CULTIVOS

CULTIVO	TIPO DE SEMILLA	CANTIDAD POR MANZANA	SUPERFICIE A SEMBRAR	DEMANDA (REQUERIMIENTO) TOTAL



CUADRO No.
REQUERIMIENTOS DE AGROQUIMICOS PARA LOS PRINCIPALES CULTIVOS
(FERTILIZANTES, HERBICIDAS, FUNGICIDAS E INSECTICIDAS)

CULTIVO	TIPO DE INSUMO	CANTIDAD APLICAR POR UNIDAD SUPERFICIE	SUPERFICIE A SEMBRAR	DEMANDA (REQUERIMIENTO) TOTAL

CUADRO No.
REQUERIMIENTOS DE INSUMOS PARA LAS PRINCIPALES ACTIVIDADES PECUARIAS
(CONCENTRADO, VACUNAS, SAL Y SUPLEMENTOS, MEDICINAS, VACUNAS, OTROS)

ACTIVIDAD	TIPO DE INSUMO	CANTIDAD REQUERIDA POR ANIMAL	HATO TOTAL	DEMANDA (REQUERIMIENTO) TOTAL

CUADRO No.
INGRESO POR PERSONA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

ACTIVIDAD	PRODUCCION ESPERADA	PRECIO PROMEDIO ANUAL ESPERADO	INGRESO TOTAL	POBLACION SECTOR RURAL	INGRESO PERCAPITA





3
K