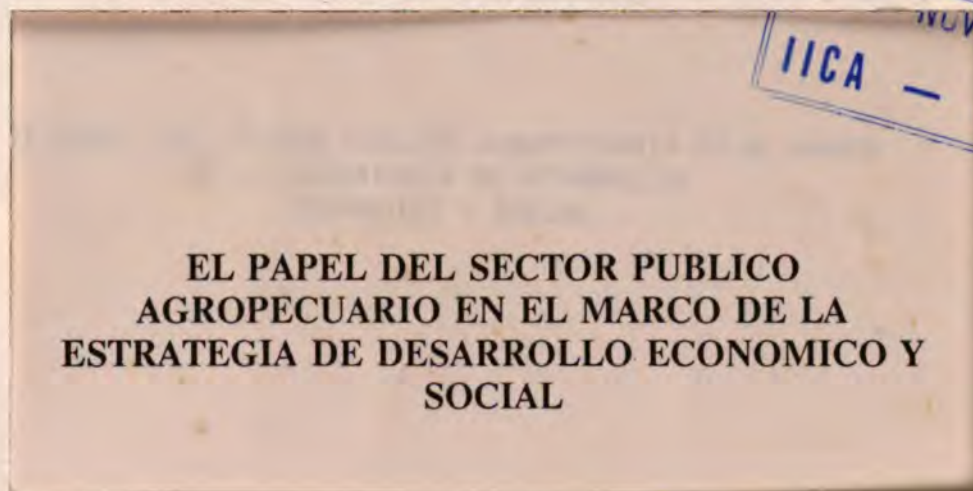
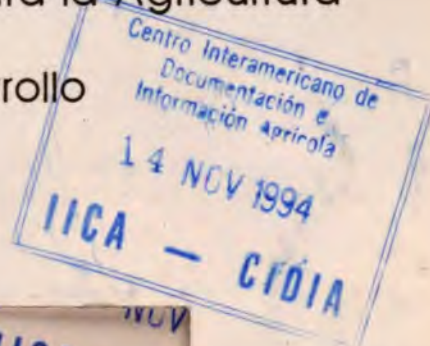


# PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)

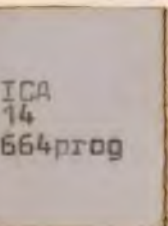
Ministerio de Agricultura y Ganadería  
República de El Salvador

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Banco Interamericano de Desarrollo



**EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO  
AGROPECUARIO EN EL MARCO DE LA  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y  
SOCIAL**



San Salvador, El Salvador  
Diciembre 1993

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



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

— NCV  
IICA —

**EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO  
AGROPECUARIO EN EL MARCO DE LA  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y  
SOCIAL**

---



**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-**




**EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO  
AGROPECUARIO EN EL MARCO DE LA  
ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO Y  
SOCIAL**

**Jaime Paredes  
Consultor**

San Salvador, El Salvador  
Diciembre de 1993

00004086



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)  
Oficina en El Salvador

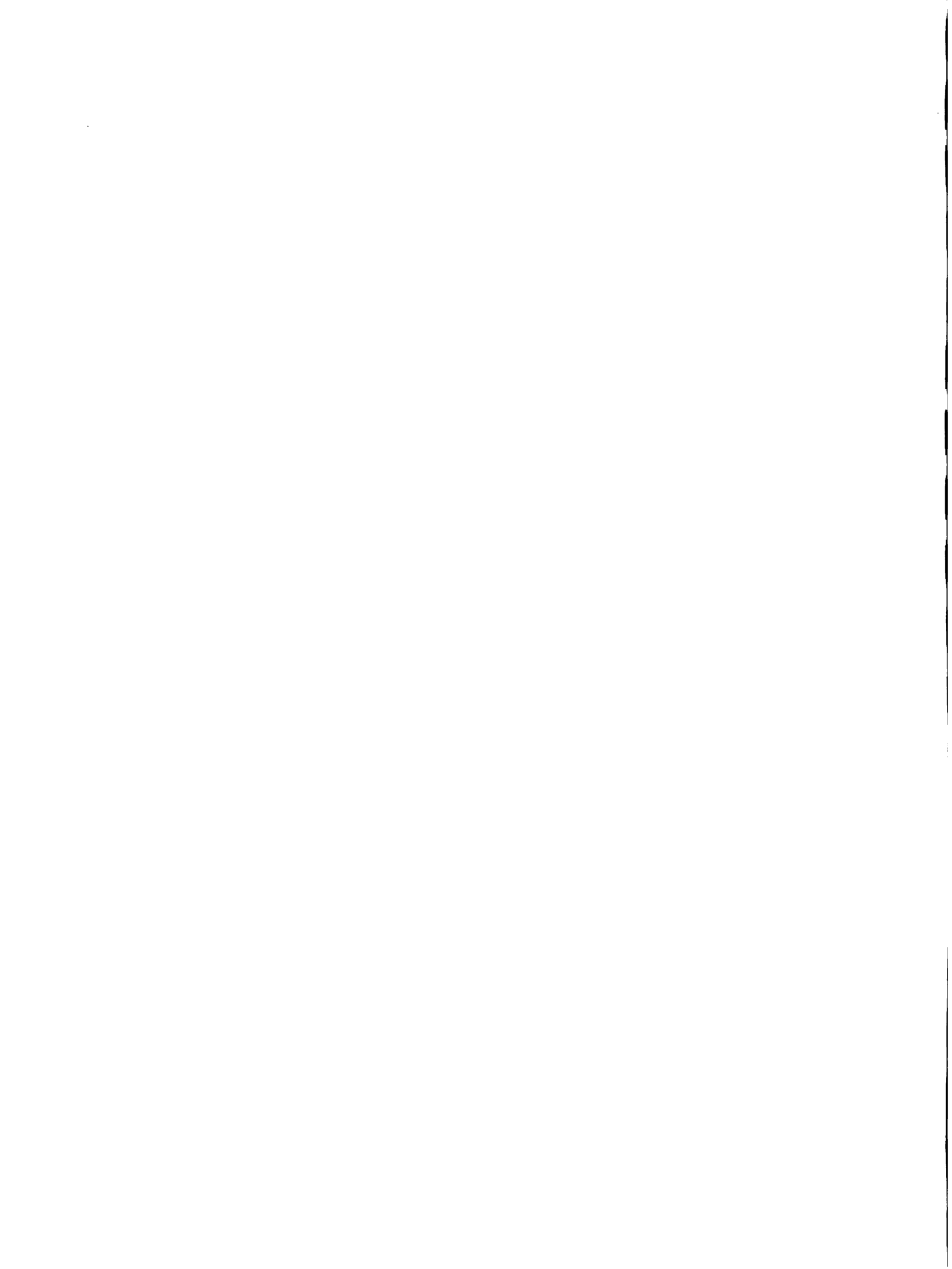
PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

EL PAPEL DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO EN EL MARCO  
DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO  
ECONOMICO Y SOCIAL

Informe de Consultoría de  
Corto Plazo  
7 Mayo - 1 Junio 1990 (1)

Jaime Paredes

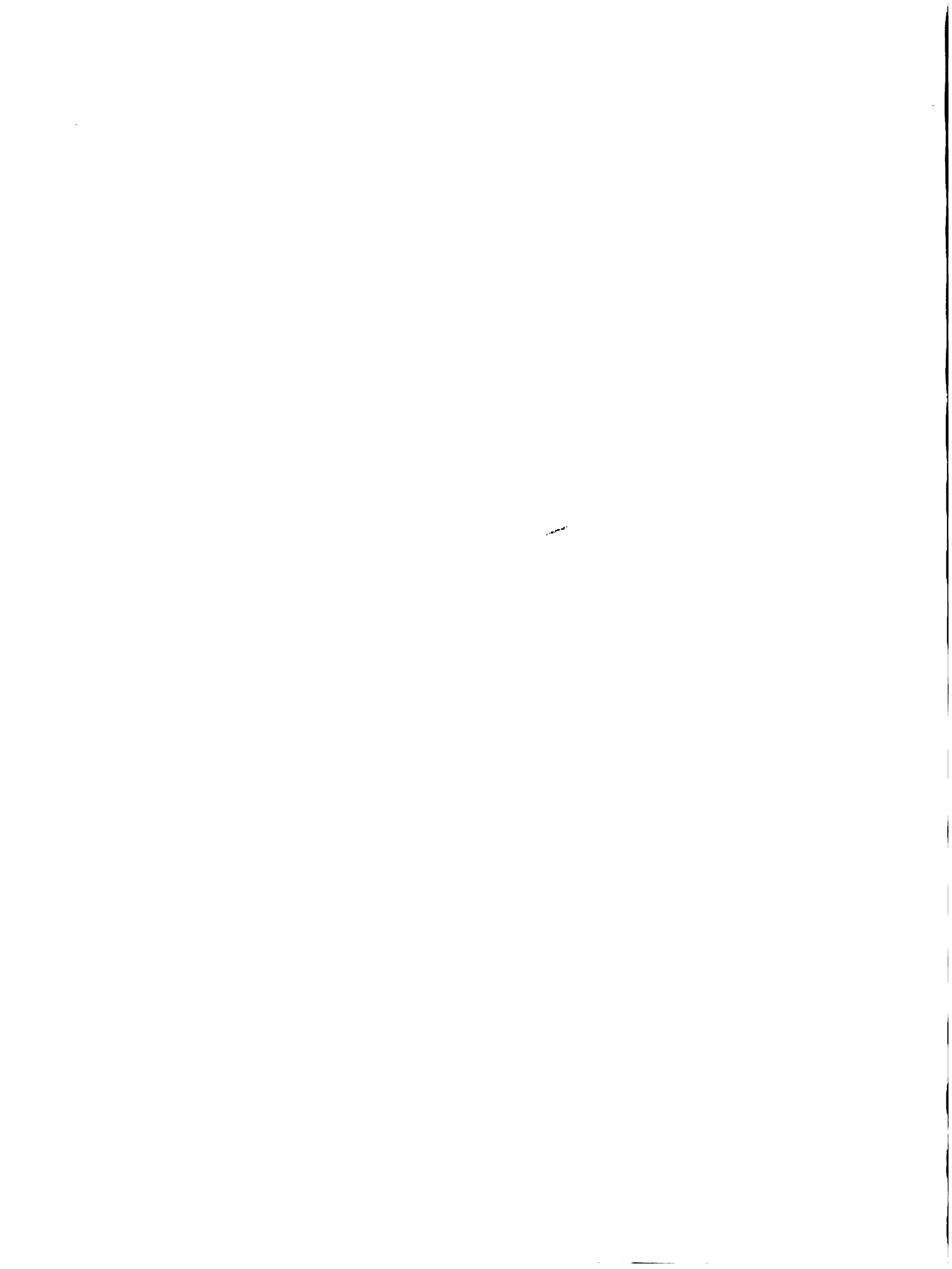
San Salvador, mayo de 1990





# I N D I C E

	PAG.
PRESENTACION .....	2
I. ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL .....	3
1. La Estrategia Global.....	3
2. La Estrategia Económica.....	4
3. Los Objetivos, Metas y Políticas Económicas 1989-1994.....	6
4. La Estrategia para la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario: Elementos para su Definición.....	10
II. LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA EN EL AMBITO SECTORIAL Y EN RELACION CON OTROS SECTORES Y ORGANISMOS .....	18
1. Dirección de la Política Agropecuaria.....	19
2. Normatividad sobre los Recursos Naturales y la Actividad Agropecuaria .....	21
3. Actividad no Empresarial de Apoyo a la Producción y Comercialización Agropecuaria .....	23
4. Actividad Empresarial de Apoyo a la Producción Agropecuaria .....	24
5. Conservación, Restauración, Incremento y Aprovechamiento Racional de los Recursos Naturales. ....	24
6. Sistemas de apoyo al interior del Ministerio de Agricultura y Ganadería .....	25
III. CARACTERIZACIÓN DEL PAPEL Y LINEAMIENTOS ORGANIZACIONALES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA .....	26
1. Competencias Básicas .....	26
2. Lineamientos Organizacionales .....	29
ANEXOS:	
1. Orientaciones para continuar el proceso de adecuación del Ministerio de Agricultura y Ganadería a su nuevo rol .....	35
2. Referencias y documentos consultados .....	39



## PRESENTACION

Este documento ha sido elaborado dentro del marco de las actividades del Proyecto de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Su propósito es presentar las características principales del rol que tendría el sector público agropecuario concordante con la política de desarrollo económico y social, y la estrategia de reactivación del sector agropecuario; así mismo, sirve de base al documento "Propuesta para adecuar la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria al nuevo rol del Ministerio de Agricultura y Ganadería".

En el primer capítulo se incluye los elementos centrales de la estrategia global y políticas económicas, luego se presenta la problemática institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería en el ámbito sectorial y en relación con otros sectores y organismos. En el tercer capítulo se propone las competencias básicas y lineamientos organizacionales para el Ministerio y en un anexo se señala algunas orientaciones para continuar con el proceso de adecuación del Ministerio.

Es necesario resumir aquí, que el gobierno ha establecido como eje central de su política con relación al rol del Estado, que éste ejerza una función promotora y reguladora y no interventora, rigiéndose por el principio de la subsidiariedad, promoviendo el ejercicio de la libertad individual, el goce de la propiedad privada y la práctica creativa de la competencia; atendiendo preferentemente las necesidades de superación de los grupos más desprotegidos. Para lograrlo se deberá aplicar, entre otras políticas, las de descentralización y simplificación de funciones.

En la realización de este trabajo se ha contado con la valiosa colaboración de directivos y funcionarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería, especialmente de la Lic. Mercedes Llori, Directora Técnica de la Oficina Sectorial Agropecuaria, a quienes expreso mi sincero agradecimiento.



## I. ELEMENTOS CENTRALES DE LA ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL.

En las tres primeras secciones de este capítulo, se presenta en forma resumida los elementos centrales de la estrategia global y políticas económicas que dan el contexto a la cuarta sección referida a las más importantes y urgentes orientaciones de política agropecuaria. El propósito del capítulo es servir de marco referencial para identificar la principal problemática institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se ha utilizado como documentos base el "Plan de Desarrollo Económico y Social 1989-1994" (1)\* y "Una Estrategia para la Reactivación del Sector Agropecuario en El Salvador" (2).

### 1. La Estrategia Global

El Plan Quinquenal del Gobierno de El Salvador tiene dos objetivos globales: i) Crear las condiciones para alcanzar un crecimiento económico robusto y sostenido, ii) Elevar el bienestar y calidad de vida de toda su población, especialmente la que vive en extrema pobreza.

Para cumplir con los dos objetivos globales, se crearán las condiciones para establecer un sistema de economía social de mercado donde el Estado, en función reguladora y no interventora, se regirá por principio de subsidiariedad y la actividad privada se regirá y desarrollará manteniendo latente el principio de solidaridad, con el fin de ayudar en forma preferente a los estratos más pobres de nuestra sociedad. El Plan incluye programas sociales compensatorios y programas sectoriales específicos como una forma de minimizar los costos sociales que conllevan los procesos de estabilización y ajuste económico. A su vez, la descentralización del Estado y la privatización son elementos fundamentales para cumplir con el principio de subsidiariedad.

---

\* En los paréntesis se señala el número de la referencia o documento consultado.



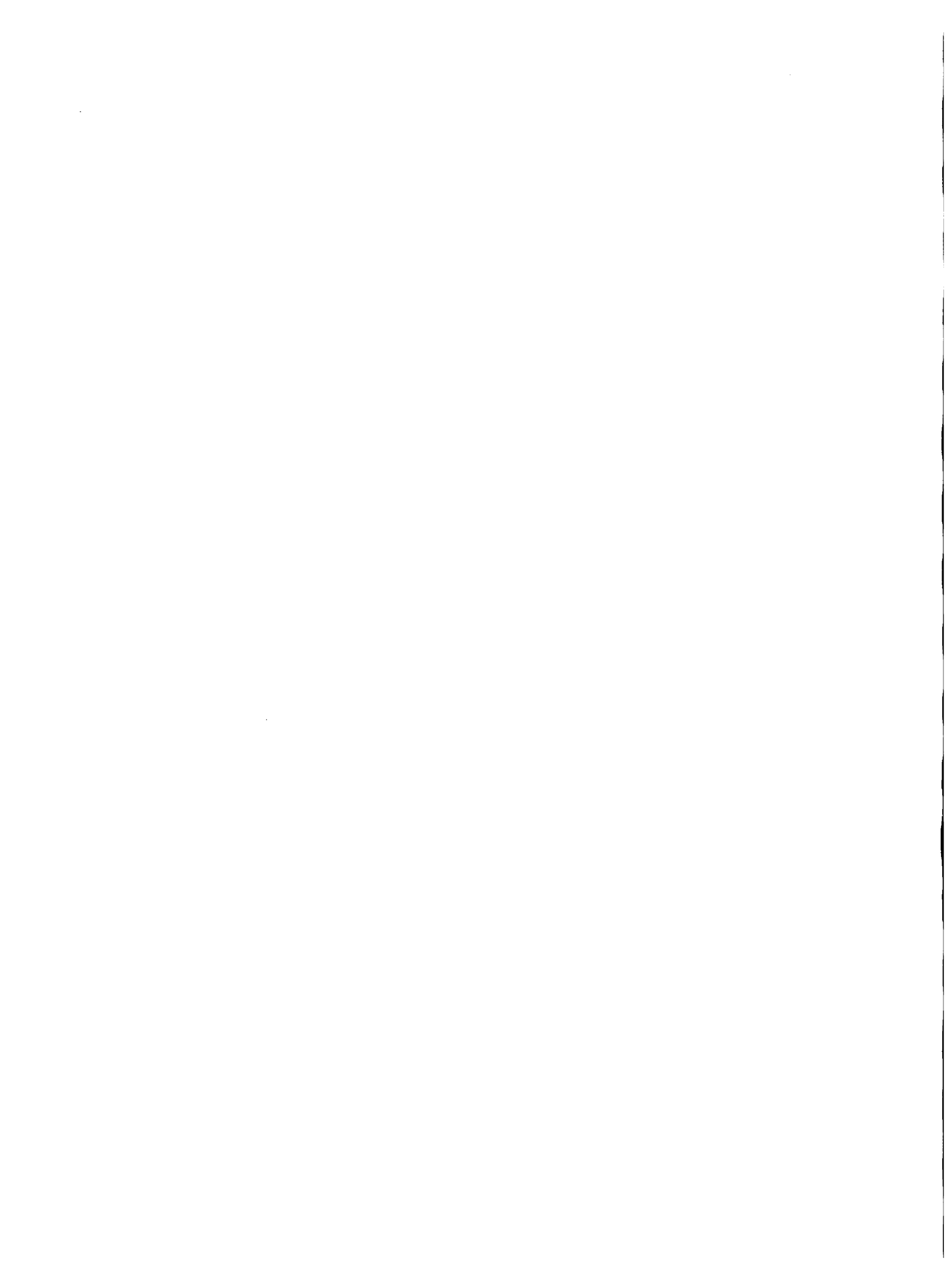
Al reducir las disparidades sociales, crear igualdad de oportunidades y tener una distribución más adecuada de los beneficios de desarrollo económico se estará en el camino correcto para lograr la armonía social. El desarrollo económico, impulsado por la actividad privada y un accionar regulador del Estado, permitirá cumplir con lo anterior y a su vez reducir el alto grado de dependencia de la ayuda externa. Todo esto, enmarcado por un Estado de derecho que está sustentado por el fiel cumplimiento de los derechos de propiedad, humanos y civiles, será la plataforma que sustente la consolidación del proceso democrático y la libertad individual.

## 2. La Estrategia Económica

La estrategia global del Plan de Desarrollo Económico del Gobierno se orienta al logro de dos objetivos fundamentales: i) rescatar al país de la crisis, e ii) iniciar el proceso de desarrollo integral sostenido del país.

El fin de la estrategia global es el establecimiento de un modelo de economía social de mercado, basado en el ejercicio de la libertad individual, el goce de la propiedad privada, y la práctica creativa de la competencia. Para ello es necesario por un lado, conjugar la existencia de un mercado eficiente que sirva de guía y mecanismo para la asignación de recursos y satisfacción de las necesidades sociales. Por otro lado, se debe contar con un Estado subsidiario, responsable y capaz de promover permanentemente la solidaridad social, para atender las necesidades de superación de los grupos más desprotegidos.

La estrategia económica contempla dos grandes líneas de acción. La primera es un programa de estabilización, y la segunda la constituye una readecuación integral de las estructuras económicas y el fortalecimiento de mecanismos que alienten el potencial competitivo e innovador de las fuerzas económicas.





La estrategia económica del gobierno de El Salvador está sustentada por cuatro postulados básicos: la desregulación del mercado, la privatización de la economía, la apertura del mercado y la disciplina monetaria y fiscal.

La desregulación del mercado se basa en una concepción del Estado como un ente cuyas funciones se simplifican y se limitan en lo económico a garantizar y asegurar un marco legal e institucional estable, sencillo y transparente, que genere confianza y estímulos apropiados a las fuerzas productivas. Esto debe estar complementado con políticas sociales que aumenten las oportunidades de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo económico y social, a la vez que estimule su creatividad y capacidad de alcanzar por mérito propio el bienestar individual y colectivo.

La privatización es una acción fundamental para establecer una división entre la función reguladora del Estado y la productiva-competitiva del sector privado. A través del proceso de privatización se pretende eliminar el excesivo grado de participación directa e indirecta del Estado en la producción y distribución de bienes y prestación de servicios que existe actualmente. De forma gradual, pero consistente, el Estado deberá de adoptar y desarrollar mecanismos de saneamiento en aquellas instituciones que lo requieran y traspasar su manejo a formas de administración privadas, para aprovechar la iniciativa y capacidad moderadora de estos agentes económicos.

La apertura del mercado a través de una liberalización del comercio exterior del país, resultará en la elevación significativa de las exportaciones e importaciones. Este proceso requiere de una eliminación de monopolios legales, trabas administrativas y excesivo proteccionismo en la economía.

Un Estado que haga un uso eficiente, responsable y disciplinado de sus ingresos, evitar desplazar al sector privado en el acceso a recursos productivos, transformándose en una garantía para la estabilidad monetaria y para el manejo



prudente de la política macroeconómica. Un sistema financiero libre de la manipulación estatal, bien administrado y supervisado estimula el ahorro, facilita la intermediación y canaliza los recursos a aquellas actividades productivas de mayor rentabilidad.

La materialización de la estrategia económica, sustentada en estos postulados y en objetivos claros, se hará de acuerdo a los principios de gradualidad y generalidad. Por gradualidad se reconoce que el proceso de ajuste debe tener un carácter progresivo, pero constante, a fin de que las acciones, programas y proyectos se ejecuten como un proceso continuo a lo largo de todo el periodo de Gobierno. Por generalidad se entiende una aplicación total, sin excepciones, con el fin de establecer igualdad de oportunidades a todo nivel y actividad económica. El proceso de ajuste debe ser, desde la definición amplia hasta la específica, un concepto claro, sencillo y estable, para evitar incertidumbres.

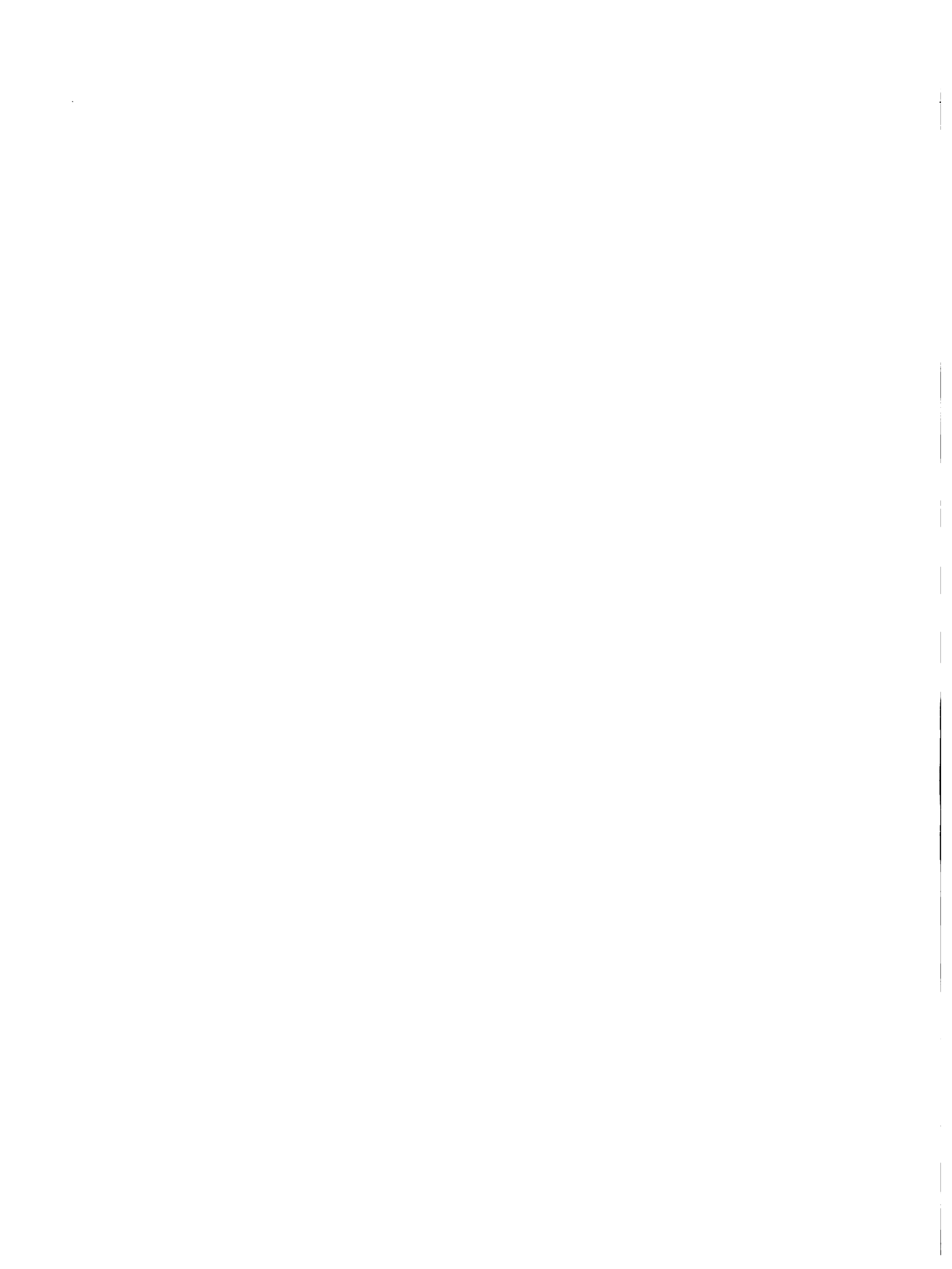
### 3. Los Objetivos, Metas y Políticas Económicas 1989-1994

Los grandes objetivos de la política económica para el quinquenio 1989-1994, persiguen superar la crisis, revitalizar la capacidad autónoma de crecimiento del aparato económico; rescatar, promover y asegurar la confianza y dinamismo de las fuerzas económicas; elevar la generación del empleo, el ingreso y consumo de la población; y renovar la base productiva sobre bases de eficiencia y competitividad.

Los lineamientos y metas económicas globales por sectores para el quinquenio son los siguientes:

#### *3.1 Producción*

Elevar los niveles de producción y productividad en todos los sectores económicos, para alcanzar un ritmo de crecimiento real del Producto Interno Bruto (PIB), superior al del crecimiento anual de la población. La meta



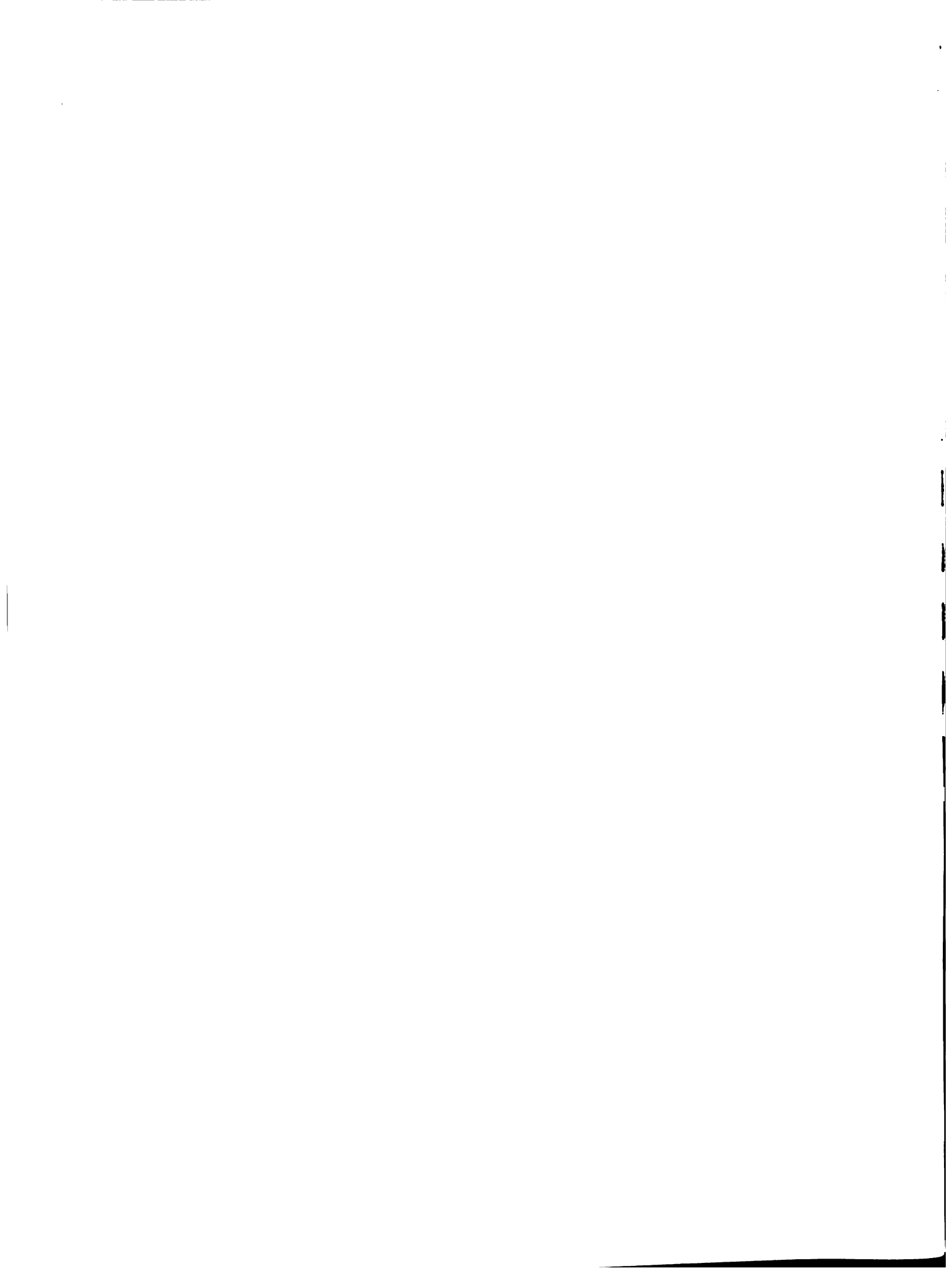
es recuperar un nivel de crecimiento del 5% anual en el PIB real, de acuerdo a los promedios históricos del período 1960-1978. Para ello, se buscará elevar la formación bruta de capital fijo a un nivel equivalente, al menos de un 16% del PIB.

### 3.2 Empleo, Ingreso y Consumo Privado

Se propone reducir el nivel de desempleo abierto de alrededor de un 10% de la fuerza laborar a nivel nacional a mediados de 1989 a un 7% en 1994, y el subdesempleo de un 50% a un 40% en el período, a la par de elevar la eficiencia y calificación de la mano de obra, complementada con una modernización de la planta productiva y de una mayor transferencia de tecnología. Se reconoce la necesidad de estimular las actividades que por su naturaleza son intensivas en mano de obra. Se busca incrementar el consumo privado real en un ritmo anual alrededor de 3%, y preservar en un nivel similar el consumo del sector público, fomentando la mayor motivación hacia el ahorro y la inversión.

### 3.3 Sector Externo

Se busca elevar gradualmente las exportaciones de alrededor de 6% anual entre los años 1990 y 1994, como un mecanismo para limitar el déficit en el saldo de la balanza comercial en el orden de los US\$400.0 a US\$450.0 millones anuales como promedio para el período 1990-1994. Las necesidades de financiamiento externo adicional para compensar la brecha de financiamiento en la balanza de pagos no habrá de exceder los US\$200.0 millones anuales. La meta de acumulación de reservas internacionales netas será de alcanzar al equivalente de 4 meses de importación mientras que el



servicio de la deuda externa total como porcentaje del PIB será reducido a un nivel de alrededor del 15% al finalizar 1994.

La política cambiaria será flexible para mantener el tipo de cambio efectivo real como un estímulo directo y efectivo a la promoción y diversificación de las exportaciones. El tipo de cambio será determinado de acuerdo a la oferta y la demanda de divisas que impere en el mercado, en el cual participarán más intensamente los bancos comerciales. El régimen cambiario será también liberalizado a través de la eliminación de controles, cuotas, trámites administrativos, y todo tipo de licencias y restricciones al comercio externo.

#### 3.4 Sector Público

La meta para el sector público es reducir a cero el déficit del sector público no financiero, excluyendo donaciones, para fines del quinquenio. Para alcanzar esta meta se realizará una profunda reforma tributaria para simplificar el sistema, eliminar distorsiones y establecer condiciones de equidad y neutralidad, a fin de mejorar la eficiencia en la captación de ingresos a través de los tributos. Por el lado de los egresos, se desarrollará un Sistema de Administración Financiera integral, único y uniforme que refleje la gestión del Estado y legitime el gasto que se realice para alcanzar los objetivos que le son propios a su función. Todo esto complementado con una acción de control más eficiente y dinámico de la Corte de Cuentas, para que esta institución controle y fiscalice la correcta administración de los recursos del Estado. Se establecerá y fortalecerá el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) que permita racionalizar la inversión del Estado, y elevar su eficiencia e impacto social. Buscará un apropiado uso de los recursos externos e internos dentro





de un esquema de transparencia administrativa para lo cual se diseñarán mecanismos de divulgación sobre los programas de inversión pública.

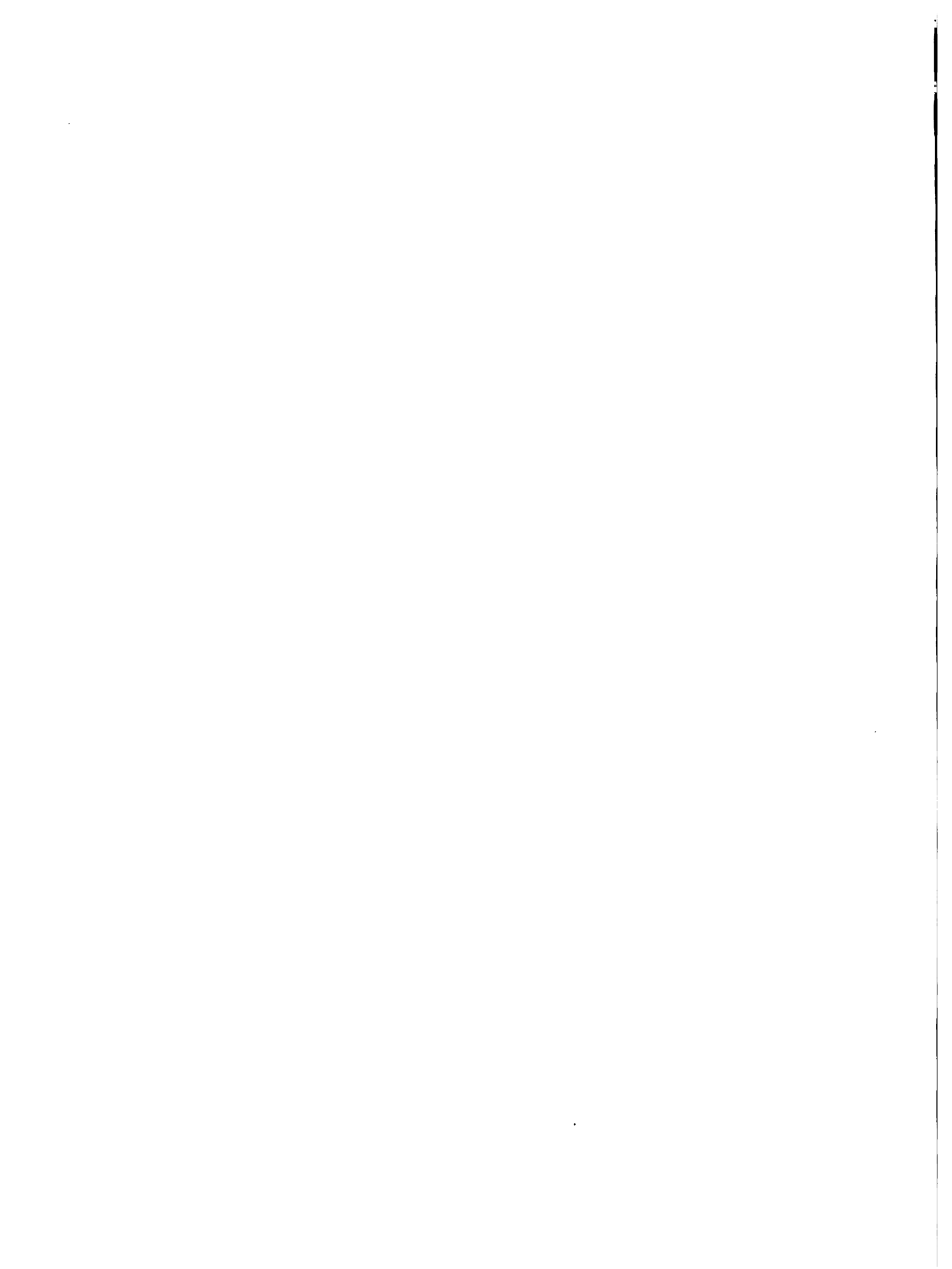
### 3.5 *Oferta Monetaria, Tasas de Interés y Crédito*

A través de un programa para sanear la cartera de las instituciones financieras públicas, el fortalecimiento institucional y administrativo, y un proceso de privatización, se busca fortalecer la función intermediaria y convertirlos en el eje dinámico del desarrollo económico. Complementariamente, el Banco Central de Reserva deberá limitar sus funciones a las de regulador del proceso económico y la Superintendencia de las Instituciones Financieras deberá robustecerse para ejecutar una verdadera y eficiente acción fiscalizadora.

Dado este marco general de acción, el crecimiento de la oferta monetaria deberá ser congruente con la demanda crediticia y de liquidez necesarios para apoyar el crecimiento real de la economía, y ser compatible con las metas anuales de inflación y balanza de pagos. El grado de profundización financiera se situará dentro de los niveles históricos observados de alrededor del 30% anual.

La tasa de interés básica se ubicará en un nivel positivo en términos reales, con ajustes periódicos en un comienzo y una mayor flexibilidad a mediano plazo de acuerdo a las circunstancias específicas de cada período, de manera que se recupere el crecimiento positivo en el ahorro financiero real.

Los incrementos anuales del crédito para el sector privado deberán generarse autónomamente de acuerdo a las necesidades reales de crecimiento de la producción del tiempo que el Banco Central de Reserva reduce su participación directa en la asignación del crédito. Para el Sector Público,



el crédito se limitará a cubrir las deficiencias de caja.

### 3.6 Precios

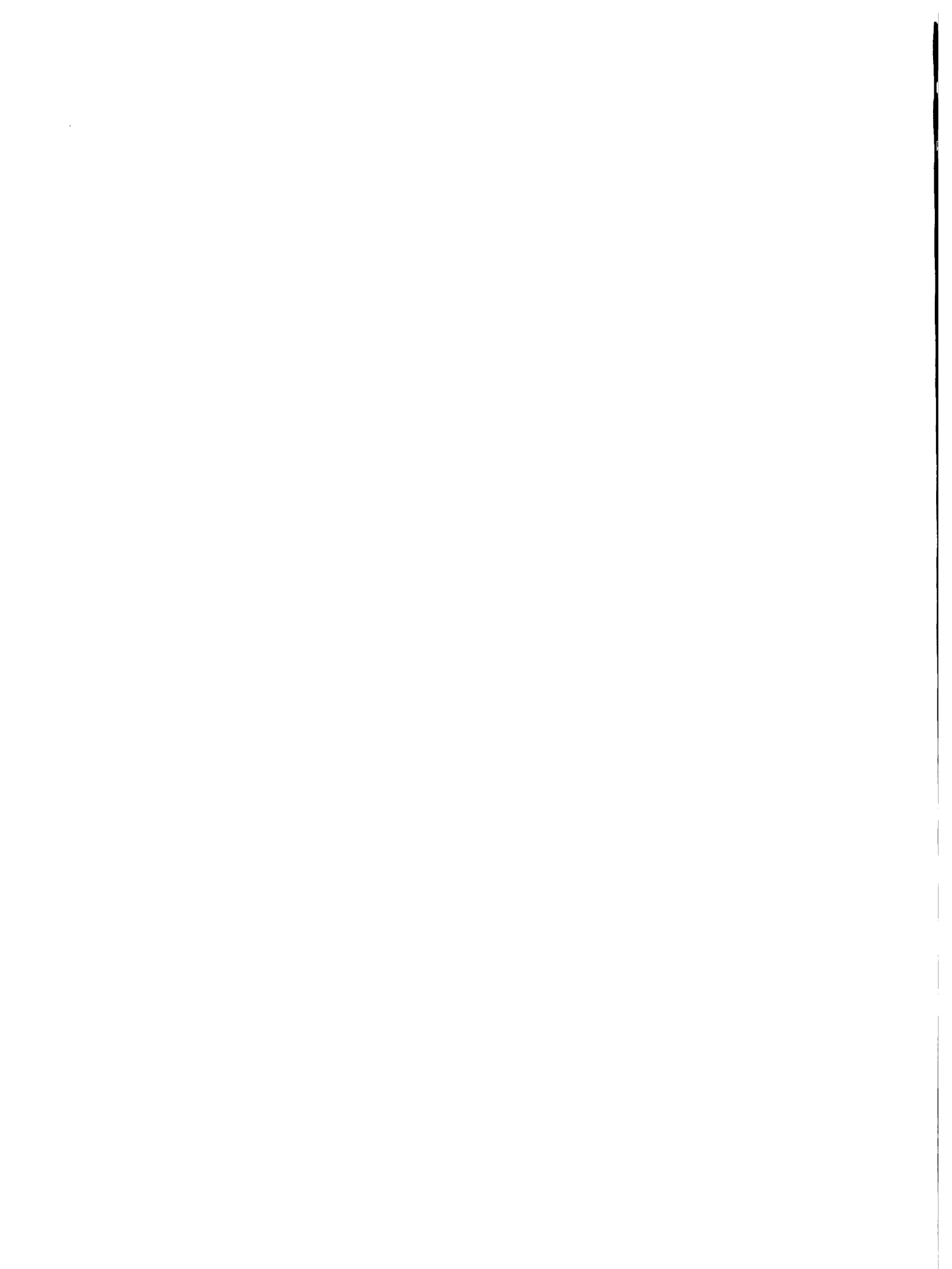
Se persigue moderar las presiones sobre los precios a través de una política fiscal y monetaria consecuente con el crecimiento económico, mecanismos de estímulos a la producción y una reducción de aranceles.

Se prevee una inflación descendente desde un 18 por ciento anual, estimado para 1990, hasta un 10 por ciento como máximo para los dos años últimos (1993 y 1994). En el área de aranceles la meta es tener un rango entre un 15 por ciento y un 20 por ciento en 1994.

Las medidas de política de precios, están orientadas a reducir y eliminar las distorsiones existentes en los mecanismos de fijación, control y medición de los precios internos, de manera que los precios de mercado sean una guía segura para el productor y el consumidor. La participación del Estado en la fijación de precios será limitada a aquellos productos estratégicos y esenciales, y se hará sobre la base de mecanismos claros, que eviten introducir efectos distorsionadores.

## 4. La Estrategia para la Reactivación y Desarrollo del Sector Agropecuario: Elementos para su Definición

En primer lugar, es imprescindible recuperar la concepción y el hecho de que el país es fundamentalmente agropecuario: que en esta actividad están sus ventajas comparativas principales, se genera el excedente económico, se absorbe el grueso del empleo, está el potencial exportador y se generan importantes ingresos al Estado, además de la dinámica de la actividad económica general. En vez de desalentar este sector y deprimir el poder adquisitivo de sus hogares,



la política debiera fomentar su reestructuración hacia configuraciones más eficientes y alentar su desarrollo.

Para cumplir con el objetivo de acelerar el crecimiento y la mejora de la productividad del Sector, se busca aprovechar las ventajas comparativas a través de un proceso dinámico, que permita la introducción de nuevos rubros, la penetración de nuevos mercados y la incorporación de innovaciones tecnológicas apropiadas, así como el logro de una mayor articulación entre las actividades primarias, manufactureras y de servicios.

La política agropecuaria estimulará el uso más eficiente del suelo, el aumento de la producción y la productividad de los granos básicos, impulsará el aumento de los productos tradicionales y creará condiciones para la incorporación de nuevos productos agrícolas y pecuarios, como medios para satisfacer las necesidades de la población e incrementar las exportaciones.

En el campo ecológico, la política agraria buscará rescatar el medio ambiente de su deterioro, generando condiciones que garanticen la presente y futura conservación de los recursos necesarios para la vida humana. En este sentido, la política agraria buscará erradicar la explotación irracional de los recursos naturales, y apoyar con tecnología a la producción de los pequeños y medianos productores especialmente la de granos básicos. Sin descuidar la recuperación de los mantos acuíferos que amenazan con un rápido agotamiento.

En forma resumida las principales orientaciones de política son (2):

**4.1 *Eliminar o disminuir significativamente las distorsiones macroeconómicas.***

Especialmente las que inciden con mayor fuerza en la economía agropecuaria, siendo ellas la sobrevaloración cambiaria, las políticas comerciales que han proporcionado niveles desiguales de protección económica entre sectores y entre productos, y la política tributaria que depende demasiado en gravámenes sobre los bienes de exportación.



#### 4.2 *Reestructurar la Reforma Agraria*

Es necesario integrar a las cooperativas de la Fase I al mundo real de la economía y al mercado, y a cambiar el esquema de propiedad colectiva por uno donde existan incentivos económicos que vinculen el rédito con el esfuerzo personal. Eso no quiere decir que la solución para todas las Cooperativas es la partición de las propiedades en parcelas, si bien algunas probablemente elegirían tal opción, sino que primordialmente habría que introducir criterios económicos y financiero en su funcionamiento. Específicamente se debe estudiar la viabilidad y poner en práctica nuevos sistemas de tenencia de la tierra, precisando los derechos y obligaciones de los miembros de las nuevas formas empresariales; asimismo sanear la deuda bancaria de las Cooperativas para hacerlas nuevamente sujetos de crédito (7). Es necesario dar a los cooperativistas la opción de vender sus tierras subutilizadas a través de un mecanismo financiero adecuado. En el caso de la deuda agraria del Estado hacer posible el uso de los bonos de la Reforma Agraria para inversiones en la industria y agricultura, y en el canje por inmuebles de las empresas estatales que serían privatizados.

#### 4.3 *Reorientar la Política de Precios de Granos Básicos*

El propósito de la política de precios de granos básicos es incentivar la producción internacionalmente competitiva y reducir la incertidumbre de los agricultores y consumidores, al menor costo fiscal posible, para lograr estabilizar los precios a niveles remunerativos para el productor y razonables para el consumidor.

Para lograr esto se debe eliminar los controles sobre los precios y reemplazarlos con una política de seguimiento de precios: establecer una





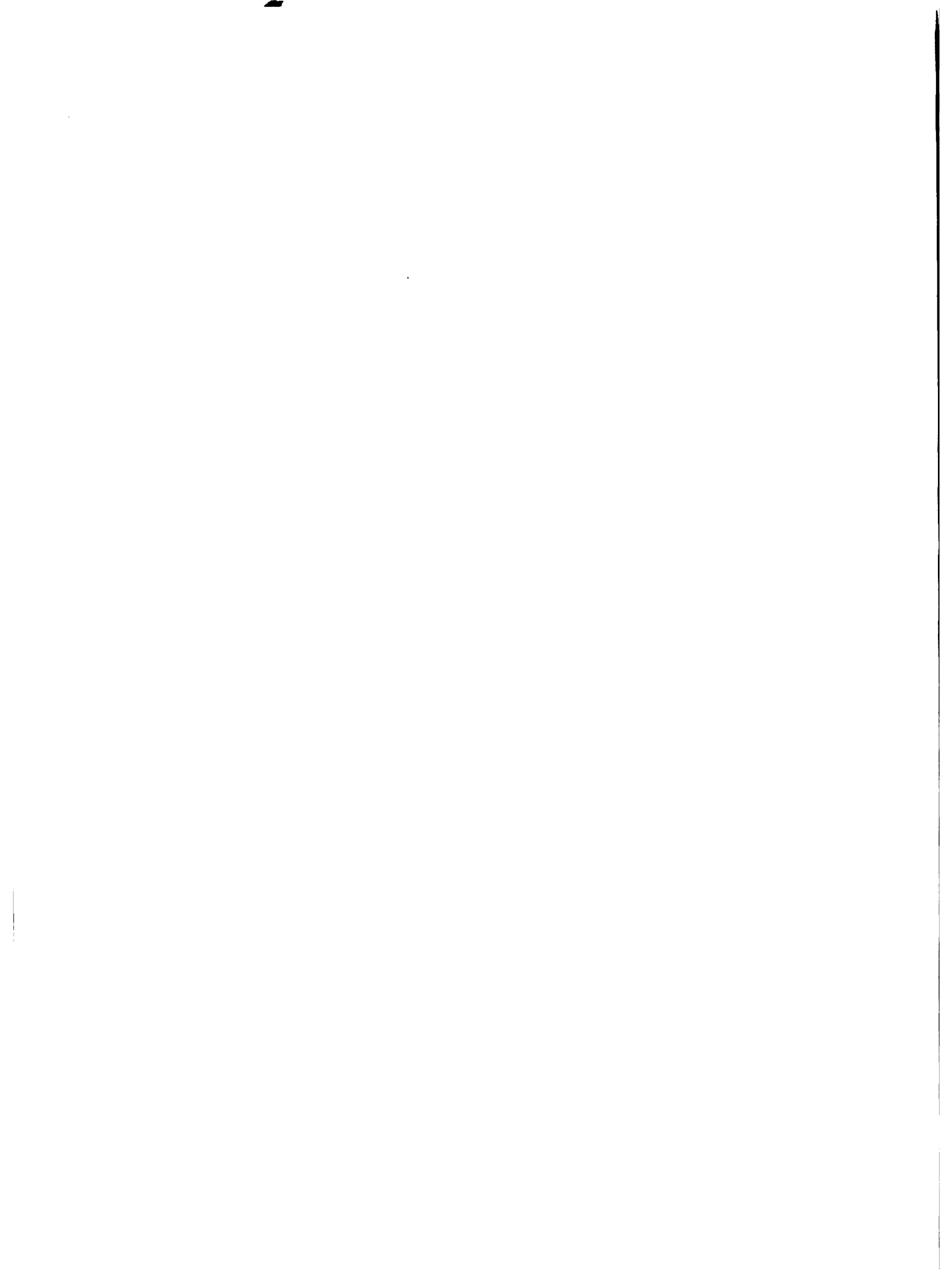
política de protección arancelaria de alrededor del 20% y más o menos homogénea entre bienes y sectores; eliminar la intervención estatal en el comercio de granos, estableciendo un sistema de almacenamiento privado. Así mismo, ejecutar programas de asistencia alimentaria a grupos objetivos de la población, bajo responsabilidad de los organismos encargados de los Programas Sociales Compensatorios.

#### 4.4 *Privatizar y descentralizar la Industrialización y Comercialización del Café, el Azúcar y el Algodón*

Sobre el café, disminuir la tasa de sobrevaluación de la moneda nacional; reducir los impuestos a la exportación y vincular sus incrementos cuando los precios internacionales superen un nivel determinado; liberalizar la comercialización interna y externa del café, establecer el Consejo Nacional del Café, el Instituto Nacional del Café (INCAFE) puede competir como un agente económico más.

En cuanto al subsector azucarero, liberar la comercialización interna y externa de cualquier control o fijación de precios; realizar el ajuste cambiario y que la importación del azúcar sea liberada de controles sujetándola al arancel uniforme.

En el subsector algodonero, eliminar los derechos monopólicos y monopsónicos de la Cooperativa Algodonera Salvadoreña Limitada (COFAL), incluso los que rigen la importación de la fibra; reestructurar la COFAL proporcionándole condiciones más blandas sobre el saldo pendiente de su deuda con el Banco Central, a cambio de la venta de algunas de sus plantas desmotadoras subutilizadas. Así mismo, eliminar cualquier restricción sobre la importación del algodón y subproductos sujeta siempre el nivel de protección arancelario establecido.

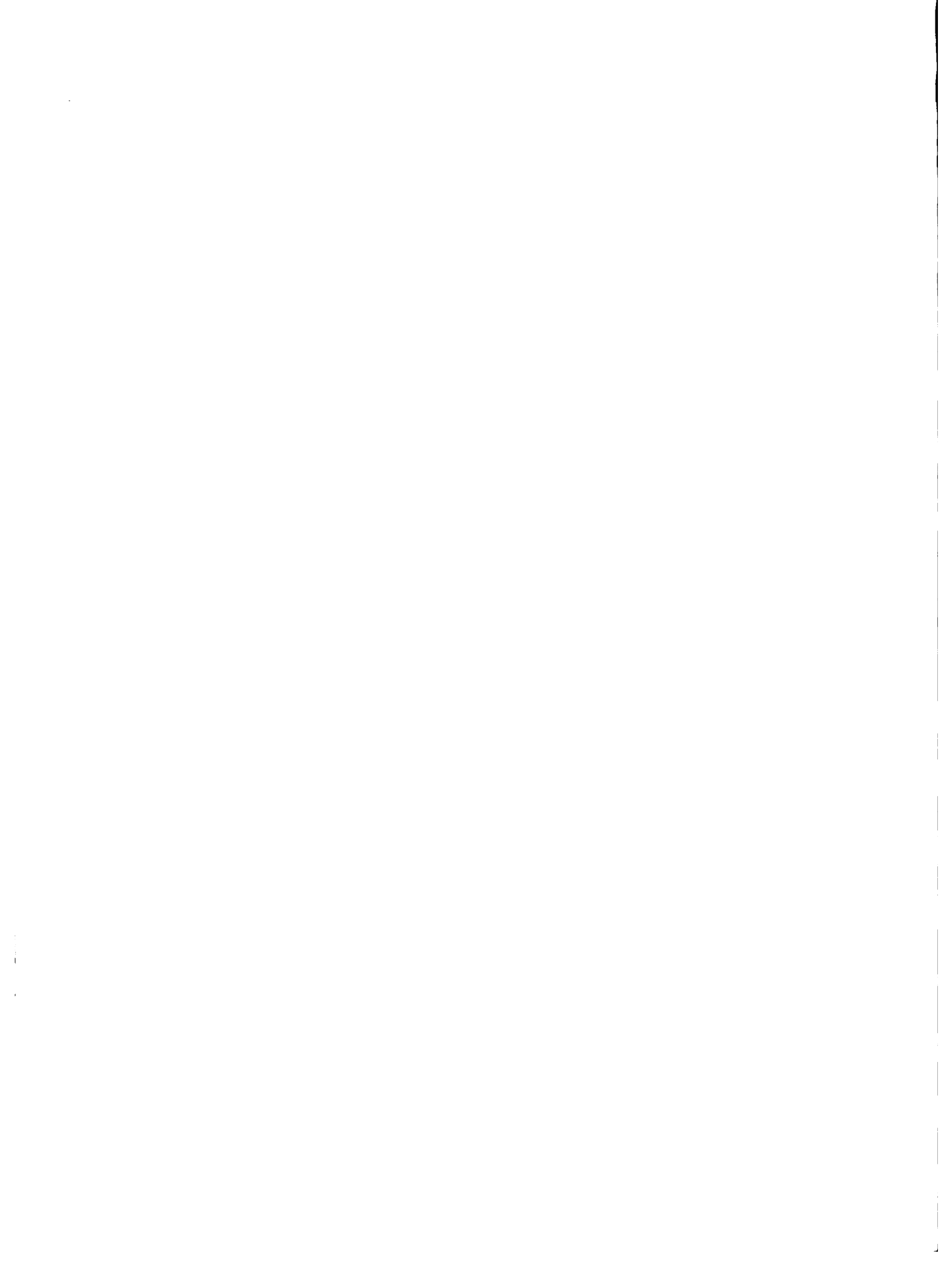


#### 4.5 *Reactivar la Ganadería Nacional*

Realizar el ajuste cambiario; desestimular las importaciones; modificar la estructura de precios relativos para que puedan los productos ganaderos ser competitivos en el mercado nacional e internacional; manejar eficientemente las importaciones concesionarias orientados a los grupos objetivos de la población; eliminar los controles de precios. Además, apoyar el aumento de la productividad en toda la actividad ganadera, utilizando tecnologías apropiadas.

#### 4.6 *Ampliar el Flujo de Recursos Financieros hacia el Sector*

Las orientaciones principales son liberar las tasas de interés, reestructurar el Banco de Fomento Agropecuario (BFA) para poder eliminar los subsidios disfrazados y para poner sus operaciones sobre una base más comercial y reestructurar la deuda de productores y exportadores. Específicamente se debe: reestructurar las principales instituciones agropecuarias estatales y privadas (IRA, INCAFE, ISTA, INAZUCAR, la CUFAL y la Red de Investigación Agrícola y Divulgación) para que no sigan generando déficit financieros y fiscales; eliminar los topes sobre las tasas de interés, tanto activas como pasivas, en todo el Sistema Bancario, manteniendo transitoriamente en el BFA tasas de interés ligeramente subsidiadas; poner en marcha un mecanismo financiero (Banco de Tierras) que permita agilizar los mercados de tierra; permitir el acceso a las familias rurales de escasos recursos a la tierra; prohibir al Banco de Fomento Agropecuario comercializar bienes, con la única excepción de los que sean adquiridos por concepto de colateral en casos de incumplimiento de pago.



#### 4.7 *Agilizar el mercado de la tierra*

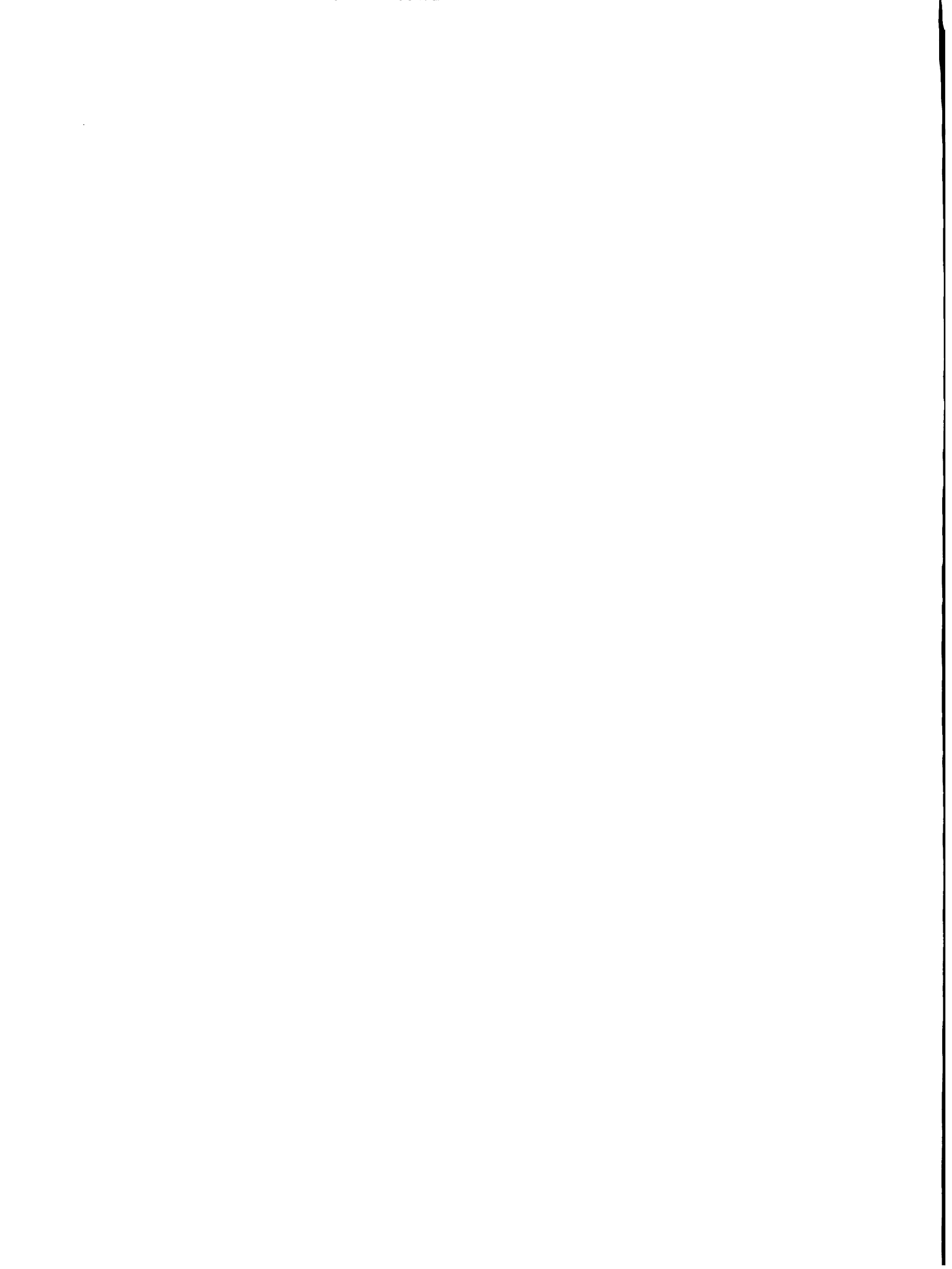
El poco acceso a la tierra es el factor que más limita las posibilidades del crecimiento del sector, por este motivo es necesario poner en operación lo más pronto un mecanismo financiero (Banco de Tierras) que funcione bajo criterios básicamente técnicos; e introducir un impuesto sobre la tierra con vocación agropecuaria, que reemplazará al impuesto sobre el patrimonio, cuidando su compatibilidad con el impuesto a la renta para no provocar doble imposición.

#### 4.8 *Establecer el Sistema de Inversión en Obras de Riego y Manejo de sus Operaciones.*

La frontera agrícola salvadoreña no tiene posibilidades significativas de expandirse y las tres fuentes de crecimiento de la producción agropecuaria siempre serán: i) aumentar los rendimientos unitarios, ii) modificar la canasta de cultivos y productos ganaderos de cada región en favor de los que tienen mayor valor por manzana, y iii) recuperar para la siembra las tierras que hayan sido abandonadas. En este sentido, con el fin de mejorar la productividad de la tierra es necesario ampliar la red de riego y traspasar la administración de los distritos de riego a manos de sus usuarios.

#### 4.9 *Reestructurar el Sistema de Investigación y Asistencia Técnica*

Se impulsará el establecimiento de un sistema nacional de investigación y asistencia técnica para todos los grupos de productores. Se alentará al sector privado a una mayor intervención en la investigación y asistencia técnica para la producción de exportación, orientando la que realiza el Estado principalmente a la producción de los pequeños y medianos productores, especialmente la de granos básicos. En el proceso de

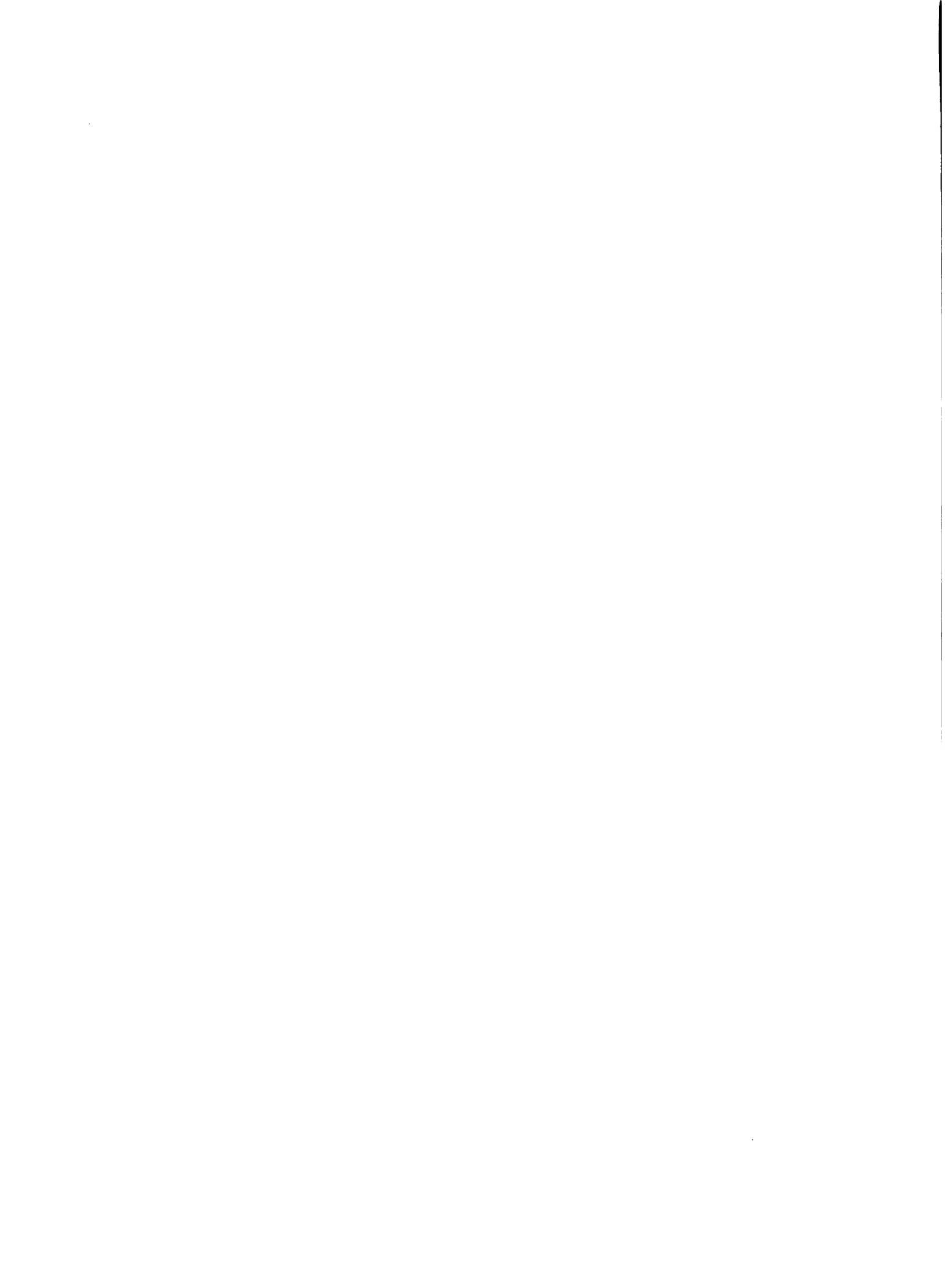


reestructuración se precisará la ubicación administrativa de la responsabilidad de los aspectos sociales del desarrollo rural, fuera del Sector Público Agropecuario.

#### *4.10 Replantear el Rol del Estado*

A fin de que actúe como ente promotor del desarrollo de nuevas tecnologías, que capacite a los pequeños y medianos productores sobre técnicas nuevas, que sostenga programas de control de calidad de los insumos y los productos; que vigile la conservación de los recursos naturales básicos y que asegure su explotación racional, que invierta en infraestructura básica, y que analice continuamente el cambiante panorama económico y las posibilidades y retos con los cuales el sector se está enfrentando; es necesario considerar la realización de un análisis institucional del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) para adecuarlo al rol que dentro de la nueva concepción debe desempeñar.

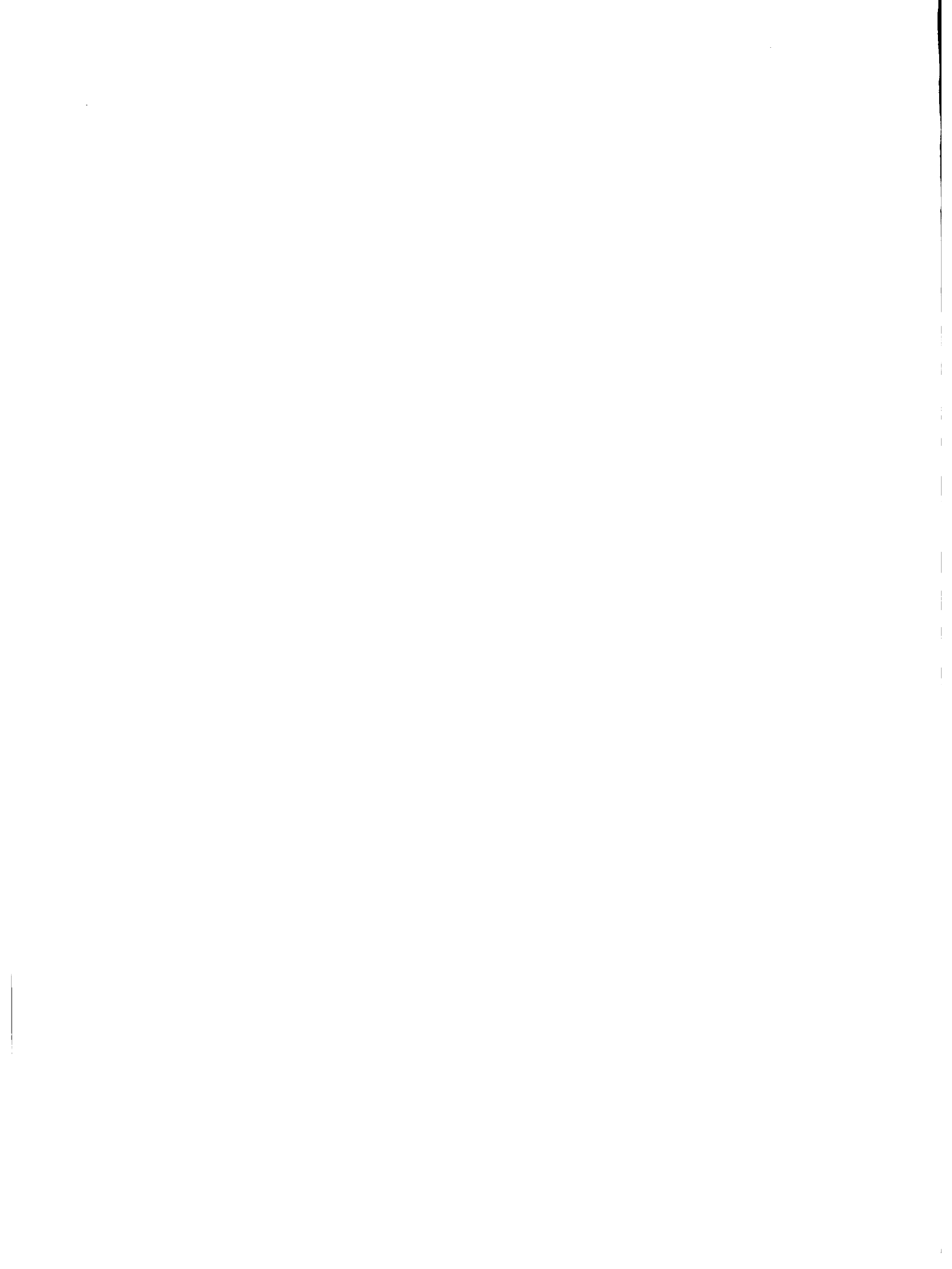
- 4.11 Elaborar una estrategia nacional para la recuperación, la conservación y desarrollo de los recursos naturales, que responda a la realidad que afronta El Salvador. Esta estrategia será la fuerza integradora y unificadora de los esfuerzos, para la implementación de los proyectos y programas gubernamentales, no gubernamentales y de las cooperantes internacionales y sus objetivos son: i) implementar un proceso de protección, recuperación del medio ambiente con carácter de continuidad y permanencia; ii) crear y hacer efectivos los instrumentos legales, que regulen las acciones tendientes a mejorar el medio ambiente nacional; iii) crear conciencia en la población sobre los beneficios que proporcionan los recursos naturales y la responsabilidad de la actual generación, con





respecto a las futuras generaciones; iv) identificar y desarrollar alternativas tecnológicas, que permitan disminuir la contaminación ambiental.

4.12 Estimular y apoyar el desarrollo de la pesca, cuidando mantener una política de racionalidad de los recursos del mar y buscando diversificar la captura de especies para el consumo local y la exportación.



## II. LA PROBLEMÁTICA INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA EN EL ÁMBITO SECTORIAL Y EN RELACION CON OTROS SECTORES Y ORGANISMOS

Considerando los elementos centrales de la estrategia de desarrollo económico, incluidos en el capítulo anterior, en éste se señalan las principales situaciones insatisfactorias de carácter institucional, así calificadas por algunas autoridades y funcionarios del Sector que fueron consultados. El propósito del capítulo es identificar los más importantes y urgentes lineamientos organizacionales para el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Se ha utilizado como documento base el "Diagnóstico Crítico del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)" (5).

El conjunto de las principales situaciones institucionales insatisfactorias, referidas especialmente a resultados (productos) esperados durante el período transcurrido del actual gobierno, han sido agrupados en seis rubros. Para cada uno de ellos se ha resaltado las limitaciones que aún persisten, las que generalmente han sido explicadas por falta de personal calificado, ausencia o práctica de métodos, técnicas, mecanismos y procedimientos inadecuados, y por una grave escasez de recursos (presupuestales, bienes, servicios, locales, etc). También se incluye ejemplos de casos de cumplimiento de acciones o medidas de política importantes a manera de indicadores del potencial institucional.

El alcance previsto para este trabajo no incluye un análisis del objetivo, componentes, relaciones, productos, recursos y estructura organizativa de cada unidad del Ministerio de Agricultura y Ganadería.



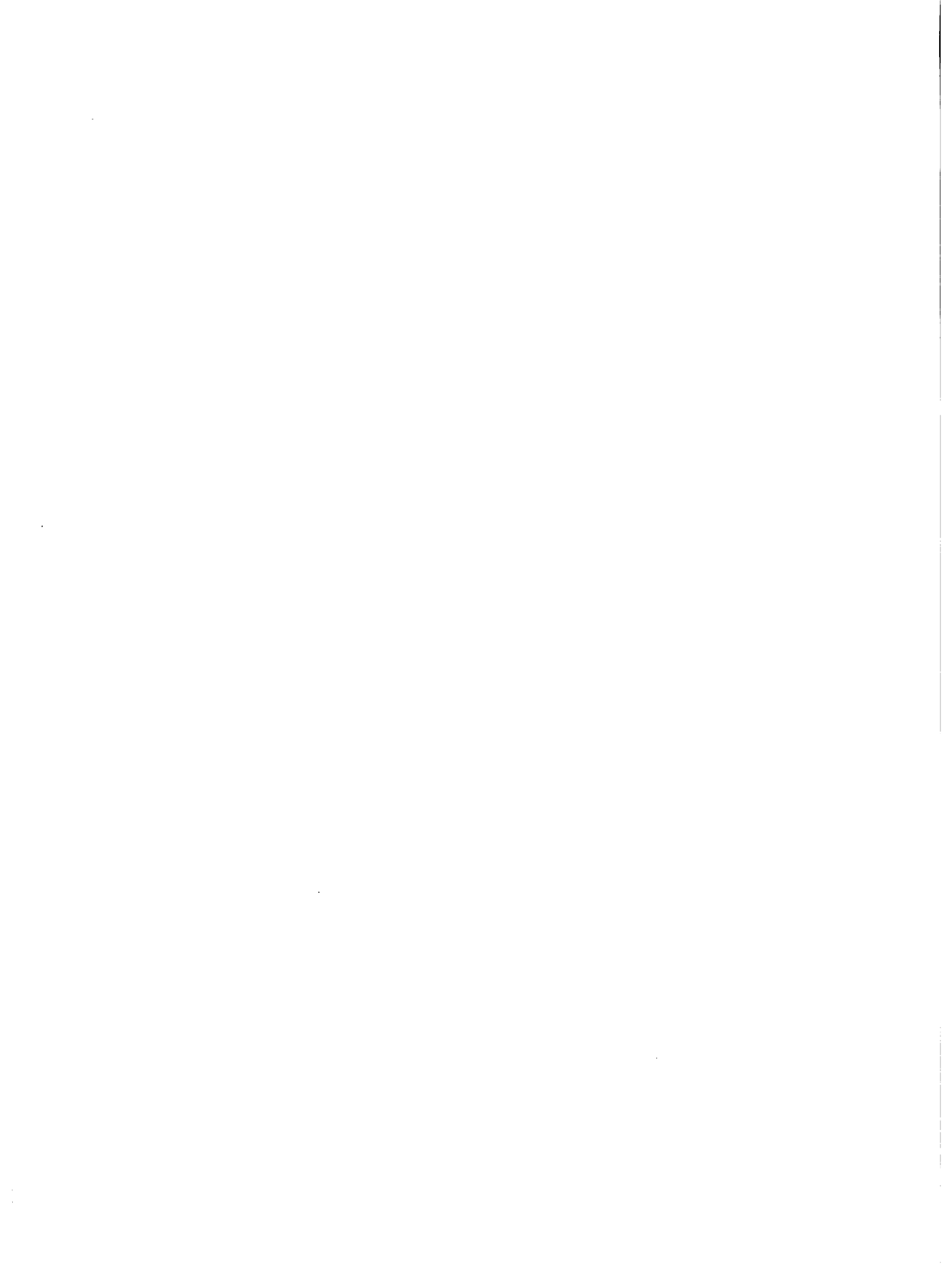
## 1. Dirección de la Política Agropecuaria

En esta sección se incluyen los aspectos de toma de decisiones, asesoramiento, análisis de políticas, captación y manejo de información; pre-inversión, cooperación internacional, evaluación de la ejecución de los programas y proyectos, y difusión de la política agropecuaria y sus logros.

- 1.1 En términos generales, las medidas de política para eliminar el control de precios de granos básicos, y liberalizar los precios y el comercio interno y externo del café y azúcar, han sido dictados y puestos en práctica. Sin embargo, la reestructuración institucional correspondiente no ha tenido avances significativos, salvo excepciones como la constitución y funcionamiento del Consejo Nacional del Café. La ausencia de equipos interinstitucionales permanentes encargados del diseño e implementación de los medios y acciones podría ser una de sus causas.
- 1.2 Los acuerdos tomados por el Comité Económico, no se están difundiendo en forma adecuada entre los directivos y funcionarios de alto nivel del Ministerio de Agricultura y Ganadería; esto podría ser una de las razones de la lenta o nula respuesta de la implementación de algunas decisiones adoptadas. Para mejorar las relaciones interinstitucionales se podría constituir un grupo permanente integrada por técnicos de organismos representados en el Comité para que estudie previamente las propuestas de decisión de mayor trascendencia a ser sometidas al Comité.
- 1.3 El Consejo Consultivo Agrario Nacional (CCAN) no ha tenido reuniones en los últimos meses. El Consejo Consultivo Agrario Sectorial (CCAS), cuya secretaría la ejerce la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA), se reúne mensualmente para coordinar acciones e intercambiar información; eventualmente el Sr. Ministro toma decisiones, pero no se realiza el seguimiento correspondiente en forma sistemática.



- 1.4 Aún no opera cabalmente un equipo de asesoramiento con el apoyo de analistas, para tratar los aspectos del impacto de la política macroeconómica en el sector, las relaciones intersectoriales y el desarrollo de los elementos centrales de la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario. Así mismo, está pendiente el diseño de la organización interna de esta unidad para atender las exigencias de la coyuntura económica y social, sin dejar de lado las evaluaciones periódicas de carácter histórico-estructural y la identificación de escenarios en el mediano largo plazo del sector.
- 1.5 La captación de datos para la estadística agropecuaria ha desmejorado por la falta de vehículos propios de la unidad competente. No se está captando y procesando, en forma organizada, información macroeconómica, de comercio exterior, intersectorial y de otra índole para evaluar en forma integral la evolución de la coyuntura y el desarrollo del Sector Agropecuario.
- 1.6 Las actividades relacionadas con la pre-inversión, no se encuentran sistematizadas. La Ley de Creación del Sistema Nacional de Inversiones Públicas aún no ha sido promulgada. En el Sector no se cuenta con un Banco de Proyectos de Inversión operativo.
- 1.7 No existe una estrategia orientada a un mejor aprovechamiento de las fuentes de cooperación externa, para obtener mayores resultados en las áreas definidas por la estrategia de reactivación y desarrollo del sector agropecuario. El Banco de Proyectos de Cooperación Internacional no se encuentra operando en forma computarizada.
- 1.8 Sólo se está realizando evaluación de impacto a los programas de Reforma Agraria, y no a otros programas de apoyo estatal directo como la investigación, extensión agrícola, programas de riego, etc.
- 1.9 No se ha difundido cabalmente los lineamientos principales de la estrategia





de desarrollo económico y social, y de la reactivación y desarrollo agropecuario entre los funcionarios del Sector Público Agrario. Asimismo, no se ha puesto en práctica un programa de difusión masiva de los logros de la actual política.

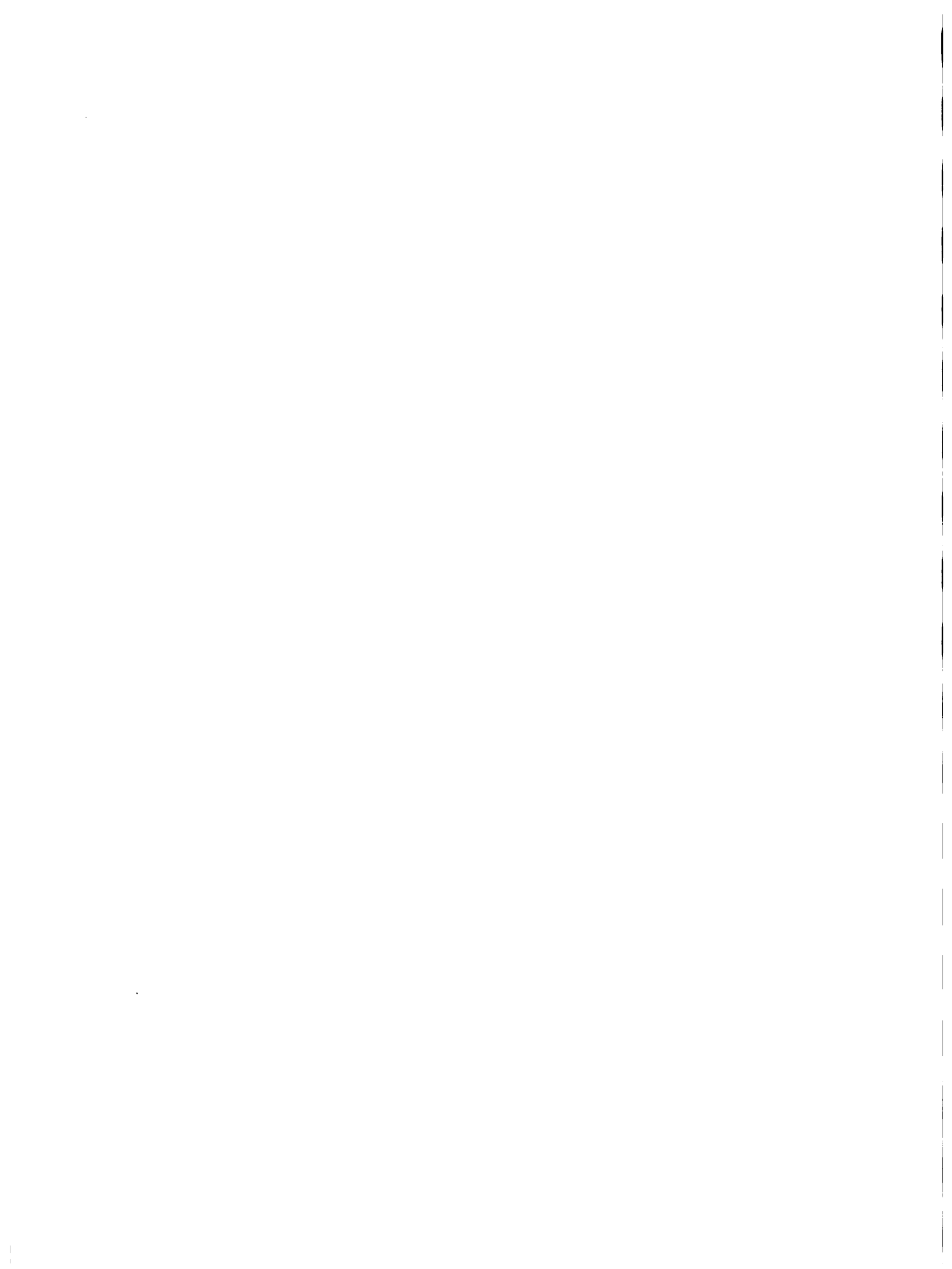
## 2. Normatividad sobre los Recursos Naturales y la Actividad Agropecuaria

Aquí se incluyen aspectos de normatividad legal y procedimental sobre: la propiedad y tenencia de la tierra; conservación, restauración, incremento y aprovechamiento de los recursos naturales; producción y comercialización de productos e insumos agropecuario; actividades de apoyo a la producción agropecuaria: investigación, extensión, fomento, asistencia técnica, información de precios y mercados, defensa agropecuaria, etc.

2.1 En términos generales, sólo se ha avanzado en el proyecto de Banco de Tierras, bajo la ley de Transferencia Voluntaria de Tierras Agrícolas, y la ley de creación del Comité de Organizaciones Campesinas (CUC). Asimismo, se han analizado nuevas opciones de tenencia de la tierra en el sector reformado de la Fase I; esto último habría sido posible por el funcionamiento permanente del Comité Técnico para el estudio de la Reactivación y Seguimiento de la Reforma Agraria (COMTECRA). Aparte de lo señalado, no se han iniciado acciones para disminuir la dispersión de las normas legales y procedimentales en cada área, y para otorgar el sustento legal a las orientaciones contenidas en la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario.



- 2.2 Luego del estudio necesario para precisar las competencias y atribuciones que le corresponde al Ministerio de Agricultura, de acuerdo a la actual política de desarrollo económico y social, es conveniente concretarlas en una Ley Orgánica del Sector (Público) Agrario, para evitar cambios frecuentes en su estructura organizativa.
- 2.3 Es necesario iniciar un largo proceso de estudios para unificar la normatividad a nivel de ley y reglamentos sobre: sanidad agropecuaria, actividad pesquera, certificación de semillas y plantas, actividad forestal, riego y avenamiento, distritos de riego y avenamiento, fomento de productos lácteos, inspección sanitaria de carne, fomento y desarrollo ganadero, fomento agropecuario, fomento avícola, etc. En estos estudios se precisarán las instancias administrativas de decisión de acuerdo a la nueva estructura orgánica del Sector (Público) Agrario.
- 2.4 Todavía no se ha llegado a precisar las competencias y atribuciones de las Gerencias Regionales. Incluso existen cuestionamientos sobre la necesidad de su permanencia. Por este motivo es conveniente la realización de un estudio específico sobre este asunto. Una alternativa transitoria sería desconcentrar sólo los servicios de extensión y transferencia de tecnología agrícola.
- 2.5 No se ha reconocido la importancia de contar con un registro sistematizado de las normas legales vinculadas con el sector agrario; éste debería ser considerado como un sistema de información de apoyo al análisis y toma de decisiones. Es necesario incrementar personal profesional calificado en el área jurídica.



3. Actividad No Empresarial de Apoyo a la Producción y Comercialización Agropecuaria

En esta sección se incluyen aspectos de normatividad técnica, política institucional, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos. Estos programas y proyectos son los de investigación, extensión, fomento, asistencia técnica, capacitación, información de precios y mercado, adjudicación de tierras, etc.

- 3.1 Está pendiente la elaboración y difusión de las políticas institucionales de acuerdo a la nueva estrategia de reactivación y desarrollo del Sector Agropecuario. El proceso de elaboración de planes operativos institucionales para 1990 se ha retrasado.
- 3.2 En términos generales, la distribución del personal es inadecuado en cada Unidad para cumplir su rol de apoyo a las actividades de producción y comercialización agropecuaria. Hasta hace poco tiempo, en el Ministerio de Agricultura y Ganadería, sólo el 20% del personal total tenían formación profesional, y en el caso del Centro de Tecnología Agrícola (CENIA) sólo alcanzaba el 18%.
- 3.3 Existe escasez de recursos presupuestales para ejecutar los pocos programas y proyectos de investigación, extensión y asistencia técnica.
- 3.4 Las reestructuraciones previstas para las unidades descentralizadas de apoyo de carácter no empresarial a la producción y comercialización, tienen algunos avances en los casos de la Escuela Nacional de Agricultura (ENA) y el Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC); para estas unidades aún se ha previsto recursos presupuestales públicos para el ejercicio 1991. En los casos del Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISTA) y la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA), los avances que se están realizando podrían ser explicados por el



funcionamiento del COMIECRA.

3.5 Se ha iniciado el establecimiento y operación del Centro de Información de Precios al Productor, utilizando mínimos recursos. Es necesario diseñar e implementar la ampliación de sus servicios.

#### 4. Actividad Empresarial de Apoyo a la Producción Agropecuaria

Aquí se incluyen los aspectos de política institucional, programación, seguimiento y evaluación de programas, proyectos y actividades de comercialización de granos básicos y servicios de crédito agropecuario.

4.1 La reestructuración del Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) se ha iniciado. Se han elaborado estudios para poner en práctica la política de seguimiento de precios, utilizando la técnica de banda de precios. Sin embargo, la ausencia de un equipo permanente responsable del diseño e implementación de acciones, estaría retrasando el proceso de reestructuración.

4.2 En el caso del Banco de Fomento Agropecuario (BFA), la decisión de eliminar las operaciones ajenas a sus servicios de crédito, ha sido aplicada parcialmente, siendo necesario realizar el diseño y ejecución de una etapa de transición vinculada a la respuesta que dé el sector privado, para cubrir dichas operaciones.

#### 5. Conservación, Reestructuración, Incremento y Aprovechamiento Racional de los Recursos Naturales

En esta sección se incluyen los aspectos de normatividad técnica, política institucional, programación, ejecución, seguimiento y evaluación de programas y proyectos.

5.1 En forma similar a lo señalado en el numeral 3.1, está pendiente la elaboración y difusión de las políticas institucionales de acuerdo a la





nueva estrategia de reactivación y desarrollo del Sector Agropecuario. El proceso de elaboración de planes operativos institucionales para 1990 se ha retrasado.

5.2 El personal técnico calificado es insuficiente.

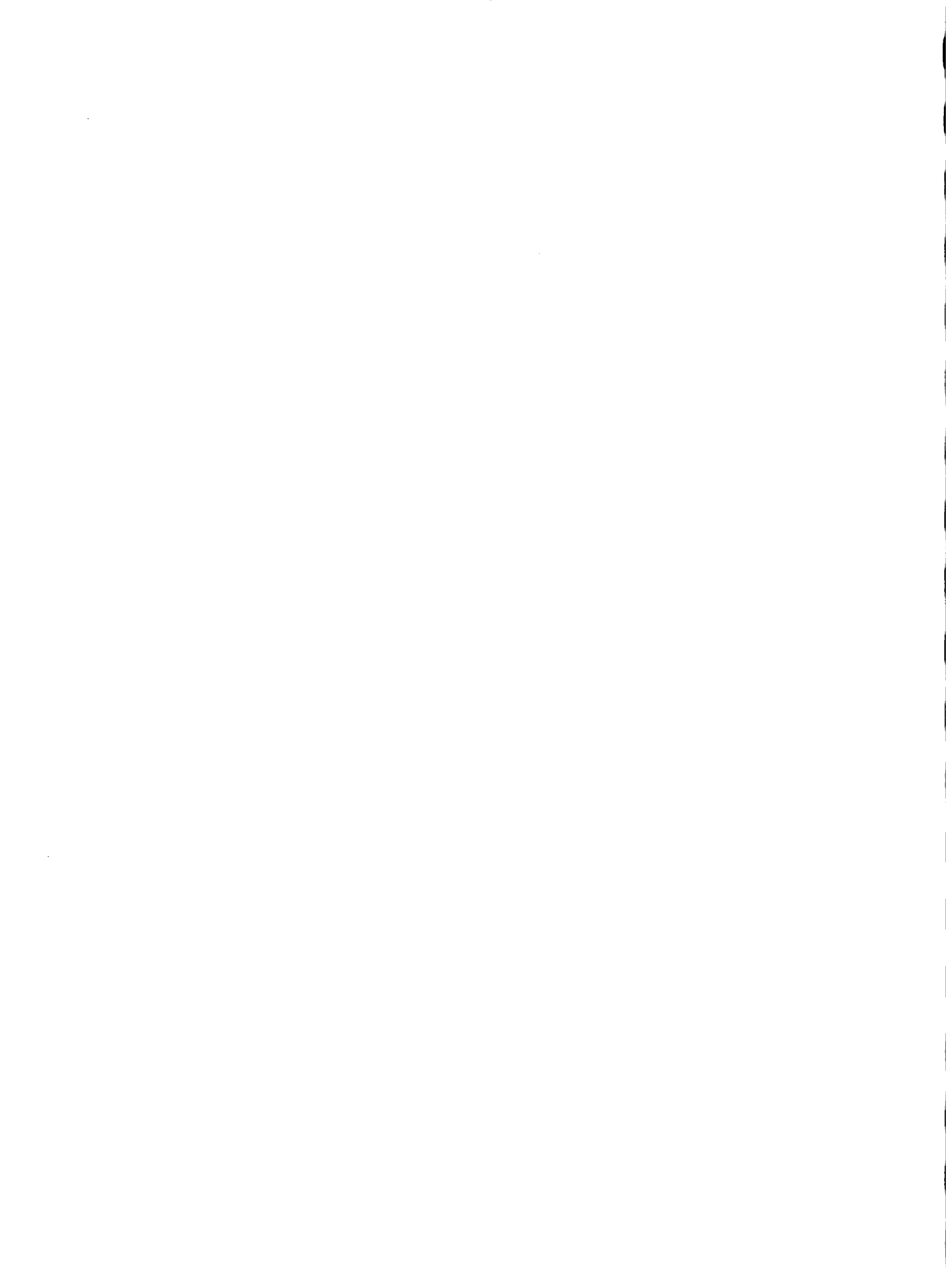
5.3 La escasez de recursos presupuestales impide ejecutar los pocos programas y proyectos de las unidades correspondientes.

6. Sistemas de apoyo al interior del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Aquí se trata de los aspectos de normatividad técnica, simplificación de procedimientos y desconcentración de funciones y atribuciones en los asuntos de personal, ejecución del presupuesto, tesorería, contabilidad, abastecimiento, etc.

6.1 Se ha iniciado la ejecución del Proyecto de Mecanización de Registros de Personal del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con el cual se podrá conocer las características del personal profesional, técnico y auxiliar. Una utilización inmediata de la información que manejará el Registro, será la de contribuir al diseño de diferentes programas de capacitación.

6.2 Los otros sistemas administrativos del Ministerio, requiere asimismo, de estudios para simplificar y mejorar la sistematización de información, en las áreas de adquisición de bienes y servicios, arrendamiento de bienes inmuebles, arrendamiento de maquinaria, transferencias ejecutivas, pago de salarios, etc.

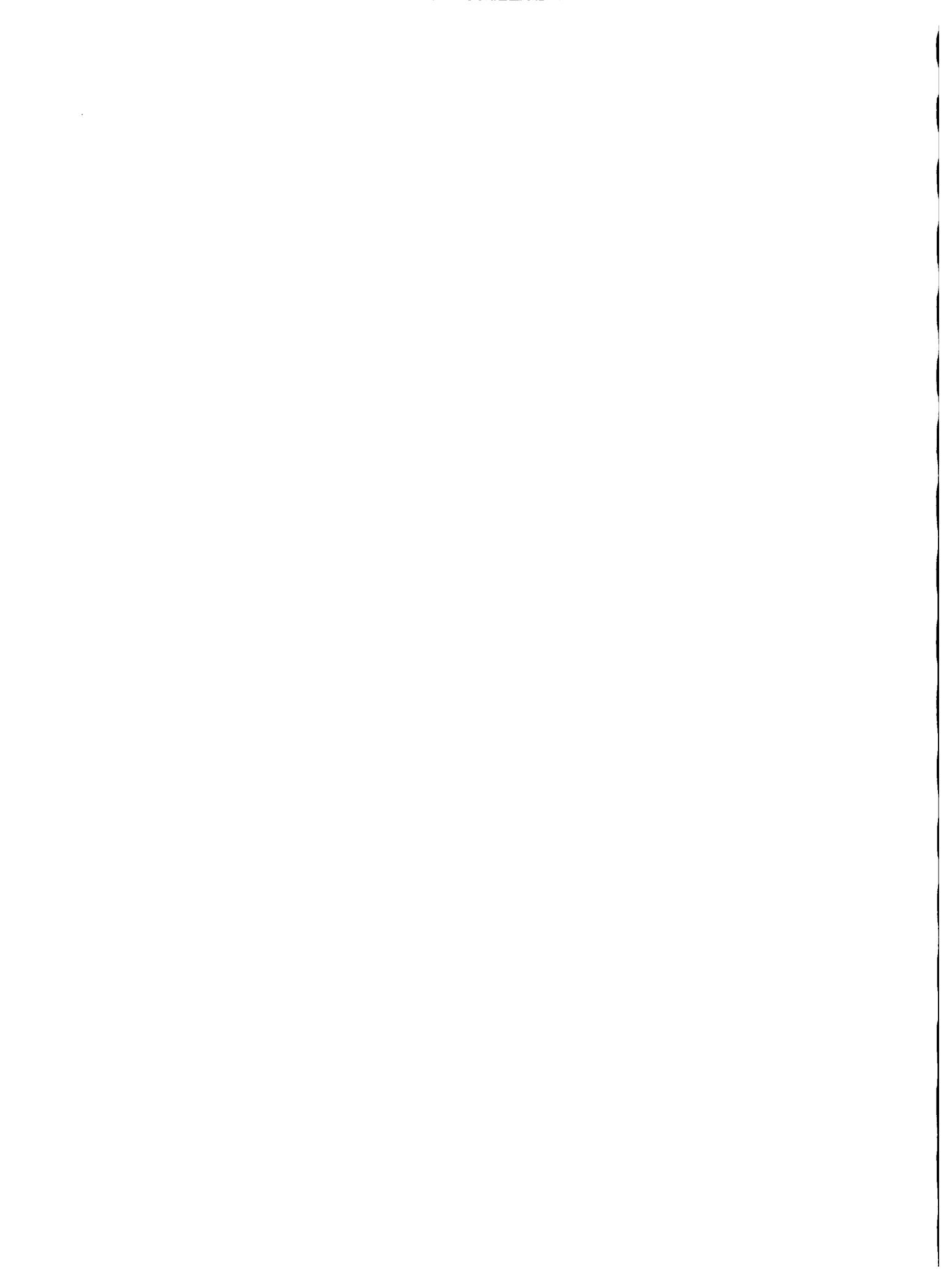


### III. CARACTERIZACION DEL PAPEL Y LINEAMIENTOS ORGANIZACIONALES DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

En base a los elementos centrales de la estrategia de desarrollo económico y social, y los elementos fundamentales de la estrategia para la reactivación y desarrollo del sector agropecuario resumidos en el Capítulo I, en la primera sección de este Capítulo se incluyen las competencias básicas que debería tener el Ministerio de Agricultura caracterizando, en cada caso, las prioridades de atención. En la segunda sección se presentan algunos lineamientos organizacionales sobre relaciones, recursos y estructura organizativa. El propósito del capítulo es contribuir a precisar la "clientela", productos o grupos de productos, áreas de trabajo específicos, espacios geográficos u otro criterio, lo cual permitirá a su vez mejorar la asignación de recursos y el diseño de los programas de trabajo de las unidades del Ministerio.

1. Competencias Básicas del Ministerio de Agricultura y Ganadería (se incluye las que podrían corresponder a alguna unidad descentralizada del Sector)

El Gobierno ha establecido como eje central de su política con relación al rol del Estado, que éste ejerza una función reguladora y no interventora, rigiéndose por el principio de la subsidiariedad; promoviendo el ejercicio de la libertad individual, el goce de la propiedad privada y la práctica creativa de la competencia, sin dejar de atender las necesidades de superación de los grupos más desprotegidos; para lo cual deberá aplicar, entre otras políticas, las de descentralización y simplificación de funciones (1). Bajo este marco, el Ministerio de Agricultura y Ganadería tendría como competencias básicas:



- 1.1 Intervenir en el diseño, seguimiento y evaluación de la política económica y social; así mismo formular, realizar el seguimiento y evaluación de las políticas, programas y proyectos sectoriales.

Los aspectos prioritarios son los macroeconómicos, de comercio exterior, las relaciones intersectoriales y la promoción de la inversión. Los sistemas de información deberán ser fortalecidos, incluyendo los de alerta meteorológica de los beneficios o riesgos de los fenómenos naturales.

- 1.2 Ejecutar la política de cambios en la estructura y régimen de la tenencia de la tierra.

La atención prioritaria debe orientarse a promocionar nuevos sistemas de tenencia de la tierra en los que se vinculan los beneficios económicos con el esfuerzo personal, fomentando asimismo las cooperativas de servicios. Así mismo, en relación a esta competencia sólo se prestará asistencia técnica a las cooperativas del sector reformado en aspectos de gestión empresarial.

- 1.3 Implementar la normatividad legal para la protección, conservación, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales del país. Asimismo, conducir las acciones de protección, conservación y restauración de los recursos naturales.

Es urgente iniciar el estudio para simplificar y unificar la normatividad relacionada con los recursos forestales y del medio ambiente, y preparar un programa de estudios para el análisis de la normatividad de los otros recursos. Asimismo, con la participación del sector privado conducir programas de protección, conservación y restauración de recursos naturales, en el marco de una estrategia nacional.

- 1.4 Formular y aplicar la normatividad legal para el control de calidad, composición y cualidades de los insumos empleados en las actividades



productivas.

- 1.5 Formular y aplicar la normatividad legal para el control de calidad de los productos agropecuarios.

El énfasis estará referido a los productos de exportación no tradicional, para contribuir a consolidar nuevos mercados.

- 1.6 Formular y aplicar la normatividad legal para la regulación de las actividades de producción, comercialización de productos e insumos y de los servicios del sector.

Esta normatividad será básicamente para efectos de registros de autorizaciones de establecimientos y marcas, licencias, etc., dejando actuar libremente a los agentes económicos en sus decisiones de qué, cómo, cuánto y para quién producir, salvo excepciones relacionadas con la sanidad agropecuaria y con cultivos ilícitos.

- 1.7 Investigar, desarrollar y divulgar tecnologías de las actividades agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y agroindustrial de acuerdo a las potencialidades del país.

La prioridad será dada a los tipos de producción actual y potencial de los pequeños y medianos productores. Por ejemplo, los granos básicos.

- 1.8 Realizar programas de extensión y transferencia de tecnología de las actividades agrícola, forestal, pesquera y agroindustrial.

Se dará atención prioritaria a los pequeños y medianos productores.

- 1.9 Ejecutar inversiones en obras de riego y garantizar el manejo de sus operaciones.

La participación de los beneficiarios debe ser completa y comprometida desde los estudios hasta las operaciones.





### 1.10 Brindar servicios de banca de fomento agropecuario.

Los servicios serán estrictamente de tipo bancario y la prioridad será para los pequeños y medianos propietarios y las cooperativas del sector reformado.

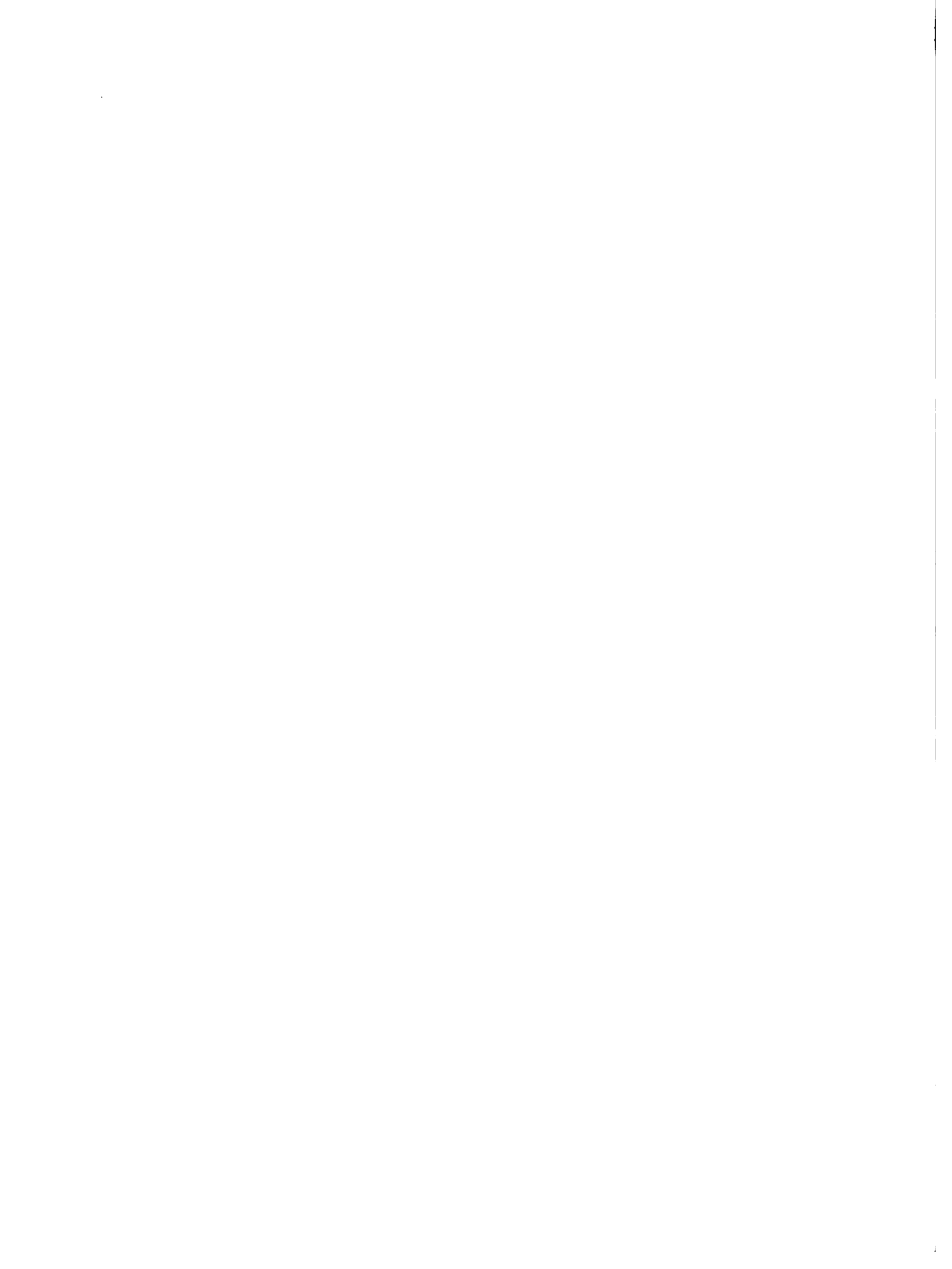
Adicionalmente, actualmente el Ministerio tiene como una de sus competencias "Desarrollar programas para fomentar la participación activa de la familia rural en el desarrollo del sector agropecuario e incorporarlo al desarrollo económico y social del país". Al respecto, se deben buscar alternativas para encargar esta competencia a algún otro ente del Organo Ejecutivo bajo la forma de un Programa Nacional de Desarrollo Rural (9), o bajo la conducción directa de las Municipalidades siguiendo una Estrategia Nacional de Desarrollo Rural.

## 2. Lineamientos organizacionales para el Ministerio de Agricultura y Ganadería

En esta sección se incluye las principales características deseadas, que tendría el Ministerio, de acuerdo a las orientaciones de la estrategia de desarrollo económica y social y de la estrategia para la reactivación y desarrollo del sector agropecuario, y algunas recomendaciones para superar, en parte, la problemática institucional presentada en el Capítulo II de este documento.

En lo que sigue no se considera las competencias sobre programas de asistencia alimentaria a grupos objetivos de la población, ni los aspectos sociales del desarrollo rural, pues se asume que, en el primer caso serán de responsabilidad de los organismos encargados de los Programas Sociales Compensatorios, y en el segundo, bajo un ente coordinador centralizado de alto nivel o directamente conducido por las Municipalidades siguiendo una estrategia nacional de desarrollo rural claramente definida.

El esquema organizativo que se propone es uno de los tantos arreglos que



se puede plantear, respetando las competencias señaladas en la sección anterior. El que se presente aquí sigue, aunque quizás exagerando un poco, la política de simplificación y desburocratización.

2.1 Con relación a la competencia señalada en el numeral 1.1 sobre la dirección de la política agropecuaria, la intervención del Sr. Ministro de Agricultura y Ganadería en la conducción de la política económica y social, especialmente en el seguimiento y evaluación de los programas económicos, será cada vez más importante en los foros de decisión del gobierno. Para esto las unidades de captación y manejo de información, análisis y asesoramiento serán fortalecidos incorporando personal calificado. Se debe prestar mayor atención a los aspectos macroeconómicos, de comercio exterior y de la inversión.

La unidad de asesoramiento en política económica y sectorial (OSFA) debe encontrarse representada en los grupos técnicos permanentes o eventuales donde se trate propuestas de decisión al gobierno sobre los aspectos mencionados. La OSFA debe aprovechar todas las modalidades de trabajo posibles para potenciar su capacidad operativa; así, debe continuar con formas ya practicadas como son los convenios con organismos internacionales: caso de los Proyectos Ruta II (BIRF), Proyecto de Fortalecimiento Institucional (IICA), Proyecto de Evaluación de la Reforma Agraria (AID); etc., tratando de especializar la cooperación de los proyectos para evitar dispersión de esfuerzos.

Es deseable que la OSFA, utilizando financiamiento de las fuentes cooperantes, amplíe sus relaciones hacia las instituciones públicas y privadas que trabajan en la sistematización y análisis sobre la evolución de la realidad salvadoreña, especialmente en los campos económicos y agropecuario. Entre las instituciones públicas se puede mencionar al



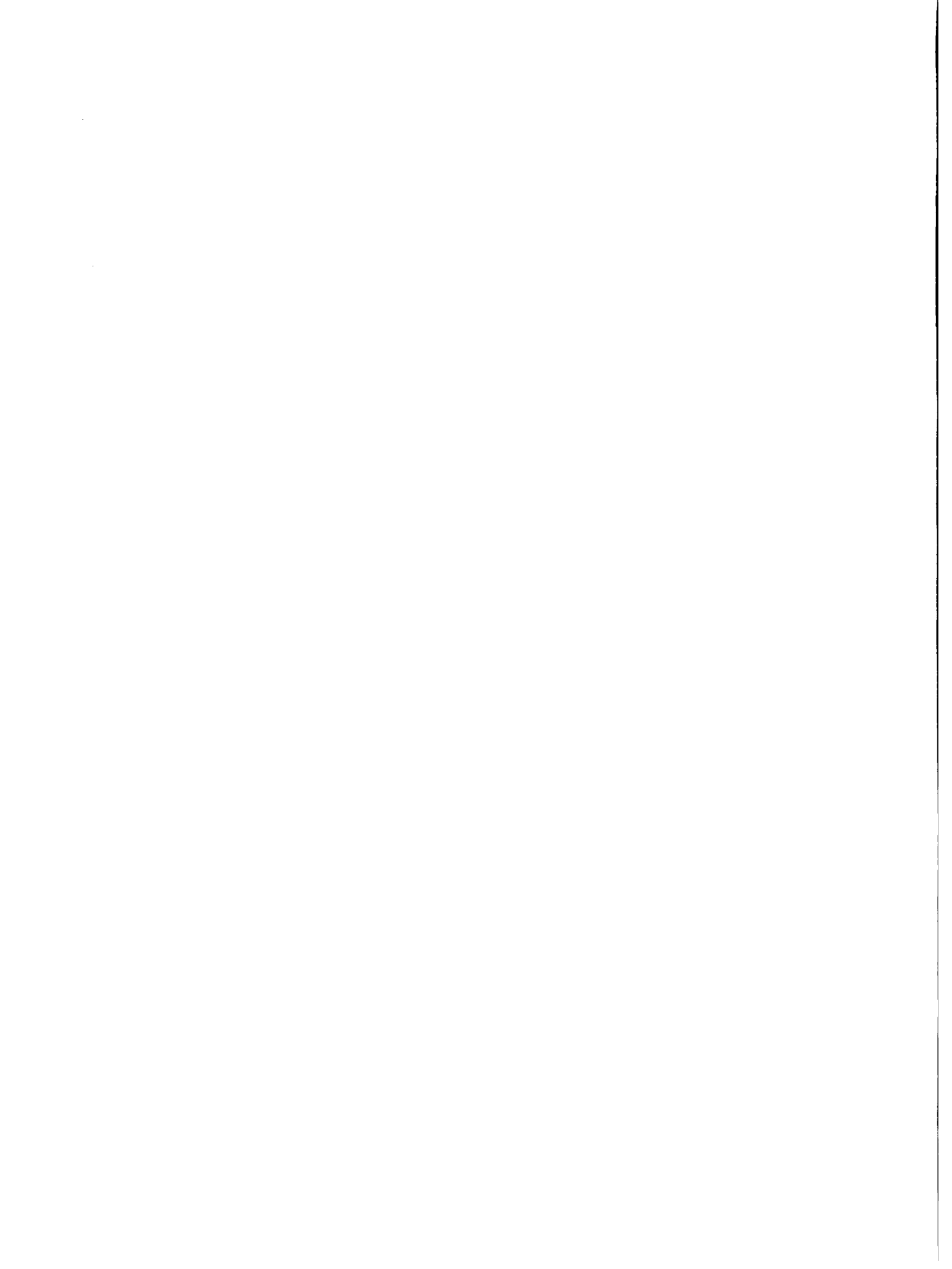
Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social, Ministerio de Economía, Banco Central de Reserva; y entre las privadas a la Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social (FUSADES), ... Entre otras formas de trabajo a desarrollar se puede señalar la realización de estudios conjuntos, o encargar los estudios; servicios compartido de banco de datos, de centros de documentación especializados en política económica, etc.

Además del manejo de la información y el asesoramiento sobre la coyuntura económica y social. La OSFA debe conducir, bajo cualquier forma de trabajo\*, (convenios, contratos, con instituciones propias del sector, otras del sector público y privadas) estudios de la evolución histórica-estructural del Sector Agropecuario y la proyección de escenarios en el mediano y largo plazo. La sistematización de la información de esta naturaleza permitirá mantener actualizado un conjunto de indicadores económicos y sociales para identificar los avances en el desarrollo económico y social.

El sistema de estadística sectorial debe ser fortalecido con los equipos necesarios, especialmente vehículos para mejorar la calidad y oportunidad y de la captación de información. OSFA debe conducir la captación y sistematización de información selectiva de los aspectos macroeconómicos, de comercio exterior, legal y de otra índole para evaluar en forma integral la coyuntura económica y del Sector.

---

\* En el texto cuando se mencione: "...OSFA debe conducir...". debe entenderse que realiza directamente con su propio personal y recursos o lo realiza bajo cualquier forma de trabajo, en la cual tiene participación parcial".



La OSFA debe conducir el establecimiento de los sistemas de información computarizados (banco de datos) de proyectos de cooperación internacional y proyectos de inversión pública sectorial. Asimismo, iniciar con la cooperación internacional (10) el establecimiento de un banco de oportunidades de inversión privada "para el sector agropecuario, en la perspectiva de un sistema de promoción de inversiones para el sector agropecuario.

La función de difusión de la política agropecuaria y sus logros requiere ser fortalecida, tanto al interior de los funcionarios y trabajadores del sector público agropecuario, como en el público en general.

El Consejo Consultivo Agrario Nacional (CCAN) no sería compatible con la estrategia de reactivación y desarrollo agropecuario. El Consejo Consultivo Agrario Sectorial (CCAS) podría mantenerse para cumplir las funciones de evaluar los resultados de la aplicación de la estrategia y para presentar las argumentaciones de las modificaciones o variaciones de decisiones de gobierno con el fin de internalizar en los directivos del sector público agropecuario las intenciones de la política económica y social del gobierno. Las reuniones deberán ser cada dos meses con agenda documentada entregada con anticipación y la secretaría técnica será ejercida por la OSFA. Los asuntos de carácter presupuestal deben ser tratados en otro tipo de reuniones bajo la conducción del Sr. Viceministro. Además de los despachos del Ministro y Viceministro, las unidades estructuradas para cumplir la competencia 1.1, serían la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSFA), la actual Dirección General de Economía Agropecuaria, pudiendo cambiar su denominación a Oficina Sectorial de Estadística Agraria, Departamento Jurídico y Dirección de Comunicaciones.





- 2.2 La competencia 1.2 sobre estructura y régimen de tenencia de la tierra, sería asumida por una unidad centralizada en base al actual Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria (ISIA). Las acciones de titulación que realiza la Financiera Nacional de Tierras Agrícolas (FINATA) también serían realizadas por la nueva unidad centralizada; sin embargo, una alternativa es mantener la FINATA hasta culminar el proceso de titulación de la tierra de la Fase III de la Reforma Agraria. En cuanto al proyecto del Banco de Tierras es necesario mayor análisis para definir su ubicación institucional.
- 2.3 La competencia 1.3 sobre la normatividad legal y acciones sobre los recursos naturales, sería ejercida por una unidad centralizada en base a los actuales Centro de Recursos Naturales y Centro de Desarrollo Pesquero. Esta misma unidad ejercería las competencias 1.6, 1.7 y 1.8 sobre la regulación, investigación y transferencia de tecnología, respectivamente, referidas a las actividades de producción y comercialización forestal y pesquera. Esta unidad tendría unidades desconcentradas.
- 2.4 Las competencias 1.4, 1.5 y 1.6 sobre la normatividad de insumos, productos y de regulación de las actividades de producción agrícola y pecuaria será ejercida por una unidad centralizada en base a la actual Dirección de Defensa Agraria. Esa unidad tendría unidades desconcentradas.
- 2.5 La competencia 1.7, en lo que se refiere a la investigación de las actividades agrícola, pecuaria y agroindustrial, será asumida por una nueva unidad en base al actual Centro de Tecnología Agrícola y Centro de Desarrollo Ganadero.
- 2.6 La competencia 1.8 en lo referido a la extensión y transferencia de tecnología de las actividades agrícola, pecuaria y agroindustrial, será



asumida por una nueva unidad centralizada en base a la propuesta Dirección General de Extensión y Transferencia de Tecnología Agropecuaria y el Centro de Desarrollo Ganadero. Esta unidad tendría unidades desconcentradas.

2.7 La competencia 1.9 sobre obras de riego será asumida por la actual Dirección General de Riego y Drenaje.

2.8 La competencia 1.10 sobre los servicios de banco de fomento, será ejercida por el actual Banco de Fomento Agropecuario en proceso de reestructuración.

2.9 Como unidades centralizadas de apoyo se mantendrán las actuales Gerencia General y el Departamento de Auditoría.

En términos generales todas las unidades necesitarían incrementar personal profesional calificado y elevar el nivel técnico del personal de apoyo técnico y auxiliar. El problema de los niveles de sueldos y salarios debe ser estudiado atentamente; en situaciones como la actual, siempre será factor que influye en forma determinante en la eficiencia del trabajo. Debería estudiarse la posibilidad de incrementar los ingresos propios del Ministerio y lograr la autorización para su utilización directa en la adquisición de bienes y servicios para mejorar la calidad y eficiencia de las operaciones. La búsqueda de la cooperación internacional será bastante selectiva y es preferible utilizarla cuando realmente sea posible tener las contrapartes nacionales en forma permanente.

El esquema de estructura organizativa expuesto es una de las posibles alternativas. Existen otros, entre los cuales se puede señalar aquellos que reúnen en una sola unidad las competencias de investigación y extensión y transferencia de tecnología agrícola. Asimismo, debe reconocerse que resolver el conjunto de la problemática institucional, demandará mucho tiempo, requiriéndose un tratamiento selectivo y gradual.



**ORIENTACIONES PARA CONTINUAR EL PROCESO DE ADECUACION DEL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA A SU NUEVO ROL**

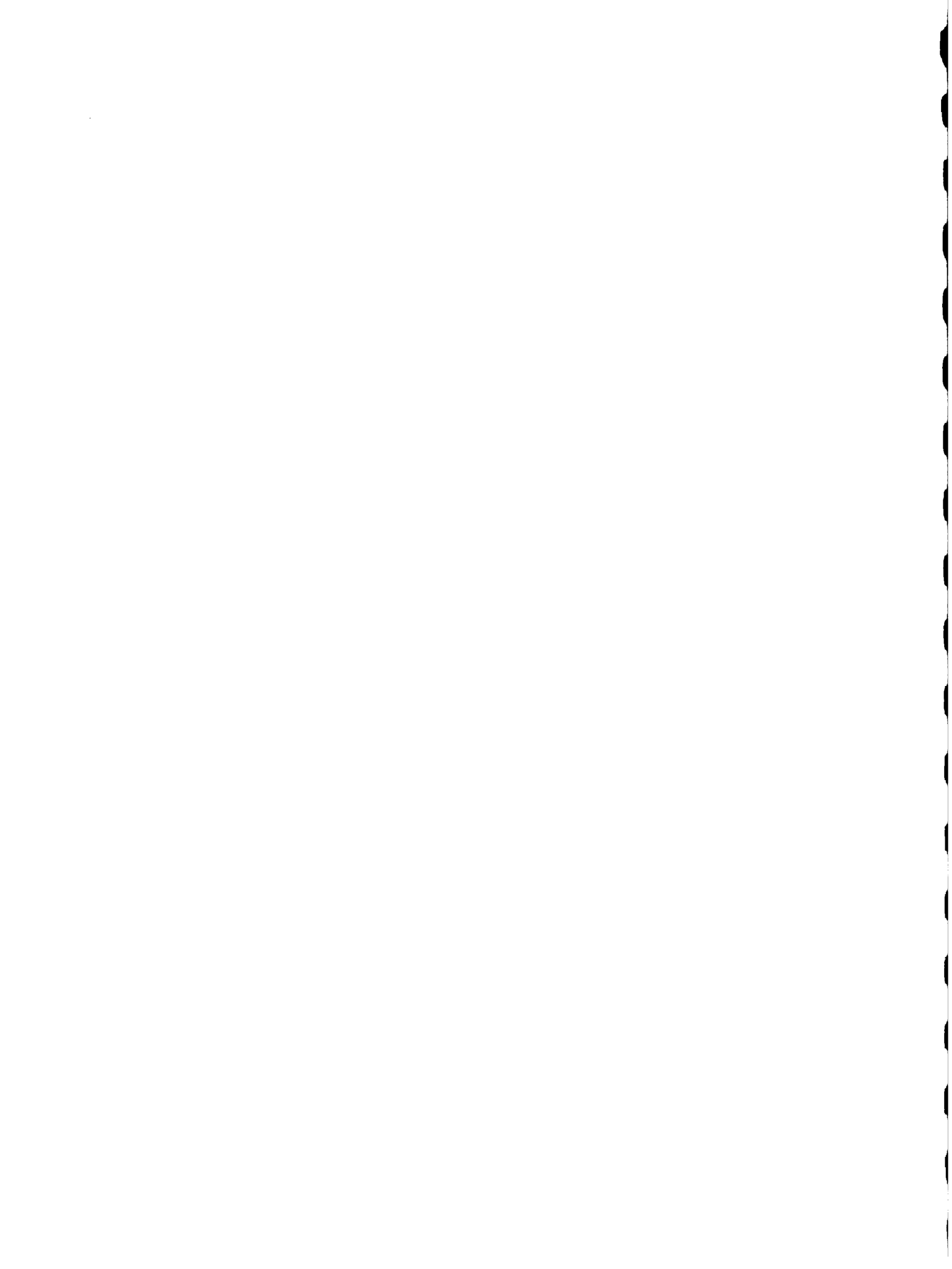
Las pautas principales sobre el carácter regulador y no interventor del Estado, se encuentran definidas en la estrategia de desarrollo económico y social, y las orientaciones particulares para el caso del sector agropecuario, salvo pocas excepciones, están también determinadas. Sin embargo, debe resaltarse que sólo las características fundamentales finales de cada caso institucional, son las que se encuentran definidas; faltando los diseños de la transición desde la situación actual a las deseadas.

Así mismo, se reconoce que muchos de los cambios decididos son significativos, y la reacción de la burocracia, que tiene su propia dinámica, no siempre será positiva; mas aún cuando se ha admitido que la política de ajuste estructural no ha sido convenientemente explicada en término de sus ventajas, ante los funcionarios y trabajadores del Sector Público Agropecuario.

Frente a estas dos situaciones, se recomienda:

1. Constituir un equipo mínimo permanente para realizar el seguimiento al proceso de adecuación institucional de los casos seleccionados. Este equipo informará al Sr. Ministro de los resultados alcanzados en cada caso. El equipo debería ser liderado por un funcionario o representante de USFA. Una de las primeras tareas de este equipo es identificar y precisar cada caso de adecuación institucional, tomando entre otras fuentes de información los estudios realizados.

A manera de ejemplos, se pueden considerar casos de adecuación institucional:



- Fortalecimiento de la capacidad de captación y manejo de información, análisis y asesoramiento en política económica y sectorial (OSPA).
- Concentrar y precisar las acciones sobre régimen de la tenencia de la tierra y apoyo a las cooperativas del Sector Reformado (ISTA, FINATA).
- Establecer un mecanismo de financiamiento para la compra-venta voluntaria de tierras agrícolas (Banco de Tierras).
- Precisar, concentrar y simplificar la normatividad legal y reglamentaria sobre recursos naturales (CENREN, CENDEFESCA)
- Precisar y simplificar legal y reglamentaria sobre insumos para las actividades productivas del sector (DDA).
- Establecer, mejorar la normatividad legal y reglamentaria sobre la calidad de productos del sector (PDA).
- Precisar y simplificar la normatividad legal y reglamentaria para la regulación de las actividades productivas, comercialización de productos e insumos, y de los servicios del sector ( ).
- Definir y establecer un nuevo sistema nacional de investigación, extensión y transferencia agraria, precisando los roles del sector público y privado (CENTA, CDG, CENREN, CENDEFESCA).
- Establecer modalidades de propiedad o gestión privadas para capacitación agropecuaria (ENA).
- Establecer modalidad de propiedad o gestión privada para la investigación, extensión y transferencia de tecnología del café (ISIC).
- Definir y establecer los mecanismos para ejecutar las acciones de carácter social del desarrollo rural (DDR).
- Fortalecer la capacidad de operación de los distritos de riego y





avenamiento ( ).

- Fortalecer la capacidad de identificación y formulación de estudios y ejecución de proyectos de riego y drenaje (DGRD).
- Reestructurar el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA) y establecer un mecanismo de seguimiento de precios de los granos básicos.
- Transferir al Sector Privado las operaciones comerciales no bancarias que todavía ejerce el Banco de Fomento Agropecuario (BFA).
- Mejorar la eficiencia de los servicios administrativos del Ministerio, ejecutando programas de capacitación, etc.

Se hace notar que en algunos casos aún se encuentra pendiente las decisiones del alto nivel del gobierno.

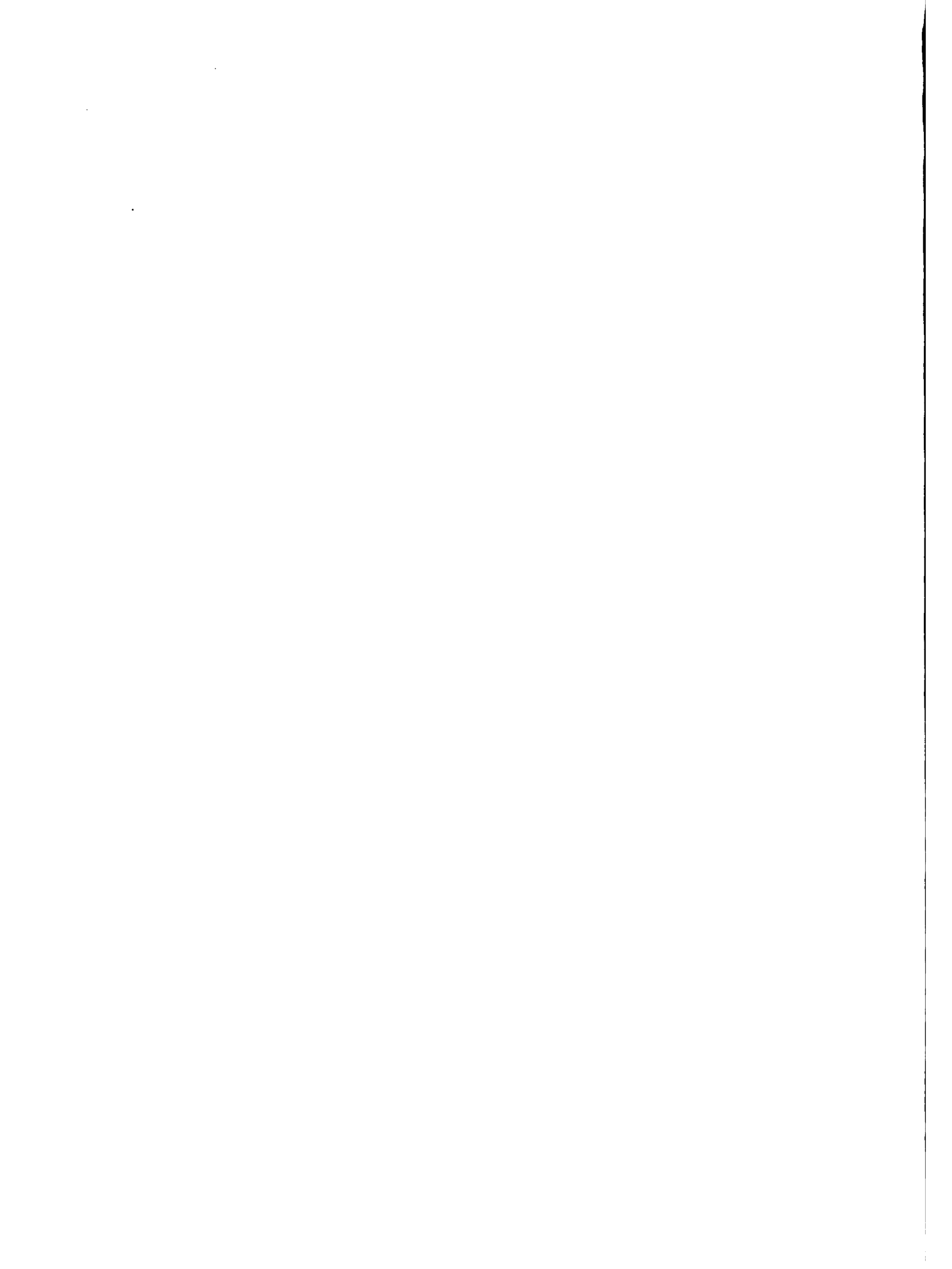
2. Decidir sobre la situación deseada para algunos casos institucionales pendientes, como los del sistema investigación, extensión y transferencia de tecnología agropecuaria, y de los aspectos sociales del desarrollo rural. Para lo cual se debe acelerar los trámites de la Cooperación internacional tanto de Ruta II (11), como del IICA (8).

3. Jerarquizar la atención de los casos de adecuación institucional identificados, y constituir para cada uno de ellos o grupos, equipos mínimos permanente encargados del diseño de la transición desde la situación actual hasta la situación final deseada, y de la conducción de la ejecución de las acciones correspondientes. Reconociendo la falta de personal profesional se debería acelerar la ejecución de los trabajos programados y en ejecución con cooperación internacional, o en caso de extrema urgencia reajustar la programación. La experiencia reciente



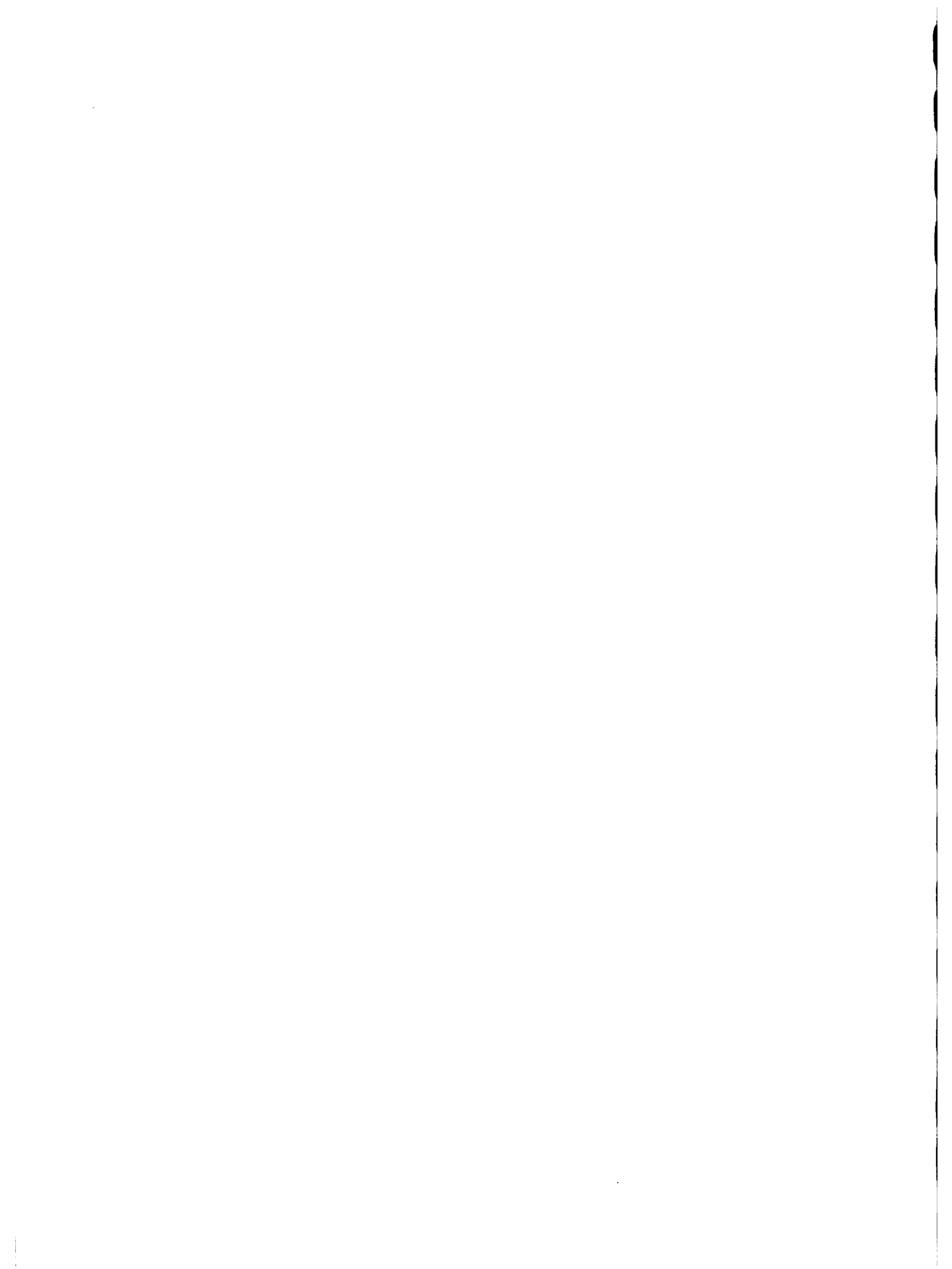
recomendaría concentrarse en pocos casos para obtener resultados concretos.

4. El caso del Instituto Regulador de Abastecimiento (IRA), por su naturaleza de carácter empresarial y su impacto inmediato en la actividad económica de los precios básicos, debería continuar siendo atendido con mayor urgencia. De igual modo el caso del Banco de Fomento Agropecuario (BFA). Existen varios estudios con recomendaciones sobre los pasos iniciales para la aplicación de la política de precios de granos básicos y la reestructuración del IRA (12) (13); sin embargo, falta constituir el grupo de trabajo permanente que se responsabilice de implementar las acciones.

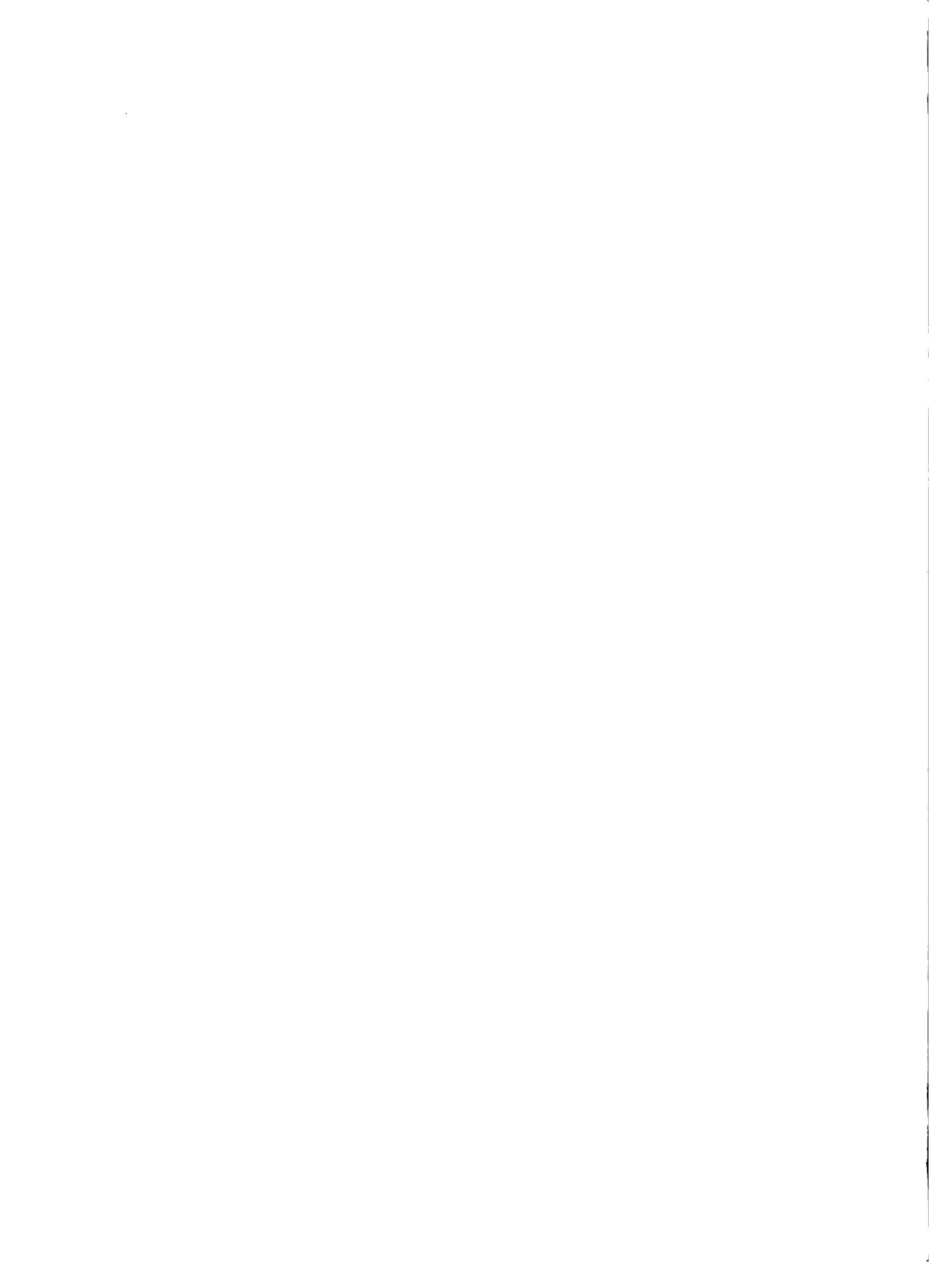


## REFERENCIAS Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. PLAN DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1989-1994 (Borrador para discusión).  
Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social. San Salvador.
2. UNA ESTRATEGIA PARA LA REACTIVACION DEL SECTOR AGROPECUARIO EN EL SALVADOR.  
Roger D. Norton, Mercedes Llort. Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social FUSADES. San Salvador, octubre 1989.
3. REGLAMENTO INTERNO DEL PODER EJECUTIVO. Decreto No.24, 18 abril de 1989.
4. BREVE EVALUACION DE LA POLITICA AGRICOLA DE EL SALVADOR EN LOS ULTIMOS DIEZ AÑOS. Eduardo Montes Umaña. UNAF-RUTA II. San Salvador, mayo 1989.
5. DIAGNOSTICO CRITICO DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA (MAG).  
Mercedes Llort. Fundación para el Desarrollo Económico y Social FUSADES.  
Departamento de Estudios Económicos y Sociales. San Salvador, agosto 1989.
6. MANUAL DE ORGANIZACION GENERAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.  
Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (USPA), División de Desarrollo Institucional. San Salvador, enero 1990.



7. ANALISIS DE LAS NUEVAS OPCIONES DE TENENCIA DE LA TIERRA EN EL SECTOR REFORMADO FASE I. ALTERNATIVAS PARA SU REACTIVACION. Comité Técnico para el Estudio de la Reactivación y Seguimiento de la Reforma Agraria (COMTECRA). San Salvador, marzo 1990.
8. INFORME INICIAL DEL PROYECTO DE CONSULTORIA AL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE EL SALVADOR (Primer Informe al BID). IICA, San Salvador, febrero 1990.
9. ALGUNAS OBSERVACIONES SOBRE EL ROL QUE DEBE DESEMPEÑAR EL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA EN EL DESARROLLO RURAL. Jaime Isaza, IICA. San Salvador, mayo 1990.
10. ANALISIS DEL IMPACTO SOCIO-ECONOMICO PARA EL SALVADOR DE LOS PROYECTOS AGROINDUSTRIALES Y COMERCIALIZACION. Héctor Medrano, IICA. San Salvador, marzo 1990.
11. AYUDA MEMORIA, MISION RUTA II. 18-21 abril 1990. UNAT-RUTA II. San Salvador, abril 1990.
12. ALTERNATIVA PARA UNA NUEVA POLITICA DE GRANOS BASICOS. Unidad Técnica Nacional (UNAT). Unidad Regional de Asistencia Técnica (RUTA). San Salvador, 24 de noviembre de 1989.
13. EL POTENCIAL PARA UN COMERCIO PRIVADO DE GRANOS EN EL SALVADOR. Hartington Business Studies para el USAID de El Salvador, Abril 1990.

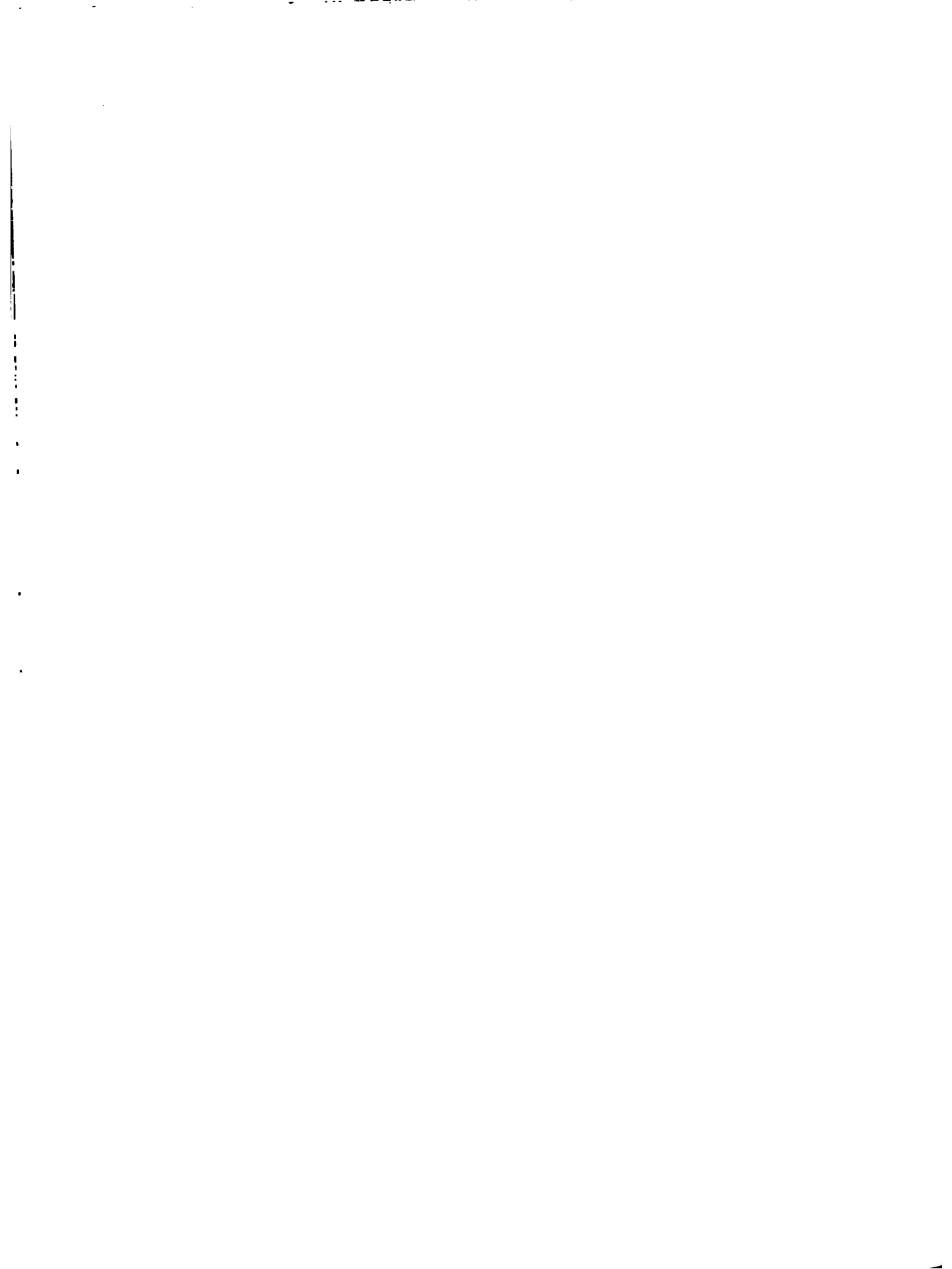




## SOLO POR HOY

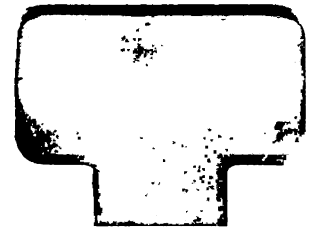
Con el despertar de un nuevo día, en ocasiones podría suceder que la niebla de las inquietudes exageradas por la mañana o de los fracasos del ayer que no son fracasos, sino enseñanzas enturbie la firmeza de tus resoluciones para el hoy. Cuando esto suceda, lee detenidamente "Solo por Hoy".

- 1- Sólo por Hoy seré feliz. La felicidad es algo interior; no es asunto de afuera.
2. Sólo por hoy, trataré de ajustarme a lo que es y no trataré de ajustar todas las cosas a mis propios deseos. Aceptaré mi familia, mi trabajo y mi suerte como son y procuraré encajar en todo aquello.
3. Sólo por Hoy, ejercitaré mi alma de tres modos. Haré a alguien algún bien sin que él lo descubra. Y haré dos cosas que no me agrada hacer.
4. Sólo por Hoy, seré agradable, me mostraré cortés, no criticaré a nadie, no encontraré defectos en nada y no intentaré dirigir o enmendar la plana al prójimo.
5. Sólo por Hoy, tendré media hora tranquila de soledad y descanso. En esta media hora pensaré a veces en Dios, a fin de conseguir una mayor perspectiva para mi vida.
6. Solo por Hoy, no tendré miedo, especialmente no tendré miedo de ser feliz, de disfrutar de lo bello; de amar y de creer que los que amo me aman.









INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
OFICINA EN EL SALVADOR

1a. C. Pte. y 61 Av. Nte., Edif. Bukele, San Salvador, El Salvador.  
Tels.: 23-5249; 23-2561 / Fax (503) 98-3282 / Apdo. (01)78, San Salvador, El Salvador