



**MAG**



**Memoria del  
Seminario-Taller sobre El  
Sistema de Planificación del  
Sector Público Agropecuario**

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) es el organismo especializado en agricultura del Sistema Interamericano. Sus orígenes se remontan al 7 de octubre de 1942 cuando el Consejo Directivo de la Unión Panamericana aprobó la creación del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas.

Fundado como una institución de investigación agronómica y de enseñanza de posgrado para los trópicos, el IICA, respondiendo a los cambios y las nuevas necesidades del Hemisferio, se convirtió progresivamente en un organismo de cooperación técnica y fortalecimiento institucional en el campo agropecuario. Estas transformaciones fueron reconocidas formalmente con la ratificación, el 8 de diciembre de 1980, de una nueva convención, la cual estableció como los fines del IICA los de estimular, promover y apoyar los lazos de cooperación entre sus 29 Estados Miembros para lograr el desarrollo agrícola y bienestar rural.

Con un mandato amplio y flexible y con una estructura que permite la participación directa de los Estados Miembros en la Junta Interamericana de Agricultura y en su Comité Ejecutivo, el IICA cuenta con una extendida presencia geográfica en todos los países miembros para responder a sus necesidades de cooperación técnica.

Los aportes de los Estados Miembros y las relaciones que el IICA mantiene con 12 Países Observadores, y con numerosos organismos internacionales, le permiten canalizar importantes recursos humanos y financieros en favor del desarrollo agrícola del Hemisferio.

El Plan de Mediano Plazo 1987-1991, documento normativo que señala las prioridades del Instituto, enfatiza acciones dirigidas a la reactivación del sector agropecuario como elemento central del crecimiento económico. En función de esto, el Instituto concede especial importancia al apoyo y promoción de acciones tendientes a la modernización tecnológica del agro y al fortalecimiento de los procesos de integración regional y subregional.

Para lograr esos objetivos el IICA concentra sus actividades en cinco áreas fundamentales que son: Análisis y Planificación de la Política Agraria; Generación y Transferencia de Tecnología; Organización y Administración para el Desarrollo Rural; Comercialización y Agroindustria; y Sanidad Vegetal y Salud Animal.

Estas áreas de acción expresan, de manera simultánea, las necesidades y prioridades fijadas por los mismos países miembros y los ámbitos de trabajo en los que el IICA concentra sus esfuerzos y su capacidad técnica, tanto desde el punto de vista de sus recursos humanos y financieros como de su relación con otros organismos internacionales.

HCA-CID17

10/10/17  
10/10/17  
01/10/17  
10/10/17

10/10/17

10/10/17



MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA  
OFICINA SECTORIAL DE PLANIFICACION AGROPECUARIA -OSPA-  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA -IICA-

01 MAR 1989

MEMORIA DEL  
SEMINARIO-TALLER SOBRE EL SISTEMA DE  
PLANIFICACION DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO

18 al 21 de mayo de 1987

J. Eugenio Herrera  
Guillermo Morales  
Carlos Rucks  
Editores

San Salvador, El Salvador

Marzo de 1988

BV ~~00008390~~

Serie Publicaciones Misceláneas

No. A1/SV-88-018

ISSN -0534-5391

UCA

P11 - A1/SV

20-118

~~00008390~~

## C O N T E N I D O

	Página
I. INFORMACION GENERAL DEL SEMINARIO-TALLER	1
A. Antecedentes	1
B. Objetivos del Seminario-Taller	2
C. Detalles Operativos	2
1. Fechas y horario	2
2. Participantes	3
3. Lugar de desarrollo	3
4. Patrocinador	3
D. Programa del Seminario-Taller	3
E. Resumen, Conclusiones y Recomendaciones del Seminario-Taller	4
II. RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO-TALLER	6
III. RESUMEN DE LOS TEMAS PRESENTADOS EN EL SEMINARIO-TALLER	36
A. <u>Tema N° 1</u> "La política económico-social de El Salvador y el papel del sector agropecuario dentro de las políticas económicas nacionales". Expositor: Lic. Atilio Viéytez	36
1. Introducción	36
2. Objetivos del desarrollo agropecuario	37
3. Papel de la planificación	38
4. Ejemplos de cómo el contexto y los objetivos de largo plazo pueden cuestionar políticas	39
5. Papel de la planificación agropecuaria	41
6. Comentarios de los grupos de trabajo	42
B. <u>Tema N° 2</u> "La política agropecuaria". Expositor: Ing. Carlos Deras Barillas	44

	Página
1. Resumen de la exposición	44
2. Preguntas y respuestas	47
3. Comentarios de los grupos de trabajo	50
C. <u>Tema N° 3</u> "Situación del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario". Expositor: Lic. José Ernesto Soto Gómez	51
1. Resumen de la exposición	51
2. Preguntas y respuestas	59
3. Comentario de los grupos de trabajo	61
D. <u>Tema N° 4</u> "La planificación agropecuaria a nivel centralizado". Expositor: Lic. Elizabeth de Bonilla	63
1. Resumen de la exposición	63
2. Recomendaciones del expositor	65
3. Preguntas y respuestas	66
4. Comentarios de los participantes	67
5. Comentarios de los grupos de trabajo	69
E. <u>Tema N° 5</u> "La planificación regional del sector centralizado". Expositor: Ing. Ricardo A. Flores Huevo	73
1. Introducción	73
2. La planificación regional	76
3. La alternativa: El modelo regional	78
4. Comentarios de los grupos de trabajo	81
F. <u>Tema N° 6</u> "La planificación de servicios agropecuarios Caso: La extensión agropecuaria". Expositor: Dr. Carlos Rucks	85
1. Resumen de la exposición	85

	Página
2. Preguntas y respuestas	90
3. Comentarios de los grupos de trabajo	90
G. <u>Tema N° 7</u> "La formulación, evaluación y administración de proyectos agropecuarios". Expositor: Lic. Julio Ramos Chorro	92
1. Introducción	92
2. La identificación del proyecto	93
3. Los objetivos del proyecto	93
4. Diagnóstico	94
5. El estudio de factibilidad	95
6. Evaluación del proyecto	96
7. Comentarios de los grupos de trabajo	97
H. <u>Tema N° 8</u> "Experiencias en Desarrollo Institucional del Sector Público Agropecuario y del Sistema de Planificación Sectorial". Expositor: Lic. J. Eugenio Herrera	102
1. Características del sector agropecuario	102
2. La cooperación del IICA	104
3. Los casos de Colombia, Costa Rica y Panamá	113
4. Apoyo al Sistema de Planificación Sectorial	119
 A N E X O S	
Anexo N° 1 - Programación de actividades para el Seminario-Taller sobre el Sistema de Planificación del Sector Público Agropecuario de El Salvador.	126
Anexo N° 2 - Lista de participantes. Seminario-Taller sobre el Sistema de Planificación del Sector Público Agropecuario.	127



## I. INFORMACION GENERAL DEL SEMINARIO-TALLER

### A. Antecedentes

Durante los días 18 al 21 de mayo de 1987, la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA), del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), de El Salvador, con la cooperación del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), organizó un Seminario-Taller para discutir y analizar el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario (SPS) del país y dar lineamientos para superar los problemas que pudieran identificarse en dicha reunión.

Los antecedentes del referido Seminario-Taller se encuentran en la preocupación del Despacho del MAG y de la Dirección de la OSPA, por la forma en que actualmente está estructurado y funcionando el sistema de planificación sectorial.

Con anterioridad al presente Seminario-Taller, ya la OSPA había realizado dos jornadas de trabajo <sup>1/</sup> en las que se analizó casi la misma temática. Estas jornadas de trabajo duraron uno y dos días, respectivamente y al término de las mismas, los participantes recomendaron que se continuara discutiendo la misma temática con miras a un enfoque más crítico del SPS y de su funcionamiento.

Este interés de OSPA y el SPS coincidió con el interés del proyecto del IICA en El Salvador sobre "Fortalecimiento de las Instituciones del Sector Público Agropecuario de El Salvador responsables de la entrega de servicios a la población rural",

---

<sup>1/</sup> Véase OSPA-MAG "Jornada de trabajo sobre el Sistema de Planificación del Sector Público Agropecuario de El Salvador". San Salvador, El Salvador. Febrero de 1987. Mimeografiado. 88 p.

el que precisamente tiene entre uno de sus objetivos, el de fortalecer las instituciones responsables por la planificación del sector agropecuario.

Así, la OSPA y el IICA coincidieron en la necesidad del evento, en ambos casos considerado como solamente el inicio de un proceso que iría mucho más allá de la realización del mismo evento.

#### B. Objetivos del Seminario-Taller

Los objetivos del Seminario-Taller fueron:

- Contribuir a fortalecer el Sistema de Planificación Sectorial con la participación activa de las oficinas responsables de ejecutar e implementar el proceso de planificación del Sector Público Agropecuario (SPA).
- Aumentar la capacidad técnica y crear las condiciones para lograr un sistema de planificación funcional y que responda a los requerimientos del actual proceso de desarrollo rural.
- Propiciar la participación activa de funcionarios y técnicos de las instituciones del Sector Público Agropecuario para que, en forma participativa, planteen la problemática sentida y alternativas de solución viables, acordes a la situación que vive el país.

#### C. Detalles operativos

##### 1. Fechas y horario

El Seminario-Taller se llevó a cabo del 18 al 21 de mayo de 1987 y el horario de trabajo fue de 08:00 a 12:30 y de 13:30 a 16:30 horas.

2. Participantes

Los participantes en el Seminario-Taller fueron funcionarios y técnicos de alto nivel de OSPA, de MIPLAN, de las instituciones y de las cuatro regiones del MAG y de los entes autónomos del sector, vinculados al MAG.

3. Lugar de desarrollo

El Seminario-Taller se llevó a cabo en el Hotel Presidente, en la ciudad de San Salvador.

4. Patrocinador

El patrocinio del Seminario-Taller estuvo a cargo del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con la cooperación técnica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA-.

D. Programa del Seminario-Taller

El Seminario-Taller se diseñó para cuatro días; durante este período se presentaron ocho exposiciones sobre temas previamente convenidos entre la OSPA y el IICA. En cada uno de éstos, hizo la presentación del tema un especialista en el área temática, se leccionó previamente por los patrocinadores. A los especialistas se les entregó términos de referencia específicos que les sirvieran de guía para sus presentaciones. A la presentación del tema siguió un breve período de preguntas y respuestas; finalmente, los participantes fueron asignados a cuatro grupos de trabajo, los que, también con sus términos de referencia, debían hacer un análisis de la presentación, criticarla y hacer sugerencias para superar la problemática identificada. En cada uno de los grupos se procuró colocar funcionarios de las

distintas instituciones participantes, mezclando asimismo profesiones, experiencias y sede de trabajo. Cada grupo eligió un coordinador y un relator, los que tuvieron la responsabilidad de entregar al término de la reunión del grupo, un breve resumen de lo tratado y las recomendaciones pertinentes.

El último día del Seminario-Taller, los cuatro grupos se reunieron para hacer un análisis y recomendaciones sobre toda la temática del Seminario. Las exposiciones de los grupos se presentaron en la sesión final del Seminario, la que contó con la participación de los dos Vice-Ministros del MAG, esto es, el Viceministro de Desarrollo Rural y Extensión Agropecuaria, Ing. Carlos Deras Barillas y el Viceministro de Agricultura y Ganadería, señor Gregorio Elías Valladares.

Se incluye como Anexo No. 1 el programa de actividades del Seminario-Taller.

#### E. Resumen, Conclusiones y Recomendaciones del Seminario-Taller

Los participantes y los patrocinadores acordaron que los patrocinadores prepararían un Documento de Resumen y Recomendaciones del Seminario, el que sería presentado en una nueva reunión a los participantes para que éstos en una jornada de un día, lo revisen, adecúen y aprueben para someterlo a la OSPA y al Despacho para su sanción y aprobación. Se espera que el Documento Resumen, sugiera los cambios específicos y adecuaciones que deberá sufrir el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario de El Salvador.

A continuación se presenta el referido Documento de Resumen, Conclusiones y Recomendaciones; este documento consta de dos partes que se presentan en los Capítulos II y III de esta memoria.

La parte primera presenta un resumen y las principales conclusiones y recomendaciones que los patrocinadores extractaron del Seminario-Taller.

La parte segunda contiene un resumen de las presentaciones de los expositores, de las preguntas y respuestas que, en algunos casos, siguió a dicha presentación y las conclusiones y recomendaciones de los cuatro grupos de trabajo recaídas en las presentaciones.



## II. RESUMEN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL SEMINARIO-TALLER

1. Existe consenso entre los participantes que la actual organización del Sector Público Agropecuario y del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario, tienen diversos problemas y posibilidades para resolver la problemática.
2. La problemática del SPA y del SPS debe ser analizada y comprendida dentro de un marco de referencia derivado de la situación de guerra que vive el país, de los efectos del terremoto de 1986, de la situación cambiante y diversa de la sociedad salvadoreña y de los efectos que estos fenómenos están produciendo en la vida económica, cultural y social del país.
3. Otro elemento importante que rodea la problemática y posibilidades del sector y del SPS son los lineamientos de la política de desarrollo económico y social del país a largo plazo que está planteando el gobierno y el papel estratégico que dentro de esos lineamientos deberá desempeñar el sector agropecuario.
4. Uno de los principales problemas del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario será primeramente el prepararse para trabajar eficaz y eficientemente dentro del contexto referido. El trabajo del SPS será vital para que el sector pueda ser el pivote de la recuperación económica y social del país.
5. El Seminario-Taller analizó la capacidad actual del SPS dentro de la perspectiva mencionada y motivada por la gran responsabilidad de los planificadores en el futuro inmediato. Por lo tanto, colocó el énfasis de sus análisis y deliberaciones en las revisiones y actualizaciones que el SPS deberá tener para que éste pueda servir mejor como elemento vital, dinámico y positivo para la obtención de los objetivos nacionales y

sectoriales. Los participantes del Seminario estuvieron muy claros en las distintas percepciones que sobre el papel de la planificación pueden tener los mismos planificadores y el sistema político-administrativo, pero opinaron que no obstante estas distintas percepciones, el rol fundamental de la planificación es precisamente ésta y no el de servir como órgano asesor o de secretaría del referido nivel político administrativo. El SPS puede desempeñar ambos roles, pero en conflicto no debe sacrificar el rol planificador. (Véase Tema N° 8X).

6. Relacionado con los objetivos nacionales y sectoriales, se verificó que efectivamente, hasta el momento, el Ministerio de Planificación y Coordinación del Desarrollo Económico y Social (MIPLAN), no ha hecho bajar hasta los actuales niveles de planificación sectorial, los lineamientos sistematizados de la estrategia de desarrollo económico y social del país. De la discusión que se produjo con motivo de la presentación del primer tema del seminario y del conocimiento de algunos de los participantes, apareció que efectivamente, la nueva estrategia de desarrollo económico-social del país representa grandes cambios en relación a las estrategias anteriores. Las nuevas políticas nacionales de diversificación agropecuaria obligan al sector agropecuario a ser más agresivo, dinámico y a tener sistemas de producción, comercialización y transformación de productos agropecuarios mucho más eficientes y eficaces que en el pasado. Al mismo Sistema de Planificación Sectorial se le obliga a una mayor capacidad técnica, capacidad innovadora y a tener una vocación desarrollista y comprometida, mayor que en el pasado, dado que ahora las metas de producción deberán alcanzarse con una mucho mayor participación y preocupación por los más pobres que en el pasado.

7. Vale la pena aclarar que el Seminario estuvo consciente que si bien es cierto, la primera responsabilidad de producir los lineamientos y comunicarlos hacia abajo es de MIPLAN, el que este nivel no produzca los lineamientos oportuna y satisfactoriamente, no es excusa para que el sector no cuente con dichos lineamientos. Por ello, es que la OSPA deberá ser más agresiva y capaz de inducir dichos lineamientos y, si ésto no es posible, deberá producirlos ella misma y someterlos a través de los niveles pertinentes a la sanción que corresponda. Igualmente, la OSPA deberá buscar más a MIPLAN para captar las orientaciones de políticas pragmáticas e incluso operativas del Gobierno Central. También y dadas las características de la nueva situación y políticas, deberá buscar más una forma sistémica y organizada de interactuar con el Banco Central de Reserva, los ramos de economía exterior, economía y otros, que si bien es cierto no son parte integrante del SPA manejan políticas de tremenda importancia para el sector agropecuario. Naturalmente, la OSPA se deberá capacitar para poder interactuar con estos ramos y poder representar ante ellos, con propiedad y competencia, los intereses y puntos de vista del Sector.
  
8. Si el SPS o más específicamente la OSPA, recibe los lineamientos de MIPLAN, deberá rápidamente analizarlos y evaluarlos para transformarlos en orientaciones más específicas y operativas hacia los otros niveles del Sistema. Este análisis y discusión deberá hacerse con plena participación de los niveles que serán afectados con los lineamientos bajo análisis.
  
9. Un elemento muy importante para la discusión y análisis de las políticas nacionales aplicables al Sector y para que el nivel nacional capte las aspiraciones y necesidades del Sector

Agropecuario, podría ser una revitalización del Consejo Consultivo Asesor Sectorial (CCAS) el que deberá funcionar regularmente. Se agregarían como miembros del CCAS representantes de MIPLAN, Ministerio de Comercio Exterior, Economía, Banco Central de Reserva y otros, para que el Consejo pueda discutir con más propiedad los temas de política que afectan al Sector que son manejados por estos ramos. La OSPA hará las veces de Secretaría Técnica del CCAS y dará seguimiento a las resoluciones del Comité. Como se verá más adelante, la OSPA organizará un Consejo Técnico de Planificación Sectorial que le ayudará en la coordinación del SPS y al que la OSPA transmitirá los acuerdos y directivas del CCAS y del Despacho.

10. En relación a los objetivos sectoriales de mediano plazo, el Seminario reconoció orgullosamente que el Sector Agropecuario, pese a no haber recibido las directivas pertinentes de MIPLAN, elaboró el Plan Quinquenal 1984-1989. Desafortunadamente, debido al problema de la inestabilidad de los funcionarios de planificación, varios de los participantes dijeron desconocer el plan y que el mismo no se conocía en sus instituciones y que por lo tanto, no estaba claro para ellos, los objetivos sectoriales que el plan definía. Aquellos que lo conocían sugirieron se le hiciera una revisión con el fin de adaptar sus objetivos y metas a los nuevos lineamientos presentados en este Seminario. Hubo consenso que ésta debe ser una labor compartida entre la OSPA y el SPS. El Seminario opinó que en general el Plan Quinquenal no había recibido la difusión y divulgación que su importancia ameritaba, razón por la cual, varios de los presentes recomendaron reuniones técnicas para completar la difusión del plan. Se sugirió que el nuevo Plan Quinquenal se haga con mayor participación y que sobre todo, una vez aprobado se le dé amplia difusión.

11. Más específicamente y relacionado con la estrategia sectorial, los participantes expresaron su opinión que en el futuro el SPA deberá, de preferencia, trabajar con pequeños y medianos productores organizados. En cuanto a los rubros en que ha venido trabajando el Sector, los participantes opinaron que el Sector ha dado preferencia a los rubros de granos básicos, ganadería bovina y cultivos tropicales. En cuanto al trabajo futuro, opinaron, pero con un índice menor, que se debería continuar trabajando en estos rubros pero señalaron igualmente que los rubros no tradicionales y las especies menores deberían ser también incentivados. También los participantes expresaron que el SPA ha venido trabajando de preferencia con las Regiones I y II, pero que esta situación se debe revertir para darle más importancia en el futuro a las Regiones III y IV.
12. En cuanto al problema de la nueva política de diversificación, los efectos de las políticas económicas y de comercio exterior en la agricultura y la necesidad del marco de referencia de tipo prospectivo, los participantes estuvieron de acuerdo con la necesidad que el SPS asuma cuanto antes este papel, pero cuestionaron la capacidad actual del Sistema para asesorar al Despacho y para poder estructurar propiamente con los que estudian y deciden estos incentivos. Por consiguiente, el Seminario concluyó que el SPS y especialmente la OSPA, deben ser fortalecidos para que puedan cumplir propiamente este papel. Se mencionó específicamente la necesidad de personal especializado en estos temas y de la capacitación de los funcionarios existentes.
13. En referencia a la situación hacia lo interno del SPS, hubo consenso en los participantes que probablemente la estructura diseñada, con los diversos niveles considerados, ha sido

idónea, pero que la misma no ha funcionado adecuadamente. Este funcionamiento cuestionable se refleja en diversos síntomas.

- 13.1 Débil coordinación de la cabeza del sistema, la OSPA, con los distintos componentes del mismo y débil coordinación de los componentes entre sí. Específicamente se señaló la débil coordinación entre MIPLAN-OSPA; OSPA-UPIS; OSPA-UPR y UPIS-UPR, por lo que éstos deben ser sencillamente mejorados para que el Sector pueda optimizar su rendimiento;
  - 13.2 Funcionamiento irregular de los comités nacionales, regionales y locales de planificación, los que no han cumplido el papel que se les asignó;
  - 13.3 Falta de recursos del SPS a todos los niveles para operar; específicamente hubo consenso en las restricciones presupuestarias que se traducen en falta de personal, medios operativos, útiles y facilidades físicas; y,
  - 13.4 Falta de coordinación entre el nivel de planificación y las unidades ejecutoras de los proyectos de inversión, las que muchas veces han sido establecidas fuera del sistema, con los consiguientes problemas operativos.
14. Otra área de coordinación en la que se identificaron problemas es el área de la relación entre los niveles de planificación y el nivel político administrativo. Aparentemente, los problemas de relación se presentan tanto a nivel de Despacho-OSPA, como de direcciones-UPIS y gerencias regionales-UPR. En este punto se produjo una de las discusiones más interesantes del Seminario sobre la temática del apoyo con que ha contado la OSPA y las unidades de planificación de los niveles político-administrativos. Los participantes estimaron que el apoyo que

ha recibido OSPA y el Sistema de Planificación, ha sido más de  
cl  
rat  
ivo y aparente que real. Se citaron varios ejemplos que de  
de  
mue  
stran la falta de apoyo. No obstante ello, los mismos part  
ici  
pantes reconocieron que tal vez la falta de apoyo se puede deber  
a causas im  
putables, tanto a los planificadores como al nivel po  
lítico-administrativo. Entre las causas im  
putables a los prime  
ros, se puede señalar la falta de agresividad de ellos para plan  
tear sus puntos de vista; su excesivo tecnicismo que los lleva a  
desconocer la realidad política; su falta de compromiso con las  
políticas de tipo humanista y participativo del gobierno y en al  
gunas ocasiones, olvidarse del papel eminentemente asesor de la  
planificación y pretender tomar decisiones en lugar de la geren  
cia. Entre las causas im  
putables al nivel político-administrati  
vo se mencionaron el desconocimiento de estos ejecutivos de las  
características de la planificación y tratar que los planificad  
ores se dediquen a tareas de secretaría y "bomberismo" en detri  
mento de sus funciones de planificación. También se señaló que  
el alto nivel político da escasa relevancia a la planificación  
y la sacrifica constantemente para apoyar los niveles operati  
vos. Mayores detalles sobre esta temática pueden verse en la  
presentación y discusión del Ing. Deras Barillas. En definiti  
va, hubo consenso para que OSPA promueva un mejoramiento de las  
relaciones entre ambos niveles. Para ello, deberá promover  
reuniones en las que se discuta la problemática y se busque so  
luciones a la misma. La OSPA deberá promover el funcionamien  
to de comités permanentes de ambos niveles para dar seguimien  
to a tal problemática.

15. Un tema relacionado con el anterior fue el de "la pérdida de  
espacio político" de la OSPA, a la que se le han sacado di  
versas funciones que antes desarrollaba, se le ha transferido

personal que antes trabajaba en OSPA y a la que se le han creado a la par unidades de planificación paralelas, tales como el Programa de Evaluación de la Reforma Agraria (PERA), la Oficina de Coordinación de Proyectos de Inversión (OCOPROY) y otras. Estas unidades han utilizado y están utilizando recursos que pudieron haber fortalecido a OSPA y a todo el Sistema. El Seminario estuvo de acuerdo en que en un programa de fortalecimiento a OSPA y al SPS, deberá necesariamente considerarse la incorporación de estos mecanismos al Sistema de Planificación Sectorial, ya que el hecho de desaparecer los recursos externos que temporalmente los apoyan, no justificaría que desapareciera la función.

16. En lo que respecta a los instrumentos y funcionamiento de los instrumentos de planificación, los participantes fueron bastante críticos de la situación. No obstante ello, comprendieron que parte de los problemas existentes talvez no se hubieran dado si la OSPA hubiera podido contar con los recursos para revisar periódicamente los instrumentos para dar apoyo durante la aplicación de éstos y seguimiento a las sugerencias e informes de las unidades de planificación. En referencia a los instrumentos específicos se concretó:

- 16.1 El Programa Operativo Anual (POA) se ha convertido en un esfuerzo rutinario, de arriba hacia abajo, en el que las unidades de planificación, informan periódicamente, pero nunca reciben comentarios o retroalimentación. La aplicación de la metodología no facilita la introducción de nuevos elementos en el POA a nivel local, no facilita la captación de la realidad local y no facilita la participación de las asociaciones y cooperativas. No obstante lo lento de su preparación, su aprobación es demorada y tardía. A la fecha de celebración del Seminario, aún no se conocía el documento

del POA-1987, no obstante que la OSPA considera que es la Biblia del SPA. Como consecuencia del retraso, varias unidades expresaron su desconocimiento sobre lo aprobado para ellas para el año. La OSPA debe promover la revisión y actualización de la metodología del POA y dirigir para 1988 un proceso menos burocrático, más realista que refleje las nuevas políticas y que la OSPA le dé seguimiento y participación.

- 16.2 No hay metodologías de identificación y formulación de proyectos uniformes, cada unidad ha desarrollado su propia metodología, lo que hace difícil el seguimiento y evaluación. No hay apoyo metodológico. La OSPA debe desarrollar metodologías de identificación y formulación de proyectos, capacitar al personal en dichas metodologías y darles apoyo técnico para la aplicación de las mismas. Igualmente, OSPA debe promover y organizar eventos de capacitación para familiarizar a los miembros del SPS sobre las distintas metodologías de identificación y formulación de proyectos de inversión y asistencia técnica, de las posibles fuentes financiadoras de proyectos.
- 16.3 Como consecuencia de lo anterior, los instrumentos de seguimiento y control de proyectos por parte de las unidades de supervisión, son también autóctonos de cada unidad, lo que produce desconocimiento y desconfianza en las unidades que informan. Hay muy poca retroalimentación de las unidades supervisoras hacia las supervisadas y prácticamente, no hay evaluación sobre la marcha ni al término del proyecto. El manejo o administración de los proyectos presenta también poca sistematización y prácticamente, el proyecto se ejecuta de acuerdo al estilo

gerencial del responsable. Como el sistema de información es poco eficaz, la Dirección Superior no puede darse cuenta de los avances o problemas de los proyectos, lo que muchas veces obliga al nivel superior a dedicar mucho de su tiempo para superar problemas que se han agrandado al dejarlos pasar y que pudieron haber sido resueltos en forma relativamente sencilla si la información sobre el problema, hubiera sido oportuna. Para resolver estos problemas, la OSPA deberá tratar de revisar los distintos instructivos de seguimiento, criticarlos y uniformarlos a objeto de darles aplicación general. Deberá darle especial importancia al seguimiento de los proyectos de inversión, aprovechar el instrumental metodológico que en ellos se usa y extenderlo al resto del sistema de proyectos. Para ello deberá capacitar al personal y a la gerencia de proyectos en estas técnicas y disciplinas del manejo de proyectos.

- 16.4 El Seminario fue bastante enfático en que los usuarios de los programas del MAG no han recibido aún atención preferente para obtener su participación en el proceso de planificación, sobre todo el nivel de agencia. Se reconoció que este nivel es el que permite darle realismo a la planificación a nivel de área que aseguren la participación del usuario y que permitan obtener el realismo mencionado. Se planteó la necesidad que la OSPA promueva una reunión técnica para revisar las actuales metodologías de planificación al nivel de área y que promueva que el POA llegue hasta este nivel de planificación.

17. Igualmente, el Seminario enfatizó la necesidad que se revise la actual estructura del sector agropecuario y se procure definir los papeles de las direcciones y centros nacionales, con las gerencias regionales. De la estructura tradicional del MAG con la nueva estructura que ha surgido como consecuencia de programas financiados por recursos externos y del Sistema de Planificación y coordinación de los instrumentos que deben revisarse para que toda esta estructura apoye el proceso y la estrategia de regionalización. Se dijo específicamente que la regionalización y la descentralización han sido implementadas legalmente, pero que aún falta desarrollar los instrumentos administrativos (pre supuesto, disposición de bienes, control de personal y otros), que permitan que las gerencias regionales puedan efectivamente manejar el proceso.

18. Un aspecto que debe enfatizarse separadamente aunque aparece en varios análisis parciales, es el de la conveniencia para los participantes en el Seminario, de mecanismos de comunicación directa, tanto horizontal como verticalmente entre los distintos niveles del Sistema de Planificación y entre éstos y el nivel político-administrativo y el sector privado o usuario. Cabe hacer presente, que los participantes tuvieron muy clara la circunstancia que la mayor parte de estos mecanismos de comunicación y coordinación ya existen, pero que en su mayor parte no han funcionado o lo han hecho en forma parcial. Por lo tanto, la mayor novedad de la propuesta es que se haga funcionar estos mecanismos en los que el SPS tiene bastante responsabilidad, ya que sus miembros son generalmente la secretaría técnica, o tienen la responsabilidad por el funcionamiento del Consejo. Los consejos o comités mencionados fueron:

18.1 Consejo Consultivo Agropecuario Sectorial, presidido por el Ministro y con la Secretaría Técnica de la OSPA ;

- 18.2 Consejo Sectorial de Planificación Agropecuaria, presidido por el Director de OSPA a la que también corresponde la Secretaría Técnica. Está integrada por todos los jefes de planificación institucional y regional;
- 18.3 Consejos Institucionales de Planificación, asesoran a las jefaturas de la UPI y está integrado por las instancias de planificación de ésta. Pueden asistir invitados representantes de OSPA y las U.P.R.;
- 18.4 Consejos Regionales de Planificación, asesoran a la jefatura de la UPR. Están integrados por representantes de las instancias regionales de las instituciones autónomas del sector. Pueden asistir invitados representantes de OSPA y UPIS; y,
- 18.5 Consejos Locales de Planificación, integrados por los planificadores o funcionarios que trabajan a este nivel. Estos consejos del SPS no hay que confundirlos con los consejos a través de los cuales el sistema político-administrativo se coordina, comunica y en su caso, toma decisiones. En estos consejos puede o no participar el SPS, pero los que si deben participar son los gerentes, directores o jefes del sistema político administrativo. En estos consejos es donde se deben dar los lineamientos al nivel de planificación para que éste los transforme en instrumentos de planificación. Otro aspecto relevante en cuanto a los consejos del SPS es la necesidad de incorporar en estos consejos, a representantes de las cooperativas y asociaciones de productores. El SPS reconoció que hasta el momento ha pecado por esta falta de participación y estimó que la misma es muy necesaria. En el Seminario

hubo amplio consenso que esta participación hay que buscarla y que mientras se encuentran formas más idóneas, se puede comenzar por dar participación al usuario en los consejos y comités de planificación a los distintos niveles que opera el SPS.

19. Dentro de la problemática del SPS, se discutió luego la problemática específica de los distintos niveles del SPS. Los niveles analizados fueron los de planificación institucional (UPIS), de planificación regional (UPR) y de planificación local de los servicios, para lo cual se estudió el caso de extensión agrícola.
20. En cuanto a las UPIS, se señaló que este nivel de planificación tiene un importante papel que desempeñar en el SPS. Se reconoció que luego de la regionalización había cambiado un tanto su papel, pero que el nuevo papel era tan o más importante que el anterior, dada la mayor complejidad de la situación actual. Específicamente se mencionó que las UPIS debían dedicarse a:
  - 20.1 Análisis y evaluación de políticas institucionales, recogiendo los lineamientos de la OSPA, MIPLAN y el nivel político-administrativo institucional y transformarlos en planes y programas institucionales de mediano plazo;
  - 20.2 Dirigir el proceso de revisión permanente y elaboración del POA de la institución con plena participación de los niveles regionales y locales vinculados a la temática de la institución;
  - 20.3 Promover y coordinar la identificación de proyectos de inversión del área temática de la institución y gestionar los recursos para financiar dicha identificación y formulación;

- 20.4 Dar seguimiento, conjuntamente con la UPR respectiva, a la ejecución de proyectos de inversión;
  - 20.5 Evaluar la ejecución de los proyectos de inversión y del POA institucional;
  - 20.6 Desarrollar las metodologías necesarias para ejecutar el proceso de planificación institucional y apoyar a las unidades de planificación que lo requieran;
  - 20.7 Asesorar a la dirección de la institución en la toma de de cisiones sobre los aspectos institucionales y de planifica ción; y,
  - 20.8 Servir de nexo y nivel de negociación entre la OSPA y los niveles regionales vinculados a la temática de la institu ción.
21. En cuanto al nivel regional, hubo consenso que la decisión de regionalizar los servicios agropecuarios y descentralizar la autoridad para que este nivel pueda manejar los servicios a es te nivel, había sido una decisión acertada y ampliamente nece saria. Se planteó el hecho de que talvez al hacerse la regionalización se estaba perfectamente consciente que la implanta ción de la misma iba a tener muchos problemas, fundamentalmen te debido a que iba en contra de la tradición de la administra ción del país; quebraba el poder de los Centros y Direcciones Nacionales y encaraba una organización, gerencia y sistema de planificación con el que el país no tenía experiencia relevante. Los problemas de regionalización y descentralización eran por tanto esperados y se contaba con que habría resistencia abierta y disfrazada contra esta nueva estrategia de estructurar

los servicios del país. Lamentablemente, al hacerse la regionalización no hubo una reorganización de todo el Sector Público Agropecuario. Como consecuencia de lo anterior, las áreas geográficas que cubren las distintas regiones de las instituciones y entes autónomos del Sector a menudo no coinciden. Asimismo, hubo un cierto reordenamiento de espacios temáticos entre los Centros y Direcciones Nacionales, un reordenamiento horizontal, pero las relaciones entre estas instancias nacionales y las gerencias regionales no se aclararon suficientemente. La noción administrativa misma de gerencia en contra de la tradicional de director no se aclaró tampoco y, en ciertos casos, para los cargos de gerentes se designaron personas que tenían aptitudes para ser administradores antes que gerentes. Si la reorganización se hizo, la misma no fue la adecuada para apoyar la regionalización y la descentralización. Se dejaron muchos hilos sueltos y aparte de ello, no se concretaron instructivos y manuales administrativos de planificación que hubieran facilitado aquella. Durante el Seminario se señalaron, entre otros, los siguientes:

- 21.1 No obstante que se les entregó ciertas funciones administrativas a las gerencias regionales, no se les entregó la plenitud de ésta, ya que, por ejemplo, el personal continúa siendo nombrado y trasladado por otros niveles. Incluso, los proyectos de inversión, en sus acciones regionales continúan siendo manejados desde las Direcciones o Centros Nacionales;
- 21.2 No se dio orientaciones de políticas o prioridades a las regiones, a pesar que la estrategia pareció una consecuencia lógica de la implementación del proceso de reforma agraria y del interés del MAG de acercar más el Ministerio a los usuarios de sus servicios;

- 21.3 No obstante la importancia política de la regionalización, no se apoyó a la gerencia de las mismas con personal idóneo para la delicada función que debía llevarse a cabo. Tomada la decisión de los reordenamientos, tampoco se apoyó a los gerentes con adiestramiento y capacitación en gerencia y gestión institucional para ayudarlos en su tarea;
- 21.4 Al no aclararse bien las relaciones sede-región y al estar las gerencias sujetas a todos los controles propios de la administración centralizada, las gerencias regionales no ha sido mucho lo que han mejorado la productividad del MAG;
- 21.5 Los problemas inherentes a las gerencias se transfirieron, por consiguiente, a las unidades de planificación regional, las que así, al nacer lo hicieron con tres grandes restricciones:
- a) Las de las propias gerencias regionales;
  - b) Las del SPS que ya hemos descrito; y,
  - c) Las propias de un sistema de planificación sin personal preparado en planificación regional, sin metodologías ni apoyo metodológico para hacer planificación regional y sin otras experiencias semejantes en el país a las que imitar o seguir;
- 21.6 Varios gerentes regionales urgidos por mostrar resultados de corto plazo y sin pleno entendimiento de la función planificadora, han usado a los planificadores como un recurso operativo más de la región o los han transformado en su propia secretaría. Durante el Seminario se mencionó que

en algunas regiones, la situación fue tan extrema que ni los funcionarios de OSPA eran aceptados en la región;

21.7 Bajo estas condiciones, el caso de la Región III, que se presentó en el Seminario fue bastante aleccionador para los presentes, ya que demostró lo que se puede hacer en una región, aún dentro de las restricciones mencionadas, pero con gran iniciativa, interés, liderazgo y capacidad de gestión desarrollados en la región;

21.8 En el área de planificación, en esta región se han logrado resultados que vale la pena reproducir, pues han sido precisamente en estos temas donde las otras regiones están teniendo serios problemas:

- a) Constitución de un equipo técnico motivado y competente;
- b) Liderazgo participativo y desarrollista que ha transferido estas características a los funcionarios;
- c) Conocimiento de la realidad regional, logrado a través de estudios y diagnóstico elaborados a través de metodologías desarrolladas en la propia región;
- d) Caracterización e identificación de los problemas del área rural de la región. Esta caracterización está hecha tanto a nivel regional como departamental;
- e) Programa regional de desarrollo;
- f) En estos momentos, La Región III está identificando y formulando nuevos proyectos que tienden a superar la

problemática identificada y está dando activo seguimiento a los proyectos ya en ejecución;

- g) La región está haciendo gestiones directamente ante diversas fuentes financieras para que se canalicen recursos hacia ella, para contribuir a resolver la problemática identificada;
- h) La región cuenta con un completo Manual de Organización. En este manual se definen claramente las funciones de cada uno de los niveles de la región. Dentro de los departamentos de la región, se han definido las funciones del Departamento de Planificación; de las relaciones que este Departamento mantiene con agentes internos y externos y de los mecanismos de coordinación de la región; y,
- i) El nivel de planificación regional ha alcanzado excelentes relaciones de trabajo con la gerencia regional y las otras instituciones y entes de la región. Igualmente, mantiene buenas relaciones con los niveles nacionales, departamentales y los mismos usuarios de los servicios del MAG en la región.

22. El Seminario concluyó que la experiencia de la Región III era importante e interesante, y que OSPA debería tratar de extender este modelo a las otras regiones, ya que en ellas:

22.1 No hay diagnósticos regionales uniformes, y los que hay, han sido preparados con gran empirismo. El modelo de la Región III puede ser aplicado a las otras regiones;

- 22.2 No hay una tecnología de planificación regional que haya sido sancionada por los niveles superiores;
- 22.3 Los mecanismos de coordinación del nivel regional y de participación de usuarios están poco desarrollados y no han funcionado adecuadamente;
- 22.4 Existen problemas de relación y roles entre el nivel de gerencia y los niveles de planificación;
- 22.5 Existen problemas de coordinación entre los niveles de planificación regional y la OSPA y las UPIS;
- 22.6 Existen problemas con el manejo, motivación y capacitación de los recursos humanos;
- 22.7 Existen problemas para la obtención y manejo de recursos presupuestarios. Hay problemas para el manejo de los recursos de los proyectos de inversión financiados por recursos externos que se ejecutan en la región; y,
- 22.8 Existen problemas tecnológicos comunes a todas las regiones y que son manejados por las Direcciones o Centros Nacionales (Riego, Recursos Naturales Renovables, Sanidad Agropecuaria y otros).

Es importante que las gerencias regionales tomen el liderazgo para resolver esta problemática, para lo cual deberán reunirse y discutir estrategias y mecanismos homogéneos de comportamiento al problema tecnológico y al problema institucional.

23. El apoyo que el Seminario dio a la experiencia de planificación de la Región III no significó compartir el modelo de desarrollo de la referida región. Hubo quienes expresaron que, por las muy especiales características de sus regiones, donde la guerra es más cruenta que en la Región III, hay que trabajar con esquemas más situacionales y que produzcan impacto a corto plazo.
  
24. El Seminario estuvo de acuerdo que, para el futuro, las unidades de planificación regional deberán concentrarse fundamentalmente en las siguientes funciones de planificación:
  - 24.1 Coordinar las acciones de las distintas unidades institucionales a nivel regional;
  - 24.2 Identificar y formular proyectos regionales;
  - 24.3 Asesorar a la gerencia regional en temas de planificación;
  - 24.4 Preparar la elaboración del POA regional;
  - 24.5 Asesorar a la gerencia en la formulación y manejo de los recursos presupuestarios de la región; y,
  - 24.6 Dar seguimiento a los proyectos en ejecución en la región.
  
25. Vale la pena aclarar que esta jerarquización de las funciones de planificación es distinta a lo que en opinión de los informantes, vienen haciendo las UPR. En opinión de los participantes, hasta el momento las UPR se han dedicado fundamentalmente a planificación anual operativa, manejo de presupuestos, asesoría y otras actividades. Otro aspecto importante es el escaso peso que los

informantes dan a la función "Informes coyunturales" que tan importantes fueron en OSPA.

26. El Seminario estuvo de acuerdo en que el nivel operativo de mayor importancia del MAG es el nivel de agencia de extensión, ya que es a este nivel donde se produce el mayor contacto con el usuario; se obtiene información relevante sobre necesidades y prioridades de éste y se pueden obtener los resultados de impacto sobre la producción, ingreso, empleo, bienestar que producen los servicios agropecuarios y otros que son la razón de ser de estos servicios públicos.
27. Se declaró que no obstante esta importancia, el agente de extensión no recibe el apoyo que debiera de todo el sistema institucional. Recibe escaso reconocimiento por su labor y no es motivado adecuadamente.
28. El nivel de planificación de la agencia de extensión es de gran importancia para el MAG, por lo que la metodología de planificación de área realizado en la Agencia San Juan Opico, es de gran utilidad. La OSPA debe organizar una reunión de técnicos entendidos en la materia y de planificadores que revisen dicha metodología y la adapten para extenderla a todas las agencias del MAG.
29. Un aspecto muy importante y relacionado con el anterior es el vinculado con el de la información sobre el área que cubre la agencia de extensión que debe tener la agencia. Se mencionó que no hay metodología uniforme en el MAG sobre diagnóstico o estudio de área y que es un imperativo que esta metodología se elabore. En este esfuerzo deben participar funcionarios de las propias agencias de extensión, de las gerencias regionales y de OSPA, ya

que la información y el diagnóstico que se hace a nivel de área de be ser compatible con las necesidades de información que sobre el área tiene la región y la OSPA. La existencia de un estudio o diagnóstico que señale los problemas del área da elementos suficientes como para que los agentes de extensión, con base en dicho diagnóstico, puedan programar sus actividades y revisarlas año con año a través del Plan Anual Operativo.

30. El Seminario estuvo de acuerdo en la necesidad de establecer en el MAG una unidad administrativa, idóneamente dotada, que pueda dar orientaciones metodológicas y normativas en el área de extensión tanto a la OSPA como a otras direcciones generales y a las gerencias regionales y a los propios extensionistas. Se mencionó lo curioso que es que siendo la extensión la principal actividad del MAG no exista esta unidad normativa.
31. Se reiteró también la necesidad imperiosa que en la metodología de extensión que se adopte se dé la debida participación a los usuarios actuales y potenciales de los servicios, especialmente ahora que ellos están organizados. Esta participación debe procurarse tanto al nivel de área como regional y nacional y debe complementarse con la integración y coordinación del resto de servicios públicos agropecuarios que tienen como metas la de servicios a estos beneficiarios.
32. Con lo que respecta a la acutal organización y estructura del Sector Público Agropecuario y el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario, el Seminario estuvo de acuerdo que probablemente ambas estructuras están bien diseñadas y han servido para los objetivos y bajo las condiciones que fueron establecidas, pero que al ir cambiando los objetivos y las condiciones parece evidente que ambas estructuras organizativas deben revisarse.

- 32.1 En lo que respecta al sector público agropecuario, se mencionó la necesidad de contar con objetivos, políticas y estrategias explícitamente acordadas y que sean convenientemente divulgadas y operacionalizadas para los distintos niveles organizativos.
- 32.2 Se mencionó la necesidad que la estructura del sector fortalezca los lazos del sector hacia afuera de éste. Que se refuercen las relaciones con aquellos organismos como el Banco Central, MIPLAN, Ministerio de Comercio Exterior y otros organismos que están decidiendo las políticas económicas y comerciales que afectarán a los productores y sus empresas. Se deberá buscar la mayor participación del sector privado tanto cooperativo como individual para que éste conozca, acepte y ejecute las políticas públicas y tenga medios visibles para expresar sus puntos de vista. La estructura del sector debe crear los mecanismos para hacer posible esta mejor relación del sector con el medio con el que se relaciona e interactúa.
- 32.3 El sector también debe cuidar las relaciones internas del mismo. Una vez que se hayan definido y operacionalizado las políticas debe darse buena atención a la coordinación de las acciones de las diversas instituciones y entes para que éstos actúen integradamente. Será por tanto muy importante el papel que tendrán la gerencia del sector y las instituciones y entes que lo constituyen a los distintos niveles. La gerencia del sector que en general no es una gerencia de profesionales de esta rama, debe comprender su papel, internalizarlo y dedicarse a dirigir, motivar, orientar hacia resultados y controlar las acciones de sus colaboradores. Si es necesario capacitación en

técnicas de gerencia, el sector debe proporcionar esta capacitación y el apoyo posterior correspondiente a objeto que este nivel de conducción cuente con los elementos necesarios para el cumplimiento en su papel.

- 32.4 La gerencia sectorial e institucional debe procurar el uso eficaz y eficiente posible de los recursos humanos, presupuestarios y logísticos de que dispone. La obtención de buenos resultados es una evidente arma para obtener más recursos. El sector adolece de falta de recursos pero los nuevos recursos vendrán más fácilmente si el sector puede mostrar mejores resultados. Aún reconociendo todas las limitaciones por las que hoy atraviesa.
- 32.5 El MAG especialmente debe estudiar cuidadosamente su problemática gerencial y organizativa interna. Los varios síntomas que se señalaron en el seminario de problemas de organización y funcionamiento dan elementos como para pensar en revisar toda la actual estructura y funcionamiento del MAG para hacerlo menos conflictivo, más eficaz y eficiente en el papel que le corresponderá como principal ejecutor de las nuevas políticas.
33. En cuanto al papel pasado y futuro del sistema de planificación sectorial, los organizadores solicitaron de los participantes del seminario sus opiniones en torno a dos temas:

¿Cuál cree usted que ha sido la prioridad que los distintos niveles del sector han concedido a las varias funciones de planificación que se enumeraron?; y,

¿Cuál cree usted que debería ser la prioridad que debería darse en el futuro a las mismas funciones de planificación?

Vale la pena hacer presente que el cuestionario se aplicó el último día del Seminario cuando ya se había discutido bastante sobre estos temas. Las respuestas de los participantes se presentan en los Cuadros 1, 2 y 3.

33.1 Del análisis del Cuadro 1 aparece que los informantes concordaron que MIPLAN se había dedicado de preferencia al análisis de políticas; coordinación y asesoría; a la planificación de mediano plazo y a la gestión de inversiones.

La OSPA por su parte se dedicó fundamentalmente a la planificación anual; la asesoría al Despacho; la gestión de inversiones; el manejo del presupuesto y la planificación de mediano plazo.

Las Unidades de Planificación Institucional se dedicaron a la planificación anual y a la identificación y formulación de proyectos.

Las unidades de planificación regional se dedicaron fundamentalmente a la planificación anual y al manejo del presupuesto.

Las agencias de extensión se dedicaron fundamentalmente a realizar acciones operativas (otras) y a la ejecución del Plan Operativo Anual.

Puede observarse en este cuadro el papel preponderante que los participantes señalaron a OSPA y las UPIS en las funciones de planificación relacionadas con lo operativo y presupuestos. Por el contrario, hubo informantes que no opinaron en relación al papel de las UPR tal vez debido al poco tiempo en que esta estrategia ha sido utilizada.

DE ACUERDO A LA EXPERIENCIA DEL GRUPO, ¿CUAL HA SIDO LA PRIORIDAD QUE LOS DISTINTOS NIVELES DEL SPS HAN CONCEDIDO A LAS VARIABLES DE PLANIFICACION QUE SE MENCIONAN A CONTINUACION?(15 ES EL MAS IMPORTANTE)

	NIVEL NACIONAL (MP)			NIVEL SECTORIAL (OSPA)			NIVEL UPI CENTRAL			NIVEL UPR REGIONAL			NIVEL AGENCIA							
Análisis de políticas	15	13	15	15	11	5	42	8	4	--	6	18	--	--	6	6	--	--	--	
Planes a largo plazo	12	14	--	12	40	12	40	9	3	--	3	15	--	--	--	--	--	--	--	
Estudios básicos	5	11	--	6	22	5	16	11	15	--	9	35	--	7	--	7	--	8	--	
Planes mediano plazo	11	14	15	9	49	13	44	7	--	--	4	11	--	--	--	--	--	--	--	
Gestión de inversiones	10	15	15	10	50	9	46	10	12	14	8	44	--	--	8	5	13	--	--	--
Planes anuales	9	12	15	--	36	12	56	15	13	15	13	56	15	15	15	15	60	14	15	12
Identificación, formulación de proyectos	8	10	11	--	29	8	39	12	14	12	15	53	--	6	10	12	28	2	9	11
Evaluación de proyectos	7	9	13	8	37	7	37	14	13	13	7	47	--	3	9	4	16	--	14	--
Manejo de proyectos	--	7	15	--	22	--	9	3	12	--	--	15	--	--	--	--	--	--	--	
Seguimiento de proyectos	--	9	15	--	24	6	40	14	11	15	6	46	12	1	15	11	39	--	--	9
Ejecución de proyectos	--	4	--	--	4	--	--	6	10	--	--	16	6	--	--	6	--	16	10	
Presupuestos	6	6	14	11	37	3	44	2	12	14	14	42	14	13	14	14	55	--	10	--
Administración	4	3	--	--	7	--	9	1	--	--	9	10	13	5	--	10	28	5	--	15
Capacitación	3	8	13	7	31	2	35	4	9	14	11	38	7	--	--	13	20	--	--	8
Informes coyunturales	2	14	15	--	31	4	41	1	8	15	5	29	--	7	15	7	29	5	15	--
Asesoría	13	12	15	10	50	10	46	13	7	14	10	44	8	12	13	9	42	12	13	--
Coordinación	14	12	12	13	51	11	34	5	6	13	9	33	9	8	12	8	37	--	12	14
Otras (señale)	1	8	15	--	24	1	32	--	5	15	12	32	--	14	15	10	39	15	15	13

CUADRO 2

DE ACUERDO A LA EXPERIENCIA DEL GRUPO, ¿CUAL ES LA PRIORIDAD QUE LOS DISTINTOS NIVELES DEL SPS DEBERIAN DAR A LAS VARIABLES DE PLANIFICACION QUE SE MENCIONAN A CONTINUACION? (15 ES EL MAS IMPORTANTE)

	NIVEL NACIONAL (NP)			NIVEL SECTORIAL (OSPA)			NIVEL UPT CENTRAL			NIVEL UPR REGIONAL			NIVEL AGENCIAS		
Análisis de políticas	15	15	15	14	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15	15
Planes largo plazo	14	14	15	15	14	—	14	14	—	3	14	—	7	24	—
Estudios básicos	7	12	10	2	12	14	10	12	—	4	12	—	12	28	—
Planes mediano plazo	13	11	15	13	11	13	13	11	—	5	11	—	9	25	—
Gestión de inversiones	9	12	13	10	12	12	9	12	—	12	15	10	10	37	—
Planes anuales	12	11	15	12	11	15	8	11	15	15	11	15	10	51	14
Identificación, formulación de proyectos	8	13	14	8	13	11	12	13	15	14	13	15	11	53	12
Evaluación de proyectos	6	12	9	6	12	10	11	12	12	10	12	12	10	44	—
Manejo de proyectos	—	—	—	—	—	—	7	—	15	9	—	15	11	34	—
Seguimiento de proyectos	3	11	12	7	11	10	8	11	15	11	11	15	10	47	—
Ejecución de proyectos	—	—	—	—	—	—	—	—	15	12	—	15	11	38	13
Presupuestos	4	10	8	4	10	9	5	10	15	12	10	15	13	50	—
Administración	2	—	—	5	—	—	5	—	—	8	—	—	8	—	15
Capacitación	1	9	7	5	9	8	2	4	10	6	4	10	8	28	—
Informes coyunturales	5	8	11	6	8	7	3	8	—	7	8	—	6	21	—
Aesoría	11	7	14	9	7	14	7	7	14	15	7	14	15	51	—
Coordinación	10	13	14	11	13	14	6	12	13	15	12	13	14	54	—
Otras (señale)	—	1	—	1	1	1	1	1	—	—	1	—	—	1	—

CUADRO 3

DE ACUERDO A LA EXPERIENCIA DEL GRUPO, ¿CUAL HA SIDO LA PRIORIDAD QUE LOS DISTINTOS NIVELES DEL SPS HAN DADO Y DEBERIAN DAR A LAS VARIABLES DE PLANIFICACION QUE SE MENCIONAN A CONTINUACION? (15 ES EL MAS IMPORTANTE)

	NIVEL NACIONAL (MP) FUE DEBERIA DIFER. SER	NIVEL SECTORIAL(OSPA) FUE DEBERIA DIFER. SER	NIVEL UPI CENTRAL FUE DEBERIA DIFEREN. SER	NIVEL UPR REGIONAL FUE DEBERIA DIFEREN. SER	NIVEL AGENCIA FUE DEBERIA DIF. SER
Análisis de políticas	58 60 + 2	42 57 + 15	18 58 + 30	6 27 + 21	-- 1 + 1
Planes a largo plazo	38 57 + 19	40 41 + 1	15 40 + 25	-- 24 + 24	-- 2 + 2
Estudios básicos	22 41 + 19	16 40 + 24	35 34 - 1	7 28 + 21	8 10 + 2
Planes mediano plazo	49 52 + 3	44 48 + 4	11 35 + 24	-- 25 + 25	-- --
Gestión de inversiones	50 45 + 5	46 44 - 2	44 31 - 13	13 37 *+ 24	-- --
Planes anuales	36 48 - 12	56 48 - 8	56 44 - 12	60 51 - 9	41 14 - 27
Identificación, formulación de proyectos	29 35 + 6	39 43 + 4	53 51 - 2	28 53 + 25	22 15 - 7
Evaluación de proyectos	37 27 + 10	37 38 + 1	47 45 - 2	16 44 + 28	14 -- - 14
Manejo de proyectos	22 -- - 22	9 -- - 9	15 33 + 18	-- 34 + 34	-- 10 + 10
Seguimiento de proyectos	24 26 + 2	40 37 - 3	46 44 - 2	39 47 + 8	9 21 + 12
Ejecución de proyectos	4 -- - 4	-- -- --	16 20 - 4	6 38 + 32	26 37 + 11
Presupuestos	37 22 - 15	44 36 - 8	42 43 + 1	55 50 - 5	10 19 + 9
Administración	7 2 - 5	9 5 - 4	4 4 + 6	28 8 - 20	20 23 + 3
Capacitación	31 24 - 7	35 30 - 5	38 24 - 14	20 28 + 8	8 24 + 16
Informes coyunturales	31 24 - 7	41 27 - 14	29 17 - 12	29 21 - 8	20 -- - 20
Asesoría	50 41 - 9	46 45 - 1	44 43 - 1	42 51 + 9	25 -- - 25
Coordinación	51 50 - 1	34 52 + 18	33 45 + 12	37 54 + 17	26 10 - 16
Otras (señale)	24 1 - 23	32 3 - 29	32 2 - 30	39 1 - 38	43 1 - 42

33.2 Los Cuadros 2 y 3 nos presentan, por el contrario, la opinión de los participantes sobre lo que debería ser el papel de los distintos niveles de planificación. Los resultados más relevantes son la importancia que el análisis de políticas y planificación de largo y mediano plazo tiene en MIPLAN. De otra parte muchos informantes opinan que MIPLAN no debe dar la importancia que antes daba al manejo de proyectos, capacitación y presupuestos que ahora se ubican en otros niveles del sistema.

En lo que respecta a la OSPA, es evidente la opinión que debe dar mayor atención al análisis de políticas, estudios básicos, evaluación de proyectos y coordinación. De otra parte, OSPA debería dar menos importancia a lo coyuntural, planificación anual, manejo de proyectos. La OSPA debería continuar preocupándose de la planificación de mediano plazo. Es interesante hacer notar que los participantes opinan, en general, que tanto OSPA como los otros niveles de planificación debe dar preferencia a las tareas propias de la planificación, con menor énfasis en tareas como manejo de presupuestos, capacitación, administración, que pueden estar ubicadas en otras instancias institucionales.

Las unidades de planificación institucional aparentemente deberían dedicarse al análisis de políticas institucionales, a la identificación y formulación de proyectos y a seguimiento y evaluación de los mismos. Nótese que la función de ejecución de proyectos tiene baja frecuencia y que por el contrario si la tiene como función propia de las unidades regionales.

En general, a las unidades regionales se les reconoce un papel para el futuro mucho más relevante que lo que

tuvieron en el pasado. Aparentemente existe consenso que ellas deben dedicarse a la identificación y formulación de proyectos, a la planificación anual y a la asesoría y coordinación de los niveles inferiores. Es muy interesante hacer resaltar la importancia que para el futuro los informantes dan a estas unidades en el estudio y análisis de las políticas que afectan a sus regiones.

El nivel de agencia es reconocido como un nivel eminentemente ejecutor.

34. Finalmente el Seminario expresó su interés en que los problemas señalados en este "Diagnóstico compartido de la situación del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario" se tradujera en un programa de acción de OSPA y el resto de los componentes del sistema tendiente a resolver la problemática señalada. Se planteó, asimismo, la necesidad que OSPA iniciara de inmediato acciones remediales a la problemática identificada con los recursos y en las condiciones existentes.
35. Los dos Vice-Ministros que participaron en la reunión de clausura y lectura de las recomendaciones estuvieron en general de acuerdo en el diagnóstico realizado y prometieron el apoyo de sus oficinas para resolver la problemática detectada.

### III. RESUMEN DE LOS TEMAS PRESENTADOS EN EL SEMINARIO-TALLER

- A. TEMA No. 1 "La política económico-social de El Salvador y el papel del sector agropecuario dentro de las políticas económicas nacionales".

Expositor: Lic. Atilio Viéytez

#### 1. Introducción

En El Salvador no hemos podido definir completamente el problema de nuestro país. Nos ha faltado coherencia y permanencia en nuestros esfuerzos por ponernos de acuerdo en algún tema central. El objetivo de esta presentación puede ser el de contribuir a ponernos de acuerdo en dicho tema principal.

El tema central que propongo es que todos aceptemos como premisa básica, que El Salvador es un país con un gran número de gente pobre.

Aceptada esta premisa, debemos complementarla con la otra que dice que nuestros esfuerzos por desarrollar nuestra sociedad de tantos pobres, debemos basarlos en un gran respeto a la persona humana.

Para lograr este desarrollo, con respeto a la persona humana, debemos también aceptar que debemos hacerlo, asegurando la libertad, con participación, mayor creatividad y mayor eficacia.

Aparte de estas premisas, fundamentalmente basadas en la persona humana, debemos también añadir otros puntos problemáticos iniciales, pero ya más referidos a la temática económica que a la anterior.

Desde este punto de vista, podemos enunciar como tema central, que nuestro país tiene una estructura relativamente pequeña y relativamente estable. Si apreciamos la composición de nuestra economía, podemos apreciar en ella los distintos componentes del producto interno bruto; la composición del empleo; la composición de la balanza de pagos. Todas estas variables en 1987, tienen cierto peso y valor. Si pensamos que nuestro PIB es bajo y que, por ejemplo, para el año 2015 deseamos aumentarlo en forma tal que nos asegure que el PIB por habitante en dicho año será sencillamente mayor, que el valor de nuestras importaciones sea mayor, que la cantidad y calidad de los empleos disponibles sea mayor y mejor; tenemos que, para lograr estos objetivos, dentro del contexto humanista que hemos descrito, tenemos que empezar desde ahora a hacer cosas que nos permitan alcanzar dichos objetivos de mejoramiento.

En la estrategia que se ha diseñado el gobierno para llegar en el año 2015 a las metas propuestas, al sector agropecuario le cabe una gran responsabilidad, ya que desde el punto de vista del gobierno, se va a usar estratégicamente la agricultura para promover todo el sistema económico del país.

Así como el problema de los planificadores nacionales será diseñar la forma en que la economía del país llegará en el futuro a alcanzar los niveles superiores que se han previsto, el problema de los planificadores agropecuarios será el de diseñar y prever la forma en que la agricultura de hoy va a alcanzar los niveles requeridos en el año 2015.

## 2. Objetivos del desarrollo agropecuario

Consecuentemente con lo expuesto anteriormente podemos visualizar que los objetivos del sector agropecuario para los próximos años serán los de:

- Producir más; y,
- Distribuir mejor el ingreso.

Para lograr estos objetivos, será necesario:

- Distribuir la tierra;
- Mejorar la tecnología; y,
- Dar incentivos a los productores para que éstos respondan a las políticas.

Todo esto deberá lograrse dentro de una realidad nacional que tiene ciertas normas como son:

- Asegurar la libertad;
- Participación;
- Mayor creatividad; y,
- Mayor eficiencia.

### 3. Papel de la planificación

Hasta el momento, la planificación que se ha hecho, está fuera del contexto descrito.

Solamente se han tocado puntos del mismo, pero muchas veces los efectos que se han obtenido, aunque exitosos en lo puntual, han sido cuestionables dentro del contexto.

Por ejemplo, hemos tratado de hacer desarrollo industrial, pero hemos mantenido la estructura productiva, lo que ha impedido la participación y los otros elementos normativos.

La planificación de ahora y el futuro debe hacerse tomando en cuenta los referidos cuatro elementos del contexto. Será, por

tanto, muy importante que el planificador entienda y asimile este contexto y solamente recomiende medidas cuando haya verificado los efectos de tales medidas dentro de todo el contexto. Hay que tener visión del conjunto y evaluar las medidas dentro de este conjunto.

4. Ejemplos de cómo el contexto y los objetivos de largo plazo pueden cuestionar políticas

Si el planificador tiene en cuenta el contexto antes descrito, deberá necesariamente cuestionar y revisar algunas medidas de política que tradicionalmente se han adoptado en nuestro país. Necesariamente, deberá dar relevancia a las medidas de tipo estratégico que relacionen las necesidades del corto plazo, con las de mediano y largo plazo, y que sean consistentes con la estrategia y contexto global.

Dentro del papel del planificador agropecuario, buena parte de sus análisis deberán tener íntima relación con el contexto global y los efectos de las variables económicas en las actividades agropecuarias.

a. Problemas de los precios

Los precios en una economía de mercado seguirán siendo un indicador importante del comportamiento de la economía del país. Pero, dentro del contexto global, es bueno que continuemos promoviendo la producción de granos básicos en circunstancias que sabemos que los precios internos de estos productos no son remunerativos ni aseguran a los productores ingresos rentables.

**Es consistente con la política global definir medidas para fomentar la producción de maíz sobre la base de subsidios que se le quitan a otros sectores más rentables.**

Naturalmente, al analizar de ahora en adelante estas medidas de políticas, habrá no sólo que considerar los elementos que tradicionalmente se han condicionado para estas políticas, sino que también aquellas que surgen del contexto global. Naturalmente, la evaluación de las actuales políticas de fomento de granos, cambiará radicalmente si la evaluación se hace teniendo presente sólo los pensamientos tradicionales y el corto plazo, o si la evaluamos, agregando a aquellos parámetros, la que fluye del contexto global.

Incluso, por requerirlo el contexto general, deberemos explorar la posibilidad de que cierto tipo de productores de maíz por ejemplo, siendo más creativo, sea incentivado a producir otros rubros más rentables y posiblemente de exportación, en las áreas que tradicionalmente han destinado a maíz.

b. Política cambiaria

Es posible que nosotros podamos promover las exportaciones de rubros no tradicionales si mantenemos una política cambiaria que tiene un colón sobrevaluado que no incentiva las exportaciones. No es más lógico que si vamos a entrar en una política de promoción de exportaciones, mantengamos una política cambiaria que, a largo plazo, constituya incentivos para que nuevos empresarios entren a producir o transformar para exportar. Los efectos de las políticas cambiarias de corto plazo, pueden ser muy desfavorables para impulsar políticas que requieren largos períodos de estabilidad de medidas de incentivos.

c. Política monetaria

La política monetaria y las tasas de interés adoptadas para obtener objetivos de corto plazo, deberán también reevaluarse frente a las necesidades de largo plazo y al contexto global.

d. La rentabilidad

Si El Salvador va a entrar en una política de fomento de exportaciones, debemos llevar el sector pertinente a un nivel de eficiencia que nos permita competir en el exterior. En el país, hemos sido muy eficientes en algunos rubros, algodón, por ejemplo, pero esta eficiencia se ha estado perdiendo. Para ser consistentes con el contexto, las exportaciones que el país va a producir deberán venir de productos nacionales, ya que no vamos a exportar sobre la base de importar materia prima. El sector agropecuario será el principal proveedor de productos frescos de exportación y de materia prima para exportaciones agroindustriales. He ahí la importancia que la productividad y eficiencia del sector agropecuario sea la máxima a objeto de poder competir en el extranjero sobre una base rentable y atractiva para el productor nacional.

La política de fomento de exportaciones conllevará naturalmente a la necesidad de que el sistema de planificación conozca y pueda manejar información tal como la de precios en los mercados internacionales, aranceles, cuotas, calidades y otros elementos que en estos momentos son de conocimiento limitado de este nivel.

5. Papel de la planificación agropecuaria

La planificación agropecuaria ha adolecido de los mismos problemas de la planificación nacional. Ha sido muy puntual y ha carecido de un marco de referencia global. Los planes que se han elaborado, se han hecho sin una adecuada coordinación dentro del sector y de éste con los niveles nacionales. Ha sido notable la falta de coordinación con la planificación de la reforma agraria. Por otra parte, el seguimiento que se ha hecho de los planes, ha sido rutinario y esporádico en circunstancias que debe ser permanente y para facilitar la creatividad.

6. Comentarios de los grupos de trabajo <sup>1/</sup>

Los comentarios de los grupos de trabajo en relación con la exposición del Lic. Viéytez, pueden agruparse en cinco áreas:

- a. En cuanto a lo proyectivo, hubo acuerdo en que la visión a largo plazo es orientadora y necesaria. Igualmente, en cuanto a colocarse de acuerdo en premisas básicas que reflejen áreas de interés común de todos los salvadoreños. Se reconoció que hasta el momento ha faltado esta visión proyectiva, tal vez debido a la inestabilidad de los jerarcas.

Se reconoció que OSPA sea reforzada para que pueda desempeñar un papel más relevante en este punto.

En uno de los grupos, se cuestionó la utilidad de una visión proyectiva a tan largo plazo, considerando la situación de guerra que vive el país y lo rígido de los factores que constituyen el entorno de la problemática.

- b. En referencia a las nuevas políticas que sugiere el Lic. Viéytez, la mayor parte de los grupos estuvieron de acuerdo en que se enfatizen las medidas de políticas tendientes a diversificar la agricultura y fomentar las exportaciones de rubros más remunerativos. Hubo sí, un grupo que se manifestó contrario a esta estrategia y expresó su apoyo a medidas de política que aseguren más bien el crecimiento "hacia adentro".

Hubo consenso en que el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuaria debe dar mucha mayor atención a los instrumentos

---

<sup>1/</sup> Los comentarios son de los grupos individualmente considerados. Por lo tanto, es probable que haya opiniones distintas sobre el mismo postulado del expositor.

de política económica que afectan al sector agropecuario, que lo que se les ha dado hasta el momento. Como el sistema no debe a su vez descuidar las otras actividades que realiza, la OSPA y las UPI deberán ser reforzadas para que esta mayor atención sea posible darla. Se requerirá asimismo capacitación adicional para el personal del SPS para habilitarlo a manejar mejor esta temática. Con respecto al papel del planificador, la mayor parte de los grupos estuvieron de acuerdo en que el planificador debe tener un papel más humanista y comprometido que lo que ha sido hasta ahora.

Un grupo recomendó una pronta evaluación de la reforma agraria y de que se elaboraran políticas demográficas y de planificación del crecimiento poblacional.

- c. Con respecto al Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, los participantes expresaron que en general, ellos desconocen el referido documento. Los que lo conocen solicitaron que el mismo sea revisado a objeto de adecuarlo a las nuevas políticas. Igualmente expresaron que en la revisión del Plan, debe darse permanencia a la percepción de la realidad y posibilidades de acción que puedan dar los niveles operativos e intermedios del MAG y no sólo la percepción de la cúpula.
- d. Respecto de la organización de la planificación, los grupos estuvieron de acuerdo en que el sistema de supervisión y seguimiento de planes, programas y proyectos, puede ser sencillamente mejorado. Hubo igualmente consenso en que la necesidad de fortalecer el proceso de regionalización, desconcentración de decisiones, fortalecimiento a los niveles de planificación del nivel regional y mayor consideración por el nivel superior a las sugerencias y recomendaciones de los niveles inferiores.

Hubo un grupo incluso, que recomendó que los planes y programas globales y sectoriales debían basarse fundamentalmente en diagnósticos y sugerencias de los niveles inferiores (de abajo hacia arriba) y no a la inversa, como se hace ahora. "La descentralización ya está escrita; ahora falta cumplirla".

Todos los grupos expresaron la necesidad de mejorar la comunicación y capacitación sectorial.

B. TEMA Nº 2 "La política agropecuaria"

Expositor: Ing. Carlos Deras Barillas

1. Resumen de la exposición

Mi intervención pretende dar la impresión de lo que estimo debe ser la política agropecuaria del país y el papel que dentro de dicha política le corresponde a la planificación.

Toda la política agropecuaria nuestra, debe tener como beneficiario final al campesino, al hombre rural pobre. Nuestro país es un país de pobres y, por consiguiente, nuestra preocupación fundamental debe ser ayudar a superar los problemas sociales, tecnológicos, económicos de esa población rural pobre y, dentro de ella, los campesinos.

La planificación se ha quedado rezagada en comparación a los adelantos que está teniendo el país. Ha sido conservadora y rutinaria. La planificación no puede ser aséptica, debe estar comprometida con los objetivos nacionales, los elementos doctrinarios que ellos conllevan (participación, libertad, dignificación del que produce). Hay que criticar los planes economicistas y productivistas que se han venido haciendo. Hay que humanizar la planificación.

El planificador debe tener conciencia social y competencia técnica.

A pesar de lo claro de la política de reforma agraria (RA), aun hay funcionarios que se oponen a la RA.

El actor principal del proceso de desarrollo de El Salvador es el campesino, el que está evolucionando en su quehacer. Los planificadores deben considerar esto y elaborar sus planes para mejorar al campesino.

La RA dio inicialmente preferencia a los ajustes productivistas de la misma, pero con una mala caracterización del campesino. Como consecuencia de ello, no se incorporó preferentemente los elementos sociales y culturales. Los mensajes tecnológicos no pudieron ser asumidos por los campesinos, pues habían sido diseñados para otro tipo de productores. Se trataba de enseñar contabilidad a campesinos que no sabían leer. Aún hoy, nuestros planificadores no han podido elaborar programas para que los 90,000 beneficiarios de la RA tengan acceso a programas de tipo social.

Esto hay que enmendarlo; habrá naturalmente que convencer a los planificadores que sus planes deben cambiar y que deben considerar las características sociales y culturales de éste que es un desconocido para ellos, el campesino, pero que tienen que conocer, pues sus programas deben tener al campesino como cliente preferente. El técnico nacional debe adaptarse a las nuevas realidades del país y entender que el hombre es la principal meta de nuestro desarrollo.

El desconocimiento del campesino ha sido también característico de los investigadores y extensionistas. Ellos deberán investigar y extender conocimientos que sean de utilidad para los campesinos pobres, pues ellos son nuestros clientes preferentes.

Los planes no pueden dejar de considerar al pobre porque éste es un país de pobres.

En los programas de riego debemos cuestionar porqué en estos programas se da énfasis al riego por goteo y aspersión y no por gravedad, en circunstancias que el campesino no tiene electricidad.

El Plan Quinquenal ha sido un excelente esfuerzo de nuestros planificadores, pero por defectos del sistema nuestro de planificación el Plan ha sido percibido como una imposición desde arriba, ya que no fue suficientemente discutido con los técnicos ni con los productores. Siendo la planificación un proceso dinámico, de bemos aceptar que el Plan Quinquenal y su estrategia deberán irse actualizando y evaluando periódicamente. Esta actualización debe ser un proceso compartido de la OSPA, los técnicos de campo y los campesinos y sus agrupaciones.

La actualización del Plan Quinquenal es necesaria, pues, como se ha dicho aquí, hay nuevos lineamientos de política que no existían cuando se formuló el Plan. Si los nuevos lineamientos de política no llegan formalmente al sector, el MAG debe elaborar estas políticas y trabajar con ellas como base. Si el nivel na cional las asume no hay problema, pero si las desestima, el sec tor agropecuario debe adecuar sus acciones.

El MAG debe evaluar y criticar las políticas económicas que afectan el desarrollo del sector y cuestionarlas si ellas no se adaptan a las necesidades del sector.

La política de precios, de crédito y otras, deben adaptarse a las necesidades de los productores.

En cuanto a la OSPA y al SPS, estamos claros que en ambos hay problemas. El Despacho desea apoyar a la OSPA y al SPS, pero éstos deben tener más agresividad, más iniciativa. Deben ofrecernos resultados concretos para que se despierte nuestro interés.

Sería absurdo desconocer que estamos en un momento de profunda crisis. La OSPA y el Sistema de Planificación deben estar concientes de esa crisis y diseñar estrategias de planificación de acuerdo a esta situación.

Nosotros no buscamos un diseño de planificación sectorial ni una OSPA perfectas. Hay que tener un sistema que comience a funcionar y podamos irlo mejorando en el camino. Lo único que tenemos claro es que la OSPA debe ser la cabeza del sistema de planificación sectorial y liderar todo el proceso. Igualmente estamos claros que debe haber un órgano como el Consejo Consultivo Agropecuario que funcione para que pueda facilitar las orientaciones y la coordinación.

En lo que respecta a la coordinación, reconocemos que a nivel de Despacho, a veces no existe la coordinación perfecta, pero los titulares somos un equipo que sí actuamos coordinadamente.

El Despacho está muy empeñado que de esta reunión salga una propuesta funcional de lo que deba ser el sistema de planificación sectorial. OSPA debe liderar este esfuerzo y nosotros los apoyaremos.

## 2. Preguntas y respuestas

Luego de la intervención del Ing. Deras Barillas se produjo un período de preguntas y respuestas entre los participantes y el expositor.

Pregunta. Los planificadores regionales hemos venido aplicando y tomando en cuenta las políticas del Plan Quinquenal, pero no hemos sabido si los resultados logrados hasta el momento han sido exitosos.

Respuesta. Efectivamente, todavía no tenemos retroalimentación significativa sobre los resultados alcanzados con motivo del Plan Quinquenal. Precisamente previendo eso, hemos dado tanta importancia a la regionalización como forma de ir retomando el pulso a través de este mecanismo, a lo que está pasando con el Plan.

Pregunta. ¿Hasta qué punto han cambiado los objetivos del Plan Quinquenal con las nuevas políticas?

Respuesta. Lo más probable es que los cambios que estamos buscando se refieren más bien a cuestiones de estrategia del Plan antes que a los objetivos mismos. Los objetivos del Plan Quinquenal han sido fundamentalmente de seguridad alimentaria. En el Plan se dan prioridades a esos temas. Pero el MAG no ha sido consecuente con ello, ya que:

- No se pueden hacer encuestas de seguimiento pues no hay recursos;
- No ha podido empezar la capacitación porque no hay recursos;
- Tampoco ha sido posible elaborar las nuevas técnicas de producción que el Plan preveía por la misma falta de recursos; y,
- El riego está parado.

Pregunta. ¿Con qué criterio se están usando los recursos que no se reflejan en estas prioridades?

Respuesta. Efectivamente hemos tenido problemas para usar información actual del sector para la emergencia, pues la información no es oportuna. Necesitamos un sistema de planificación e información más ágil y actualizado. Los mecanismos actuales de planificación e información sectorial no nos entregan información oportuna.

A nivel de institución se han dado buenos planes, pero la implementación ha fallado pues se nos han quitado los medios y funciones para supervisar y controlar.

Pregunta. Siendo el problema fundamental del país, la pobreza, ¿por qué estamos ejecutando proyectos internacionales fuera de las áreas que son prioritarias?

Respuesta. El gobierno con sus propios recursos debe ir donde el gobierno estima más prioritario. Los recursos externos vienen con ciertas ataduras que el gobierno tiene que aceptar si desea esos recursos. Pero, eso no libera al gobierno de ir con sus recursos donde tiene que ir.

Pregunta. Hay proyectos y dependencias que tienen menos recursos que otras. Muchas veces el Despacho ha ordenado a unas dependencias que compartan sus recursos con aquellas que no los tienen, pero no ha habido resultados. ¿A qué se debe esto?

Respuesta. Nosotros reconocemos que eso pasa. Hemos procurado aliviarlo, pero el Despacho puede solamente llegar hasta cierto punto sin violentar la línea de autoridad y principios administrativos. El Despacho pretende tener un estilo gerencial democrático que convenza, no imponga. El Despacho está consciente de la escasez de recursos del MAG y lo problemático que resulta no tener facilidades de equipo, transporte y otros. Creemos

que con la regionalización podremos hacer más eficiente el uso de los recursos escasos sin perder de vista que el objetivo de la regionalización fue acercar al MAG a los campesinos.

3. Comentarios de los grupos de trabajo

- a. Las políticas presentadas no son nuevas. Lo que si es novedoso es el llamado a la mayor humanización de la planificación y los planificadores.
- b. Se concuerda que el sistema de extensión es anacrónico y no se adapta a las necesidades de la familia.
- c. Igualmente se concuerda en la necesidad de hacer estudios serios de mercado y precios antes de lanzarse con la política de diversificación. Igualmente, habrá que dar mayor agilidad y oportunidad al crédito para que apoye estas políticas de diversificación.
- d. Una de las restricciones principales para un mejoramiento de la planificación lo constituye el área de administración de las políticas. Se ven problemas en:
  - Falta de lineamientos globales;
  - Falta de coordinación interministerial;
  - Falta de coordinación a nivel de Despacho, pues se ha parcelado el MAG y el CCAS no funciona;
  - Falta de discusión y participación en el proceso de toma de decisiones que se dan verticalmente;
  - Falta de continuidad en la planificación debido a factores político-partidistas;

- Falta de apoyo logístico; y,
  - Falta de coordinación entre los directores y gerentes regionales.
- e. El personal del sistema de planificación sectorial debe capacitarse en el manejo de las nuevas políticas y debe dársele mayor apoyo real.

C. TEMA N° 3 "Situación del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario"

Expositor: Lic. José Ernesto Soto Gómez

1. Resumen de la exposición

No se ha podido precisar la fecha en que fue establecida la planificación agropecuaria dentro del MAG, pero en 1972, como consecuencia de una asistencia técnica de CEPAL, fue integrada la Dirección General de Economía Agropecuaria y Planificación, resultante de la fusión del Departamento de Planificación del MAG y de la Dirección General de Economía Agropecuaria. Esta Dirección General quedó entonces con dos subprogramas: uno de planificación agropecuaria y otro de economía agropecuaria, habiendo funcionado así hasta 1974, año en el cual, fue nuevamente desintegrada con el propósito de elevar el rango del subprograma de planificación (que existía dentro del DGEA), al de programa, naciendo así como ejecutora, la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria, a la cual se le asignaron las funciones siguientes:

"Planificar, coordinar y evaluar el desarrollo agropecuario del país, asesorar a los titulares del Ramo y de las instituciones del Sector Público Agropecuario en las áreas de programación, políticas agropecuarias y proyectos de inversión. Asimismo,

preparar durante el mes de enero, la versión definitiva del Plan Anual Operativo del SPA y en la segunda quincena del mes de junio, presentar el Preplan Operativo para el año siguiente, elaborar el programa del arroz y de otros productos que estimen necesarios y evaluar trimestralmente estos programas, lo mismo que la situación coyuntural del sector".

Otras funciones consignadas en el presupuesto de 1975, son: "elaborar normas de crédito para granos básicos, frutas, hortalizas y cultivos de exportación y plantear alternativas de precios de garantía, formulación de políticas de empleo en el área rural, de investigación agropecuaria y de abastecimiento de insumos".

En 1982, dentro de la política de reestructuración emprendida por el Ing. Joaquín Guevara Morán, nuevamente se integraron las funciones de la OSPA y Economía Agropecuaria, bajo un solo programa, cuyo ejecutor fue la OSPA. Esta fusión solamente duró un año, habiéndose desintegrado nuevamente en 1983, manteniéndose a la fecha, las funciones de la OSPA y DGEA en forma separadas; pasando la OSPA a ser un sub-programa de la administración superior; en tanto que la DGEA constituye el programa 101.

Los objetivos de la OSPA, enmarcados en la Ley de Presupuesto General para 1987, son:

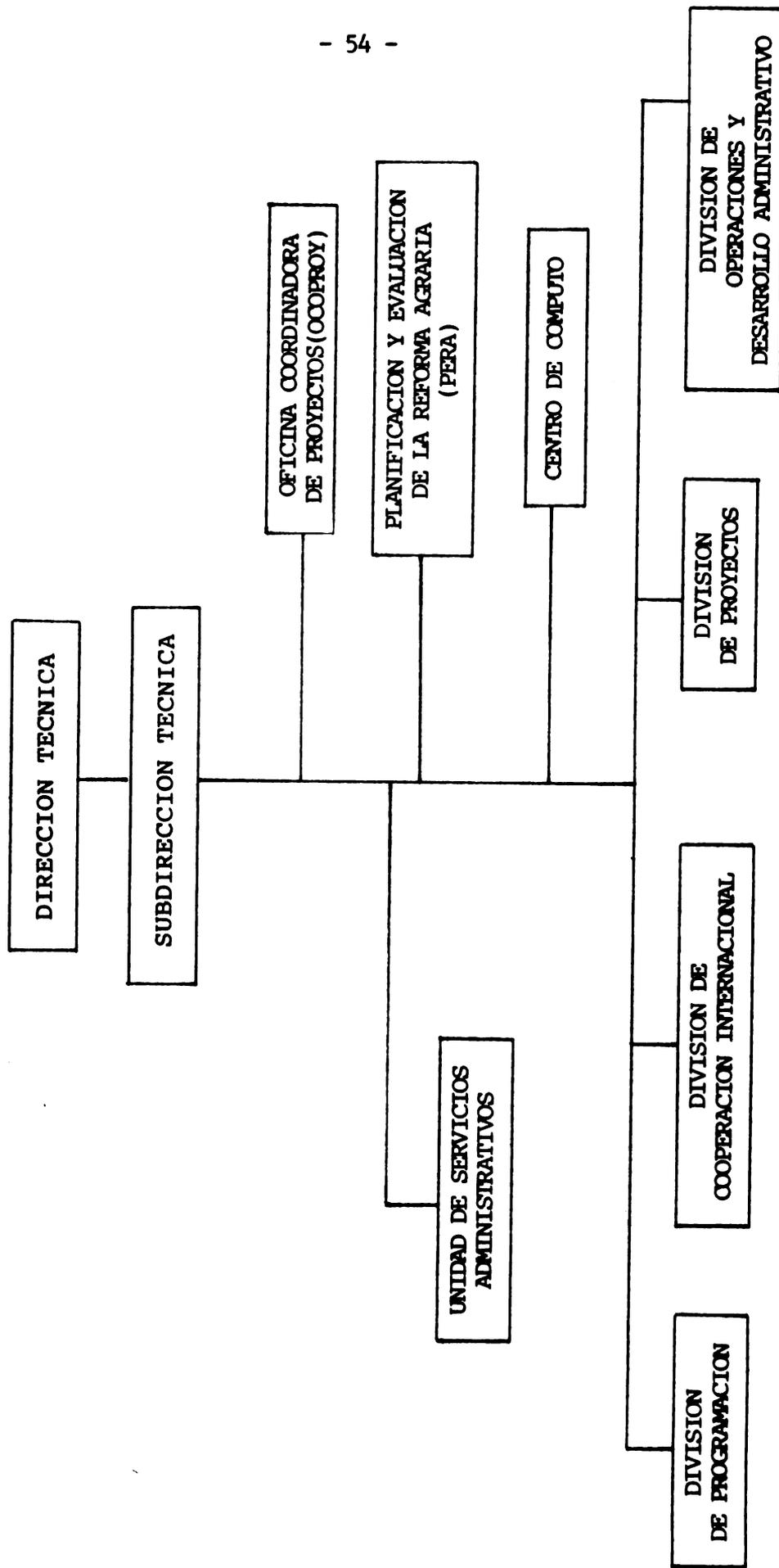
"Lograr que el proceso de desarrollo económico y social del sector agropecuario se oriente y dinamice dentro de una nueva estrategia que permita una coordinación integral de las acciones, tanto a nivel del sector público como de la iniciativa privada".

En la misma ley aparecen consignadas las siguientes acciones:

- a. Asesorar al Despacho Ministerial y sus dependencias, presentando alternativas que faciliten la toma de decisiones referentes a aspectos económicos, tecnológicos, sociales y administrativos que inciden en la actividad agropecuaria del país.
- b. Formular planteamientos de estrategia de desarrollo del sector agropecuario para el corto, mediano y largo plazo.
- c. Formular y evaluar políticas de tipo económico y social del sector.
- d. Evaluar en forma permanente, el proceso de desarrollo de la actividad agropecuaria nacional y el grado de realización de planes y programas de desarrollo del sector agropecuario.
- e. Coordinar, controlar y evaluar las diferentes etapas que comprenden los proyectos de inversión pública del sector agropecuario.
- f. Asesorar, coordinar y evaluar el proceso de programación presupuestaria.
- g. Programar, coordinar y evaluar la cooperación internacional orientada al sector.
- h. Asesorar estudios que se refieren a la estructura orgánica y funcionamiento institucional.
- i. Participar en representaciones que le sean asignadas por la Sede.

Para realizar estas acciones, la OSPA tiene la siguiente estructura organizativa:

ORGANIZACION ESTRUCTURAL DE LA OFICINA SECTORIAL  
DE PLANIFICACION AGROPECUARIA  
OSPA - 1987



Como se ve, los objetivos y acciones de la OSPA, son bastante complejos y amplios, por lo cual, se necesita del apoyo, tanto de los titulares del ramo, como de los niveles de dirección de instituciones centralizadas, gerencias regionales e instituciones autónomas.

Este apoyo no sólo debe ser moral, sino concretarse a través del establecimiento de unidades de planificación institucional, que sean verdaderamente capaces de asesorar a los Directores, a los gerentes regionales y a la administración superior de instituciones autónomas. Su producto principal debe ser el Plan Operativo Anual, el que debe salir oportunamente, y que a su vez, debe ser la guía de trabajo institucional, procurando que tenga coherencia con el Plan Operativo Anual Sectorial.

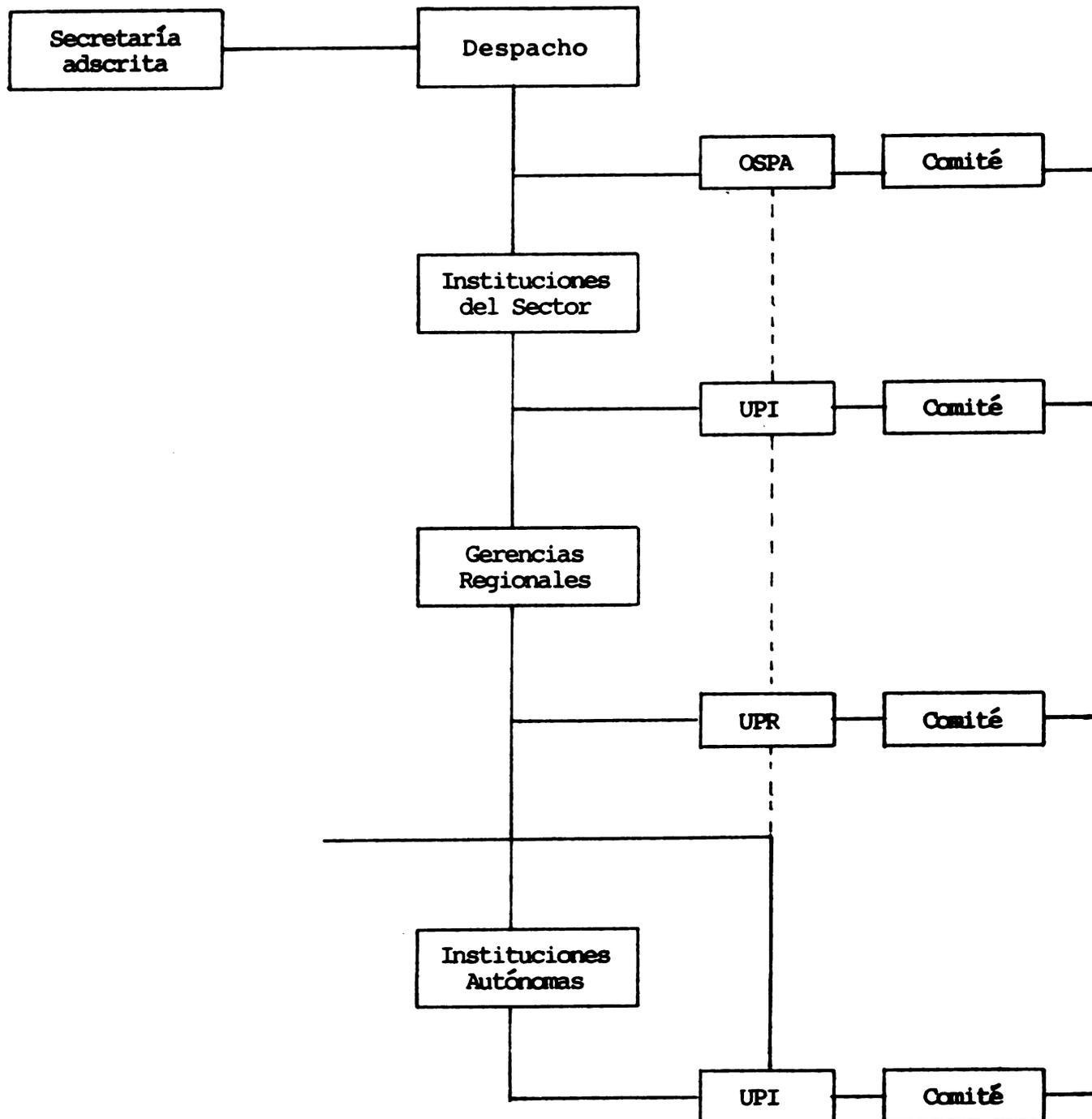
Lo anteriormente expresado se pretende que sea conducido a través del sistema de planificación agropecuaria, el cual ha sido estructurado de acuerdo con el gráfico de la página siguiente.

El desempeño del sistema representado en el gráfico anterior sería como sigue:

De la Presidencia de la República se emiten lineamientos a los titulares del ramo, quienes los transmiten directamente a la OSPA, a fin de que esta oficina prepare planteamientos de cómo llevarlos a la práctica. Un ejemplo de este caso sería la creación a partir de 1985 de la Dirección General de Riego y Drenaje, la cual había descendido a división desde 1982.

La estrategia para cumplir esta función, depende a veces de la forma en que el señor Presidente de la República desea trabajar o abordar el problema. Por ejemplo, en lo que lleva de su período, el señor Presidente Ing. José Napoléon Duarte, ha estudiado

**ESTRUCTURA PROPUESTA DEL**  
**SISTEMA DE PLANIFICACION SECTORIAL**



Nota: Esta estructura tiene carácter funcional pero no establece situaciones de dependencia.

con el señor Ministro la situación económica por la cual atraviesan los cultivos de granos básicos, café, algodón, caña y ganadería.

Luego, la situación de cada uno de estos cultivos pasa a ser analizado conjuntamente con los gremios de agricultores respectivos, como son: COPAL, PROCAÑA, AGES, Organizaciones Campesinas, etc. Para todas estas reuniones, OSPA ha preparado previamente datos y/o planteamientos, los cuales sirven de bases de discusión y como resultados, tenemos la política agrícola de cada año, cuyas principales características son:

- a) Líneas de créditos;
- b) Abastecimiento de insumos;
- c) Políticas de comercialización; y,
- d) Programas de asistencia técnica.

Teóricamente, MIPLAN debería proporcionar lineamientos directos a OSPA, sin embargo, ello sólo se observa en los proyectos de inversión y en los de cooperación internacional, siendo más notable la vinculación a través del Fondo Salvadoreño de Estudios de Pre-inversión (FOSEP), con quienes hemos constituido comités de análisis y seguimiento de estudios de factibilidad de importantes proyectos.

Si revisamos el comportamiento del sistema de planificación agropecuaria, hallaremos algunas actividades que se pueden calificar de bastante arraigo, pero también detectaremos varias que están por iniciarse. Entre las actividades de bastante arraigo podemos citar el proceso de reestructuración del MAG, el cual se

inició con un seminario de alto nivel, realizado en este hotel. En dicho seminario, sobresalieron los lineamientos enunciados por los tres titulares del MAG, una charla del Ing. Joaquín Guevara Morán y la presentación de la estructura propuesta por OSPA, así como los planes operativos regionales.

Este proceso ha sido objeto de ajustes, para lo cual OSPA ha hecho planteamientos ante el Consejo Consultivo Agropecuario Sectorial (CCAS). Tales planteamientos, después de incorporadas las observaciones del CCAS, han sido puestas en marcha. Pero debemos confesar que hay líneas de comunicación muy débiles entre la OSPA y las UPI, especialmente en aquellas instituciones o regiones donde casi no existen unidades de planificación y algunas que si las tienen, aparentemente no les agrada que lleguen personeros de OSPA a hacer labor de evaluación y seguimiento; aunque también, nosotros sabemos que algunas personas de OSPA no cumplen debidamente esta responsabilidad, lo cual estamos dispuestos a corregir.

Este problema puede estar sucediendo por la falta de comunicación adecuada y oportuna, originando también malos entendidos; por ejemplo, algunas veces hemos sabido de reclamos que las UPI (y a veces personal del departamento administrativo), contra la OSPA, manifestando falta de lineamientos; no obstante, casi siempre, dichos lineamientos han sido emitidos a través de varios documentos, tales como instructivos, manuales, planes anuales operativos y el Plan Quinquenal de Desarrollo Agropecuario. Adicionalmente, hemos realizado jornadas de trabajo en las cuales hemos invitado a todos los jefes de las UPI, pero no hemos logrado la asistencia de todos.

Me he permitido hacer en forma bastante franca esta exposición, con el propósito de no dejar dudas u obscuridades acerca del funcionamiento del sistema de planificación sectorial, aclarando que estamos abiertos a recibir la crítica constructiva, a fin de buscar un mejor desempeño de nuestro sistema. Yo les pido que pensemos que el beneficio será para el agricultor salvadoreño y en general, nuestra sociedad, ya que si trabajamos en forma coordinada y en equipo, la tarea será más fácil.

## 2. Preguntas y respuestas

Pregunta: ¿Cuál es la relación de la OSPA con OCOPROY?

Respuesta: OCOPROY es una actividad que empezó en OSPA pero que por decreto, actualmente está fuera de OSPA. Nosotros continuamos manteniendo relaciones de trabajo con ellos.

Nosotros no sabíamos los problemas presupuestarios que estaba teniendo OSPA; nosotros creíamos que por ser OSPA la dependencia principal en la formulación presupuestaria, no tendría los problemas presupuestarios que tenemos nosotros. A nosotros, los recursos presupuestarios nos llegan tarde, los proyectos sometidos a aprobación aún no los dan. De otra parte, tenemos que el plan quinquenal no es completo. Tenemos que todo esto es reflejo que OSPA no tiene el apoyo político que debiera tener. Pero un apoyo político que se traduzca en recursos para operar. Debemos sacar una resolución muy fuerte para asegurar que a OSPA se le dote de los recursos que requiere.

Pregunta: ¿A qué se debe que OSPA esté perdiendo apoyo político y espacio?

Respuesta: En realidad, dadas las limitaciones presupuestarias, OSPA ha tenido que ir desprendiéndose de algunas funciones que antes desarrollaba y que no están directamente relacionadas con la función sectorial, con la planificación sectorial y que más bien estaban en OSPA porque no había otra dependencia que se hiciera cargo de ellas. El área de capacitación en el exterior nos demandaba mucho trabajo y no tuvimos inconveniente en que saliera de la OSPA. En el área de presupuestos mantenemos la facultad de dar los lineamientos para la formulación del presupuesto, pero en realidad no tenemos los recursos como para hacer el presupuesto de todo el sector. Incluso, cuando OSPA ayudaba a hacer los presupuestos, la decisión última sobre los mismos, la tenía Hacienda y nuestra oficina tomaba los palos como si fuera la responsable de los cortes o modificaciones que hacía Hacienda.

Pregunta: ¿Cuándo se aprobará el POA? ¿Hasta dónde desea llegar OSPA en la supervisión de la ejecución de los POA?

Respuesta: El POA ya fue aprobado. Le faltan algunos ajustes para ser publicado pero cada una de las unidades operativas ya sabe cuál es su programa este año. La OSPA piensa concentrarse en las funciones de planificación sectorial. OSPA debe trabajar a nivel de lineamientos, orientaciones metodológicas y supervisión.

Pregunta: ¿Cuáles son las relaciones de la gerencia del MAG con la OSPA?

Respuesta: La gerencia está en una clara función de apoyo administrativo al Despacho. De facilitador de recursos y decisiones para la ejecución, la gerencia es cierto, ha asumido algunas funciones que tenía la OSPA, pero no está claro que esas funciones debían corresponder a OSPA.

### 3. Comentarios de los grupos de trabajo

Los grupos de trabajo centraron sus observaciones sobre el sistema de planificación en los siguientes aspectos:

a. Hubo consenso en que la actual estructura diseñada para el sistema está bien, pero que no funciona adecuadamente debido a problemas de diversa índole:

- Poca claridad en los manuales del MAG de las funciones de los distintos componentes del sistema.
- Interferencia de dependencias de fuera del SPS en éste.
- Falta de recursos presupuestarios para que OSPA pueda funcionar.

b. Igualmente hubo consenso en que la coordinación de OSPA hacia los niveles político administrativos (especialmente la gerencia del MAG), no son adecuados.

- Tampoco es adecuada la coordinación de OSPA con las unidades de planificación institucional y regional.
- La coordinación con el sector privado es prácticamente inexistente.

c. En opinión de los grupos, los instrumentos de planificación en uso son buenos, pero en su mayoría, no se han aplicado plenamente sobre todo por la falta de recursos.

- Las solicitudes de información que OSPA hace a las UPI son generalmente extemporáneas.

- No hay retroalimentación una vez que se ha entregado la información.
  - La supervisión no se siente.
- d. En general, los grupos ven que OSPA y el SPS no reciben el apoyo logístico, político y administrativo que fuera deseable. Las declaraciones no bastan. Lo anterior se refleja en:
- Escasos recursos operativos que se dan a OSPA.
  - Pérdida de espacios de OSPA que poco a poco ha ido perdiendo funciones importantes.
  - Interferencia de otras dependencias en materias que deberían ser privativas de OSPA.
- e. Los grupos son también críticos de la forma en que OSPA se ha ido manejando:
- Debió mostrar más agresividad y buscar el apoyo del resto del sistema.
  - Debió haber procurado poner a caminar los comités de planificación que se contempla para favorecer la participación y coordinación.
  - Haber criticado y actualizado periódicamente sus manuales e instructivos.
  - OSPA debió haber buscado mayor clarificación de sus relaciones con OCOPROY, PERA y la gerencia del MAG.
  - Debió haber llamado la atención del Despacho hacia los problemas que las dependencias de planificación están teniendo con los niveles político-administrativos.

f. Las recomendaciones principales de los grupos de trabajo fueron:

- Que OSPA asuma la plenitud de funciones para las que fue creada.
- Que se le dé mayor apoyo político, administrativo y logístico.
- Que se establezcan los comités de planificación horizontal y vertical.
- Que el sistema político-administrativo respete los aspectos teóricos de la planificación y no trate de manejarlos a través de decisiones político-partidistas.
- Que la OSPA asuma el liderazgo técnico del sector.

D. TEMA Nº 4 "La planificación agropecuaria a nivel centralizado".

Expositor: Lic. Elizabeth de Bonilla

1. Resumen de la exposición

Nosotros en CENDEPESCA, hemos hecho, con apoyo del IICA, un diagnóstico de la situación de la pesca y de nuestra dirección en particular. Ello nos ha permitido analizar la problemática del sector, de la dirección y del propio sistema de planificación a nuestro nivel. Por tener esta percepción fresca de la problemática es que se nos ha seleccionado para esta presentación. Los resultados que presentamos ante ustedes son por tanto, el fruto de la experiencia de nuestro trabajo, que esperamos sean también aplicables a los trabajos y experiencias de ustedes.

a. El sistema de planificación sectorial agropecuario, se encuentra dividido en cuatro niveles: Oficina Sectorial de

Planificación Agropecuaria (OSPA), Unidades de Planificación Institucional (UPI), o sea las ubicadas en cada centro o dirección del MAG; Unidades de Planificación Regional (UPR), o sea las unidades en cada región del MAG y las Unidades de Planificación ubicadas en las instituciones autónomas y descentralizadas.

- b. Nosotros como UPI debemos mantener relaciones con la OSPA hacia arriba y con las UPR en el nivel regional. La OSPA no ha establecido un mecanismo formal y sistemático de comunicación y discusión de las medidas de política y orientación que nos debe dar. lo que existe es el envío de documentos, notas a través de las cuales se informa. La OSPA tampoco tiene un mecanismo formal y sistemático a través del cual pueda recoger las necesidades y sugerencias de las UPI. Los informes que solicita la OSPA son para recoger información, pero no hay retroalimentación, comentarios sobre lo bueno o malo de lo que se envió.
  
- c. El Plan Quinquenal es conocido, pero cada técnico lo ha estudiado por su cuenta, pero no ha habido discusión con la OSPA; no obstante que es la base de todos los planes y programas del sector. Mucho menos hemos pensado en una revisión o actualización del plan. La OSPA sabe que en las UPI hay mucha gente nueva que necesita capacitación y adoctrínamiento, pero la OSPA no nos ha ayudado en apoyo metodológico y hemos tenido que defendernos solos.
  
- d. La regionalización no previó mecanismos para coordinar la región y las UPI, no es que entre muestras planificaciones haya divorcio, pues nunca nos llegamos a casar.

- e. La OSPA si ha estado presente en el seguimiento a la formulación de proyectos al favorecer los contactos para obtener financiamiento para los estudios de factibilidad.
- f. Nosotros no tenemos metodología para formular planes institucionales ni programas. Cuando los proyectos están en ejecución, no se nos da apoyo para el seguimiento ni la evaluación de ellos.
- g. En conclusión, si existe el SPS pero funciona con muchas limitaciones y hay que ponerlo a caminar. Los técnicos de OSPA son absorbidos por el Despacho y no tienen tiempo para dedicarse a planificar ni a apoyar a los otros componentes del sistema. la OSPA debe elegir: o se dedica a asesorar al Despacho o se dedica al análisis de políticas y a planificar.

## 2. Recomendaciones del expositor

- a. Establecer a nivel de UPI un comité de coordinación que se dedique a apoyarse entre sí.
- b. OSPA debe cambiar su papel de asesor del Despacho para ser el líder del sistema de planificación.
- c. OSPA no debe contentarse con su papel de fiscalizador, sino también retroalimentar sobre los problemas del cumplimiento de las metas.
- d. Debe mejorarse el conocimiento del Plan Quinquenal y debemos revisar y actualizar este plan para adecuarlo a las nuevas políticas. Si retomamos las palabras del

Lic. Viéytez, tenemos que hay toda una línea de nuevas políticas que deben incorporarse al Plan Quinquenal. Debe hacerse un seminario especial para revisar y actualizar el Plan Quinquenal.

- e. Para consolidar el proceso de regionalización y mantenerlo como proceso irreversible, debe establecerse los mecanismos de coordinación entre los niveles centrales y regionales de planificación.
- f. Debe estudiarse cuidadosamente el papel de la planificación y de los niveles político-administrativos. Aparentemente ahora hay algunos problemas especialmente en cuanto al papel que los jefes asignan al planificador.

### 3. Preguntas y respuestas

Pregunta: ¿A qué se debe que no haya funcionado el Consejo Consultivo Agropecuario Sectorial?

Respuesta: Se trata más bien del estilo gerencial de los ministros, a algunos les gusta reunirse con el Consejo y a otros no. Como excusas para no continuar reuniendo el CCAS se han dado las siguientes:

- Cuando el Consejo se reunía, los ejecutivos no reportaban a su institución lo que se había acordado en el CCAS;
- Las actas reflejan que los acuerdos que se tomaban no se cumplían; y,
- Algunos miembros sienten que al acudir al CCAS, renuncian a algunas prerrogativas relacionadas con la autonomía de

sus instituciones y por tanto, no iban o mandaban representantes que no tomaban decisiones.

La verdad de las cosas es que el CCAS no ha funcionado y a cinco años de su inoperancia, aún no encontramos un sustituto o forma de hacerlo funcionar.

#### 4. Comentarios de los participantes

En la OSPA estamos casi totalmente de acuerdo con lo que ha dicho el expositor. En la OSPA tenemos solamente 25 técnicos para una gran cantidad de funciones y grandes limitaciones operativas y presupuestarias. Trataremos de conseguir más recursos pero mientras tanto, trataremos de buscar unos mecanismos a través de los cuales podamos funcionar mejor.

El SPS se encuentra en crisis y esta crisis puede ser motivada por diversos factores:

- a. Falta de comunicación y coordinación;
- b. Falta de motivación del personal;
- c. Intimamente relacionado con lo anterior, intromisión indebida de la política partidista;
- d. El nivel político-administrativo no le da importancia al SPS y usa a los planificadores como bomberos;
- e. La limitante presupuestaria que sufre OSPA se da también a nivel de UPI; y,
- f. La OSPA no llega a las instituciones a través de la UPI, sino que se va directamente a las jefaturas. Ello a veces impide o cambia el mensaje de la OSPA.

A nivel regional, nosotros percibimos que estamos trabajando con un modelo de planificación muy tradicional. Hay una gran distancia entre lo normativo y la realidad. La planificación que estamos usando es demasiado "pura", en tanto que en la realidad hay factores políticos, sociales que nuestro sistema de planificación no incorpora. Debemos tener una planificación estratégica que sea más ágil y sea capaz de recoger los cambios que el medio aconseja.

Todas las gerencias regionales han readecuado su organización de acuerdo a los requerimientos del papel que se les ha asignado en la regionalización. Del mismo modo, cada centro o dirección normativo debe analizarse y ver si efectivamente están cumpliendo el papel que les corresponde como normativas y si están en condiciones y respondiendo a los seguimientos de las regiones.

Hay que hacer una revisión del Plan Quinquenal; de la organización del sector y del sistema de planificación sectorial. El Plan Operativo para 1988 debe ser ampliamente discutido y ver cómo entra en ello la revisión del Plan Quinquenal. Hay que diseñar una estrategia para llegar a un POA para 1988 que sea más realista que los anteriores. Debemos buscar un mecanismo que sustituya al CCAS, pero mientras tanto, hay que ver cómo nos coordinamos a través de algún mecanismo dentro del SPS.

Tenemos grandes problemas para hacer una planificación realista porque no tenemos información actualizada. A veces OSPA nos pide varias veces la misma información. OSPA debe mejorar sus sistemas internos de información y establecer un banco de datos dinámico. Incluso, OSPA debe programar un sistema de información uniforme para las regiones.

OSPA debe ser más agresivo. En el Plan Unidos para Reconstruir, OSPA tuvo un desempeño muy agresivo, como quisiéramos que siempre

lo tuviera, pero luego de eso, se ha parado. OSPA y las UPI centrales deben ir juntas a las regiones para ver y alimentarse de la realidad. Pero en visitas de trabajo, no de inspección. Si no se acude a la realidad corremos el riesgo de tener un sistema muy etéreo y teórico.

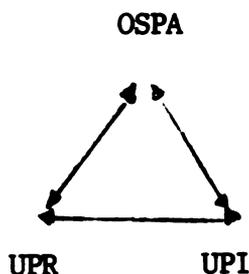
Cuando se habla que no hay mecanismos de planificación, debemos recordar que si los hay.

- a. Existe el instructivo para preparar el POA.
- b. La regionalización es un proceso de largo plazo que se está recién iniciando pero que será sostenido. Algo hemos avanzado en ella y hay que apoyarla para que avance mas.

#### 4. Comentarios de los grupos de trabajo

- a. En general, los grupos de trabajo consideraron que OSPA ha perdido su liderazgo en el sector de planificación sectorial. Lo anterior se refleja a través de varios indicadores de actuación de OSPA que ellos señalaron. Los grupos reiteraron en este tema, su comprensión por los problemas presupuestarios y políticos de OSPA, pero aparentemente no excusaron por ello a OSPA de haber dejado de cumplir su papel rector. Los grupos consideraron que las debilidades de OSPA se proyectan hacia abajo, por lo que es vital fortalecer OSPA.
- b. En cuanto a los mecanismos de planificación que utiliza OSPA, los grupos estimaron que en general, la oficina no tiene metodologías para la puesta en marcha, seguimiento y evaluación de estos mecanismos, una vez envía el instrumento solicitando información, OSPA no le da seguimiento y las UPI no saben si lo que ellos hicieron fue bueno, regular o malo. Un grupo planteó que posiblemente, gran parte del problema puede deberse a los medios de comunicación que utiliza OSPA que son unidireccio-nales.

- c. En cuanto al apoyo que la OSPA da a las UPI en materia metodológica, los grupos consideraron que las metodologías que promueve OSPA son ya demasiado rutinarias y tradicionales y son insuficientes para detectar la problemática actual de planificación que sufren las UPI. La misma rotación del personal de OSPA ha sido aparentemente un factor negativo para la actualización de las metodologías.
- d. En cuanto a las UPI, los grupos están de acuerdo que este nivel de planificación es necesario, especialmente para orientar las acciones de las instituciones a que están adscritas, para recoger los lineamientos globales y traducirlos en propuestas de políticas y programas institucionales. Las UPI deben tener una visión prospectiva de la institución. A su vez, los grupos estimaron que las UPI deben interactuar intensamente con las UPR a las que deben orientar en los temas de su especialidad. Un grupo habló del triángulo de doble vía.



- e. Naturalmente, los grupos estuvieron bastante conscientes de las limitaciones de las UPI para desempeñar el papel antedicho. Ellos señalaron que:
- Al igual que la OSPA, las UPI se han estancado, son demasiado pasivas y se han limitado a ser receptoras de información, la que no critican, procesan ni transfieren.

- Sistemáticamente, una de las áreas en que los grupos señalaron más limitación para las UPI fue la de los análisis prospectivos que ellas deben hacer de las áreas de trabajo de sus instituciones.
  - Asimismo, los grupos señalaron que las UPI no evalúan la ejecución del Plan Quinquenal y del POA, no han buscado la coordinación con el nivel regional y no se desplazan al campo para conocer la realidad y apoyar la planificación a este nivel.
  - Igualmente se señaló las limitaciones metodológicas y técnicas de las UPI, tal vez debido a su carencia de personal preparado en planificación, falta de apoyo e incentivos para este personal, lo que se traduce en falta de motivación del personal y fuga del personal idóneo.
- g. Los grupos dieron gran importancia a las recomendaciones para mejorar las relaciones UPI-OSPA-UPR. Entre las recomendaciones se encuentran:
- Que se reúnan los integrantes del triángulo y se pongan de acuerdo en formas y maneras de integración.
  - Que se actualice y operacionalice el Plan Quinquenal y el POA.
  - Que se institucionalicen reuniones periódicas entre las tres partes.
  - Que se capacite al personal actual de los tres vértices en planificación.

- Que se asignen mayores recursos a los niveles y se les asigne personal idóneo.
  - Que se revise la metodología de planificación para lo cual la OSPA y las UPI deberán ir al campo para conocer la realidad del medio y la aplicabilidad de los instrumentos de planificación.
  - Que se cree un banco de datos común para todos los niveles de planificación.
  - Que se den orientaciones claras de MIPLAN y OSPA para los proyectos y programas institucionales.
  - Que se llegue a un acuerdo con el nivel político administrativo para el funcionamiento de la planificación.
- g. Específicamente, en cuanto a las UPI, se recomendó:
- Se dediquen más a lo prospectivo;
  - Mejoren su acervo metodológico;
  - Capaciten su personal en planificación;
  - Que se les asigne mayores recursos y apoyo;
  - Se busque formas para motivar a su personal; y,
  - Se les delegue por parte de OSPA, mayores responsabilidades técnicas.
- h. En cuanto a la imagen de los grupos respecto de las gerencias regionales, ellos perciben el papel de éstas como:

- Organos esencialmente operativos;
- Que apoyan logística y técnicamente a los ejecutores de las actividades; y,
- Que constituyen los mecanismos para canalizar recursos hacia las regiones.

E. TEMA Nº 5. "La planificación regional del sector centralizado"

Expositor: Ing. Ricardo A. Flores Huevo

1. Introducción

El desarrollo rural basado en una reforma agraria supone:

- a) La modificación en la estructura y organización del Sector Público Agropecuario (MAG).
- b) La introducción de otras nuevas críticas, creativas y eficientes (gerencias), en la ejecución de las políticas agrarias.
- c) La modificación en la elaboración de los mecanismos (planes) y estrategias de ejecución de las políticas agrarias.

Necesariamente, en los países subdesarrollados como El Salvador, el Estado debe plantear:

- a) Objetivos, políticas, estrategia y un modelo agrario a largo plazo (20 años).
- b) Los objetivos y estrategias a mediano plazo (5 años).
- c) Las metas productivas económicas y sociales anuales.

La formulación de los planes de desarrollo a mediano y largo plazo se deben hacer a los niveles nacional y regional.

a) Nivel Nacional

- Conocer y jerarquizar las necesidades de la población: alimentación, empleo, tierra, crédito, vivienda, etc. (Diagnóstico social).
- Precisar los lugares donde son más profundas o más sentidas las necesidades: macroanálisis (áreas marginales, intermedias y desarrolladas).
- Conocer y delimitar las condiciones agroecológicas de cada una de esas áreas (suelos, hidrología, temperatura, altura, precipitación, etc.).
- Precisar y definir la prioridad de trabajo o de asistencia de cada área.
- Diseñar hacia dónde vamos (Plan nacional o modelo nacional y/o modelo agrario).
- Señalar cómo llegar: objetivos, políticas y estrategias a largo y a mediano plazo.
- Definir los recursos humanos y físicos que se invirtieron en cada área de acuerdo a prioridades.
- Cuantificar en base a índices productivos y sociales, los resultados anuales de la implementación de los mecanismos a mediano y a largo plazo.
- Definir los agentes que intervendrán y sus responsabilidades.

b) Nivel regional

- Diagnóstico regional o estudio sobre la distribución espacial de los recursos, las producciones, la tecnología utilizada, la tenencia de la tierra, los ingresos y las condiciones de vida de la familia rural.
- Diagnóstico de área priorizada o seleccionada.
- Formulación de alternativas de desarrollo a mediano plazo.
- Determinación de alternativas más convenientes:
  - . Desarrollo de áreas o cuencas (recursos naturales); o,
  - . Planificación del uso de la tierra por unidad predial.
- Formulación de los mecanismos que integrarán el plan regional:
  - . El papel del sistema agrario;
  - . Objetivos, estrategia y metas; y,
  - . El modelo regional como componente del modelo nacional agrario.

La política de desarrollo debe:

- Dar una perspectiva a la conducción y regulación del proceso de desarrollo agrario.
- Tener coherencia, eficiencia y un nivel mínimo de riesgo.
- Dar a conocer las orientaciones y la vía escogida para el desarrollo (estrategia)
- Proporcionar los elementos en los que se apoyará el control de la ejecución, la evaluación y reformulación.

La estrategia de desarrollo integra:

- El modelo agrario (hacia dónde)
- Los mecanismos de desarrollo (cómo)
- El período (tiempo)
- Los participantes (quiénes y dónde)
- El financiamiento (cuánto)

## 2. La planificación regional

### a. Concepto

La planificación regional del desarrollo se considera como un me dio destinado a organizar en cada área del país, la movilización de los recursos naturales, financieros y humanos, a fin de alcan zar, mediante la desconcentración y descentralización de la for mulación y ejecución de la política agraria, los objetivos y me tas previamente establecidos.

Toda nación tiene un paisaje económico parecido al geográfico, con picos y valles, con regiones plétóricas de vida y otras que son verdaderos desiertos. La decisión relativa al lugar dónde ubicar un nuevo proyecto es tan importante como la decisión de invertir en él. Los problemas de justicia social en la distribución de los frutos del desarrollo económico son tan importan tes y complejos cuando se trata de regiones como cuando se tra ta de clases sociales.

### b. Modalidades de planificación regional

- La división de todo el país en regiones y la asignación de un conjunto amplio de actividades a dichas regiones.

- La selección de algunas áreas o regiones y asignación a las mismas de los escasos recursos con que se cuenta.

c. La organización de la planificación regional

- Elementos básicos

- . En su inicio, las oficinas regionales (UPR) podrán participar en la diagnosis y en ciertos aspectos de la formulación.
- . Analizar la viabilidad que puedan tener en la región, los principales objetivos, metas y estrategias establecidas.
- . Formular planes regionales de desarrollo agrario (sistemas de producción).
- . Proponer al Estado, alternativas de desarrollo social en el agro.

- Funciones

- . Colaborar con OSPA y MIPLAN en la elaboración de la diagnosis global y en las diagnosis específicas de región o área.
- . Formular un plan a mediano plazo para la región o los objetivos y estrategias.
- . Formular planes anuales integrados al plan a mediano plazo.
- . Controlar la ejecución de todos los programas y proyectos.
- . Evaluar
- . Sugerir cambios en la estrategia.
- . Coordinar y apoyar la gestión de otros organismos de planificación.

### 3. La alternativa: el modelo regional

Para nuestra condición el Estado debe indicar "el dónde, qué y cómo hacerlo", en primera instancia para posteriormente retroalimentar el proceso.

La planificación e implementación de una estrategia de desarrollo, debe iniciarse con un análisis del marco espacial <sup>1/</sup> en que se desenvuelve, a fin de conocer la localización de los recursos, de los mercados, las comunicaciones y los patrones de asentamiento rural.

Dicho análisis espacial nos resultará útil para las tareas de planificación al facilitar la definición de una regionalización del espacio agrario <sup>2/</sup> y rural, tanto para criticar el desarrollo pasado, como para elaborar una estrategia espacial regional de producción y de mejoramiento del nivel de vida.

#### a. Concepto

Un sector agrario zonificado, diversificado y bajo un sistema regional de riego, capaz de producir todos los alimentos básicos para la población rural y de sus centros urbanos, protegiendo así nuestra canasta básica tradicional, garantizando nuestra soberanía alimentaria y la implementación de agroindustria en zonas rurales críticas de la región, que procese la materia prima producida y que genere fuentes de trabajo para una nueva generación que no tendrá acceso a la tierra y ampliar así la capaacidad de compra de estos sectores.

---

1/ Caracterización agroecológica de la región, para posteriormente zonificarla en base al ordenamiento de los recursos. (Ver mapa en página siguiente).

2/ Espacio agrario es el lugar donde se realizan actividades agrícolas, pecuarias de silvicultura y pesca.

# ZONIFICACION DE CULTIVOS REGION PARACENTRAL



**ZONA I**



**ZONA II**



**ZONA III**



**ZONA IV**



**DISTRITOS POTENCIALMENTE  
REGABLES**



### Participantes

- El Estado
- Sector productivo agrario
- Pequeña empresa.

### Financiamiento

- Créditos de la banca nacionalizada
- Créditos de organismos financieros internacionales
- Excedentes económicos de las empresas agrarias e industriales
- Captación de fondos de cooperación para el desarrollo de países y organismos amigos.

#### 4. Comentarios de los grupos de trabajo

- a. No existe claridad de objetivos al nivel nacional. Esta deficiencia se traslada a los niveles regionales. No todas la gerencias regionales tienen la capacidad de la Región III para definir objetivos regionales.
- b. El modelo desarrollista que ha seguido la Región III es difícil que pueda implementarse en otras regiones en tiempos de guerra. En estas condiciones, los esfuerzos de desarrollo tienen que ser situacionales.
- c. Aparentemente a nivel nacional no hay criterios claros para asignar los recursos a las regiones. La asignación de recursos aparece como desproporcionada a la importancia de las regiones.
- ch. En general, a nivel regional no hay metodologías uniformes de planificación regional. Cada región ha elaborado su propia metodología.

- d. En la Región III como no llegaron orientaciones, la región elaboró su propia metodología, pero ahora que la está aplicando, tampoco le llegan lineamientos evaluativos de lo que ha hecho.
- e. En general, las programaciones de las otras regiones son a corto plazo y están basadas en observaciones directas y con mucha ingeniería.
- f. Para hacer los POA, planes y proyectos, se siguen mecanismos rutinarios y mecánicos. Es cierto que esta metodología no permite captar las realidades cambiantes de la región.
- g. La metodología del POA se hizo cuando no había reforma agraria y la realidad era muy distinta a la actual. Esta metodología no facilita la introducción de nuevas variables en los POA.
- h. La relación entre la sede y las regiones para programación, apoyo y superación es mínima.
- i. No hay coordinación entre las regiones y la sede.
- j. Hay muy poco seguimiento y evaluación por parte de las normativas y OSPA de lo que está pasando con los POA a nivel regional.
- k. Las unidades ejecutoras de los proyectos de inversión tienen problemas de tipo financiero, organizativo y tecnológico. Los problemas financieros se producen porque el gobierno de El Salvador no puede entregar oportunamente sus recursos de contraparte. Los problemas organizativos ocurren porque los procesos tradicionales de la administración pública salvadoreña no permiten ejecutar este tipo de actividad que requiere mucha agilidad; y los

problemas tecnológicos se dan pues son proyectos de innovación tecnológica que son muy difíciles de absorber en el corto período de los proyectos.

- l. Hay que vincular más a las unidades de planificación regional con las unidades ejecutoras de los proyectos de inversión, tanto a ni vel de programación como de seguimiento.
- ll. Los recursos de los proyectos de inversión deben ser utilizados por estos proyectos.
- m. Los proyectos de inversión monopolizan los recursos del MAG.
- n. Los gerentes regionales no le dan importancia al incumplimiento de las metas de los proyectos de inversión en la región.
- ñ. El personal vinculado a las unidades ejecutoras de los proyectos de inversión debe ser capacitado y adoctrinado para las tareas que van a realizar en el proyecto.
- o. Las unidades de planificación regional deben ser fortalecidas. Se les debe asignar personal que esté capacitado en planificación.
- p. En algunos casos, los gerentes regionales no entienden el papel de las UPR y les asignan tareas que no les compete.
- q. Algunos gerentes regionales no le dan importancia a la planifi cación y no les dan apoyo para el cumplimiento de sus tareas de planificación.
- r. En general, los comités técnicos regionales han funcionado esporádicamente. Cuando han funcionado, no ha habido seguimiento a los acuerdos a que han llegado.

- s. Los responsables del funcionamiento de los comités técnicos regionales son las UPR.
- t. Las gerencias regionales deben dar apoyo económico, administrativo y asesoría técnica a las agencias de extensión. Las unidades de planificación regional deben bajar las orientaciones de política a las agencias de extensión.
- u. Las agencias de extensión preparan sus planes de trabajo sobre la base del desglose que hacen del POA para la región. Lo dividen en 12 meses y programan qué harán cada mes. Se informan a las UPI y trimestralmente a la OSPA. En general, el agente de extensión involucra en su plan su área de influencia.
- v. Los planes de extensión son mecánicos, tardíos e improvisados. Deben evaluarse para que puedan encajar en el SPS.
- x. El extensionista es la piedra angular del trabajo del MAG pero está muy marginado.
- y. De un período de 10 años, durante siete hemos tenido sequía. En cuatro años, la sequía ha sido grave. El riego en nuestro país es muy importante.
- z. En nuestro país, hemos apreciado grave deterioro de los recursos naturales renovables. En cada región hay buena clasificación de suelos. Hay que hacer la zonificación ecológica y con estos dos elementos, empezar a programar el uso de los recursos de la región. Se pueden establecer áreas prioritarias dentro de la región.

F. TEMA Nº 6 "La planificación de servicios agropecuarios. Caso: La extensión agropecuaria".

Expositor: Dr. Carlos Rucks

1. Resumen de la exposición

En la estructura del gobierno de El Salvador, se han creado una serie de organizaciones cuyo objetivo es hacer llegar un conjunto de servicios públicos a la población del país. Así tenemos los servicios de educación, seguridad y otros. Podemos decir que cada conjunto de servicios y organizaciones que los conducen, constituyen sectores. Así hablamos del sector salud, del sector vivienda, del sector educación.

Dentro de este conjunto de organizaciones públicas tenemos las que constituyen el sector público agropecuario, cuyo objetivo es el de hacer llegar a los productores y a la población rural, los llamados servicios públicos agropecuarios, o sea aquellas funciones o actividades establecidas para contribuir a mejorar la producción y productividad de las explotaciones agropecuarias y el bienestar de la población rural. Nosotros suponemos que si los productores y la población rural reciben los servicios y los aplican, conseguirán mejorar sus niveles de producción, ingreso y, en general, sus niveles de vida y bienestar.

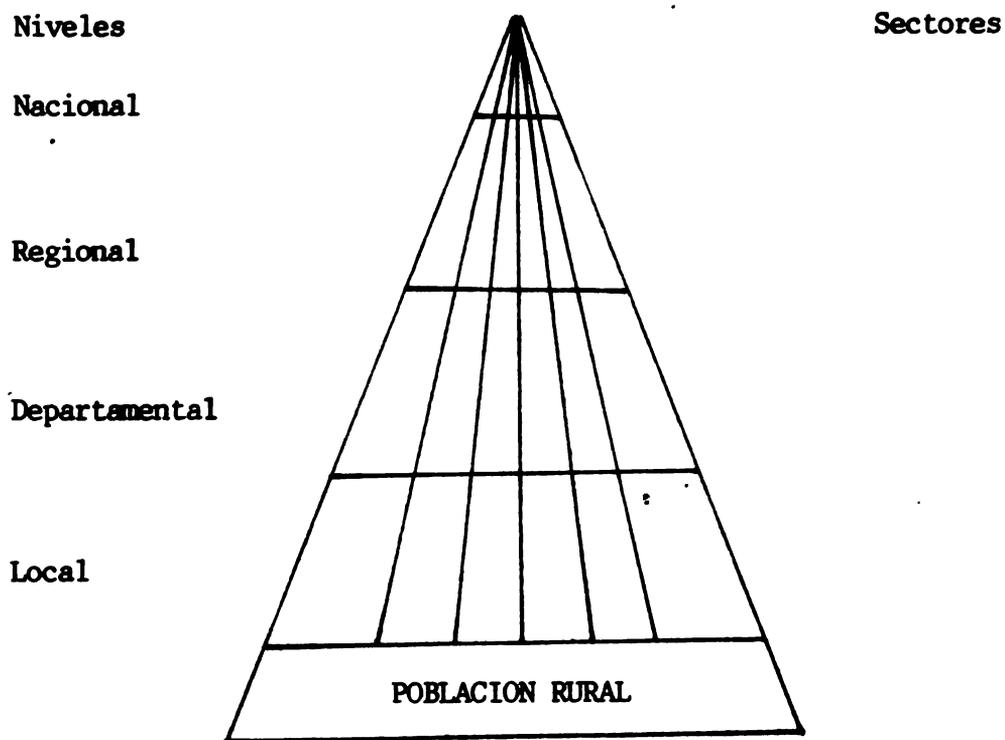
La Oficina del IICA en El Salvador tiene un proyecto, el que patrocina este evento, que persigue apoyar a las instituciones públicas agropecuarias que forman parte de este sistema o sector, para que puedan llevar sus servicios a los productores y población rural más efectivamente. En el proyecto, suponemos que una de las formas más eficientes de contribuir a mejorar este sistema de entrega de servicios es, precisamente, apoyar las instancias de planificación de las instituciones que participan en estos esfuerzos.

El sistema de planificación al que estamos apoyando consta de tres niveles:

- Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA)
- Unidades de Planificación de las instituciones que participan en el Sector Público Agropecuario (UPI)
- Unidades de Planificación de las Gerencias Regionales (UPR).

Los objetivos de este conjunto de unidades de planificación son, reunir como instrumento del sistema de servicios para facilitar, a través de la planificación, la mejor entrega de los servicios a los usuarios.

Lo que hemos dicho lo podemos expresar en el siguiente gráfico:



En el gráfico mencionado vemos en la horizontal los diversos sectores que pretenden llegar al usuario. En la vertical hemos visualizado los niveles de planificación que constituyen el sistema de plnificación sectorial.

Dentro de este universo es que centraremos nuestro análisis. Les recordamos que en las pasadas presentaciones, el Lic. Atilio Viéytez nos habló de la totalidad del universo, el Ing. Deras nos habló de lo sectorial y el Lic. Soto Gómez nos habló de la planificación sectorial. Nosotros hablaremos de la instancia o nivel de la planificación que nos pone en contacto directo con el usuario del servicio. Hablaremos del nivel más bajo de planificación, el del nivel local o de productor.

Dentro de los roles que debe cumplir cada nivel del sistema de plnificación, debemos apreciar dos coordenadas muy importantes: una que sube y baja y otra horizontal. En las coordenadas verticales tenemos que la superior o cúpula es la que debe proveer la línea política, la línea metodológica, las orientaciones generales. Esta es la razón de ser de este nivel.

A medida que vamos bajando de la cúpula y llegamos a los niveles sectoriales, institucionales y de región se han ido desagregando y concentrando más y más los lineamientos, las políticas, las metodologías para ir las adaptando a los requerimientos de esos niveles.

Cuando llegamos al nivel local ya las políticas deben haber sido decantadas para ser interpretadas y aplicadas a este nivel. Lo mismo que los planes, estrategias, metodologías. No puede ocurrir, o mejor dicho, no debería ocurrir que a nivel local se escatime o se ignore la línea política si ésta ha sido dada. Lo que debe hacer el nivel local es operacionalizar la línea política y

aplicarla con el conocimiento que este nivel tiene de la realidad y posibilidades de su universo de actuación. Si el nivel local encuentra que las políticas, planes o programas son inaplicables al nivel local, debe hacerlo presente, pero ello no los exime de la responsabilidad de hacer lo posible por aplicarlas.

A nivel local, debe haber un adecuado conocimiento de la realidad local obtenida con un adecuado nivel de participación local. Tanto a nivel nacional, como regional y local, no se puede planificar sin un buen conocimiento de la realidad. Tanto a nivel nacional como regional y local es necesario hacer un conocimiento inicial o diagnóstico de la situación. A nivel local, este conocimiento no puede hacerse desde un escritorio ni tampoco debe imponerse a la comunidad un sistema de planificación o los resultados de un estudio. Estos dos principios de planificación, conocimiento y participación, son indispensables.

Lo anterior nos lleva a la necesidad de definir el proceso de planificación. Este proceso lo vemos a través de varias etapas:

- Diagnóstico que supone:
  - . Estudio de situación
  - . Inventario de problemas
  - . Selección de problemas
  
- Establecimiento de objetivos y metas para superar los problemas encontrados que comprende:
  - . Propuestas de cambio
  - . Cantidad de cambio propuesto.
  
- Plan de enseñanza que pretende responder a las preguntas básicas del qué, cómo, quién, cuándo y dónde, comprende:

- . Los medios que se usan para lograr los cambios propuestos
  - . Cómo usar los medios seleccionados
- Evaluación que comprende:
- . Comparar los resultados logrados con los objetivos y las metas propuestos.

Tal vez a través de un ejemplo de cómo hemos trabajado en la aplicación de este sencillo modelo, podemos ver mejor lo expuesto. Las características del ejemplo que paso a dar son las siguientes:

- El ejemplo es de El Salvador;
- Fue realizado por un grupo de funcionarios salvadoreños trabajando en una agencia de extensión;
- También fue utilizado en otras agencias;
- Se contó solamente con ocho días asesor;
- Fue consecuencia de un taller que se hizo sobre "Planificación en extensión"; y,
- La planificación se hizo con los recursos existentes y los medios que se disponían en la agencia.
- Se comenzó con la información que tenía la agencia, fundamentalmente con la información cartográfica y censal que existía. Lo anterior se complementó con observaciones generales que hicieron los extensionistas y que provenía de la experiencia de éstos en la región.
- El resultado del trabajo mencionado es el "Diagnóstico y plan de trabajo del área de la Agencia de Extensión del MAG de San Juan Opico".

## 2. Preguntas y respuestas

Pregunta: En el momento que se aplicó la metodología que uste señala, el CENTA era el responsable de la extensión del país y podía dar apoyo a esos esfuerzos metodológicos. ¿Cómo se canalizaría el apoyo ahora que no hay extensión en el CENTA?

Respuesta: Es un buen punto. Aparentemente ahora no hay un órgano normativo para las acciones de extensión en el país. Puede que ahora las gerencias regionales puedan dar ese apoyo a las agencias ubicadas en al respectiva región pero, efectivamente, no hay quien desempeñe la función que respecto de todas las agencias de extensión del país desempeñaba CENTA.

Pregunta: A nivel regional, debe haber un diagnóstico regional, una unidad de planificación regional que ha recogido las orientaciones y políticas de arriba y las ha integrado en el diagnóstico y plan regional. Esto ha sido discutido con las agencias. Ha habido participación. Aquí nace el primer elemento para una buena coordinación horizontal: conocimiento común de una problemática, estrategia y objetivos regionales. La regional debe favorecer la coordinación entre las agencias. Debe establecer comités u otro mecanismo de comunicación y coordinación. Pero debe haber alcanzado metas, rubros, clientes para todo el sistema institucional de la región, con participación de los usuarios. ¿Por qué se ha abandonado el modelo de planificación que usted ha expuesto?

Respuesta: No ha habido un abandono deliberado. Lo que ha faltado ha sido el órgano normativo general de extensión que se haya preocupado de difundir el modelo u otros semejantes. No ha habido extensión entre los extensionistas.

## 3. Comentarios de los grupos de trabajo

- a. El nivel regional e institucional debe dar a las agencias los lineamientos bajo los cuales debe elaborarse los planes de

extensión. pero ahora, los planes de extensión no los hacen los extensionistas de campo sino llegan hechos del nivel regional. Tampoco hay por tanto participación del usuario.

- b. La mejor fuente de información para el sistema de planificación es el nivel de agencia, ya que ahí se puede dar realismo a la planificación. Cuando la información de abajo se sube, se desintegra el proceso de planificación.
- c. OSPA debe ser quien dé las orientaciones normativas y metodológicas de extensión.
- d. Debe crearse un Instituto que se preocupe de la capacitación y metodología de extensión.
- e. OSPA debe trabajar más con las UPR.
- f. En general, las necesidades de los usuarios de extensión no han sido consideradas en forma sistematizada.
- g. Debe motivarse al usuario para que participe más y deben crearse los comités locales, departamentales y regionales para organizar su participación.
- h. El grado de aceptación de los clientes de los servicios de extensión del MAG varía mucho. Hay quienes los encuentran buenos, otros regulares y otros malos. En los casos que la aceptación ha sido buena, la cobertura es escasa.
- i. De un listado de factores que se señalaron como importantes para mejorar la cantidad del servicio de extensión, los grupos jerarquizaron los factores de la siguiente manera:
  - Mayores recursos para los extensionistas;
  - Mejorar la planificación a nivel de agencia;

- Mejorar la calidad técnica de los agentes;
- Mayor claridad de objetivos;
- Experiencia del agente;
- Mejor organización para el servicio de extensión;
- Mayor motivación del agente;
- Inducir mayor receptividad en el extensionista; y,
- Apoyo de otros servicios agropecuarios.

G. TEMA Nº 7 "La formulación, evaluación y administración de proyectos agropecuarios".

Expositor: Lic. Julio Ramos Chorro

#### 1. Introducción

El proceso de proyectos se inicia con la identificación de un problema o una necesidad a la que hay que dar solución. Con razón se dice "sin problema no hay proyecto" y que el proyecto es una forma de responder a un problema. En la identificación del problema hay que tener buen cuidado en establecer la causa que ocasiona el problema a objeto de procurar resolver ésta con el fin de que no vuelva a presentarse.

Frente a la existencia de este problema hay una serie de criterios, a la luz de los cuales se justifica que se dé solución al problema identificado. Estos criterios, principalmente de inversión, pueden referirse a cuestiones relacionadas con aspectos de tecnificación, empleo, formación de capital, diversificación y otros.

## 2. La identificación del proyecto

Una vez se ha establecido cual es el problema hay que empezar a definir a nivel más o menos general cuál será el tipo de proyecto que resolverá el problema. Para llegar a ésto es necesario hacer estudios preliminares que permitan establecer en forma general que los recursos invertidos en el proyecto serán bien invertidos. Los estudios de que hablamos pueden ser estudios agronómicos, de mercado y de prefactibilidad. De lo que se trata es de establecer si hay conveniencia económica y posibilidad agronómica de resolver el problema. Es probable que un proyecto tenga una alta conveniencia económica, pero que no existan recursos naturales adecuados para poder implantarlos.

## 3. Los objetivos del proyecto

Los estudios preliminares nos han permitido identificar el o los problemas que deseamos resolver. En este caso, debemos establecer el o los objetivos que propondremos con la intención de resolver el o los problemas. El objetivo es por lo tanto el resultado o cambio que deseamos alcanzar para resolver el o los problemas.

Es conveniente que cada proyecto no tenga más de un objetivo final o principal, aún cuando pretenda resolver varios problemas. En este caso, señalaremos como objetivo final a aquel que pretende resolver el problema principal, otros problemas de menor jerarquía, podemos llamarlos objetivos intermedios o productos.

Vale aquí hacer presente una aclaración. En esta presentación estamos hablando de una metodología, la metodología que el expositor ha venido usando para identificar y formular proyectos de inversión agropecuarios. Lo anterior no significa que ésta sea "la metodología" o la única que exista. Muy por el contrario. Podríamos decir que hay tantas metodologías como instructores.

Por lo tanto, ustedes no se asombren si las categorías de objetivos que yo utilizo no son las mismas que ustedes han conocido en otros seminarios o talleres. Para efectos de esta presentación utilizamos las categorías que señalamos con la limitación y alcance que ya hemos descrito.

Dicho lo anterior, volvemos a nuestro tema.

Una vez establecidos estos objetivos generales y específicos podemos entrar a señalar los diversos estudios que es necesario realizar con el objeto de señalar con mayor precisión el problema, las circunstancias y condiciones que rodean al mismo, las tecnologías utilizadas y otros elementos de diagnóstico.

#### 4. Diagnóstico

Una vez se ha demostrado que en forma general el proyecto es factible, hay que realizar una serie de estudios más específicos, tendientes a definir la situación actual del área problemática. Habrá que describir los recursos naturales renovables y los requerimientos del cultivo o rubro que se trata. Debe igualmente conocerse la población del área, la tecnología que se usa, la estructura agraria y otros aspectos económicos y las cuestiones financieras, institucionales y socioeconómicas que pueden tener incidencia en el proyecto.

Puede ser necesario que una vez completado el diagnóstico, sea necesario realizar investigaciones complementarias que den mayor soporte técnico al tema. Estas pueden ser comprobaciones de campo, construcción de series de datos que pueden servir de base para los estudios de mercadeo y económico financieros que se harán en la etapa posterior al proceso.

Realizados estos estudios se habrá definido aún más precisamente el o los objetivos del proyecto y estaremos en condiciones de entrar a realizar el estudio de factibilidad final del proyecto.

#### 5. El estudio de factibilidad

El diagnóstico nos ha permitido identificar el área problemática y nos ha abierto la posibilidad de solucionar el problema a través de varias alternativas de acción. Pero aún no sabemos si la solución será demasiado onerosa, si será rentable o si será técnicamente factible dadas las condiciones identificadas en los pasos anteriores. El estudio de factibilidad es un estudio ya más centrado, más específico e intencionado para establecer la viabilidad del proyecto, teniendo presente el costo-beneficio del mismo, la viabilidad técnica, institucional. Para elaborar el estudio de factibilidad hay que hacer un número determinado de estudios parciales que, posteriormente, se analizan conjunta y sistemáticamente para concluir si la inversión que se desea hacer será o no beneficiosa, atendiendo los criterios de evaluación que se hayan adelantado. En el estudio de factibilidad generalmente se realizan:

- Estudio técnico agronómico, que proporciona las bases técnicas sobre las cuales debe estructurarse el proyecto. Comprende generalmente definición de la tecnología a aplicarse, la zonificación del rubro o cultivo; tamaño y localización con metas de producción del proyecto.
  
- Estudio de mercado, o sea los aspectos positivos o negativos para la comercialización del producto o servicio que se trata. Este estudio puede comprender aspectos como usos y formas de insumos; sistemas de distribución; series estadísticas sobre

demanda y las elasticidades precio-ingreso de la misma; productos competitivos y sucedáneos; proyecciones de demanda y precios.

- Estudio económico, o sea aquel que tiene como objetivo el determinar las implicaciones económicas, financieras y socioeconómicas de un proyecto. Se utiliza como base para establecer los pa rámetros de rentabilidad económica y financiera necesarios para la evaluación. Pretende establecer cómo el proyecto contribuirá al producto interno agropecuario; balanza de pagos; ingresos y otros.

A su vez dentro del capítulo de estudio económico del proyecto hay que realizar los análisis económico, financiero y socioeconómico del proyecto, o sea determinar la utilidad que generará el pro yecto. En el análisis económico se incluyen estudios de inversio nes, costos e ingresos, tanto en efectivo como en especie. En el análisis financiero se establecen los montos de disponibilidad monetaria en cada uno de los años de vida del proyecto. El análi sis socioeconómico debe establecer los beneficios sociales que el proyecto generará. Estos beneficios pueden ser directos o indirectos. Los directos pueden ser creación de empleo, ingreso, me jo r uso de los recursos y otros. Los indirectos son los que son incluidos por el proyecto, pero sus efectos pueden beneficiar tanto a participantes o no participantes del proyecto.

## 6. Evaluación del proyecto

Luego de haberse realizado los estudios anteriores, en esta etapa se debe establecer si el proyecto es o no factible de ser financiado o ejecutado. Para ello se retoman los resultados de los análisis técnico, económico y financiero y se les mide de acuerdo a ciertos criterios pre-establecidos. Para cada componente del proyecto se utilizan criterios específicos. Por ejemplo, para la

evaluación económica del proyecto se toman coeficientes tales como rentabilidad; relación beneficio-costos; análisis de sensibilidad. Naturalmente, cada uno de estos coeficientes y los que se usan para la evaluación financiera y socioeconómica deben haber sido previamente y cuidadosamente definidos con el fin de no caer en problemas de interpretación.

Para la evaluación financiera se pueden considerar coeficientes tales como tasa interna de retorno; valor presente neto de la inversión; tiempo de recuperación de capital y otros.

La evaluación social mide los efectos directos e indirectos del proyecto sobre la sociedad.

Vale la pena insistir que antes de iniciar la evaluación del proyecto hay que haberse puesto de acuerdo en como se va a ponderar cada parámetro y coeficiente y la importancia relativa de unos frente a otros. Los resultados finales de la evaluación y la consiguiente aceptación o no aceptación del proyecto dependerá en mucho de esta ponderación. Es probable que un proyecto tenga una alta evaluación económica, pero baja evaluación financiera, esto es, que desde el punto de vista de la contribución del proyecto a la economía, los retornos del proyecto sean altos, pero desde el punto de vista financiero, o sea la retribución atractiva para que éstos decidan financiar el proyecto. También es probable que un proyecto tenga una baja tasa de interés de retorno económico y financiero, pero que tenga un alto contenido social. En muchas oportunidades, la tasa interna de retorno del proyecto es la que nos señala la agencia financiera a que debemos dirigirnos para financiar el proyecto. Los proyectos de alto retorno económico y social pueden ser de interés de los organismos financieros públicos. Los de alta tasa interna financiera pueden ser de interés de un organismo privado.

7. Comentarios de los grupos de trabajo

- a. En el sector reformado no hay una metodología uniforme para identificar ni formular proyectos. Cada organismo identifica sus proyectos en base a esquemas que cada uno de ellos ha elaborado.
- b. La mayor parte de las ideas de proyecto se quedan a nivel de perfil.
- c. En las instituciones y en la OSPA hay muy poco personal capacitado en identificación y formulación de proyectos.
- d. OSPA no tiene un método para rescatar proyectos que tienen problemas en sus distintas etapas de desarrollo.
- e. Los proyectos formulados para los organismos financieros internacionales se formulan de acuerdo a las normas y metodologías de esos organismos. Deben adaptarse a lo que los organismos financian. Los que se formulan para financiamiento del gobierno corresponden a las necesidades del sector.
- f. No conocemos un inventario de proyectos en ejecución ni de ideas prioritarias para identificar y formular proyectos. Actualmente hay desinterés en identificar nuevos proyectos por la falta de apoyo que reciben las propuestas de proyectos nuevos. De otra parte, hay una gran rotación del personal de las oficinas de planificación, lo que dificulta el seguimiento de las ideas de proyecto y de los proyectos en ejecución.
- g. Debe darse a conocer mejor las posibilidades del Fondo Salvadoreño de Estudios de Pre-inversión (FOSEP) y capacitar al personal para trabajar con ellos. Hay que buscar una manera de financiar estudios de factibilidad para pequeños proyectos.

- h. Las oficinas de planificación se están dedicando especialmente a labores coyunturales y de asesoría y coordinación. No hay prioridad para la identificación y formulación de proyectos. Debe emprender se un proceso activo de capacitación de personal en proyectos, especialmente del personal de las oficinas de planificación. Debe capacitarse al personal en las metodologías de proyectos de los organismos de financiamiento y de cooperación técnica. Debe ser capacitación formativa y aplicada, pero intensiva. La elaboración de proyectos debe ser una técnica dominada por todos los planificadores del MAG.
- i. Para la jefatura de la ejecución de proyectos de inversión debe asignarse al personal más capacitado e idóneo y debe capacitársele específicamente para el desempeño de la jefatura de proyectos.
- j. Hay que elaborar un manual de administración de proyectos en el que se identifiquen los diversos pasos de la ejecución y las particularidades de cada paso. Debe capacitarse al personal de los proyectos. Hay que implementarlo con guías de trabajo que contengan los diversos procedimientos a seguir, con el suficiente detalle para garantizar su interpretación y aplicación.
- k. En materia de seguimiento hay mucha formalidad y poco análisis y retroalimentación. Debe diseñarse mecanismos sencillos que agilicen el seguimiento y control de los proyectos a través de índices y parámetros. No hay un sistema de información fluido que permita satisfacer las necesidades de las unidades operativas y las normativas.
- l. Se conoce bastante poco sobre metodologías en evaluación de proyectos. Muchas veces los proyectos se aprueban sin esta evaluación.

- m. Son muy pocos los proyectos en ejecución que han recibido evaluación sobre la marcha y en otras un mismo proyecto se ha evaluado varias veces. Las evaluaciones realizadas deben ser comunicadas a la unidad ejecutora. El Director de la institución que ejecuta el proyecto debe indicar las medidas correctivas después de cada evaluación y verificar, con el apoyo de su Departamento de Planificación, que las mismas se cumplan.
- n. La administración central no es adecuada para las necesidades de los proyectos. Para mejorarla hay que emprender acciones tales como:
- Definir claramente su papel en el Manual de Administración de Proyectos.
  - Que se preocupe que cada nivel que participa en la ejecución del proyecto cumpla con lo que se ha convenido en el documento de proyecto.
  - Deben modernizarse los procedimientos administrativos para poder manejar inversiones.
  - Debe dotárseles de personal capacitado en procedimientos administrativos de los organismos que financian los proyectos.
  - La asignación de fondos a los proyectos debe respetarse. Lo que hay que hacer es negociar antes que el proyecto sea firmado que la asignación sea adaptada a las necesidades y posibilidades del país. Hay que asegurar que una vez hecha la asignación, el gasto sea oportuno, suficiente y se haga con agilidad.

- ñ. Las jefaturas de los proyectos de inversión deben tener autoridad delegada suficiente como para que puedan actuar y poder así hacerles responsables por los retrasos u omisiones.
- o. La asignación de los recursos de los proyectos a las regiones no es oportuna ni suficiente. Debido a factores exógenos no hay relaciones estrechas entre la Gerencia Regional y la Dirección de los proyectos para coordinar acciones y resolver problemas. Las instituciones que son responsables de los proyectos no le dan seguimiento ni evaluación.
- p. Para el futuro, la identificación de proyectos debe hacerse a nivel de unidad operativa (UPR). Esta identificación debe ser mencionada por el nivel normativo superior, el que a su vez debe ser responsable de la gestión de la formulación y, en ciertos casos, de su formulación. La OSPA debe actuar permanentemente dando apoyo metodológico, capacitando, haciendo observaciones y dando apoyo técnico para la formulación. La ejecución de los proyectos debe corresponder a las unidades operativas bajo la supervisión de los jefes de dichas unidades. Las unidades normativas y OSPA deben también participar en la supervisión y el control a través del análisis de informes, visitas y evaluaciones sobre la marcha.

Todos los proyectos deben ser evaluados luego de su terminación.

- q. Hay que crear en cada región e institución una unidad especializada en proyectos. El MAG debe tener una unidad especializada en proyectos.
- r. OCOPROY debe ser replanteado y puede constituir la base de la unidad de proyectos del sector.

H. TEMA N° 8 "Experiencias en Desarrollo Institucional del Sector Público Agropecuario y del Sistema de Planificación Sectorial".

Expositor: Lic. J. Eugenio Herrera

1. Características del sector agropecuario

La agricultura tiene características muy especiales que hacen que sea un sector para el que es muy difícil crear un sistema de servicios de apoyo. Este sector, entre otras, tiene características como las siguientes:

- Está constituido por un gran número de productores que están distribuidos por todo el país; tienen distinta capacidad para tomar decisiones y riesgos; manejan simultánea y/o sucesivamente un promedio de cinco rubros por explotación; operan en regiones con distintos recursos naturales renovables y dependen para su sobrevivencia y la de su familia de los ingresos que le genera la agricultura.
- La agricultura, de otra parte, es una actividad que depende grandemente de factores no controlados por el hombre, tales como el régimen de lluvias por una parte y la sequía, por la otra. Las plagas y enfermedades se presentan en los momentos menos pensados y pueden arruinar totalmente todo un esfuerzo de producción.
- El ciclo de producción en las fincas, especialmente en los cultivos anuales, está fatalmente determinado y los márgenes de cambio o adaptación del mismo son sumamente estrechos. Lo anterior obliga a que el productor deba tener los servicios o apoyos que requiere para cuando los necesita, ya que antes o después de dichas fechas puede ser irrelevante. Es decir, el mercado debe recibir el producto cuando sale la cosecha, el crédito debe entregarse antes de que comience la siembra para poder

comprar los insumos, la visita del extensionista se requiere para cuando apareció el problema y no para después.

- Por si lo anterior no fuera suficiente, la agricultura de nuestros países está fuertemente influida por el comportamiento de la agricultura de otros países y del mercado mundial de productos agropecuarios, los que en no pocas oportunidades determinan los precios de nuestros productos en el exterior o pueden inundar nuestros mercados con su sobre-producción, la que colocan a precios y condiciones que hacen muy difícil la competencia de los rubros nacionalmente producidos.
- Aún cuando el Sector Público Agropecuario no es responsable de todas las acciones públicas que se desarrollan para apoyar a la población rural, que en muchos casos casi se equipara a los productores agropecuarios y sus familias, no es menos cierto que en muchas oportunidades, la responsabilidad del Sector Público Agropecuario y del Ministerio de Agricultura y Ganadería alcanza no sólo a los servicios públicos agropecuarios que debe proveer el Ministerio a los productores agropecuarios para apoyar a estos en sus funciones de producción, sino también al otorgamiento de otros servicios, tales como educación, vivienda y salud que, naturalmente, deben corresponder a otros sectores. El caso más típico ha sido en los programas de desarrollo rural integrado y en los de reforma agraria que se han colocado bajo la responsabilidad del Sector Público Agropecuario, los que en muchos casos contemplan acciones en estos campos. Esta nueva definición de sector agropecuario agrega mayor complejidad a la propia del sector ya descrita.
- Así como se ha venido extendiendo la clientela de los servicios agropecuarios al incorporar a ésta a la familia de productores

y a la población rural, así también se ha venido extendiendo la preocupación de las organizaciones del sector y principalmente de los Ministerios de Agricultura por los problemas de la transformación y comercialización de los productos agropecuarios y por los efectos de las medidas económicas de los gobiernos sobre la actividad agropecuaria. En estos casos, el sector es afectado por medidas de políticas de los gobiernos que no están bajo su control pero que si afectan los ingresos y ganancias del sector.

- Todo lo anterior coloca serias restricciones para el Estado, el que debe organizar el sistema de servicios que apoya, promueva y facilite las acciones de los productores agropecuarios, sus familias y/o la población rural, según el caso y que está a disposición de esta clientela para que ella los requiera.
- Dada la situación descrita, el Estado y especialmente los Ministerios de Agricultura han tomado gran interés en el diseño y operación de un sistema de servicios agropecuarios (público y privados) que llegue a los productores agropecuarios, sea utilizado por éstos cuando los necesiten y, como consecuencia de esta utilización, aumenten su producción y productividad y por lo tanto, sus ingresos, niveles de vida, empleo y, en general, su bienestar y el de sus familias.

## 2. La cooperación del IICA

Siendo el IICA el organismo interamericano especializado en agricultura, no podía estar indiferente ante esta preocupación de los gobiernos y los ministerios de agricultura y, por consiguiente, ha establecido varios proyectos para cooperar con los gobiernos en la organización y operación eficaz y eficiente de sistemas institucionales de apoyo a los productores agropecuarios y población rural. Estos proyectos se han referido tanto al mejoramiento institucional y en general de organizaciones y servicios específicos

como al mejoramiento de todo el sistema institucional de servicios. El IICA tiene experiencia prácticamente en todos los países del continente en el fortalecimiento de los servicios y sistema sectorial agropecuario.

Uno de los primeros problemas con que se encontró el IICA para poder operar con los ministerios de agricultura en este campo fue el de llegar a definir el ámbito que cubría las actividades del sector agropecuario, el de determinar qué servicios constituían el ámbito del sector agropecuario y cómo analizar la relación e interdependencias entre este conjunto de servicios entre sí primero y luego con los otros servicios públicos que también eran de importancia para el sector agropecuario pero que no se consideraban generalmente como endógenos al sector. Luego de haberse planteado este problema, surgió el problema de cómo organizar los servicios endógenos, cómo integrarlos, coordinarlos y asegurar su llegada integrada a nivel de usuario.

Las respuestas a estas cuestiones se resolvieron luego de varios estudios empíricos realizados en más de diez países del continente y de haber asesorado a los respectivos ministerios en el diagnóstico y diseño de los aspectos institucionales de los respectivos sectores agropecuarios.

En cuanto al primer problema, cuál es administrativamente el ámbito del sector agropecuario; qué servicios cubre. Se definió que el sector público agropecuario es aquel constituido por todas aquellas organizaciones que apoyan a los productores, comercializadores y transformadores de productos agropecuarios en el desempeño de sus funciones. Como organizaciones o servicios endógenos o propiamente agropecuarios se identificaron las organizaciones y programas de:

- Investigación agropecuaria;
- Extensión Agropecuaria;
- Capacitación de productores y funcionarios;
- Provisión de insumos;
- Financiamiento;
- Seguro agropecuario;
- Mercados;
- Precios;
- Sanidad agropecuaria;
- Conservación y administración de recursos naturales renovables;
- Ingeniería agrícola;
- Reforma agraria y colonización;
- Estadística e información;
- Organización de usuarios;
- Meteorología y climatología; y,
- Control y regulaciones.

Naturalmente, en algunos países todos estos servicios estaban bajo la tuición del Ministerio de Agricultura, pero en otros países había algunos de ellos que estaban bajo la tuición de otros ministerios. Dentro de nuestro modelo de funcionamiento del sector todos estos servicios deberían tener dependencia del MAG o al menos una dependencia funcional o de política en lo que respecta a la actuación del servicio en el sector agropecuario.

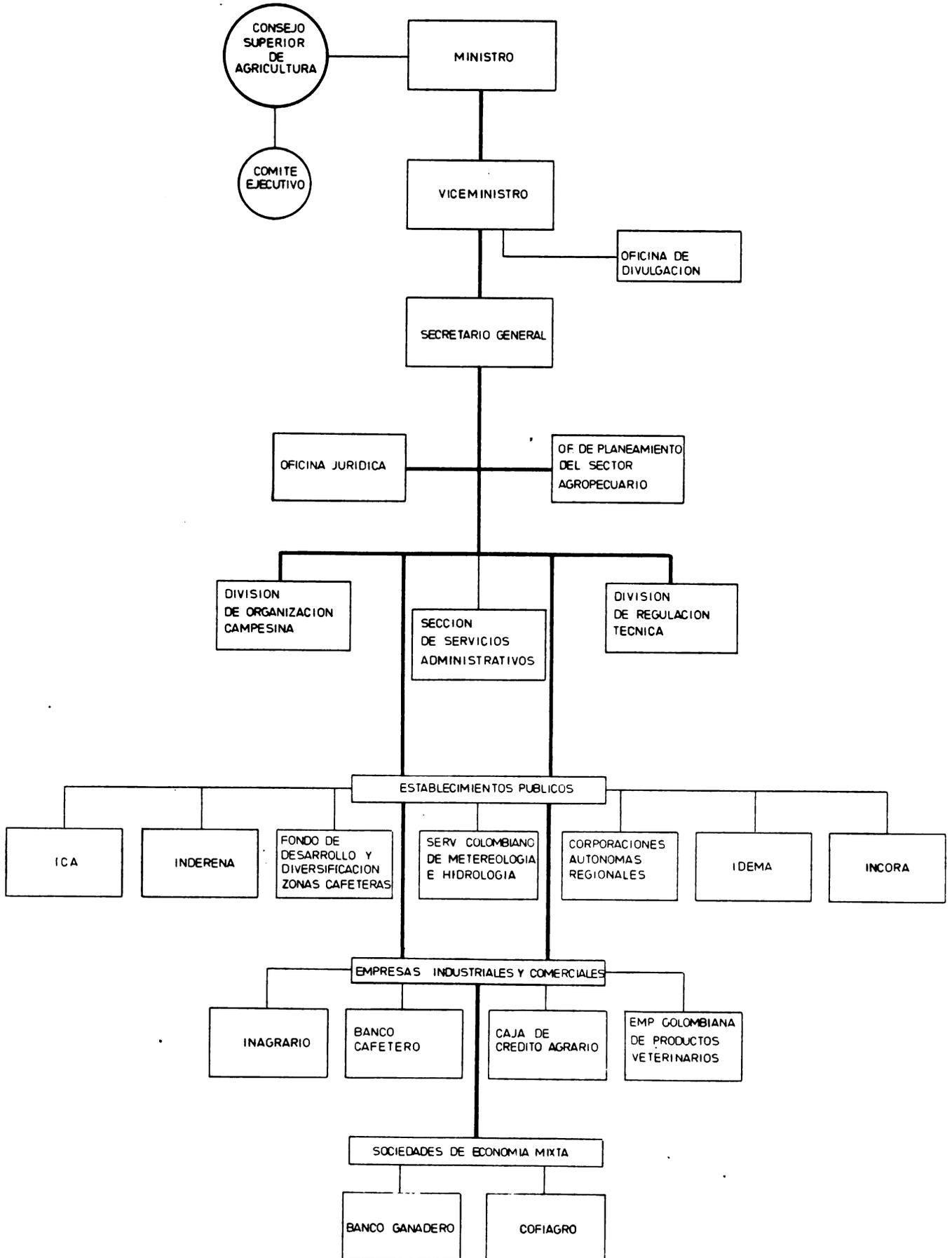
En cuanto al segundo grupo de problemas, cómo organizar estos servicios y cómo deberían relacionarse entre sí los distintos componentes del sector, el Instituto verificó que en los países se habían dado dos modelos extremos de organización de los servicios.

En el primer modelo, o sea el seguido en los países como Colombia, Chile, Guatemala y Brasil, la mayor parte de los servicios estaba entregado a instituciones autónomas que se crearon y que se establecieron como vinculadas al Ministerio de Agricultura. Estaban dirigidas por juntas directivas presididas por el Ministerio de Agricultura. Contaban también con un gerente designado por el Ministerio o a través de éste por el Poder Ejecutivo. El Ministerio de Agricultura prácticamente no opera servicios y su labor es preponderantemente de tipo gerencial o directivo sectorial. (Véase los organigramas del sector agropecuario de Colombia y Chile).

En el segundo modelo, o sea el seguido en países como Perú y Panamá, la mayor parte de los servicios quedaron ubicados dentro del Ministerio de Agricultura como Direcciones Nacionales o Generales de éste. Estaban dirigidas por un Director General de libre designación y remoción del Ministro. En este modelo no había juntas directivas con las que tuviera que negociar o comprometer el Ministro y el Ministerio era sinónimo del sector. (Véase el organigrama de Panamá y Perú).

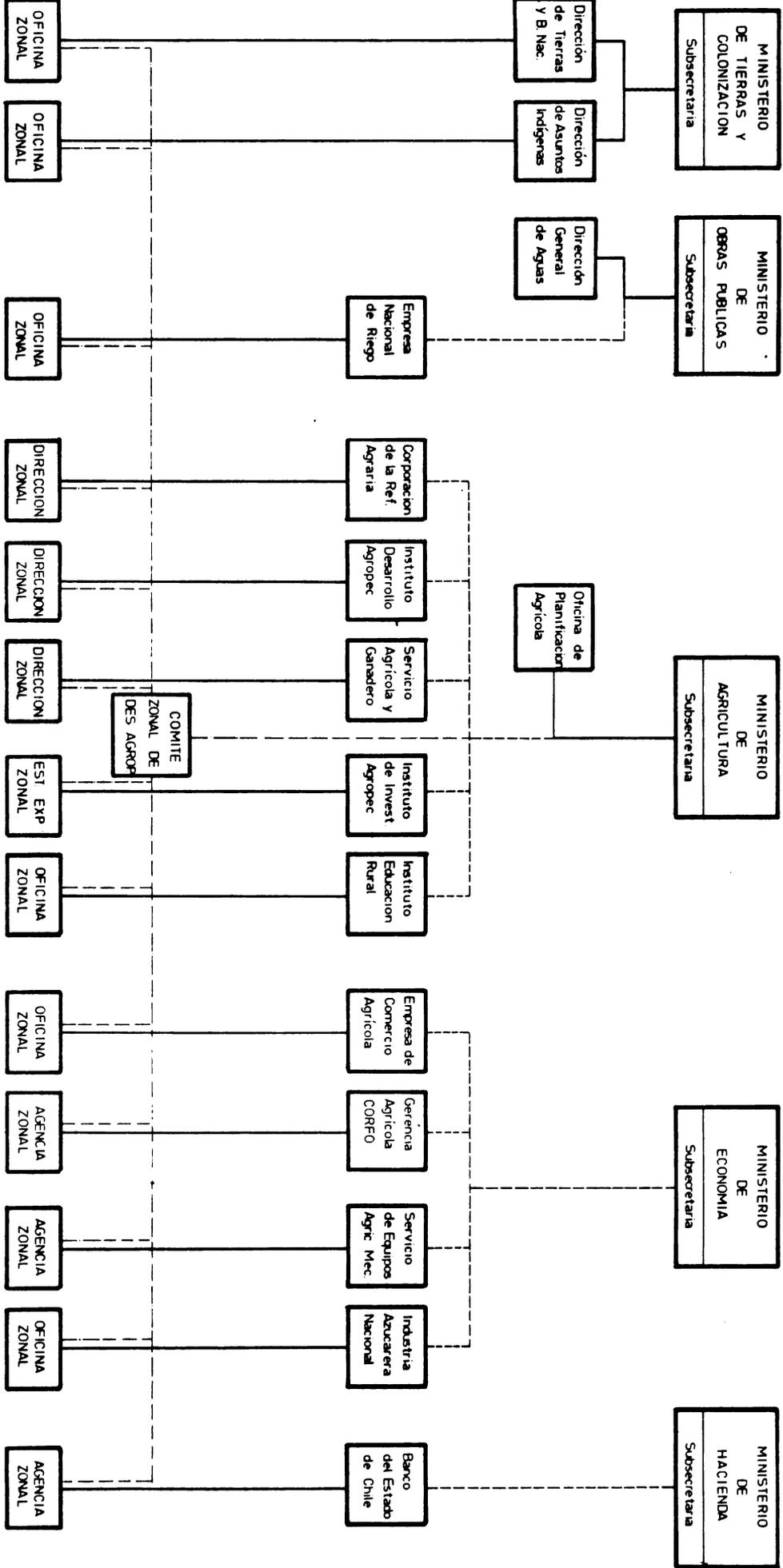
Tanto en uno como en otro modelo se colocó gran importancia en los problemas de la regionalización de los servicios y en los aspectos relacionados con la asesoría a los Ministros para que éstos pudieran dirigir mejor al sector. Como consecuencia de lo anterior, se crearon Direcciones o Centros Regionales en los que se concentraron los servicios que daba el sector o el Ministerio, según el caso. El jefe del Centro Regional era un funcionario que representaba al Ministro. La idea era que el Director Regional fuera a la región lo que el Ministro era al país.

COLOMBIA - MINISTERIO DE AGRICULTURA



CHILE - ORGANOGRAMA DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA  
CON SU ORGANIZACION ZONAL

- 109 -



OFICINAS ZONALES EN PROV

OFICINAS CENTRALES EN SANTIAGO





Para asesorar a los Ministros en la dirección del sector se les facultó para contratar asesores en mejores condiciones que las que hasta ese momento existían, se crearon o fortalecieron oficinas de planificación sectorial.

Es importante hacer notar que el IICA hizo una importante distinción entre el fortalecimiento a una organización en particular o el fortalecimiento a un sistema o sub-sistema institucional. Una organización es un órgano o estructura en particular o un órgano específico de esa estructura. Por ejemplo, cuando hablamos de un programa de fortalecimiento al Ministerio de Agricultura y Ganadería, al Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café, a la Oficina de Planificación del CENTA, estamos hablando de fortalecimiento a una estructura u órgano de una estructura administrativa. En cambio, cuando hablamos de fortalecimiento a un sistema o sub-sistema institucional estamos hablando de fortalecer el conjunto de organizaciones o conjunto de órganos homólogos de organizaciones distintas, que tienen objetivos comunes e interdependencia funcional. Nos referimos en este caso al fortalecimiento del Sector Público Agropecuario (todas las organizaciones y programas públicos que realizan actividades de apoyo al sector agropecuario) o fortalecimiento al Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario o al Sistema de Generación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria (todas las organizaciones u órganos de organizaciones que desempeñan funciones homólogas de planificación agropecuaria en su caso).

Como se anotaba anteriormente, el IICA ha ganado experiencia fortaleciendo sistemas institucionales y organizaciones en la mayoría de los países del continente. Igualmente ha ganado

experiencia a través de diversos programas multinacionales financiados por organismos tales como AID, BID, Banco Mundial y Fundación Kellog, en los cuales se han diseñado metodologías para el fortalecimiento de sistemas o sub-sistemas agropecuarios. Ustedes deben haber oído hablar del Programa de Planificación (PROPLAN), financiado por AID y la Fundación Kellog; Programa Manejo de Proyecto financiado por AID; Programa de Gestión para el Desarrollo Rural, financiado por AID; Programa Cooperativo de Investigación sobre Tecnología Agropecuaria en América Latina (PROTAAL), financiado por la Fundación Ford, CIID de Canadá, PNUD, Fundación Rockefeller y otros donantes.

### 3. Los casos de Colombia, Costa Rica y Panamá

En lo que respecta al tema del fortalecimiento al Sector Agropecuario y al Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario, estamos familiarizados con las experiencias del IICA en Costa Rica, Colombia y Panamá. Creemos que será de interés de ustedes un rápido repaso a estas experiencias para luego ver en forma conjunta hasta que punto las mismas son de aplicabilidad en El Salvador.

En todos estos casos la entrada del IICA fue para fortalecer al Ministerio de Agricultura y al Ministro para que éstos pudieran manejar mejor el conjunto de organizaciones públicas y semi-públicas que entregaban servicios a los productores y población rural. Los modelos de organización adoptados en la década de los 70 ya no eran suficientes para el funcionamiento del sector bajo las condiciones que existían en los años 80. Este problema había sido percibido en un caso por el propio Ministro y en otro por funcionarios del Ministerio, los que se dieron cuenta que en el conjunto de organizaciones públicas y semi-públicas que trabajaban para la agricultura había mucha duplicación de funciones, superposición de actividades; que las organizaciones autónomas actuaban cada una por

su cuenta y no seguían el liderazgo del Ministerio. Este a su vez contaba con escasa asesoría y apoyo técnico calificado como para poder participar con propiedad en las juntas directivas de las instituciones autónomas y consejos ministeriales. Este apoyo tampoco se daba para poder dirigir y coordinar el sector.

Para poder responder las solicitudes de los Ministerios, el IICA debió elaborar nuevamente diagnósticos institucionales del sector agropecuario, los que se hicieron conjuntamente con funcionarios nacionales. Vale la pena recordar que el IICA contaba con un esquema de análisis e instrumentos ya probados para poder realizar los diagnósticos.

Como consecuencia de los diagnósticos fue posible establecer que los síntomas de mal funcionamiento que se había detectado tenían causas de carácter institucional y, por consiguiente, su tratamiento y solución requerían acciones mucho más profundas que la mera salida administrativa u organizativa como había sido la salida de los años 70.

Pudo apreciarse que en general no estaban bien caracterizados los problemas básicos del sector agropecuario y el papel que dentro de esa problemática desempeñaban el sistema de servicios agropecuarios y las organizaciones de servicios. Las mismas organizaciones no tenían claro su propio papel e incluso dentro de una misma organización había percepción distinta de roles y papeles. El personal de las organizaciones tenía valores fundamentalmente productivistas muy poco adecuados a las políticas desarrollistas de los gobiernos de esos países. La complejidad misma del sector agropecuario ya mencionada no contribuía a aclarar la situación.

No obstante que los Ministerios de Agricultura eran reconocidos como "rectores" del sector, su influencia escasamente alcanzaba más allá de los límites del propio Ministerio, dejando por lo tanto un vacío de dirección apreciable en el sector.

Vale la pena hacer presente que el concepto mismo de sector, aunque se utilizaba frecuentemente, no estaba muy bien definido en sus límites ni en los roles y papeles que debía cumplir cada uno de los participantes del sector. Lo anterior estaba perfectamente correlacionado con la vaguedad e imprevisión de los objetivos del sector que ya adelantamos anteriormente. El sector así tan difusamente de finido estaba constituido por muchas organizaciones, cada una de las cuales tenía sus propias prioridades, estrategias y políticas.

La dimensión rural de las organizaciones era aún escasa, ya que la mayoría de sus recursos y funcionarios estaban asentados en la capital de la República o cabeceras de provincia. Aún cuando existiera una regionalización, ésta era más aparente que real, ya que los ejecutivos regionales no tenían autoridad, recursos ni apoyo suficiente como para poder realizar acciones de importancia. La mayor parte de las decisiones importantes que afectaban a las regiones se tomaban en la capital.

Los recursos presupuestarios de que disponían los ministerios y el sector habían tenido tasas negativas de crecimiento y no eran suficientes para cubrir la demanda de servicio de los productores y producción rural. No obstante lo anterior, era evidente la ca rrencia de proyectos de inversión generados por el sector agropecuario que era uno de los sectores económicos con menor inversión pública.

La cantidad de personal que trabajaba para el sector era relativamente alta, sobre todo considerando la escasa cobertura de los servicios. De otra parte, era notable la escasa cantidad de personal altamente calificado que trabajaba para las instituciones. Esta situación era especialmente apreciable en el Ministerio de Agricultura.

Los recursos existentes para desarrollo institucional y gerencial también eran limitados aunque había buena disposición en las altas autoridades del gobierno para que si se obtenían recursos externos, los mismos pudieran utilizarse para tales propósitos. En realidad en muy pocas oportunidades ha sido posible el mejoramiento institucional con el solo uso de recursos nacionales.

Las Oficinas de Planificación Sectorial creadas bajo las reformas de los años 70, estaban escasamente dotadas de metodologías de planificación prospectiva, capacidad técnica y recursos operativos. Estaban dedicadas fundamentalmente a la preparación de los POAS; presupuestos anuales y a asesorar al Despacho en las áreas que éste las requería. Su labor era más que todo de apoyo al Ministerio y tenía muy poco de sectorial. Su apoyo político era bajo, lo que era explicable por el descolorido producto que entregaban. En algunos casos, la desconfianza en la Oficina de Programación o Planificación Sectorial era tal que los proyectos de inversión e incluso los planes sectoriales de desarrollo eran entregados a consultoras privadas.

Estos y otros problemas fueron los que movieron a los países y al IICA a concertar Programas de Desarrollo Institucional y Gerencial para superar la problemática sectorial detectada y las causas mismas de esta problemática. Como los recursos nacionales disponibles no eran suficientes, el IICA cooperó con las instituciones

nacionales en la búsqueda de recursos externos para financiar los Programas de Desarrollo Institucional y concertó asimismo convenios para la realización de los programas. En los casos de Costa Rica y Colombia, la identificación y obtención de recursos externos fue relativamente breve, aunque exigió una delicada e inteligente gestión. En el caso de Panamá la obtención de los recursos fue más larga y el proyecto de fortalecimiento institucional demoró aproximadamente tres años en comenzar. En Costa Rica se utilizaron recursos del AID y del Fondo de Inversiones de Venezuela; en Panamá recursos del BID y en Colombia recursos del propio Ministerio de Agricultura.

Los programas se extendieron aproximadamente por tres años. Una vez terminados los recursos externos, el IICA continuó apoyando (y aún lo hace) los esfuerzos de estos países por su desarrollo gerencial e institucional.

Durante el desarrollo de los programas, las instituciones nacionales, con el apoyo del IICA, lograron definir objetivos sectoriales para el desarrollo agropecuario, relacionados con los objetivos nacionales. Estos objetivos sectoriales se tradujeron en políticas sectoriales e institucionales coherentes e innovativas. Fue evidente la influencia de los programas en la habilitación del sector público agropecuario para la discusión y negociación de las políticas económicas y administrativas que afectan al sector pero que, tradicionalmente, no eran conocidas ni cuestionadas por el sector agropecuario. El sector pudo intervenir con éxito en la discusión y aprobación de la política de crédito agropecuario, de precios y de exportaciones de productos agropecuarios tradicionales, las que hasta esos momentos eran irónicamente manejadas por otros ministerios y pequeños grupos de exportadores. Igualmente, los programas tuvieron gran influencia en la reorientación de las políticas agropecuarias endógenas, tales como las de investigación,

extensión y conservación y desarrollo de recursos naturales renovables.

Se promovió y se cooperó en la formulación de proyectos de inversión que tradujeran las nuevas políticas y se hicieron importantes avances para mejorar el manejo de los proyectos. Se coordinó con las Oficinas de Planificación Nacional para contar con una cartera de proyectos de inversión, para lo cual se formuló un considerable número de perfiles de proyectos de inversión. Igualmente se mejoró considerablemente el conocimiento que el sector tenía de la estrategia y forma de operar de los organismos financieros internacionales.

A su vez, a través de los programas se promovieron activas acciones en el área de capacitación en el país para los funcionarios nacionales vinculados al Programa, las que fueron preparadas en áreas de importancia estratégica y fueron prácticamente los extensionistas de los objetivos o doctrinas de desarrollo sectorial. Los principales esfuerzos de capacitación fueron en las áreas de análisis de políticas; planificación prospectiva; identificación y formulación de proyectos; administración de proyectos; desarrollo gerencial e institucional; organización y administración del sector agropecuario y otros relacionados.

Con los recursos externos y recursos propios del IICA, el Instituto colocó varios especialistas suyos que durante el desarrollo del Programa dieron el liderazgo técnico necesario para la institucionalización de los esfuerzos. Así fue posible que las instituciones nacionales de contraparte pudieran mejorar considerablemente su capacidad de desarrollar metodologías de gerencia, planificación y administración del desarrollo agropecuario que aún hoy utilizan. Estas metodologías fueron extendidas al resto de las instituciones del sector.

Las unidades regionales recibieron especial atención y se cooperó activamente con ellas en la gestión de sus actividades en apoyo a los productores. La metodología de análisis institucional e identificación de proyectos promovida por los programas resalta la participación del nivel regional y local.

Vale la pena enfatizar que por propia decisión estratégica de los programas, las acciones de los mismos concedieron relativamente poca prioridad a cambios en las organizaciones o estructura organizativa del sector o de los ministerios, ya que los diagnósticos habían identificado como problema no la estructura misma, sino la funcionalidad y operatividad de ésta.

Lo que si se hizo fue dedicar mucha atención a aspectos estratégicamente importantes de la estructura para dar más funcionalidad al modelo en uso y que a la vez sirvieran a los objetivos de los programas. Dentro de este concepto fue importante los esfuerzos que se hicieron para enfatizar el papel dual que en un país tenía el Ministro de Agricultura, que de una parte era jefe del Ministerio, el que operaba gran número de servicios y de otra parte era el rector del sector agropecuario, en cuyo papel debía dirigir y coordinar todas las instituciones ejecutoras de servicios agropecuarios, entre las cuales se contaba el propio Ministerio. Para apoyar este supuesto se colocó gran énfasis en hacer funcionar los consejos o comités sectoriales o regionales, tanto del nivel ejecutivo como de los niveles de planificación.

#### 4. Apoyo al Sistema de Planificación Sectorial

Fueron especialmente importantes los esfuerzos que se hicieron para fortalecer la gerencia del sector y su nivel asesor por excelencia, esto es, el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario.

Debido al carácter de este Seminario, vale la pena detenerse para analizar con mayor detalle lo que a través de estos programas se hizo para fortalecer el Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario. Vale la pena recordar que así como los programas habían incubado y desarrollado el concepto de Sector Público Agropecuario y ubicaron al Ministerio como uno más de los organismos de servicios que debían integrarse al sector, así también los programas incubaron y vendieron también el concepto a las OSPAS u OPSAS como una más de las unidades que planificaban en el sector público agropecuario. Así como el rol del Ministerio se había cambiado para transformarlo en la cabeza del sector, así también se cambió el rol de las OSPAS para transformarlas de Oficinas de Programación Agropecuaria en reales Oficinas Sectoriales de Planificación que desempeñaban el papel de cabeza dentro del Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario. Este cambio conceptual aún hoy no bien entendido fue una de las mayores contribuciones al área de planificación de las experiencias anotadas.

Relacionado con este punto tenemos también otra cuestión que fue ampliamente debatida en los ejemplos que estamos presentando, esto es, la relacionada con el papel dual del Ministro de Agricultura, el que como hemos dicho, de una parte era jefe del servicio público de nominado Ministerio de Agricultura y de otra parte, rector del conjunto de organizaciones del sector agropecuario. Dados los problemas que se presentaban, el Ministro decidió establecer dos mecanismos asesores distintos para el cumplimiento de sus funciones y así creó una Oficina de Planificación Sectorial, que lo asesorara en evaluación y formulación de políticas, programas y proyectos sectoriales y en la coordinación del sector y mantuvo una Oficina de Programación Institucional para la evaluación y formulación de las políticas institucionales que eran responsabilidad

del servicio MAG y la coordinación de las actividades del mismo Ministerio. Esta situación fue la que se dio en Costa Rica. En Colombia la misma situación no se presentó, ya que debido al modelo de organización del sector agropecuario en este país, el MAG no opera servicios, los que están a cargo de organizaciones autónomas. El MAG en Colombia sólo maneja políticas y la coordinación del sector. En Panamá, la situación tampoco se presentó, pues en este país la mayor parte de los servicios públicos agropecuarios estaban dentro del Ministerio. El Ministerio era el rector. La situación descrita en Costa Rica permitió reforzar considerablemente el concepto sectorial y enfatizar el papel dual del Ministro.

Otra contribución importante de las experiencias mencionadas fue el de reforzar el carácter asesor del nivel de planificación de quienes tenían la responsabilidad política y administrativa del sector agropecuario. El nivel político-administrativo entendió el papel asesor de la planificación y la reforzó para utilizarla fundamentalmente para el desempeño de este papel.

Tal como se ha dicho anteriormente, en la mayor parte de los casos, el IICA colocó dos o tres especialistas a cargo de las labores de fortalecimiento. Asimismo, asignó una cierta cantidad de consultores de corto plazo.

En uno de los países, como la Oficina de Planificación Sectorial contaba con poco personal, el Programa contrató casi 30 profesionales jóvenes y los capacitó tanto en el país como en el extranjero durante el período de duración del proyecto. Al cabo de este término, este personal fue plenamente capaz de continuar sin gran detrimento las labores del programa. En los países en que el

número de funcionarios de las oficinas de planificación era suficiente, el trabajo de los consultores fue de apoyar a este personal para el mejor desempeño de sus labores y capacitarlos en servicio en adiestramiento formal de corto plazo en nuevas técnicas y estrategias de planificación.

En uno de los casos en que la OSPA tenía personal pero éste, por las condiciones en que podía contratar el gobierno, no tenía los niveles suficientes como para producir un buen impacto en planificación, el IICA contrató ocho profesionales de gran experiencia y los asignó a reforzar la OSPA.

Este personal nacional, con el apoyo del personal de planta, elevó considerablemente el nivel de la planificación, le dio prestigio y convenció a las autoridades nacionales de la conveniencia de pagar mejor el buen talento nacional y retenerlo. Aún hoy en dicho país se ha mantenido esta política.

Parte importante de la estrategia de fortalecimiento fueron los esfuerzos para motivar y promover al personal nacional vinculado a los programas. para ello se utilizó especialmente incentivos como capacitación, reconocimiento público al trabajo y beneficios salariales. También se dio gran importancia a la justicia con que se proveían vacantes y se llenaban los nuevos cargos. El programa colocó gran énfasis en que el personal que se incorporaba al mismo, se quedara el máximo de tiempo, para lo cual se aseguró la estabilidad de estos funcionarios. En todos los casos se dio inicialmente gran importancia a la elaboración de metodologías e instrumentos de planificación, los que al poco tiempo fueron utilizados por los propios funcionarios para elaborar Planes Sectoriales, Programas Operativos Anuales, Programas Institucionales y proyectos. Todo ello con el apoyo y guía de los consultores del Instituto.

Aparte del apoyo metodológico en capacitación y de asistencia técnica propiamente tal, los programas colocaron gran énfasis en destacar el carácter sectorial del esfuerzo y para ello, utilizaron intensamente mecanismos y estrategias operativas que aseguraban de una parte el carácter sectorial y de otra la participación de las unidades de planificación. En un país se bautizó al Sistema como SIPSA (Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario) y se le dio plena validez legal a través de decretos supremos. En este mismo país, el modelo sectorial agropecuario se utilizó para todo el sector público. Entre los mecanismos que el SIPSA estableció se encontraban por ejemplo, el Consejo y Comités Sectoriales de Planificación Agropecuaria, integrados por los jefes de las unidades de planificación de las instituciones y programas del sector presididos por el jefe de la Oficina de Planificación Sectorial. Estos Consejos o Comités participaron en el análisis y evaluación de las políticas sectoriales que se someterían, a través de la OSPAS, a conocimiento y aprobación de los niveles político-administrativos. Igualmente, constituían grupos de trabajo para la identificación de proyectos, estudios coyunturales y otras acciones en que había interés de varias organizaciones. También el SIPSA contaba con comités regionales de planificación que tenían a este mismo nivel las funciones que a nivel nacional tenía el Consejo Nacional.

Dentro de este esquema de sistema de planificación sectorial, la OSPAS u OPSAS tomaba un papel preponderante, de cabeza del sistema, cuna del mejor talento técnico y de gestión sectorial y que cumplía un gran papel de apoyo y promotor de las unidades de planificación institucional y regional.

A su vez, el MAG contaba con su propia Oficina de Planificación que se encargaba de las funciones de planificación a nivel institucional.

Para beneficio de este Seminario podemos concluir de las experiencias descritas que las mismas representan positivos resultados. Estos resultados se vieron tanto en el aumento de la cantidad y calidad de los servicios otorgados por el sector, como por el mejor uso que se dio a los recursos que tenía el sector y los que pudo adicionalmente captar. Naturalmente, hubo otros elementos que concurrieron a los esfuerzos de los gobiernos por mejorar la eficacia y eficiencia institucional, pero nosotros creemos que los esfuerzos de desarrollo institucional descritos fueron críticos y estratégicamente importantes para los resultados obtenidos en los que reconocemos hubo también otros contribuyentes.

Queremos si destacar como resultados propios de los referidos programas de desarrollo institucional la gran cantidad de personal nacional capacitado; la gran cantidad de instructivos, metodologías y otros instrumentos de desarrollo institucional que se formularon y que actualmente se están aplicando en estos sectores; las políticas y objetivos de desarrollo definidas y el personal nacional capacitado para continuar redefiniendo y readecuando éstas. Los proyectos identificados y formulados y, en general, las estructuras sectoriales y de planificación que se definieron y establecieron, nos parece que éstos y otros resultados justifican y avalan los programas antes mencionados.

Como decíamos al comienzo, la experiencia del IICA no ha sido solamente en los países y con las estrategias de desarrollo institucional que hemos mencionado. Otra estrategia importante ha sido la de los proyectos multinacionales que maneja la institución en la cual se coloca un número determinado de recursos para apoyar un área tentativa que es de interés de varios países. Uno de estos proyectos ha sido el Proyecto PROPLAN-1, en el que el Instituto

desde 1978 ha obtenido recursos de varias fuentes, con el objeto de desarrollar metodologías para fortalecer la capacidad de los países en análisis de políticas, planificación e implementación de políticas. Durante el trabajo que hacemos en El Salvador tendrán ustedes mayores oportunidades de conocer estas otras experiencias del IICA.

ANEXO Nº 1

PROGRAMACION DE ACTIVIDADES PARA EL SEMINARIO-TALLER SOBRE EL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO DE EL SALVADOR. 18 - 21 DE MAYO DE 1987

HORAS	DIAS	LUNES 18	MARTES 19	MIERCOLES 20	JUEVES 21
08:00 - 08:30		Inscripción, formación de grupos.	08:00 - 09:00 La planificación agropecuaria a nivel de sector centralizado. Expositor: Lic. Elizabeth de Bonilla	08:00 - 10:00 El sistema de proyectos. Identificación y formulación de proyectos. Expositor: Lic. Julio Ramos Chorro	08:00 - 10:00 PRIMERA PARTE MESA REDONDA
08:30 - 08:35		Himno Nacional			
08:35 - 08:45		Presentación	09:00 - 10:00 Trabajo grupal		10:00 - 10:15
08:45 - 09:30		La política agropecuaria Expositor: Ing. Carlos Deras Barillas	10:00 - 10:15 Receso		Receso
09:30 - 10:30		Trabajo grupal	10:15 - 11:15 La planificación regional del sector centralizado. Expositor: Ing. Ricardo Flores Huez	10:00 - 10:15 Receso	10:15 - 12:00
10:30 - 11:45		La política económica nacional y el sector agropecuario. Expositor: Lic. Atilio Viéytez	11:15 - 12:30 Trabajo grupal	10:15 - 12:30 Trabajo grupal	SEGUNDA PARTE MESA REDONDA
11:45 - 12:30		Trabajo grupal	12:30 - 13:30 Almuerzo	12:30 - 13:30 Almuerzo	12:00 - 12:30
12:30 - 13:30		Almuerzo	14:00 - 15:00 La planificación de los servicios agropecuarios. Caso: La extensión agrícola. Expositor: Dr. Carlos Rucks	14:00 - 15:30 Experiencias en desarrollo institucional del SPS Expositor: Lic. J. Eugenio Herrera	CLAUSURA
14:00 - 15:00		Sistema y proceso de planificación sectorial agropecuario. Expositor: Lic. José Ernesto Soto G.	15:00 - 15:15 Receso	15:00 - 15:15 Receso	12:30 - 13:30
15:00 - 15:10		Receso		15:15 - 16:00 Trabajo grupal	Almuerzo
15:10 - 16:00		Trabajo grupal	15:00 - 15:15 Trabajo Grupal		



ANEXO Nº 2

LISTA DE PARTICIPANTES

SEMINARIO TALLER SOBRE EL SISTEMA DE PLANIFICACION DEL SECTOR  
PUBLICO AGROPECUARIO

NOMBRE	PROFESION	INSTITUCION Y CARGO
1. Joaquín Alfredo Flores	Ingeniero Civil	OSPA, Jefe División Proyectos
2. Salvador Centeno Rivera	Lic. en Economía	OSPA, Jefe División
3. Mario Amílcar García	Lic. en Economía	OSPA, Jefe División Planificación
4. Vilma de Calderón	Lic. en Economía	OSPA, Técnico
5. Anayansi Díaz de Villacorta	Ingeniero Agrónomo	OSPA, Técnico
6. Ricardo Antonio Rebollo M.	Lic. Admón. Empresas	OSPA, Técnico
7. César Augusto Molina Peña	Lic. en Economía	MIPLAN, Técnico Sectorialista
8. Baltazar Portillo Chavarría	Lic. en Economía	MIPLAN, Técnico Sectorialista
9. Moris Iván Alfaro Galán	Ingeniero Agrónomo	CENTA, Jefe Depto. Planificación
10. Mario Antonio Contreras	Lic. en Economía	Región I, Técnico Depto. Planificación
11. Edith E. López de Chávez	Trabajadora Social	Región I, Técnico Depto. Planificación
12. Pedro Alfonso Guardado P.	Lic. Admón. Empresas	Región II, Jefe Depto. Planificación
13. María Elizabeth Ortíz López	Lic. Admón. Empresas	Región II, Encargada Area Desarrollo Adm.
14. José Bueno Alférez	Lic. en Economía	Región III, Jefe Depto. Planificación
15. Juan Guillermo Pereira A.	Ingeniero Agrónomo	Región III, Técnico Depto. Planificación
16. Ennio Ramón Cruz	Lic. en Economía	Región IV, Técnico Planificación

NOMBRE	PROFESION	INSTITUCION Y CARGO
17. Rafael Antonio Marroquín T.	Lic. en Admón. Empres.	Jefe Departamento CENREN
18. Juliana Hernández de Juárez	Lic. Trabajo Social	Técnica Depto. de Planificación Direc. Defensa Agr.
19. María Graciela Flores de Magaña	Técnico en Comercialización	Encargada Area de Coope. Internac. Direc. General de Riego y Drenaje.
20. Leticia Escalante	Lic. en Economía	Banco de Fomento Agropecuario. Técnico IV, Gerencia de Planificac.
21. María Celia Bell de Muñoz	Lic. en Economía	Centro de Desarrollo Ganadero. Jefe de Planificación.
22. Carlos Portillo Ayala	Ingeniero Agrónomo	Centro de Desarrollo Ganadero, Jefe Depto. de Planif. Región IV.
23. Juan Ramón Reyes Aparicio	Contador	CENCAP, Técnico Departamento de Planificación.
24. Elizabeth de Bonilla	Lic. en Economía	CENDEPESCA, Jefe Depto. Planific.
25. Estella Marina Hernández	Lic. Admón. Empres.	CENDEPESCA, Jefe Depto. Proyectos
26. Daysi Mercedes Rivera Sorto	Estudiante Lic. Admón. Empresas	ISIC. Técnico Auxiliar
27. Roberto Campos Arrieta	Lic. en Economía	ISIC, Jefe Oficina Planificación
28. José Ernesto Soto Gómez	Economista	OSPA, Director
29. Guillermo Morales	Administrador de Empresas	OSPA, Jefe División Coop. Int.
30. José Eugenio Herrera	Gestión para el Desarrollo Agropec.	IICA. Especialista asignado Oficina IICA en El Salvador.
31. Carlos Rucks	Ph. D.	Director Oficina IICA en El Salv.







INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA  
APARTADO (01)78, SAN SALVADOR, EL SALVADOR, TEL. 23-2561, EDIF. BUKELE 61 AV. NORTE  
1a. CALLE PONIENTE, CABLE IICA SAN SALVADOR