

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)

Ministerio de Agricultura y Ganadería
República de El Salvador

Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura

Banco Interamericano de Desarrollo



**ESQUEMA METODOLOGICO PARA LA
PREPARACION DEL PLAN OPERATIVO
ANUAL DEL SECTOR PUBLICO
AGROPECUARIO**
(Una Propuesta en el Marco de la Planificación
Anual Operativa)

IICA
E 14
M664prog

San Salvador, El Salvador
Diciembre 1993

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



ESQUEMA METODOLOGICO PARA LA
PREPARACION DEL PLAN OPERATIVO
ANUAL DEL SECTOR PUBLICO
AGROPECUARIO
(Una Propuesta en el Marco de la Planificación
Anual Operativa)



50

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (PFI)

Ministerio de Agricultura y Ganadería
República de El Salvador

Instituto Interamericano de Cooperación para la
Agricultura -IICA-

Banco Interamericano de Desarrollo -BID-



ESQUEMA METODOLOGICO PARA LA
PREPARACION DEL PLAN OPERATIVO
ANUAL DEL SECTOR PUBLICO
AGROPECUARIO

(Una Propuesta en el Marco de la Planificación
Anual Operativa)

Jaime Paredes
Consultor

San Salvador, El Salvador
Diciembre de 1993

PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO

00004077

I N D I C E

	Página
PRESENTACION	1
I. CONSIDERACIONES GENERALES	2
1. Características principales de la Programación y el Presupuesto.	2
2. Planteamiento del Problema	4
II. ELEMENTOS CONCEPTUALES	5
1. Los Conceptos de Proyectos y de Seguimiento y Evaluación	5
2. Categorías de Programación	12
III. ELEMENTOS PARA LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES	20
IV. ESQUEMA DE PRESENTACION DEL PLAN ANUAL OPERATIVO SECTORIAL	23
1. Esquema del Plan Anual Operativo Sectorial	23
2. Comentarios sobre la presentación de los Planes Anuales Operativos Institucionales	24
3. Comentarios sobre el Informe Anual de Labores del Ministerio.	25
ANEXO	
1. Referencias y documentos consultados.	27

PRESENTACION

Este documento ha sido elaborado en el marco de las actividades del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PFI) del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Su propósito es presentar una propuesta de elementos conceptuales y aspectos prácticos de un "Esquema Metodológico para la preparación del Plan Anual Operativo del Sector Público Agropecuario". El desarrollo de este documento no tiene como eje el "documento plan", sino a un "proceso de planificación anual operativo" orientado a la gestión por resultados, enmarcado dentro del enfoque del "Sistema de Análisis de Políticas y Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería".

El primer capítulo caracteriza en forma resumida la desvinculación de los procesos de programación anual operativa y la formulación presupuestal, con el propósito de plantear el problema de afrontar esta situación y lograr progresivamente un proceso integrado útil para una mejor gestión del Ministerio de Agricultura y Ganadería. El segundo capítulo incluye las definiciones oficiales de los conceptos de proyectos y programas y las partes relevantes de un texto internacional sobre los conceptos de seguimiento y evaluación; con base a estas definiciones se presenta una propuesta del nivel de resultados y naturaleza de los productos que se utilizaría en el proceso de planificación anual operativa sectorial. En el tercer capítulo se presenta algunos elementos para diseñar -posteriormente- los mecanismos institucionales, y finalmente en el último capítulo se incluye una propuesta de esquema de presentación del plan anual operativo sectorial y asimismo, algunos comentarios en relación a los planes anuales operativos institucionales y al informe de labores del Ministerio.

En la realización de este trabajo se ha contado con la valiosa colaboración de los directivos y funcionarios de la OSPA, especialmente del Economista Anselmo Ronderos y del Administrador de Empresas Ricardo Rebollo, a quienes expreso mi sincero agradecimiento.



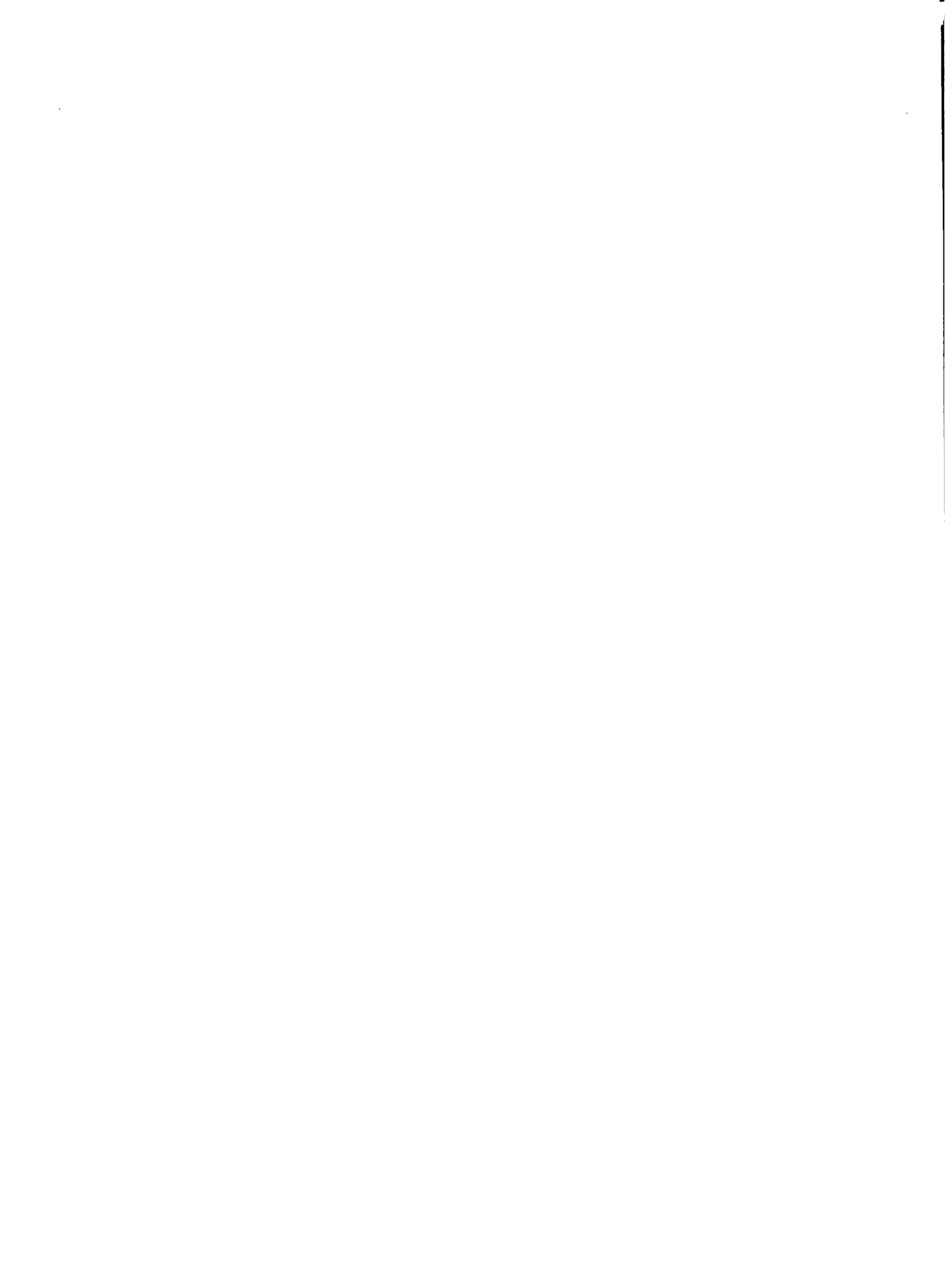
I. CONSIDERACIONES GENERALES

En este capítulo se presenta en forma breve algunas características recientes del proceso de planificación anual operativo sectorial y su relación con los procesos de elaboración y seguimiento y evaluación de los presupuestos ordinario (GOES) y extraordinario (PERE), de los proyectos del Fondo de Inversión Social (FIS), y del informe anual de labores del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y los proyectos de cooperación internacional. El propósito es plantear la necesidad de lograr en forma progresiva la integración de estos procesos, diferenciando los alcances de cada uno en cuanto al nivel de información sobre los recursos, actividades y resultados de los instrumentos de programación -proyectos, programas, acciones específicas y medidas de regulación- utilizados.

1. Características principales de la Programación y el Presupuesto

Es tradicional que el proceso de formulación del presupuesto ordinario sea el primero en iniciarse. Por ejemplo, para el ejercicio 1992 se inició a comienzos de abril y luego de cumplir una serie de etapas se ha remitido el conjunto de formularios del anteproyecto de presupuesto al Ministerio de hacienda, a fines de junio. Para efectos de proporcionar orientaciones sobre las políticas y prioridades sectoriales participó la Unidad de Políticas Agropecuarias (UAFA), y la División de Programación y Proyectos (DPP) para entregar los lineamientos generales para la formulación de metas. El formulario presupuestal No. 5 es el que contiene la descripción de metas, unidad de medida, programación trimestral; el formulario incluye la columna de costo, pero ésta no se llena porque la estructura programática presupuestal (1)¹ no llega a nivel de actividad de

¹ En los paréntesis se señala el número de la referencia o documento consultado.



funcionamiento o subproyecto o componente de proyecto de inversión. En octubre la Asamblea Legislativa aprueba la Ley respectiva y es publicada, generalmente, a fines de diciembre. En enero se reajustan las asignaciones a nivel de programas y subprogramas presupuestales. No existe seguimiento de la ejecución de metas físicas.

Para el presupuesto extraordinario (PERE), si se usa como instrumento de programación para la asignación presupuestal, el concepto de proyecto, tanto para inversión física y no física, a través de un "plan de acción", para lo cual se cumple un proceso que se inicia en septiembre y concluye en diciembre. Se advierte que en el presupuesto ordinario sólo hay correspondencia programática entre las categorías de programa y subprograma presupuestales y el de proyecto de inversión física. La ejecución de los proyectos PERE es materia de seguimiento mediante informes mensuales.

El proceso para solicitar asignaciones del Fondo de Inversión Social (FIS), se puede iniciar en cualquier momento y se exige el compromiso de la comunidad. La ejecución del gasto es a través de contratistas bajo la supervisión del MAG y del FIS.

El último informe de labores del MAG (2), registra los resultados de los instrumentos de programación, generalmente, a nivel de "productos" o sea de bienes y servicios o nueva regulación sectorial entregados a los grupos objetivos en cada programa sectorial durante el periodo entre junio del año anterior y mayo del ejercicio actual. El proceso de elaboración se inició en abril y culminó con su publicación en julio. Se realiza con el propósito principal de entregarlo a la Asamblea Legislativa.

La formulación del Plan Anual Operativo Sectorial para 1992 formalmente no se ha iniciado. El de 1991 (3) incluye generalmente metas a nivel de actividades, igual que los incluidos en los planes anuales operativos institucionales y,

en menor cantidad, resultados a nivel de "productos". El plan 1991 tiene fecha de febrero de 1991, y aún no se ha terminado el primer informe de evaluación.

La formulación de los proyectos de cooperación internacional se rige por una normatividad nacional próxima a mejorarse y a las exigencias de cada fuente cooperante. El proceso de formulación y seguimiento y evaluación correspondientes es realizado sin conexión con los otros instrumentos de programación.

2. Planteamiento del problema

Lo descrito anteriormente refleja que no hay una vinculación conceptual y práctica entre los diferentes procesos de formulación, seguimiento y evaluación de los diferentes presupuestos y los instrumentos de programación incluidos en los planes anuales operativos y el informe de labores del MAG, por lo que se hace necesario plantear un esquema conceptual mínimo para vincularlos y proponer algunos elementos para establecer mecanismos institucionales para que dichos procesos sean útiles para la toma de decisiones y, en general, para una mejor gestión del MAG en apoyo de la actividad agropecuaria y en relación a los recursos naturales y el medio ambiente. Se asume que la puesta en práctica de los conceptos y los elementos de los mecanismos será progresiva y alcanzada en varios ejercicios presupuestales, suponiendo que la normatividad nacional respectiva vaya mejorando, tal como se ha iniciado con el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINACIP).

II. ELEMENTOS CONCEPTUALES

En este capítulo se incluye las definiciones oficiales del Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SINACIP) sobre proyectos y los conceptos utilizados para el seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo rural contenidos en el documento "Seguimiento y Evaluación. Pautas Básicas para el Desarrollo Rural" (4) - que es de conocimiento de la División de Seguimiento y Evaluación (DISE) de la OSPA-. El propósito es difundirlos y utilizarlos para proponer las categorías de programación y presupuesto deseables para ser utilizadas en los procesos de formulación y seguimiento y evaluación de los planes anuales operativos institucionales y sectorial.

1. Los conceptos de Proyectos y de Seguimiento y Evaluación

- 1.1 El Instructivo No.2 del SINACIP (5) define el proyecto de inversión pública, como el uso de recursos con el fin de incrementar, mantener, mejorar o inducir viabilidad para generar la producción de bienes o prestación de servicios. Se materializa por lo general en una obra física y/o en la combinación de otros componentes como asistencia técnica, capacitación, organización, créditos, etc. Normalmente su ejecución se financia con gastos de capital o inversión y su operación con gastos corrientes o de funcionamiento.

Asimismo, define el programa de inversión en capital humano, como el uso de recursos con el fin de incrementar, mantener o recuperar la capacidad de generación de beneficios de un recurso humano. Se materializa con una acción y normalmente se financia con gastos corrientes o de funcionamiento, aún cuando desde el punto de vista económico se considera inversión. Debe tener una duración definida y finita para diferenciarlo de las actividades normales de funcionamiento.

Estas acciones que contribuyen a mejorar directamente el potencial productivo del recurso humano se le denomina

inversión en capital humano, y tienen relación con programas de nutrición infantil, alimentación escolar, alfabetización, capacitación, etc. En lo que sigue del texto se denominará "programa"

Del documento de la referencia (4) se extraen textualmente los siguientes conceptos:

- 1.2 El propósito de un programa o proyecto es convertir un conjunto de recursos en resultados deseados (objetivos) mediante una serie de actividades o procesos. Los recursos se llaman insumos, mientras que los resultados se dividen en tres grandes categorías: productos, efectos e impactos. Estos últimos corresponden a la jerarquía de objetivos de un proyecto, a saber, objetivos a corto, mediano y largo plazo. A continuación se definen estos cuatro términos y otros términos claves.

Insumos son los bienes, fondos, servicios, mano de obra, tecnología y otros recursos suministrados para una actividad con la que se espera obtener determinados productos y alcanzar los objetivos de un programa o proyecto.

Productos son los resultados o servicios específicos que se espera obtener de una actividad, a partir de los insumos utilizados, para lograr sus objetivos. Como ejemplos de productos de un proyecto de desarrollo rural pueden citarse los siguientes: a) resultados materiales, por ejemplo, la superficie puesta bajo riego, el número de cooperativas establecidas, los kilómetros de caminos o canales de riego construidos o las instalaciones sanitarias o escuelas construidas, y b) los servicios prestados, por ejemplo, agricultores o agentes de extensión capacitados y créditos o servicios de salud pública proporcionados.

Es importante advertir que una actividad puede generar un producto intermedio, es decir, que su resultado puede servir

como insumo de otra actividad. Por ejemplo, el agua de riego es un producto de un proyecto de irrigación, pero es a la vez un insumo para la producción agrícola. Análogamente, la capacitación de extensionistas constituye un insumo para elevar la calidad del servicios de extensión, pero el servicio de extensión mismo es un insumo para aumentar la producción agrícola.

Los efectos son el resultado de la utilización de los productos del proyecto. Constituyen ejemplos de ello los rendimientos agrícolas, y más específicamente, los rendimientos incrementales obtenidos con el riego, el aumento del uso de fertilizantes como consecuencia del mejoramiento de los servicios de crédito y de los suministros, la mayor utilización de los servicios de salud pública o el incremento de la asistencia a las escuelas debido a la disponibilidad de instalaciones adicionales o al mejoramiento de los servicios, etc.

Los efectos de los proyectos suelen aparecer durante el período de ejecución, pero, por lo general, la totalidad de los efectos no se produce hasta que el proyecto haya alcanzado su pleno desarrollo, es decir, unos años después de su terminación.

El impacto es el resultado de los efectos de un proyecto. Constituye la expresión de los resultados realmente producidos, habitualmente a nivel de objetivos más amplios, de largo alcance. Puede definirse también como la modificación final de las condiciones de vida de los beneficiarios resultante (total o parcialmente) de un proyecto o programa. Por ejemplo, los cambios experimentados en el nivel real de vida como consecuencia del proyecto: aumento de los ingresos, mejoramiento del estado nutricional, incremento de las tasas de alfabetización, mayor grado de participación de los grupos-objetivo en la planificación y toma de decisiones relativas al desarrollo, y acrecentada capacidad de los grupos

beneficiarios para un desarrollo autónomo y autosostenido. Así pues, es dable prever el impacto tanto a nivel individual como de grupo familiar (cambios en los ingresos, vivienda, nutrición, estado de salud) o a niveles comunitario y nacional (alteración de las relaciones socioeconómicas, delegación a nivel local de la facultad de tomar decisiones para obtener la participación efectiva de los beneficiarios).

Algunos elementos del impacto pueden empezar a surgir durante la ejecución (aumento del empleo, de los ingresos y del nivel nutricional). Otros, como el mejoramiento de las tasas de alfabetización o de la capacidad para un desarrollo autosostenido, aparecerán dada su naturaleza: algunos años después de terminado el proyecto, es decir, cuando éste alcance su pleno desarrollo.

Debe indicarse que la distinción entre producto, efecto e impacto depende de la naturaleza, alcance y dimensión y, sobre todo, de los objetivos específicos de un proyecto o programa.

- 1.3 Aunque los términos "seguimiento" y "evaluación" pueden parecer evidentes por sí mismos, es importante examinarlos brevemente para una mejor comprensión de estas Pautas

El **seguimiento** es el examen continuo o periódico por parte de la administración, en todos los niveles jerárquicos de la misma, de la ejecución de una actividad para asegurar que las entregas de insumos, los calendarios de trabajo, los productos esperados conforme a metas establecidas y otras acciones necesarias progresen de acuerdo con el plan trazado.

La finalidad del seguimiento es lograr la ejecución eficiente y efectiva del proyecto mediante el suministro a la dirección del mismo, en todos los niveles, de una información retroalimentada que le permita perfeccionar los planes operacionales y adoptar oportunas medidas correctivas en el supuesto de deficiencias y limitaciones. Así pues, el

seguimiento forma parte del sistema de información gerencial y constituye una actividad interna. Como parte integrante de la función de gerencia y por tanto, componente esencial de una buena práctica de gestión, es preciso que el seguimiento lo dirijan los responsables de la ejecución del proyecto o programa en todos los niveles de la jerarquía administrativa.

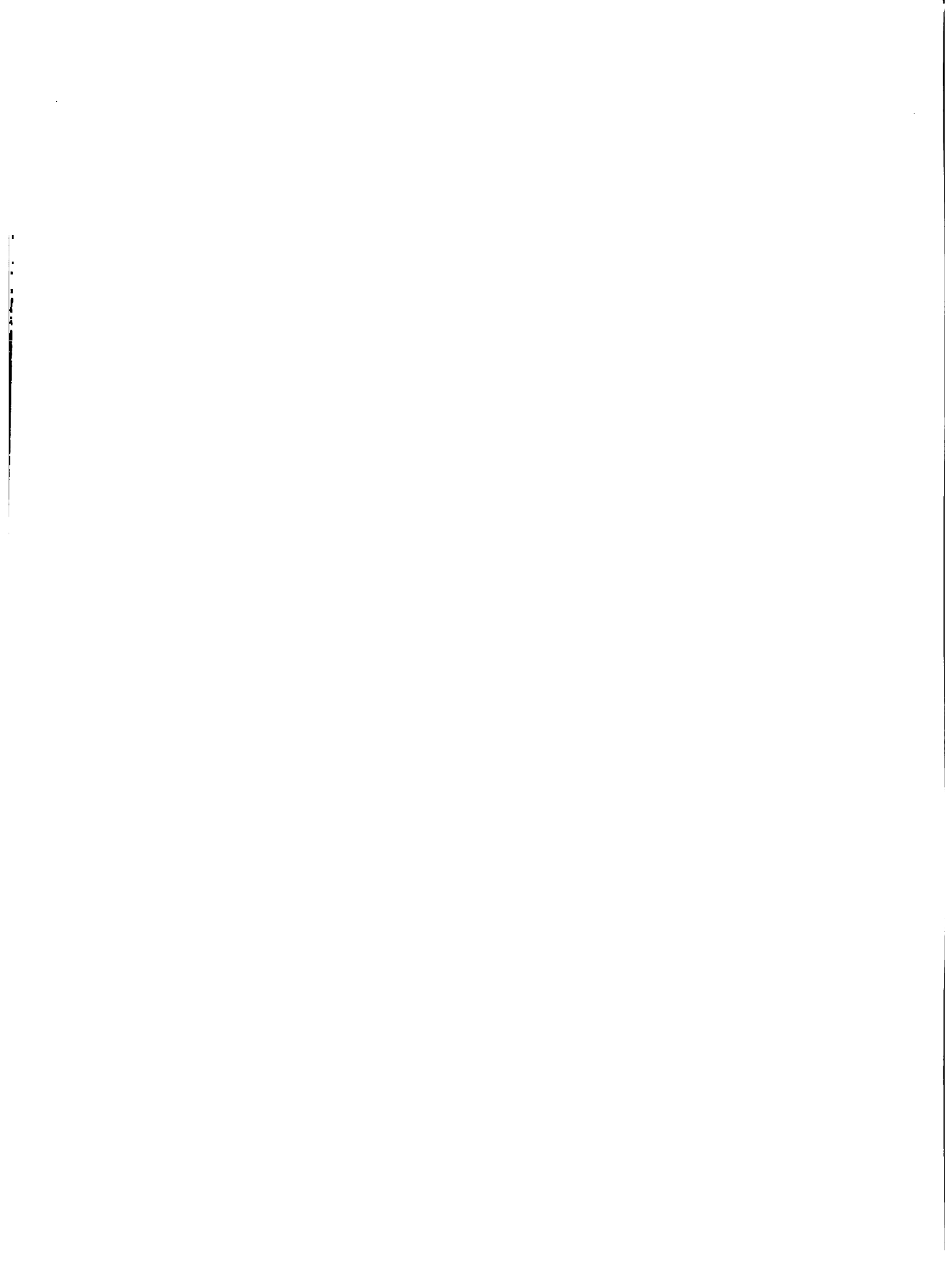
La evaluación es el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia, eficacia y efectividad de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades que se hallan aún en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y decisiones futuras.²

La evaluación en el contexto de los proyectos de desarrollo rural, que por definición se orientan a la atenuación de la pobreza, se ocupa de juzgar y/o valorar los efectos -ventajas o inconvenientes (objetivos a plazo medio) e impacto (objetivos a largo plazo)- sobre los beneficiarios, que es preferible clasificar en grupos por niveles de ingresos.

La evaluación se ocupa de: quién o qué grupo se ha beneficiado (o ha sido adversamente afectado), en qué cuantía (en comparación con la situación imperante antes de la actividad de que se trate), de qué manera (directa o indirectamente) y por qué (estableciendo en la medida de lo posible relaciones causales entre las actividades y los resultados).

Mientras que el seguimiento se realiza sólo durante la ejecución, la evaluación se lleva a cabo:

² La evaluación propiamente dicha debe distinguirse de la "evaluación ex-ante" que es una estimación crítica de la pertinencia, viabilidad y eficacia potencial de una actividad, realizada antes de tomar la decisión de emprenderla o de aprobar la prestación de asistencia para ella.



- 1) durante la ejecución (evaluación continua):
- 2) al concluir la ejecución (evaluación de fin del proyecto), y
- 3) algunos años después de terminada la actividad en cuestión cuando se prevé que la misma habrá alcanzado su pleno desarrollo y producido todo su impacto (objetivo a largo plazo) (evaluación ex post).

1.4 La evaluación continua es el análisis, durante la fase de ejecución de una actividad, de su pertinencia, eficiencia, eficacia y efectividad de sus productos, efectos e impacto presentes y probablemente futuros. Debería ayudar a los encargados de tomar decisiones ofreciéndoles información para proceder a los ajustes necesarios de objetivos, políticas, estrategias de ejecución u otros elementos del proyecto, así como suministrando información para la planificación futura.

La evaluación continua examina si los supuestos o hipótesis establecidos durante la etapa de formulación/evaluación ex ante del proyecto siguen siendo válidos o, si es necesario, introducir ajustes que garanticen el logro de los objetivos globales. Por ejemplo, en algunos casos, los supuestos en que se basa el diseño pueden haber sido inapropiados; en otros, la gravitación de factores imprevistos, externos o internos, puede exigir el reexamen de tales supuestos y, en otras actividades, quizá sea menester redefinir o perfilar con mayor precisión los objetivos mismos teniendo en cuenta la experiencia adquirida desde el inicio de la actividad en cuestión.

La evaluación de fin del proyecto se realiza de 6 a 12 meses después de concluir la fase de ejecución, con carácter sustitutivo de la evaluación ex post en los proyectos de breve gestación por ejemplo, los crédito rural o de extensión



agrícola) o antes de iniciar una fase complementaria del proyecto.

La evaluación *ex post* se lleva a cabo cuando el proyecto ha alcanzado su pleno desarrollo, es decir, algunos años después de concluir su ejecución, época en que se prevé que se han realizado todos sus beneficios e impacto.

La finalidad de las evaluaciones de fin del proyecto y *ex post* es doble:

- 1) valorar el logro de los resultados generales del proyecto en términos de eficiencia, productos, efectos e impacto, y
- 2) Obtener enseñanzas aplicables en la planificación futura, es decir, para el diseño o formulación, la evaluación *ex ante*, la ejecución y el S y E de las actividades de desarrollo a realizarse en el futuro.

1.5 Por consiguiente, la evaluación debe considerarse como un proceso de aprendizaje, partiendo de la base de que el proceso de desarrollo nacional, especialmente por lo que se refiere al desarrollo rural, es un campo donde todavía queda mucho por explorar, y que tanto los planificadores como los encargados de tomar decisiones tienen aún mucho que aprender acerca de la dinámica de las sociedades rurales. "El propio proceso de evaluación puede ser tan importante como las conclusiones a que conduzca, ya que el hecho de participar en ese proceso permite con frecuencia comprender mejor las actividades que se evalúan y enfocar de modo más constructivo su ejecución y las necesidades de acción futura".

Tanto el seguimiento como la evaluación constituyen instrumentos para el análisis de datos y la producción de información para la toma de decisiones. Los informes administrativos, como los informes de progreso sobre los insumos físicos y financieros y los productos, suplementados

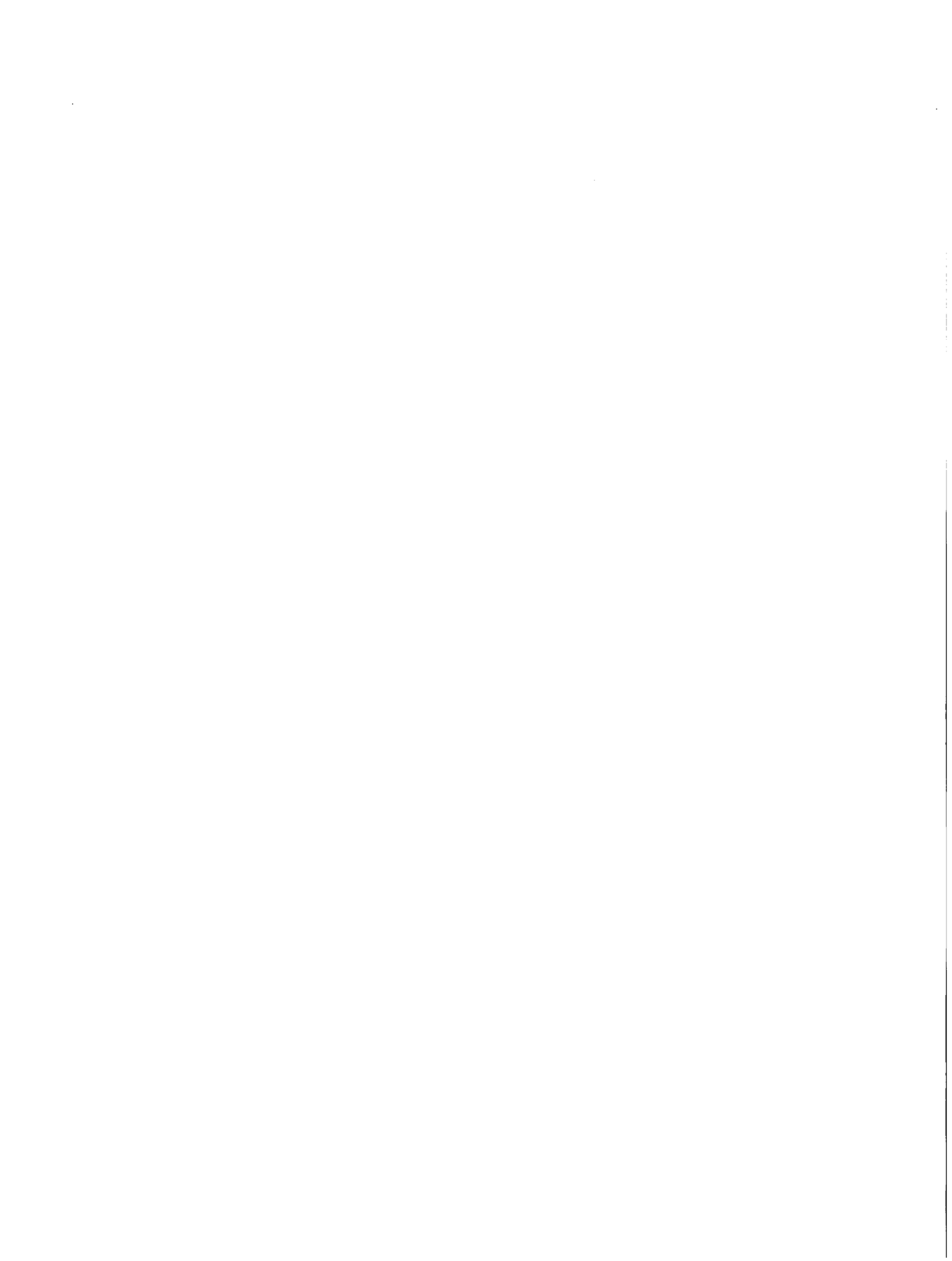
por estudios de investigación o análisis en profundidad de aquellas áreas que presentan problemas persistentes, proporcionan la información de base para el seguimiento. Los análisis de seguimiento, complementados por estudios detallados adicionales, ofrecen la información de base para la evaluación continua. A su vez, los dos procesos juntos, complementados con los datos relativos al estado socioeconómico y al bienestar de los beneficiarios antes y después del proyecto, suministran la información básica para la evaluación ex post. Esta es la forma en que se vinculan el seguimiento y la evaluación para formar conjuntamente un sistema unificado.

2. Categorías para la Programación y el Seguimiento y Evaluación para ser utilizados en los Planes Anuales Operativos, Presupuesto e Informes de Labores del Ministerio de Agricultura y Ganadería

Las competencias básicas del Ministerio de Agricultura y Ganadería se pueden resumir en tres rubros principales (6):

- Intervenir en la política global y económica en particular en relación al sector agropecuario.
- Promocionar el desarrollo agropecuario, investigando y transfiriendo tecnología para las actividades del sector en forma selectiva, ejecutando y promoviendo la ampliación de frontera agrícola, y conduciendo proyectos sobre recursos naturales y medio ambiente.
- Regular la protección, conservación, restauración y explotación de los recursos naturales, la propiedad y tenencia de la tierra, y de los insumos, productos y actividades del sector.

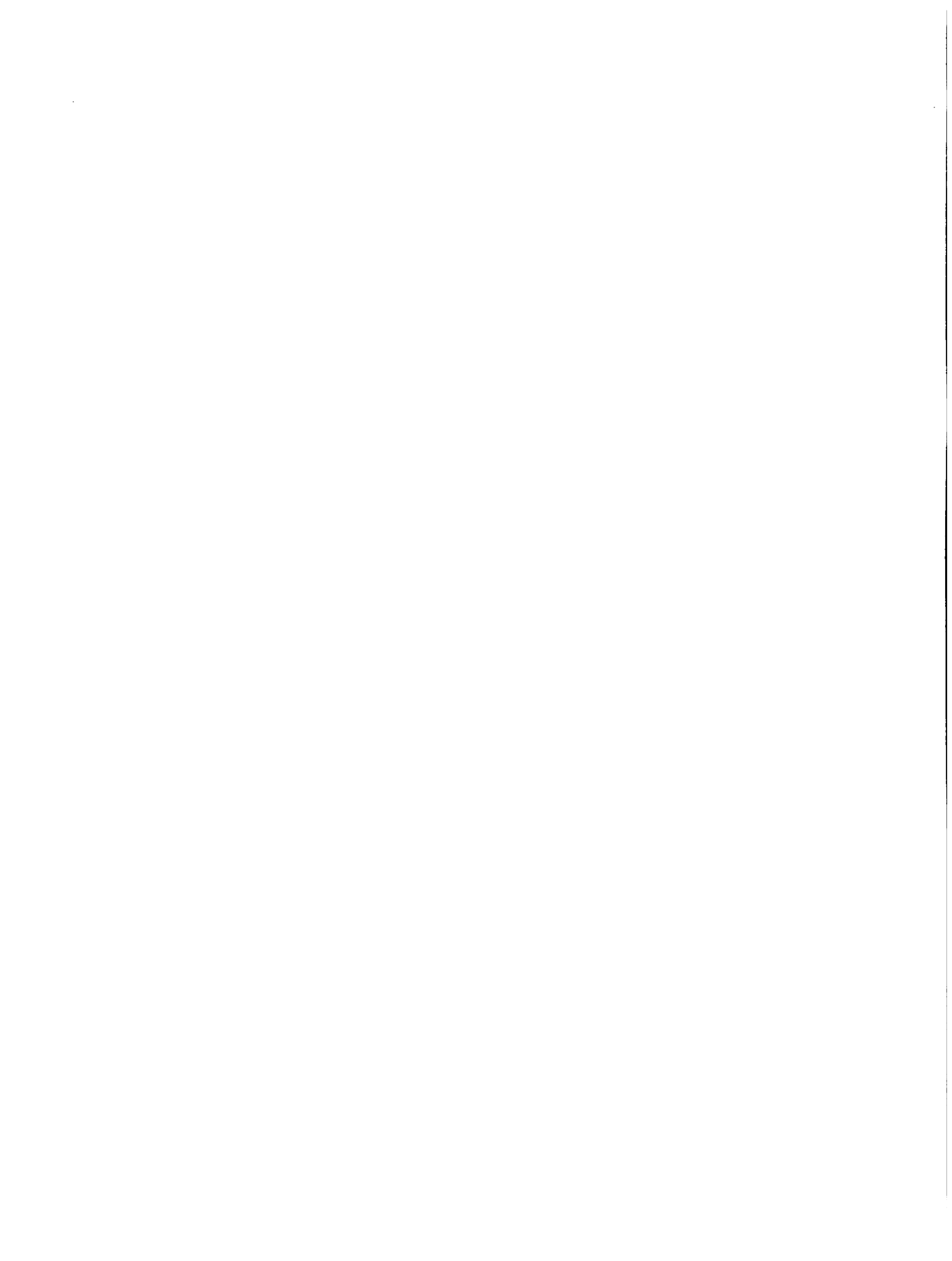
Los productos correspondientes serán generados de acuerdo a las prioridades de "clientela", productos o grupo de productos



agropecuarios, áreas temáticas, espacios geográficos y otros criterios que se precisan en la estrategia y políticas sectoriales. Asimismo, el tipo de "productos" que interesa esencialmente para los efectos de planificación anual operativa, son los de carácter programables y correspondientes al segundo y tercer rubro mencionados.

En términos generales, los "productos" de los instrumentos de programación del sector público agropecuario correspondientes al segundo rubro son capacidades físicas instaladas u otros bienes listos para generar un incremento de la producción y productividad sectorial y/o servicios prestados que han logrado un incremento en la capacidad tecnológica física o social del grupo o grupos objetivos, considerados en los proyectos, programas y acciones específicas, y en forma similar con respecto a los recursos naturales y al medio ambiente. Para el tercer rubro, el instrumento para alcanzar los productos se le denomina "medida de regulación" y se refiere a la modificación, eliminación o establecimiento de nueva normatividad sectorial o a una aplicación específica. Las "acciones específicas" se refieren principalmente a productos intermedios del sector público agropecuario que sirven para mejorar la eficiencia de sus operaciones; se asume que ellos en forma indirecta benefician a la actividad y actores de la actividad agropecuaria y en relación a los recursos naturales y el medio ambiente. En base a las definiciones de la sección anterior y las orientaciones de esta introducción, en los numerales siguientes se presenta una propuesta sobre el nivel de resultados que se debería incluir en los procesos de elaboración y seguimiento y evaluación de los planes anuales operativos, presupuestos e informe de labores del Ministerio.

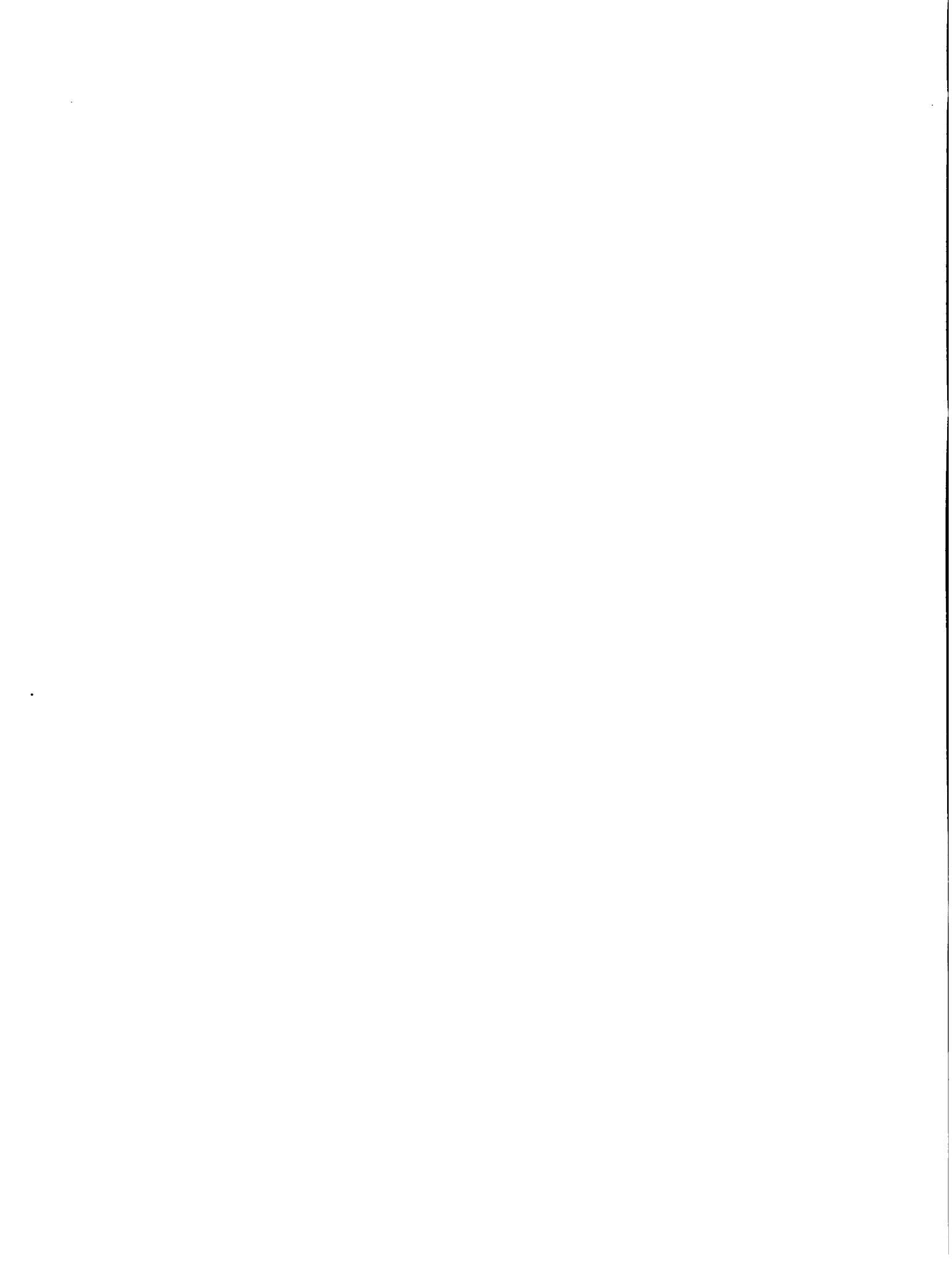
- 2.1 En el proceso de planificación anual operativo sectorial, los resultados de los proyectos, programas, acciones específicas y medidas de regulación, serán a nivel de "productos", agrupados por programas sectoriales. Los programas



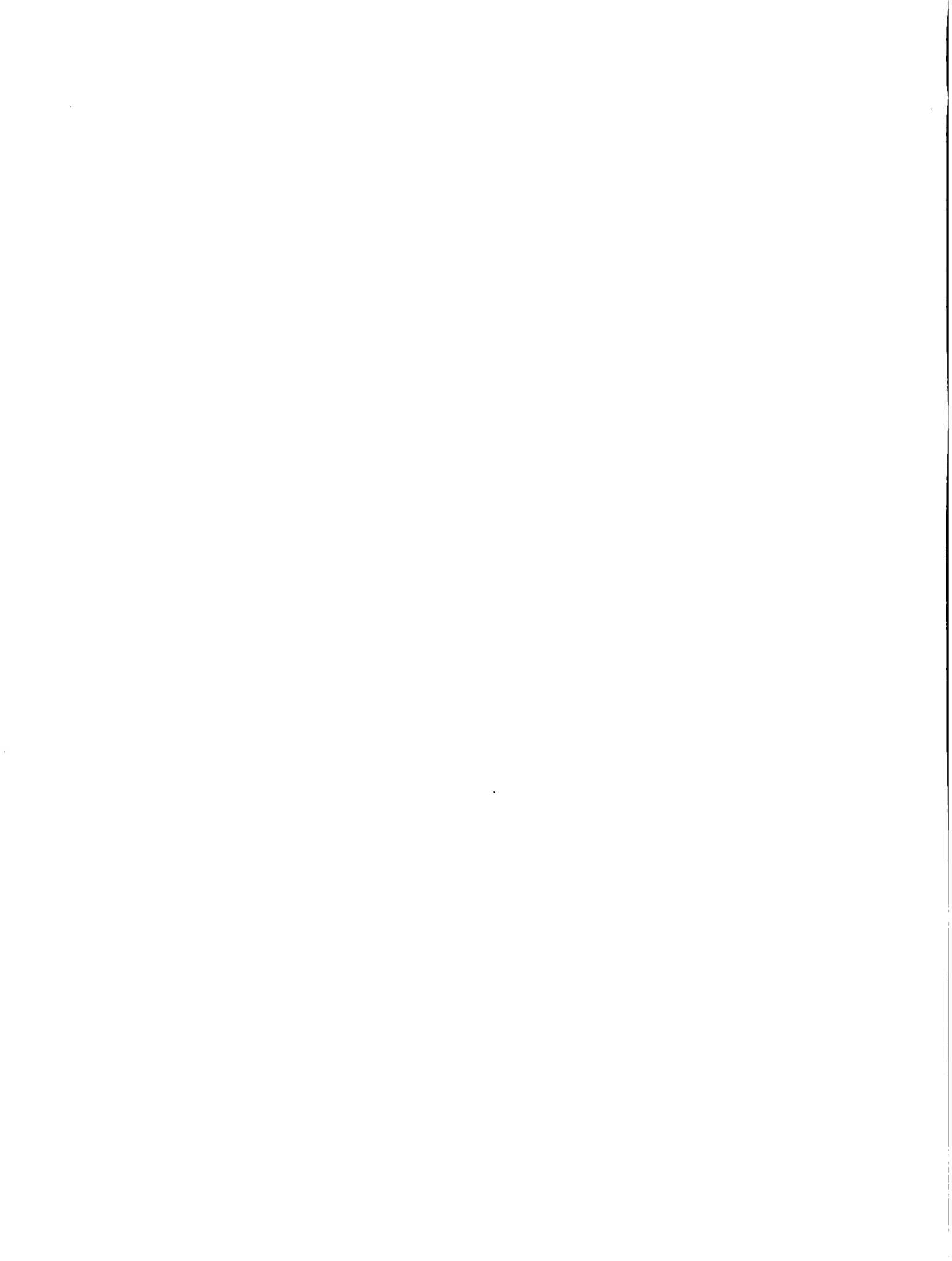
sectoriales se definen por la naturaleza de sus resultados u objetivos. Una posible clasificación general podría ser:

- a. Investigación Agropecuaria (al interior se subdivide por subsectores, tal como ha sido presentada en el último informe de labores del MAG).
- b. Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria.
- c. Recursos Naturales y Medio Ambiente
- d. Riego y Drenaje
- e. Defensa Agropecuaria
- f. Crédito Agropecuario
- g. Reforma Agraria
- h. Desarrollo Institucional

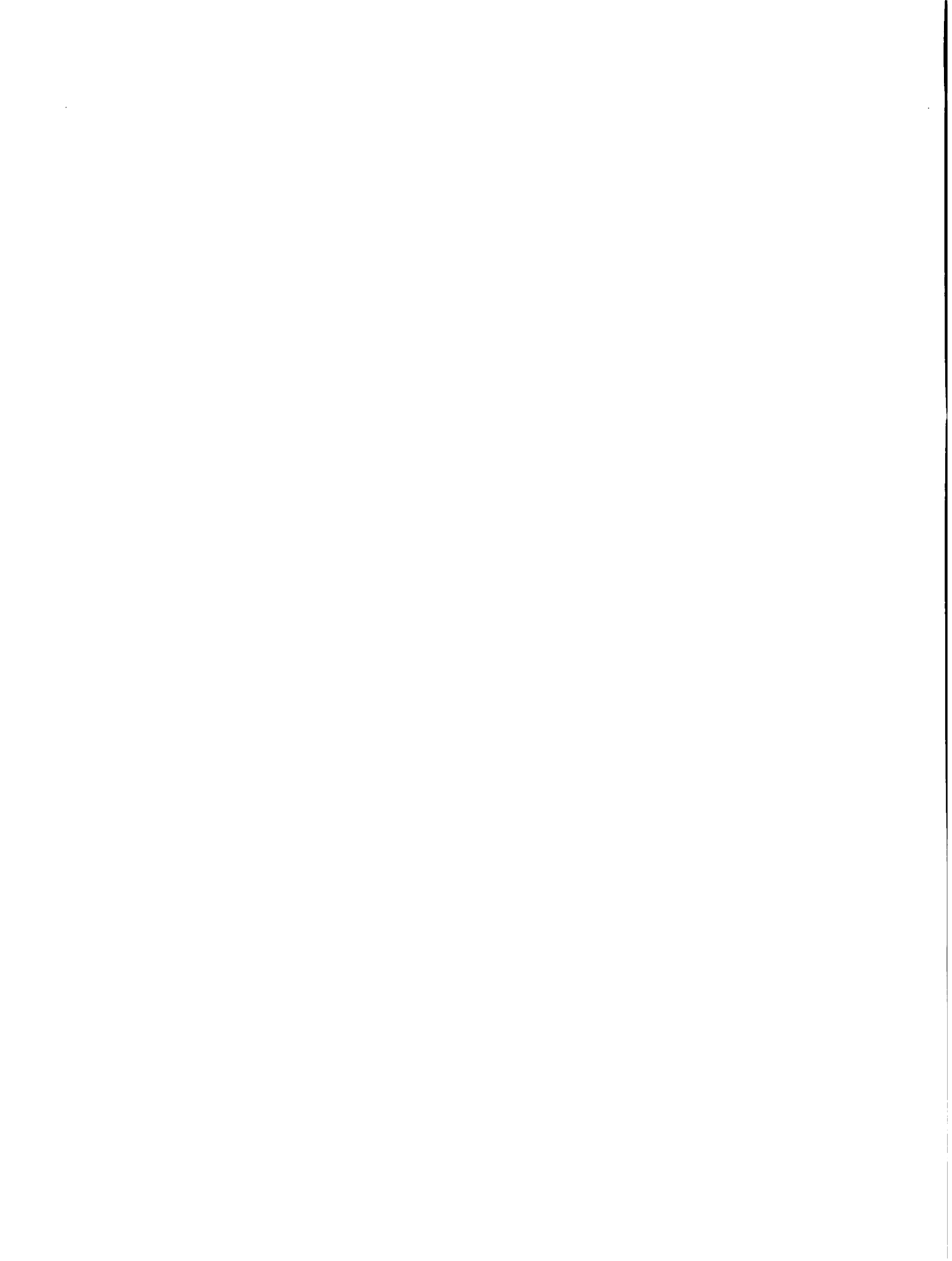
Cada proyecto, programa, acción específica o medida de regulación incluirá, en el formato que se elija, la información sobre la naturaleza del producto, ubicación, magnitud de las capacidades físicas, bienes entregados y/o servicios prestados y la identificación del grupo objetivo y área geográfica beneficiados. No se debe incluir las actividades y procesos que se realizan -utilizando "insumos"- para lograr los productos. A continuación se muestra algunos ejemplos de la naturaleza de los productos de algunos programas sectoriales -tomados de las referencias (2) y (3), señalando a la vez el instrumento que lo debería generar, el tipo de gasto considerado por los diferentes presupuestos, y si tiene o no una categoría en la estructura programática de los presupuestos.



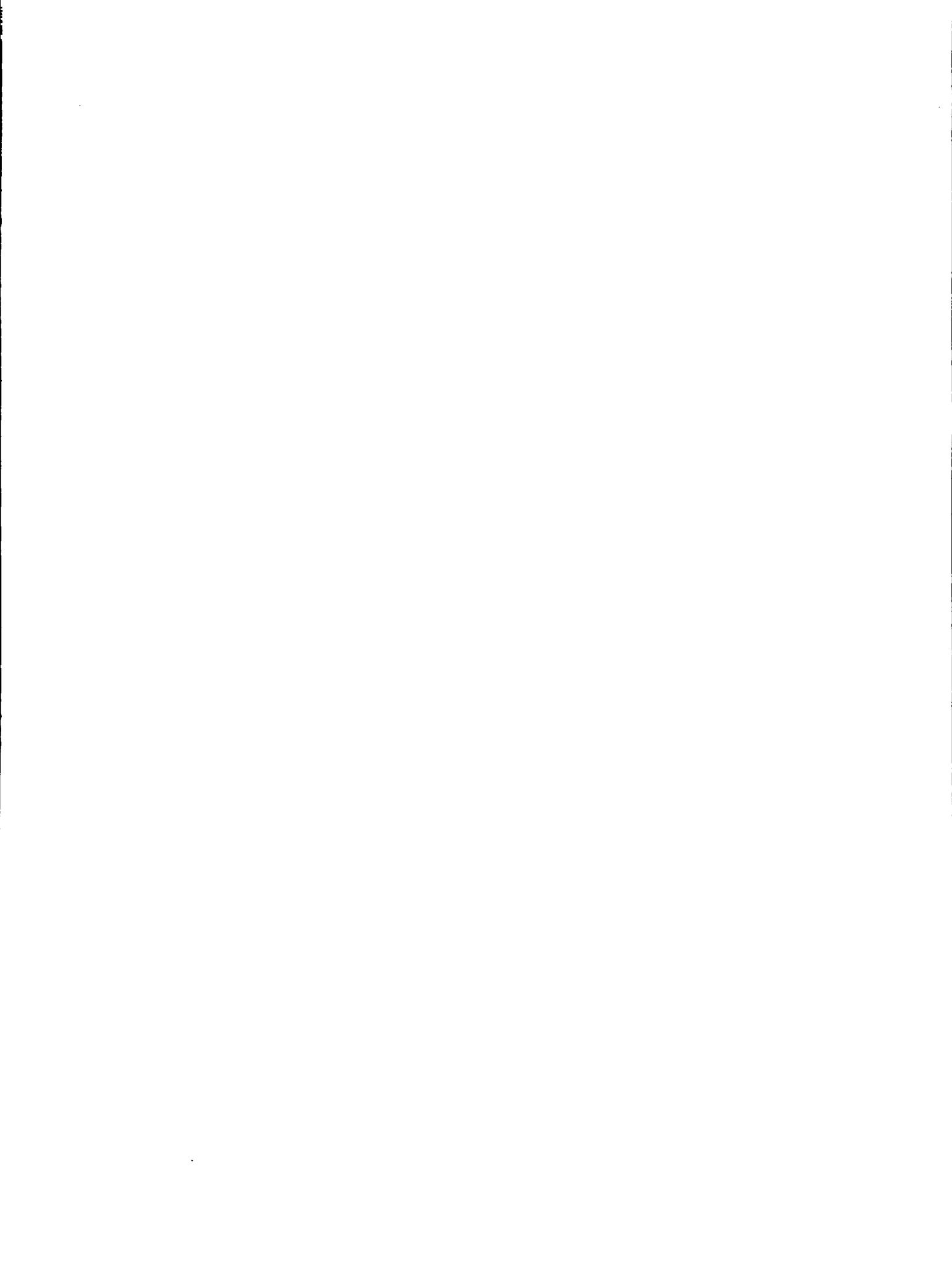
Programa Sectorial/ Naturaleza del Producto	Instrumento que lo debería generar	Presupuesto/ Tipo de Gasto	Categoría Presupuestal
<u>Investigación Agrícola</u>			
• Liberalización de los híbridos H-53 y H-56 de maíz de grano blanco que presentan resistencia al achaparramiento.	Proyecto	GOES Funcionamiento	No tiene
• Liberalización de la Línea de frijol "CENTA-Cuzcatleco" de alto rendimiento, resistente al virus del mosaico dorado y adaptado a alturas entre 100 y 1400 m.s.n.m.	Proyecto	GOES Funcionamiento	No tiene
• Liberalización de la variedad de arroz CENTA A-5, de grano extra largo.	Proyecto	GOES Funcionamiento	No tiene
• Demostración e introducción de tecnologías propias para agricultura sostenida en laderas	Proyecto	GOES Funcionamiento	No tiene
• Generación y difusión de tecnología del manejo integrado de plagas (MIP) en algodón, maíz y frijol.	Proyecto	GOES Funcionamiento	Plan de Acción
• Formulación de proyectos de investigación.	Proyecto	PERE Funcionamiento	No tiene
<u>Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria</u>			
• Extensión Agrícola a productores de granos básicos (se encuentra en proceso de implementación un nuevo modelo de extensión, que debería manejarse por proyectos específicos)	Acción Específica	GOES Funcionamiento	No tiene
• Asistencia técnica a productores de ganadería bovina.	Programa	GOES Funcionamiento	No tiene
• Organización de dos grupos de pescadores para manejar sus proyectos de engorde de tilapia en corrales, Laguna de Metapán.	Programa	GOES Funcionamiento	No tiene
• Extensión en producción de hortalizas.	Programa	GOES Funcionamiento	No tiene
• Formulación de perfiles de proyectos.	Acción Específica	GOES Funcionamiento	No tiene



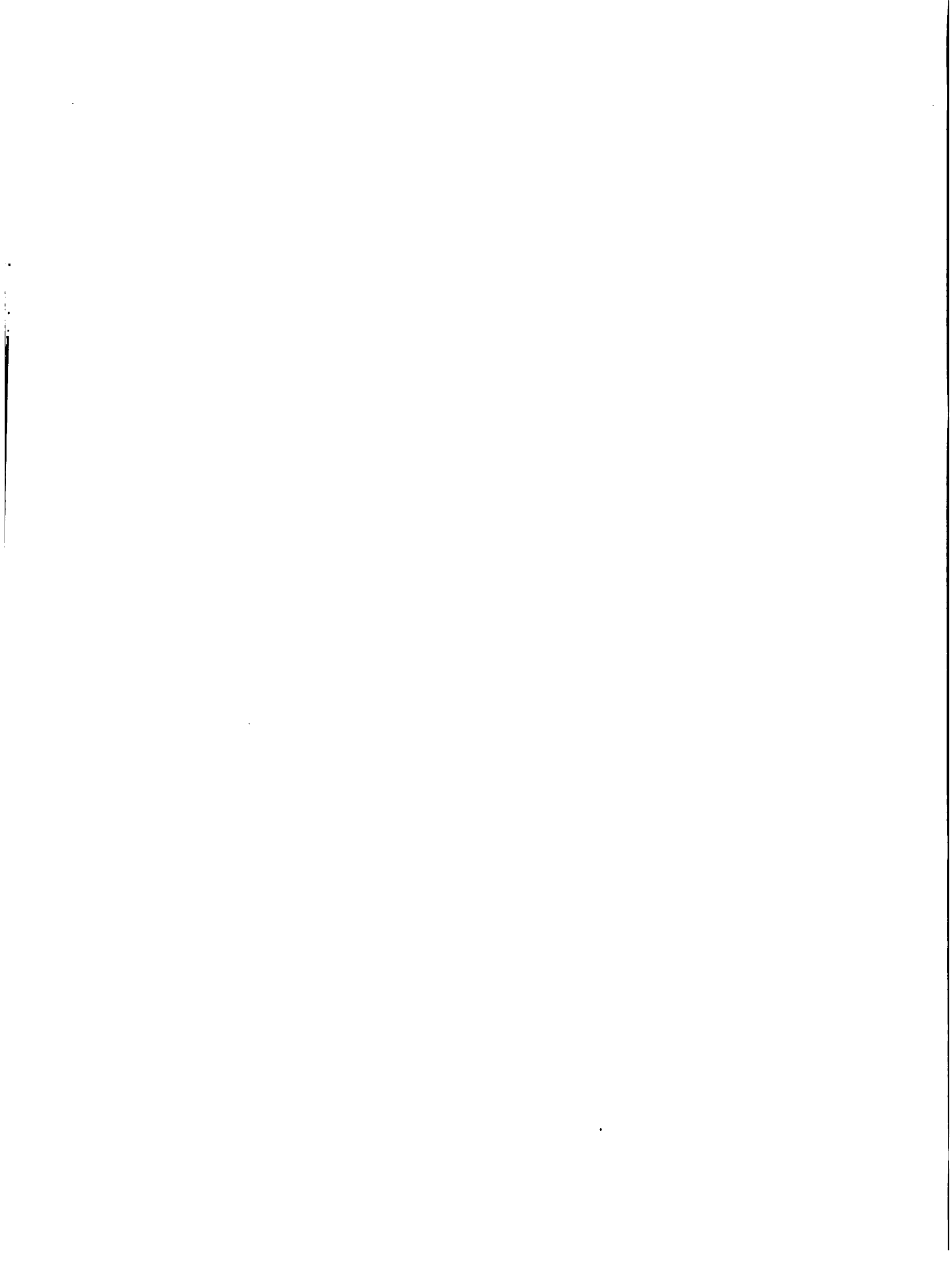
Programa Sectorial/ Naturaleza del Producto	Instrumento que lo debería generar	Presupuesto/ Tipo de Gasto	Categoría Presupuestal
<u>Recursos Naturales y Medio Ambiente</u>			
• Asistencia Técnica con fines de conservación de suelos.	Programa	GOES Funcionamiento	No tiene
• Asistencia técnica con fines de reforestación.	Programa	GOES Funcionamiento	No tiene
• Apoyo agroforestal a comunidades rurales de escasos recursos	Programa	PERE y Cooperación Internacional Funcionamiento	No tiene
• Elaboración del Plan y Estrategia del Sistema Nacional de áreas protegidas del país.	Acción Especifica	GOES Funcionamiento	No tiene
• Ley de Incentivos y Reformas a la Ley Forestal vigente, gestión para su aprobación.	Medida de regulación	GOES Funcionamiento	No tiene
• Formulación de perfiles de proyectos forestales relacionados con el medio ambiente.	Acción Especifica	GOES Funcionamiento	No tiene
<u>Riego y Drenaje</u>			
• Incorporación de 2,726 Ha. a la agricultura de riego. (Proyecto de Desarrollo Agrícola del Distrito de Riego y avenamiento LEMPA-ACAHUAPA. (En forma excepcional para proyectos de inversión de larga ejecución, se podría incluir actividades).	Proyecto de Inversión Física	GOES-BID -PERE Inversión	Programa, Subprogramas Plan de acción
• Ley de Reforma a la Ley de Riego y Avenamiento vigente, gestión para su aprobación.	Medida de regulación	GOES Funcionamiento	No tiene
• Formulación de perfiles de proyectos.	Acción Especifica	GOES Funcionamiento	No tiene
<u>Defensa Agropecuaria</u>			
• Monitoreo a nivel nacional para detectar la presencia de la "enfermedad de Escoba de Bruja" del cacaotero.	Proyecto	Cooperación Internacional	No tiene



Programa Sectorial/ Naturaleza del Producto	Instrumento que lo debería generar	Presupuesto/ Tipo de Gasto	Categoría Presupuestal
<u>Credito Agropecuario</u>			
• Otorgamiento de crédito agropecuario. En este caso es necesario una desagregación según las prioridades señaladas en la respectiva política sectorial.	Programa	Recursos propios, etc.	De carácter empresarial
<u>Reforma Agraria</u>			
• Organización y constitución de cuatro cooperativas de productores y servicios múltiples (DECRETO 154)	Programa	GOES Funcionamiento	No tiene
• Entrega de ... títulos de propiedad (Decreto 154)	Medida de regulación	GOES Funcionamiento	No tiene
• Ley del Régimen Especial del Dominio de la Tierra comprendida en la Reforma Agraria, gestión para su aprobación.	Medida de regulación	GOES Funcionamiento	No tiene
<u>Desarrollo Institucional</u>			
• Establecimiento de la Secretaría Ejecutiva del Medio Ambiente	Acción Específica	GOES. Cooperación Técnica, Funciona- miento	No tiene
• Reorganización del Ministerio de Agricultura, Anteproyecto de Ley Marco y Reglamento.	Acciones Específicas Medida de regulación	GOES. Cooperación Internacional, FERE. Funcionamiento	No tiene, Plan de acción
• Establecimiento de la Unidad de Análisis de Políticas Agropecuarias.	Acción Específica	GOES. Cooperación Internacional, FERE Funcionamiento	No tiene - Plan de acción
• Establecimiento del Centro de Información de Precios al Productor.	Acción Específica	G O E S , Funcionamiento	No tiene
• Anuario de Estadísticas Agropecuarias	Acción Específica	GOES. FERE Funcionamiento	No tiene
• Actualización del Reglamento Interno de Becas y Representaciones Ministeriales en el Exterior.	Acción Específica	GOES Funcionamiento	No tiene
• Elaboración del Informe Anual de Labores del Ministerio.	Acción Específica	GOES Funcionamiento	No tiene



Programa Sectorial/ Naturaleza del Producto	Instrumento que lo debería generar	Presupuesto/ Tipo de Gasto	Categoría Presupuestal
• Formulación del Plan Anual Sectorial	Acción Especifica	GOES,Funcionamiento	No tiene
• Evaluación Anual del Proceso de Reforma Agraria	Acción Especifica	GOES,Funcionamiento	No tiene
• Formulación del Anteproyecto de Presupuesto Ordinario (GOES)	Acción Especifica	GOES,Funcionamiento	No tiene



En el plan anual operativo sectorial no se incluirán productos "permanentes de frecuencia aleatoria" definidos como aquellos que para su generación tienen normatividad sectorial y procedimientos para su aplicación: por ejemplo en las áreas de sanidad agropecuaria -en general la defensa agropecuaria- reforma agraria, organizaciones campesinas, distritos de riego, actividad forestal, etc. Un resumen de estas actividades sí se incluirá en el informe anual de labores del Ministerio.

2.2 En el proceso de planificación anual operativa institucional, los resultados de los instrumentos de programación -proyectos, programas, acciones específicas y medidas de regulación- serán también a nivel de "producto"; sin embargo, aquí se debe señalar las principales actividades necesarias y el cronograma para su generación. Asimismo, se puede incluir instrumentos de programación cuyos "productos" se entregarán después del año correspondiente al plan operativo. No deben incluirse productos "permanentes de frecuencia aleatoria", ni actividades internas permanentes de carácter administrativo.

2.3 En la elaboración del informe anual de labores del Ministerio de Agricultura y Ganadería, se incluyen los mismos tipos de "productos", utilizados en el proceso de planificación anual operativo sectorial, pero también se registra un resumen de los principales productos "permanentes de frecuencia aleatoria" -los de aplicación de la normatividad sectorial-. El último informe publicado, esencialmente reúne estas características.



III. ELEMENTOS PARA LOS MECANISMOS INSTITUCIONALES

Para el ejercicio 1992, el proceso de planificación anual operativa sectorial no ha tenido mejoras sustanciales. Recién se ha iniciado la normatividad y procedimientos del SINACIP, se espera que su aplicación plena será para 1993.

Con fines de recapitular los instrumentos de programación y su relación con mecanismos vigentes para su formulación, presupuestación, ejecución, seguimiento y evolución, e muestra el cuadro siguiente:

Nombre del instrumento de programación	Ejemplos típicos	Mecanismos establecidos
1. Proyecto de inversión física	Proyectos de Riego	SINACIP, PERE, GOES
2. Programa de inversión en capital humano -Programa-	Proyectos de Transferencia de Tecnología	PERE, SINACIP ?
3. Proyecto de inversión no física -Proyecto-	Proyectos de investigación agropecuaria	Sólo PERE
4. Acción específica	Formulación de perfiles de proyecto	No existe
5. Medida de regulación	Modificación o establecimiento de nueva normatividad.	No existe

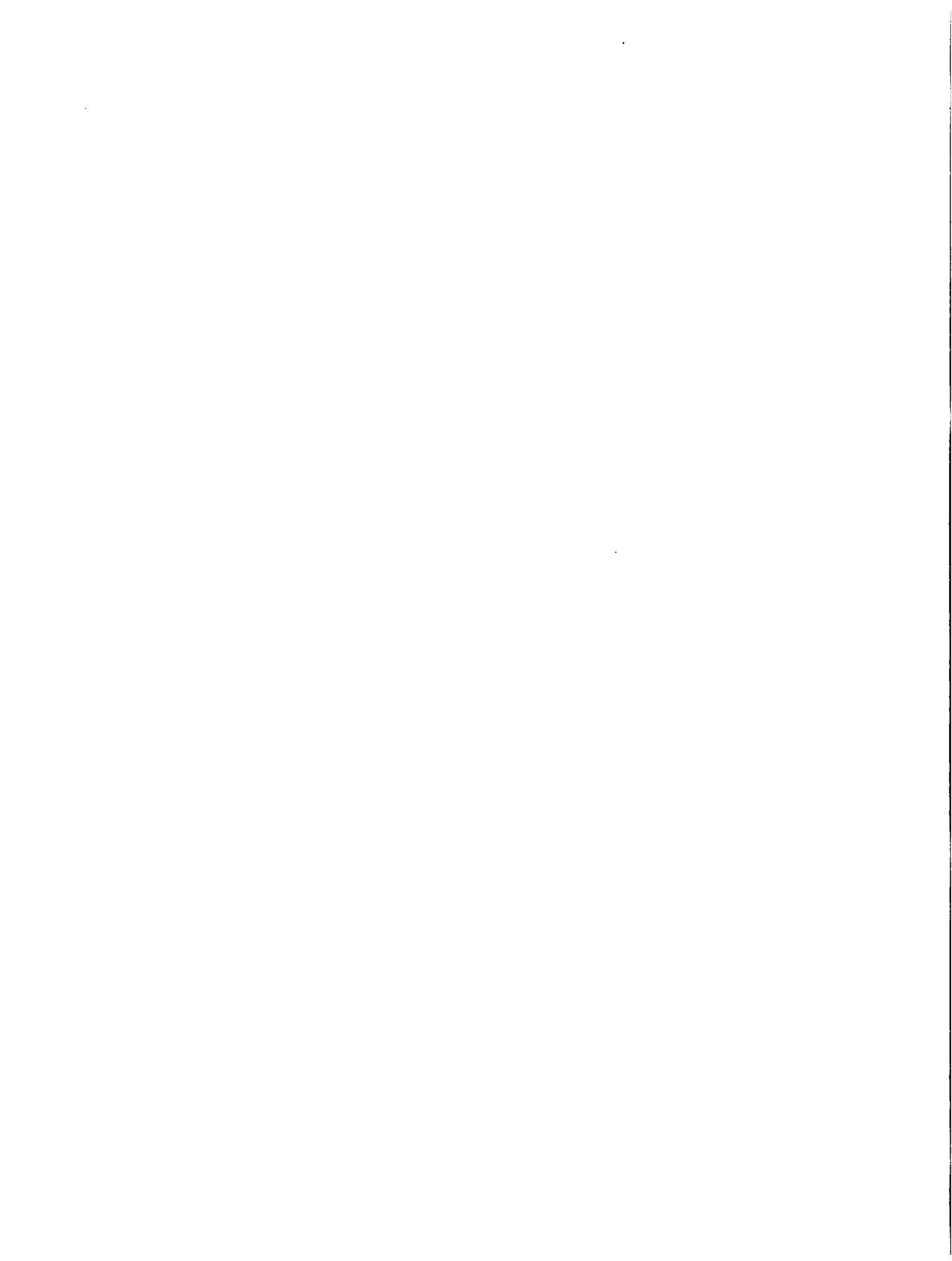
A partir de este recuento -que debería ser confirmado-, se planteará algunas recomendaciones sobre los mecanismos a utilizar.

1. Para el ejercicio 1992 y para los casos de los instrumentos de programación 3, 4 y 5 que no tienen mecanismos que vinculen la programación, la asignación de recursos presupuestales y el seguimiento y evaluación correspondiente, se sugiere realizar en el resto del año un ejercicio para cambiar la información del formulario presupuestal No. 5, modificándola bajo el concepto de "producto" según cada instrumento de programación. Se debe advertir que no se trata de vincularlas a la categoría presupuestal GOES, sólo se quiere internalizar los conceptos y determinar la viabilidad de su aplicación. Para cada proyectos, acción específica o medida de regulación se utilizará un "Marco Lógico" o "Resumen Operativo Gerencial", técnicas que han sido divulgadas por organismos internacionales como AID e IICA. Luego se trasladará la información pertinente al formulario No. 5.

Si no fuera posible asignar categoría presupuestal GOES, para los programas, se debería seguir el mismo procedimiento anterior.

El trabajo será realizado por las unidades ejecutoras bajo la conducción de las UPIS y orientaciones generales de la OSPA. Para los proyectos y programas financiados por el PERE, se aplicará su normatividad y procedimientos establecidos de "plan de acción", informes mensuales, etc., y los que exija el SINACIP. De igual modo para los proyectos de inversión física GOES.

2. Para el ejercicio 1993 -al margen de si se logra o no la unificación de los presupuestos ordinario y extraordinario- se debe realizar los esfuerzos necesarios para conseguir que los instrumentos de programación 1, 2 y 3 tengan categoría



presupuestal GOES por lo menos a nivel de subprograma, u otra que se pueda crear. Para el caso de los instrumentos de programación 4 y 5, sólo en casos que sean de magnitud muy grande, o no exista capacidad operativa, para generar sus productos, se solicitará una categoría presupuestal GOES. Todos los productos incluidos en el plan anual operativo sectorial tendrán su "Marco Lógico" o "Resumen operativo Gerencial para efecto de identificar en forma fácil sus objetivos, resultados e indicadores de progreso. La programación sectorial se iniciará junto con el proceso presupuestal GOES.

3. En el proceso de seguimiento y evaluación de la ejecución de los instrumentos de programación, la OSPA, sólo será informada por las UPIS en términos indicadores de progreso respecto a los "productos"; es preferible que sólo reciba el informe del logro del "producto". A nivel de las UPIS, serán informados por las unidades ejecutoras, además, respecto a las actividades y aplicación de los recursos.
4. En los comités técnicos consultivos de las unidades centralizadas e instituciones descentralizadas, los responsables respectivos de las unidades técnico-operativas informarán por escrito -en "informes ejecutivos" de una sola página por producto- sobre el logro de los productos, y las causas de los retrasos importantes en el caso de algunos productos. Asimismo, en el nuevo C'AS (ver sección 4 del capítulo III de la referencia (6)), el Ministro será informado en forma selectiva, por escrito con informes ejecutivos del logro de productos -especialmente de los proyectos, programas y medidas de regulación. El cumplimiento de estos dos mecanismos será una medida de éxito de la utilidad de la planificación anual operativa institucional sectorial.



IV. ESQUEMA DE PRESENTACION DEL PLAN ANUAL OPERATIVO SECTORIAL

En este capitulo se presenta una propuesta para la forma de presentación del plan anual operativo sectorial y algunos comentarios sobre los esquemas de presentación de los planes anuales operativos institucionales y el informe de labores del Ministerio.

1. Esquema del Plan Anual Operativo Sectorial

INTRODUCCION

Se debe precisar el propósito del documento, explicando su naturaleza y la intención que sea utilizado a nivel de los directivos como instrumento gerencial de alto nivel, pues su esencia es la programación a nivel de "productos" que se entregan grupos objetivos señalados en la estrategia y políticas sectoriales.

SITUACION RECIENTE DEL SECTOR

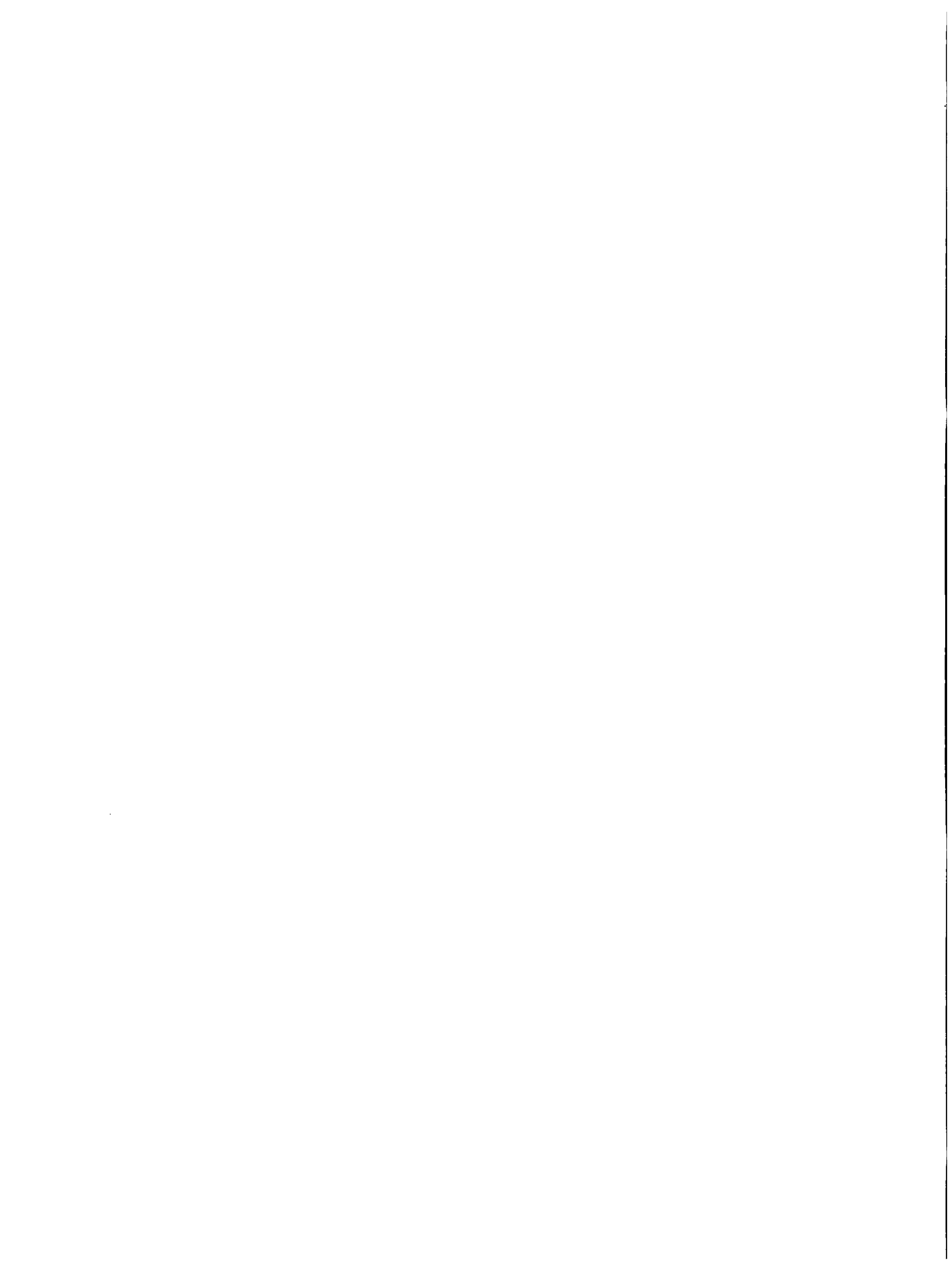
Aquí se incluye un recuento breve del sector en términos económicos y en relación a la estrategia y políticas sectoriales. Este capitulo debe ser preparado bajo la conducción de la UAPA.

ELEMENTOS CENTRALES E LA ESTRATEGIA Y POLITICAS SECTORIALES

Sólo una síntesis de los elementos centrales de la estrategia y políticas sectoriales será incluida, el propósito es continuar con su divulgación permanente. De igual modo la UAPA se responsabiliza de este capitulo.

PROGRAMACION SECTORIAL

En este capitulo se agrupan por programa sectoriales, los instrumentos de programación y sus resultados a nivel de



"productos", tal como se señaló en la sección 2 del capítulo II de este documento. Además, se indicará para cada "producto" la unidad centralizada o institución descentralizada responsable y la cooperación internacional de apoyo.

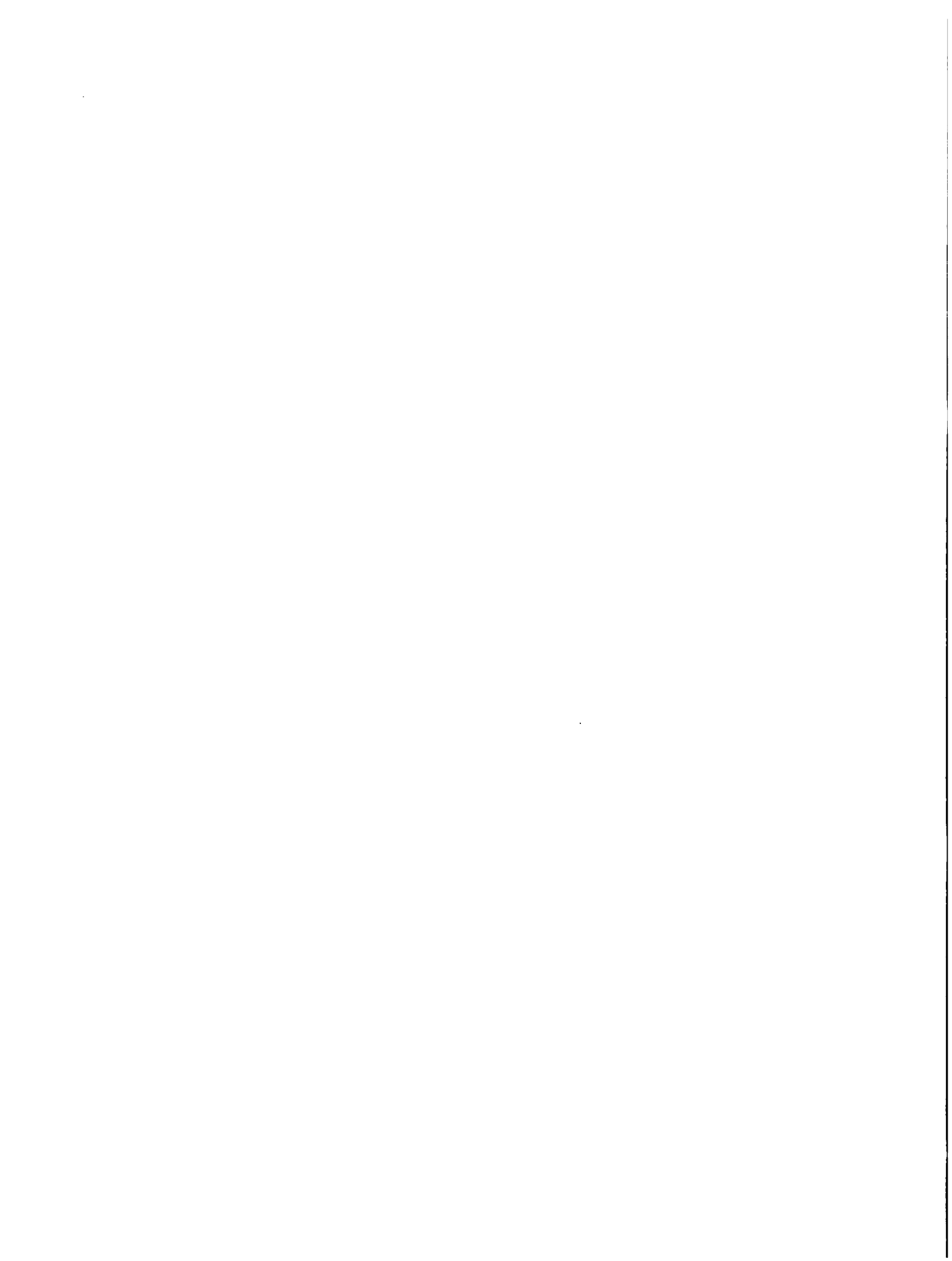
- . Investigación Agropecuaria
- . Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica Agropecuaria
- . Recursos Naturales y Medio Ambiente
- . Riego y Drenaje
- . Defensa Agropecuaria
- . Crédito Agropecuario
- . Reforma Agraria
- . Desarrollo Institucional

ANEXOS

- . Presupuesto Consolidado. GOES. PERE
- . Relación de Proyectos de Inversión. GOES. PERE (SINACIP)
- . Relación de Proyectos de Cooperación Internacional. GOES. PERE
- . Organigrama Nominal del Sector Público Agropecuario

2. Comentarios sobre la presentación de los Planes Anuales Operativo Institucionales

Sería conveniente utilizar un esquema que tenga menos rubros. No olvidar que se intenta convertirlos en "instrumentos gerenciales". Por ejemplo, podrían incluir:



INTRODUCCION
 POLITICAS INSTITUCIONALES
 PROGRAMACION INSTITUCIONAL

Se agrupan los instrumentos de programación por unidades técnicas operativas de la unidad centralizada o institución descentralizada.

ANEXOS

- . Presupuesto: Consolidado, GOES. PERE
- . Relación de Proyectos. GOES. PERE (SINACIP)
- . Relación de Proyectos de Cooperación Internacional. GOES, PERE
- . Organigrama Nominal de la unidad centralizada o institución descentralizada.

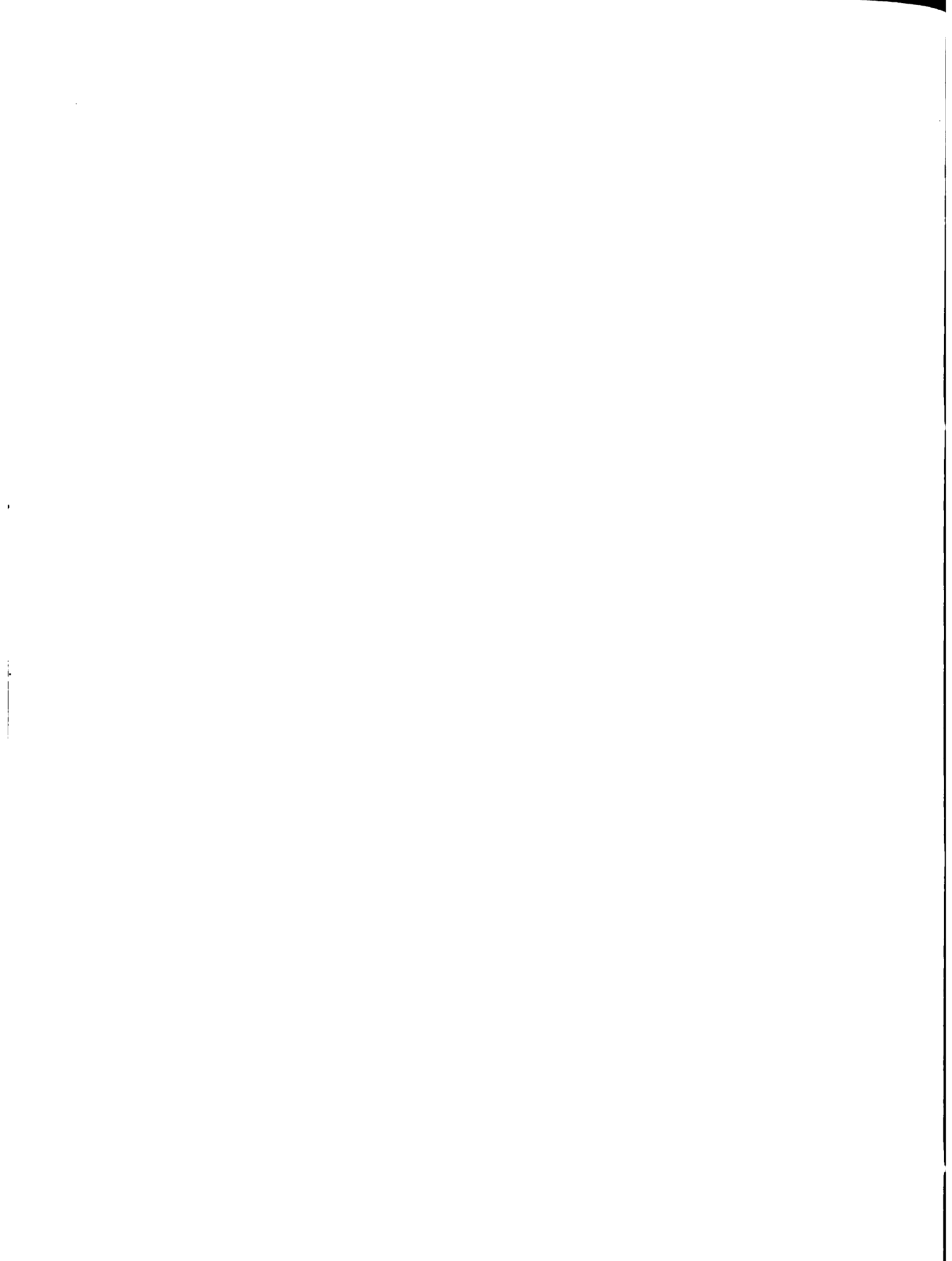
3. Comentarios sobre el Informe Anual de Labores del Ministerio de Agricultura y Ganadería

El último informe correspondiente a junio 1990-mayo 1991, en términos generales, tiene mejoras importantes respecto a los anteriores. Algunas sugerencias se podría mencionar: la presentación es muy extensa -salvo que se haya hecho con el propósito de servir de guía o ser leído por el señor Ministro en la Asamblea Legislativa-, si no fuera así, es conveniente realizar una presentación breve y agregar inmediatamente un capítulo de "logros económicos del sector y medidas de regulación importantes dictadas".

Falta destacar las relaciones con las asociaciones y gremios y el apoyo de la cooperación internacional. El nivel de resultados de la acción de apoyo estatal directo debería ser preferentemente a nivel de "productos". Se debería incluir cuadros de logros acumulados en lo transcurrido del periodo de gobierno, así se facilita la elaboración del informe final del periodo de gobierno. El informe debe ser difundido entre los



directivos y funcionarios del sector público agropecuario, asociaciones, gremios, las fuentes de cooperación internacional, etc.



REFERENCIAS Y DOCUMENTOS CONSULTADOS

1. ESTRUCTURA PROGRAMATICA PRESUPUESTAL - COMPARACION 1991-1992. Ministerio de Agricultura y Ganadería, OSPA DIDIPRE. San Salvador, abril de 1991.
2. INFORME ANUAL DE LABORES JUNIO 1990 - MAYO 1991. Ministerio de Agricultura y Ganadería. San Salvador, julio de 1991.
3. PLAN SECTORIAL AGROPECUARIO 1991. Ministerio de Agricultura y Ganadería, OSPA. San Salvador, febrero de 1991.
4. SEGUIMIENTO Y EVALUACION. PAUTAS BASICAS PARA EL DESARROLLO RURAL. Grupo de Trabajo sobre Desarrollo Rural del Comité Administrativo de Coordinación de las Naciones Unidas, Roma, diciembre de 1984.
5. INSTRUCTIVO No. 2 DE LA LEY Y REGLAMENTO DEL SINACIP PARA REGULAR EL DICTAMEN TECNICO ECONOMICO DE PROYECTOS Y PROGRAMAS DE INVERSION PUBLICA. MIPLAN. Dirección de la Administración de la Inversión Pública. San Salvador, mayo de 1991.
6. EL SISTEMA DE ANALISIS DE POLITICAS Y PLANIFICACION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA. (Una propuesta). Jaime Paredes C., Proyecto PFI. MAG-IICA-BID. San Salvador, julio de 1991.
7. PLAN ANUAL OPERATIVO 1991. Centro de Desarrollo Ganadero. Soyapango, octubre 16 de 1990.
8. PLAN ANUAL OPERATIVO 1991. Dirección General de Riego y Drenaje.



9. PRE-PLAN ANUAL OPERATIVO 1991. Gerencia Región Oriental. San Miguel, noviembre de 1991.
10. PLAN OPERATIVO INSTITUCIONAL 1991. Instituto Salvadoreño de Transformación Agraria. San Salvador, enero de 1991.



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
OFICINA EN EL SALVADOR

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