PRONTUARIO PARA LA ELABORACION DE UN PLAN DE ACCION INTEGRAL DEL IICA A NIVEL DE PAIS

PAINP

DIRECCION REGIONAL PARA LA ZONA NORTE

Guatemala, Guatemala
Noviembre 1973

Documento de Trabajo

PRONTUARIO PARA LA ELABORACION DE UN PLAN DE ACCION INTEGRAL DEL IICA A NIVEL DE PAIS

PAINP

DIRECCION REGIONAL PARA LA ZONA NORTE

Edición: Fernando Rulfo V.

Guatemala, Guatemala
Noviembre 1973

GRUPO DE TRABAJO

Se formó un grupo de trabajo integrado por funcionarios de la Subdirección General Adjunta de Planificación y de la Zona Norte del IICA, que se reunió en El Salvador del 22 al 26 de octubre, para discutir los lineamientos que deberían seguirse al elaborar un Plan de Acción Integral del IICA a Nivel de País. La nómina de funcionarios es la siguiente:

Juan Antonio Aguirre	Efraím Morales
Miguel Angel Araujo	Richard A. Ogle
Roy A. Clifford	Julio A. Ringuelet
Ubaldo García	Humberto Rosado E.
Malcolm MacDonald	Fabio Villacís

Durante este período se elaboró el "Procedimiento Metodológico para la Elaboración de un P. A. I. N. P."

Posteriormente, un número reducido de funcionarios de la Zona Norte que habían participado en la Reunión de El Salvador, procedió a la elaboración del resto de documentos que se presentan en este Prontuario.

PREAMBULO

Este Prontuario para la Elaboración de un Plan de Acción Integral del IICA a Nivel de País (PAINP) es el primer intento que hacemos con el propósito de sistematizar los pasos necesarios, y su secuencia, en un procedimiento metodológico, para obtener la información básica necesaria, una forma de interpretarla y de presentarla de tal manera que el resultado constituya un ejemplo de lo que sería un "primer documento de trabajo" para ser discutido con funcionarios nacionales individualmente y con la Comisión Asesora del IICA en el país. Después de esas discusiones se procedería a la elaboración de los proyectos integrales que se incluirán como parte del PAINP.

El Prontuario está constituído por ocho documentos ordenados de tal manera que cada uno de ellos constituye de por sí un paso hacia la elaboración del PAINP en su fase de "documento de trabajo".

Se divide en dos secciones. La primera se dedica a establecer el procedimiento metodológico para la elaboración, propiamente dicha del PAINP y de sus proyectos integrales y a presentar un ejemplo del mismo como praxis del procedimiento propuesto.

La segunda sección se orienta fundamentalmente a establecer el procedimiento metodológico para la obtención de la información básica necesaria en la elaboración de un PAINP, así como para

PRÁMBULO

Este Prontuario para la Elabo[illegible]ción [illegible] Plan de Acción [illegible] a Nivel de País (P[illegible]) [illegible] por intento que [illegible] del propó[illegible] realizar los pasos necesarios, [illegible] metodológico, para observar la [illegible] información básica necesaria [illegible] preparar [illegible] tar[illegible] de tal manera que [illegible] resultado constituya un ejercicio en la que se [illegible] rá un primer documento de trabajo para [illegible] discusión [illegible] nacio[illegible] nacional individualmente y con [illegible] comunidad [illegible] ILCA en el país. Después de esas discusiones se pre[illegible] [illegible] boración de los proyectos [illegible] específicos que [illegible] dirán con [illegible] PAINT.

El Prontuario [illegible] se construye [illegible] una ordena[illegible] dos de tal manera que es una de [illegible] al un paso hacia la elaboración del PAINT [illegible] en las [illegible] de trabajo.

Se divide en dos [illegible] la [illegible] a establecer el proceso [illegible] metodológico [illegible] elaboración [illegible] como dicha del PA[illegible] [illegible] dice [illegible] ejemplo [illegible] con [illegible] el procedimiento [illegible] una sección [illegible] la fundamentación [illegible] cer el proceso [illegible] metodó[illegible] para la obtención de la información [illegible] básica necesaria [illegible] a la elaboración de un PAINT [illegible] como para

interpretar dicha información en función de los objetivos del IICA y para ordenarla y jerarquizarla de tal manera que sirva a los propósitos del PAINP. En esta sección también se presenta un ejemplo de su aplicación, así como de la forma de identificar los subsistemas que serán fortalecidos como resultado de las actividades previstas en los proyectos correspondientes.

Propósito de los Documentos y Resumen de su Contenido

Sección I - Elaboración del Plan de Acción Integral del IICA a Nivel del País (PAINP)

Documento 1. Procedimiento Metodológico para la Elaboración de un Plan de Acción Integral del IICA a Nivel de País. (PAINP).

En este documento de trabajo se establecen, de una manera general, los grandes capítulos o áreas en que se divide PAINP y al mismo tiempo determina el marco de referencia dentro del cual se deben encuadrar las acciones del IICA. Señala también la secuencia que debe seguirse en la presentación del documento.

Documento 2. Ejemplo Esquemático del PAINP para El Salvador.

Para la elaboración de este documento de trabajo se ha seguido el procedimiento metodológico definido en el Documento No. 1. La información básica se obtuvo de acuerdo con el procedimiento señalado en el Documento No. 6 y su aplicación correspondió a lo señalado en los Documentos Nos. 7 y 8.

Documento 3. Justificación Metodológica de la Elaboración del PAINP.

Este documento se limita a establecer la adecuación del PAINP en relación con el marco de referencia señalado en el Documento No. 1. Se explicita la forma en que se cumplieron cada uno de los grandes capítulos y cómo se encuadra la acción del IICA dentro de ellos.

Documento 4. Procedimiento Metodológico para la Elaboración de Proyectos.

En el Punto VI del Documento 1 solamente se indica en términos muy generales que los Proyectos del PAINP deben elaborarse de acuerdo "con las disposiciones oficiales". En este Documento 4 se señala el procedimiento a seguir y se establece el marco de referencia dentro del cual deben encuadrarse los Proyectos del PAINP.

Documento 5. Ejemplos de Proyectos.

En este documento se incluyen dos ejemplos de Proyectos:

- Cooperación técnica a la reestructuración del sector agropecuario
- Cooperar en la formulación y funcionamiento del subsistema de planificación agropecuaria

Ambos ejemplos fueron elaborados dentro del marco de referencia indicado en el Documento 4 y fueron integrados de acuerdo con los lineamientos del Documento 8.

[illegible]

Sección II - Obtención e Interpretación de la Información.

Documento 6. Procedimiento Metodológico para la Obtención e Interpretación de la Información (Marco de Referencia).

En este documento de trabajo se establecen de una manera general todos aquellos aspectos que se hace necesario conocer de identificar para contar con los elementos de juicio esenciales que permitan determinar cuales son los problemas fundamentales que están frenando el desarrollo del sector y las causas que los originan y al mismo tiempo, caracterizar el marco de referencia que permitirá establecer los objetivos y la estrategia del PAINP.

Señala también los diferentes pasos y el orden en que se deben de tomar, para determinar prioridades.

Documento 7. Ejemplo del Procedimiento para Obtener e Interpretar la Información Básica.

En este documento de trabajo se ha aplicado el procedimiento metodológico definido en el Documento 8. De la interpretación de la información obtenida se derivaron varias causas que estaban contribuyendo a impedir la adecuada implementación del Plan Nacional de Desarrollo de El Salvador, como ser:

- Multiplicidad de instituciones cuyas acciones obedecen a distintos objetivos y orientaciones y que por esa razón actúan sin coordinación sobre el sector.

- Limitada autoridad del Ministerio de Agricultura sobre los instrumentos del desarrollo agropecuario.
- Vinculación mínima a través del Ministerio de Agricultura de otros organismos que ejercen funciones importantes para el desarrollo del sector.
- Instrumentos inadecuados para impulsar un proceso de desarrollo agropecuario planificado.

Con base en esta y otras informaciones se determinaron los objetivos fundamentales y la estrategia a seguir en el PAINP y sirvieron para formular los dos proyectos del Documento 5, que se orientan a eliminar, en todo o en parte, las causas señaladas, que están contribuyendo a frenar el desarrollo del sector.

Documento 8. Ejemplo Esquemático del Procedimiento Metodológico para la Identificación de Subsistemas y Áreas de Proyecto.

En este documento se establece el procedimiento para determinar los organismos que constituirán el subsistema que se pretende fortalecer con un proyecto integral y se identifican los tres "tipos de actividades" que deben constituír la acción del IICA.

Los "tipos" son: de mejoramiento del organismos en su estructura, organización y sistema de planificación; de mejoramiento del producto o tecnología que resulta de su función principal; y, de mejoramiento de la funcionalidad de sus conexiones con los otros

organismos que están vinculados al subsistema y cuya contribución es o puede ser significativa para el mejor desempeño de la función que realiza el "organismo clave" del subsistema.

Palabras de Advertencia

Es necesario insistir en que este Prontuario solo pretende ser un resumen o apuntamiento en que se anotan ligeramente varias ideas, conceptos y orientaciones, a fin de tenerlas presentes cuando se necesiten.

Debe recordarse también que éste es un primer intento para sistematizar la aplicación de un proceso y que como tal, puede adolecer de muchas deficiencias, de falta de claridad y de omisiones quizás de gran importancia; por ello será necesario discutirlo en profundidad con los Representantes en los Países, para quienes se ha escrito a efecto de irlo modificando y adaptándolo a las diferentes situaciones que puedan presentarse.

CONTENIDO

SECCION I

ELABORACION DEL PLAN DE ACCION INTEGRAL DEL IICA

A NIVEL DE PAIS (PAINP)

PROCEDIMIENTO PARA LA FORMULACION DE UN PLAN DE ACCION INTEGRAL DEL IICA A NIVEL DE PAIS (PAINP)

PROPOSITO

Este documento no pretende ser el diseño de una metodología única aplicable a todos los países americanos, sino la descripción de un proceso adaptable y funcional a los requerimientos característicos y particularidades de cada uno de los países en los cuales el Instituto ejecuta o podría ejecutar una serie de actividades tendientes a producir un determinante efecto en:

1. El desarrollo y fortalecimiento del sistema institucional y administrativo ligado con el sector agrícola en el país.
2. El desarrollo socio-económico-cultural de los grupos humanos relacionados con el sector, especialmente de aquellos dedicados a la labor productiva.

OBJETIVOS

1. Formulación de un Plan de Acción Integral del IICA a Nivel de País (PAINP) que tenga concordancia con las prioridades del desarrollo para ese país y en concordancia con la filosofía, objetivos y estrategias del IICA.
2. Que el Plan de Acción Integral del IICA a Nivel de País (PAINP) tenga en lo posible un sentido integral entre las actividades que lo componen a fin de dar al mismo un mejor efecto en el cumplimiento del propósito general, por lo

PROGRAMA ACCIÓN DE UN PLAN DE

ACCIÓN [illegible] (PLANIF)

PROGRAMA

[illegible] de una metodología

de aplicación [illegible] participación

[illegible] ble [illegible]

[illegible] de datos [illegible] con

[illegible] [illegible] tivo

[illegible] [illegible]

[illegible] [illegible] nacional y

administr [illegible] [illegible]

[illegible] condición [illegible] grupos numé-

[illegible] [illegible] mercado de trabajo

[illegible] [illegible] labor productiva.

[illegible]

[illegible] un Plan de Acción [illegible] LICA [illegible]

[illegible] que [illegible] concertadamente [illegible]

dos del [illegible] [illegible] y [illegible] con la

filosofía [illegible] y [illegible] A.

Que el Plan

[illegible]

[illegible]

[illegible]

que su formulación debe ser realizada por el grupo de la Representación con la ayuda del equipo asesor de la Dirección Regional.

FASES

La formulación del Plan de Acción Integral del IICA a Nivel de País (PAINP) se hará a través de fases divididas en pasos que seguirán una secuencia lógica para lograr una programación adecuada.

PRIMERA FASE

Paso 1. Estudio y análisis de las políticas de operación del IICA, con el propósito de familiarizar al grupo de la Representación en el país con esas políticas. Este estudio consistirá en la lectura y discusión de el Plan General, instrucciones del Programa-Presupuesto y otros documentos e instrucciones emanados de la Dirección General y de la Dirección Regional con el objeto de identificar las áreas de acción del Instituto. (La oficina de Planeamiento prepara una lista de los documentos cuyo estudio se considera fundamental).

Paso 2. Este segundo paso consiste en un estudio muy general de la situación y tendencia del proceso de desarrollo rural y agropecuario del país y de las políticas y principales esfuerzos que el gobierno tiene en marcha o próximos a ser implementados, además de una breve evaluación de esos mismos esfuerzos si ya han sido ejecutados. El propósito

su [illegible] realizado por el grupo de la Representación con la [illegible] la Dirección Regional.

PASOS

La formulación del Plan de [illegible] del ILPA a Nivel de País (PA [illegible] pasos que requieran una [illegible] la [illegible] transacción directa:

I BIMA [illegible]

Paso 1: [illegible]udio y análisis de [illegible]ción [illegible] el propósito [illegible] R[illegible] [illegible] un [illegible] con esas partes. [illegible] la [illegible]ción [illegible] [illegible] del [illegible] [illegible] contra[illegible] [illegible] la Dirección Co[illegible] al [illegible] Dirección [illegible]ona[illegible] [illegible] el objeto [illegible] identificar [illegible] [illegible] de [illegible] Instituto [illegible] [illegible] de Plan[illegible] [illegible] separa[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] la [illegible] [illegible]ntral).

Paso [illegible] [illegible] [illegible] la [illegible] [illegible] la [illegible]ducción [illegible] [illegible] y [illegible] [illegible] del [illegible] [illegible] [illegible]ras[illegible] [illegible] [illegible] [

de este estudio es lograr que el grupo obtenga un conocimiento preliminar pero lo más completo posible de los objetivos y políticas globales del desarrollo agropecuario y las áreas de acción en las que está trabajando.

Este estudio debe realizarse por medio del análisis de documentos oficiales que contengan declaraciones de objetivos de políticas, incluyendo planes o programas de desarrollo, presupuestos, leyes constitutivas de organismos y documentos que contengan declaraciones de intenciones. Además, deben analizarse las tendencias principales de desarrollo a través de datos estadísticos y otros indicadores.

Paso 3. A lo largo de esta primera fase y posteriormente a la realización del estudio, deberán realizarse entrevistas con funcionarios, expertos nacionales y representantes de otros organismos internacionales, tratando de orientar estas entrevistas hacia la verificación de las conclusiones preliminares obtenidas por el grupo.

Esta acción debe realizarse por el grupo de la Representación.

Paso 4. Este paso consiste en determinar la coincidencia que hay entre las áreas de acción del IICA y el país. El objetivo es seleccionar las áreas de acción que serán objeto de un estudio más profundo (diagnóstico), que le permita al

equipo de la Representación formular el Plan de Acción en el país. Esto se logrará a través de la confrontación de las áreas de acción del IICA y del país, determinando el grado de coincidencia entre ellas.

SEGUNDA FASE

El propósito de esta fase es la selección de organismos y de posibles áreas de proyectos que serían objetos del Plan de Acción.

Paso 1. Identificación de los principales organismos encargados de poner en práctica programas y proyectos de las áreas de acción seleccionadas.

Paso 2. Indicar los programas y proyectos que realizan los organismos relacionados con las áreas de acción.

Paso 3. Determinar la asignación de recursos totales para cada uno de los programas y proyectos, diferenciando la inversión del presupuesto de funcionamiento.

Paso 4. Aplicación de los criterios que permitan seleccionar los organismos claves. Entre estos criterios se consideran los siguientes como fundamentales:

a. Las prioridades del país, identificadas con base a tres factores:

i. declaraciones explícitas de prioridades por parte del Gobierno.

ii. Presupuesto (Recursos)

iii. Posición de Liderazgo

b. Prioridades establecidas por las políticas del IICA.

c. Posible complementariedad existente entre más de un programa y los objetivos prioritarios para el país y para el IICA.

Paso 5. En relación a los dos primeros pasos, se sugiere que el equipo de la Representación se ponga en contacto con funcionarios de:

a. Oficinas de Planificación a macro-nivel, si existiera.

b. Ministerio de Agricultura, en especial, Oficina Sectorial de Planificación.

c. Organismos e Institutos Centrales del sector con cobertura nacional.

Esto tiene por objeto identificar los organismos. Luego se visitará cada uno de estos organismos a fin de obtener la información sobre los programas y proyectos que desarrollan. La aplicación de los criterios de selección debe hacerse de común acuerdo con la Dirección Regional.

TERCERA FASE

Formulación del Plan de Acción.

1. Consiste en diagnóstico del conjunto de organismos seleccionados con miras a determinar la forma en que orientan, implementan y coordinan el conjunto de sus acciones. Este análisis conducirá a determinar los objetivos específicos del Plan de Acción Integral del IICA a Nivel de País (PAINP), su estrategia y los organismos y subsistemas involucrados. Para realizar este diagnóstico se analizará cada uno de los organismos seleccionados limitando este análisis a determinar la importancia de su contribución al logro de los objetivos de la política de desarrollo agropecuario y al funcionamiento del sistema institucional como un todo. Además, debe analizarse el sistema de planificación de cada uno de los organismos, su sistema de control y de implementación, los métodos y procedimientos de coordinación con otros organismos, para entender el origen de posibles deficiencias en la contribución.

   Los resultados de este análisis concretados en objetivos específicos del Plan de Acción, su estrategia y áreas de posibles proyectos, se consultarán con los funcionarios de los organismos líderes del sistema o con la comisión asesora nacional del IICA en el país. El resultado de esta consulta debe ser la definición de los elementos del Plan de Acción.

CUARTA FASE

Elaboración de los proyectos.

La elaboración de los proyectos debe cumplirse con base en las instrucciones del Plan General al respecto, en el que se sugiere revisar y adecuar los proyectos, conforme a la experiencia de reprogramación que se está ganando actualmente en el IICA.

Documento No. 2

EJEMPLO ESQUEMATICO DEL PAINP PARA EL SALVADOR

Introducción

En este documento se han incorporado conceptos que se consideran indispensables para que el PAINP se encuadre dentro de la política de trabajo del IICA, en la que se reconoce explícitamente al país, como la unidad político-geográfica, básica del desarrollo, y la íntima relación entre toma de decisiones y ejecución de las acciones del desarrollo.

Está organizado de tal manera que permite al IICA ajustar su acción a la realidad del país, y se orienta fundamentalmente hacia la aplicación de una estrategia tendiente a fortalecer el sistema institucional del país a través de los organismos que integran los subsistemas dentro de los cuales se realizarán las actividades del IICA.

La selección de los proyectos que integran este PAINP se hizo tomando como base fundamental los tres criterios siguientes: optimizar el producto total de la acción de la cooperación técnica; generar más y mejores servicios* e incrementar las inversiones institucionales**.

---

* CENTA, UES, ICR e IIC.

** Mediante la reestructuración del MAG.

Objetivos del Plan de Acción

El objetivo fundamental y a largo plazo de este Plan de Acción, de acuerdo con la Proyección Hemisférica y Humanista prevista dentro de los lineamientos del Plan General del IICA, es el de cooperar en la operacionalización del Plan de Desarrollo Agropecuario y en la identificación e implementación de acciones que conduzcan a elevar la producción y productividad agrícolas, a aumentar la capacidad de generar empleos en el sector y a incrementar la participación rural en el desarrollo.

Como objetivo a corto plazo se prevé cooperar con el sector público agrícola en sus esfuerzos para lograr su reestructuración, como medio que facilite la implementación de las políticas y la ejecución de los programas del Plan de Desarrollo Agropecuario de El Salvador.

Estrategia

Las actividades del IICA tenderán a promover el fortalecimiento institucional por medio del mejoramiento de los organismos. Esto se hará en la medida en que dichas actividades contribuyan a la adecuación de los organismos para el mejor cumplimiento de sus funciones y sus responsabilidades dentro del Plan. La acción se orientará de tal manera que se ejerza a través de los subsistemas existentes y con miras a su fortalecimiento y no para fortalecer

organismos particulares como si fueran independientes del subsistema.

Cuando no existan subsistemas integrados orgánicamente, la acción del IICA tendería a promover su creación.

Subsistemas y organismos involucrados.

Hasta la fecha no ha sido posible identificar plenamente los subsistemas con los que se trabajará integralmente, pero se han seleccionado los organismos que se consideran claves dentro de cada uno de los cuatro subsistemas siguientes:

1. Subsistema integrado por los organismos sectoriales encargados de formular las políticas nacionales y regionales del sector y de dirigir y coordinar su implementación. Dentro de este subsistema se han identificado al Consejo Nacional de Planificación y Coordinación Económica (CONAPLAN), y la Dirección General de Economía Agrícola y Planificación (DGEAP) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), como aquellos con los que se cooperará técnicamente. También se han identificado a la Comisión Nacional Agraria y al Consejo Técnico como organismos con los que se trabajará al ser reestructurado el sector público agropecuario.

2. Subsistema integrado por los organismos de apoyo que proveen insumos para sustentar los esfuerzos de desarrollo. Dentro de éste se han identificado como prioritarios, el

Centro Nacional de Tecnología Agropecuaria (CENTA), la Facultad de Ciencias Agronómicas de la U. E. S., el Ministerio de Educación y el Instituto Nacional de Aprendizaje; el IICA ha previsto la creación del Instituto Nacional de Capacitación.

3. Subsistema integrado por los organismos encargados de ejecutar cambios estructurales. Dentro de este subsistema se consideran como prioritarios el Instituto de Colonización Rural (ICR), Instituto Salvadoreño de Fomento Cooperativo (INSAFOCOP) y el Banco de Fomento Agropecuario.

4. Subsistema integrado por los organismos encargados de ejecutar las políticas nacionales y regionales de desarrollo rural. Dentro de éste se han identificado los organismos y la estructura que tendrá el sector público agropecuario al completarse su reestructuración y que serán la Comisión Nacional Agraria, el Instituto Nacional de Comercialización Agropecuaria, el Instituto Salvadoreño de Reforma Agraria, el Instituto Nacional de Riego y Avenamiento, el Instituto Nacional de Recursos Naturales Renovables, el Comité Técnico y las Unidades Asesores del MAG.

Proyectos

Para concretar y concentrar las actividades del IICA, a efecto de promover y contribuir al mejoramiento de los subsistemas del sector público agropecuario, el PAINP se desglosa en un proyecto de decisión

exclusiva del IICA que se orienta más hacia la acción interna como base del Diagnóstico Institucional del país y recopilación y análisis de la información pertinente a la situación y tendencias del desarrollo rural e institucional del país, y en nueve proyectos para el país que se han agrupado de acuerdo con las prioridades que se señalan:

a) De alta prioridad:

1. Cooperación Técnica a la reestructuración del Sector Público Agropecuario (Dirección General de Economía y Planificación Agropecuaria del MAG).
2. Cooperar en la Formulación y Funcionamiento del Subsistema de Planificación Sectorial (MAG).
3. Cooperar en la Formulación y Funcionamiento del Subsistema de Reforma Agraria (ICR - ISRA).
4. Cooperar en la Formulación y Funcionamiento del Subsistema de Educación Agrícola y Capacitación.
5. Cooperar en la Formulación y Funcionamiento del Subsistema de Producción y Productividad (CENTA).
6. Cooperar en la Formulación y Funcionamiento del Subsistema de Comercialización (IRA - INCA).
7. Cooperar para la Implementación de los Planes Anuales Operativos del sector, y la Consolidación y Operacionalización del Plan de Desarrollo Agropecuario (CONAPLAN).

b) De segunda prioridad:

8. Cooperar en la Formulación y Funcionamiento del Subsistema de Organización Campesina (INSAFOCOOP) (FOCCO).

c) De tercera prioridad:

9. Cooperar en la Formulación y Funcionamiento del Subsistema del Desarrollo Regional con especial énfasis en las áreas de riego actual y potencial (INRA e INARENARE).

PRESUPUESTO ESTIMADO

No. Proyecto		Semanas/ Técnico	Año Gastos US$	Otros US$	Organismo
Prioritarios	1	38	8.000	2.000	MAG
	2	21	5.000	2.000	CONAPLAN
	3	25	10.000	2.000	PRACA
	4	20	5.000	1.000	UES
	5	30	3.000	3.000	CENTA-AID
	6	10	2.000	2.000	BID-MAG
	7	10	2.000	2.000	IRA
Sub-Total		154	35.000	14.000	
2a. Prioridad	8	5	1.000	1.000	INSAFOCOOP
3a. Prioridad	9	16	2.000	1.000	MAG
IICA	10	18	3.000	----	-----
			41.000	16.000	

[illegible]

Documento No. 3

JUSTIFICACION METODOLOGICA DE LA ELABORACION DEL PAINP

1. Concordancia con los Objetivos del Procedimiento*

Continuando la secuencia de actividades propuesta en el documento: "Procedimiento Metodológico para la Elaboración del PAINP", para ser cumplidas en la elaboración del PAINP para El Salvador, se explica que dentro del contexto de los proyectos se han incorporado los objetivos del procedimiento metodológico, con especial énfasis en el primero de ellos, ya que el segundo se tomará muy en cuenta cuando se llegue definitivamente a la etapa de articulación y consolidación de proyectos dentro del plan.

2. Aplicación de la Primera Fase del Procedimiento*

Fase 1. Paso 1.

Para estar en capacidad de poder establecer los Objetivos del PAINP, que por definición son los resultados que se prevé alcanzar con las actividades del IICA, es necesario identificar las políticas del IICA en relación con las áreas de acción dentro de las cuales se podrán realizar los proyectos que se proponen.

Paso 2.

Se discutieron la situación y tendencias del desarrollo del país,

---

* Se refiere al Documento preparado por el Grupo de Trabajo durante la Reunión de El Salvador titulado "Procedimiento Metodológico para la Formulación del PAINP".

sin entrar a identificar los esfuerzos del país en el pasado, dándose por sentado que del Plan de Desarrollo Agropecuario se podría derivar la orientación de los Proyectos del IICA, de acuerdo con los objetivos y acciones que se contemplan dentro de dicho Plan de Desarrollo Agropecuario.

Paso 3.

Para tener una visión más profunda de la situación, se contó con la opinión de expertos nacionales y con la experiencia del Representante del IICA en el país.

Paso 4.

Una vez determinadas las catorce políticas de gobierno que definen las áreas de acción dentro de las cuales el país volcaría sus esfuerzos, se compararon con las áreas de acción que son prioritarias para el IICA y correspondieron a seis de las siete líneas de acción del Instituto (IICA).

3. Aplicación de la Segunda Fase del Procedimiento.

Fase 2. Pasos 1 y 2.

Al elaborarse el Plan de Desarrollo Agropecuario de El Salvador, se incluyó en el documento final una descripción de las Políticas dentro de las cuales se orientarían los Programas y Proyectos, y se identificaron explícitamente cada uno de los organismos del sector que tendrían a su cargo la ejecución de algunos programas y los proyectos de inversión;

de esta manera fue muy fácil determinar los principales organismos actuantes, así como los programas y proyectos que se realizarían.

Paso 3.

En este paso se procede a completar la información para hacer posible la asignación de recursos totales y de operación para todos y cada uno de los programas y proyectos.

Paso 4.

Como parte fundamental de la elaboración de proyectos se identificaron de manera somera y en gran parte subjetiva, los organismos clave que integran el subsistema que dicho proyecto busca fortalecer. Esta identificación tomó muy en cuenta los criterios a-i, a-iii, b y c señalados en el "Procedimiento Metodológico para la Elaboración del PAINP".

Paso 5.

Los contactos previos de la Representación aportaron una gran parte de la información necesaria. Sin embargo, se requiere buscar la mayor información posible y en profundidad, contar con más elementos de juicio sobre los que fundamentar decisiones en el futuro.

4. Aplicación de la Tercera Fase del Procedimiento.

Durante el proceso de elaboración del PAINP para El Salvador, se realizó un análisis superficial y subjetivo, basado en el

conocimiento de técnicos nacionales y de la Representación, para identificar los organismos que integran los subsistemas que se pretende fortalecer y para identificar los posibles "estrangulamientos" en el sistema, o deficiencias que será necesario corregir.

Con base en la información contenida en el Plan de Desarrollo fue fácil identificar una serie de problemas cuya solución fue prevista como Objetivos del PAINP.

A partir de los objetivos del PAINP y con base en las políticas de acción del IICA se determinó la estrategia y posibles áreas de acción dentro de las cuales se realizarían los proyectos.

Hasta este punto, todas las iniciativas y las decisiones han sido tomadas unilateralmente y exclusivamente por el Grupo de Trabajo. No se han consultado específicamente, como parte del proceso, a los funcionarios de los organismos líderes del sistema, para conocer más profundamente sus sistemas de planificación, de control y de implementación, así como los métodos y procedimientos de coordinación, para poder afinar las acciones del IICA, de manera que su impacto sea mayor sobre el fortalecimiento institucional.

Los párrafos anteriores describen lo que se podría llamar un PAINP "ideal"; sin embargo, aún faltaría la consulta obligada

con los funcionarios de alto nivel dentro del sector público agropecuario, en especial con los de los organismos clave de los subsistemas identificados, ya que hasta ahora y a pesar de los esfuerzos del IICA en ese sentido, no se ha integrado la comisión asesora nacional del IICA en El Salvador.

5. Aplicación de la Cuarta Fase del Procedimiento.

El Documento de Consulta sólo indica de una manera muy general que los proyectos deben cumplir con las instrucciones emanadas de la Dirección General. Al respecto se cumplió con el siguiente procedimiento, que se encuadra dentro de las disposiciones oficiales.

Documento No. 4

PROCEDIMIENTO METODOLOGICO PARA LA ELABORACION DE PROYECTOS

1. Antecedentes

En esta parte debe ubicarse el proyecto dentro del área de acción prioritaria correspondiente. Debe:

a) Contener una descripción de los problemas específicos que se trata de resolver, sus causas y sus consecuencias en el campo del proyecto.

b) Indicar, en términos generales, las soluciones a los problemas expuestos.

c) Contener el análisis de la acción del IICA en el campo del proyecto.

d) Contener un análisis de la acción de otros organismos internacionales en el campo del proyecto.

2. Objetivos

Señalamiento de la naturaleza de las acciones del IICA, dentro del marco de la cooperación técnica, tendientes a la solución de los problemas. En síntesis, qué debe hacerse y con cuáles organismos y subsistemas.

3. Metas

Deben contener una descripción de las acciones específicas y los

resultados que se esperan.

Deben señalarse los subsistemas y los organismos involucrados en la obtención de las metas, así como los instrumentos y plazos para alcanzarlas.

Debe señalarse el período que cubre el plan, indicando cuáles metas se alcanzarán a corto, mediano y largo plazo.

4. Estrategia

Debe contener el resumen de los problemas y soluciones propuestas, como marco dentro del que se precisará el cómo lograr los objetivos y metas.

Deben verse los requerimientos de apoyo a las acciones del IICA en el proyecto, por parte de los organismos y subsistemas nacionales, así como del equipo asesor de la dirección regional. Debe indicarse los responsables de las acciones de apoyo, especificándolas.

5. Implementación del proyecto

Debe contener un listado de los organismos involucrados; la especialidad de los funcionarios del IICA que colaborarán en el proyecto y el tiempo durante el cual trabajarán en el mismo, estimándose un presupuesto (costo del proyecto).

Documento No. 5

EJEMPLOS DE PROYECTOS

PROYECTO: COOPERACION TECNICA A LA REESTRUCTURACION DEL SECTOR AGROPECUARIO

1. Antecedentes

a. Problemas específicos que trata de resolver

i. No existe una coordinación adecuada entre la gran cantidad de instituciones entre organismos públicos, privados y mixtos* que realizan funciones relacionadas con la actividad agropecuaria.

ii. El Ministerio de Agricultura y Ganadería no tiene suficiente autoridad para ejercer influencia significativa entre ellas, en términos de orientar sus actividades, en función de las metas, políticas y programas del Plan de Desarrollo Agropecuario previsto para el período 1973-1977.

Las causas que contribuyen a esta falta de autoridad se pueden agrupar de la siguiente manera:

-El distinto origen y naturaleza jurídica a que obedecen las instituciones más cercamente vinculadas al MAG, Servicios centralizados, Instituciones Autónomas o Descentralizadas, Instituciones Sui-generis, les permite en el mismo orden citado, tener un mayor grado de independencia del poder

* El Plan menciona 37 organismos.

central del estado, por cuanto a manejo técnico, financiero y administrativo, lo que dificulta o impide la autoridad que puede ejercer el MAG sobre dichos organismos.

-El origen legal de los organismos autónomos les permite desarrollar sus actividades sin la vinculación necesaria que debería tener con el organismo rector de la política agropecuaria del país (MAG).

-Muchas actividades de gran importancia se encuentran asignadas a organismos públicos y privados sobre las cuales el MAG no tiene prácticamente ninguna ingerencia*.

iii. Existe duplicidad** entre las actividades que desarrollan las distintas instituciones vinculadas al sector, debido a una falta de definición de las funciones que corresponden a cada Dirección, Departamento o Sección, o Instituciones Autónomas, así como a la absoluta independencia con que actúan los organismos del sector privado, respecto a las orientaciones de política agropecuaria formuladas por el Estado.

---

* Especialmente en los aspectos de Extensión o Asistencia Técnica y de crédito. CENTA fuera del MAG.

** Políticas de Precios, de Comercio Exterior, Tributación, Crédito, Comercialización, Redistribución de la tenencia de la tierra. Asignación de Recursos Financieros.

iv. No existe una organización adecuada para la planificación que permita un funcionamiento eficiente del sistema de planificación nacional.

b. Acciones del IICA

En base a un requerimiento concreto del Gobierno Nacional, el IICA principió, a partir del mes de junio, a cooperar con la Dirección General de Economía y Planificación del MAG y CONAPLAN, en la acción de reorganización del sector, fundamentalmente y en base a las prioridades indicadas por el mismo Gobierno, en la redacción del Proyecto de Ley de Creación y Organización del Sector Público Agropecuario, en las leyes orgánicas de creación del ISRA, CENTA y otras actividades relacionadas con leyes específicas del Sector.

En el período de julio a septiembre inclusive, la participación del personal interdisciplinario del IICA, ha sido de 100 días/hombre aproximadamente.

c. Acción de otros Organismos internacionales*

2. Objetivos

Los problemas anotados bajo el rubro de Antecedentes, se resolverían si existiera: una relación fluida y eficaz entre CONAPLAN y el organismo de planificación sectorial; una integración dentro del

---

* Esta información se completará cuando se den a conocer las cifras exactas y datos complementarios.

MAG, de los organismos gubernamentales responsables de formular la política agropecuaria y tomar las decisiones que permitan su operacionalización y una relación permanente y efectiva (coordinación institucionalizada formal) entre las instituciones del sector agropecuario. Tomando en cuenta lo anterior, las acciones del IICA tendrán los siguientes objetivos específicos:

Objetivos específicos.

i. Colaborar en la reestructuración del sector público agropecuario en la efectiva realización de las políticas y planes que señala el Plan Quinquenal de Desarrollo Económico y Social 1973-1977.

ii. Asesorar y lograr una estructura de organización que permita la implementación de los planes, programas y políticas de desarrollo del sector, así como una óptima racionalización administrativa del mismo.

iii. Orientar la coordinación a establecerse entre el sistema y los subsistemas del sector.

iv. Fortalecer los organismos jerárquicos más importantes contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo.

3. Metas

a. 1973-1974

-Asesorar en la elaboración de la Ley básica del Sector.

[illegible] Subvención [illegible] requerirá [illegible] de forma-

[illegible] dificultades [illegible]

[illegible] electró-

dinaco[illegible] de lo [illegible] autónomos [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] objetivos [illegible]

biblio[illegible] científico.

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] público [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] pla[illegible]

[illegible] Nacional de Des[illegible] y Soc[illegible]

1975-1977.

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] [illegible] público [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] (Fuente) [illegible] establece [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

[illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] [

-Asesorar en la elaboración de las leyes de creación del CENTA, INCA, ISRA, INRA e INARENARE.

-Asesorar en la elaboración de los reglamentos de la Comisión Nacional Agraria, Comité Técnico y en cada uno de los organismos autónomos.

-Colaborar en la programación de un plan de actividades para Reforma Agraria para el año 1974.

b. 1974-1976

-Elaborar los reglamentos para implementar las leyes.

-Asesorar a las Instituciones en su conocimiento interno y coordinación institucional para que las metas políticas y programas definidos a nivel sectorial, puedan traducirse a metas políticas y programas institucionales coherentes y compatibles con aquéllos.

4. Estrategia

El Gobierno ha asignado a la Dirección General de Economía y Planificación Agropecuaria del MAG la responsabilidad de llevar a cabo la ejecución de un Proyecto Nacional de Organización Institucional. El IICA va a centralizar su cooperación técnica a esta Dirección y a las instituciones autónomas a través de la misma, y en coordinación con CONAPLAN.

El Plan Nacional de Desarrollo establece que esta reorganización es una etapa previa indispensable para lograr alcanzar los

objetivos prioritarios que el mismo Plan señala, tendientes a elevar el nivel de ingreso agropecuario y su mejor distribución, acción a la cual el IICA deberá dar particular énfasis.

Se formará un equipo coordinador con personal técnico de la Zona Norte del IICA que asesorará a la Dirección General de Economía y Planificación Agropecuaria en la labor general de reestructuración. Se requerirá la colaboración de personal técnico especializado para asesorar las actividades de los Institutos específicos.

Las prioridades y etapas en que se desarrollará el trabajo, serán señaladas por la Dirección General de Economía y Planificación Agropecuaria y CONAPLAN.

5. Implementación del Proyecto

ORGANISMO	ESPECIALIDAD	TIEMPO
MAG	Gestión y coordinación	10 sem/hombre
ISRA	Org. Compensión y Ref. Agraria	8 sem/hombre
INCA	Comercialización	4 sem/hombre
BFA	Crédito	2 sem/hombre
CENTA	Ext. Inv. y Ext.	10 sem/hombre
INARENARE	Recursos Naturales	2 sem/hombre
INRA	Riego	2 sem/hombre
	TOTAL	38 sem/hombre

Presupuesto operación $ 8.000

PROYECTO: COOPERAR EN LA FORMULACION Y FUNCIONAMIENTO DEL SUBSISTEMA DE PLANIFICACION AGROPECUARIA

1. Antecedentes

a. Problemas específicos que trata de resolver

Actualmente no existe un subsistema adecuado que permita el funcionamiento eficiente de la planificación del sector público agropecuario. Ha sido identificado en el Plan de Desarrollo Agropecuario 1973-1977 que se necesita un subsistema que permita:

i. Una relación fluída y eficaz entre CONAPLAN y el organismo de planificación sectorial.

ii. Otorgar al Ministro de Agricultura y Ganadería y a los organismos formuladores de política y toma de decisiones del Gobierno, una asesoría eficiente y oportuna respecto a los problemas fundamentales que aquejan a los órganos de planificación y de las alternativas de solución de los problemas del sector agropecuario.

iii. Establecer en cada uno de los organismos del sector público agropecuario una unidad de planificación al nivel de organismo y; a través de estas unidades, establecer una relación permanente y efectiva con los organismos,

para que las metas, políticas y programas definidos a nivel sectorial, puedan traducirse en metas, políticas y programas institucionales coherentes y compatibles con los programas de trabajo de los organismos.

b. Acciones del IICA

A base de una solicitud del Gobierno Nacional el IICA inició a partir de junio de 1973, la cooperación con la Dirección General de Economía y Planificación del MAG y CONAPLAN en la reestructuración del sector público agropecuario, Proyecto de Cooperación Técnica a la Reestructuración del Sector Agropecuario. Una de las acciones fundamentales de esta reestructuración es el establecimiento en cada organismo de una unidad de planificación. Hasta el momento el IICA ha trabajado principalmente en la organización del ISRA y CENTA.

c. Acción de otros organismos internacionales*

2. Objetivos

a. Colaborar en el establecimiento de un subsistema de planificación sectorial para el sector público agropecuario.

b. Asesorar en el fortalecimiento del subsistema de planificación sectorial con atención especial al fortalecimiento de

---

* Esta información se completará cuando se den a conocer las cifras exactas y datos complementarios.

las unidades de planificación a nivel de organismo.

c. Colaborar en el establecimiento de un sistema permanente y eficiente de conexiones entre CONAPLAN, planificación sectorial y las unidades de planificación a nivel de organismos.

3. Metas

a. 1973-1974

i. Asesorar en el establecimiento e institucionalización de las unidades de planificación a nivel de organismos al CENTA, ISRA e INCA.

ii. Asesorar en la formación de los planes de trabajo de ISRA, CENTA e INCA para 1974.

b. 1974-1976

i. Asesorar en el establecimiento e institucionalización de las unidades de planificación a nivel de organismos de INRA, INARENARE y BFA.

ii. Asesorar en la elaboración de los planes de trabajo anuales para el sector público agropecuario.

iii. Institucionalizar una red de comunicación de información entre CONAPLAN, DGEPA y las distintas unidades de planificación a nivel de organismos.

4. Estrategia

El organismo responsable del desarrollo del subsistema de

planificación es la Dirección General de Economía y Planificación Agropecuaria del MAG. Por eso, el punto clave y el punto de entrada en el subsistema será esta Dirección General y la entrada a los organismos autónomos será a través de la DGEPA.

El orden de prioridad de cada uno de los organismos autónomos será señalado por la DGEPA. La prioridad prevista ahora es trabajar primero con las unidades de planificación del ISRA y del CENTA, después con el INCA y posteriormente con INARENARE, INRA y BFA.

Todos los aspectos del desarrollo de este proyecto serán considerados con el desarrollo del proyecto de "Cooperación Técnica a la Reestructuración del Sector Agropecuario". El resultado será el desarrollo de las unidades de planificación en los organismos autónomos al mismo tiempo que el desarrollo de la reestructuración del sector.

5. Implementación del Proyecto 1973-1974

a. Recursos humanos del IICA

ORGANISMO	ESPECIALIDAD	TIEMPO
DGEPA-MAG	Planificación	10 semanas/hombre
ICR- (ISRA)	Reforma Agraria	3 semanas/hombre
INSAFOCOOP-ICR	Organización Campesina	3 semanas/hombre
CENTA	Investigación	2 semanas/hombre
CENTA	Extensión	3 semanas/hombre
	TOTAL	21 semanas/hombre

Presupuesto de operación: $ 5.000

[illegible]

SECCION II

OBTENCION E INTERPRETACION DE LA INFORMACION

PROCEDIMIENTO METODOLOGICO PARA LA OBTENCION DE LA INFORMACION BASICA PARA LA ELABORACION DEL PAINP

Criterios Generales y Recomendaciones

1. La acción del IICA se ejecuta a través del sistema institucional cuya dinámica está a cargo de organismos, institutos autónomos, o más precisamente Direcciones o Departamentos de esos organismos e institutos. Este punto, aparentemente de carácter secundario, adquiere una gran trascendencia cuando al analizar el sistema de planificación general de un país y de cada organismo o instituto en particular, se puede detectar que el sistema de toma de decisiones, formulación de políticas y orientaciones y/o su coordinación no recae en las Direcciones o Departamentos de planificación, sino en otras oficinas o dependencias internas de esos organismos e institutos.

2. Debe darse particular atención a lo que se señala en el punto anterior, al momento de proceder a la identificación de organismos en función de:

   2.1 Políticas del desarrollo del sector.

   2.2 Programas explícitos o nó para implementar esas políticas.

   2.3 Proyectos específicos o potenciales de ejecución de esos programas.

   En el Procedimiento Metodológico se llama "campos de acción" a 2.2 y 2.3 refiriéndose al conocimiento del desarrollo de un país dado.

[illegible]

[illegible] ETODO [illegible] LA OBTENCION [illegible] ELIMINACION DE PAINE

[illegible]

1. [illegible]

[illegible]

2. [illegible]

[illegible]

3. En un país pueden presentarse dos variables dentro del sistema de toma de decisiones que afectan al sector agropecuario:

3.1 Que exista una oficina central de planificación a macro-nivel, que puede o nó tener la capacidad legal de ejercer la coordinación de los organismos e instituciones del sector.

3.2 Que no exista esa oficina de planificación y/o coordinación.

En el primer caso existirá un Plan de Desarrollo que la representación del IICA en un país debe interpretar como un documento cuyo contenido le sirva de marco de referencia dentro del cuál se espera la movilidad del desarrollo del sector. Este carácter orientador de un Plan es un factor que facilita la aplicación del Procedimiento Metodológico; sin embargo, los miembros de cada representación deberán tomar muy en cuenta los siguientes elementos que pueden estar faltando, o ser defectuosos, en esas Oficinas Centrales de Planificación a macro-nivel:

a. Inexistencia o inoperabilidad de un sistema de control sobre la implementación del Plan y sobre la ejecución de responsabilidades específicas asignadas a cada organismo o instituto.

b. Inexistencia o inoperabilidad de un sistema de evaluación contínua y final para el cumplimiento de cada una de las políticas u orientaciones definidas en el Plan.

c. Inexistencia o inoperabilidad de los sistemas de coordinación interna y externa. Esto está estrechamente relacionado con dos hechos: comunicación y definición de sub-sistemas, en función de políticas y campos de acción.

En el segundo caso, o sea cuando no existe una oficina central a macro-nivel de planificación, el liderazgo suele recaer con mayor probabilidad en el Ministerio de Agricultura.

Los miembros de la representación deberán enfocar el proceso de conocimiento de la funcionalidad del Ministerio con los factores que se señalan en el Procedimiento Metodológico de modo general y que en esta parte presentamos con mayor elaboración:

a. Existencia o inoperabilidad de la Oficina o Departamento de Planificación.

b. Preminencia que tiene dentro del Ministerio en el sentido de liderazgo interno.

c. Forma de utilización de los recursos técnicos de esa oficina o departamento.

d. Comunicación interna y externa. Coordinación.

e. Sistemas y/o métodos de control y evaluación.

El punto c. requiere una explicación adicional y que evita categorizar la importancia de una Dirección, Departamento, y aún Organismos e Institutos, por el volumen presupuestario de que disponen o

se les ha asignado. Por éso, el Procedimiento Metodológico hace constar como relevante un segundo criterio de significación para determinar la importancia de un organismo, criterio que por deducción es aplicable a Departamentos y/o Direcciones. Este es el de Liderazgo, o sea de la influencia de sus orientaciones y decisiones con respecto al resto de la estructura administrativa interna y aún externa.

4. Estos principios o recomendaciones, especialmente los del punto anterior, deberán aplicarse al resto de organismos del sector, a sus oficinas, direcciones y/o departamentos.

5. Los puntos anteriores no crean una nueva modalidad de hacer el análisis institucional de un país, pues ya muchos lo han realizado con diferentes grados de precisión y de volumen de información, señalándose fallas y deficiencias de los sistemas, pero sin el establecimiento de un nexo entre las orientaciones nacionales y las capacidades del IICA de proporcionar la adecuada cooperación técnica, que es justamente lo que pretende el Procedimiento Metodológico.

   La intención o propósito es determinar el cómo extractar del análisis institucional global, la información requerida para el PAINP. En caso de que el análisis institucional no estuviera aún ejecutado en un país, el Procedimiento Metodológico sería un indicativo sobre qué información es relevante y cómo organizarla.

6. Se observa en esta guía un énfasis mayor en lo cualitativo, en el sistema de funcionalidad, en el modus operandi, más que en la cuantificación del sistema a través de indicadores estadísticos. Un diagnóstico y análisis correspondiente deben tener esa información a macro y micro niveles en no más de 10 páginas, pues al fin y al cabo la dinámica del sector hace que la información en base de indicadores estadísticos debe ser contínuamente actualizada; sin embargo, es indudable que la acción del IICA será más permanente y relevante si se ejecuta en función de los dos principios señalados en el Procedimiento Metodológico.

7. En forma complementaria, aunque con especial prioridad, deben los miembros de la representación establecer nexos personales, o contactos directos con técnicos y funcionarios del país con la mayor amplitud posible, teniendo como objetivos los señalados en el documento principal y en esta guía.

ESTRATEGIA DE IDENTIFICACION DE ORGANISMOS, INSTITUTOS, OFICINAS Y/O DEPARTAMENTOS EN FUNCION DE POLITICAS Y CAMPOS DE ACCION

1. Se identificarán políticas u objetivos de políticas para el desarrollo del sector, mediante:

   1.1 Bibliografía documentaria

   1.2 Observaciones

   1.3 Entrevistas cun funcionarios de alto nivel

2. Se identificarán programas y proyectos (campos de acción) relacionados con el punto anterior, mediante:

   2.1 Bibliografía documentaria

   2.2 Observaciones

   2.3 Contactos a nivel técnico

3. Se elaborará un listado de áreas componentes del desarrollo agropecuario y del desarrollo socio-económico rural sobre cada una de las cuáles cada gobierno (exista o nó un Plan Nacional) tendrá definidas ciertas políticas, objetivos de políticas, tendencias u orientaciones. A manera de presentar una guía con respecto a dichas áreas, se señalan las siguientes:

   a. Cambios estructurales en los organismos del sector. Funcionalidad

   b. Sistemas de planificación, incluyendo control de implementación y evaluación

   c. Educación: superior y media

   d. Capacitación

   e. Extensión y Asistencia Técnica

   f. Investigación

   g. Comercialización de productos. Mercadeo.

   h. Comercialización de insumos

   i. Precios

j. Crédito

k. Desarrollo social

l. Labor (empleo)

m. Recursos Naturales

n. Agro-industrias

o. Riego

p. Regionalización interna. Zonificación

q. Integración Regional entre países de zona

r. Reforma Agraria

NOTA: En cada país este marco de referencia contentivo de áreas de desarrollo, donde necesariamente se hacen definiciones de política o se toman directrices orientadoras, puede y debe ser ampliado de acuerdo a las condiciones nacionales.

4. Se elaborará asimismo, un listado de prioridades en el aspecto productivo, agrupado de la siguiente manera:

4.1 Sub-sector agrícola vegetal

4.2 Sub-sector agrícola animal

4.3 Sub-sector agrícola forestal

4.4 Sub-sector agrícola pesquero

En lo posible las prioridades deberán ser presentadas en forma jerárquica, y su determinación inicial, que es responsabilidad de la representación del IICA, deberá ser identificada y verificada con funcionarios del gobierno nacional.

5. Así mismo, se listarán las prioridades de carácter institucional, así como de la existencia y/o necesidad de ampliación de los recursos humanos y técnicos disponibles, si en el sector oficial existe interés en ése aspecto, o si en criterio de la representación la magnitud de una prioridad en estos campos es relevante.

6. La ventaja del enfoque del contenido de los puntos 3, 4 y 5 queda determinada en función de los siguientes criterios:

   6.1 Cualquier intento de identificar organismos, prioridades y políticas en relación con los grandes objetivos que casi todos los países señalan como básicos en el desarrollo, hacen muy compleja la labor. Por ejemplo, son grandes objetivos nacionales, e incluso algunos de ellos son objetivos del IICA, los siguientes:

   i. Elevar la producción y la productividad

   ii. Disminuir el desempleo y crear nuevas fuentes de trabajo

   iii. Redistribución y aumento de los ingresos

   iv. Mayor grado de participación campesina en el desarrollo

   v. Sustitución de importaciones y apertura de mercados externos para exportación

Cualquiera de ellos conduciría a hacer un listado de organismos que no sería confiable, ya que los términos de selección son tan ambiguos y amplios como las grandes metas que se fijan los países. Utilizando esta guía como ejemplo, al identificar los organismos que son responsables de la ejecución o cumplimiento de las políticas de: Crédito, Extensión y Asistencia Técnica, Investigación y Riego, se estaría identificando los organismos u oficinas responsables de lograr el gran objetivo: producción y productividad. De igual manera, si se identifica a quienes llevan la responsabilidad de cumplir las políticas o tendencias en capacitación, desarrollo rural y reforma agraria, se estaría alcanzando una relación con el gran objetivo de participación.

6.2 Si en un país se detecta que a más de las líneas de política u orientaciones existen programas generales para cada una de ellas, el problema de identificación se simplifica aún más, pues se haría a nivel de programas para cada una de las líneas; y si existen incluso proyectos específicos de ejecución, la precisión en la identificación sería aún mayor. Tanto a estos proyectos específicos o programas generales, el Procedimiento Metodológico los llama con un determinador común: "campos o áreas de acción".

6.3 Lo anterior no quiere decir que se eliminará la presentación de los grandes objetivos. Al contrario, perfectamente podrían y deberían ser identificados, pero los procesos de selección deben avanzar desde las líneas de política, hasta los campos o áreas de acción.

7. La compatibilización de los "campos o áreas de acción" y políticas ejecutadas por la estructura administrativa del sector oficial en un país, con las "áreas de acción" potenciales del IICA en función de lo anterior y a través de sus siete líneas, se hará en función de:

7.1 Las prioridades nacionales

7.2 Los organismos o institutos responsables en el país con los criterios que señala el procedimiento metodológico

7.3 Filosofía, objetivos y capacidad del IICA

7.4 Cooperación internay externa con el IICA

8. Modelo funcional.

A continuación se sugiere un modelo que permitirá simplificar el proceso y hacerlo más ordenado.

El proceso de concretar la situación presente de un país dado y sus definiciones hacia el desarrollo del sector agropecuario, en particular, y el desarrollo rural en lo general, con la decisión del IICA de generar su cooperación técnica en función de lo primero, requiere la formación de un marco de referencia condicional que delimite el ámbito de los dos campos, IICA y país, de la siguiente forma:

Cuadro 1. Modelo para la elaboración de un marco de referencia condicional para la identificación de campos de acción.

PAIS		IICA	
Situación	Orientación	Situación	Orientación
a. Existe un Plan b. No existe En ambos casos: Prioridades	a. Políticas, Programas y/o proyectos	a. Relación con el sistema o subsistemas. b. Acceso a documentación básica. c. Personal especializado. Campos. d. Presupuesto	a. Influencia en el sistema o subsistemas. b. Conocimiento de la funcionalidad. c. Criterios de la funcionalidad: Planificación Coordinación Control Evaluación Implementación de las 7 líneas

Lo que se enfatiza en el Cuadro 1 es que, independientemente de la existencia o nó de un Plan Nacional de Desarrollo para el sector agropecuario, siempre será posible en mayor o menor grado de precisión, determinar lo que hemos denominado Orientación.

De igual manera, sea que en una sede del IICA se haya o nó completado el análisis institucional, Línea I, interesa que de ese análisis o de contactos directos o accesos a documentación bibliográfica, quede identificada la funcionalidad del sistema institucional en base a la funcionalidad de los organismos que conforma los sub-sistemas.

En el Cuadro 2 se podrá aclarar el procedimiento en el orden sucesivo en que éste debe ocurrir, con ligeras variantes propias de condiciones particulares y específicas para cada país.

Cuadro 2. Orden
de ac

OBJETIVO (1)
Aumento de Proc y Productividad
Reducción del de pleo
Redistribución y to de los ingreso
Abastecimiento d. mentos
~~Agregar~~: Recurs novables
Equilibrio Regio

grado mayor de concreción refleja la actitud de los gobiernos o de los organismos de esos gobiernos, a formular una posición ante varios de ellos o su totalidad. Esta posición es lo que se llama políticas, que en definitiva no son otra cosa que la expresión, explícita o implícita o nó, de la

Explicación:

El Cuadro 2 es un ordenamiento que puede y debe conducir a la elaboración de un documento más o menos extenso, pero que tiene la indudable ventaja de la objetividad resumida. Obsérvese que uno de sus propósitos es , identificar los organismos relacionados con funciones u operaciones del desarrollo que se han enumerado del uno al diez y ocho, pero que en la práctica son para los gobiernos temas de definición de políticas explícitas o implícitas.

La columna (1) contiene lo s objetivos de gran magnitud que un gobierno persigue, ya sea con un Plan elaborado, o simplemente con acciones aisladas. Estos macro-objetivos dificultan la identificación de organismos ligados a ellos por la amplitud de la formulación de los objetivos. Aún más, ciertos objetivos de ese macro-nivel pueden estar expresados más con finalidad o propósitos políticos que como metas de desarrollo efectivas. Se ha dado como ejemplo seis de esa naturaleza general, amplia, de nivel nacional, pero bien pueden ser más o menos numerosos. El IICA debe tomarlos en cuenta, debe señalarlos, pero no debe ejecutar sus acciones en función de ellos.

La columna (2) contiene las funciones o campos u operaciones, cuyo grado mayor de concreción refleja la actitud de los gobiernos o de los organismos de esos gobiernos, a formular una posición ante varios de ellos o su totalidad. Esta posición es lo que se llama políticas, que en definitiva no son otra cosa que la expresión, explícita o implícita o nó, de la

[illegible]

orientación o tendencia que un gobierno adopta o adoptaría para el desarrollo. Para que cada representación del IICA en los diferentes países tenga una muestra de las posibles políticas, se han enumerado 18 de ellas, aceptando de antemano como un hecho, que habrán países con menos políticas que las indicadas, pero asimismo, existirán otros con políticas no presentes en el listado del cuadro. Obsérvese un hecho práctico de marcado interés en esas 18 líneas de política, tomando por ejemplo las líneas 11, 12, 13 y 16. Cada una de ellas podría ser identificada con uno o más organismos responsables de su implementación. Cada una de ellas podría, y de hecho tiene, un organismo líder en esa implementación. Ahora bien, el conjunto de organismos así identificados para esas cuatro líneas 11, 12, 13 y 16, constituyen el subsistema que puede cumplir, o al menos intentar, la ejecución del gran objetivo, o macro-objetivo, aumento de Producción y Productividad.

Justamente la columna (3) permite la anotación de esos organismos identificados.

La columna (4) tiene dos aplicaciones que se explican y ejemplifican de la siguiente manera: si en un país, póngase por caso, se identifican políticas de Extensión, Investigación, Crédito y Zonificación, se estará frente al caso de un intento de cumplir el objetivo general de aumento de Producción y Productividad. Ahora, supóngase que para cada una de esas políticas se formulan programas generales ya más específicos y elaborados, se tendría la oportunidad de llenar la columna (4) y

frente a cada uno de esos programas se anotarán los organismos responsables de implementar esos programas. Es evidente que así se tendría oportunidad de anotar organismos con mayor precisión, o sea llenar la columna (5).

Si a más de programas, un país o sus organismos tiene disponibles las informaciones de proyectos específicos de desarrollo, sería posible llenar la columna (6), con la correspondiente identificación de organismos responsables, anotándolos en la columna (7).

Se podría aducir que los proyectos de desarrollo, ya en un grado específico y concreto, tienden a ser presentados como proyectos de inversión e ingeniería, con muy poca o ninguna relación evidente en este caso con la filosofía y doctrina del IICA. Esa sospecha de proceder así es errónea, pues aceptarla sería convertir al IICA en una institución evaluadora de proyectos, función totalmente ajena a los principios del IICA. Este puede cooperar en formular proyectos, en preparar al personal técnico adecuado, pero jamás en adoptar la posición de evaluación que no es su función. Al relacionar proyectos con organismos, en la metodología IICA lo que se hace es un refinamiento en la identificación de organismos responsables y sobre todo, la identificación de los requerimientos técnicos y de capacitación de los recursos humanos, que esos proyectos van a requerir para tener perspectivas de éxito. Aún los proyectos de infraestructura tienen un lado humano: el de los usuarios potenciales,

el de los promotores y el de los agentes que utilizarán esa infraestructura para los procesos sociales del cambio. Se debe tomar en cuenta el proceso de identificación, no sólo de políticas, programas y aún proyectos específicos, si esto es posible, aún desde el punto de vista físico-material, sino sobre todo en una interpretación de tipo humanista, ya que estará dirigida esa interpretación a mejorar la funcionalidad humana del sistema, la capacidad técnica humana de los promotores del cambio, y la adopción humana de ese cambio por parte de los recipientes del esfuerzo mancomunado del IICA y del país.

La columna (8) implica que el personal de una sede tiene ya un conocimiento cabal del diagnóstico de la funcionalidad del sistema, o sea de los organismos que lo componen, que conoce la situación presente y su tendencia u orientación futura y que por lo mismo puede mantener un intercambio contínuo o periódico con técnicos nacionales capacitados para seleccionar prioridades más determinantes dentro de toda la panorámica nacional, sea que hubiese Plan o nó. Estas prioridades se anotarán, se deberán mantener muy presentes al momento de cotejarlas con la concepción que los técnicos de una sede se hayan formado. A fin de que una concepción tenga mayor consistencia y validez, ya que guarda íntima relación con el análisis institucional que ha sido normativo en la funcionalidad del IICA, es recomendable que cada organismo sea analizado en dos aspectos claramente diferenciados. Esta diferenciación es

vital, pues de ella depende el grado de contribución positiva que el IICA puede proporcionar. Estos dos aspectos son: cualitativos y cuantitativos.

CUALITATIVOS

1. Si se planifica. Cómo. (Toma de decisiones)
2. Si se controla la implementación.
3. Si se coordina.
4. Si se evalúa.

CUANTITATIVOS

1. Instrumentos. Técnicos, Legales y Económicos de implementación y ejecución.

Loa cuadros que aquí se presentan y la metodología que se sugiere es de carácter cualitativo. El IICA muy poco tiene que hacer en los aspectos cuantitativos de la ejecución, aparte de mejorar la cualidad de ciertos instrumentos como el Técnico-Humano en beneficio del otro sector humano receptor participante de los procesos de cambio.

Es necesario conocer el aspecto cuantitativo de los organismos de un sistema para estar mejor preparados en la cooperación técnica del IICA, la que deberá traducirse en la funcionalidad cualitativa de organismos, subsistemas y sistemas institucionales.

La columna (9) permitirá relacionar la posibilidad de cooperación sea en función de algo que se ha detectado y que el IICA propone en áreas específicas, o sea en función de la discusión e intercambio con la parte nacional sobre prioridades especiales. En uno u otro caso, obviamente deberá existir el consenso.

La columna (10) será una evaluación de los recursos técnicos de la sede para atender las alternativas de un plan de acción a nivel del

país, de sus recursos presupuestarios, de los recursos técnicos de la propia Zona y/u otras Zonas, y/o de una acción coordinada con entidades nacionales o agencias internacionales.

Las columnas (11), (12) y (13) tendrán una anotación breve, ya que su formulación corresponde a una metodología específica que es explicada y demostrada en otra sección de este prontuario.

APLICACION EN EL CASO DE EL SALVADOR

El Plan Nacional de Desarrollo del país tiene 6 grandes objerivos:

1. Producción y Productividad
2. Reducción del desempleo y la migración rural
3. Redistribución y aumento de los ingresos en los grupos humanos del sector
4. Abastecimiento suficiente de la demanda interna de alimentos y externa de productos
5. Conservación y mejoramiento de Recursos Renovables
6. Reducción en el desequilibrio regional

El Plan presenta además, quince líneas de política, para algunas de las cuales hay programas, pero no para otras.

Algunos programas se complementan con proyectos específicos, cosa que no existe para otros programas.

Esta circunstancia, que pudiera parecer anómala, es más la regla que la excepción y es característica de muchos planes de macronivel, sin que ello signifique error de formulación, sino el reconocimiento

tácito de la enorme diferencia estructural que existe en cada uno de los ámbitos o campos dentro de los cuáles se han formulado o se pueden formular políticas de desarrollo.

Por ser de interés práctico, se seleccionan solamente tres de las quince políticas, ya que ellas pueden ejemplificar lo que podría acontecer al analizar otras situaciones. (Cuadro 2).

Observaciones al ejemplo que se presenta en el Cuadro 2.

Las columnas (10), (11), (12) y (13) corresponden al proceso de la elaboración del Proyecto IICA.

En entrevistas personales con técnicos del país a alto nivel y con base en documentación oficial, se determina que la prioridad urgente correspondía a la primera de las políticas enunciadas.

Obsérvese en el ejemplo que una política de tanta importancia como Capacitación no tiene proyectos ni programas definidos. Esto podría ser una ventaja para el IICA, ya que su acción sería de gran impacto en el país por su efecto multiplicador, si el IICA puede ayudar a llenar ese vacío con proyectos y actividades que vengan al mismo tiempo a reforzar otras políticas de desarrollo del país.

Enfatizando lo expresado en el párrafo anterior, se tendría que la preparación de los recursos humanos que serán los dinamizadores de los proyectos, programas y políticas, a través de los organismos identificados, conducirán a acciones del IICA, totalmente en función del

desarrollo del sector, reforzando toda la pirámide cuyo vértice es un objetivo amplio, general y cuya base está constituída por proyectos o programas y/o políticas, que a su vez tienen o nó efectividad en función del elemento humano actuante en el proceso.

Documento No. 7

EJEMPLO DEL PROCEDIMIENTO PARA OBTENER E INTERPRETAR INFORMACION BASICA

El concepto de proyecto integral (PAINP) como base para la acción del IICA a través de subsistemas parte de la base de que, ninguna acción institucional está aislada y se realiza per-se, sino que se realiza con un fin ulterior que normativamente debe ser la solución de un problema sentido por los agricultores.

El diagnóstico a nivel de país que se plantea dentro del marco de referencia, de este documento, establece el hecho de que dentro de cualquier país, el Representante del IICA debe establecer como punto de partida los problemas básicos que afectan al sector y la magnitud de estos problemas.

Los problemas básicos se traducen automáticamente en áreas de política básica para el sector, la lógica dice que si un gobierno detecta problemas debe establecer enunciados sobre cómo pretende actuar. A la fecha y por los estudios realizados dentro del ámbito regional en que opera la Zona Norte, se han podido identificar las siguientes áreas de problemas que a su vez se convierte en áreas de política para el sector.

Las áreas de política básica identificadas a la fecha han sido las siguientes:

1. Precios

Este tipo de políticas generalmente están relacionadas con los deseos del gobierno de estabilización de los precios de los productos básicos para consumo interno de origen agropecuario.

La estabilización se ve como incentivo básico al proceso productivo.

2. Comercio Exterior

Este tipo de política generalmente está relacionada con los deseos del gobierno de promoción y diversificación de exportaciones y sustitución de importaciones. La experiencia ha demostrado que, tanto en promoción como en sustitución, el primer sector en que se realizan esfuerzos es en el agropecuario, tanto en el proceso productivo como en el agroindustrial.

3. Producción

Este tipo de políticas gubernamentales están en línea directa con los deseos del gobierno de aumentar la producción y la productividad tantas veces expresados, y lo cual se desea lograr a través de la generación y desarrollo del paquete tecnológico y su transferencia y aceptación en el medio rural.

4. Laboral

Este tipo de política está generalmente relacionada con los deseos del gobierno de garantizar las condiciones y privilegios de empleo a los que se desenvuelven en el sector. En algunos casos se encuentran ligados aquí los aspectos de mejoramiento y formación de la mano de obra a través de programas de educación, pero es preferible separarla en política de recursos humanos.

5. Agraria

Este tipo de política está generalmente relacionada con los deseos del gobierno de promover y resolver los problemas de la tenencia de la tierra, ya sea a través de acciones remediales o de acciones de cambio estructural.

6. Recursos Naturales

Este tipo de política gubernamental está generalmente relacionada con los deseos del gobierno, en relación con el uso y manejo racional de los recursos naturales. Es necesario hacer hincapié en el hecho de que el recurso agua, dada su importancia en muchos lugares, es producto de un tratamiento explícito especial, no obstante, se considera que los aspectos de irrigación y utilización del agua no pueden ni deben ir divorciados del uso y manejo de los otros recursos, por eso es conveniente incluirlo dentro de este grupo.

7. Industrial

Este tipo de política gubernamental está generalmente relacionada con los deseos del gobierno en relación con el desarrollo industrial del país. En el caso del sector agropecuario debe pensarse en las políticas agroindustriales de creación y promoción de nuevos rubros y/o en las políticas de sustitución dentro del grupo de productos agroindustriales. Es necesario, sin embargo, entender primero la política industrial global y después derivar sus implicaciones para el sector agropecuario.

8. Coordinación

Este rubro de política es quizá el que debe analizarse con mayor atención, no por su presencia sino por su reconocida ausencia y por el deseo manifiesto de los gobiernos de lograrla. Es necesario hacer hincapié en que esta área será más fácil de entender en cuanto se entre en el proceso de desarrollo. Por el momento es necesario reconocer y aceptar lo anteriormente expuesto.

9. Crediticia

Este tipo de políticas gubernamentales están generalmente relacionadas con los deseos del gobierno de cómo y hacia dónde encauzar los fondos de que dispone para promover una u otra actividad. La política crediticia es el reflejo de la política monetaria y es por eso, que es necesario entenderlas y analizarlas conjuntamente, ya que vista la primera en forma aislada puede no tener ningún sentido.

10. Hacienda y Fiscal

Este tipo de políticas generalmente reflejan las tendencias de los gobiernos hacia la forma en que desea orientar los gastos de inversión del gobierno y sus gastos de operación, definidos éstos últimos como aquéllos en que incurre el gobierno para mantener sus acciones día a día.

En el caso de las políticas fiscales, se han incluido en forma conjunta, ya que en ellas se plasman los deseos del gobierno en cuanto a las fuentes de captación de ingresos. El efecto que éstas pueden tener sobre el sector es obviamente de vital importancia ya que no sólo es una captación sino un incentivo positivo o negativo en que se manifiestan estos deseos.

11. Infraestructura

Este tipo de políticas generalmente reflejan los deseos del gobierno hacia la creación de la infraestructura vital que necesita el sector para su funcionamiento y desarrollo. Se consideran dentro de este grupo las relacionadas con salud, vivienda, caminos y energía. El riego, en algunos casos, se trata como infraestructura, visto como una inversión de apoyo al proceso productivo podría ser incluida dentro de este grupo; no obstante, se considera que en los casos en que sea posible, debe ser vista como recurso natural, ya que así se abre toda la gama de disponibilidades desde el uso y administración a la obra física.

12. Recursos Humanos

Esta área podría ser considerada como infraestructura básica y pone de manifiesto los deseos del gobierno de capacitar la mano de obra que se habrá de utilizar, o sea, se dedica esta área al educacional integral, o sea a los tres niveles primario, secundario y universitario, o sea política formal y la extra-escolar.

En el Cuadro 1 se explican en forma gráfica los pasos del proceso para la formulación del PAINP.

El primer paso que se debe dar para formular un proyecto integral es la identificación del problema y después la concatenación del problema con el área de política correspondiente. Esta es la primera etapa para poder establecer el organismo central responsable.

Después de identificado el problema y el área básica de política a que corresponde, tenemos que detectar los instrumentos que se pretenden utilizar para afrontar el problema y cumplir con los objetivos de política fijados. Como se puede observar, los instrumentos definen las acciones básicas del organismo central e identifica los organismos de apoyo; estos últimos pueden ser de dos clases: 1) los que apoyan la realización de acciones semejantes al organismo central pero en escala limitada y; 2) los que realizan acciones complementarias que hacen que el organismo central logre el objetivo de beneficio social que persigue.

Los instrumentos generalmente pueden identificarse fácilmente si se recuerda que un instrumento es una acción o medida que aplica el gobierno por un período determinado con un fin específico. Las acciones del gobierno en términos generales de instrumentos pueden enmarcarse dentro de los siguientes tipos:

Cuadro 1. Resumen gráfico del proceso de formulación del PAINP.

Diagnóstico	Políticas básicas del sector	Instrumentos	Organismos	Recursos (fondos)	Prioridad país	Prioridad IICA	Plan acción
1. Problemas claves 2. Magnitud de los problemas Informe Bco. Central Informes anuales de instituciones claves Discursos claves	1. Precios 2. Com. Exterior 3. Producción 4. Laboral 5. Agraria (Leg. tierra) 6. Rec. Naturales 7. Industrial 8. Coordinación 9. Crediticia 10. Hacienda y Fiscal 11. Infraestructura 12. Rec. Humanos Políticas: - Implícitas - Explícitas	- Inversiones públicas - Gastos de gobierno - Normas crediticias - Incentivos fiscales - Bases legales - Promoción de exportaciones	Endógenos* -MAG -Com. Exterior -Créditos -Agrarios -Política insumos -Educación Exógenos** -Infraestructura Caminos Electrificación Salud Vivienda Educación -Política Bca. Cent. Min. Hac. Min. Econ. Planificación	Externos -Planes -Programas -Proyectos Internos Presupuesto ordinario -Inversión -Operación Prognosis ↓ Acciones			

* Afectan directamente

** Afectan por políticas o infraestructuras.

1. Creación de la base legal del instrumento.
2. Creación, remodelación o reestructuración del organismo que aplica el instrumento.
3. Inversión pública en activos fijos y equipo.
4. Gastos de operación.
5. Incentivos fiscales.
6. Normas para colocación de fondos.

O sea que, el gobierno al instrumentar, utiliza generalmente instrumentos de carácter legal, organizacional, financiero y fiscal, o sea que para poder señalar que un organismo central es realmente central, éste debe ser el responsable básico.

1. Desde el punto de vista legal.
2. Desde el punto de vista ejecutivo.
3. Debe estar bien organizado, en proceso o dispuesto a mejorar.
4. Debe contar con los recursos de inversión y de operación correspondientes.

La identificación del organismo central, por tanto, parte del criterio central siguiente y puede formularse en forma de pregunta:

1. Para un problema cualquiera, identificado, cuál es el área de política correspondiente y los instrumentos que se persiguen?

2. A quién o quiénes corresponde por ley dentro del sector público actuar?

3. Quién de facto está actuando?

4. De qué recursos físicos, financieros y organizacionales dispone, los anteriores vistos vis a vis la magnitud total de lo que dedica el sector público agrícola a esta área de acción y política?

Los organismos, sin embargo, pueden y deben clasificarse antes de decidir cómo trabajar con ellos y si son o no posibles candidatos a la posición de organismo central. El otro criterio de organismo central que se desprende de lo anterior es que éste realice una función básica para el sector, sin la cual el desarrollo ordenado del sector es imposible de lograr.

El criterio anterior nos hace llegar al segundo criterio y es al de organismo de apoyo, considerándose éstos los que realizan acciones que complementan y facilitan la acción del organismo central en el logro de su objetivo.

El proceso anterior nos desemboca en una clasificación de organismos que creemos permite trabajar en forma ordenada y desglosada. Existen, creemos, dos tipos de organismos:

1. Los organismos endógenos

Estos son los que llevan a cabo funciones básicas que normativamente hemos definido en:

a. Comercialización

b. Crédito

c. Investigación

d. Extensión

e. Aspectos agrarios

f. Provisión de insumos

Las funciones anteriores corresponden a políticas e instrumentos claros y se identifican con un organismo central en términos generales.

2. Los organismos exógenos

Son aquéllos que afectan al sector por infraestructura o por política, o sea, proveen la infraestructura básica y las reglas del juego dentro de los cuales los endógenos han de moverse. Se definen como organismos exógenos de infraestructura los relacionados con caminos, electrificación, salud, vivienda y educación. En algunos países, dada la importancia del riego, se considera éste una infraestructura básica de apoyo a la producción, y por lo tanto, se incluye aquí. Se define como organismo exógeno de política aquéllos que establecen el marco de referencia de acción, tanto de los endógenos como de los exógenos de infraestructura y son generalmente los relacionados con: 1) la banca central, 2) economía, industria y comercio, 3) hacienda y crédito público, y 4) planificación. Al manejar las políticas monetarias y crediticias, las normas y regulaciones económicas, el presupuesto y el

proceso de planificación definen qué hacer, cómo, dónde y cuándo en el sector.

Identificados y clasificados los organismos, en los endógenos generalmente están los que se consideran centrales o ejes de los diferentes subsistemas, ya que como se ha dicho, sobre ellos dos descansa la responsabilidad básica de operacionalizar a través de planes, programas y/o proyectos las políticas para con el sector.

Es necesario, por último, que se entienda que el concepto de proyecto integral alrededor del cual podemos montar y afectar subsistemas, contempla tres tipos de actividades: 1) las actividades de organización y gestión, 2) las actividades tecnológicas, y 3) de carácter conectivo. En las actividades de carácter conectivo existen dos grupos: las dirigidas a organismos semejantes pero de menor importancia y las dirigidas a los organismos de apoyo, o sea complementario.

En otras palabras, se cree que la secuencia:

Problema $\leftrightarrow$ Políticas básicas $\leftrightarrow$ Instrumentos $\leftrightarrow$ Organismos $\leftrightarrow$ Recursos

permite identificar el organismo central y los de apoyo por semejanza o complementariedad y así establecer el proceso de acción a través de los tres tipos de actividades recomendables dentro de un proyecto integral.

Documento No. 8

EJEMPLO ESQUEMATICO DEL PROCEDIMIENTO METODOLOGICO PARA LA IDENTIFICACION DE SUBSISTEMAS Y AREAS DE PROYECTO

Proceso de Selección del Proyecto Integrado en Producción y Productividad para el Caso de El Salvador

El proyecto integral de producción y productividad para el caso de El Salvador, parte de la base de que en el país en los últimos tiempos ha tenido dificultades en esta área, como se refleja en una serie de indicadores, debido al desequilibrio entre el crecimiento demográfico y los índices de productividad. Se asume además que la política declarada es de aumento en ciertos rubros que se consideran vitales y que dicho aumento necesita de un "paquete tecnológico" que va a ser creado, transferido, aceptado y aplicado; o sea, existe un organismo central -CENTA- Investigación, que es el encargado de producir dichos paquetes.

El CENTA -Investigación- debe apoyarse en:

1. Investigación - Universidad de El Salvador - Facultad de Agronomía.
2. Comercialización - Instituto Regulador de Abastecimiento.
3. Crédito - Banco de Fomento Agrícola.
4. Extensión - CENTA - Extensión.
5. Tenencia - Instituto de Colonización Rural.
6. Provisión de Insumos - Empresa Privada.
7. Planificación Agrícola - DGEAP/MAG.

[illegible]

[illegible]

Ya que los organismos (funciones) anteriores apoyan al CENTA en su acción para alcanzar el logro de la producción del paquete tecnológico, en lo que son necesarios y en hacer que llegue a sus últimos beneficiarios, que son los agricultores.

Al plantearse el esquema anterior, se puede ver el proyecto integral como una rueda con un eje central y rayos saliendo del eje y concectándose con los beneficiarios del paquete tecnológico, los que servirían a su vez de fuentes de alimentación de información al eje central. (Figura 1).

Qué acciones podrían contemplarse con el CENTA - Investigación? Aquí cabrían actividades de carácter directo:

1. Organizativo

   O sea preparar al CENTA para que adopte una estructura funcional que le permita llevar a cabo sus acciones en forma más coherente, y

2. Tecnológico

   O sea acciones que le permitan al CENTA realizar sus investigaciones en forma adecuada.

Qué acciones podrían contemplarse con las de apoyo? Aquí serían esfuerzos de promoción, o sea convencer al organismo que debe acercarse a los otros que necesita para que su tecnología sea aceptada, transferida y aplicada; y esfuerzos de programación conjunta, donde cada una de las instituciones manifieste qué espera del CENTA

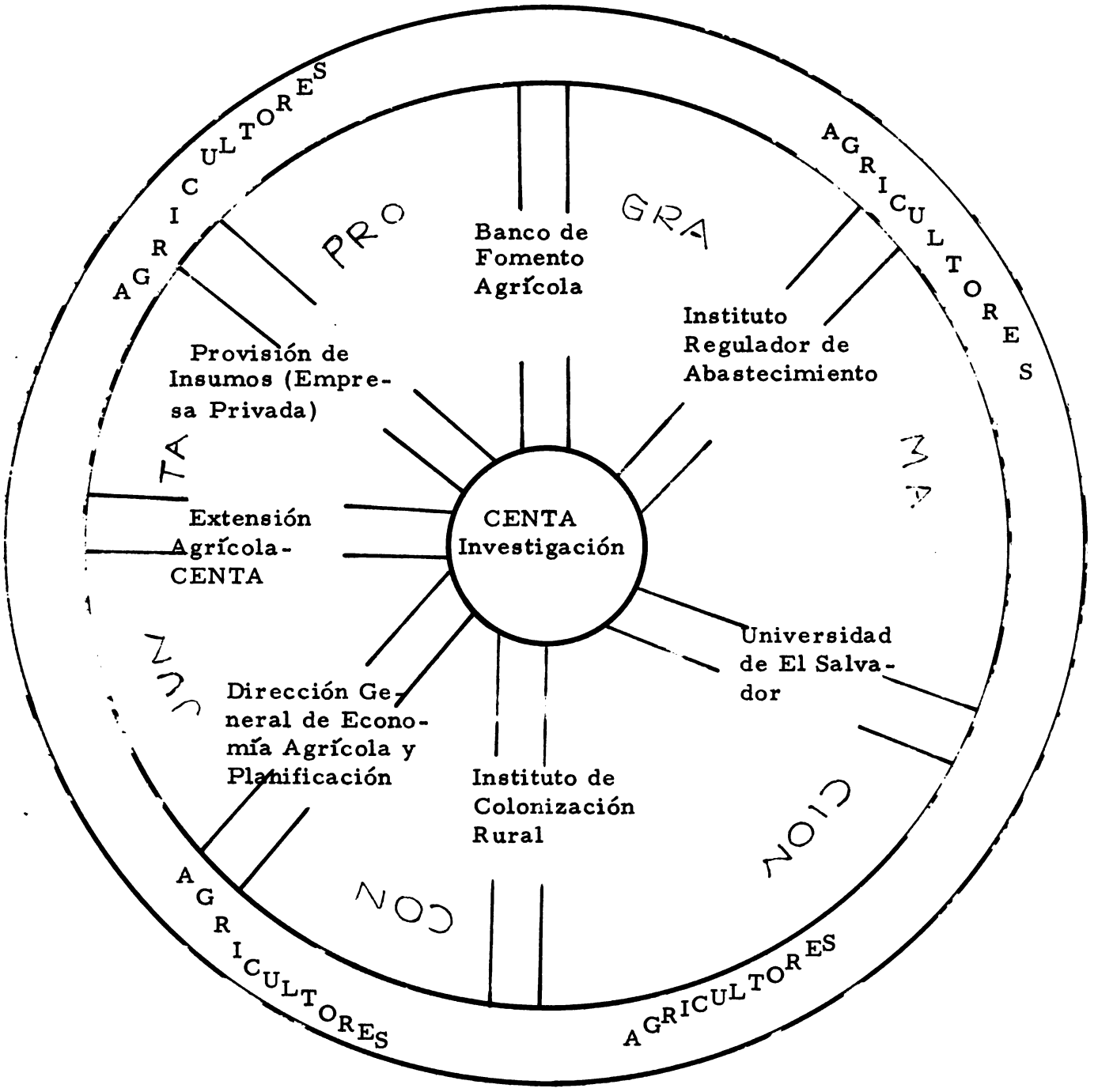
AGRICULTORES
PRO
Banco de Fomento Agrícola
GRA
AGRICULTORES
Instituto Regulador de Abastecimiento
Provisión de Insumos (Empresa Privada)
TA
MA
Extensión Agrícola-CENTA
CENTA Investigación
Universidad de El Salvador
JUN
Dirección General de Economía Agrícola y Planificación
Instituto de Colonización Rural
CION
CON
AGRICULTORES
AGRICULTORES

Figura 1.

y de sus paquetes y se dé inicio a labores de acercamiento y programación. Existe otro medio de acción, quizá indirecto, pero eficiente, que sería la promoción y realización de estudios técnicos de investigación para las instituciones de apoyo, ésta quizá sería la primera puerta de entrada.

La necesidad de acciones conectivas del CENTA hacia la comercialización se hace necesaria, dado que el paquete tecnológico necesita, para ser aceptado, que los que aplican el paquete y corren el riesgo, tengan cierta garantía de que podrán comercializar eficientemente los aumentos a lograrse.

La necesidad de acciones conectivas en el crédito se hace más necesaria, dado que el paquete tecnológico, para ser absorbido y aceptado, necesita apoyo crediticio para el individuo que va a llegar a aplicarlo.

La necesidad de acciones conectivas con tenencia de la tierra, se hacen indispensables, dado que la experiencia demuestra que el riesgo tecnológico se acepta muchas veces cuando existe un grado significativo de seguridad en la ocupación.

La necesidad de acciones conectivas, en relación con la provisión de insumos es evidente, ya que los principales componentes del paquete son insumos tecnológicos que deben llegar al agricultor a tiempo, a buen precio y de buena calidad.

La necesidad de acciones conectivas con la planificación, radica en que ésta dirá cuáles son aquellos rubros que son prioritarios y en los que debemos estar investigando.

La necesidad de acciones conectivas con la universidad se desprenden del hecho que el paquete tecnológico requeriría de cierto tipo de esfuerzo, que es posible que se realicen mejor en la facultad de agronomía, y en última instancia, para no duplicar esfuerzos. Con eso sería más que suficiente.

Al identificar el IICA estas ruedas con su eje central y rayos, se facilita bastante el esfuerzo porque alrededor de lo que en una rueda es un rayo, pueden construirse otras ruedas que a su vez multipliquen y complementen el esfuerzo.

Por ejemplo, se toma el caso del proceso de planificación y programación; de éste se desprende la coordinación, sólo se logra planificando y programando conjuntamente. O sea que podría armarse otra rueda o subsistema alrededor del Organismo Sectorial de Planificación, cuyos rayos serían las oficinas de planificación de cada uno de los organismos del sector público agropecuario, representados por sus oficinas de planificación. (Figura 2).

Este mecanismo no sólo fortalecería el subsistema de planificación, sino también sería la base para lograr la programación conjunta, que mantendría el subsistema o rueda de producción y productividad, accionando en forma coherente y ordenada.

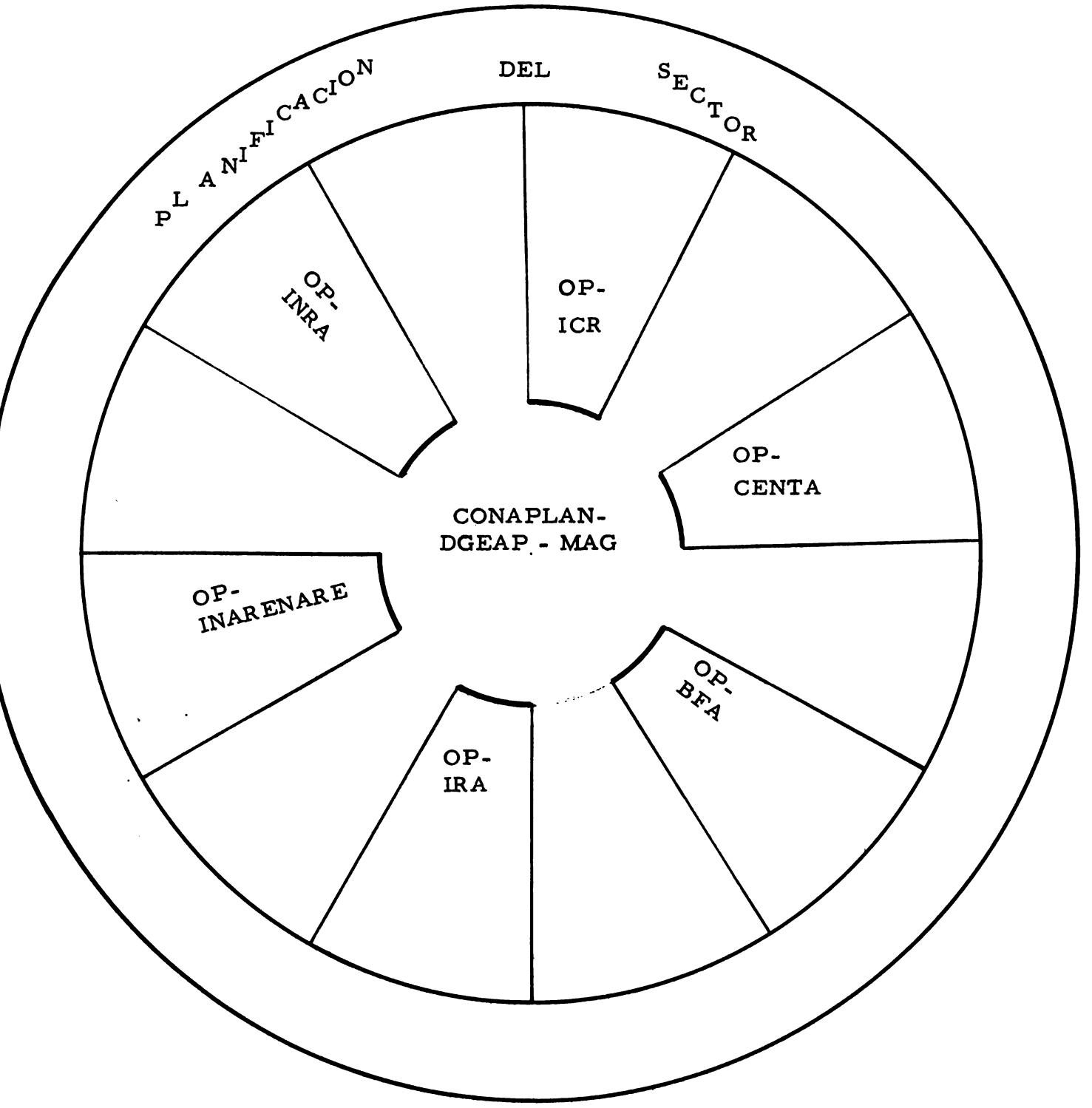
PLANIFICACION DEL SECTOR
OP-INRA
OP-ICR
OP-CENTA
CONAPLAN-DGEAP - MAG
OP-INARENARE
OP-BFA
OP-IRA

Figura 2.

FE DE ERRATAS

Página iii, párrafo inicial, octavo renglón dice: Comisión Asesora del.....
debe decir: Comisión Asesora Nacional del.....

Página v, en el noveno renglón dice: En el Punto VI
debe decir: En la Fase IV

Página vi, en el quinto renglón dice: .... necesario conocer de
debe decir: necesario conocer e

Página 11 en el cuarto renglón dice: ha previsto la creación del.....
debe decir: ha previsto la necesidad de creación del.....

Página 15, segundo párrafo, tercer renglón dice: ..... del IICA, es necesario.....
debe decir: ..... del IICA, fue necesario

Página 17, cuarto párrafo, tercer renglón, dice:..... posible y en profundidad, con-
debe decir..... posible en profundidad, para con-

ÍNDICE ESTATUTARIO

FECHA DE DEVOLUCION

Autor

Prontuario para la elabo-

Título

ración de un plan de

acción integral...

Fecha Devolución	Nombre del solicitante