

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

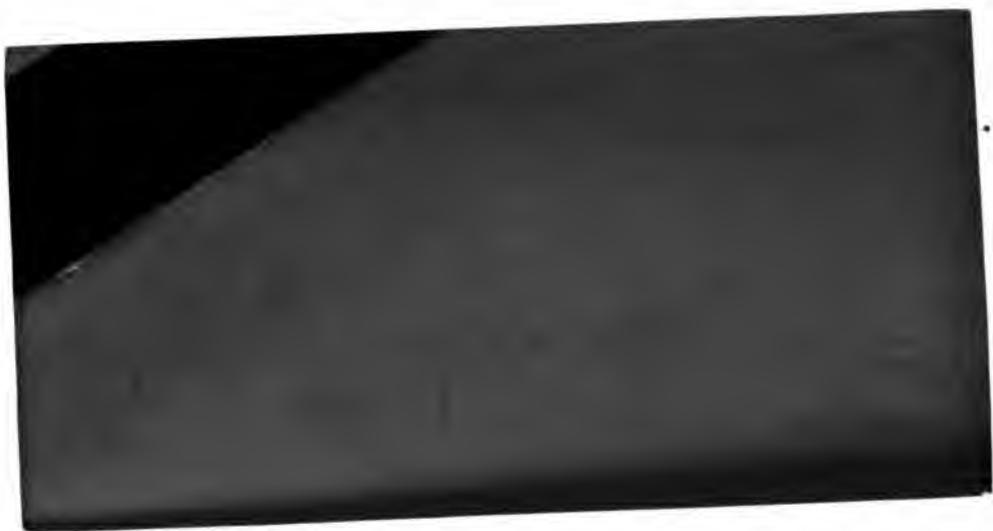


**DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL Y PROPUESTA
DE REORGANIZACION DEL MAG
ADDENDA**

IICA
14
664prog

San Salvador, El Salvador
Diciembre 1993

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



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

14 NCV 13
IICA — CI

**DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL Y PROPUESTA
DE REORGANIZACION DEL MAG
ADDENDA**



**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-



**DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL Y PROPUESTA
DE REORGANIZACION DEL MAG
ADDENDA**

**Jean-Francois Christin
Consultor**

**San Salvador, El Salvador
Diciembre de 1993**

00004088

PROYECTO DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL (BID/MAG/IICA)**DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL Y
PROPUESTA DE REORGANIZACION DEL MAG****ADDENDA**

"Lo más difícil no es tener ideas nuevas, pero saber desprenderse de las viejas ideas".

John Maynard Keynes.

"Si no sabes donde vas, cualquier camino te llevará"

Proverbio Chino.

"Resulta difícil profetizar con precisión, sobre todo cuando se trata del futuro".

Proverbio Chino.

Debido al rumbo que está tomando el reordenamiento del Sector Agropecuario y del MAG muy especialmente, así como a algunos planteamientos para un conjunto muy complejo del cual dependen componentes importantes de la economía de la nación, creo necesario ampliar un poco la propuesta sometida a consideración en el documento del 23 de octubre de 1990. Algunas explicaciones no sobrarán para aclarar los conceptos y aportar precisiones.

I. COHERENCIA

No sobra insistir sobre las premisas que dieron lugar a la propuesta de reestructuración. Las actividades del MAG deben ser coherentes entre sí, debido que estamos frente a un sistema. Cualquier sistema cuyas distorsiones sobrepasan el 10 por ciento no está en condiciones de funcionar para lograr resultados. La coherencia empieza a nivel de objetivos.

Los objetivos del MAG deben ser congruentes con los del Gobierno. Si se asignaron al MAG funciones normativas-reguladoras y orientadoras, el Ministerio debe disponer de las herramientas y de los mecanismos para poder cumplir con esta misión.



En un segundo nivel, debido al poco interés probable del sector privado (esquema privatización) hacia los pequeños y medianos agricultores, el Estado tendría que asumir las funciones de asistencia de toda índole en forma gratuita o no según la clase de asistencia brindada y los beneficiarios, problema de política general.

Para cumplir con funciones normativas-reguladoras y orientadoras no transferibles se requiere, como he señalado anteriormente, de herramientas y mecanismos necesarios y suficientes.

1. Información

La herramienta principal, la primera, es la INFORMACION. La ACCION es la segunda herramienta y requiere de la primera, la INFORMACION, para llevarse a cabo, basándose en los aspectos legales (normativos-reguladores). Los mecanismos constituyen los métodos de acción en el territorio, y la información debe tener su fuente en todos los organismos públicos y todo el sector privado, bajo todos los aspectos referentes a la agricultura, al ganado y la agroindustria, con el fin de poder conocer la situación y lo que está pasando. Sin este conocimiento total parece difícil de definir políticas específicas y asegurar la regulación del conjunto.

Un ejemplo puede aclarar este aspecto. Supongamos que el sector privado haya encontrado un segmento del mercado de exportación para un producto X, al cual decide dedicarse. Si la naturaleza del terreno y las condiciones ambientales hacen posible el cultivo de dicho producto X en zonas donde hay pequeños y medianos cultivadores (PMA) y si el MAG acata el principio (política general de largo plazo) de ayudar al pequeño y mediano agricultor el Ministerio debería fomentar este tipo de cultivo, con el fin de lograr la producción de cantidades exportables significativas, una de las condiciones para conquistar los mercados externos, en asocio con el sector privado. Por supuesto tal decisión implicaría un programa contemplando las actividades por desarrollar y las instrucciones para los organismos autónomos que deben participar en el fomento (CENTA, BFA esencialmente), sin olvidar la definición de las condiciones asociativas de los pequeños y medianos agricultores (PMA) con el sector privado, con el fin de salvaguardar los intereses de los PMA, orientándolos hacia este tipo de cultivo.

Se puede observar que la INFORMACION juega un papel primordial: antes, conocimiento de la oportunidad y de las condiciones de explotación, su divulgación hacia los PMA (papel de orientación del MAG). Y después cuando el proyecto este funcionando el MAG recibirá la INFORMACION referente a los resultados, tanto de la producción como de la exportación para integrarla a la información referente al sector, y hacer los ajustes necesarios si fuese el caso.

Por todo lo anterior, la INFORMACION constituye el elemento clave que permite definir objetivos, estrategias y planes. Se supone que no hay duda al respecto. El ejemplo tomado es típico del papel "orientador" del MAG. No se debe olvidar la información externa tal como se indicó en la propuesta, para conocer la situación de la agricultura a nivel de America Central, America Latina, America, toda, Europa (CEE) principalmente.

2. Funciones Normativas-Reguladoras¹

La información proporciona los elementos necesarios para actuar y mantener la coherencia del sistema, evitando las desviaciones que pueden poner en peligro las políticas del MAG y por consiguiente las del Gobierno.

Los elementos son las leyes, los decretos y además decisiones (resoluciones, etc.), que definen las reglas del juego aplicadas a diferentes aspectos cruciales para el logro de las políticas.

La normatividad va más allá de las leyes, decretos, resoluciones. La normatividad se manifiesta internamente por medio de los manuales de organización, de procedimientos, de personal, etc...

Dichas funciones normativas-reguladoras se ejercen bajo dos formas:

- a) En forma directa: el MAG elabora las leyes y los decretos que requiere el sector en su conjunto.
- b) En forma indirecta: controla y envía instrucciones a las dependencias centralizadas, si fuese el caso y autónomas para que tomen las respectivas medidas en sus respectivos campos de acción:
 - i) Recursos Naturales, con especial énfasis en la conservación de dichos recursos (CENREN), política esencial para asegurar el futuro de la agricultura.
 - ii) Sanidad Vegetal (CENTA)
 - iii) Sanidad Animal (Nuevo CENTA - Departamento de Ganadería)
 - iv) Pesca (CENDEPESCA)

¹ Teóricamente éstas son las funciones del Estado en una Economía Social de Mercado.

No se debe olvidar que el MAG es el organismo rector y por tanto debería o debe ejercer este poder normativo y de regulación, ampliándolo hasta los reglamentos y procedimientos para trabajar en forma coherente: métodos de formulación de programas y presupuestos, administración de personal, etc. a nivel sectorial.

Sin embargo es necesario hacer respetar las normas y ningún organismo público y menos privado (es el papel del Estado) puede sustituir al MAG. En algunos países de América Latina, los mismos organismos autónomos o adscritos como se llaman a veces, se encargan de elaborar las normas y aplicarlas, dando lugar a vacíos territoriales y funcionales o duplicidades de funciones o a la creación de organismos de control que se superponen a los existentes, con las dificultades naturales debidas a una deficiente definición de funciones y de límites de intervención.

Lo ideal sería encargar la aplicación de las leyes y normas emanadas de los organismos, a los municipios, las multas engrosando sus finanzas. Pero hasta que los municipios estén en capacidad de asumir estas funciones el MAG debería encargarse de su cumplimiento.

Por todo lo anterior se debe contemplar mantener en el campo órganos que:

1. Lleven a cabo la aplicación de las normas.
2. Controlar el trabajo desarrollado por los organismos centrales (en la Fase I) y autónomas (existentes y creadas en la Fase II).
3. Suministren la información suficiente y necesaria a la Dirección General de Información y a la OSPA (Divisiones interesadas).

II. LOS CONSEJOS

Se ha sugerido reforzar los Consejos con el fin de lograr una continuidad en la política. Se supone que se reúne gente seria, ilustrada y con la intención de propiciar el desarrollo.

III. OSPA

Se debe insistir en la necesidad de una organización sólida para esta oficina. La secuencia "Políticas-Objetivos-Programas-Presupuestos" hace uso de las Técnicas de Planificación y Programación.

La priorización está dictada por las Políticas y el Presupuesto.



El punto de partida radica en objetivos y una programación ideales lo cual se ajusta poco a poco en un proceso de va-y-ven entre OSPA, las grandes direcciones y el nivel de campo hasta la versión definitiva. Por esta razón es indispensable:

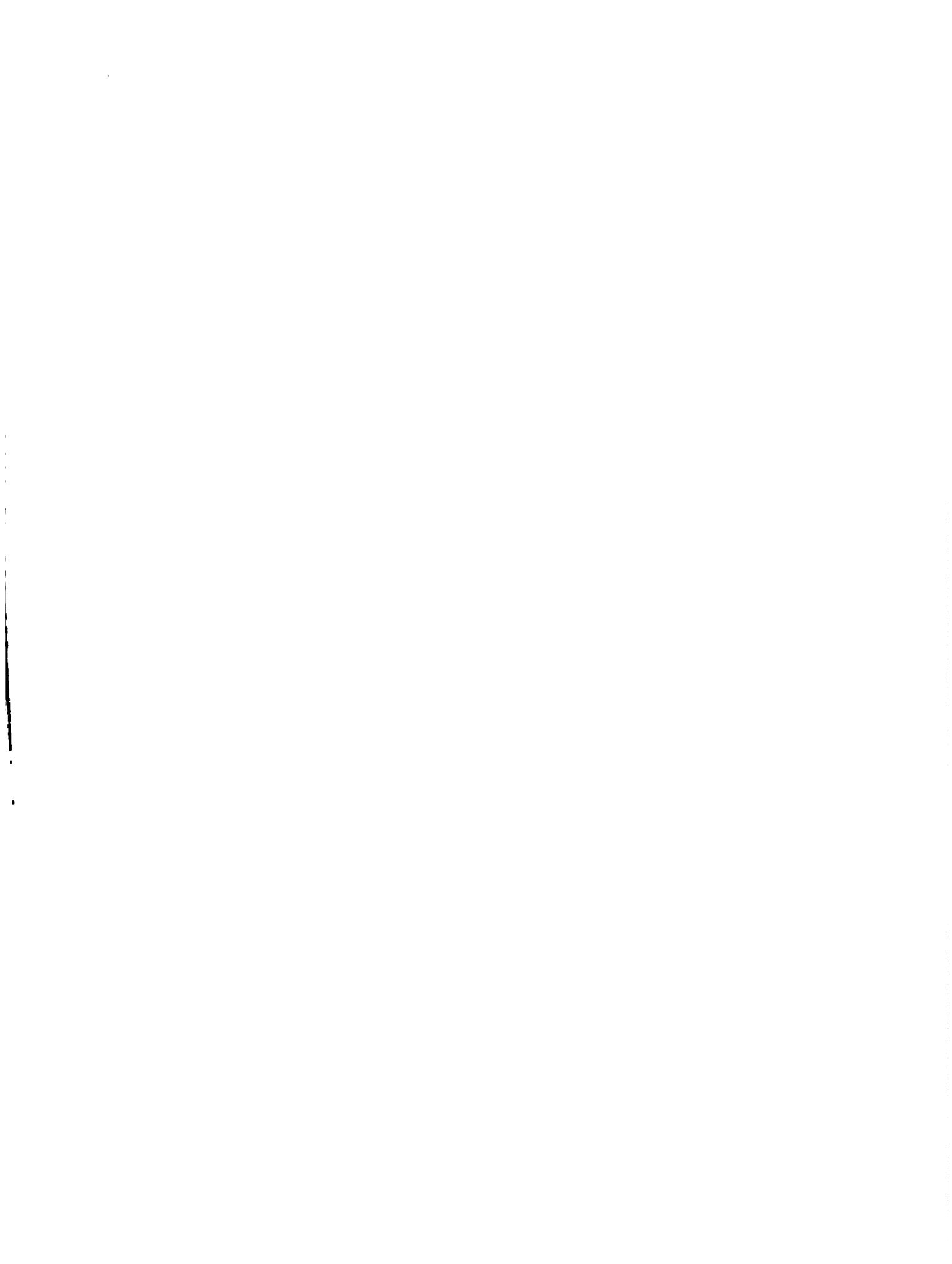
- a) Arrancar los estudios para la secuencia arriba mencionada desde el 2 de enero del año en curso para el año siguiente. (2 de enero de 1991 para el año de 1992).
- b) Una planificación estratégica, por definición a largo plazo, con planes de 5 años mínimo, revisados y re proyectados cada año en función de los resultados, es imprescindible. Recordemos lo escrito en la propuesta, en anexo, numeral 3c: se evita las presiones políticas, si se presenta un plan que no deja ningún departamento por fuera, en 5 años.
- c) Cuando se habla de "nivel de campo" es para no escribir la palabra "Regional" que parece contener signos de mal agüero. Pero se requiere de una organización a nivel de campo, lo más cerca posible del agricultor pequeño y mediano para ver lo que está pasando y ejecutar actividades que son indispensables (sanidad animal, vegetal, información referente al crédito etc. ...) agrupados en servicios básicos, supervisión y coordinación de operaciones (de los demás organismos), recursos (análisis de lo existente) y programación-información.

Las distancias cortas en El Salvador facilitan las operaciones.

Si no lo hace la "Regional" o la dependencia por prever alguien lo hará? Equipos despachados desde la capital? Dónde estará la presencia del MAG a nivel de campo? Además, si hay que controlar la llegada de barcos con materiales vegetales, como ejemplo o también otorgar permisos para perforar pozos, no se puede pensar en desplazar un agrónomo o un ingeniero para hacer el control. Se incurriría en gastos elevado las actividades requiriendo un mínimo de personal, el cual será de igual número cualquiera que sea la fórmula, sin las ventajas de una presencia permanente.

A título indicativo los servicios prestados por el Ministerio, son numerosos y proceden de normas elaboradas por los Centros en la actualidad o en este nivel, cuya transformación en organismos autónomos no cambiara nada. Se trata a nivel "regional" y local de aplicar éstas normas, admitiendo que un 20 ó 25 por ciento desaparezca (juventud, mujer campesina, etc.) quedarán bastante. Entonces es ineludible: estas actividades no pueden suspenderse.

Se ha hablado de "zonas" como sustituto de las regionales y se los pide hacer ciertos trabajos que realizan las regionales en la



actualidad bien o mal. Creo que existe una confusión conceptual.

Cuando hablo de "zona" en mi concepto, se trata de un espacio físico que responde a diferentes requisitos para el desarrollo agropecuario y al concepto de "polos de desarrollo". No se puede aquí escribir todo lo referente a dicho concepto, que arranca en "zonas" de potencialidad inmediata para lograr resultados con programas de "arrastre".

El numeral 3 del Anexo del Informe "Planificación-Priorización" lo explícita en forma breve, sin perder de vista que se define la política como "el arte de lo posible".

La "Regional" (se propone otro nombre más adelante), constituye una unidad operativa y administrativa tal como la diseñe. No veo la necesidad de mantener las dependencias departamentales debido a las cortas distancias, pero habrá que mantener oficinas para la operatividad de sanidad, por ejemplo, pesca, etc. ... a nivel regional y local. La "Regional" es responsable de ciertas actividades directas ya indicadas, servicios básicos, de misiones de información (recursos) y acción, de supervisión y coordinación de operaciones y por fin de programación e información relativa al mercado, los insumos. Estos últimos podrían ubicarse en "recursos", es un detalle.

La "Regional" puede estar ubicada en cualquier parte, estratégicamente, pero a una distancia no excesiva de las "zonas" bajo su jurisdicción para poder coordinar las actividades requeridas en el desarrollo agropecuario. Cambiarlas de sitio sería incurrir en gastos innecesarios en el momento. Situarlas a los lugares donde hay Agencias del Banco (BFA), si evidentemente éstas son ubicadas correctamente, sería una solución ventajosa, puesto que se ha previsto una coordinación con el BFA para el otorgamiento del crédito.

Una observación: es necesario desligar la división del territorio desde el punto de vista político de la división agropecuaria. No deben coincidir puesto que responden a propósitos diferentes. MIPLAN está efectuando una investigación para regionalizar el Sector Público a través de la Dirección de Desarrollo Territorial.

La producción, la productividad no son las resultantes únicamente de la investigación, de la transferencia tecnológica y de la capacitación campesina, incluyendo la asistencia técnica, papel del nuevo CENYA a través de sus extensionistas. Otros factores intervienen: crédito adecuado y oportuno, disponibilidad de maquinaria si fuese el caso, disponibilidad de agua si fuese el caso, mercado, precios, insumos (abonos, plaguicidas, etc.) disponibles y a precios normales, vías de penetración para evacuar la producción, etc.

Aquí están las piezas que componen el "motor" y permiten su funcionamiento equilibrado y las actividades deben ser el "motor"

que impulsa la agricultura y la ganadería. Estos elementos concurren al incremento de la producción y de la productividad. Si el mejoramiento de la condición campesina acompañada con un incremento de la producción no arroja una rentabilidad significativa (relación costos/beneficios) debido a una excesiva sofisticación, no se está haciendo nada. La validez de la transferencia tecnológica debe ser objeto del mayor cuidado, así como los precios de los insumos, el costo del crédito, etc... para el pequeño y mediano agricultor.

En fin se trata de reorientar las actividades de las "Regionales" dándoles un enfoque activo y no pasivo tal como ocurre en la actualidad.

Las actividades del sector agropecuario son de una gran complejidad, requieren de una coordinación sumamente activa y son sujetos a factores externos a menudo imprevistos (constraints) que obligan a tomar decisiones rápidas y en el nivel más bajo, el del campo. Por tanto, se requieren informaciones confiables que se traduzcan para el "Top Management" en un "Management Information System" (MIS), equivalente a un Sistema de Información Gerencial (SIG) o Sistema Informático de Gestión y Control de Gestión.

IV. ORGANIZACION-FORMACION

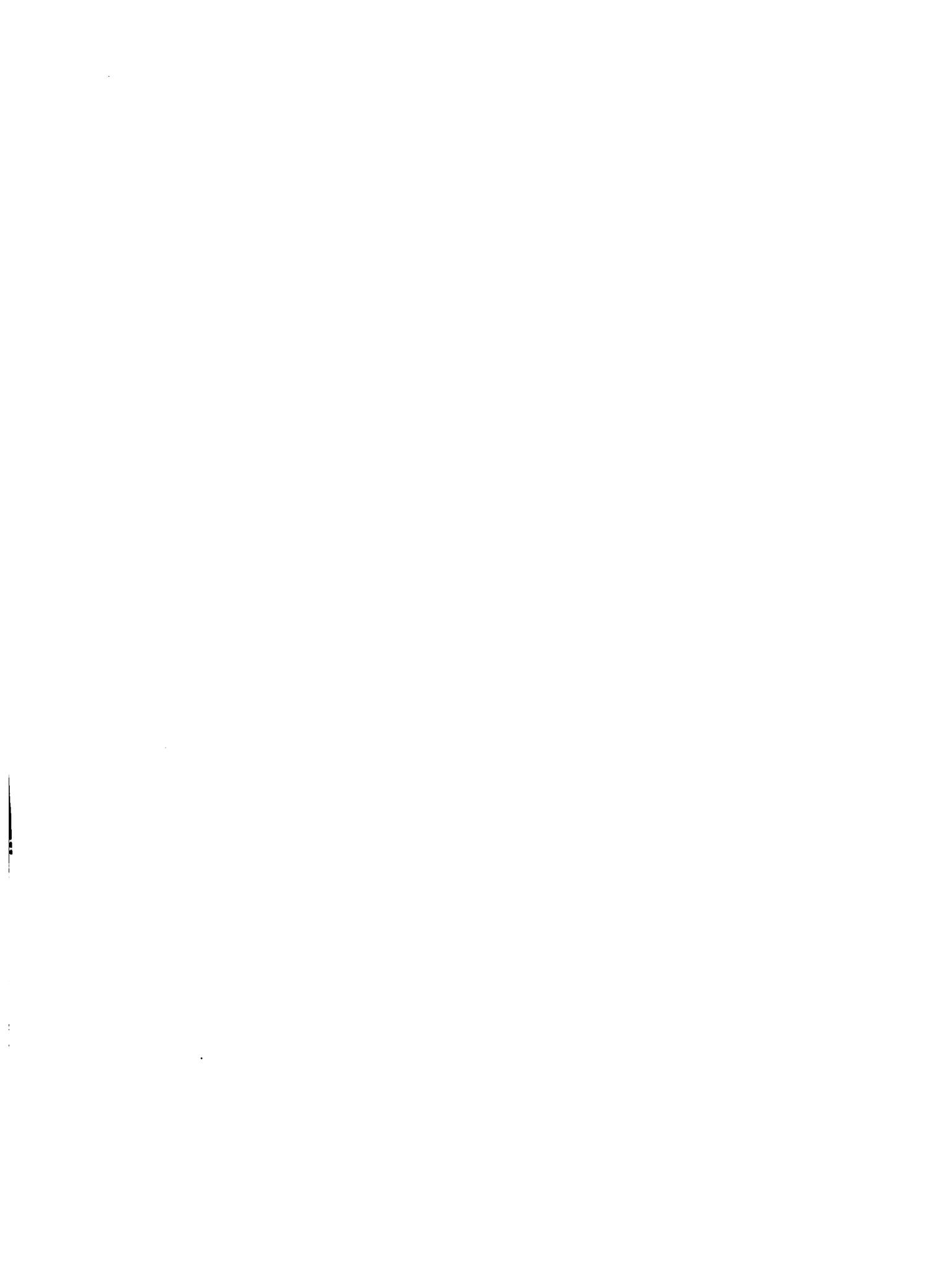
Es una División de la OSPA que debe crearse a la mayor brevedad para reestructurar y reorganizar con la ayuda del PFI, el MAG en general, una vez tomada la decisión de hacerlo, o por lo menos crear en Cooperación Internacional, División de la OSPA, una Sección para tal fin.

V. PROGRAMAS-PRESUPUESTOS

Además de lo expuesto en las páginas 22 y 23 de la Propuesta, cabe precisar a propósito de los Centros de Costos-Centros de Responsabilidad, que cada jefe es responsable del manejo de su dependencia, de la realización de los programas o sub-programas y del presupuesto asignado a la dependencia.

Esta fórmula, basada en una contabilidad analítica de costos, permite buscar una reducción presupuestaria, o si se requiere, un incremento de los resultados con el mismo presupuesto.

Vale la pena resaltar que los presupuestos no pueden elaborarse utilizando el sistema de "reconducción", es decir en otras palabras, tomar el del año anterior y proyectarlo con un incremento equivalente por lo menos a la tasa de inflación, la cual se manifiesta en primer término por el aumento de los sueldos y por ejemplo, la modificación del precio del combustible.



Si se procede así es negar la dinámica de los programas, las variaciones de los puntos de aplicación de los sub-programas zonales y no tener en cuenta los resultados que pueden inducir a modificaciones en los programas sea en incremento o bien sea en disminución, pero una vez observados los primeros resultados. Luego partiendo de los programas (subprogramas acumulados), es necesario cuestionar cada rubro del presupuesto en función de los objetivos (metas) y definir si es indispensable y en qué grado o no. Una aplicación simplificada del método conocido como "Presupuesto Base Zero" (del Dr. P.A. Pyrrh) podría dar resultados interesantes. La desagregación de los presupuestos es una necesidad.

OSPA siendo el órgano planificador del sector, además de consolidar los programas y los presupuestos a nivel del MAG propiamente dicho, la División "Programas y Presupuestos" debería igualmente preocuparse por revisar los programas y presupuestos de los organismos autónomos. Por supuesto se trata de mantener la coherencia.

La OSPA debería jugar un papel semejante al de una División de Planificación Estratégica de una "holding". Las empresas que componen la holding son autónomas desde el punto de vista de su funcionamiento, de sus planes, programas, presupuesto (mismo caso que el de los organismos autónomos) con una cierta holgura, pero después de la aprobación por "Planificación Central y Estratégica", dependencia que define las asignaciones presupuestarias del grupo, partiendo de la consolidación de los programas en cada empresa.

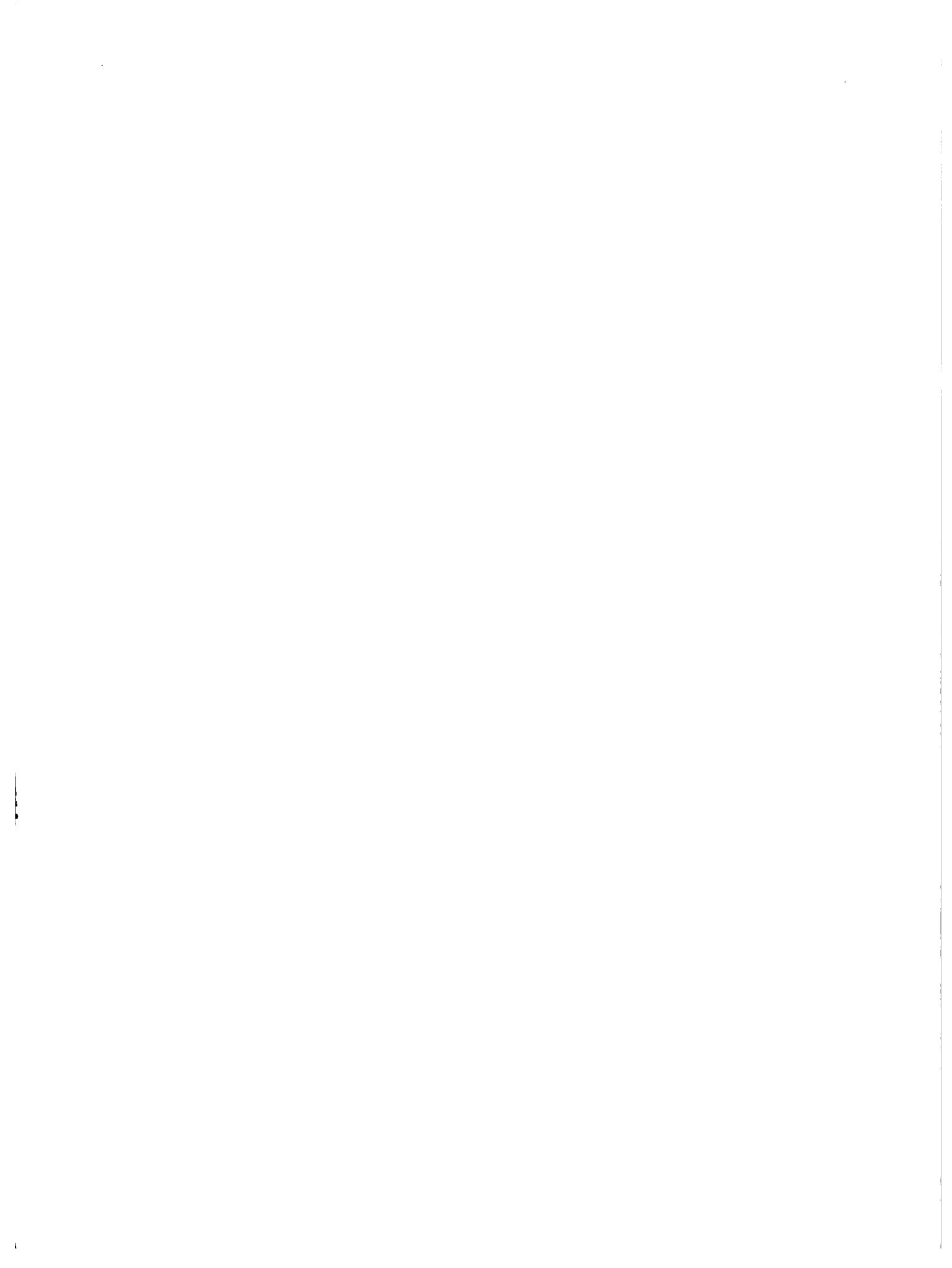
La OSPA debería evolucionar rápidamente de ésta forma, sin por supuesto, despreocuparse por el PAO y los presupuestos relacionados, lo cual en la Fase II se reducirán debido a las transformaciones de los organismos centralizados en autónomos.

Pero las actividades de la OSPA van a "deslizarse" poco a poco hacia los asuntos sectoriales, adquiriendo otra dimensión operacional.

VI. DIRECCION GENERAL DE SERVICIOS Y OPERACIONES (DGSO)

La creación de esta Dirección obedece a los planteamientos del Capítulo I. Esta Dirección a través de una estructura territorial, la cual será objeto de mayores explicaciones más adelante en el capítulo dedicado a las "Regionales" tendrá dos misiones:

1. Una misión de supervisión, control de operaciones y coordinación para:
 - a) El crédito (BFA), la extensión en su sentido más amplio, resumiendo con éstos términos las actividades del CENTA



nuevo y las de Riego y Drenaje (DGRD) futuros organismos autónomos si se quiere, a nivel de zona.

- b) El cumplimiento de las normas referentes a sanidad vegetal y animal (emanadas del CENTA), a la conservación de los recursos naturales; a pesca y a las normas (control de calidad) aplicadas a nivel de zona por el mismo Ministerio.

2. Una misión de información en cuanto:

- a) A la tierra: tenencia, distribución.
- b) A la mano de obra disponible en el campo.
- c) A la mecanización: parque de maquinaria agrícola.
- d) A la infraestructura: silos, bodegas, vías de penetración, energía, etc.
- e) A los insumos (disponibilidad y calidad); éstas dos actividades pueden unirse a nivel de campo (zona), pero se desglosa a nivel "regional", puesto que el control de calidad debería depender del CENTA.

La Dirección General de Servicios y Operaciones responde directamente al Ministro por sus actividades y sus resultados.

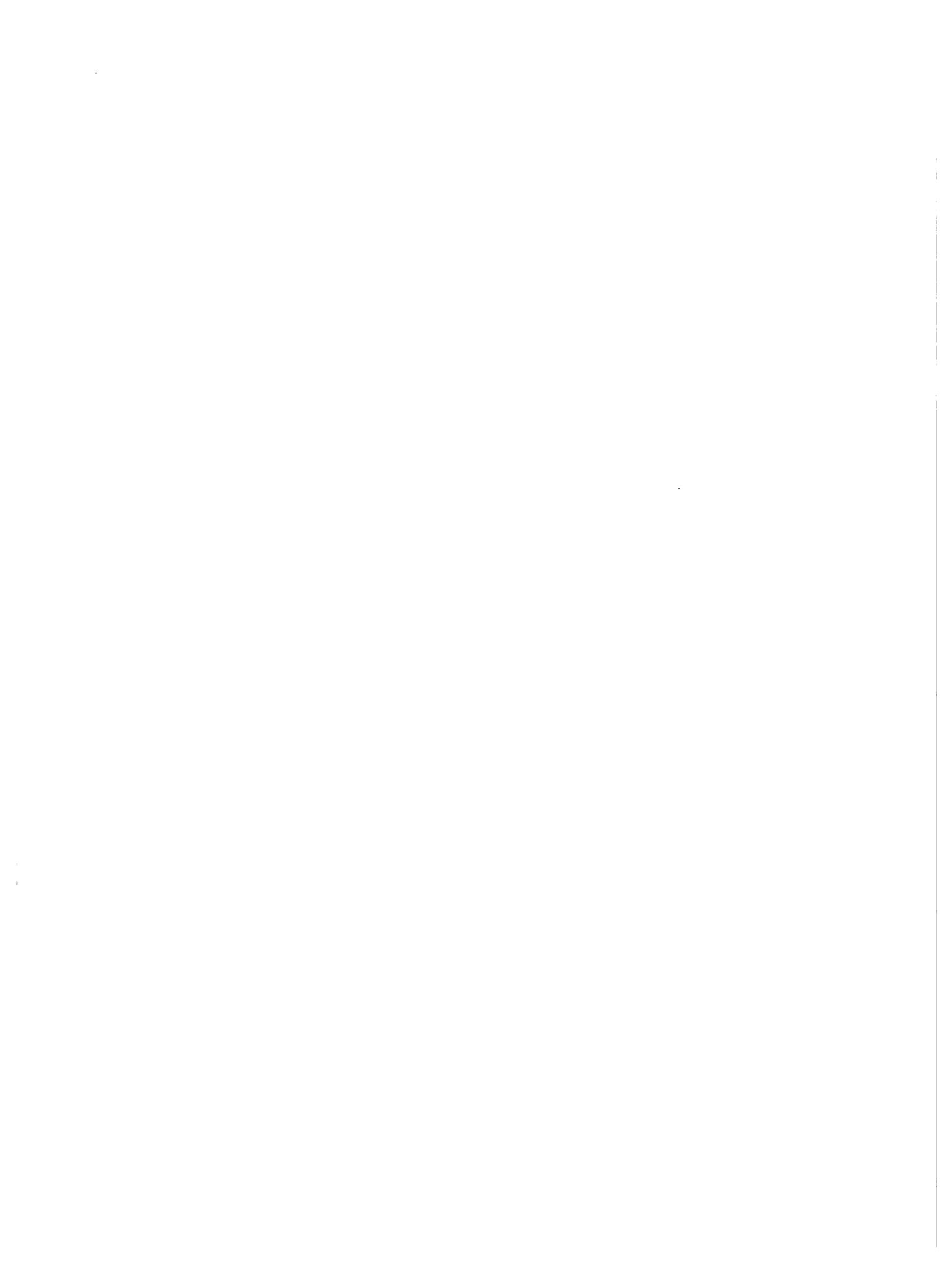
Nota: Cabe abrir un paréntesis con respecto al numeral (2) anterior, párrafos (d) y (e).

Se da por un hecho limitar las actividades del Banco de Fomento Agropecuario al sólo otorgamiento del crédito. Las actividades relacionadas con la compra y almacenamiento de productos agrícolas y el suministro de insumos van a trasladarse, salvo equivocación al sector privado.

Esta medida puede dejar desamparados a los pequeños y algunos medianos agricultores, cuyas dificultades son notorias en materia de comercialización y adquisición de insumos -por lo general no los compran- debido a los precios (relación costo/beneficio). Se ha contemplado la posibilidad de otorgar un subsidio en forma directa al agricultor, en dinero, como ayuda.

En el concepto del Consultor, la mejor manera o la menos mala si se prefiere, podría consistir en otorgar el subsidio directo en función de la productividad de la tierra, introduciendo un factor de ponderación relacionado con la conservación de la tierra y de los recursos naturales.²

² John Maynard Keynes, escribió una vez algo al respecto en este sentido: "Es necesario dar a los pobres la oportunidad de tener dinero, porque estamos seguros que ellos, sí, lo gastarán todo". El poder adquisitivo es el motor de la economía.



Pero la aplicación de las técnicas de productividad, implicando un comportamiento empresarial con la aplicación de una administración elemental (cuenta de resultados, costos, utilidades) y la transferencia tecnológica en función de la relación costo/beneficio, requieren de tiempo. La suspensión brutal de las ventajas ofrecidas en la actualidad por el BFA, puede conllevar a una pauperización del pequeño agricultor por lo menos a corto plazo.

Por tanto, parece importante prever un tiempo prudencial para hacer efectiva la decisión, trabajando paralelamente con el CENTA responsable, en el nuevo esquema, de la capacitación campesina. De pronto se hará necesario desmontar el sistema, por zonas, paulativamente, de acuerdo con el grado de preparación del agricultor.

VII. DIRECCION GENERAL DE INFORMACION

En la página 25 de la propuesta, se indican las actividades que darán lugar a la definición de sus funciones. Esta Dirección cumple con los requerimientos de información necesaria para la normatividad, la regulación y la orientación que el MAG debería realizar a nivel sectorial.

VIII. "REGIONALES" (UNIDADES TERRITORIALES DE DESARROLLO AGROPECUARIO).

Debido a que la palabra "Regional" tiene un rechazo de tipo psicológico-conceptual, se sugiere llamar la nueva regional: UNIDAD TERRITORIAL DE DESARROLLO AGROPECUARIO (UTEDA).

Se habló en diferentes oportunidades de suprimir las Regionales. El Consultor piensa que en primer lugar se debe mantener el contacto a nivel de campo y cumplir con las actividades de la incumbencia del Estado que han sido objeto de las aclaraciones anteriores. Además, los problemas de las Regionales se deben a una organización deficiente en cuanto a programación, presupuesto, supervisión y evaluación de las actividades.

En segundo lugar, la Dirección General de Servicios y Operaciones no está en capacidad de manejar "a control remoto" las zonas (Ver Propuesta, Anexo, numeral 3). Se requiere de una organización, liviana por ciento, con el personal necesario, suficiente y eficiente para:

1. Supervisar y coordinar las operaciones: crédito, asistencia técnica, riego donde lo hay. En la página 24 de la Propuesta se planteó un ejemplo con el BFA y se puede tomar más ejemplos. (Papel de la sección de supervisión y coordinación

de operaciones).

2. Informar sobre los recursos disponibles a nivel zonas (zona por zona): tierra, mano de obra, mecanización, infraestructura. (Sección de Recursos).
3. Dirigir, impulsar, controlar la prestación de los servicios básicos que se realizan a nivel local: Sanidad Animal y Vegetal. conservación de recursos naturales, aspectos pesqueros. (Sección Servicios Básicos). Queda claro que las actividades no son sistemáticas en todo el nivel local. Se requerirá estudiar detenidamente la situación y definir los lugares donde se mantendrá un funcionario permanente para llevar a cabo dichas actividades, en las zonas.

Si se requiere verdaderamente sacar provecho de los presupuestos por programas será necesario contemplar la frecuencia de casos, distancias, disponibilidad de transporte (o prever su dotación), la posibilidad de agregar actividades de tipo informativo, etc...., con el fin de buscar la mayor productividad posible y una utilización máxima de los recursos financieros, materiales y humanos.

4. Asegurar la programación, el seguimiento y la evolución de las actividades desarrolladas por el mismo MAG y los organismos autónomos. Además, se debe prever la recolección de la información de mercado y el suministro de informaciones al respecto: divulgación, precios de compra, de venta, al por mayor, etc... así como toda la información relativa a los insumos en cuanto a calidad, cantidad disponible y precios. (Sección Programación e Información).

Este conjunto de actividades deberían estar a cargo de cuatro (4) secciones, componentes de la estructura de la UTEDA, a la cual se adjunta una Secretaría Administrativa que velaría por los asuntos contables, presupuestarios, de tesorería, de personal, de logística.

Cualquier actividad debe enmarcarse en una estructura que tenga relaciones de dependencia con la estructura superior.

Las secciones 1, 2 y 3 dependerían funcionalmente de la Dirección General de Servicios y Operaciones. la sección 4 dependería de la OSPA funcionalmente. La Secretaría Administrativa dependería desde el punto de vista funcional de la Gerencia General.

El jefe de la UTEDA Nueva Regional, depende jerárquicamente del Director General de la DGSO.

Observaciones

Cabe anotar, regresando al punto 4 anterior, que la sección "Programación e Información" debe participar en la elaboración de los programas y de los presupuestos (PAO). El sistema expuesto en la página 17 (2.1,a) de la Propuesta, es el que debería utilizarse con el fin precisamente de evitar lo que existe en la actualidad: programas que no corresponden a las necesidades y a la realidad.

La UTEDA, abarcando zonas homogéneas de desarrollo está directamente o a través del personal local, en contacto con la "clientela" y sabe lo que es factible o no de realizar.

No se debe perder de vista que la transformación en organismos autónomos de los Centros y de las Direcciones, va a aliviar las actividades de la sección 4 "Programación e Información". Además, la recolección de la información a nivel UTEDA permitirá la eliminación de los equipos de encuestadores despachados desde la capital y por ende las duplicidades de actividades. Mas aún, la puesta en marcha de un sistema de informática a nivel central, recibiendo la información desde las UTEDAS por medio del teleproceso (telemática), permitiría la rapidez de transmisión (comunicaciones), la reducción de los errores en la repetición de los datos y del mismo personal.

IX. PERSONAL

Aliviar la carga del Ministerio en este campo es una necesidad para lograr una reducción del gasto público. Sin embargo, los resultados financieros de un recorte en este sentido pueden no estar tan contundentes y en el nivel que se espera. En efecto, so pena de no poder conservar y contratar elementos de calidad, se debería pensar en un mejoramiento de la remuneración por medio, por ejemplo, de un sistema de primas técnicas. Acatando esta observación y logrando la elaboración de mecanismos para tal fin, la reducción obtenida puede ser menor, pero debería compensarse por un mejor cumplimiento de los objetivos y metas. Además, escalonando las medidas, se evitarán traumatismos innecesarios y se permitirían facilitar eventuales reubicaciones internamente hacia los organismos autónomos y el sector privado siempre y cuando éste reaccione significativamente.

Se ha dado un ejemplo de solución posible en la página 23 de la propuesta, refiriéndose a los talleres de mantenimiento.

X. ORGANISMOS AUTONOMOS

La Propuesta sugiere en una Fase II, la creación de organismos autónomos. Se trataría de crear organismos livianos, ágiles y flexibles y no monstruos inmanejables por sus dimensiones y campos de acción.

1875

Es bien evidente, por ejemplo, que si se habla de reforestación los viveros naturalmente estarían en CENTA; pero que pasará con el manejo de aguas en zonas de riego? El agua se utiliza para lograr una producción agrícola mejorada, lo cual está a cargo del CENTA. Con un paso más, podríamos confiar el manejo de aguas también a CENTA. Pero como el agua proviene de ríos en general, se adscribirían todo lo referente al régimen fluvial también al CENTA, y puesto que en los ríos hay peces, porque no encargar también el mismo organismo de la repoblación pesquera con la cría de alevines. A fin de cuenta, todo está en todo y vice-versa y quien mucho abarca poco aprieta.

Se puede correr el riesgo de crear otro u otros Ministerio (s) paralelo (s), con los mismos problemas y defectos que se busca eliminar o por lo menos reducir a través de los objetivos del PFI. Se requiere reflexionar con profundidad sobre las estructuras y la delimitación de las funciones en el momento de elaborar el (o los) proyecto (s) de creación de organismos autónomos, con el fin de evitar duplicidades de funciones, exceso de burocracia, gastos excesivos, lo que precisamente se busca evitar.

El CENTA y la Extensión

Según lo planteado hasta el momento, el nuevo CENTA se encargaría de manejar directamente, por medio de sus agencias (se supone) y sus extensionistas toda la extensión, asistencia técnica, capacitación campesina en sus diferentes modalidades, conservación de los recursos naturales, transferencia en tecnología, validez de la misma, en lo que se refiere a la agricultura; de la misma manera el CENTA operaría en todo lo que se refiere a la ganadería, por medio de sus veterinarios.

En el concepto del Consultor, el CENTA, organismo autónomo, debería responsabilizarse por la investigación, únicamente en materia agricultura y tal vez de ganadería; el CENTA prepararía los elementos de la transferencia tecnológica: qué se debe transferir, cómo, utilizando folletos, etc...

Los extensionistas quedarían bajo la responsabilidad del Jefe de cada Unidad Territorial de Desarrollo Agropecuario, verificando la validez de la Transferencia Tecnológica (Agrónomos y Veterinarios) y cumpliendo las labores de extensión y actividades relacionadas. Este punto de vista merece una explicación.

Es siempre preferible que el agricultor, más que todo el pequeño, tenga un sólo interlocutor, en el cual poco a poco va adquiriendo confianza. El extensionista lo visita, lo guía (capacitación gerencial elemental) prepare los días de campo, selecciona la finca demostrativa, lo reúne con los vecinos en un taller de aplicación,



etc. etc...

Se trata de aplicar las técnicas de ventas de productos industriales a la agricultura y a la ganadería, el agricultor o el ganadero siendo "el cliente". El vendedor, un técnico o ingeniero, ofrece "diferentes productos" al mismo pequeño empresario (regla de economía de esfuerzos y en gastos). Se vuelve su consejero técnico y confía en él.

Por otra parte el extensionista buscaría la calidad y no la cantidad, para verdaderamente lograr una extensión y una asistencia técnica eficientes y por ende resultados significativos. En fin sería lograr unas economías: un extensionista puede encargarse, sin ser un especialista, pero más bien un generalista (tipo médico rural) de todos los aspectos puesto que no se debe pensar en sofisticación, sino en la sencillez, entendible por un agricultor sin mucha educación. En caso de problemas graves, se desplazaría un especialista o diferentes según el caso (tipo consulta de especialistas en medicina) desde el CENTA. Si la validez de la transferencia tecnológica está comprobada la presencia de especialistas debería ser muy esporádica.

Sin embargo, el CENTA debería realizar inspecciones y visitas por medio de los especialistas o responsables del desarrollo de los productos para conservar el contacto con el campo.

Si el Consultor sugiere estas fórmulas es simplemente porque ha podido observar en otros países, que visitas de especialistas procedentes de diferentes organismos molesta al agricultor debido a que, a menudo, recetan "medicinas" diferentes, confundiendo al agricultor poco ilustrado. Esta situación se manifiesta frecuentemente cuando se trata de "recetar" abonos, plaguicidas, fungicidas, etc...

CONCLUSION

Una agricultura moderna requiere de métodos modernos de información y de gestión, que permitan hacer frente a los cambios en un mundo en rápida evolución, con una estructura flexible y adaptativa para adecuarse a los requerimientos que generan estos mismos cambios.

El MAG en este sentido no puede estar amarrado a lo estipulado en leyes que fijan en todos los sentidos de la palabra su estructura y funcionamiento, corriendo el riesgo de una esclerosis y una obsolescencia funcionales. Por tanto, no sobra repetirlo, la Ley Orgánica del MAG debe ser una "LEY MARCO", que abarque tanto el MAG como los organismos autónomos.

En todos los documentos producidos por el Consultor se ha dado como un hecho irreversible la transformación del CENTA en organismo autónomo y el traslado de todas las actividades de extensión en su



sentido más amplio al mismo CENTA. Esta información estaba basada en fuentes fidedignas. Parece que a la fecha, no hay nada definitivo.

La Propuesta del Consultor con fecha 23 de octubre de 1990, en la página 23, menciona la necesidad de mejorar la estructura y el funcionamiento de los CENTROS y dependencias del mismo nivel, incluyendo al CENTA. Esta fórmula tiene la ventaja de obtener resultados a corto plazo, permitiendo la transformación, sin precipitud, con una ventaja adicional, la de disponer de un organismo eficaz, que pueda funcionar con leves modificaciones estructurales y funcionales una vez autónomo, ganando así un tiempo precioso cuyo escasez es mayor que la de los demás recursos de toda índole, sin prescindir de los propósitos de realizar las transformaciones convenientes.

Cualquier reestructuración requiere contemplar el conjunto a través de un mecanismo intelectual que empiece por lo general y baje hasta lo particular y luego del particular hacia lo general. Es un método semejante que se utiliza para la formulación de programas y presupuestos.

Además, tal como se ha repetido en diferentes oportunidades, la previsión es imprescindible para evitar el "serendipity", expresión que se puede traducir por "efectos perversos", o en otras palabras, es el caso en el cual se esperan ciertos resultados, y en realidad, se logran resultados diferentes y hasta totalmente opuestos. Se requiere una máxima identificación de los problemas.

El Consultor cree que la estructura evolutiva propuesta así como los métodos de funcionamiento sugeridos, expuestos en el primer documento del 23 de octubre, complementados y aclarados en el presente, responden a la política de Gobierno y a los objetivos asignados al MAG. Además la propuesta es esencialmente evolutiva. Por supuesto, cualquiera que sea la estructura adoptada, el éxito o fracaso, dependerán, antes que todo, de la capacidad gerencial del "Top Management", lo cual se puede definir como la técnica y el arte, juntos, de sacar el máximo provecho de recursos escasos tanto financieros como materiales y humanos, situación que no es propia del MAG, pero más bien común, a nivel mundial en el sector público y en el privado.

San Salvador, noviembre 14 de 1990.
Jean Francois Christin. Consultor PFI/IICA.

Las sugerencias, las observaciones y los conceptos emitidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad del Consultor y no reflejan forzosamente la posición del Proyecto de Fortalecimiento Institucional (PFI/RID/MAG/IICA).





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