

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

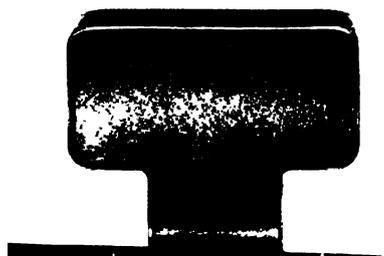
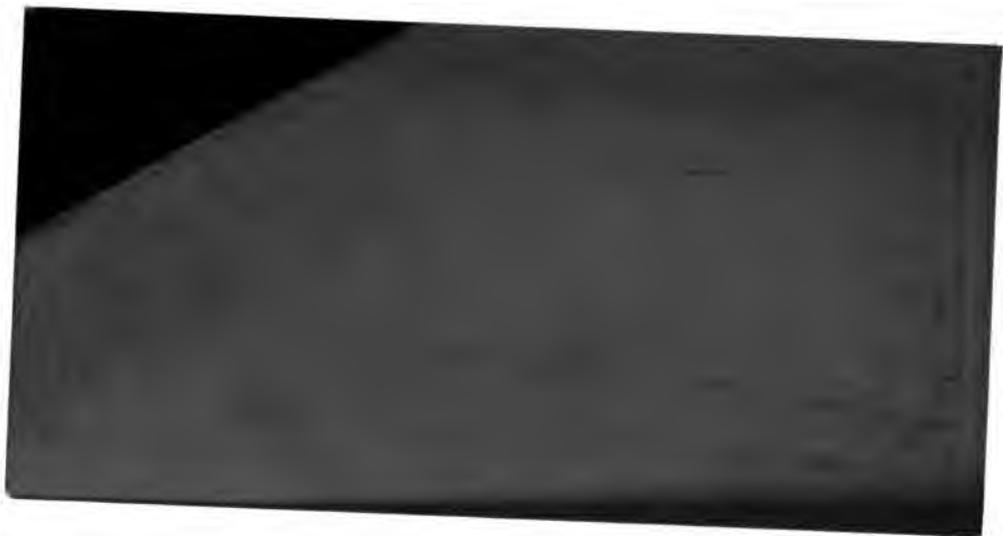
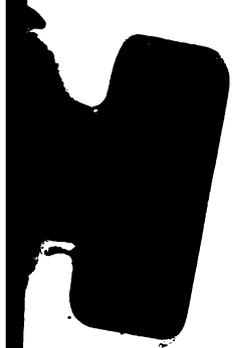


DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL Y PROPUESTA DE REORGANIZACION DEL MAG

IICA
14
1664prog

San Salvador, El Salvador
Diciembre 1993

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



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

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

00004089



**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**

**Jean-Francois Christin
Consultor**

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

DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL

PROPUESTA DE REORGANIZACION DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA

I. INTRODUCCION

El propósito del presente estudio es de analizar la estructura y el funcionamiento actual del MAG y sugerir alternativas teniendo en cuenta la estrategia del Gobierno, especialmente en lo que se refiere al sector agropecuario.

El estudio se limita al Ministerio, puesto que se trata del máximo organismo del sector. Los demás organismos autónomos no se analizaron a pesar de ser elementos importantes de la política sectorial, pero serán objeto de estudios posteriores. Sin embargo, se obtuvieron informaciones las cuales han permitido conocer las líneas generales de su funcionamiento.

II. ESTRATEGIA ECONOMICA Y SECTORIAL DEL GOBIERNO DE EL SALVADOR.

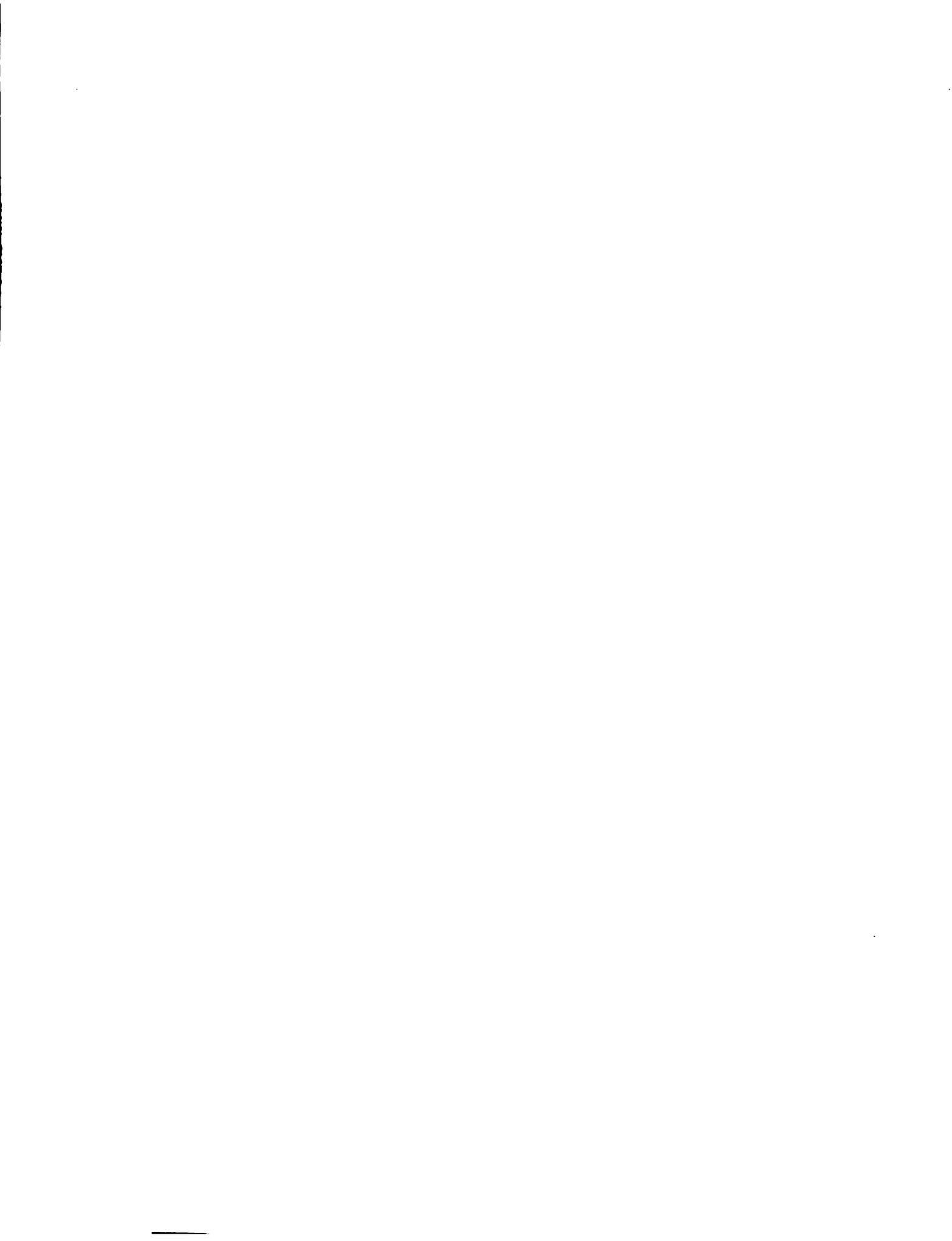
Se trata en este capítulo de resumir los puntos esenciales del marco conceptual de la política y la estrategia gubernamentales, como premisas para las sugerencias de estructura y funcionamiento del MAG.

1. Estrategia Económica

La estrategia está basada en cuatro (4) postulados:

1.1 Desregulación del Mercado

- Garantizar y Asegurar un marco legal e institucional estable, sencillo y transparente.
- Generar confianza y estímulos apropiados a las fuerzas productivas.
- Definir políticas sociales para aumentar las oportunidades de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo económico y social.
- Estimular la creatividad y capacidad de alcanzar por mérito propio el bienestar individual y colectivo.



1.2 Privatización

- Eliminar el excesivo grado de participación directa e indirecta del Estado en la producción y distribución de bienes y prestación de servicios.
- Buscar que el Estado tenga una función promotora y reguladora.

1.3 Apertura del Mercado

- Liberalizar el comercio exterior del país eliminando los monopolios legales, trabas administrativas y proteccionismo.

1.4 Disciplina Monetaria y Fiscal

2. Estrategia para la Reactivación y el Desarrollo del Sector Agropecuario.

2.1 Recuperar la concepción y el hecho de que el país es fundamentalmente agropecuario.

2.2 Los objetivos: introducción de nuevos rubros, penetración de nuevos mercados, incorporación de innovaciones tecnológicas, protección del medio ambiente.

2.3 Las principales orientaciones son:

- a) Eliminar o disminuir significativamente las distorsiones macro-económicas.
- b) Reestructurar la Reforma Agraria.
- c) Reorientar la política de precios de los granos básicos.
- d) Privatizar y descentralizar la Industrialización y Comercialización del café, del azúcar y del algodón.
- e) Reactivar la Ganadería Nacional.
- f) Ampliar el flujo de recursos financieros hacia el sector.
- g) Agilizar el mercado de la tierra.
- h) Establecer sistemas de inversión en obras de riego y de manejo de sus operaciones.

Además el Gobierno hace énfasis sobre los siguientes puntos:

- a) Lo que se refiere a la Agricultura en su sentido más extenso es una actividad netamente empresarial y por tanto, su desarrollo se realizará por medio del sector privado; la productividad y la rentabilidad son los componentes de dicha actividad.
- b) La integración de los pequeños y medianos agricultores y ganaderos, sea individuales o bien sea agrupados bajo diferentes formas asociativas,
- c) La transferencia tecnológica adecuada,
- d) La conservación de los recursos naturales, garantía para un desarrollo futuro.

Cabe resaltar algunos aspectos esenciales mencionados anteriormente:

- Definir políticas sociales para aumentar las oportunidades de acceso de los más pobres a los beneficios del desarrollo económico y social.
- Enfocar el papel del Estado hacia una función promotora y reguladora.

Por ende las acciones encaminadas hacia un reordenamiento del sector agropecuario deberían tener coherencia y concordancia con los planteamientos del Gobierno.

III ANALISIS - DIAGNOSTICO

En este capítulo se analizarán los problemas de diversa índole que influyen sobre el funcionamiento del MAG, en una forma tan resumida que se pueda.

Es el resultado de una encuesta realizada durante estos últimos meses (agosto y septiembre) a nivel central y regional, y basada en una guía metodológica de evaluación utilizada por las mismas dependencias con el fin de conocer su percepción de la situación. Además se llevaron a cabo entrevistas no dirigidas a nivel central y regional con el fin de complementar la información y verificar su validez.

A- ADMINISTRACION Y FUNCIONAMIENTO

1. Estructura y Organización

Según algunos Centros, la estructura corresponde a los requerimientos organizacionales del MAG; esta opinión prevalece en

los Centros que estiman cumplir con sus objetivos (CENTA, DGDG, DGDR especialmente) lo que no es cierto. Los demás Centros y las Regionales estiman que la estructura del MAG en general no es la más adecuada y que el problema se agudiza con un funcionamiento bastante deficiente bajo todos los aspectos.

La organización del MAG no corresponde muy bien a sus objetivos. Cabe anotar que, fenómeno común a muchos países de América Latina, hace unos quince años, la estructura, la organización y el funcionamiento eran más eficaces y arrojaban resultados mejores. En lugar de progreso, hay retroceso.

No hay manuales de organización en general. Los que existen son poco técnicos, siendo hechos por gente de buena voluntad pero sin los conocimientos requeridos para elaborarlos. No existen manuales de procedimientos tanto técnicos como administrativos que respondan, cuando los hay, a las necesidades.

Por ejemplo, la Gerencia General cuenta con un Departamento de Asesoría Administrativa y no cuenta con manuales de personal, de uso de material, normas, etc., que permitan un mejor funcionamiento del MAG.

Hubo modificaciones desde unos diez años y más recientemente, tanto a nivel central como regional, las cuales no han tomado en cuenta los objetivos y el ámbito en que el MAG desarrolla sus actividades. Una de estas modificaciones fué la creación de tres (3) grandes institutos que no funcionaron, desbaratando las grandes oficinas centrales que operaban en forma, no perfecta, pero suficientemente satisfactoria.

2. Estructura de Cargos y responsables

Dos aspectos merecen resaltarse:

- a) Si los cargos de responsabilidad son confiados a personas con técnica y profesionalismo, no es cierto que la ubicación sea la más conveniente por una parte y que dominen su campo por otra. Hay deficiencias notorias, lo que hace necesario un plan general de formación-capacitación a todos los niveles especialmente en los aspectos gerenciales para los mandos.
- b) Se observa una ausencia de autoridad, la cual se caracteriza por una intromisión de los Centros en todo, sin respetar la jerarquía, los niveles de mando. Por otra parte, no se hace caso a las instrucciones y a las órdenes, debido a que éstos son a menudo inejecutables. Forzosamente la autoridad desaparece debido a que, por desconocimiento de toda índole, no se considera a los que mandan con "la autoridad" para dar instrucciones. Esta observación es válida en un 80%. De hecho el responsable no es siempre el más idóneo.

3. Cobertura y Cumplimiento de Funciones y Actividades

Tal como se indicó, cuando hay manuales de funciones, éstos están diseñados de acuerdo con lo que "debería ser" el papel de la dependencia, pero las acciones no corresponden a las funciones. El responsable desconoce el manual o no da importancia al manual y actúa según su criterio. Además, hay escasez de gente para llevar a cabo los trabajos con un agravante: todas las dependencias centrales piden un gran número de informaciones, prácticamente las mismas bajo diferentes presentaciones lo que no impide a los Centros enviar comisiones para recolectar los mismos datos.

Según las informaciones obtenidas, los técnicos pasan 8 horas por semana en el campo y dedican el resto del tiempo a llenar formularios, y si los técnicos quisieran visitar sus clientela, no lo podrían hacer con la intensidad deseada: no hay medios de transporte o no hay combustible o viáticos.

Además, fuera de la programación, se solicita desde las dependencias centrales, realizar actividades no contempladas; por lo tanto o hay sobrecarga, o no se llevan a cabo las actividades programadas.

En resumen:

- a) Las acciones pueden no estar acordes con el plan y los programas..
- b) No existen los mecanismos para medir la cobertura y el cumplimiento.
- c) No existe el apoyo logístico.
- d) La evaluación siendo deficiente, no se sabe por consiguiente si hay o no cumplimiento y en que proporción y todo se queda a nivel teórico.

4. Mecanismos Gerenciales

4.1 Análisis de Situaciones

Las situaciones se analizan, pero sin buscar sistemáticamente las causas. Frente a los problemas se buscan soluciones a los efectos, de inmediato. No se estudian los problemas-causas sino los problemas-efectos, y por lo general los problemas hubieran podido preverse, pero como todo se debe hacer en el momento, no hay tiempo para reflexionar. En todos los niveles la costumbre consiste en "apagar incendios", lo que obviamente distorciona la escasa programación existente.

4.2 Previsión

En realidad no hay previsión, entendida como facultad de anticipar los acontecimientos sea por medio de cálculos (proyecciones, tendencias, correlación, etc., desde el punto de vista cuantificable) o utilizando el raciocinio, con base en análisis de situación, determinando las incidencias de la toma de decisión en función de una política específica y objetivos definidos.

4.3 Planificación

La planificación no es consistente y se cambia en forma repentina hacia acciones inmediatas (ver 4.1) con el agravante de imponerse desde arriba (OSPA, CENTROS, etc...) y no tener en cuenta las informaciones de las regionales al respecto.

Se utilizan datos de dudosa confiabilidad. Los centros mandan comisiones para recolectar datos suministrados por las regionales, por consiguiente se multiplican los costos.

4.4 Programación y Presupuesto

Los programas son desligados del presupuesto (lo que se refleja en la estructura anterior y la estructura propuesta de la OSPA que va a entrar provisionalmente en vigencia).

Los cálculos se hacen por reconducción de lo anterior, tanto desde el punto de vista de las metas como el presupuesto, sin tener en cuenta la realidad, con un incremento o disminución del x%.

Programas y presupuesto son también impuestos desde arriba y no corresponden a las necesidades, ni a la realidad.

Otro aspecto que conviene mencionar: existen demasiado "proyectos" para un mismo número de personal, sin tener en cuenta la capacidad operativa, especialmente a nivel regional, por tanto, se llevan a cabo los programas en forma parcial, con los cambios repentinos ya mencionados, sin esperar resultados.

Los programas y presupuestos que corresponden a inversiones especiales con fondos externos son más consistentes, pero se ciñen a las imposiciones de organismo oferente con limitantes que impiden lograr los resultados esperados o idóneos. He aquí un aspecto que convendría analizar más a fondo.

En resumen, no se cubren todas las necesidades por falta de presupuesto, cada año reducido, por recortes y/o por efecto inflacionario; pero tampoco se priorizan los programas en forma seria para contrarrestar este problema.

En pocas palabras, se puede decir que la información es poco confiable para programar, se cambia de rumbo durante el desarrollo de las operaciones, no hay priorización.

En estas condiciones sería un milagro poder lograr resultados sólidos y efectivos para el desarrollo del sector; todo el sistema es coyuntural.

4.5 Coordinación

La coordinación es prácticamente inexistente, tanto dentro de las mismas dependencias como entre dependencias, y no va más allá de algunas reuniones donde se toman acuerdos que no tienen seguimiento.

Cada dependencia actúa como una rueda suelta en función de su presupuesto, de los programas que estima más conveniente, según el criterio de las jefaturas.

Por otra parte, la cantidad de dependencias normativas centralizadas genera alejamiento, celos institucionales internos, dificulta el funcionamiento del MAG, puesto que no existe una clara definición de funciones y más que todo de los límites de competencia.

4.6 Participación y Concertación

Se puede decir sin riesgo de equivocación que no hay participación y concertación a la base, y es muy débil a nivel de jefaturas. La mejor demostración es el proceso de elaboración de los programas y presupuestos. Conviene agregar que:

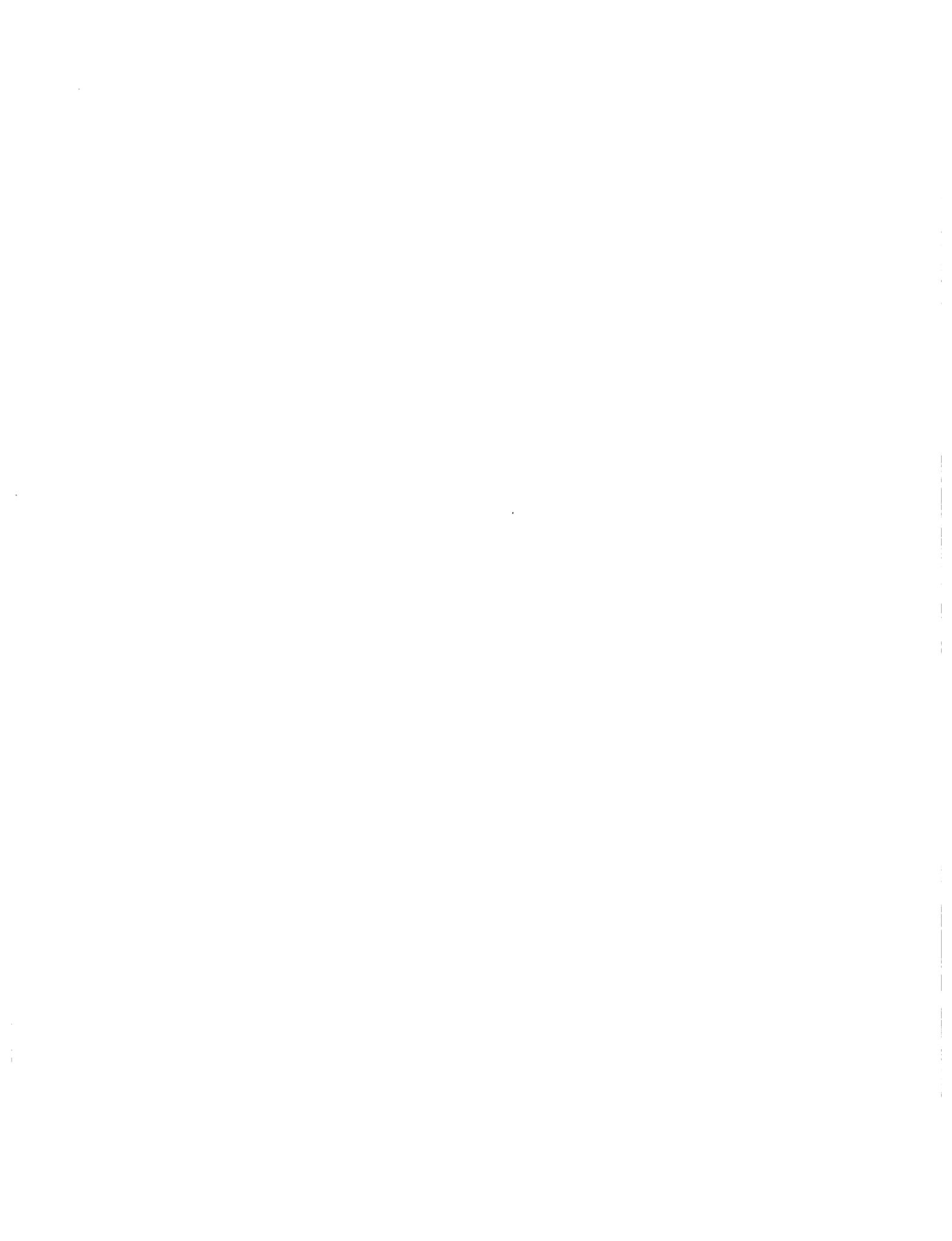
- a) La planificación es una función de jefatura en cualquier nivel.
- b) Por lo general, no le gusta a la gente que se le planifique su trabajo: hay pérdida de interés.
- c) Por ende, no existe un compromiso de lograr metas, puesto que éstas son definidas sin la participación de los interesados.

4.7 Seguimiento y Control

Sencillamente no hay seguimiento y control. Cómo podrían llevarse a cabo si los programas y los presupuestos son irreales por una parte, y se cambian en cada momento, lo que obliga a suspender lo programado y presupuestado?

4.8 Evaluación

Tampoco existe una evaluación, puesto que no hay seguimiento y control, puesto que tampoco hay una programación sólida y permanente.



5. Información

La información es de dos tipos: administrativa y técnica, pero mal definida. Por ejemplo, se obtienen datos referentes a número de visitas a los agricultores, de cursos, etc... pero es únicamente descriptivo y no crítico.

Existen informes trimestrales, mensuales, de actividades.

Por lo general, las informaciones no son confiables, puesto que se trata de cumplir con metas; por ejemplo, si se programaron 30 visitas, y que por razones expuestas (exceso de programas para el mismo número de personal, cambios, etc...) se realizaron 18, se indica 25, así la distorsión es menor.

Por otra parte, numerosas dependencias normativas solicitan en diferentes oportunidades los mismos datos, pero bajo otra presentación, lo que recarga el trabajo a nivel regional y hasta el nivel de agencia: no existe un flujo sistemático de la información: información adecuada, oportuna, confiable.

Vale la pena mencionar la calidad de la información obtenida por PERA, gracias a su equipo de encuestadores, lo cual da lugar a estudios serios y confiables, pero uno tiene la sensación de que es una información casi clandestina en el sentido de que pasa inadvertida. La DGEA parece ignorar esta fuente de datos o no las tiene mucho en cuenta, haciendo sus propios estudios.

Cabe anotar que PERA es un programa con ayuda externa y por tanto funciona mejor, puesto que dispone de recursos y de una estructuración adecuada. Está bajo control.

Sería lamentable que en 1991, terminándose la ayuda AID desaparecieran estas informaciones valiosas. Se espera que se retomarán en la nueva estructura de OSPA.

6. Comités

Las dependencias participan en numerosos comités, tanto internos como externos. En primer lugar, como dicho anteriormente, cuando hay acuerdos, no hay seguimiento. En segundo lugar, el funcionario delegado no tiene poder decisorio para comprometer la dependencia hacia un punto definido de antemano: el funcionamiento debe acudir a su jefe, quien a su vez acude a su jefe y así sucesivamente. Por tanto, no se toman decisiones. Es la "delegación hacia arriba" que se mencionó.

7. Reuniones de Trabajo

Numerosas como los comités. no conducen a ningún tipo de decisiones puesto que tienen los mismos defectos que los comités.

Además, por lo general, no se comunican con anticipación, los temas y los participantes asisten pero no preparados, y muy a menudo se cambian las fechas, lo que trastorna el trabajo normal de los participantes, afectando la actividad.

En conclusión los problemas del Ministerio de Agricultura y Ganadería radican en los siguientes aspectos:

- a) La ineficacia se debe en un 25% a problemas estructurales y en un 75% (porcentaje aproximado) a problemas funcionales. Existe una casi unanimidad al respecto.
- b) Anticipando el diagnóstico de otras áreas la debilidad del sistema "Plan. Programas, Presupuesto, Seguimiento, Control, Evaluación".
- c) No existe un sistema de información verdadero, para saber lo que está pasando en todos los niveles internos, a nivel sectorial y a nivel mundial.
- d) El personal no tiene una formación acorde con el cargo o está mal ubicado, a lo cual se suma un sistema de administración de personal muy deficiente, en cuanto a sueldos, promociones, etc.

B- RECURSOS HUMANOS

1. Cantidad

Según la encuesta el número corresponde a las necesidades de la organización, pero precisamente se busca mejorar la organización y adecuarla. Hay unos 5,400 empleados en el MAG, incluyendo los pagos por jornales, pero se presume que ésto es mayor.

Se observa un exceso de personal en el área administrativa y déficit en áreas técnicas.

2. Calidad

Algunas respuestas a la encuesta mencionan entre un 40% y un 50% de personal calificado para las labores programadas, lo que requerirá un incremento de la capacidad técnica sea por vía de contratación (si los sueldos lo permiten) o de formación.

3. Salarios

Por lo general, los salarios son malos, lo que explica una cierta deserción, no tan alta tampoco debido a la estrechez del mercado de trabajo.

No existe escalafón e incentivos.

Debido al sistema presupuestario, hay funcionarios que trabajan en una dependencia X, pero reciben su sueldo de la dependencia Y, en la cual a su vez hay funcionarios que reciben su sueldo de la dependencia Z.

Esta fórmula no propicia la disciplina.

4. Estímulos

No existe ningún estímulo, ningún incentivo.

5. Formación - Capacitación

La formación no está planificada en función de las necesidades del Ministerio de Agricultura y Ganadería (y tampoco en los organismos autónomos).

La formación se dirige un poco al personal técnico por medio de las becas internacionales, siempre repetidas, limitadas en su campo de aplicación por ser muy específicas; son siempre los mismos funcionarios que se benefician de las becas. Cuando un funcionario regresa de una beca, por lo general se le nombra en un cargo donde no usa sus nuevos conocimientos, eso en contradicción con las normas de MINEXTERIORES y MAG. Pero como no hay autoridad, no se aplican dichas normas.

C- RECURSOS FISICOS FINANCIEROS

Estos componentes, elementos del apoyo logístico padecen de muchos defectos.

1. Presupuesto

El presupuesto no corresponde a las necesidades puesto que la programación es deficiente. Se quiere hacer todo con recursos de toda índole limitados y no se hace nada. Además el presupuesto, cuando no ha sido recortado, sin criterios, por lo general está en disminución en términos reales debido a la inflación para lo que refiere a los gastos de operación.

El presupuesto se rige por la Ley del Presupuesto y se asigna por programas. Este sistema es una copia del sistema que era vigente en los Estados Unidos hace unos sesenta (60) años.

En la actualidad, este sistema no permite obtener una información clara sobre costos de operación, costos de administración, etc... así surgen dificultades administrativas, debido a la Ley, cuando se requiere reasignar recursos financieros, por tanto no se reasignan y por ende se sigue utilizando dinero para programas no prioritarios.

El caso más patente, es el de Dirección General de Desarrollo Rural, la cual dispone de recursos más que suficientes en función de sus programas, y por tanto son estos los que se llevan a cabo mejor si se compara con el resto de los programas de los demás Centros y Direcciones.

2. Estructura del Presupuesto

Según las informaciones obtenidas y las opiniones recogidas el 90% del presupuesto se destina al pago de salarios y el 10% aproximadamente a gastos de operaciones en el campo. Convendría examinar con más profundidad este aspecto; en efecto, por ejemplo, el veterinario que inspecciona la carne en los mataderos, recibe un salario, y cumple con una actividad indispensable y prevista por ley, lo cual no implica trabajo de campo; lo mismo puede pasar con sanidad vegetal. El problema está con el personal administrativo en toda la estructura del MAG y por los denominados por jornales.

3. Ejecución y Administración Presupuestaria

La ejecución se realiza de conformidad con la ley, con intervención previa de la Dirección General del Presupuesto, la Dirección General de Contabilidad y la Corte de Cuentas de la República, lo que restringe el desarrollo de un sistema eficiente.

Un aspecto debe mencionarse. Tesorería, como dependencia encargada de manejar los fondos (dinero), recibe éstos del mismo GOES y aún de los organismos que alimentan el presupuesto extraordinario, con atraso. A su vez transfiere con atraso a los Centros, los cuales,

aplicando las normas elaboradas a nivel central. El funcionamiento de las regionales se dificulta no tanto en razón de la organización, sino más bien debido a otros factores que conviene resaltar:

- a) Las Regionales no tienen existencia jurídica, ni siquiera según información y salvo error, se conoce un decreto, o una resolución creándolas, y por tanto, no tienen un presupuesto independiente. Las Regionales son ligadas a Desarrollo Rural, decisión que fué tomada por medio de una carta.
- b) Puesto que no tienen presupuesto, dependen además de Desarrollo Rural, de los demás Centros y Dirección para cumplir con los programas, recibiendo fondos de dichas dependencias centrales.

Dependiendo de Desarrollo Rural, quien suministra la mayor parte del dinero, las Regionales, se someten a sus instrucciones, por tanto las actividades de extensión no son llevadas a cabo tal como debería ser y se da mayor importancia a otras actividades.
- c) Las Regionales reciben órdenes de diferentes dependencias centrales a menudo contradictorias.
- d) Cuando las dependencias centrales que suministran dinero, lo necesitan porque le falta o porque se ha inventado un nuevo programa, se recorta la asignación a las Regionales que no pueden operar.
- e) El personal debe atender numerosas solicitudes de información.
- f) El mismo personal no recibe ninguna información en cuanto a las políticas y a los objetivos que se buscan alcanzar; está aislado.
- h) Las Regionales son víctimas de la lucha de poder de la dependencias centrales.
- i) Cuando se trata de proyectos, los que los manejan a nivel central vienen y recolectan los datos directamente, dejando al lado la Regional.
- j) Muy a menudo las normas no llegan, por falta de adecuados sistemas de comunicación.

Tales son los problemas que impiden a las Regionales cumplir con sus funciones.

Se deberá dar mayor atención a estas dependencias puesto que están en contacto con la "clientela" del Ministerio de Agricultura y Ganadería, el pequeño y mediano agricultor y ganadero.

IV. SUGERENCIAS DE ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Introducción

las sugerencias tienen en cuenta algunos elementos que ya fueron objeto de decisiones definitivas según las informaciones recibidas al respecto:

- A. El nuevo CENTA se encargará de la investigación y transferencia tecnológica, tanto en agricultura como en ganadería. Los extensionistas de ambas disciplinas dependerán directamente del CENTA sin intervención de las Regionales.

De acuerdo con este esquema se supone que:

- a) La asistencia técnica estará asegurada por los extensionistas;
 - b) La capacitación técnica del agricultor y del ganadero estará también a cargo de este personal y
 - c) El CENTA administrará los Centros de Capacitación y las agencias de extensión a nivel de campo.
 - d) El CENTA, tal como por ejemplo el BFA, dispondrá de su estructura administrativa independiente, abarcando finanzas, personal, transportes, etc.;
 - e) El CENTA debería asumir el control de calidad de los insumos (abonos, plaguicidas, etc), por medio de sus laboratorios, por regla de economía, puesto que sería encarecer el sistema por medio de laboratorios específicos; estas actividades deberán realizarse en coordinación con el Banco de Fomento Agropecuario, organismo que seguirá atendiendo las necesidades de crédito.
 - f) Y por supuesto, realizará los análisis de suelos por medio de laboratorios estratégicamente ubicados, así como los análisis de pasto.
- B. Algunos organismos autónomos han sido privatizados o están en vía de privatización, tales como la Escuela Nacional de Agricultura (ENA), el Instituto Salvadoreño de Investigaciones del Café (ISIC) y el INCAFE

- C. Otros quedan pendientes de una decisión: IRA, FINATA. De todos modos cualquiera que sea la decisión tomada, ésta no afecta el esquema general de estructuración del Ministerio.

El MAG requiere un mejoramiento de su estructura y de su funcionamiento para cumplir con sus objetivos. Se puede anotar que los objetivos generales son permanentes; fomentar una agricultura en su sentido más amplio, moderna y rentable para el que se dedica a ella. Lo que cambia es el modo para lograr dichos objetivos, es decir las políticas.

Premisas

Complementando lo expuesto en el numeral 2.3 del Análisis-Diagnóstico, cabe insistir sobre el hecho de que el Gobierno en su plan ha enfatizado sobre la necesidad de dar a la agricultura su verdadera importancia (es un descubrimiento de toda América Latina después de los resultados dudosos de la industrialización y el crecimiento desmesurado de las actividades de servicios, según el modelo cepalino.

Se complementa este objetivo con dos objetivos inmediatos: mejorar las condiciones de vida del pequeño y el mediano agricultor y ganadero y privatizar ciertas actividades del sector, hasta el momento desarrolladas por el Sector Público, limitando el papel del Estado a una tarea de orientación y a una función normativa y reguladora para todo el sector agropecuario, en términos generales.

Estas premisas conllevan las siguientes observaciones:

- a) El pequeño y el mediano agricultor no presentan mucho interés para el sector privado, por no generar utilidades inmediatas en prestaciones de servicios: atomización, dispersión, volúmenes pequeños individualmente, dificultades de acceso, etc. ... El Estado, y en el caso del MAG y sus organismos deben estar presentes en los lugares donde hay pequeños y medianos agricultores, buscando incrementar sus ingresos y sus utilidades.
- b) Las funciones orientadoras y normativas requieren para poder realizarse en forma satisfactoria:
 - i) Una información completa referente a lo que está pasando en todo el sector, tanto a nivel público como privado: producción, productividad, rentabilidad, precios, etc.

- ii) Una información completa referente a lo que está pasando en el mundo. en cuanto a la producción, la tecnología, los costos. con el fin de definir políticas adecuadas.
- iii) Una presencia efectiva en todos los organismos públicos y privados, con voz, voto y veto, para asumir el liderazgo requerido y la orientación necesaria.
- iv) Un control (en el sentido anglosajón de la palabra; orientación, ayuda, etc.) del conjunto operacional, de las entidades públicas del sector" planificación, programación, seguimiento, evaluación y del mismo Ministerio.
- v) Un control presupuestario efectivo, tanto a nivel de definición y funcionamiento, como de programas (proyectos) de las entidades del sector publico, con o sin préstamos internos y/o externos. Se tratará de poner bajo control todo el sistema y debería tenerse en cuenta lo anterior en el momento de realizar el anteproyecto de ley del Ministerio.

Propuesta tentativa

Teniendo en cuenta las premisas expuestas anteriormente se puede pensar en la estructura expuesta a continuación. (Ver organigrama).

NIVEL CENTRAL

1. Los Consejos

a) Consejo Consultivo Agrario Nacional (CCAN)

Este Consejo no debería reunirse más de dos (2) veces al año. salvo circunstancias excepcionales. En aquel caso se convocaría a solicitud de la Presidencia o del Ministro de Agricultura y Ganadería: una vez para fijar las políticas, la segunda para evaluarlas y rectificarlas eventualmente.

Participan los ministros interesados en función de su cartera (Obras Publicas, Salud, interior, MIPLAN. esencialmente), representantes de las agremiaciones. Actúa como Secretario Técnico el Director(a) de la OSPA. Se examinan las propuestas de políticas agropecuarias basadas en los estudios

de la OSPA (Unidad de Análisis de Políticas), tanto de coyuntura como de largo plazo ya examinadas y aprobadas en el CCAS. Las decisiones se toman por consenso.

b) Consejo Consultivo Agrario Sectorial (CCAS)

Se reúne tal vez tres (3) o cuatro (4) veces al año pero siempre antes de las reuniones del CCAN, definiendo las propuestas de políticas presentadas por la OSPA a través de su Unidad de Análisis de Políticas. Reúne los Directores de las grandes dependencias del Ministerio, los Gerentes de los organismos autónomos, un representante de cada agremiación. Las decisiones se toman por consenso. Este Consejo constituye un filtro antes del CCAN.

2. Las dependencias en staff

Por su naturaleza, las dependencias en staff deben dedicarse al mediano y largo plazo, dejando el corto plazo en el nivel operacional, pero consolidándolo en el marco del mediano y largo plazo.

2.1 Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA)

Esta Oficina ha sido reestructurada hace poco tiempo. El Consultor considera esta reestructuración como transitoria. En efecto, no tiene mucho en cuenta el sector en su conjunto. Las actividades son más bien empleadas hacia el mismo MAG.

Se debería:

- a) Agrupar en una División todo lo relativo a planes, programas y presupuestos". Se tratará de establecer un sistema de va-y-ven en una secuencia "políticas-objetivos-programas y presupuestos" entre el nivel central y el nivel local (regional) priorizando las acciones y con intervención en los organismos autónomos.

A propósito cabe hacer algunos comentarios. Es indispensable tener como punto de partida los objetivos, limitándolos a los recursos humanos, materiales y financieros disponibles y aún recortados. Partiendo de estos medios, se corre el riesgo de un inmovilismo ineficaz y no poder alcanzar las metas requeridas para

un verdadero desarrollo. Evidentemente se realizan los ajustes necesarios, buscando "productividad", es decir lograr más resultados con los mismos recursos por medio de una mejor organización.

Esta División debe intervenir en todas las entidades del Sector Público Agropecuario para verificar la idoneidad de los programas y presupuestos de los organismos, consolidándolos a nivel sectorial, evaluar la conveniencia de eventuales préstamos internos y/o externos y aun de eventuales donaciones, para el desarrollo de proyectos específicos.

- b) Agrupar en otra División "Proyectos", todo lo referente a estos aspectos, donde se estudiaría la validez de los proyectos, en estrecha colaboración con la División anteriormente mencionada (a).
- c) Dejar tal cual la División "Cooperación Internacional" con sus funciones, pero cambiando el enfoque:
 - i) Examinar las ofertas de cooperación internacional y/o buscarlas, gratuitas o no para desarrollar ciertos programas.

Se trataría de no recibir ayuda, más que todo monetaria, para proyectos no prioritarios en caso contrario, se corre el riesgo de trastornar la programación de acciones corrientes, utilizando parte del personal dedicado a actividades programadas y no se hace nada, gastando sin embargo, el dinero.

En esta forma se espera lograr un poco de coherencia en las diferentes ayudas extranjeras.

- ii) Examina las ofertas de becas internacionales, muy apetecidas, pero que no conllevan efectos por los motivos expuestos en el diagnóstico. Se tratará el tema en la parte "Relativa a "Formación-Capacitación". Se puede decir que, a pesar de numerosas becas otorgadas desde tiempo no se ha notado mucho progreso.

- d) A la División "Seguimiento y Evaluación" se le daría otra dimensión.

En esta División, con base en los datos obtenidos de "Programas y Presupuestos" se analizaría:

- i) Las desviaciones entre las previsiones y los resultados en cuanto a actividades;
- ii) La rentabilidad de las operaciones utilizando indicadores;
- iii) La ejecución presupuestaria por medio del control presupuestario;
- iv) Los resultados de las acciones a nivel de campo (incrementos de los ingresos, rentabilidad, etc.).

En resumen esta División analizaría:

- i) Los resultados de las actividades del MAG y del sector, per se.
- ii) Los resultados, en un segundo nivel, para los agricultores y ganaderos.

En el caso del MAG, la puesta en marcha de una especie de "control de gestión" (cómo cada responsable administra sus recursos y cumple con sus objetivos), implicará la creación de centros de responsabilidad y de costos, de acuerdo con la estructura definida y una nueva estructura presupuestaria, lo cual requiere utilizar un sistema que utilice los rubros de la ley presupuestaria y un nuevo código de imputación, así como una contabilidad paralela.

- e) En Staff de la Oficina (OSPA) se ubicará la Unidad de Análisis de Políticas. Esta podría independizarse, pero debido al planteamiento hecho en relación con los Consejos, puede seguir funcionando en la OSPA.

Recibe sus informaciones de la Dirección General de Información, analiza los resultados de las políticas y sugiere las más convenientes.

- f) Todo lo que se refiere a la "organización"

pasa a una nueva División de "Organización-Formación" este último aspecto siendo tratado muy parcialmente por "Cooperación internacional". limitándose prácticamente al trámite de las becas.

Estos dos aspectos, Organización y Formación, tienen una importancia tal, reconocida en el sector, tanto público como privado, que es necesario disponer de un órgano dedicado a esta labor. Es un órgano liviano. Se trata de mejorar en forma permanente el funcionamiento de las dependencias del MAG.

Se quita todo lo que es organización a nivel de dependencias, aliviando la estructura de las dependencias centralizadas. La División interviene en la organización de los organismos autónomos para conservar la coherencia con los planes del MAG.

En cuanto a la Formación, ésta debe responder a las necesidades del MAG. La palabra "Formación" tiene un contenido más amplio que "Capacitación", la cual se aplica a los requerimientos de conocimientos para desempeñar un cargo específico. Se hace necesario replantear todo el sistema de Formación-Capacitación en el MAG. Por otra parte será necesario formar a ciertas personas en técnicas más avanzadas, en métodos de programación más refinados, en el presupuesto. Se trata de implantar sistemas tales como el PERT-GST, simulación para detectar las incidencias de las políticas, investigación operacional, etc. Se definen programas de formación y sus contenidos.

2.2 Oficina Sectorial de Comunicaciones

En realidad esta oficina debería ser "Divulgación": comunicados a la prensa, T.V., Radio, para informar al público sobre los logros del MAG y del sector. la oficina utiliza la información procedente de la Dirección de Información, de la OSPA y otras donde se realizan cosas positivas y de impacto. El Ministro, personalmente, decide: qué se debe dar a conocer y cuándo, con base en sugerencias del Jefe de la Oficina.

2.3 Oficina Jurídica

Se debe dar un papel más dinámico a esta Oficina que podría disponer de dos divisiones:

- a) Una División de Estudios Normativos, tanto para el MAG como para los organismos autónomos.

El papel consistiría en elaborar las leyes (eventuales y/o decretos) y las resoluciones de los organismos autónomos, con el fin de mantener la coherencia legal.

- b) Una División de Dictámenes, opiniones e información, para consultas tanto del sector público como privado.

Esta División además debería tener al día toda la jurisprudencia referente al sector (memoria jurídica).

2.4 Auditoría

Auditoría debería disponer de tres divisiones:

- a) Una División de Control de la Administración Central:
- b) Una División de Control de la Administración Descentralizada:
- c) Una División de Investigaciones Especiales.

El nombre de las divisiones definen las funciones, las cuales deben ser conforme a las disposiciones de los organismos fiscalizadores del Estado.

Las tres (3) Oficinas anteriores. Auditoría, Jurídica y Comunicaciones deben ser órganos livianos, eficaces, sin personal numeroso pero de alta calificación.

2.5 Gerencia General

Esta dependencia, por lo general, se encuentra en línea y no en staff, a pesar de ser un elemento de apoyo logístico, debido a que no puede ser tan liviana que las oficinas en staff, salvo planeación que constituye el brazo derecho del Ministro.

Sin embargo, con el fin de no introducir cambios

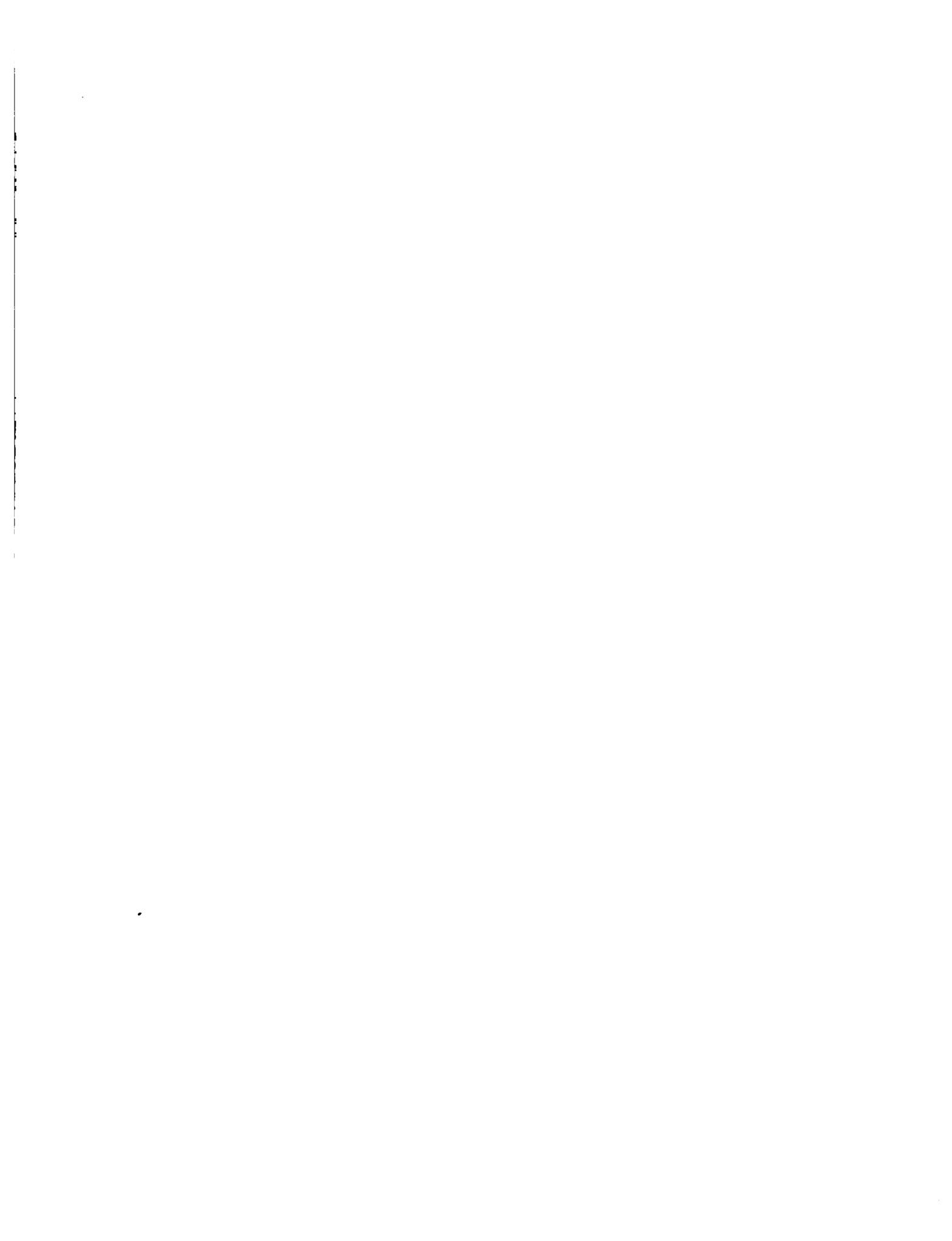
excesivos. se dejará en su posición actua.

La Gerencia General debería funcionar con cinco (5) divisiones:

- a) Una División de Personal en la cual habría algunas secciones: nomina, selección de personal, administración de personal, (evaluación, promociones, estudios de escalafón, salarial, etc.) archivo (confidencial) del personal (hoja de vida, sanciones, etc.).

La División de Personal deberá hacer especial énfasis sobre la creación de un escalafón salarial, reordenando los sueldos en función de puntos, aplicando métodos modernos de administración de personal. Esta medida podría ser un acercamiento a una verdadera carrera administrativa. Por otra parte, dicho ordenamiento podría mermar las economías o la reducción presupuestaria para este rubro calculada en un principio aliviando la carga generada por los sueldos.

- b) Una División de Contabilidad General según las normas establecidas. Como se indicó será necesario establecer una contabilidad paralela analítica que permita determinar costos de operación y definir centros de costos, al mismo tiempo centros de responsabilidad, lo que permitira una mejor utilización del presupuesto.
- c) Una División de Finanzas, a la cual talvez se podrá pedir balances proyectados, análisis de patrimonio, etc.
- d) Una División de Tesorería.
- e) Una División de Servicios Generales, la cual abarcará esencialmente:
 - Transportes y su mantenimiento;
 - Personal motorista (conductores);
 - Reprografia, imprenta;
 - Mantenimiento general (edificios, represiones, etc.);



- Equipos de comunicaciones (teléfonos, fax, etc.).

En lo que se refiere a las actividades de la Gerencia General, éstas van a reducirse debido a la transformación en dependencias autónomas del CENTA, del Centro de Desarrollo Ganadero, de la Dirección General de Riego y Drenaje y talvez del CENREN, integrándolo con el Centro Pesquero e, igualmente, la reubicación de las funciones del CENCAP.

Habrá que examinar detenidamente los aspectos relacionados con el transporte y su mantenimiento, contemplando la liquidación de una parte del parque automotor en mal estado y un sistema de mantenimiento por contratos, sea zona talleres privados o fomentando la creación de talleres con los mismos mecánicos del Ministerio, lo que sería una forma de disminuir el número de personal y evitar el desempleo.

3. Las dependencias en línea

No sería conveniente introducir cambios bruscos en las estructuras, debido a que se corre el riesgo de paralizar las operaciones. Es necesario prever una estructura evolutiva. Se sugieren dos fases, manteniendo la estructura referente a las dependencias en staff.

FASE I

En esta fase, en línea, se conservan el CENREN, CENDEPESCA y la Dirección General de Riego y Drenaje. Son tres dependencias que funcionan relativamente bien, a pesar de los problemas expuestos en el Análisis Diagnóstico. Además colaboran, tienen nivel técnico y son disciplinadas.

Se agregó en el CENREN, un Departamento de Catastro Nacional adscrito al Servicio de Ordenación de Cuencas Hidrográficas, puesto que tiene ya informaciones completas al respecto que se actualizarían.

Se trataría de mejorar un poco la estructura y, sobre todo, la funcionalidad, consolidándolas. Luego se transformarían en organismos autónomos, en un tiempo prudencial.

En esta fase se crearían dos dependencias de línea, las cuales quedarían obviamente en la Fase II. Se trata de asegurar la operatividad del conjunto y la continuidad y coherencia de las operaciones.

Las dependencias por crear serían:

A. La Dirección General de Servicios y Operaciones (DGSO)

Su papel consistiría en coordinar las operaciones, tanto del Ministerio a nivel regional, como de los organismos autónomos, pero trabajando con el método moderno de "excepción". En otras palabras, si todo funciona bien a nivel regional (en el campo), no interviene, asegura sencillamente el seguimiento. Pero si hay fallas, interviene, y su intervención empieza cuando el Gerente Regional no ha podido arreglar el problema. El Gerente Regional suministra las informaciones para que la DGSO pueda cumplir con sus funciones.

Ejemplo: el crédito BFA no llega a tiempo, el regional interviene a nivel de la sucursal BFA, y si no puede lograr un arreglo informa al Director de la DGSO, quien se comunica con la Dirección de Crédito del BFA, actuando en nombre del Ministro y por delegación. Se pueden multiplicar los ejemplos.

Puesto que se trabajará sobre "excepción", el personal será muy reducido. Al principio se puede pensar en una persona para cada tema y especializada. Las divisiones serán las siguientes:

- a) Supervisión y coordinación de operaciones. Se responsabiliza de coordinar:
 - Crédito:
 - Asistencia técnica:
 - Riego.

- b) Recursos:
 - Tierra (tenencia, distribución) en relación con Catastro del CENREN;
 - Mano de obra (disponibilidad);
 - Mecanización (situación del parque de maquinaria);
 - Infraestructura (silos, bodegas, vías de penetración, energía, etc.).

c) Servicios Básicos:

- Sanidad vegetal y animal;
- Conservación de recursos naturales;
- Pesca;
- Insumos (fertilizantes, plaguicidas, etc.).

Sea lo que sea. la Regional reporta todos los problemas. Un estudio estadístico de estos permitirá tomar la decisión de profundizar, analizándolos, con el fin, esta vez, si son repetitivos, de intervenir en el funcionamiento del organismo o de la dependencia. No se debe perder de vista que el Ministerio es el órgano rector del sector agropecuario.

La DGSO es una dependencia que debería, con el tiempo, reducirse un poco, suponiendo que algunos problemas van a desaparecer, pero probablemente otros van a surgir.

B. La Dirección General de Información (DGI)

Se ha hecho énfasis, y se debe hacerlo, sobre la necesidad de disponer de informaciones, confiables, oportunas, adecuadas y pertinentes, para orientar y regular las actividades del sector agropecuario.

La DGI contará con tres (3) divisiones, reemplazando a la Dirección General de Economía Agropecuaria.

a) Cómputo (o Sistemas)

A esta División llega toda la información para constituir el Banco de Datos y dispone de programas preestablecidos para el tratamiento de la información destinada, una vez procesada, principalmente a las demás divisiones de la DGI y también para las dependencias que pueden necesitarla (time sharing)" OSPA, Gerencia General, etc.

Si se dispone de terminales, el interesado podrá escribir sus programas. Cabe anotar que todos los computadores en servicio deberán transferir sus memorias a la memoria central como información, pero conservándolas para

realizar sus trabajos específicos.

El equipo de especialistas que debe iniciar sus labores próximamente, determinará las modalidades para utilizar al máximo los computadores y el computador central, determinando la compatibilidad y las transferencias.

b) Estadísticas

Esta División recibe:

- i) Toda la información de todas las dependencias del MAG, no procesada para evitar distorsiones posibles, economizando tiempo en las dependencias generadoras de información.
- ii) La información de los organismos autónomos, será una condición para que OSPA pueda estudiar y aprobar sus programas y presupuestos.
- iii) La información de las agremiaciones en cuanto a cultivos, pronósticos, etc.
- iv) La información de la banca privada relativas a los créditos para siembras y otras actividades.
- v) La información a nivel mundial para conocer todo lo referente a precios (actuales, futuros, etc.), la evolución de los mercados, tanto para el agro, la ganadería, como las actividades agroindustriales.

c) Análisis y Divulgación

Esta División realiza los análisis, verifica la consistencia de los datos internos (MAG y sector) y lleva a cabo estudios específicos para aliviar las actividades de OSPA, a solicitud y bajo la orientación de OSPA.

Además, suministra al público, a las agremiaciones, la información solicitada que permita al sector privado tener conocimiento de los hechos para sus inversiones. Esta información se complementaría por medio de los

estudios de coyuntura de OSPA (UAP).

Regionales

El papel de las Regionales será el mismo en la Fase I como en la Fase II. Se trata de crear mecanismos de supervisión y coordinación de todas las operaciones a nivel de campo y realizar las actividades propias de aplicación de las normas definidas por las dependencias y los organismos autónomos en lo que se refiere a sanidad animal y vegetal, conservación de recursos naturales y pesca, con énfasis sobre la pesca artesanal.

Se debe aclarar que:

- a) Las Regionales reciben "instrucciones" de las dependencias normativas centralizadas y autónomas (aspecto funcional).
- b) Los Gerentes Regionales velan por el cumplimiento de las "instrucciones" y los funcionarios dependen jerárquicamente del Gerente Regional. Los extensionistas y las zonas de extensión dependerán del nuevo CENTA (autónomo).
- c) El Gerente Regional depende jerárquicamente del Director General de Servicios y Operaciones. (DGSO).

Los Departamentos serían los siguientes:

Tres (3) corresponden a las divisiones de la DGSO y el cuarto responde funcionalmente a la OSPA.

- A. Departamento de Supervisión y Coordinación de Operaciones.

Este Departamento supervisa el crédito (entrega), la asistencia técnica (capacitación gerencial, resultados de la transferencia tecnológica) y el riego, en colaboración con la DGR D.

- B. Departamento de Recursos

Parece conveniente crear este Departamento puesto que algunos vacíos podrían existir en el sistema.

En efecto, como complemento de las actividades del nuevo CENTA se trata, debido a que éste mismo no intervendrá en estos asuntos, de conocer la tenencia de la tierra (Catastro en CENREN), la disponibilidad de mano de obra local para el trabajo de campo, los jornales rurales, la situación de la mecanización y la infraestructura (ver organización de la DGSO).

Este departamento tiene más bien un papel informativo y comunica sus datos a la DGSO y al mismo tiempo a la Dirección General de Información, y luego a la OSPA como al CENTA para las respectivas autoridades.

Cabe recalcar una vez más la importancia de la información y de su flujo.

C. Departamento de Servicios Básicos

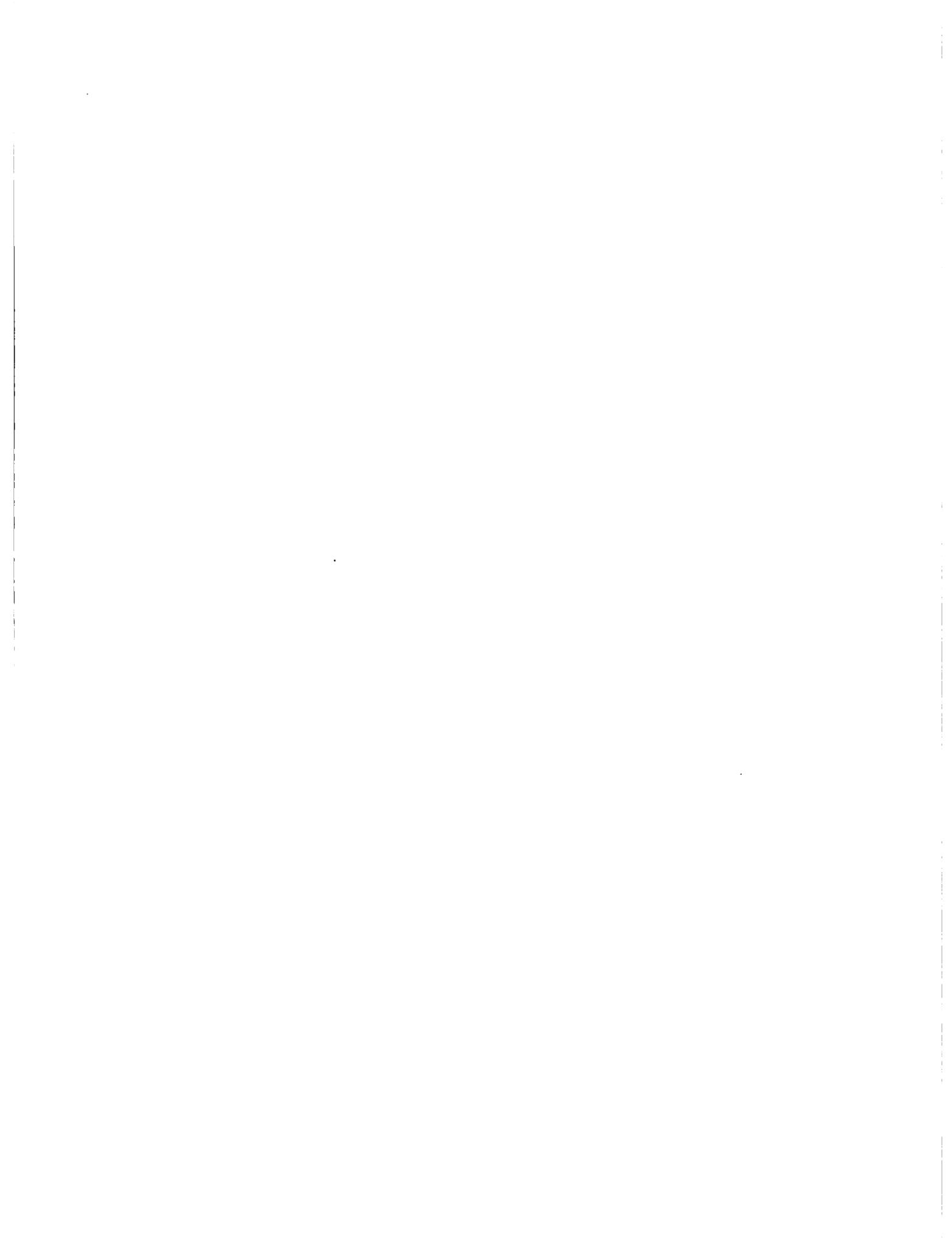
Este departamento se encarga de aplicar las normas de:

- Sanidad Vegetal y Animal
- Conservación de Recursos Naturales
- Pesca

D. Departamento de Programación e Información

Este departamento se consolida, reemplazando la UPIS, ampliando su cobertura:

- Elabora el Programa de operaciones anuales (POA).
- Realiza el seguimiento y la evaluación de los programas del MAG y de los organismos autónomos, a nivel regional
- Informa a la DGI la situación de los precios de productos en el mercado. Se determinará lo que se requiere exactamente al respecto.
- Verifica la disponibilidad de los insumos y sus precios (fertilizantes, plaguicidas e implementos).



- Divulga las informaciones del mercado al productor.

Nota: Ver Organigrama anexo, Fase I.

FASE II

En la fase II:

- a) No hay cambio en cuanto a las oficinas en Staff y la Gerencia General.
- b) Se conservan las dos grandes Direcciones, Generales, la de Servicios y Operaciones (DGSO) y la de Información (DGI), que se crean en un principio para asegurar la transición.
- c) Se transforman los Centros en organismos autónomos.
 - i. Instituto (o como se llame) Salvadoreño de Riego y Drenaje.
 - ii. Instituto (o como se llame) Salvadoreño de Recursos Naturales, Pesqueros y del medio ambiente con tres grandes sub-direcciones correspondientes a la temática, fusionando CENREN, CENDEPESCA y la Secretaría del Medio Ambiente, con la creación eventualmente, en Fase III de una Fundación Pesquera.
- d) Las Regionales continúan con sus mismas actividades. sin cambio.
- e) Se fortalece el sistema informático.

Estas transformaciones no afectan las operaciones previstas en FASE I, se trasladan algunas simplemente, reforzando la coordinación y el flujo de informaciones.

CONCLUSION

En conclusión parece conveniente presentar algunas observaciones:

- 1. Si los Centros previstos en FASE I (CENREN, CENDEPESCA, DGRD) funcionan a satisfacción, una vez mejorado su funcionamiento, se puede preguntar porque transformarlos. Esta sugerencia obedece a las siguientes razones:
 - a) Se trata de crear un Ministerio depurado. En efecto el Ministro no puede y no debe distraerse en sus actividades

dirigidas hacia el sector (macro) y preocuparse por detalles que le hacen perder tiempo y energía, debido a la famosa "delegación hacia arriba".

b) El Ministro quien debe ser, de hecho, Presidente de las Juntas Directivas de los organismos autónomos, se informará de los acontecimientos cuando lo estime conveniente.

c) En cuanto a Riego y Drenaje, parece conveniente transformarlo por los siguientes motivos:

i. Las obras requieren de inversiones cuantiosas.

ii. Es necesario hacer un esfuerzo especial para todo lo que se refiere al agua puesto que constituye un problema en El Salvador y que se requiere agua (riego) para diversificar cultivos y contrarrestar la sequía.

iii. Se requerirá imaginación creativa y autonomía para lograr un uso adecuado del agua y antes que todo su almacenamiento (pequeños lagos en cultivos de ladera que representan un 60% de las tierras cultivadas y esencialmente por pequeños agricultores y otras técnicas). Estos programas deben desarrollarse en estrecha colaboración con Recursos Naturales (conservación de cuencas).

2. A nivel del Ministro la información debería llegar sintetizada y referirse a los siguientes puntos:

a) Producción

- Todos los productos agrícolas y ganaderos: evolución en porcentaje, comparando los años, tomando un año base, con énfasis sobre los granos básicos.
- Valores de la producción: evolución en porcentaje año tras año, con el mismo año base que el de la producción.
- Superficies sembradas: evolución en porcentaje v/s metas.
- Financiamiento oficial: siempre variaciones porcentuales.
- Semillas: evolución porcentual de cantidad y

precios.

- Fertilizantes
- Oleaginosas.

Y para todos los productos evidentemente porcentaje de realización v/s metas.

b) Finanzas

- Presupuesto: total, porcentaje de ejecución, saldos por dependencias del Ministerio y organismos autónomos.
- Tesorería: desembolsos de los organismos internacionales, situación bancaria, etc.

Otros indicadores se definirán para la orientación y la regulación del sector, incluyendo los indicadores de impacto.

Se trata de elaborar un "tablero de control" con gráficas que permitan al Ministro conocer la situación rápidamente en forma global. Esta información debería acompañarse con breves explicaciones referentes a las desviaciones.

Dicho "tablero" se completaría con "folderes" (files) más detallados para los productos y hechos de mayor sensibilidad económica y/o social.

La OSPA y la UAP serían las encargadas de realizar estos documentos, cuya elaboración debe ser sistemática. Se espera poder instalar un sistema de alerta (red flags), el cual, automáticamente debe generar notas inmediatas acompañadas con cálculos de tendencia, y escenarios posibles de comportamiento.

Se espera con estas últimas sugerencias y con la estructura evolutiva propuesta, lograr un significativo mejoramiento del funcionamiento del Ministerio, apoyado por organismos autónomos eficaces, cuya reestructuración será objeto de estudios posteriores.

Estas disposiciones deberían contribuir, con otras medidas contempladas en la estrategia económica y social del Gobierno, a reactivar el sector agropecuario y consolidarlo como la cabeza de los sectores generadores de divisas y de empleo.

Por fin no sobra recordar que:

- a) La disciplina no es un privilegio del ejército, sino de toda la organización a nivel tanto privado como público.



- b) La integridad y la honestidad, especialmente intelectual, son unos ingredientes sin los cuales la mejor estructura y la más refinada organización no surten efectos esperados.
- c) El laxismo no es la mejor fórmula para actuar.
- d) El Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI) está comprometido no solo en encender el fuego , sino a mantenerlo vivo hasta que se solidifique todo el proceso de cambio estructural y funcional del MAG.

San Salvador, Octubre 23, 1990

ANEXO

TEMAS DE REFLEXION

En este anexo se pretende tratar unos tópicos estrechamente relacionados con el sector agropecuario pero que no caben dentro del estudio o que lo hubieran alargado inútilmente.

Los temas son sometidos a la reflexión del lector sin que haya relación entre cada tema.

1. El concepto de tiempo y la complejidad en la agricultura.

La agricultura requiere tiempo. Cultivar hortalizas demanda algunos meses. la cría de ganado, los frutales, la reforestación, necesitan años. Por tanto, cualquier programa no puede proporcionar resultados de la noche a la mañana. Es indispensable saber esperar y tener algo de paciencia.

Construir la estructura para una "industria" moderna y empresarial, utilizando técnicas modernas, se parece a la construcción de un automóvil que implica la fabricación simultánea de diversas piezas que son en alto grado complementarias. Cada componente es indispensable y ninguno puede reemplazar a otro, y cada uno es muy distinto de los otros.

La agricultura produce una amplia diversidad de artículos. Si los granos básicos son importantes, los demás elementos de la alimentación no son despreciables. Además la agricultura suministra materias primas para el aceite, los concentrados los vestidos, los artículos de cuero, etc.

Un alto porcentaje de lo que utiliza el hombre procede de la agricultura.

2. El Banco de Fomento Agropecuario

Muchos Bancos agrarios tienen problemas de recaudo por la cartera vencida, lo cual se debe a diferentes factores:

- a) El crédito político: el Gobierno decide abrir las compuertas por cualquier motivo, pero no técnico. Estas decisiones, además de poner en dificultad tanto al banco como al beneficiario, abren la puerta a la corrupción.
- b) Una mala evaluación de los proyectos de cultivos o ganadería, lo cual tiene solución, racionalizando los sistemas de evaluación.
- c) La distorsión lograda por influencia de toda índole en

cuanto a los cupos globales por región y producto. No hay cupo para maíz, pero se obtiene por presión, obteniéndolo del cupo para frijol.

En lo que se refiere al Banco de Fomento Agropecuario se observa una cierta recuperación bajo todos los aspectos gracias a:

- a) Un mayor recaudo de la cartera vencida, parte de la cual era considerada como perdida.
- b) La venta de insumos a los agricultores. insumos procedentes de donaciones en parte.
- c) La tasa diferencial de interés sobre créditos obtenidos del extranjero en condiciones preferenciales.

El banco dispone de instalaciones para el almacenaje de los productos comprados a los agricultores. fórmula que permite al banco recuperar en forma directa el crédito otorgado.

La venta de insumos. siempre y cuando se realice a nivel pequeño y mediano agricultor, permite a estos últimos una mayor rentabilidad y además constituye una regulación de precios siempre y cuando éstos no son demasiado por debajo de los precios del mercado normal.

Se deberá examinar todos estos aspectos en el momento de estudiar el fortalecimiento del banco por medio de una eventual reestructuración y de un mejoramiento funcional.

Ahora sería importante condicionar el crédito a tres elementos:

- a) Análisis de suelo.
- b) Utilización de semilla certificada.
- c) Servicio de extensión.

3. Planificación - Priorización

El desarrollo agrícola debería apoyarse sobre polos de desarrollo abarcando una o más cuencas reuniendo uno o más municipios (que el Gobierno quiere fortalecer), dando prioridad a zona de potencialidad inmediata en cuanto a las tierras y al sistema de valores de sus moradores. Si el agricultor, que practica una agricultura de subsistencia, y generalmente no tiene interés en progresar, los esfuerzos serán vanos. Ahora a los interesados, pero temerosos frente a la aventura del cambio de producción. habría que procurar la abertura de mercados. Los "polos de desarrollo" evidentemente deberán contemplar la conservación de los recursos naturales

(reforestación. agua. etc...) y sub-programas conjuntos de producción. de asociación. de distribución. etc...

La priorización se aplica a las zonas y a los sub-programas, entendiéndose éstos como partes de programas centrales v.g sub-programa de reforestación de las zonas A, B, C en diferentes puntos del territorio. componentes del programa general de reforestación a nivel nacional, puesto que todas las zonas no van a requerir de reforestación. Además la limitación de recursos financieros puede conducir a escalonar en el tiempo los sub-programas, dando lugar a un programa anual, el cual va cambiando de punto de aplicación el segundo año y así sucesivamente. Además es indispensable trabajar sobre programas que tengan un efecto de entrenamiento.

Por tanto. se hace necesario planificar a largo plazo (5 años o más) para:

- a) Lograr resultados por acumulación.
- b) Cubrir todos los lugares donde se requiere por programas a mediano plazo por lo menos.
- c) Evitar las presiones políticas y otras. En efecto, la divulgación del plan general con sus programas parciales y sub-programas locales permite mostrar que ninguna región ha sido olvidada.
- d) Lograr la continuidad aún en caso de cambio de Gobierno y comprometer al que suceda.

El tema tratado aquí someramente merecería un desarrollo más amplio, puesto que es uno de los componentes del ordenamiento del territorio (polos de desarrollo) con todas sus implicaciones económicas y sociales. si se contempla la creación en dichos lugares de una agroindustria sencilla donde los agricultores pequeños y necesitados podrían encontrar un empleo de su tiempo parcial para completar los magros ingresos obtenidos de su tierra.

Si este planteamiento que requiere de más elaboración por supuesto. encuentra alguna acogida, sería necesario prever una función a nivel central y regional para tal fin. sin olvidar algunos funcionarios en la OSPA que se dediquen a este tipo de actividad, la cual dicho de paso, necesita un personal de alta calificación reunida en pequeños grupos multidisciplinarios, que pueden ser grupos ad hoc en un principio y volverse permanentes si se justifica.

4. Vías de Penetración

El desarrollo agropecuario requiere de una infraestructura mínima.

Las vías de penetración son indispensables más que todo para llevar al mercado local, de la cabeza del departamento o de la capital los productos. Su ausencia dificulta el transporte o lo encarece en forma exagerada.

Normalmente, sería el papel del Ministerio de Obras. Por lo general, este Ministerio concibe carreteras asfaltadas y relativamente anchas. Lo que se necesita son vías de tierra compactada, económicas que se arreglan con la cuchilla de un "scraper" después de cada invierno. Nada de maquinaria sofisticada sino un compactador, una planadora y la mano de obra campesina de las localidades que se emplea en la construcción y el mantenimiento, recibiendo un sueldo para dicho trabajo.

El Ministerio de Obras Públicas, el cual no debe tener recursos de sobra, estaría en capacidad de realizar esta clase de vías de penetración donde se necesitan. En algunos países de América Latina, el mismo Ministerio de Agricultura ha realizado estas construcciones a un precio módico, con la participación de los mismos moradores de la zona. Sin embargo, no se recomienda que se haga así, sino hasta que punto se puede lograr la cooperación de dicho Ministerio.

5. Mecanización

Es necesario realizar el inventario de la maquinaria existente con el fin de evitar dificultades para la preparación de tierras y las cosechas de arroz especialmente.

Si los pequeños y mediano agricultores no pueden tener acceso a tractores (debido al precio) aún a los motocultores, lo que no es siempre recomendable, de todos modos en razón de los problemas de combustible, se podría pensar en importar y criar caballos de tipo "percherón" o similares. Sería un avance sobre el uso de bueyes lentos, presentando las mismas ventajas: tiene fuerza, se alimenta en el sitio, produce abono y puede trabajar en laderas.

Los japoneses, hace unos diez años, importaron percherones para precisamente venderlos a los pequeños agricultores.

6. Cooperativas

Se critica siempre el sistema cooperativo y se hace énfasis sobre las cooperativas que no funcionan, sin mencionar las exitosas.

Los motivos que impiden resultados satisfactorios pueden resumirse en la forma siguiente:

a) La selección de los socios no es adecuada, y entran en la

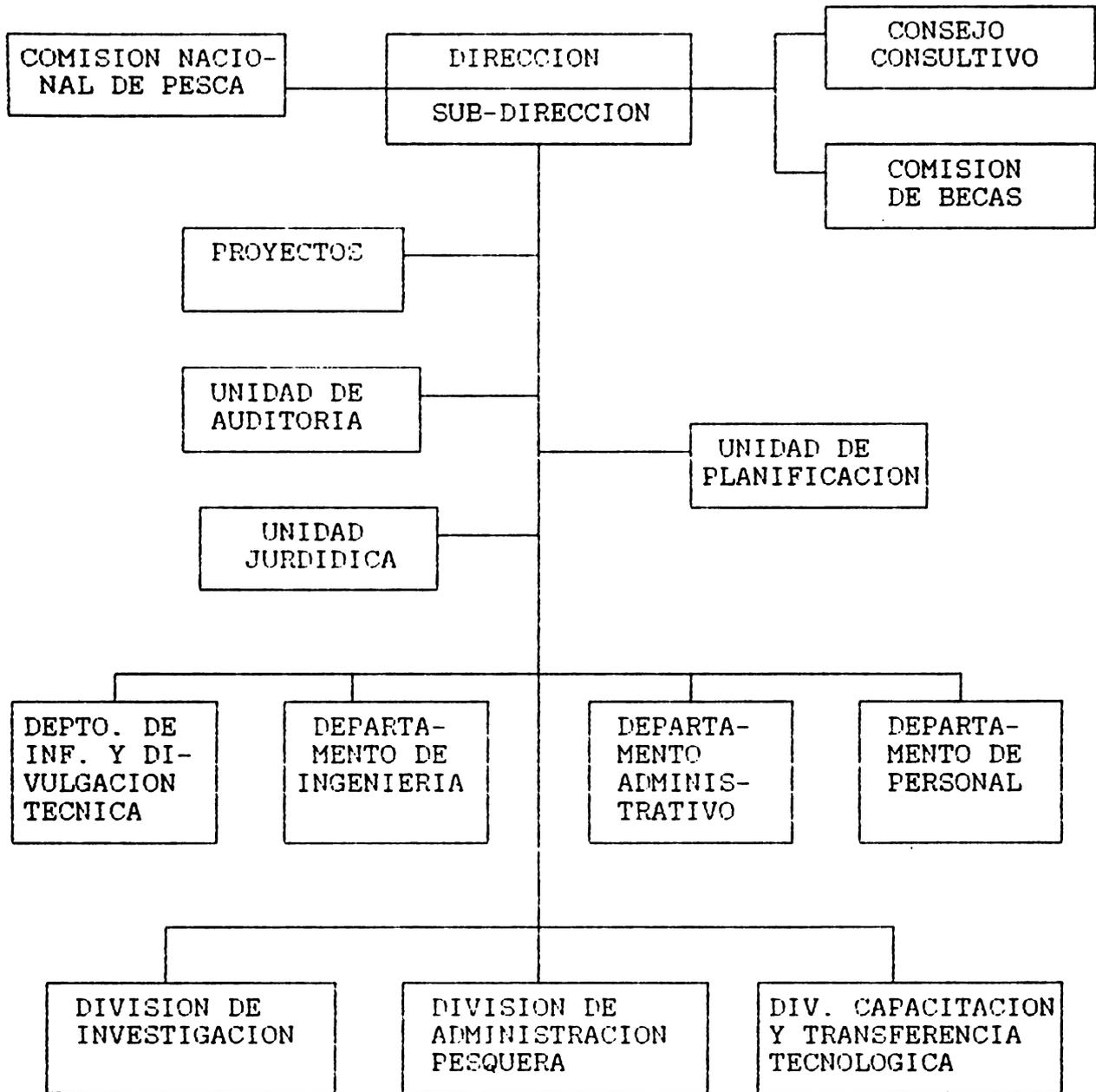
cooperativa elementos negativos y disociadores. La situación empeora cuando se obliga a la gente a ser socio de una cooperativa.

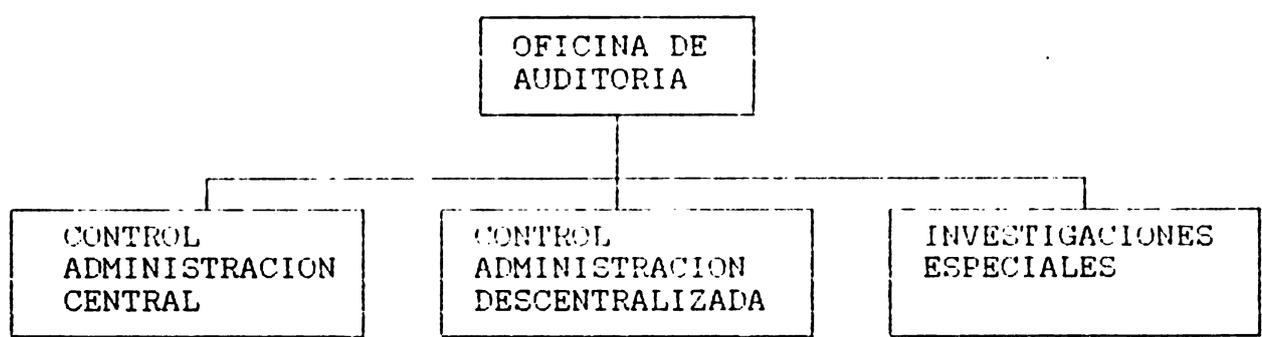
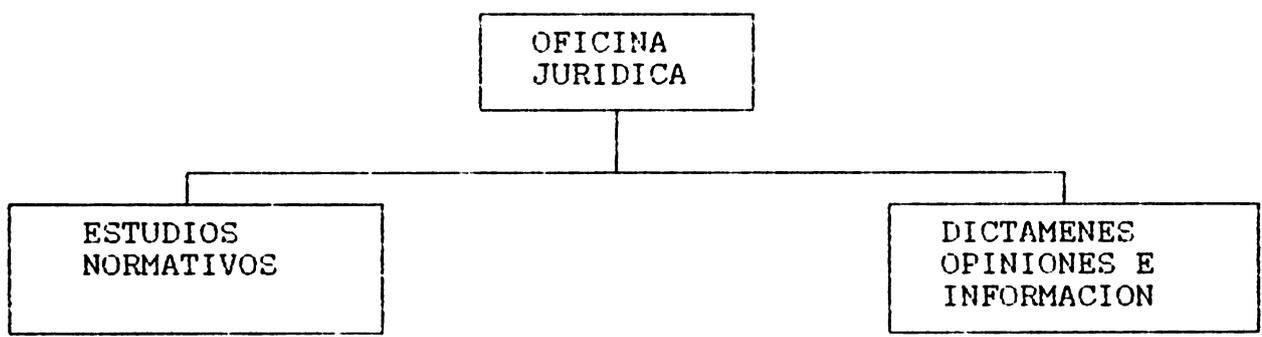
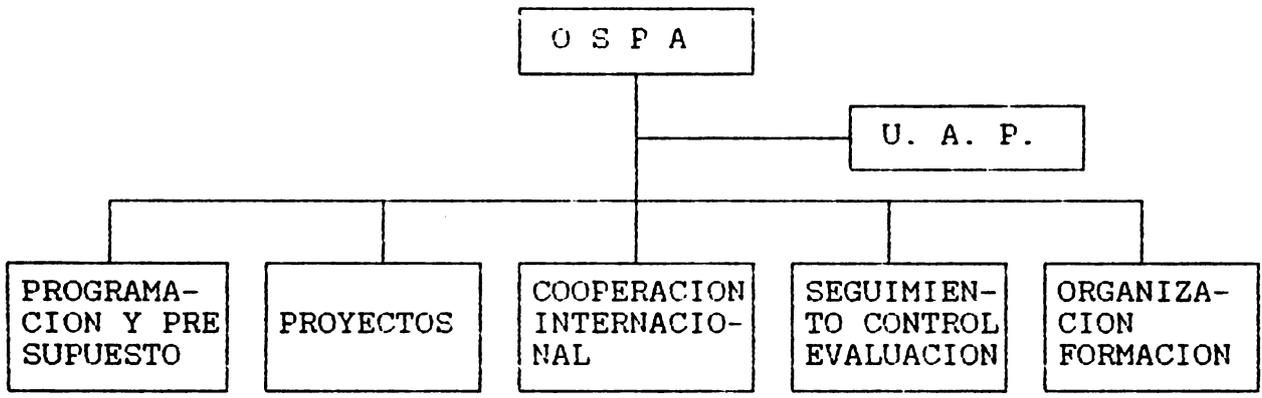
- b) La gerencia no cumple con sus obligaciones: no existe la capacidad gerencial requerida. La cooperativa debería funcionar como una empresa privada y aún mejor en razón del sistema cooperativista y de las normas que rigen esta forma asociativa.
- c) El concepto cooperativista, a menudo con rasgos izquierdistas, está enfocado hacia un modelo de pobreza, olvidando que todo el sistema empresarial debe generar utilidades (excedentes en este caso) y riqueza, conllevando el desinterés de los socios, cuando no hay beneficio.
- d) En las cooperativas de producción no parece conveniente un sistema que pone la tenencia de la tierra común, indivisa, lo que tropieza con el anhelo de ser propietario de cada socio.

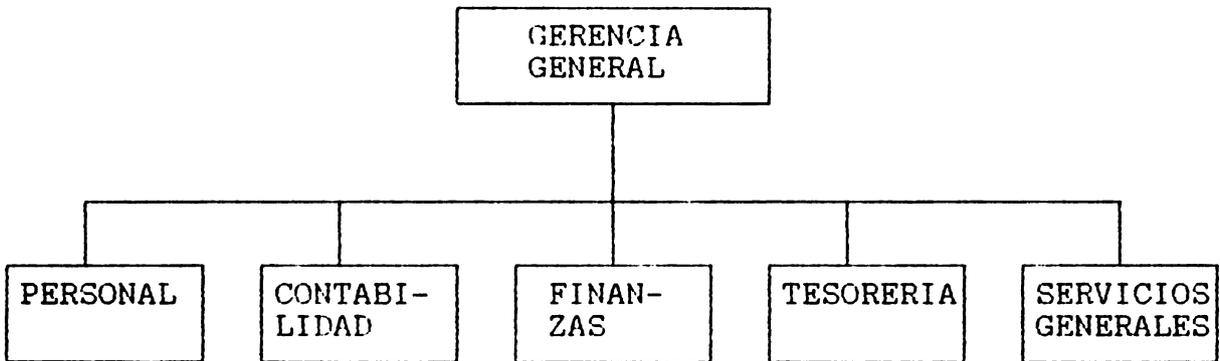
Si la tierra o el ganado deben ser objeto de una tenencia individual, los instrumentos de la explotación pueden ser de la Cooperativa, evitando inversiones individuales excesivas y no rentables, lo cual funcionará siempre y cuando se tenga en cuenta los literales (a) y (b) arriba mencionados.

Las Cooperativas norteamericanas y europeas que presentan los mejores resultados y son exitosas, son las que se dedican a la comercialización. En efecto, los precios obtenidos dependen del poder de negociación basado sobre la cantidad ofrecida. Es bien evidente que el comprador respeta más a un proveedor que le ofrece cien (100) toneladas que al productor individual que negocia dos bultos de 50 kgs.

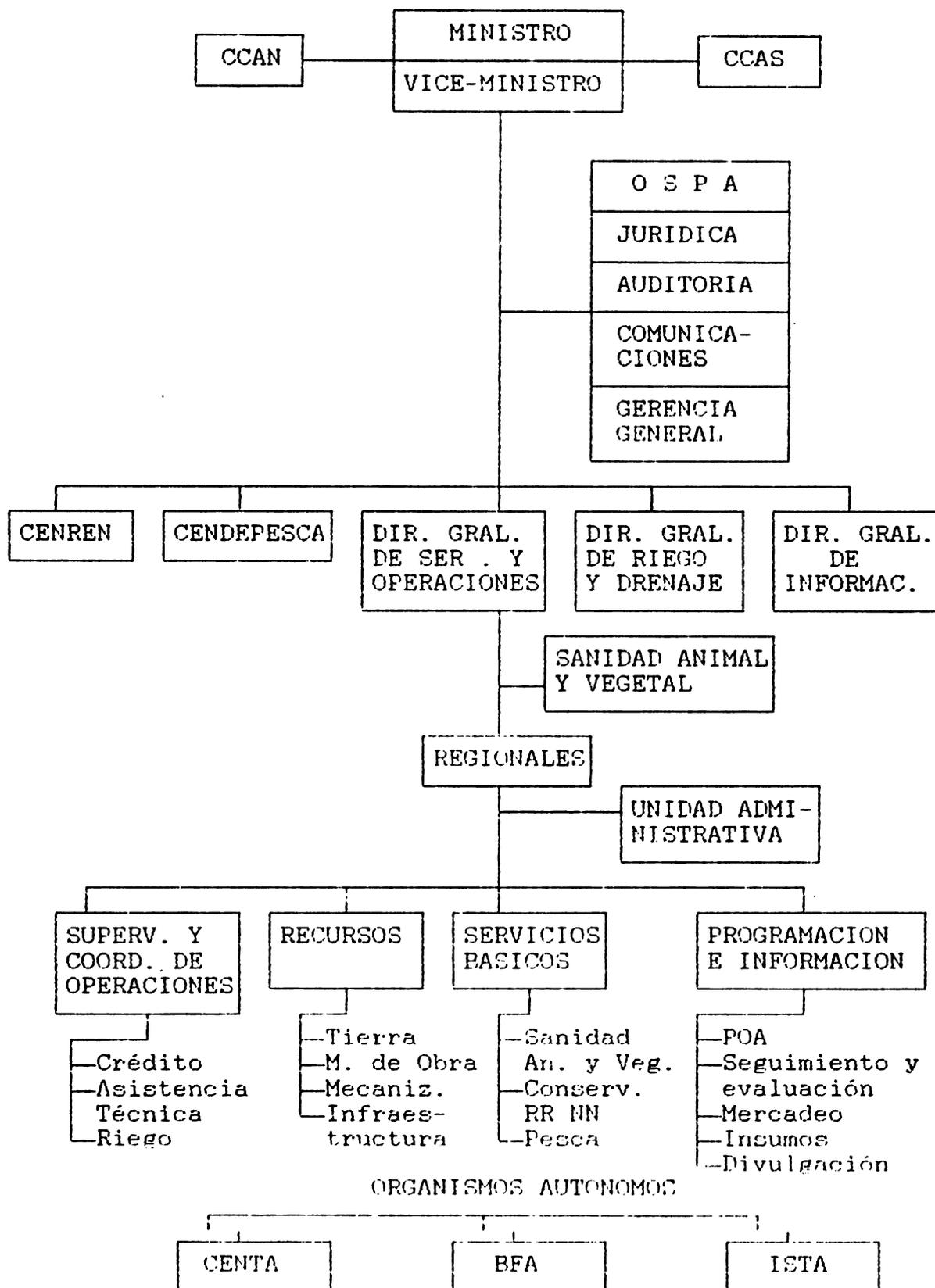
CENTRO DE DESARROLLO PESQUERO
ORGANIGRAMA 1989





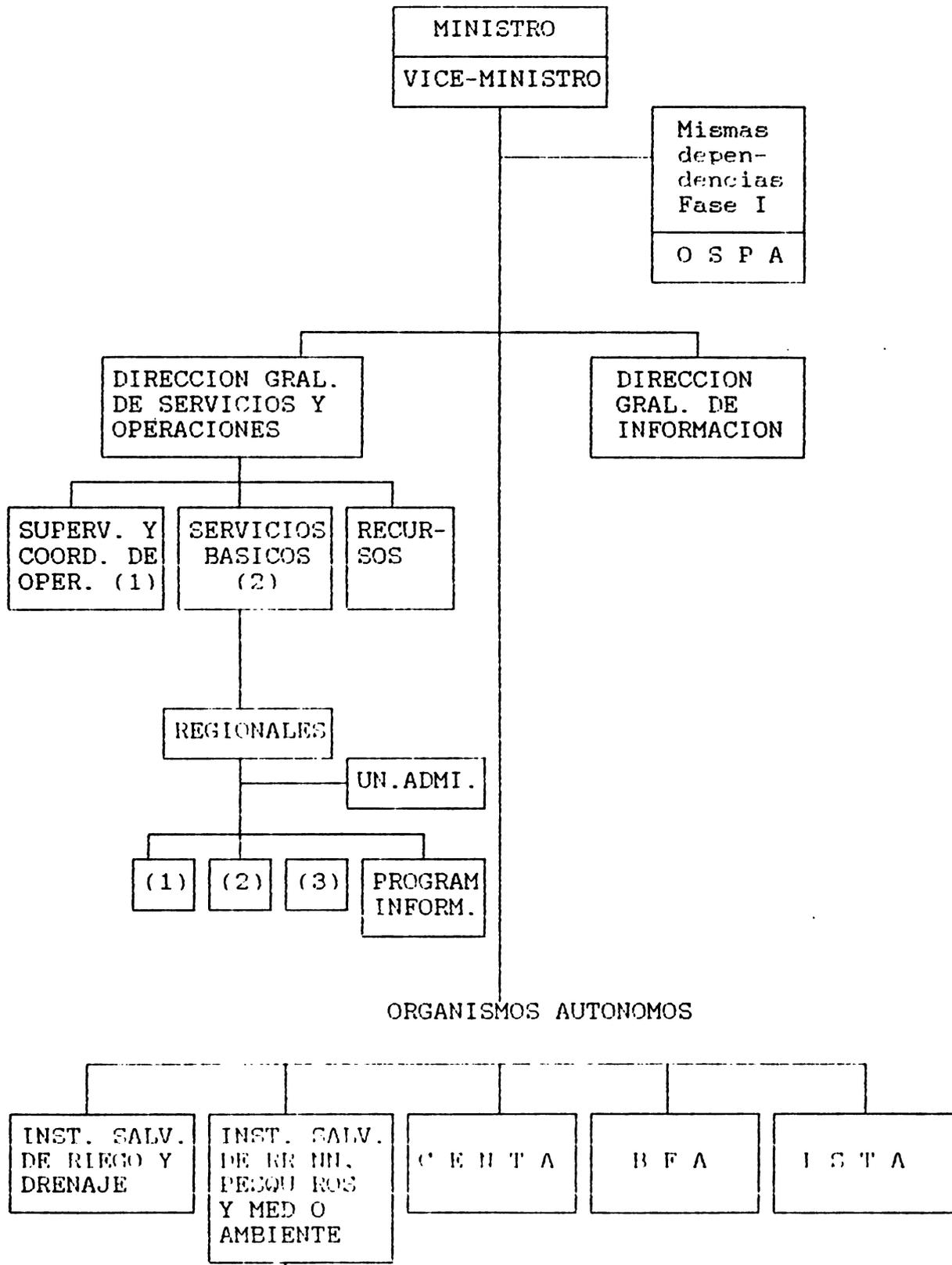


MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA
FASE I



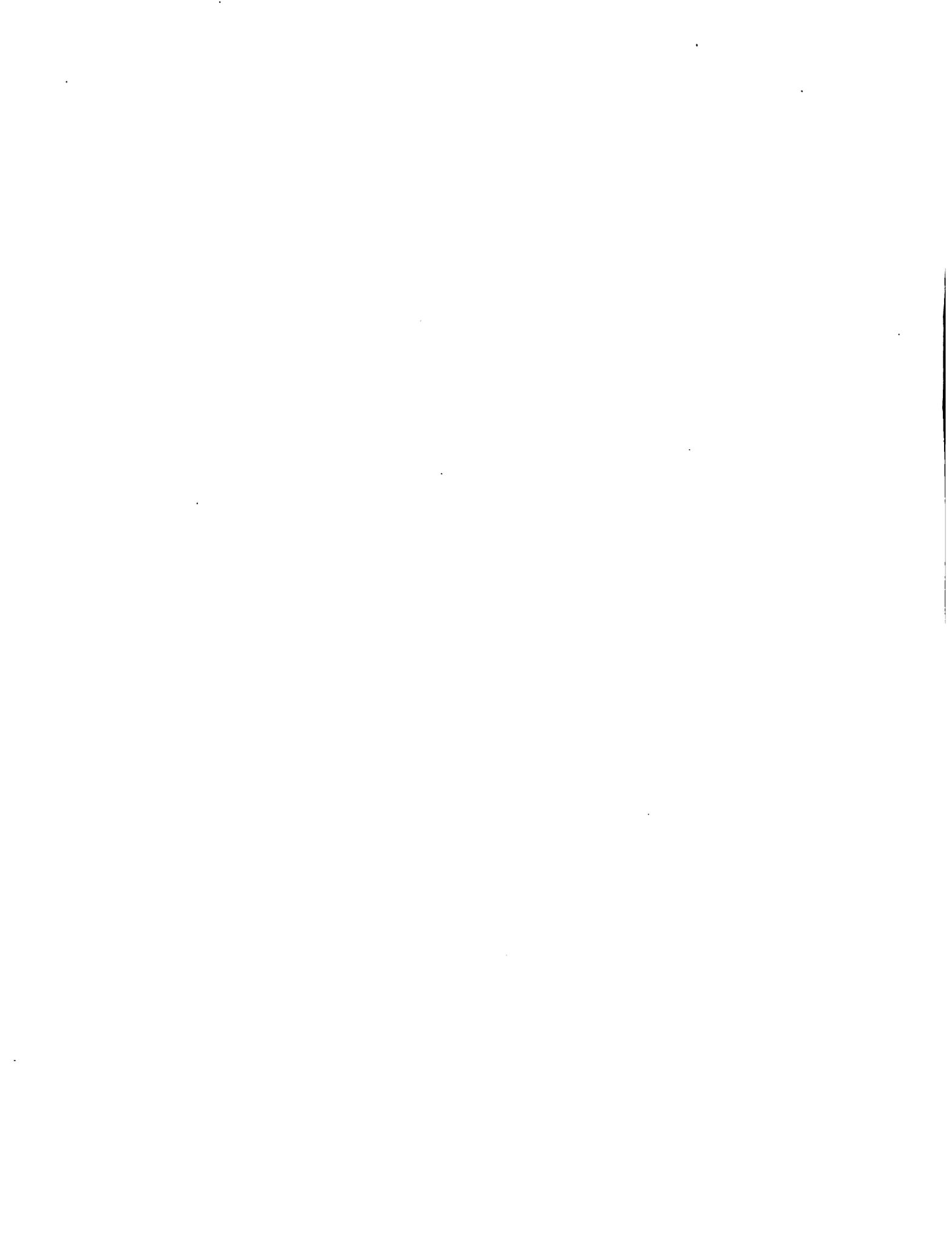


FASE II

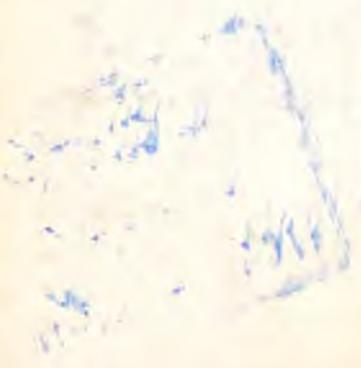


FASE III

FUNDACION PARA EL DESARROLLO PESQUERO







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