

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

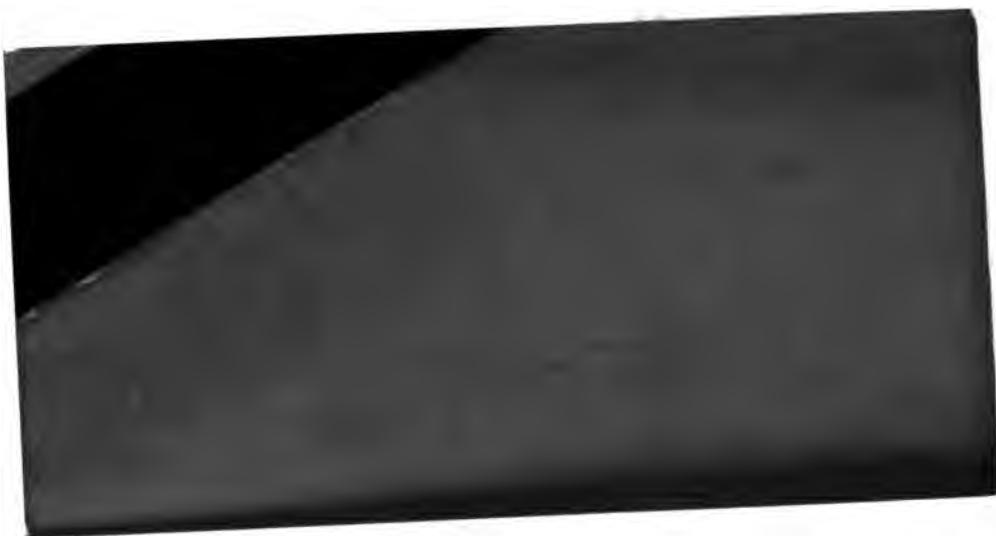


**COMPONENTE: REORGANIZACION Y  
FORTALECIMIENTO DEL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
GANADERIA  
(REFORMAG)**

IICA  
E 14  
M664prog.

San Salvador, El Salvador  
Diciembre 1993

OFICINA DEL IICA EN EL SALVADOR



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

**COMPONENTE: REORGANIZACION Y  
FORTALECIMIENTO DEL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
GANADERIA  
(REFORMAG)**

---



**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-**



**COMPONENTE: REORGANIZACION Y  
FORTALECIMIENTO DEL  
MINISTERIO DE AGRICULTURA Y  
GANADERIA  
(REFORMAG)**

**(Documento Preliminar para Discusión)**

San Salvador, El Salvador  
Septiembre de 1991

00004091

## INDICE

- I. El REFORMAG en el Contexto de la Política y Estrategia Sectorial.
  - 1.- Estrategia Sectorial
  - 2.- Las Competencias Básicas del MAG
  
- II. El REFORMAG en el Contexto de la Estrategia de Desarrollo Institucional
  - 1.- El Problema Institucional y sus Antecedentes
  - 2.- Principales Aspectos de la Estrategia Institucional
  - 3.- Criterios para la Conformación del Componente REFORMAG y cumplimiento de Condicionales previas
  - 4.- Descripción de Actividades contempladas en el REFORMAG
  - 5.- Financiamiento y Calendario de Ejecución
  - 6.- Análisis Costo/Beneficio (opcional)



PROGRAMA DE REFORMA E INVERSION SECTORIAL AGRICOLA  
(PRISA)

Componente de Reforma y Fortalecimiento del MAG  
(REFORMAG)

I EL REFORMAG EN EL CONTEXTO DE LA POLITICA Y ESTRATEGIA SECTORIAL.

1.- LA ESTRATEGIA SECTORIAL:

La estrategia económica del Gobierno se fundamenta en cuatro postulados básicos:

- a) Desregulación del Mercado
- b) Privatización
- c) Apertura del mercado
- d) Disciplina monetaria y fiscal

Dentro de estos lineamientos, la Estrategia Sectorial Agropecuaria (1990-1994) define los objetivos del MAG, como ente normativo a nivel sectorial y las políticas que sustentan sus acciones en los campos de su competencia. En esencia, se reconoce explícitamente que la producción agropecuaria es una actividad netamente empresarial que dependerá en lo futuro de las iniciativas tomadas por el sector privado, en particular los pequeños productores.

En este contexto, la mayoría de las acciones que el Ministerio ha estado impulsando para aumentar la producción y productividad agropecuaria, se enmarcan dentro de las políticas macroeconómicas y sectoriales planteadas en su Estrategia.

En líneas generales, los objetivos en el mediano plazo son los siguientes:

- 1.1 Eliminación de las distorsiones macroeconomicas que afectan especialmente a la agricultura.
- 1.2 Liberalización de los precios y el comercio de bienes agropecuarios mediante la privatización de las empresas e instituciones públicas que intervienen en el mercado.



- 1.3 Reestructuración de la reforma agraria y liberalización de las desiciones respecto a las formas de propiedad.
- 1.4 La modernización del sector a través de la reorganización y fortalecimiento de los servicios de generación y trasferencia de tecnologia y el uso de insumos agropecuarios.
- 1.5 Ampliar el flujo de recursos financieros mediante alternativas que garanticen un uso eficiente y rentable del credito.
- 1.6 Implementación de una estrategia de explotación racional de los recursos naturales, que sea compatible con realidad geografica del país y asegure una recuperación rapida de las áreas ecologicamente más fragiles.
- 1.7 Reorganización institucional del sector público agropecuario para forjar una estructura agil y eficiente cuyo papel normativo y asesor sustituirá la naturaleza interventora que ha caracterizado su tradicional funcionamiento.

El documento de Estrategia Sectorial (anexo 1) describe en detalle las politicas que sustentaran el desenvolvimiento del MAG, las cuales seran discutidas en un Seminario que se realizará el 12 y 13 de septiembre con todos los sectores nacionales e internacionales vinculados a la agricultura salvadoreña.

Los objetivos y politicas propuestos estan sustentados tambien en numerosos estudios y diagnósticos sobre el comportamiento de la agricultura en los últimos 10 años, destacando el impacto que las politicas macroeconomicas y sectoriales dominantes en dicho periodo, tuvieron en el acontecer productivo del país (el anexo 2 condensa una parte importante de estos estudios).

Sin lugar a dudas, la Estrategia Sectorial interpreta cabalmente los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo Economico y Social, en especial las orientaciones económicas y el papel normativo del estado en el desarrollo.

## 2.- LAS COMPETENCIAS BASICAS DEL MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA.

Bajo el marco de la política global y las estrategias económicas y sociales, se ha iniciado un proceso de reorganización del Ministerio de Agricultura y Ganaderia y sus entidades descentralizadas, con el cual se reserva las competencias básicas siguientes:



- 2.1 Intervenir en el diseño, seguimiento y evaluación de las políticas y programas sectoriales y en el ámbito macroeconómico de su competencia.
- 2.2 Ejecutar la política de cambios en la estructura y régimen de la propiedad y tenencia de la tierra.
- 2.3 Implementar la normatividad legal para la protección, conservación, restauración, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales y conducir acciones en ese sentido.
- 2.4 Formular y aplicar la normatividad para el control de calidad, composición y cualidades de los insumos empleados en las actividades productivas.
- 2.5 Formular y aplicar la normatividad legal para el control de calidad de los productos agropecuarios.
- 2.6 Formular y aplicar la normatividad legal para la regulación de las actividades de producción, comercialización de productos e insumos y de los servicios del sector.
- 2.7 Generar, divulgar y transferir tecnología agrícola, pecuaria, forestal, pesquera y agroindustrial.
- 2.9 Rehabilitar y transferir los distritos de riego, facilitar y promover que el sector privado ejecute inversiones en obras de riego y garantizar el manejo de las operaciones de estas.
- 2.10 Brindar servicios de banca de fomento agropecuario dentro de un marco de eficiencia y racionalidad empresarial.
- 2.11 Mantener un sistema de información actualizado, ágil y confiable sobre las variables críticas que afectan la producción, los precios y la comercialización.

Las acciones correspondientes a estas competencias deben realizarse de acuerdo a las prioridades de clientela, productos o grupos de productos, áreas temáticas, espacios geográficos, y otros criterios que se precisan en la Estrategia Sectorial.

No hay dudas sobre el papel activo del MAG en la implementación de las políticas y acciones conducentes a cumplir los objetivos señalados. La presencia y participación permanente del Ministro en el Comité Económico, ha sido determinante para corregir muchas de las distorsiones macroeconómicas que afectaban al sector especialmente las relacionadas a la política fiscal y cambiaria.



A nivel de la política sectorial, muchas iniciativas han sido adoptadas destacándose la liberalización del comercio de granos básicos y la clausura de las actividades del IRA; la privatización del Instituto Salvadoreño de Investigación del Cafe (ISIC); la eliminación de los monopolios del INCAFE, INAZUCAR y parcialmente de la COPAL; la promulgación de la ley de consolidación de la Reforma Agraria; la creación del Consejo Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) que definirá la estrategia ambiental del país y coordinará todas las iniciativas en este campo; el saneamiento de la mora del sector reformado y la reorganización, en proceso, del Banco de Fomento Agropecuario incluyendo sus políticas crediticias; la creación del Banco de Tierras. En fin, estas y otras iniciativas no menos importante han cambiado radicalmente las condiciones en que se desenvolvía la actividad agropecuaria.

Sin embargo, estas medidas de políticas no son suficientes para garantizar el cumplimiento de todas las competencias básicas del Ministerio, señaladas anteriormente. Para ello, es indispensable promover con urgencia una acción complementaria que mejore los servicios que presta el MAG a los productores, especialmente en el ámbito tecnológico y en la conducción de los programas y proyectos de desarrollo agropecuario. En efecto, se hace necesario despejar el complejo panorama organizativo que caracteriza al Ministerio y definir, no solo una estructura ágil y funcional que se corresponda con sus objetivos, sino también los mecanismos operativos, administrativos, legales, financieros y de normatividad que culminaran en una asignación más eficiente de los recursos y en el cumplimiento de sus objetivos y tareas.

El componente de Reforma y Fortalecimiento del MAG (REFORMAG), dentro del Programa de Reforma e Inversión Sectorial Agrícola (PRISA), viene a cumplir con una parte importante de este propósito y responde al principio de que ciertas actividades seguirán siendo inherentes al ámbito del sector público agropecuario aunque las mismas estarán sujetas a nuevas formas organizativas y técnicas.

## II EL REFORMAG EN EL CONTEXTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO INSTITUCIONAL.

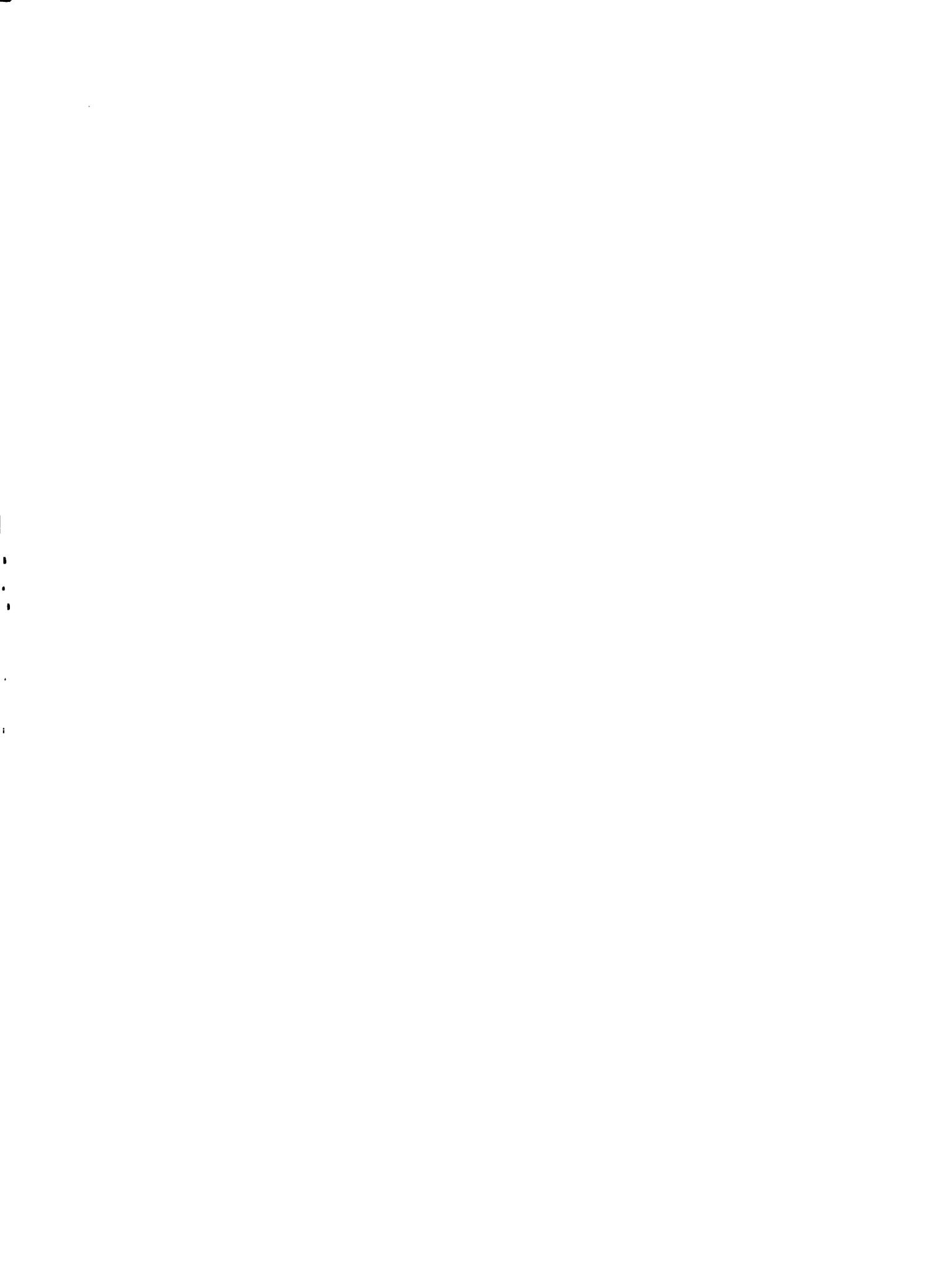
### 1.- EL PROBLEMA INSTITUCIONAL Y SUS ANTECEDENTES.

Se han realizado varios diagnósticos relacionados con la problemática institucional entre los que se destacan los estudios sobre la organización y estructura del MAG (anexo 3 y 4), los sistemas y procedimientos administrativos (anexo 5), el sistema de planificación y proyecto (anexo 6), los



recursos humanos (anexo 7, aunque no esta finalizado), el sistema de información (anexo 8) y otros estudios complementarios en áreas especificas. Todos estos documentos contienen recomendaciones y propuestas que en algunos casos han venido siendo implementadas de manera parcial y no siempre dentro de una estrategia coherente de desarrollo institucional. Los resultados y conclusiones obtenidas de estos estudios se resume en los siguientes puntos:

- 1.1 La organización del MAG no se corresponde con sus actuales objetivos y carece de los elementos esenciales para cumplir su rol normativo y asesor en el ambito sectorial.
- 1.2 A nivel operativo y regional, su estructura es infuncional y mantiene las mismas características que hicieron de este organismo un ente interventor de la actividad agropecuaria con muy poca relevancia en el quehacer tecnologico, que es precisamente su función principal.
- 1.3 A nivel interno, no hay manuales de organización, de funciones ni procedimientos administrativos que sean tecnicamente confiables y el manejo presupuestario es una practica rutinaria desvinculada de las prioridades, programas y politicas del sector. Igualmente, se carece de un registro de personal y de controles en los servicios de apoyo logistico (vehiculo, equipos, materiales etc.).
- 1.4 Hay deficiencias profundas en la comunicación, información y coordinación de practicamente todas las actividades que se realizan lo cual se agudiza por el pobre y deficiente funcionamiento gerencial.
- 1.5 El presupuesto ordinario es absorbido en más de un 90% por el gasto en salarios del personal cuya distribución en términos de cargos y responsabilidades, generalmente no guarda relación con su capacidad técnica y gerencial.
- 1.6 Se evidencia una falta de autoridad y diciplina en ciertos niveles directivos y el papel sectorial del MAG carece de la suficiente presencia e importancia para asegurar el cumplimiento y la necesaria coherencia de las politicas sectoriales.
- 1.7 Se percibe un estado de incertidumbre en el personal de campo y de los Centros por las perspectivas de cambios organizacionales y reajustes en la estructura del gasto, lo que se agudiza por la gradualidad del proceso de reforma institucional que no ha sido enfocado de manera global y objetiva dentro de una estrategia definida.



- 1.8 El mayor problema lo constituye la organización del personal de campo que debe realizar la labor de extensión agropecuaria, ya que este dedica menos de un 40% de su tiempo a esta actividad y carece de la metodología y los recursos para hacerla efectiva.
- 1.9 Problemas similares se encontraron en la conducción del proceso de planificación, especialmente en manejo de las diferentes fases de proyectos de inversión, en la difusión de las políticas y en la programación de actividades anuales.

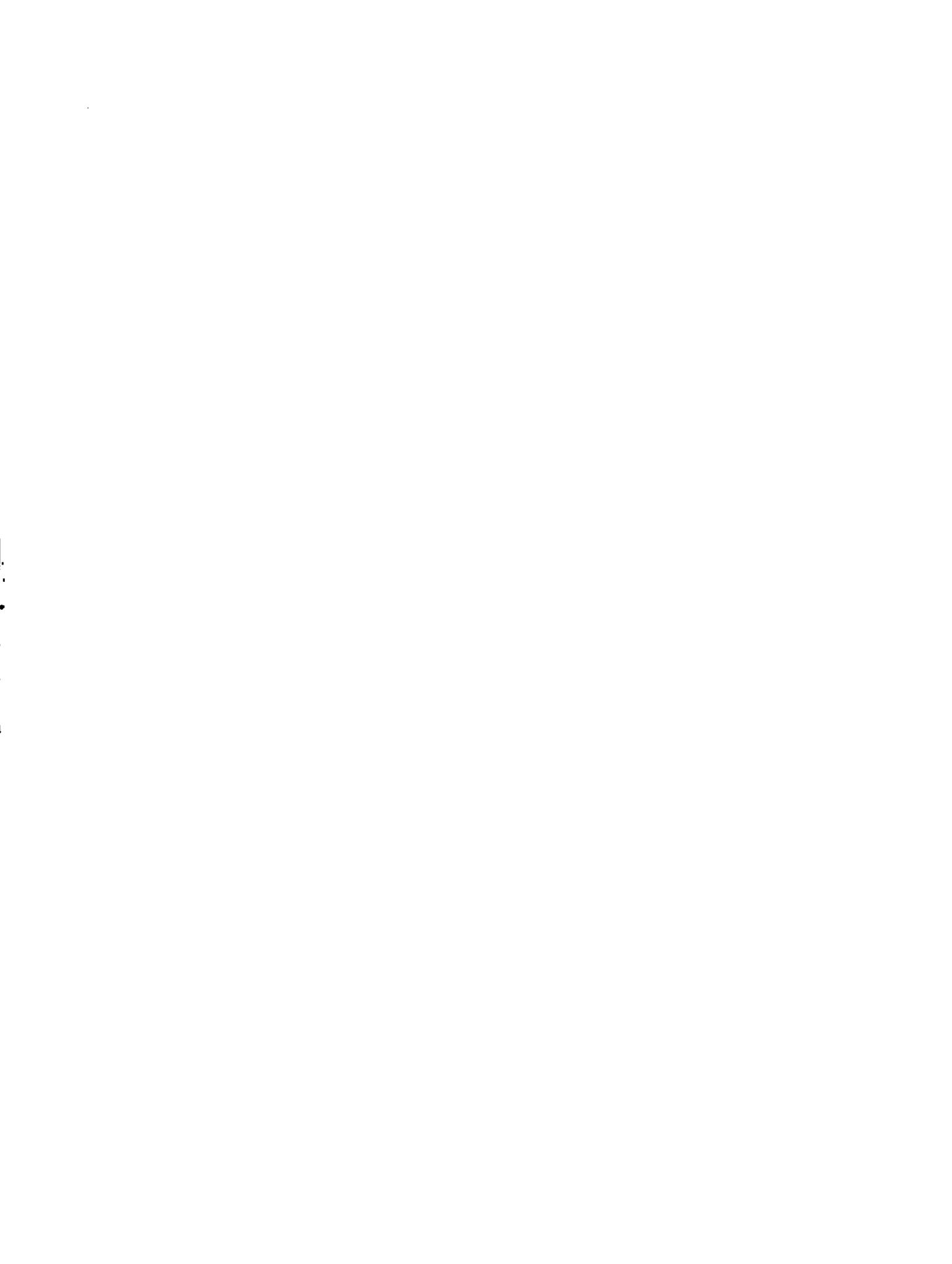
Los detalles de estos aspectos pueden ser analizados en los documentos anexos mencionados aunque otras informaciones, todavía no disponibles, podran ser necesarias en un futuro para implementar una estrategia de desarrollo institucional en el mas amplio sentido de la palabra.

## 2.- PRINCIPALES ASPECTOS DE LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL DEL MAG.

Esta estrategia institucional estaria orientada no solo a fortalecer la capacidad interna del Ministerio como un fin en si mismo sino a mejorar su actuación y la de los entes descentralizados, en el campo, ya sea a través de su acción directa o mediante su papel normativo y asesor.

Los postulados en que se fundamenta dicha estrategia serian los siguientes:

- 2.1 Reorganizar la estructura centralizada del MAG y concentrar su quehacer fundamental en funcion de cuatro objetivos básicos sin desmedro de otras iniciativas secundarias o complementarias. Estos son:
  - a) La ejecución de una política sectorial y económica capaz de redinamizar el crecimiento de la producción y productividad agropecuaria.
  - b) Proteger los recursos naturales para sustentar la producción agropecuaria.
  - c) Cumplir con la normatividad legal y reglamentaria relacionada con las actividades del sector.
  - d) Realizar un servicio eficiente y rentable de protección de la salud animal y vegetal.
- 2.2 Darle un nuevo énfasis a la actuación concreta del MAG en los niveles normativos y operativos de su competencia bajando a un nivel secundario las actividades relacionadas con la burocracia interna.



- 2.3 Mejorar los flujos de información y la comunicación interna incluyendo el intercambio de ideas técnicas, la planificación participativa y la toma de decisiones.
- 2.4 Establecer canales claros de autoridad y delegación de funciones con la consiguiente asignación de responsabilidades a los gerentes, directores, profesionales, funcionarios medios y técnicos.
- 2.5 Hacer un uso más racional de los recursos limitados del Ministerio a través de medidas que reduzcan su burocracia interna y agilizaran los sistemas de apoyo logístico y administrativo.
- 2.6 Definir y difundir las políticas macroeconómicas y sectoriales acordadas en el Comité Económico y los órganos internos de decisión (CCAN y CTA) a las instituciones del sector asegurando su cumplimiento y evaluando periódicamente su impacto.

Para cumplir estos postulados, el Ministerio inició el pasado año un proceso de reorganización interna que incluye una nueva estructura, el fortalecimiento de áreas específicas y el diseño de sistemas administrativos y de manejo de personal. Para este esfuerzo, ha contado con la asistencia técnica del PFI y RUTA II aunque posteriormente, y con el inicio de las negociaciones del PRISA, estas iniciativas se incorporaron al proceso de preparación del REFORMAG. No obstante, algunas áreas y actividades seguirán siendo atendidas por el PFI al margen de su inclusión dentro de las actividades a financiarse por el REFORMAG, como es la planificación y análisis de política.

Complementariamente, y mucho antes de hablarse de una reorganización del MAG, se habían iniciado otros estudios sobre la organización del CENTA con el apoyo del IICA y USAID, que culminaron con una propuesta de ley que descentraliza los servicios de investigación y extensión agropecuaria (anexo 9).

Las medidas reorganizativas adoptadas por el Ministerio hasta el momento son las siguientes:

- a) Después de un largo período de discusiones internas y de múltiples propuestas organizativas, se optó por aprobar una nueva estructura operativa para el MAG en febrero de este año la cual respondía a un plan gradual de cambios institucionales que desembocaría en la descentralización de los servicios de investigación y extensión agropecuaria en 1993 (anexo 10). Esta estructura, nunca logró tener plena vigencia y mucho menos consolidarse al interior del Ministerio tanto por no haber abordado toda la problemática institucional como por el hecho de no ser permanente.



- b) Con un conocimiento mas completo de los problemas institucionales del MAG y dada las experiencias recientes con la organización actual, se decidió presentar una nueva estructura con sus funciones básicas (anexo 11), cuya novedad está en presentar al CENTA como organismos descentralizado (aunque su ley de autonomía no ha sido aprobada), y darle una nueva dimensión a ciertas áreas críticas que no fueron consideradas en la reorganización inicial. Entre estas últimas estan la Dirección General de Economía Agropecuaria, la Dirección General Administrativa, la Dirección de Comunicaciones y otras instancias normativas como el Consejo Técnico Asesor (CTA) y la Secretaria Ejecutiva del CONAMA. Esta estructura, mucho mas estable, esta pendiente de aprobación por parte de Ministro aunque ha sido discutida y acordada por los más altos ejecutivos del MAG.
- c) Areas especificas como la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA) fueron organizadas y estan recibiendo asistencia técnica continua en planificación, proyecto y análisis de políticas (PFI). Se creó en marzo de este año la Unidad de Análisis de Políticas (UAP) que cuenta con 8 técnicos y personal de apoyo. Esta asistencia técnica a OSPA continuará hasta que se consolide el proceso de planificación a todos los niveles.
- c) Para disponer de información respecto al personal de MAG, se han realizado dos encuestas, la primera para completar un registro de personal y la segundo (todavía no concluida) para determinar la relación cargos-funciones. Esta información deberá estar completada y procesada antes de fin de año y facilitará la implementación de un banco de datos y la racionalización de los recursos humanos del MAG.
- d) Se diseñaron tambien varios sistemas para el ordenamiento de la politica de personal. Estos fueron; un sistema de escalafon salarial; un sistema de selección de personal; un sistema de evaluación de desempeño; y un plan de incentivos. Su implementación gradual esta prevista para iniciarse de inmediato aunque se requieren dos condiciones: crear un unidad especializada en desarrollo institucional que asuma la responsabilidad normativa en el desarrollo de los sistemas y asegurar de que sea compatible con otras iniciativas similares que esta adoptando el Gobierno Central.
- e) No hay una politica clara en el MAG respecto a la reducción del gasto público. Ciertas medidas aisladas han sido adoptadas como la congelación de nuevos nonbramientos a partir de marzo y la agilización de los



tramites del personal con derecho a jubilación. Se requiere fortalecer la capacidad administrativa de la Div. de Personal de la Gerencia General para cumplir eficientemente con estas y otras funciones. Además, falta establecer un plan de movilización del personal ya que, sin lugar a dudas, en la medida en que se profundice el proceso de descentralización operativa y normatividad del MAG el personal en exceso aumentará significativamente.

- f) Se realizó un diagnóstico sobre los sistemas y procedimientos administrativos y de elaboración presupuestaria y se diseñó una propuesta para su modificación (anexo 12). Los sistemas son: elaboración del presupuesto; aprovisionamiento y suministro; inventarios; y transporte. El problema actual consiste en definir la unidad que coordinará las futuras iniciativas para implementar la propuesta y los medios para que pueda ser ejecutada.
- g) Un aspecto vinculado al punto (f) se refiere a la contabilidad del MAG. Es necesario diseñar un nuevo sistema contable y mecanizar su operatividad ya que los sistemas administrativos y de control no tendrían efectividad ni resultados visibles dentro del actual esquema contable.
- h) Si bien la OSPA tiene la función de programar el presupuesto y dar la guía para su elaboración a las diferentes instancias del Ministerio, incluyendo la revisión periódica de los gastos por programas y proyectos, la administración financiera es una responsabilidad de la Dirección General Administrativa. El problema de esta Dirección no solo se limita a la carencia de sistemas (contable y administrativos) y equipos de apoyo sino a su propia organización interna y los recursos humanos que dispone.
- i) Sobre el marco legal hay la necesidad de revisar y actualizar todas las leyes y reglamentos que rigen las actividades vinculadas al ámbito del MAG. Ello incluye una ley orgánica para el propio Ministerio una vez sea definida su estructura organizativa y funciones básicas y específicas.
- j) Aunque se han elaborado algunos manuales de organización y funciones en áreas específicas (OSPA, DGO, DSAP), estos tendrán que readecuarse y completarse para todas las áreas, una vez se defina la estructura definitiva del MAG. Por ejemplo, CENREN, CENDEPESCA, Defensa Agropecuaria, Desarrollo Ganadero, Dirección de Economía Agropecuaria, Comunicaciones, Dirección General Administrativa, Auditoría, requieren de una profunda reorganización interna para mejorar y



reorientar los servicios que ofrecen en función del nuevo rol del Ministerio.

- k) Igualmente, habrá que definir el mecanismo de enlace entre el nuevo CENTA autónomo y los órganos internos del MAG. Si bien la Ley establece las pautas bajo las cuales funcionará este organismo y el rol que tendrá el Ministerio en los órganos de decisión, es necesario establecer líneas más claras de coordinación y de trabajo a nivel de las zonas y entre la DGO y la dirección del CENTA. En otras palabras hay que llevar la reforma hasta el campo.
- l) Para que el Ministerio pueda cumplir su rol normativo y orientador debe contar con un sistema de información eficiente y confiable. La OSPA tiene la función de definir las necesidades de información, procesarla a través de su departamento de computos y analizar y difundir sus resultados. La DGEA tiene la función de recopilar dicha información. Sin embargo, la OSPA necesita asistencia técnica para desarrollar una red de información sectorial y equipar su centro de computos.
- m) Se elaboró un Plan de Capacitación Gerencial (anexo 13) que estará sujeto a los recursos disponible y las necesidades de adiestramiento del REFORMAG.

### 3) CRITERIOS PARA LA CONFORMACION DEL COMPONENTE "REFORMAG" Y CUMPLIMIENTO DE CONDICIONALIDADES PREVIAS.

El MAG reconoce que el proceso de reorganización, iniciado el pasado año, no surgió de una estrategia institucional definida. Eso implicó, que muchas iniciativas orientadas al ordenamiento interno, fueran abordadas sin un plan detallado y con lineamientos no muy claras sobre el futuro quehacer del Ministerio. Sin embargo, es justo reconocer que algunos pasos se han dado y que el esfuerzo realizado durante más de un año para conocer la profundidad del problema institucional y generar algunos cambios organizacionales y funcionales han dado sus resultados positivos aun aceptando el hecho de que otras vías hubieran sido técnicamente más armonicas y efectivas.

El Ministerio entiende que ya se dispone de una percepción clara sobre su reorganización interna y que la estrategia institucional descrita es consistente con la política sectorial y el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social del Gobierno. En el capítulo I, se describen ambos lineamientos los cuales están también en consonancia con el grueso de las acciones y medidas que se han venido adoptando y que se señalaron en el capítulo precedente.



Sin embargo, ya es hora de que todo el proceso de reforma del MAG se ordene y se institucionalice y que su implementación se concretise en un plan de acción coherente respaldado por una fuerte asistencia técnica y un apoyo logístico selectivo en áreas específicas vinculadas con los niveles gerenciales, operativos, financieros y administrativos.

Entendemos que el REFORMAG cumple esta misión y su importancia es vital para dotar al Ministerio de una capacidad institucional sólida y funcional, que le permita una asignación más eficiente de sus recursos presupuestarios y asegure el éxito de sus programas y proyectos.

La OSPA tiene la responsabilidad de apoyar y coordinar la reforma del MAG en las áreas de política institucional, organización y método, planificación, análisis de políticas y presupuesto. En lo que a planificación y análisis de política se refiere, la OSPA está recibiendo asistencia técnica y apoyo logístico a través del PFI, por lo que el REFORMAG se concentrará en las demás áreas (anexo 14)

La OSPA trabajará en estrecha colaboración con la Dirección General Administrativa quien tiene la responsabilidad de llevar el control financiero de la ejecución presupuestaria, la administración de los bienes y servicios y el manejo del personal. La política institucional y la programación presupuestaria, tienen que estar sintonizadas con la capacidad administrativa y gerencial para controlar el gasto y hacer un uso eficiente de los escasos recursos físicos del Ministerio. Esto es posible solo con la modernización y simplificación de los sistemas actuales lo que puede lograrse aun dentro de las restricciones burocráticas y legales que provienen de otras instancias del Gobierno Central (Miplan ejecuta un Proyecto de Modernización de la Administración Pública con asistencia del PNUD).

Es importante resaltar que en la reorganización del MAG se creó la Dirección General de Operaciones (DGO), que es un apoyo complementario a la OSPA para simplificar y consolidar el proceso de planificación. Hay entre estas dos dependencias una relación importante que se deriva de sus respectivos roles en la preparación de los Planes Anuales Operativos (PAO) y del presupuesto. La OSPA debe guiar el proceso de planificación traduciendo la peticiones de la DGO y las otras entidades sectoriales, en términos que sean defendibles ante las limitaciones de recursos y las restricciones de las agencias gubernamentales que asignan los recursos presupuestarios.

Por otra parte, la OSPA debe asegurar ante el Despacho Ministerial, que las actuaciones de la DGO y sus dependencias así como la de aquellos entes descentralizados que reciben recursos del Gobierno, estén en consonancia con



las políticas, programas y prioridades que han sido previamente establecidas.

Para que la OSPA pueda monitorear el proceso descrito deberá asumir la coordinación del REFORMAG y responder a dos compromisos básicos relacionados con la preparación de este componente. Estos son:

- 3.1 Coordinar y apoyar la preparación del documento final sobre el REFORMAG y cumplir las condicionalidades previas establecidas.
- 3.2 Responder por los resultados de la ejecución del componente y dar respuesta a los lineamientos y requerimientos establecidos en la fase de ejecución.

Sobre el punto 3.1 la OSPA ha estado coordinando la preparación del REFORMAG y se ha comprometido a cumplir las condiciones previas discutidas y acordadas con la Misión del Banco Mundial las cuales se describen a continuación:

- a) Definir una estructura del MAG que refleje cierta estabilidad durante la ejecución del programa y responda a sus competencias básicas.
- b) Esta estructura deberá abarcar la totalidad del MAG, definiendo funciones específicas para cada Centro y Dirección y requerimientos de dotación óptima de personal y recursos. Esto último puede determinarse de los resultados de la encuesta de personal y de otras informaciones adicionales requeridas (encuesta a Directivos propuesta por la Misión). Además, se realiza un inventario de activos que ayudará a identificar ciertas necesidades básicas de apoyo logístico en las áreas contempladas por el REFORMAG.
- c) Formalizar la creación de un Consejo Técnico Asesor (CTA) con el mandato de apoyar las iniciativas y decisiones tanto del MAG como las que se relacionan con el componente.
- d) Crear y organizar una Unidad de Planificación y Estrategia Institucional (DIPEI), adscrita a la OSPA, que coordinará directamente el REFORMAG y responderá a las directrices y decisiones del CTA en cuanto a la política institucional. La DIPEI será el punto focal de interlocución entre el Ministerio y los demás organismos gubernamentales que apoyan el REFORMAG.
- e) Oficializar la nueva estructura organizativa del MAG y la creación y funciones del CTA y de la DIPEI mediante un Acuerdo Ministerial donde se anuncie la preparación de una ley marco para el Ministerio.



- e) Preparar un documento base del componente REFORMAG en los términos acordado por la última Misión del Banco Mundial, para su evaluación por la próxima Misión.

El Acuerdo Ministerial para satisfacer el punto (e) fue aprobado y el presente documento sobre el REFORMAG, sienta las bases para discutir con la Misión el alcance del proyecto final incluyendo actividades, costos y calendario de ejecución (anexo\_\_\_)

La desición final sobre la descentralización de los servicios de investigación y extensión agropecuaria no debe afectar los objetivos previstos en el REFORMAG ni poner en dudas la capacidad del componente para ordenar y sanear la organización del MAG. Esta desición esta fundamentada en otras razones técnicas y funcionales que van más allá del problema gerencial y administrativo.

Lo inmediato sería definir la relación a nivel de campo que tendrá el CENTA con la DGO, o como la primera responderá a los lineamientos de la segunda que es la expresión de la política Ministerial. Igual relación habría que definir entre CENTA y OSPA, especialmente para la elaboración presupuestaria, fijación de prioridades de inversión y seguimiento y evaluación de la ejecución.

Sobre el punto 3.2, su cumplimiento dependerá, en gran medida, de la capacidad de la DIPEI para monitorear la ejecución del REFORMAG. Para asegurar esta capacidad se recomienda:

- a) Designar en la dirección de DIPEI un profesional calificado y con amplia experiencia administrativa y gerencial.
- b) Seleccionar 6 profesionales calificados en diferentes campos, con experiencia y disponibilidad para trabajar a tiempo completo en sus nuevas funciones.
- c) Definir claramente la organización interna y las funciones de la DIPEI asignando, a nivel de las UPIS en los Centros y Direcciones, un técnico con responsabilidad permanente para trabajar con la DIPEI.
- d) Preparar un plan detallado de trabajo que incluya las responsabilidades de la DIPEI respecto al REFORMAG y otras que le corresponden por su naturaleza en el ambito de la reforma institucional.
- e) Capacitar al equipo técnico de la DIPEI y a los responsables en cada Centro y Dirección, en todo lo relacionado a sus nuevas funciones organizacionales y de política institucional (anexo 14, propuesta del Sr. Carlos Lago).



- d) La DIPEI asegurará la necesaria coordinación entre el REFORMAG y otros proyectos afines, en especial con el componente institucional del PFI.

#### 4.- DESCRIPCION DE ACTIVIDADES.

Las actividades contempladas en el REFORMAG se desarrollarían en cinco fases: planificación y estrategia institucional; aspectos legales; administración de personal; desarrollo e implementación de sistemas y procedimientos; y fortalecimiento de la capacidad de información y coordinación inter-institucional y muy especialmente con el CENTA una vez sea descentralizado, dado que será el ejecutor de uno de los componentes del PRISA y es el medio que garantizará que la reforma se refleje a nivel de campo.

##### 4.1 Fase 1: Planificación y Estrategia Institucional.

En esta fase se concretarán el REFORMAG en su versión final, el diseño estructural a nivel macro y micro, la revisión de funciones de las unidades del MAG, la capacitación en planificación institucional y gerencial en los mandos medios y administrativos y la definición de los mecanismos de coordinación con otras instituciones descentralizadas del sector, en especial el CENTA, por su vinculación directa con el productor.

Para cumplir estas tareas el equipo técnico de la DIPEI recibirá asistencia técnica, apoyo logístico y capacitación. Estas consistirán en los siguiente:

- a) Un consultor instructor en capacitación gerencial y desarrollo institucional para diseñar e implementar la primera etapa de la capacitación ejecutiva, gerencial y administrativa. Esta capacitación tendrá dos proposito: primero, introducir conceptos y técnicas básicas de alta dirección y gestión operativa y administrativa, consistentes con la filosofía y estrategia de reforma del MAG; y segundo contribuir a la divulgación e internalización de esta estrategia y de las desiciones que de ella se deriven.

El costo estimado de la asistencia técnica es de US\$30.000, equivalente a 3 meses/persona.

- b) Para extender paulatinamente la capacitación gerencial, administrativa y operativa al mayor número de personas dentro del MAG y de acuerdo al Plan de Capacitación elaborado para tales efectos, se continuará recibiendo asistencia técnica en



esta área y se financiarán los programas de adiestramiento, dentro o fuera del país, que sean necesarios.

El costo estimado de la asistencia técnica es de US\$50.000, equivalentes a 5 meses/persona.

El costo estimado de la capacitación complementaria (incluye cursos, talleres, seminarios etc.) sería de US\$300.000 (cálculos aproximados en base a los costos del Plan de Capacitación y de otros centros especializados).

- c) Se dotará a la DIPEI de los equipos de transporte y apoyo logístico necesarios en toda la fase ejecución del REFORMAG y se darán facilidades al resto de los técnicos adscritos a los diferentes Centros y Direcciones, que se especializarán en desarrollo institucional.

El costo estimado para adquirir dos vehículos, equipo de capacitación, equipo de oficina y equipo de computación, se estima en US\$100.000

- d) Para el diseño estructural a nivel micro y con el propósito de revisar y actualizar las funciones y organización interna de los Centros y Direcciones del MAG, se requerirá los servicios de un consultor en aspectos organizacionales, preferentemente con experiencia en agricultura. Este consultor confeccionará los manuales organizativos y realizará análisis puntuales en el área administrativa. Se recomienda que sea este el consultor que asuma el rol de coordinador técnico.

Costo estimado de la asistencia técnica US\$200.000, equivalente a 20 meses/personas.

#### 4.2 Fase 2: Aspectos Legales.

Esta fase contempla dos aspectos. El primero, se refiere a la revisión y actualización de todas las leyes y reglamentos que norman la producción y comercialización de insumos y productos, la sanidad agropecuaria, el manejo forestal etc. El segundo, al diseño de una Ley Orgánica para el MAG y su reglamento. Para cumplir dichos objetivos se requerirá asistencia técnica en asuntos legales e institucionales que consistirá en lo siguiente:

- a) Para garantizar que el diseño del nuevo marco legal que regulará las diversas actividades del MAG, sea compatible con los principios de normatividad, subsidiaridad y descentralización



planteados en la estrategia de desarrollo, se contratarán consultores especialistas en asuntos legales vinculados a las áreas y temas que serán abordados.

El costo estimado de la asistencia técnica es de US\$60.000, equivalentes a 6 meses/persona (puede incluir contratación de abogados locales para consultas o trabajos específicos).

- b) Para el diseño de la Ley Organica del MAG y su reglamento, será necesaria una asistencia técnica complementaria por lo que se contratará un consultor en asuntos legales e institucionales. Esta consultoria incluirá la elaboración del anteproyecto de ley y recomendaciones para mejorar la organización y funciones que desempeña el Departamento Juridico del MAG.

El costo estimado de la asistencia técnica internacional es de US\$30.000, equivalentes a 3 meses/personas.

Para la asistencia técnica local se requieren US\$15.000 equivalentes a 4 meses/personas.

#### 4.3 Fase 3: Administración de Personal.

Uno de los componentes mas importante del REFORMAG lo constituye la administración de personal, donde deberán realizarse acciones en tres vertientes. La primera, apoyando el papel normativo de DIPEI para implentar los sistemas propuestos de escalafon salarial, selección y evaluación de personal y plan de incentivos. Estos sistemas deben revisarse y ser coherente con otras iniciativas similares a nivel del Gobierno Central. La segunda, estaría orientada a al fortalecimiento de la División de Personal de la Dirección General Administrativa. La tercera, se refiere al saneamiento de los recursos humanos. La asistencia tecnica y logistica para esta fase, serian los siguientes:

- a) Para apoyar a la DIPEI y a la División de Personal en la revisión e implementación de los sistemas, se contratará los servicios de un consultor internacional y de un consultor local. El primera, revisará los sistemas y orientará su implementación. El segundo, asistirá en la implementación de los sistemas.

El costo estimado de la asistencia técnica internacional, US\$30.000, equivalente a tres meses/perona.



El costo estimado de la asistencia técnica local es de US\$12.000, equivalente a 6 meses/persona.

- b) Para asegurar que estos sistemas sean implementados, hay que dotar a la División de Personal de los equipos y la capacitación necesaria. Los equipos deben incluir computadoras y sistemas de comunicación en red para integrar a las unidades de personal de los Centros y Direcciones.

El costo estimado del equipamiento es de US\$60.000 (basado en los precios CIF de la computadoras y para cubrir equipo adicional).

La capacitación sería cubierta con los recursos previstos en la Fase 1, punto (b).

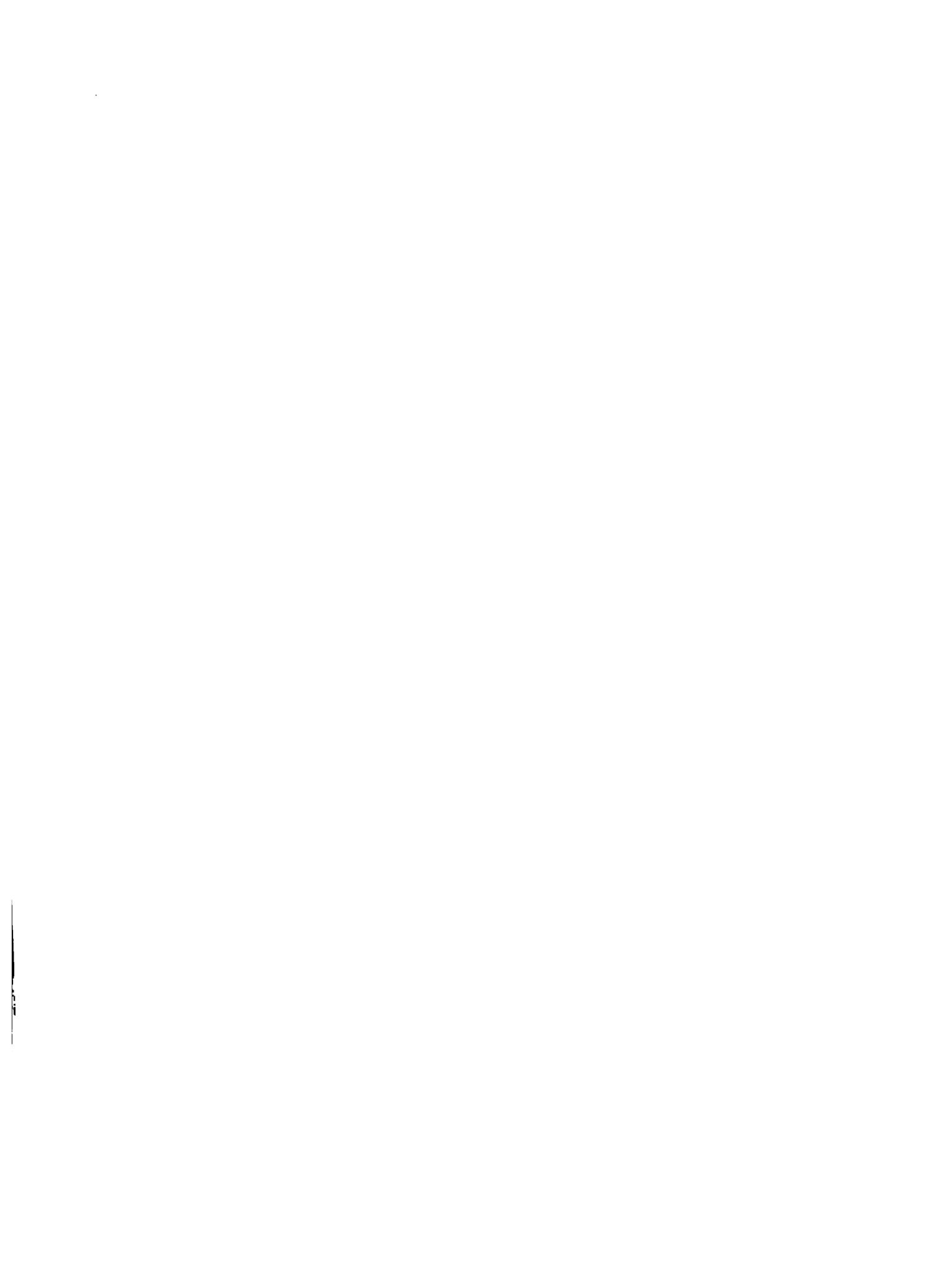
- c) Para resolver el problema de los recursos humanos en el Ministerio, será necesario disponer de un presupuesto especial que facilite el proceso de negociación con el personal pendiente de jubilación y con los que se identifiquen como personal disponible remunerado. Además, hay que completar la información sobre personal, tanto la que esta en ejecución como la que requiere la Misión sobre el personal ejecutivo. Es difícil estimar un costo para esta actividad aunque por las experiencias en otras instituciones este estaría en el orden de los 10,000.000 de colones, equivalentes a US\$1,300.000. Habría que definir si es aporte local (contrapartida) o provendría de otra fuente incluyendo el REFORMAG.

La asistencia técnica requerida es la de un consultor en comunicaciones sociales para apoyar el programa de saneamiento.

El costo estimado de la asistencia técnica es de US\$40.000, equivalente a 4 meses/persona. Es probable que esta asistencia técnica deba ser complementada con un especialista local.

#### 4.4 Fase 4: Desarrollo e Implementación de Sistemas y Procedimientos.

- a) Con asistencia técnica local (PFI) y personal del MAG se realizó un detallado estudio de los sistemas y procedimientos administrativos y de elaboración presupuestaria y se presentó una propuesta para su modificación y simplificación. La propuesta incluye los sistemas para el manejo del transporte; aprovisionamiento y suministro;



inventarios; y la elaboración del presupuesto, considerando la necesidad de vincular este último proceso con el Plan Anual Operativo y la estructura institucional. No se ha estudiado el área contable aunque esto es imprescindible para conformar una estructura administrativa ágil y eficiente. El diseño de un sistema contable para el MAG y su mecanización deberán ser consistentes con la propuesta de Ley para la Contabilidad Gubernamental y el plan de integración de los presupuestos ordinario y extraordinario.

- b) Para cubrir esta fase se requerirá asistencia técnica internacional en diseño de políticas y sistemas modernos de administración, asistencia técnica local para el diseño del sistema contable así como un fuerte apoyo logístico.

El costo estimado de la asistencia técnica internacional es de US\$100.000, equivalente a 10 meses/persona.

El costo estimado de la asistencia técnica local es de US\$50.000 estimado en base a propuestas presentada por firmas privadas para el diseño del sistema contable.

El costo de equipamiento estaría en el orden de los US100.000, básicamente para la adquisición de computadoras y equipos de oficina.

La capacitación estaría cubierta dentro de los costos estimados en 4.1 (b).

#### 4.5 Fase 5: Fortalecimiento de la Eficiencia Sectorial, la Capacidad de Información y la Coordinación (esta actividad la dejo a la consideración de ustedes)

- a) El alcance de este subcomponente habría que definirlo ya que podría ser similar al descrito para el MAG pero llevado a otras instituciones del sector o limitarse a una definición de políticas y mecanismos que aseguren una mayor presencia y liderazgo del Ministerio en las decisiones sectoriales. La descentralización de los servicios de investigación y extensión agropecuaria representa un reto para el Gobierno en cuanto a garantizar un mejoramiento real de los servicios al productor acompañado de un manejo técnico y administrativo transparente y altamente eficiente. La reorganización del CENTA es un requisito fundamental para lograr estos propósitos dentro de su nuevo marco legal.



- b) Por ejemplo, es necesario definir la nueva estructura del CENTA con la integración de la DSAP, las Zonas y los CEGAS y determinar la estrategia de absorción del personal de campo que pasará al nuevo organismo. Lo mismo sucederá con la estructura regional del MAG cuya existencia y funciones quedarían por determinarse aunque en principio habrá que buscarle una justificación para que puedan mantenerse operando dentro de un horizonte de tiempo razonablemente consecuente con la capacidad del Ministerio para reducir su personal. Hay que considerar también que el MAG mantendrá varios CENTROS con funciones operativas como la Sanidad Agropecuaria, Recursos Naturales, Riego, Pesca y un sistema de información de precios y mercado que requerirá de un apoyo a nivel de campo. Para cubrir este subcomponente se necesita la asistencia de un consultor en organización y planificación de los servicios de investigación y extensión agropecuaria.
- c) El sistema de información es otro aspecto que hay que reforzar al interior del Ministerio para ejercer su rol sectorial. Este sistema de información necesita de una definición conceptual y operativa incluyendo una red de comunicación y procesamiento de datos de la cual se dispone parcialmente. Esto incluiría el reforzamiento del Centro de Computo y de la DGEA.

El costo estimado de la asistencia técnica internacional para cubrir los puntos (b) y (c) sería de US\$150.000.

Para cubrir la adquisición de equipos de comunicación y computación hay que determinar las necesidades de Hardware y software y la cobertura del sistema de información. (hay que completar).

#### 5.- FINANCIAMIENTO Y CALENDARIO DE EJECUCION.

Este punto lo dejo a la discusión del equipo de trabajo de la DIPEI entendiéndose que el periodo de ejecución estará sujeto a las negociaciones del préstamo (4 años). Hay que elaborar un cuadro mas o menos de esta forma:

Nombre de la actividad	Costo/categoría			Total
	A.T.	Equipo	Capac.	



El calendario de ejecución tiene que ser planteado racionalmente entendiéndose que algunas actividades pueden ejecutarse en una misma fase aunque otras dependeran del cumplimiento de una actividad precedente (ver Proyecto de Costa Rica, que no me parece la mejor forma de plantearlo).

6.- ANALISIS COSTO/BENEFICIO.(Opcional)

Es un ejercicio importante aunque no aparece en el proyecto de Costa Rica. Convendria consultar con la Misión del Banco Mundial para ver si es necesario. De todas formas recomiendo hacerlo mas adelante porque es factible cuantificar los efectos que muchas de las desiciones y acciones propuestas pueden tener desde el punto de vista del ahorro presupuestario y del impacto en la ejecución de los programas del MAG en términos económicos y sociales.

J. Loiz



Sept/91









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