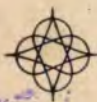


GOBIERNO DE PANAMA
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
DIRECCION NACIONAL DE PLANIFICACION
SECTORIAL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DE PANAMA



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA

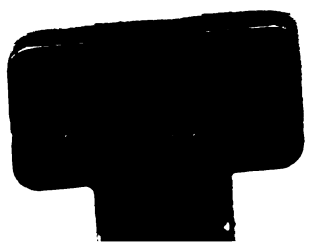


"INSTRUCTIVO METODOLOGICO PARA FORMULAR PLANES OPERATIVOS
ANUALES DEL SECTOR AGROPECUARIO"



SANTIAGO, VERAGUAS - PANAMA

1983





PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA



✓ **"INSTRUCTIVO METODOLOGICO PARA FORMULAR PLANES OPERATIVOS
ANUALES DEL SECTOR AGROPECUARIO"**



00005346

~~002828~~



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
INTER-AMERICAN INSTITUTE FOR COOPERATION ON AGRICULTURE
INSTITUT INTERAMERICAIN DE COOPERATION POUR L'AGRICULTURE
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACAO PARA A AGRICULTURA

OFICINA EN PANAMA

APARTADO 10731

PANAMA 4, PANAMA

TELEFONOS: 69 - 5308 - 69 - 5779

CABLE: IICA PANAMA

AN/PA-281
11 de abril de 1983

Señor Director
Dirección Nacional de Planificación Sectorial
Ministerio de Desarrollo Agropecuario
Ciudad

Señor Director:

Este documento es el resultado del trabajo que lleva por título " Instructivo Metodológico para Formular Planes Operativos Anuales del Sector Agropecuario", ejecutado dentro del Contrato MIDA/IICA para el Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA, forma parte de una serie de trabajos realizados por consultores del IICA con el apoyo de la contraparte MIDA, como base para fundamentar el informe final de la Etapa II, Diseño, denominado "Resumen del Diagnóstico Institucional del MIDA y Diseño de Soluciones para superar los problemas identificados".

El documento debe ser tomado como informe de trabajo y representa el esfuerzo realizado por los consultores, así como del personal contraparte del MIDA que participó.

El trabajo está dentro del marco de los términos de referencia de la Propuesta Técnica y del Plan Maestro del Programa, por lo tanto puede ser considerado como un componente más detallado del sistema MIDA o de un proceso relacionado con este sistema. El trabajo ha sido de gran utilidad para la elaboración del "Diseño de Soluciones de los problemas del MIDA" y se pone a disposición por ser considerado útil para la fase de puesta en marcha y control del PFI.

Los criterios manifestados en el documento son de responsabilidad de los autores y no comprometen al MIDA, al BID o al IICA. Sin embargo, el equipo técnico del PFI-IICA ha considerado su utilidad como documento de trabajo en el desarrollo del Programa, motivo por el cual es puesto a su disposición.

Atentamente,

Guillermo Guerra
Director del Oficina del
IICA en Panamá

J, Eugenio Herrera
Jefe Internacional del
PFI,

**INSTRUCTIVO METODOLOGICO PARA FORMULAR PLANES
OPERATIVOS ANUALES DEL SECTOR AGROPECUARIO**

INDICE GENERAL

	<u>Pág</u>
I. INTRODUCCION	
1. Objetivo del Instructivo Metodológico	1
2. Contenido del Instructivo Metodológico	1
3. La Metodología para la elaboración del Instructivo.	2
4. Forma de utilizar el Instructivo	3
5. Relación de este Instrumento Metodológico con Otros Instrumentos de Planificación.	4
II. PLAN OPERATIVO ANUAL SECTORIAL	
1. Concepto de Plan Operativo Anual Sectorial	5
2. Propósito de la Elaboración del POA Sectorial	5
3. Responsabilidades Institucionales en la ejecución del POA.	7
III. PROCESO DE ELABORACION DEL POA - SECTORIAL	
1. Análisis del Comportamiento Reciente del Sector	8
1.1 Producción y Valor Agregado	9
1.2 Comercio Exterior	12
1.3 Inversión Público	14
1.3.1 Inversión Real	23
1.3.2 Inversión Financiera	25
1.4 Políticas y Programas Institucionales	29
1.5 Organización Institucional	31
2. Formulación de los Objetivos y de la Estrategia.	
2.1 Definición y Relación de los Objetivos del POA Sectorial.	32

	<u>Pág.</u>
2.2 Formulación de los Objetivos	33
2.3 Definición y Formulación de la Estrategia.	36
3. Determinación de Metas	37
3.1 Determinación de la Metas de Producción y superficie a sembrar.	38
3.1.1 Metas de Producción	38
3.1.1.1 Demanda de Productos Agropecuarios	41
a- Demanda Interna	
b- Demanda Externa	45
c- Demanda Total	45
3.1.1.2 Oferta de Productos Agropecuarios	41
a- Oferta Interna	50
3.1.2 Metas de Superficie	55
3.1.3 Metas de Comercio Exterior	55
3.1.4 Metas de Uso de Insumos	63
3.1.5 Metas de Ingreso	64
4. Formulación de Políticas y Medidas de Políticas	
4.1 Definición de Políticas y Medidas de Políticas	70
4.2 Políticas Sectorial por Areas de Influencia	73
4.2.1 Políticas de Recursos y Técnicas de Producción	74
4.2.2 Políticas Económicas	76
4.2.3 Políticas Relativas a la Estructura Empesarial	78
4.2.4 Políticas de Movilización Social	79
4.2.5 Políticas de Administración Pública	79
4.2.6 Políticas por Productos	80

4.3. Identificación de Medidas de Políticas	80
5. Programas Sectoriales	85
5.1 Definición de Programas	85
5.2 Clasificación de los Programas	87
5.3 Programación de Actividades Anuales de los Programas de Producción	90
5.4 Programación de las Actividades Anuales de los Programas de Apoyo	95
6. Los Proyectos de Inversión	100
7. Marco Financiero	109
ANEXOS	
Anexo 1: Normas y Procedimientos para Desarrollar el Proceso de Planificación Operativa Anual del Sector Agropecuario.	115
Anexo 2: Esquema de Contenido para la Elaboración de los Programas de Producción.	124
Anexo 3: Lista de Estudios y Datos Básicos Necesarios para Planificar el Desarrollo Agrícola.	129

BIBLIOGRAFIA

INDICE DE CUADROS

Nº		<u>Pág</u>
1	Panamá: Producción real y Metas de Producción, Principales Rubros Agropecuarios.	17
2	Panamá: Producción y Valor Agregado del Sector Agropecuario.	18
3	Panamá: Valor y Crecimiento de las Exportaciones, Principales Rubros Agropecuarios.	19
4	Panamá: Valor y Comportamiento de las Importaciones, Principales Rubros Agropecuarios.	20
5	Panamá: Banca Comercial Agropecuaria.	21
6	Panamá: Resumen de la Inversión por Categoría y Fuentes de los Recursos.	22
7	Panamá: Sector Agropecuario: Inversión Pública Real por Institución y Fuente de Recursos.	26
8	Panamá: Sector Agropecuario: Inversión Financiera por Institución y Fuente de Recursos.	28
9	Panamá: Determinación del Consumo Humano Total para el Año Base (en T.M.).	44
10	Panamá: Proyección del Consumo Humano por Persona	46
11	Panamá: Proyección de la Demanda Interna, Externa y total (en T.M.).	47
12	Panamá: Proyección de la Demanda Interna, Externa y total, para Principales Rubros Agropecuarios, Año Base y Fase Fina. (en T.M.).	48
13	Panamá: Valor de la Demanda Total de Productos Agropecuarios.	49
14	Panamá: Proyecciones de la Oferta Interna por Producto.	53
15	Panamá: Proyección de la Oferta Interna de Producción, Principales Rubros Agropecuarios, Año Base y Final del Período.	54

NO		<u>Pág.</u>
16	Panamá: Demanda Total, Oferta Interna, Brecha y Metas de Producción del Sector Agropecuario.	56
17	Panamá: Determinación de la Superficie a Sembrar por Cultivo.	57
18	Panamá: Metas de Superficie	58
19	Panamá: Metas de Exportaciones, Principales Productos Agropecuarios.	60
20	Panamá: Metas de Importaciones, Principales Productos Agropecuarios.	61
21	Panamá: Metas de la Balanza Comercial	62
22	Panamá: Requerimientos de Semilla Mejorada por Tipo de Variedad, para los Diferentes Cultivos.	65
23	Panamá: Requerimiento de Insumos Agro-Químicos, por Tipo para los Diferentes Cultivos, Año Agrícola X + 1.	66
24	Panamá: Requerimientos de Insumos Pecuarios, Año X + 1.	67
25	Panamá: Producción y Valor Agregado del Sector Agropecuario.	68
26	Panamá: Ingreso por Persona, en el Sector Agropecuario.	69
27	Panamá: Sector Agropecuario: Instrumentación de las Políticas y Programas Sectoriales.	72
28	Panamá: Sector Agropecuario: Relación entre Programas de Producción y los Programas de Apoyo.	89
29	Panamá: Sector Agropecuario: Acciones Instrumentales de los Programas de Apoyo para los Programas de Producción.	98

Nº		<u>Pág.</u>
30	Panamá: Sector Agropecuario: Resumen de las Acciones de Apoyo.	99
31	Panamá: Sector Agropecuario: Relación de las Políticas por áreas de Acción con los Programas y Proyectos.	101
32	Panamá: Institución "A": Requerimientos Presupuestarios Trimestrales para la Ejecución, Estudios y Proyectos.	105
33	Panamá: Sector Agropecuario: Resumen de las Inversiones Estudios y Proyectos para el Año X + 1.	106
34	Panamá: Sector Agropecuario: Resumen de los Estudios y Proyectos con Financiamiento en Negociación o a Negociarse durante el Año X + 1.	107

INDICE FORMULARIOS

Nº	<u>Pág.</u>
1. Programas de Producción de Granos Básicos	92
2. Plan de Inversión	94
3. Programa de:	96
4. Proyecto o Estudio:	104

INSTRUCTIVO METODOLOGICO PARA FORMULAR PLANES OPERATIVOS ANUALES DEL SECTOR AGROPECUARIO

I INTRODUCCION

1. Objetivo del Instructivo Metodológico

La confección de este instructivo metodológico se hizo con el objetivo fundamental de proporcionarles a los funcionarios que laboran dentro del Sector Agropecuario y específicamente a los ubicado en la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria; las orientaciones necesarias que les permitan desarrollar en forma coherente, coordinada y oportuna cada una de las distintas actividades que les compete; como ente encargado de la Planificación Sectorial, buscando de esta manera un mayor grado de eficiencia en su desarrollo.

2. Contenido del Instructivo Metodológico

El contenido de este instructivo metodológico, se encuentra distribuido en tres capítulos. Loscuales son: El Capítulo I, que contiene la Introducción, el Capítulo II que contiene la Conceptualización del Plan Operativo Anual Sectorial y el Capítulo III, en el cual se establece el Proceso de Elaboración del P.O.A. Sectorial.

En el Capítulo I, referido a la introducción; se definió el objetivo, el contenido y la metodología que se utilizó para la elaboración del instructivo, también se incluyó aquí la forma de utilizar el instructivo y la relación de este instrumento con otros instrumentos para la planificación. En el Capítulo II se define el concepto de Plan Operativo Anual Sectorial y se establece el propósito que se busca con su elaboración; y en el Capítulo III, el más extenso, se establecen las distintas fases o etapas que se deben desarrollar en el proceso de elabo

ración del P.O.A. Sectorial, los cuales son: La fase o etapa Nº 1 que comprende el análisis del comportamiento reciente del sector; en donde se ven aspectos tales como producción y valor agregado, comercio exterior etc. la etapa o fase 2; que contiene, la forma de como se deben definir y formular los objetivos y la estrategia del P.O.A. Sectorial, la fase que le sigue o fase 3 se refiere a la forma de como se deben determinar las distintas metas ^{1/} Ejem: Como determinar metas de producción, de superficie, de comercio exterior etc. La cuarta fase indica como se deben definir las políticas y medidas de políticas de aplicación Sectorial; la quinta fase comprende los Programas Sectoriales; aquí se muestra la forma de como se deben definir y clasificar dichos programas; la fase sexta se refiere a la forma de como se deben manejar y elaborar los proyectos de inversión dentro del P.O.A. Sectorial y por último, este instructivo contine la forma de como se debe definir y presentar el marco financiero (programa presupuesto) del P.O.A. Sectorial.

3. La Metodología para la Elaboración del Instructivo

La metodología que se utilizó para la elaboración de este instructivo fue la siguiente:

- Se levanto un diagnóstico sobre la Planificación Operativa Anual Sectorial; que se había desarrollado y/O se estaba aplicando en Panamá; en donde se identificaron los avances que se habían logrado en este campo y las limitaciones que se habían presentado.
- Se Hizo un análisis sobre el P.O.A. Sectorial que había hecho el MIDA para el año 1979. En donde se analizó su cobertura componentes. estructuras, alcance, etc. .

1/ Las proyecciones de Demanda y Oferta y la determinación de las distintas metas estan referidas para el Mediano Plazo como variables orientadores para la Programación Operativa que lógicamente deberan sufrir anualmente un proceso de corrección y ajuste que considere nuevas situaciones en los distintos rubros. Ello no significa que todas las proyecciones y determinación de metas para el período debiera incluirse en el Plan Operativo. En el P.O.A. unicamente se incluirea lo correspondiente al año que se Planifica (X+1).

- Se analizaron algunos Planes Operativos Institucionales; para determinar el grado de relación que se daba entre estos planes y los planes operativos sectoriales.
- Finalmente se aplicó el marco conceptual de la Planificación Operativa de PROPLAN en sus fases de : Formulación, instrumentación de la ejecución y control.

4. Forma de Utilizar el Instructivo

Los funcionarios del Sector Público Agropecuario; principalmente aquellos que laboran en la oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria, quienes podran utilizar este instrumento con mayor intensidad deberan entre otras cosas:

- Percatarse o ratificar que el instrumento metodológico para la elaboración del P.O.A. que utilizaron para elaborar o confeccionar el P.O.A. Sectorial, es de alcance Sectorial; o sea que permite el ordenamiento de todas las actividades del Sector Agropecuario.
- Para la elaboración y presentación del P.O.A. Sectorial, sería conveniente que se hiciera siguiendo el orden o secuencia de fases, presentados en el instructivo.
- Para desarrollar el P.O.A. en base al instructivo será necesario utilizar dos insumos:
 - a. El que proviene de los Planes Operativos Anuales Institucionales y
 - b. Las directrices que deberan dar los centros de toma de decisiones del S.P.A.; las cuales serviran para definir los objetivos, políticas y metas anuales sectoriales.

- Como el P.O.A. Sectorial Agropecuario; contendrá todas las acciones que para un año determinado deberán realizar tanto las entidades públicas como las particulares (productores) del Sector, permitirá el control y evaluación de estas, de tal manera que se pueda conocer el avance, estancamiento o retroceso que el sector vaya adquiriendo; en términos de aumento de productividad, producción, generación de empleo, mejoramiento técnico etc..

5. Relación de este instrumento metodológico con otros instrumentos de planificación.

Es necesario y de vital importancia para poder lograr una verdadera y eficiente planificación operativa anual sectorial agropecuaria, vincular y relacionar en forma sistemática y permanente este instrumento de planificación con los demás instrumentos de planificación que se estén utilizando en el sector; de acuerdo a esto podemos manifestar o deducir que este instrumento se estará relacionando con los planes Operativos Institucionales que elaboran las instituciones del S.P.A., con los Planes de Mediano Plazo elaborados por el Departamento de Mediano y Corto Plazo de la Dirección Nacional de Planificación Sectorial, con los Programas presupuesto, con los Planes de Explotación de las Empresas Asociativas (PLEX), con los Programas por Productos y con las Caracterizaciones Regionales.

II PLAN OPERATIVO ANUAL SECTORIAL

1. Concepto de Plan Operativo Anual Sectorial

Un Plan Operativo Anual Sectorial es un instrumento a través del cual se establecen objetivos, metas, políticas y medidas precisas para un determinado año, se cuantifican con mayor exactitud los recursos requeridos y se asignan con mayor grado de concreción responsabilidades institucionales, para el logro de los objetivos y metas planteadas para un período mayor.

La planificación operativa anual es un medio para cumplir con la implementación del Plan de Mediano Plazo, que incorpora todos los factores de coyuntura económica, social y política, que inciden y condicionan la intensidad y ritmo de ejecución de los distintos planes sectoriales.

Al igual que todo proceso de planificación, la conformación final de un Plan Operativo Anual Sectorial se alcanza luego de diversas "aproximaciones sucesivas", en que el desarrollo de sus diversas etapas y la interrelación entre ellas conduce a configurar un instrumento armónico, con un sentido de unidad y convergencia de acciones.

2. Propósito de la Elaboración del P.O.A. Sectorial

Es conocido que la Ciencia de la Planificación inició su aplicación en la economía mixta como un medio para modificar las estructuras económico - sociales y promover el desarrollo económico de los países, teniendo como horizonte el mediano (5 años) o el largo plazo (15-20 años), para el cual se definián orientaciones generales en términos de objetivos, políticas y estrategias.

"En ese sentido aquellos planes, por su misma naturaleza, no podrían facilitar el proceso de decisiones diarias a que se enfrenta el funcionario público. En realidad, estos planes contenían las aspiraciones de transformación de la economía a un plazo de 5 a 10 años, pero dejaban un punto de referencia a quienes han de tomar decisiones inmediatas coherentes con esas aspiraciones pues, precisamente faltaba la planificación de Corto Plazo, pauta tan vital del sistema y del proceso de planificación. La ineficiencia de planes anuales constituye una de las causas que dificultan la ejecución de la política de desarrollo a más largo plazo y, a su vez, entorpecen la visión general coordinada de los problemas a corto plazo.

En consecuencia, con los planes anuales no se trata de crear un nuevo marco para la acción a corto plazo que, por su rigidez, solo sirve para mostrar su incumplimiento; por el contrario, se trata de establecer un método para tomar decisiones a corto plazo, considerando los lineamientos de los planes a mediano plazo y el conocimiento que se tiene del año siguiente, que le acrecienta y precisa a medida que se acerca la fecha de ejecución".

En virtud de lo anterior el propósito de la elaboración del Plan Operativo Anual Sectorial consiste en integrar en un planteamiento sectorial orgánico las principales orientaciones para el año, a las cuales deberán regirse los programas, proyectos y actividades que se programen ejecutar las instituciones del sector público agropecuario.

"En ese sentido aquellos planes, por su misma naturaleza, no podrían facilitar el proceso de decisiones diarias a que se enfrenta el funcionario público. En realidad, estos planes contenían las aspiraciones de transformación de la economía a un plazo de 5 a 10 años, pero dejaban un punto de referencia a quienes han de tomar decisiones inmediatas coherentes con esas aspiraciones pues, precisamente faltaba la planificación de Corto Plazo, pauta tan vital del sistema y del proceso de planificación. La ineficiencia de planes anuales constituye una de las causas que dificultan la ejecución de la política de desarrollo a más largo plazo y, a su vez, entorpecen la visión general coordinada de los problemas a corto plazo.

En consecuencia, con los planes anuales no se trata de crear un nuevo marco para la acción a corto plazo que, por su rigidez, solo sirve para mostrar su incumplimiento; por el contrario, se trata de establecer un método para tomar decisiones a corto plazo, considerando los lineamientos de los planes a mediano plazo y el conocimiento que se tiene del año siguiente, que le acrecienta y precisa a medida que se acerca la fecha de ejecución".

En virtud de lo anterior el propósito de la elaboración del Plan Operativo Anual Sectorial consiste en integrar en un planteamiento sectorial orgánico las principales orientaciones para el año, a las cuales deberán regirse los programas, proyectos y actividades que se programen ejecutar las instituciones del sector público agropecuario.



3. Responsabilidades Institucionales en la Ejecución del P.O.A.

El elemento central de la estrategia para la Ejecución del Plan Operativo Sectorial es la integración interinstitucional, ya que el propósito es superar la forma tradicional de la acción del sector público agropecuario basada en el esfuerzo individual de las instituciones, que realizan sus actividades sin una clara delimitación de responsabilidades y sin articular esfuerzos en la búsqueda de objetivos sectoriales.

El Plan Operativo Sectorial Agropecuario integra, norma, coordina e implementa las acciones de todas las instituciones que tienen responsabilidades en el campo de la producción de algunos bienes y principalmente en la prestación de servicios agrícolas. Esta integración de esfuerzos se logra desde las acciones iniciales de identificación de la problemática y la programación de las actividades hasta su realización, su seguimiento y evaluación.

El plan operativo sectorial permite la integración de acciones de diversas entidades que tienen que ver con el Desarrollo Agropecuario, con el fin de evitar la duplicación de esfuerzos y lograr el mayor impacto en el logro de los objetivos sectoriales. Igualmente permite la concentración de acciones de acuerdo con prioridades claramente definidas, en base a la detección de áreas con un mayor potencial de producción.

En síntesis, si en el plan operativo institucional se indica las responsabilidades específicas de cada institución en particular, estas se traducen y se concretizan en la ejecución del plan operativo sectorial en términos de aportes en servicios agrícolas para el logro de objetivos sectoriales.

III PROCESO DE ELABORACION DEL POA - SECTORIAL

1. Análisis del Comportamiento Reciente del Sector

En este apartado se debe describir y analizar la evolución del sector en su totalidad (áreas públicas y privadas) en los años X-1 1/ y X 2/, utilizando los conceptos e indicadores que son propios a cada campo de actividad.

Se recomienda considerar como mínimo los años mencionados ya que representan y muestran los acontecimientos y fenómenos de mayor actualidad que sirven al proyecto de la elaboración de l PAO. Para el año X y debido a que está en un proceso vigente, es decir no terminado, debería hacerse una estimación realista en base a lo acontecido en el primer semestre.

Si se hacen comparaciones, se deberá utilizar en todos los casos el mismo período base y recurrir a la cifra más actualizada de que se disponga.

Si en la actualidad se encuentra en ejecución un plan de mediano plazo (quinquenal, trienal) o las acciones en el sector agropecuario siguen las directrices de un marco orientador, es necesario analizar el grado en que se cumple el PMP o el M.O., identificando los factores que se han transformado en limitantes para la ejecución.

En ese caso se tratará de dar respuesta analíticamente a las siguientes interrogantes:

Nota 1/: Año X-1 es el año anterior al vigente
2/: Año X es el vigente.

Se están cumpliendo los objetivos y metas del plan?

Se trabaja dentro de las políticas previstas?

Qué razones han determinado un alejamiento del plan?

Qué factores han influido favorablemente?

Se ha producido un avance o un deterioro en relación a la situación anterior al PMP o M.O.?

En qué áreas y por qué?

Son aceptables las relaciones intersectoriales en cantidad y calidad?

Existen factores de restricción en el sector: Técnicos, Insumos críticos, personal, recursos financieros, etc.?

Qué obstáculos de tipo coyuntural o de naturaleza estructural son los más sobresalientes?

¿Cómo considerar el rol cumplido recientemente por las áreas públicas y privadas en el desenvolvimiento del sector?

Complementariamente a esos aspectos generales se deberán efectuar análisis específicos para los temas de producción y valor agregado, comercio exterior, inversión y organización institucional.

1.1. Producción y Valor Agregado

Este análisis estará enfocado a los principales rubros agropecuarios, cuya importancia estará dada por su contribución al aumento de la producción y valor agregado, por su aporte al mejoramiento de la dieta nutricional de los sectores de menores ingresos y por presentar características que los hagan receptivos a los servicios de apoyo del sector público agropecuario, como medio para lograr mejores niveles de producción y productividad.



Específicamente en el análisis deberá indicarse cuál fue el crecimiento del sector agropecuario en su conjunto con relación al año anterior en términos de valor agregado o producto interno bruto; siendo que el sector agropecuario está constituido por los subsectores cultivo y ganadería, es necesario indicar cuál fue el aporte de cada uno de ellos al crecimiento indicado, enunciando los principales factores naturales o de coyuntura económica o política que hayan incentivado o limitado del crecimiento.

Ilustración 1: "El análisis de la producción y el valor agregado se puede enfocar de la manera siguiente: El sector agropecuario creció en en el año 1979 a una tasa estimada del 4.9% correspondiendo al subsector cultivos una tasa de 5.5% y al ganadero una tasa de 3.3% (ver cuadro)...

El crecimiento del producto agropecuario, habría sido mayor de no presentarse las inundaciones de fin de año en la Costa Norte, las que afectaron la producción agropecuaria, especialmente el cultivo de banano, que tuvo pérdidas de 196,500 T.M., el maíz y el plátano con pérdida de 14,300 y 28.500 T.M., respectivamente.

Como se prevía en el plan, el estímulo para el sector privado productor de banano, se dió en base a una demanda sostenida de la fruta para los mercados internacionales, lo que unido a los proyectos de la Corporación de Banano que determinaron un crecimiento significativo de la oferta, permitió cum -



plir con la meta de crecimiento".

Por otro lado y con la finalidad de lograr una mayor fundamentación del análisis, es necesario reelevar la importancia de aquellos rubros (cultivo o pecuario) que se han destacado en su comportamiento e indicar qué acciones de incentivo y fomento a la producción contribuyeron a la generación de tales resultados.

Ilustración 2: "En el caso del café, en el Plan se tenía previsto una tasa promedio de crecimiento del valor agregado de 5.6% y se alcanzó una tasa de 6.5%, en base principalmente al incremento de productividad. Tal como se había programado en el Plan, el mantenimiento de los precios internacionales a un nivel rentable, permitió que se cumplieran, e inclusive se superaran las metas de producción previstas, a través principalmente de incrementos de productividad".

Asimismo, es conveniente analizar los aspectos concernientes a aquellos rubros que presentaron un anormal comportamiento y que cuyo aporte a la producción estuvo por debajo de lo previsto; este análisis es importante ya que de él se desprenderán las orientaciones de la política de apoyo a la producción que conduzca a acciones correctivas en tales rubros.

Ilustración 3: "En el caso de los granos básicos, con excepción del arroz, tal como se había previsto en el Plan, la no ejecución del proyecto masivo a la producción, sumado al efecto de factores climáticos y plagas, y a la susti-

tución por cultivos más rentables, determinó una disminución del 6.8% en el maíz, 13.1% en el frijol y 35.1% en el sorgo. Específicamente en el caso del maíz, existieron pérdidas causadas por las inundaciones y por la interrupción del período lluvioso en el mes de mayo, además de su efecto de sustitución de áreas de siembra de maíz por el cultivo de algodón y caña de azúcar. En el frijol los factores climáticos y de sustitución son parcialmente responsables, con la adición del ataque de la babosa, combatida tardíamente, que además de pérdidas con cultivos realizados, influyó para que muchos agricultores no sembraran frijol. En el caso del sorgo, su disminución se debió al hecho de que no existió suficiente semilla en la época de siembra".

1.2. Comercio Exterior

El análisis del comercio exterior agropecuario involucra el tratamiento del comportamiento de las exportaciones, importaciones y el saldo de la Balanza Comercial.

Respecto a las exportaciones se deberá analizar su crecimiento en relación al año anterior y si las metas previstas fueron cumplidas o no; el análisis en su primera parte considera el valor total de las exportaciones a precio corriente y posteriormente deberá efectuarse para aquellos rubros más importantes, destacando su aporte o contribución al incremento de las exportaciones. Asimismo es conveniente indicar en el análisis los rubros que tuvieron un comportamiento no satisfactorio, enunciando las causas que incidieron en esa situación.

También es conveniente analizar el comportamiento de productos que aunque aparecen como exportaciones del sector industrial, la mayor parte de su valor agregado proviene del sector agropecuario, específicamente en carne de res y el azúcar; por otro lado es importante desarrollar en el análisis, el aspecto referido a los mercados destino de las exportaciones, en el sentido de aportar elementos respecto a la situación de los mercados tradicionales y las posibilidades de entrar a mercados nuevos.

Ilustración 4: "El crecimiento de las exportaciones del sector agrícola alcanzó a precios corrientes de 1978, una tasa de 10.7% incrementándose de 766.4 millones de dólares a 848.4 millones. En términos de volumen proyectado de exportaciones, se superaron ampliamente las metas previstas para los productos principales de exportación, o sean el café y el banano que en 1978 representaron el 91.7% del valor total de las exportaciones".

"Por lo que se refiere al algodón y al plátano, sufrieron disminuciones en sus exportaciones en términos porcentuales, 25.4% y 72.5%, respectivamente. En el caso del algodón, se debió principalmente a la presencia de plagas con efectos negativos considerables en la producción; en el caso del plátano se debe al ataque de la sigatoka negra con similares incidencias que en el caso anterior".

"En cuanto a productos menores de diversificación como sandía, toronja, melón, tomate,

piña y ajonjolí, tuvieron crecimientos altamente variables, en vista de las favorables condiciones del mercado".

A las importaciones les corresponde un análisis de comportamiento similar, en su enfoque, al efectuado a las exportaciones; su crecimiento o disminución y sus causas. Es importante destacar en el análisis los resultados del período en términos de la reducción de las importaciones de aquellos rubros agropecuarios tradicionales con posibilidades de producción en el país.

Ilustración 5: "Las importaciones de productos originados en el sector, mostraron una disminución en su valor total del 3.6%, pese al significativo incremento en la importación de trigo que registró una tasa del 13.9% que representa en su valor un aumento de 2.8 millones de dólares.

La mayor disminución en las importaciones fue la de maíz, con 7.5 millones, como consecuencia del alto nivel de producción del ciclo agrícola 78/79".

Finalmente y con los resultados del comportamiento de las exportaciones e importaciones se indicará la situación del saldo de la Balanza Comercial para el año que se analiza.

1.3. Inversión Pública

El análisis del comportamiento en la inversión pública es uno de los componentes más importantes de este capítulo, ya que representa el factor preponderante en el proceso de ejecución de los programas y proyectos y a través de los mismos, en el logro de los objetivos de desarrollo sectorial.

Este análisis debe iniciarse a partir de la indicación del monto de inversiones programada para el período, la composición de los recursos destinados para inversión por fuentes de financiamiento, el nivel de ejecución, tanto en forma porcentual como en valores absolutos, es decir los montos logrados ejecutar, y los factores que contribuyeron o limitaron el cumplimiento o no de las metas programadas.

Ilustración 6: "La inversión pública para el sector agropecuario programada para el período de 1980, fue de 175.1 millones de dólares, de los cuales se ejecutaron 103. millones que representan un 59.1%.

De los recursos programados para inversión, el 31.7% procedió de fuentes externas, principalmente de préstamos y/o donaciones adquiridas por el Gobierno de organismos internacionales de financiamiento (BIRF, BID, CEE); la restante inversión se efectuó con recursos de presupuesto nacional, redes - cuentas especiales del Banco Central y fondos internos de las instituciones del sector público agropecuario.

De los 53.2 millones de dólares de recursos externos programados para 1980, se lograron ejecutar 32.8 millones que representaron el 61.5%; ello muestra un moderado nivel de ejecución el cual se debe entre otros factores a la limitación de las contrapartes del gobierno a los préstamos externos, al desfase en la ejecución de distintos proyectos y estudios de factibilidad y a la rigi-

dez financiera del Estado, al recién iniciar la amortización de la deuda externa contratada en períodos anteriores".

CUADRO 1

PANAMA: PRODUCCION REAL Y METAS DE PRODUCCION PRINCIPALES RUBROS AGROPECUARIOS

	P R O D U C C I O N			Diferencia entre la Producción real obtenida y las Metas de Producción del Año X
	Año X-1	Año X	Aumento (+) o disminución (-) de la Producción del año X en relación al año X-1	
Rubros				
<u>Cultivos</u>				
<u>Cereales</u>				
-				
-				
-				
-				
<u>Leguminosas</u>				
-				
-				
-				
<u>Amiláceos</u>				
-				
-				
-				
<u>Hortalizas</u>				
-				
-				
-				
<u>Frutas</u>				
-				
-				
<u>Oleaginosas</u>				
-				
-				
-				



1.3.1 Inversión Real

El análisis de esta categoría de inversión deberá mostrar inicialmente el índice de ejecución con respecto a lo programado, complementado con cifras absolutas. Asimismo es sumamente importante indicar el destino de los fondos o recursos de inversión real, destacando los programas en los que se concentró la inversión, identificando si hubo desviación de la misma, respecto a los programas y proyectos que estaban programados ejecutar se y las instituciones públicas que realizaron los mayores porcentajes de inversión; de ser posible, es conveniente aportar elementos que informen sobre la situación de la inversión por proyectos, para tener un panorama completo sobre este aspecto, no obstante la brevedad del análisis en cuestión, no se debe dejar de tratar en el mismo, las principales limitantes o elementos favorables que normarán el comportamiento de la misma.

Ilustración 7: "De acuerdo al análisis de la ejecución presupuestaria en las instituciones del sector agropecuario, la inversión real durante 1980 alcanzó un nivel de ejecución de 48.9% con respecto a los recursos programados, lo que en cifras absolutas representan 13.4 millones de dólares. El destino de esos fondos de inversión real, se concentró principalmente en los proyectos comprendidos en el Programa de Desarrollo Rural Concentrado y en los de riego y drenaje.

... El Programa de Desarrollo Rural Concentrado, como parte del proceso de Reforma Agraria, fundamenta su acción en proyectos específicos, para los cuales el Estado destina anualmente montos considerables de inversión, principalmente en los rubros de infraestructura, maquinaria y equipo; construcciones y mantenimiento de plantaciones.



... En 1980, la ejecución de la inversión real, en el paquete de proyectos (Masica, Bajo Aguas, San Manuel, Guaymas, Puerto Arturo, Olá-Mojarás, San Bernardo) es considerado, sumamente baja ya que apenas alcanzó un 19.3% equivalente a 2.4 millones de dólares que había programado el Instituto Nacional Agrario para cumplir con las metas previstas al inicio del período.

Por lo que respecta a las fuentes de los recursos orientados a la ejecución de estos proyectos, la mayor proporción (73.8%) de la inversión real programada y (58.2%) de la realizada provinieron del exterior y específicamente para el Proyecto del Valle del Aguan.

Como principales limitantes en el bajo cumplimiento de las metas de inversión sobresalen la carencia de recursos para contrapartida nacional, deficiencia en el proceso de planificación que se expresaron en la generación y promoción de proyectos sin previo estudio de factibilidad, induciendo a improvisar objetivos y metas, transferir recursos entre las diferentes actividades, sin considerar además las limitantes de la capacidad de ejecución al ampliar áreas de trabajo; los cuales requieren de recursos humanos y financieros adicionales que la institución a veces no está en capacidad de obtener.

... Por lo que respectó a los proyectos de Riego y Drenaje, para los cuales se presupuestaron 10.8 millones de dólares en las actividades de pre-inversión (estudios y diseño); construcción y rehabilitación de obras de irrigación, se han



utilizado durante el período en estudio 5.8 millones, con un porcentaje de ejecución respecto a lo programado de 58.0%.

En la construcción y rehabilitación de proyectos de riego continua llamando la atención el hecho de que no se hayan habilitado actualmente los proyectos de Las Sábilas, Puzunca, Santa Ana, Primero de Mayo y Guayabo; obras en las que se han hecho algunos trabajos tendientes a la rehabilitación total, pero hasta la fecha no se han presentado resultados positivos en ese sentido.

... En referencia a estos mismos proyectos de irrigación, gran parte de las limitaciones para el logro de las metas previstas derivan de una deficiente planificación, ejecución y control en la recepción de las obras y da lugar para recomendar una evaluación intensiva comenzando por las pequeñas obras de riego, trasladando la experiencia a la de mayor envergadura".

1.3.2 Inversión Financiera

El análisis de esta categoría de inversión que difiere de la denominada Real, por los objetivos que se plantean, siguen un proceso similar que la anterior. Debe considerar el análisis del grado de ejecución de la inversión programada, sus fuentes de recursos, los principales programas y proyectos hacia los cuales se orienta la inversión, las limitaciones que encontró la institución responsable en el proceso de ejecución y los logros obtenidos en términos de la consecución de los objetivos de desarrollo del sector.

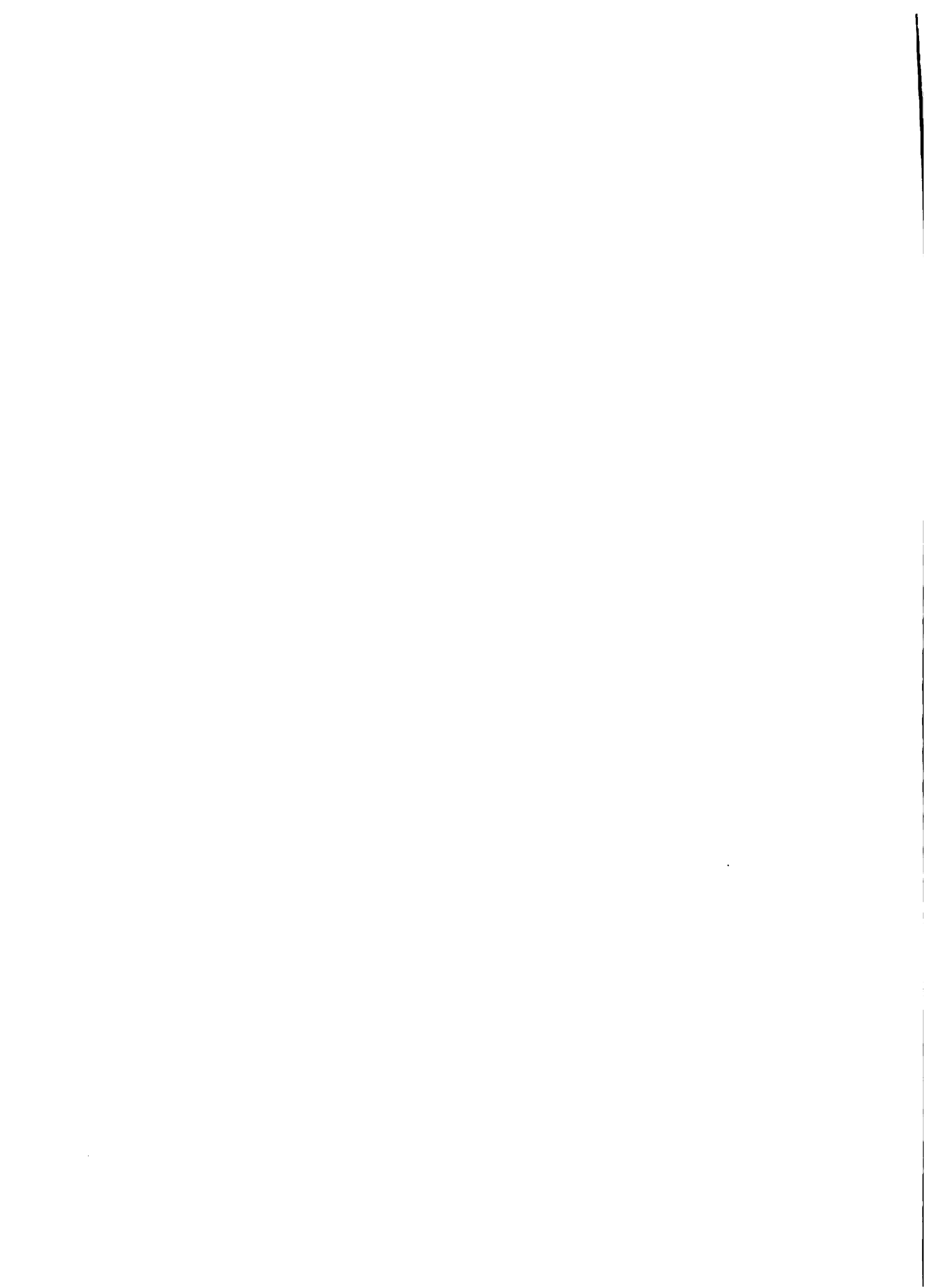


Ilustración 8:

"La inversión financiera total del sector público agrícola, que consiste en crédito para la producción, ha sido realizada en más de 90% por el Banco Nacional de Desarrollo Agropecuario, habiéndose presupuestado un monto de 108.0 millones; para el sector agropecuario, se otorgaron 85.9 millones, lo que representó un cumplimiento del 79.50% de los programado.

... La estructura del Programa de Crédito Agrícola muestra que el café sigue ocupando en 1980 el primer lugar, con una absorción del 33.7% del total, habiendo sobrepasado la cifra presupuestaria en un 25.3%. Para la producción de granos básicos se otorgaron únicamente 16.0 millones que significarán apenas el 18.0% del total de los recursos desembolsados por la misma institución. Esta acción indica que durante 1980 a los granos básicos no se les otorgó la prioridad determinada en el Plan; situación similar se identificó para los productos o rubros pecuarios, los cuales fueron financiados únicamente en un 34.9% del total programado, siendo el rubro más favorecido la ganadería de leche con 1.4 millones de balboas, lo cual se estima bajo, si se tiene en consideración la importancia del rubro en la dieta nutricional de la población.

1.4 Políticas y Programas Institucionales

Considerando que para el cumplimiento de las metas de producción orientadas a satisfacer las exigencias de consumo interno, de exportación y de materia prima para la industria, el sector público agropecuario debe apoyar y complementar la ejecución de sus diferentes programas y proyectos con un conjunto integral y armónico de políticas y medidas de política, el análisis de cumplimiento deberá considerar si las acciones institucionales han seguido la orientación de las políticas, cuáles han sido las desviaciones identificadas, sus causas y en definitiva los logros obtenidos.

El análisis de cumplimiento se deberá basar en las evaluaciones periódicas que se efectúen por la entidad responsable del Sistema de Planificación, las cuales (evaluaciones) deberán darle tratamiento a las distintas políticas específicas formuladas, para visualizar el grado de cumplimiento para cada área técnica y los factores particulares que contribuyeron o limitaron la obtención de los resultados previstos en el Plan Operativo del año que se analiza. Es decir que este análisis del cumplimiento de las políticas no puede realizarse en abstracto, sino que ligado a las acciones institucionales realizadas a través de la ejecución de los programas y proyectos que se definieron como prioritarios para el año.

Ilustración 9: "No se han establecido los mecanismos de coordinación para que se realicen las obras que en los Proyectos de Desarrollo Rural corresponden a estas instituciones del Estado. Esta situación es particularmente crítica en los Proyectos que cuentan con cultivos de palma africana, en la que las necesidades de infraestructura física y social básica son altas.

En los aspectos de salud y educación se observan algunos logros positivos en el Proyecto del Bajo Aguan, pero es necesario ampliar su cobertura de tal manera que se beneficien todos los proyectos, considerando la alta concentración de personas y demás factores productivos en estos proyectos".

"La política de afectación y legalización de tierras en áreas prioritarias o de mayor presión campesina, se cumple en alguna medida, al concentrar esfuerzos y recursos en las regiones norte, centro-occidental y occidental".

"A pesar de que la institución comercializadora del Estado ha contado con los recursos necesarios para la compra de granos, la captación de la producción comercializable indispensable para cumplir con sus metas de compra (17-20% aprox.) no ha podido llevarse a cabo. Ello se ha debido fundamentalmente a la falta de iniciativa del Instituto de Mercadeo para comprar en el campo, a la fuga ilegal de granos y a la extemporaneidad con que se implementaron y pusieron en operación las brigadas de compra.

Consecuencia de lo anterior son la exageradas alzas que alcanzaron los precios de granos básicos al final del primer semestre de 1980 especialmente frijol y maíz, sin que las mismas hayan podido frenarse a pesar de los importantes volúmenes de granos básicos importados".

"No obstante, las recomendaciones y enunciados de política en el sentido de orientar en forma prioritaria el financiamiento para productos de consumo interno, especialmente granos básicos y leche, el café sigue siendo el rubro más favorecido con el financiamiento para producción; al habersele otorgado el 31.1% del total aprobado para el sector agropecuario para el año, siguiéndole los granos básicos con un 26.1% y la ganadería con apenas un 5%".

"Las acciones para implementar el establecimiento, en todas las regiones, de una metodología de investigación de sistemas de producción a nivel de fincas, se está cumpliendo en algunas medidas al habersele dado un tratamiento prioritario por parte del Programa responsable".

"Los programas de extensión y mecanización agropecuaria no han estado cumpliendo con la política de darles atención prioritaria al sector reformado; no obstante, cubrir con satisfacción a los pequeños y medianos productores independientes".

1.5 Organización Institucional

Por lo que se refiere a la organización institucional el análisis se orientará a aquellas instituciones, organismos de coordinación y/o de apoyo que en el período que se analiza hayan sido creados o hayan sido objeto de modificaciones. Se deberá analizar y explicar la justificación de la creación o cambios

efectuados y los resultados que se espera obtener con los mismos en términos del mejoramiento de la acción del sector público, para apoyar a los pequeños y medianos productores, beneficiarios del programa de reforma agraria y en definitiva contribuir al aumento de la producción.

Este análisis del comportamiento de la organización institucional deberá cubrir los ámbitos nacional y regional destacando los hechos más significativos que tengan incidencia sectorial.

2. Formulación de los Objetivos y de la Estrategia

2.1 Definición y Relación de los objetivos del P.O.A. Sectorial.

Los objetivos pueden entenderse como los estados y resultados que un individuo, comunidad o sociedad pretende alcanzar en un tiempo definido y frente a una realidad.

Los objetivos orientan la acción institucional pública y privada respecto a los estados y resultados que es preciso lograr, con la finalidad de dar solución a aspectos específicos de la problemática socio-económica identificada.

Tanto los objetivos como la estrategia agropecuaria, son mecanismos que indican, el qué y el cómo hacer las cosas. En este sentido que se deben formular los objetivos del Plan Operativo Anual Sectorial desagregándolos del Plan de Mediano Plazo (PMP) o en su ausencia, del Marco Orientador que establece para un determinado período objetivos, políticas y una estrategia sectorial.

Los objetivos del Plan Operativo Anual Sectorial son directrices para los objetivos del Plan Operativo Institucional y es en este sentido, en que están relacionados. Los objetivos genera-



les del Plan Operativo Sectorial podrían ser los mismos que los del P.M.P. o del M.O. y los específicos son desagregación de estos, de acuerdo a lo que se quiera enfatizar en el año.

La estrategia agropecuaria contenida en el P.M.P. o en el M.O., deben ser actualizadas a fin de que sea un verdadero instrumento orientador del desarrollo de la política planificada agrovecuaria para el año en particular que se planifica.

2.2 Formulación de los Objetivos

La formulación de los objetivos implica desagregaciones y compatibilizaciones. Las desagregaciones surgen de la necesidad de especificar en el tiempo y en el espacio, la contribución, participación y responsabilidad anual de cada uno de los diferentes agentes económicos e institucionales públicos y privados en la ejecución del Plan Operativo Anual.

El Plan Operativo Anual debe contribuir a darle una mayor espeficidad a los objetivos que plantea el P.M.P. o el M.O. para el sector. Este instrumento deberá indicar en términos muy específicos los objetivos que se desean lograr en el transcurso del año programado, razón por la cual tendrían que poseer un alto grado de realismo. Los objetivos podran estar referidos a aspectos de producción, empleo, del sector externo, mejoramiento nutricional, mejoramiento o adecuación institucional, etc.

Los objetivos del Plan Operativo Anual Sectorial orientan y representan directrices para la elaboración de los planes o programas institucionales, con la particularidad de que estas directrices deben ser enmarcadas en los objetivos del P.M.P. o del M.O..

La formulación del contenido de los objetivos a cualquier nivel espacial, supone al menos cuatro condiciones o supuestos básicas:

- a) Que se tomen en cuenta las directrices establecidas en el P.M.P. o en el M.O.
- b) Que se hayan identificado las aspiraciones y necesidades de una comunidad en un tiempo y realidad determinados.
- c) Que se hayan establecido los estados o resultados que habrán de alcanzarse para satisfacer aquellas necesidades y aspiraciones.
- d) Que se haya obtenido el compromiso de los miembros de la comunidad para realizar las acciones que permitan lograr esos resultados.

Agregado a las condiciones o supuestos básicos enunciados para la definición de los objetivos de desarrollo del sector para un año dado, es necesario considerar:

- a) El comportamiento reciente del sector
- b) Elementos derivados de la coyuntura económica, social y política, generales y/o sectoriales de origen interno y/o externo.
- c) Resultados de evaluaciones parciales y/o totales realizadas en el período.
- d) Rigideces que limitan la capacidad productiva del sector
- e) Incrementos de la capacidad instalada por entradas en producción de nuevos proyectos.
- f) Otros factores específicos inherentes al sector
- g) Prioridades de desarrollo definidas por el SPA

Ilustración 10

Con la finalidad de ilustrar lo anterior es indicativo uno de los objetivos definidos en el Marco Orientador del Desarrollo Agropecuario para el período 1982-85 que expresa: "INCREMENTAR LA PRODUCCION AGROPECUARIA Y SUS TRANSFORMACION AGROINDUSTRIAL A TRAVES DEL INCREMENTO EN LA PRODUCTIVIDAD Y RENTABILIDAD DE LA ACTIVIDAD AGROPECUARIA Y AGROINDUSTRIAL".

En base a ese objetivo, en el Plan Operativo Sectorial podría desagregarse ese objetivo para el año especificándolo de la siguiente manera: "LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA SE CONCENTRAN EN APOYAR LA PRODUCCION DE ALIMENTOS BASICOS Y DE MATERIA PRIMA AGROINDUSTRIAL A FIN DE LOGRAR EL AUTO-ABASTECIMIENTO".

Finalmente las instituciones del sector público agrícola formulan sus propios objetivos. De acuerdo a sus funciones y en armonía con los objetivos sectoriales; en ese sentido un objetivo del Ministerio de Desarrollo Agropecuario para el año sería: "Promover el aumento de la producción y productividad en granos básicos, mediante la utilización y adaptación nacional de prácticas e insumos tecnológicos y de apoyo para su comercialización".

Definidos los objetivos, se pasa a establecer la estrategia que se utilizará para el logro de estos. Ello significa determinar el proceso en el cual se van a relacionar, entre sí, los distintos instrumentos, ya sean directos o indirectos, dándole una perspectiva temporal en el transcurso del año y una secuencia en su aplicación, de tal forma que se puedan alcanzar las metas en el tiempo previsto.

2.3 Definición y Formulación de la estrategia

La estrategia señala la manera como se enfrentará la acción y no sus propósitos u objetivos. Puede considerarse como un instrumento o herramienta concebida racionalmente para movilizar y disciplinar recursos, orientados hacia la obtención de un objetivo o conjunto de objetivos.

La estrategia busca proporcionar el conjunto de principios que permitan obtener un acuerdo y apoyo efectivo de la mayoría de los agentes públicos y privados que intervienen en el proceso económico y el de planificación.

La estrategia de desarrollo agropecuario para el año es una desagregación o especificación de la estrategia contenida en el P.M.P. o en el M.O. y que tiende a concretizar los otros mecanismos instrumentales como son las políticas, programas y proyectos con un carácter imperativo en su ejecución en el corto plazo.

En resumen, debe entenderse que la formulación de la estrategia para el año, debe limitarse a una interpretación y especificación de la estrategia del P.M.P. o M.O.. El Plan Operativo Sectorial deberá en cierta medida reformular este mecanismo en el ajuste anual del P.M.P. o del M.O. si fuera necesario y brindar las directrices de las estrategias agropecuarias para la elaboración de los POA'S Institucionales.

La estrategia deberá contemplar:

- a) Las actividades, productos o grupos sobre los cuales descansará el dinamismo del sector.
- b) El tipo de tecnología que se promoverá

- c) Los principales cambios que se proyectan en la estructura productiva a nivel de las regiones, especialmente como consecuencia de la regionalización de la producción.
- d) Rol que desempeñarán en el cumplimiento de los objetivos los distintos tipos de empresarios.
- e) Principales instrumentos que utilizará el sector público agropecuario para el logro de los objetivos y el papel que desempeñará cada uno de ellos: políticas, programas, proyectos de inversión, programación presupuestaria y organización institucional.

3. Determinación de Metas

Los aspectos referidos a la determinación de metas en el Plan Operativo Anual Sectorial tienen una connotación macroeconómica, ya que siendo la expresión cuantitativa de los objetivos, estas, en el POA Sectorial están planteadas en ese mismo nivel. En ese contexto las metas miden y analizan variables que afectan a todo el sector, e inclusive a toda la economía en su conjunto. En ningún caso las metas del Plan Operativo Sectorial deben concretarse a medir resultados de programas, pues esto corresponde a los Planes Operativos Institucionales.

En las determinaciones de las metas sectoriales para el año, con la finalidad de fijar directrices para el resto de las instituciones, deberá tenerse presente lo formulado en el P.M.P o en el M.O; los sectores externos e internos al Sistema Agropecuario; el comportamiento reciente del sector y de la demanda y los ajustes al P.M.P o al M.O. que se consideren necesarios.

Al determinar las metas, debe tenerse en cuenta su viabilidad; es decir, la existencia de las condiciones políticas y económicas que permitan alcanzarlas. Es un error común el formular

metas en función de necesidades teóricas, cuando a nivel del sector público y privado; no se cuenta con la capacidad de crear las condiciones para cumplirlas.

Otro aspecto que debe tomarse en cuenta al determinar metas en aquellos casos en que se plantéa obtener resultados que definen radicalmente de la tendencia histórica, se deberá preveer la implementación de políticas, la dotación de recursos y el desarrollo de programas y proyectos, que permitan realmente un cambio de tendencia.

En este apartado se analizará la modalidad a seguir para determinar las metas de producción y de superficie a sembrar, metas de comercio exterior que involucran las exportaciones, importaciones y el saldo de la Balanza Comercial; meta de uso de insumos, metas de empleo, metas de inversión; y metas de ingreso.

3.1 Determinación de las Metas de Producción y Superficie a Sembrar.

3.1.1 Metas de Producción

Las metas de producción representan el elemento integrado en el proceso de concretizar en forma cuantitativa la formulación de la política planificada del Sector Agropecuario; la determinación y el cumplimiento de estas metas tiene incidencia decisiva en las metas de otra naturaleza; pero relacionadas.

Para determinar las metas de producción deberá tenerse en consideración una serie de factores y elementos, entre los que se destacan:

- a) Las metas de producción que para el año que se está elaborando el POA, se establecieran en términos globales y a nivel de cada producto en el Plan de Mediano Plazo o en anexos al Marco Orientador;
- b) Tendencias históricas de crecimientos de la producción por rubro;
- c) Estimaciones de las demandas internas y externas que se han hecho a nivel de cada rubro para el año que se está programando;
- d) Posibles variaciones respecto a los años anteriores en función de precios y competitividad con otros productos.
- e) El comportamiento de cada rubro durante el año evaluado, respecto a niveles de producción, área cultivada y rendimientos.
- f) Nuevos programas estatales diseñados para incrementar la producción;
- g) Los incentivos y estímulos de apoyo, que el Gobierno otorga a determinados rubros, como por ejemplo: los referidos en una política de abastecimiento de granos. Igualmente los cambios en los incentivos legales previstos por el Gobierno en términos de afectabilidad o no afectabilidad de las tierras, cuotas de exportación, precios de garantía;
- h) Las consideraciones de los elementos inciertos que pueden actuar en el año;
- i) Plagas o enfermedades, que podrían afectar significativamente la producción;
- j) El sub-sector agrícola en donde se originan los principales rubros, ya que la agricultura comercial reacciona más fácilmente a determinados incentivos que la agricultura denominada tradicional;

- k) Los precios vigentes en el mercado;
- l) La estructura espacial de la producción;
- m) El efecto que puede tener la puesta en marcha de algunos proyectos o programas que condicionan los niveles de productividad agropecuaria; como el de riego, la investigación y extensión, etc.

Estos factores enunciados son considerados específicamente en el análisis de las demandas y las ofertas de productos agropecuarios para el período que se ha definido, con la finalidad de determinar después de un análisis comparativo las metas de producción.

3.1.1.1. Demanda de Productos Agropecuarios

a- Demanda Interna

El aumento en la demanda de productos agropecuarios que es un importante punto de partida para fijar metas de producción, esta determinada claramente en gran medida por la tasa de aumento y la forma de desarrollo de toda la economía. Los supuestos, o los objetivos en estos aspectos, se expresan en el Plan de Mediano Plazo.

La metodología para proyectar la demanda ha sido suficientemente tratada por economistas y planificadores.

Para los fines de la planificación, es necesario considerar separadamente la demanda interna de alimentos (que estan constituidos por los requerimientos para el consumo humano directo, uso de semillas, consumo animal y el abastecimiento de materias primas agropecuarias, (abastecimiento para la agroindustria) y la demanda externa de productos agropecuarios, pues hay diferencias sustanciales en la manera de enfocarlos.

Para proyectar los requerimientos para consumo humano directo de productos agropecuarios, la metodología ha sido elaborada en forma muy detallada. El supuesto inicial es que los precios permanecerán constantes.. Puede, en general suponerse que la demanda aumentaría proporcionalmente a la población total, y que otras no variarán. No obstante, los aumentos en los ingresos por persona, por lo general producirán diferentes tasas de aumentos en la demanda de distintos productos agropecuarios. Estas diferencias quizás no tengan gran influencia durante un breve período, pero no deben descuidarse si se está considerando un lapso de tiempo (período) suficientemente largo. El efecto o los efectos particulares o específicos de los cambios en los ingresos por persona o en las demandas por persona se mide por el coeficiente de elasticidad de los ingresos, que

representa el aumento de la demanda asociado a un porcentaje de aumento de 1% en los ingresos, permaneciendo constantes todas las demás cosas. Los coeficientes mencionados difieren en el caso de distintos alimentos y pueden determinarse a través de un análisis del consumo en las unidades familiares (familias) o mediante el análisis de serie temporales empleando métodos ya suficientemente conocidos o extrayéndose de comparaciones internacionales. Al respecto, es de indicar que la FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación) ha reunido y analizado sistemáticamente datos obtenidos en las unidades familiares de muchos países y ha logrado establecer las amplitudes comunes de la magnitud de los coeficientes para distintos grupos bajo diferentes condiciones.

En la planificación agrícola es necesario expresar la demanda en términos de cantidades de los productos agropecuarios básicos. Ello significa que en los casos de alimentos consumidos ya elaborados, como por ejemplo: el pan, la demanda final del consumidor tiene que ser convertida al producto agrícola básico, es decir, a trigo; en este aspecto lo más apropiado es disponer de la información sobre los productos en su forma original. El punto inicial es un cálculo de consumo por persona de los productos principales durante un período básico adecuado; normalmente es conveniente utilizar tres años para compensar cualquier anomalía que presente un año dado y que distorciona al año base, de utilizarse únicamente uno.

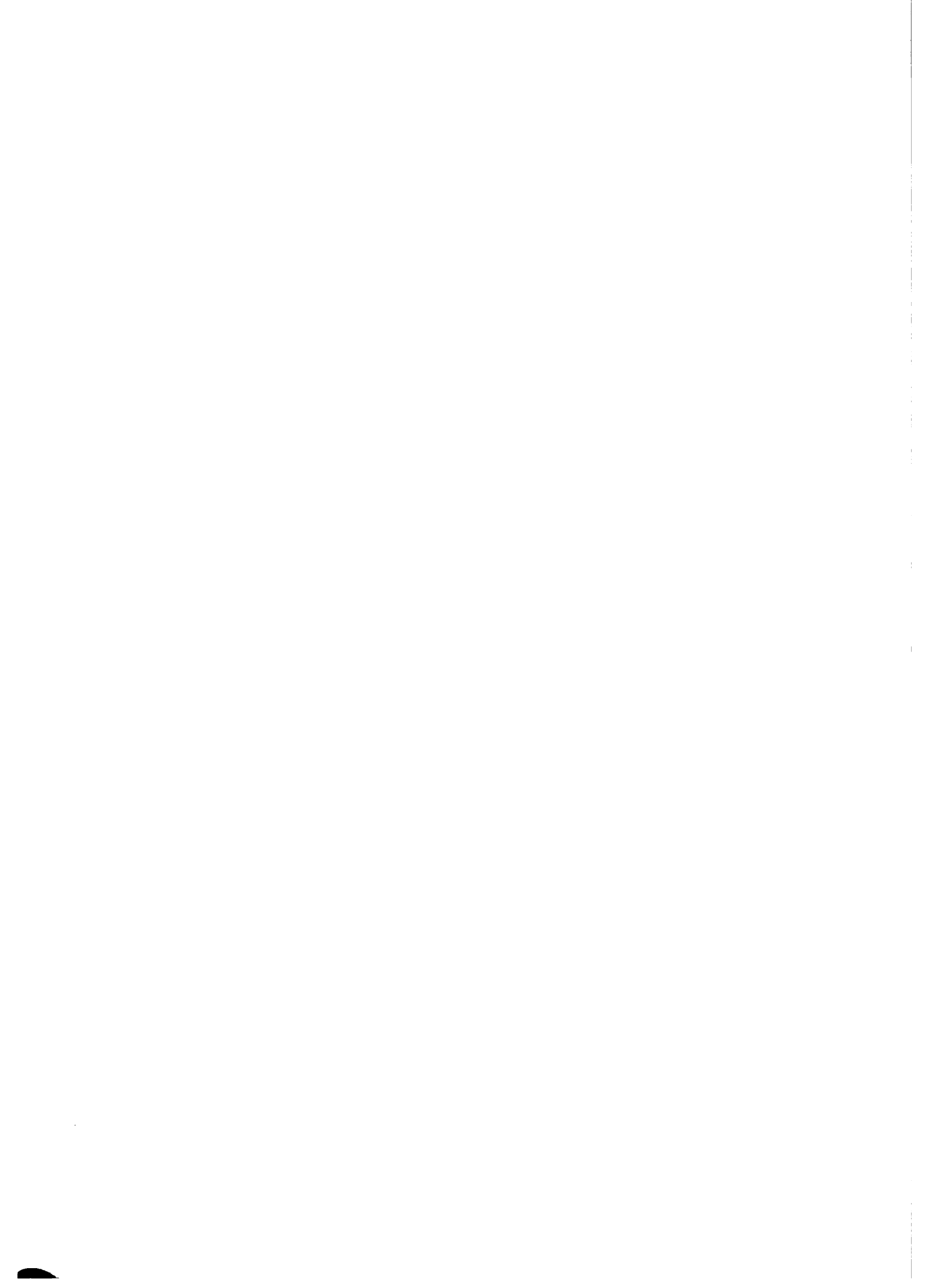
El porcentaje de aumento en los ingresos durante el período de la proyección y el coeficiente correspondiente de elasticidad de los ingresos se aplican al consumo por persona determinado para el año base y que se multiplica entonces por la población total proyectada, de lo que resulta la demanda total proyectada referida únicamente a los requerimientos para Consumo Humano con respecto al producto al final del período que se está trabajando.

Los niveles de demanda así calculados serán inferiores para el logro de los objetivos adecuados en materia de nutrición. Normalmente pueden adaptarse algunas medidas para lograr un progreso más rápido hacia esos objetivos, como por ejemplo; emprendiendo programas especiales de alimentación.

Para lograr un cálculo exacto en la proyección de la demanda, lo óptimo sería establecerla separadamente para los sectores de la población rural y urbana, formando la proyección total mediante un proceso de consolidación o de adiciones. Lógicamente esto es un método conveniente debido a la existencia de diferentes niveles de ingresos, regímenes alimenticios y elasticidades de los ingresos en los grupos rurales y urbanos. No obstante, la aplicación de este método solo es posible si los totales de la población y sus tasas de crecimiento, y los niveles de consumo de alimentos se disponen para los dos grupos poblacionales.

Otro componente importante que es necesario cuantificar, son los requerimientos de materia prima agropecuaria para las industrias. Estos cálculos normalmente se hacen mediante una investigación agroindustrial que indique una tendencia reciente de suministros agropecuarios, la capacidad actual y la ampliación de la capacidad de las plantas agroindustriales y sus programas de producción futura.

Para llegar a determinar la demanda total interna de alimentos es necesario agregar algún margen, por lo general partiendo de estimaciones que se efectúan que pueden expresar las cantidades necesarias para consumo animal (cantidades necesarias para alimentar el ganado), las cantidades que se requieren para uso como semillas y un porcentaje de pérdidas y desperdicios que tradicionalmente en los países donde no existen programas especiales de prevención contra ellas son bastantes altas.



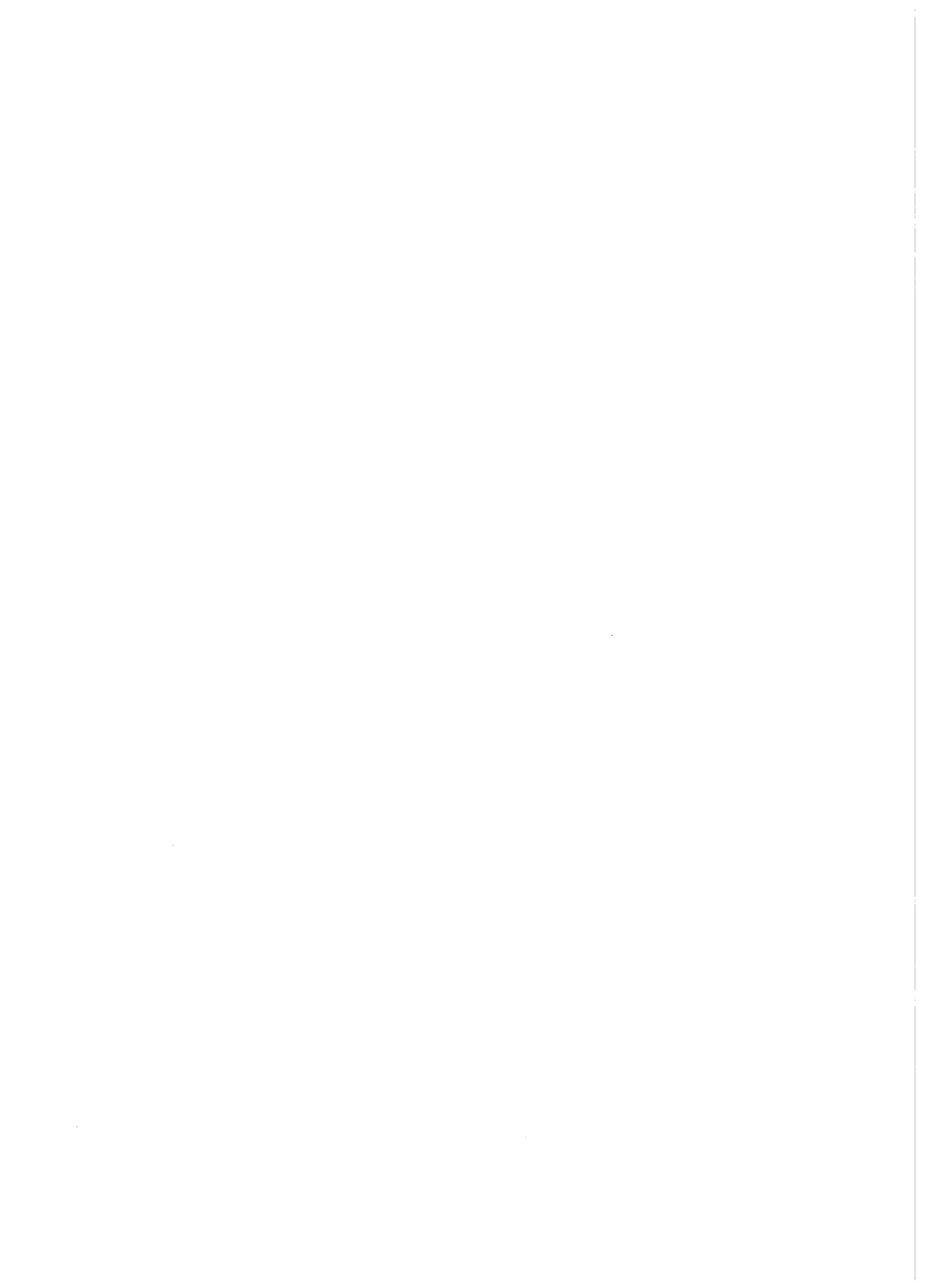
b- Demanda Externa

La demanda externa es más bien una cuestión de evaluación, que de proyección precisa. Las proyecciones de la demanda de comercio exterior por producto y los factores que la determinan, son funciones de los organismos internacionales como la FAO. Incumbe a las autoridades nacionales, determinar, teniendo en cuenta esa información, que productos parecen tener las mejores oportunidades de exportación y que proporción de la demanda de importaciones de dichos productos debe tratar de satisfacer el país durante el período del Plan. Todo lo anterior dependerá de la proporción actual que satisface y de la forma en que ésta se ha comportado, de la producción interna y de la posibilidad de reducir los costos, de la competencia de otros exportadores, de la existencia de sustitutos y de la posibilidad de desarrollar nuevos mercados.

c- Demanda Total

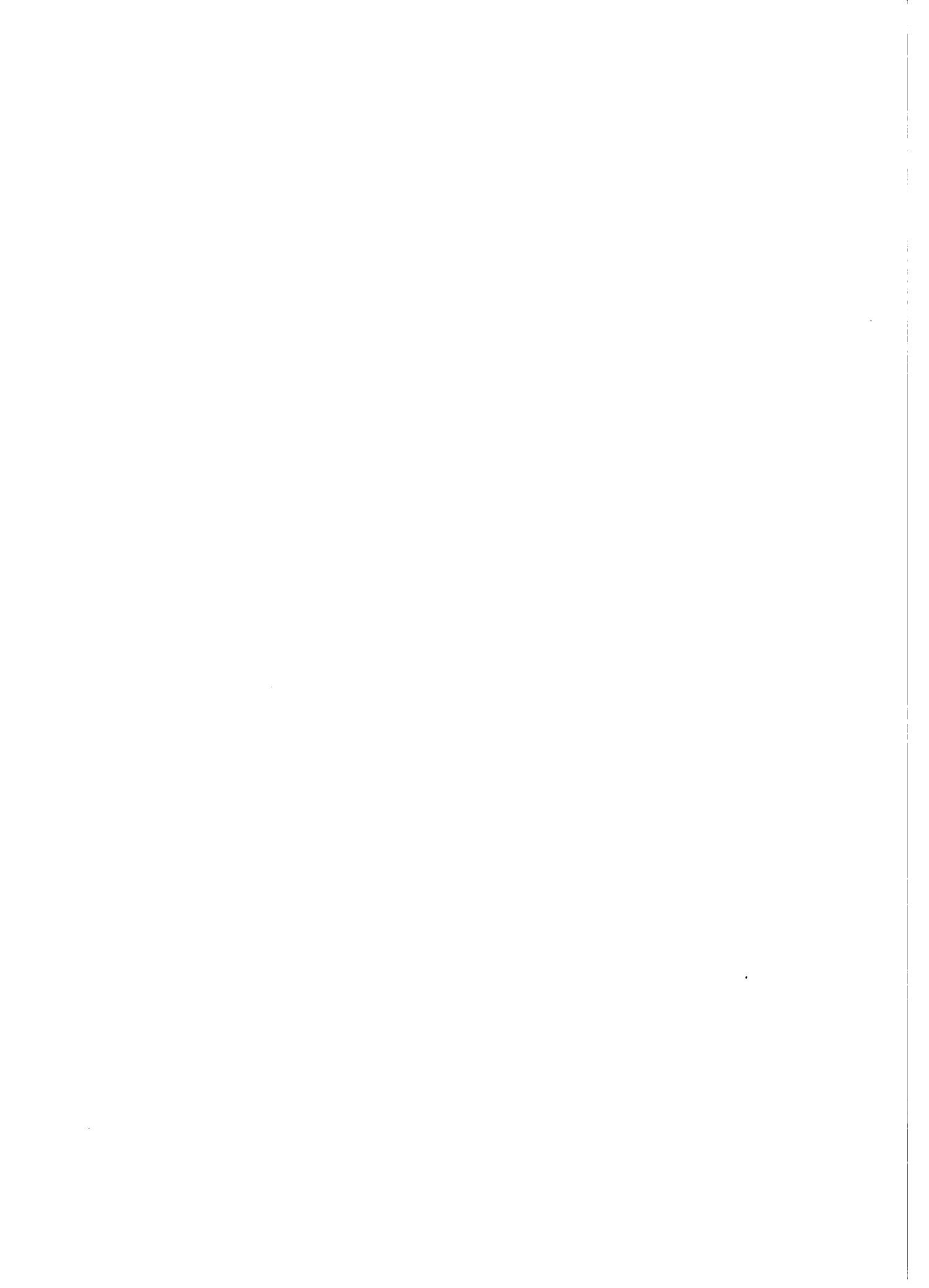
Habiendo cuantificado la demanda interna y la demanda externa, es necesario cuantificar la demanda total por producto y para todos los años del período. Esto resultaría de simples adiciones en un cuadro en donde se indican los diferentes componentes tanto de la demanda interna como de la externa total.

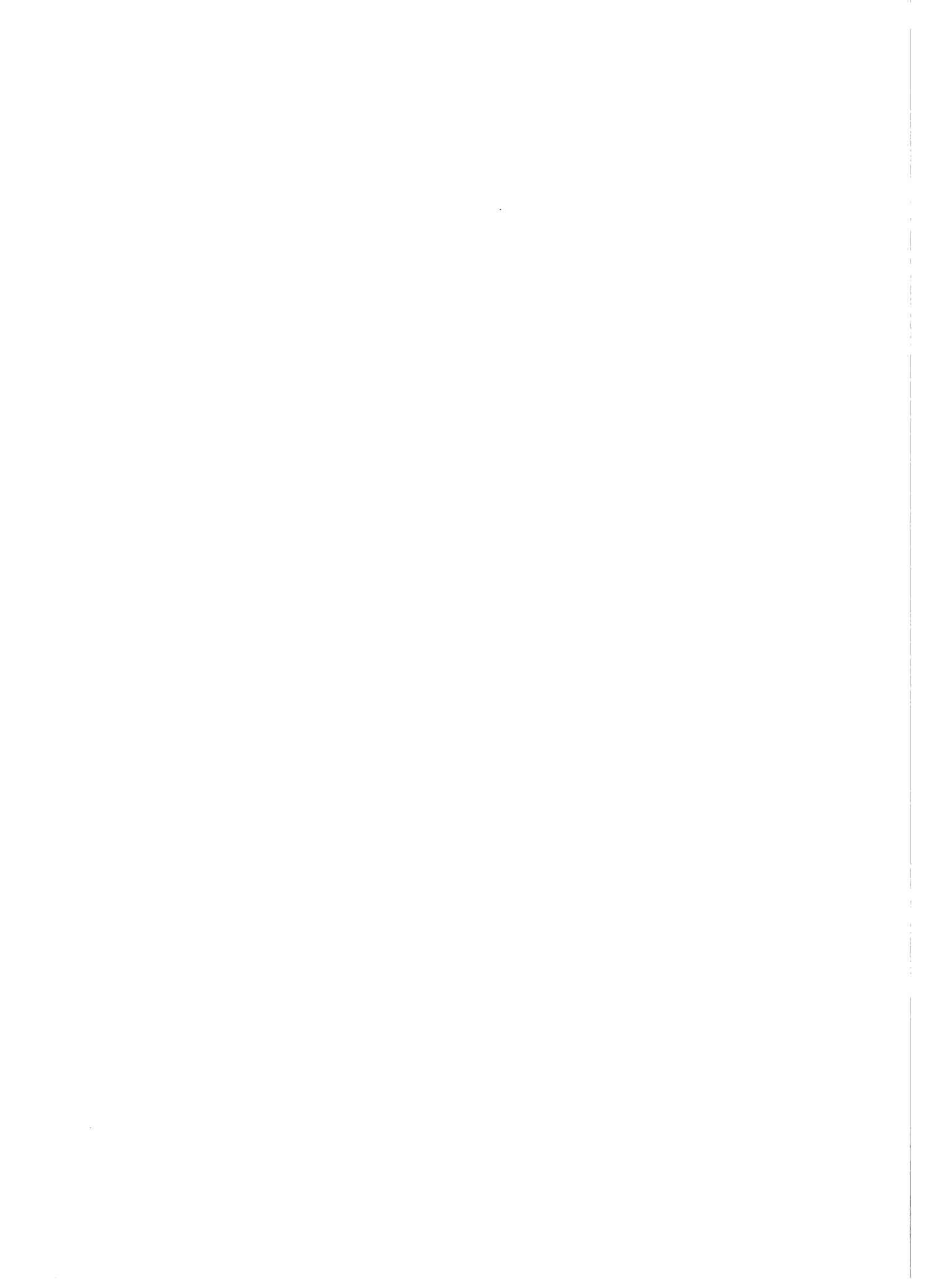
Complementariamente se hace necesario valorar a precios constantes la demanda total por componente, utilizando el cuadro que se presenta adjunto.



PANAMA: PROYECCION DEL CONSUMO HUMANO POR PERSONA
Cuadro No 10

Años	Tasa de Cre- cimiento del Ingreso (y) por Persona	Elasticidad Ingreso de la Demanda	Coeficiente de Incremento de la demanda por el Ingreso	Consumo Humano por Promedio Personas	Población Total (Personas)	Consumo Humano Total





3.1.1.2 Oferta de Productos Agropecuarios

a- Oferta Interna

Las tendencias recientes de las producciones agrícolas a nivel nacional, regional y local son indicadores valiosos de la probable oferta futura. Dicha información es aún más útil si va acompañada de un análisis que indique las causas fundamentales de los incrementos o disminuciones recientes en la producción.

¿Obedecen, por ejemplo, los aumentos en la producción de cultivos; principalmente a una ampliación de la superficie cultivable o al empleo más intensivo de la ya existente?

¿Proviene de fincas grandes o pequeñas?

Si están aumentando los rendimientos.

¿A qué se debe eso?

¿Se deberá al empleo de más fertilizantes, mejores semillas, mejores métodos de cultivos, más áreas bajo riego, o simplemente a que ha sido una serie de años buenos?

El método que se propone para determinar la oferta interna de productos agropecuarios es a través de las proyecciones basadas en la tendencia reciente. Es decir, se determinará un período de análisis (10 años preferentemente) y se extrapolará la tendencia proyectándola linealmente hasta el último año del período que se está planificando. En los casos que algunos productos presenten un comportamiento anormal por causas climáticas, biológicas o económicas se efectuarán ajustes a la tendencia.

Es conocido que la oferta futura está condicionada por la oferta

probable de insumos, como fertilizantes, riego y semillas. También la medida que haya tomado el Gobierno en años anteriores para animar e incentivar a los productores en el proceso de la producción; igualmente inciden los servicios agrícolas de apoyo, ya que ellos tienden a aumentar los recursos que ya existen y se adopten técnicas agrícolas nuevas y mejores. Pero estas variables es muy difícil utilizarlas en la determinación de la oferta futura de productos agropecuarios, ya que en primer lugar no se dispone de datos exactos que establezcan la relación entre empleo de fertilizantes y aumentos de la producción; y en segundo lugar es muy difícil de medir el impacto de factores intangibles como los servicios agrícolas en el aumento de la producción.

Las proyecciones que se realicen para el año programado deberán hacerse desagregadas para cada producto y hasta donde sea posible deben estar regionalizadas y por períodos de cosecha. Para los principales rubros agrícolas se deberá proyectar: La producción, La superficie a cultivar y los rendimientos medios.

Esta desagregación es importante, ya que permitirá mostrar el origen que tendrán los incrementos de producción, así mismo facilitará es tablecer si el mayor dinamismo de la producción, será en base a los productos de exportación o en base a los de consumo interno.

El análisis respectivo de los productos se hará a nivel de los sub sectores con los que se esté trabajando. Ello facilitará el aná lisis y también determinar hacia que sub-sector se deben orientar esfuerzos con instrumentos de política de que disponen el sector público.

Uno de los aspectos de mayor incidencia en las proyecciones de oferta interna se refiere a los rendimientos medios, pero constituye a la vez el más difícil de determinar, ya que son los resultados de una serie de elementos que actúan en la agricultura, por

lo que lo más realista es trabajar con los promedios más recientes.

Las ofertas internas proyectadas mediante el método indicado generarán información para todo el período y se mostrará en cuadros especialmente diseñados que se adjuntan. (Ver cuadro).

A través de los análisis anteriores y específicamente mediante el estudio de los factores de la demanda, se podrá determinar el probable crecimiento de esta durante el período para el cual se desea programar el desarrollo agropecuario y mediante el estudio de los factores de la oferta, sus posibilidades económicas de incrementar esta misma en ese mismo lapso de tiempo.

Disponiendo de esos indicadores se podrán sacar las siguientes conclusiones:

Primera: Por diferencia entre la demanda actual más su crecimiento futuro y las posibilidades económicas de hacer crecer la oferta por producción interna, podrá fijarse cuantitativamente las metas de producción para los principales rubros agropecuarios (ver cuadro).

Segunda: Por diferencia entre la demanda total futura y las metas de producción, se podrán conocer las necesidades futuras de importación de productos agropecuarios, en caso que la demanda y la oferta crezcan en la forma establecida.



Cuadro No 15

PANAMA: PROYECCION DE LA OFERTA INTERNA DE PRODUCCION, PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS, AÑO BASE Y FINAL DEL PERIODO.

Cultivos	SUPERFICIE		RENDIMIENTOS		PRODUCCION	
	Miles de Has Año B	Crecimiento en % Anual	En qq/Has. Año B	Crecimiento en % Anual	Miles de qq. Año B	Crecimiento en % Anual
1. Grupo:						
<u>Cultivos</u>						
Total Tecnificadas						
No Tecnificadas						
Total Tecnificadas						
No Tecnificadas						
Total Tecnificadas						
No tecnificadas						
Total Tecnificadas						
No tecnificadas						
Total Tecnificadas						
No tecnificadas						

Cuadro No 14
PANAMA: PROYECCIONES DE LA OFERTA INTERNA POR PRODUCTO
 GRUPO : _____ CULTIVO _____

Tendencia Histórica y Proyección	AREA TECNIFICADA		AREA NO TECNIFICADA		AREA TOTAL	
	Superficie (000/has)	Rendimiento qq/has	Superficie 000/has.	Rendimiento qq/ha.	Superficie Rend. 00/qq.	Produc. 000/qq.
Tendencia:						
<u>Tasa de Crecimiento:</u>						
<u>Proyección:</u>						

Tercera: Del análisis de las condiciones de oferta y en función de las metas de producción determinadas, se conocerá las necesidades de insumos o factores de producción que se requieren para alcanzar las metas. Asimismo se podrá determinar cuales de estos insumos y en que cantidad proven-
dran de origen interno (nacional) y cuales se deberán im-
portar.

3.1.2 Metas de Superficie

Determinadas las metas de producción, con el fin de satisfacer los requerimientos de consumo interno y exportaciones agropecuarias, se se hace necesario establecer la superficie que se requiera sembrar para generar la producción indicada. En este sentido habrá que determinar.

- a- La ampliación o modificación de la superficie en términos globales, por actividad y por producto.
- b- La distribución de la superficie por producto y por región.
- c- Que proporción de la superficie será orientada a los distintos usos: cultivos anuales, permanentes, pecuarios, etc.

Esta cuantificación esta determinada por las metas de producción, pero siempre es preciso tener en consideración cualquier política prioritaria respecto a un cultivo que pueda generar exigencias de ampliar el área aún más.

3.1.3 Metas de Comercio Exterior

Las metas de comercio exterior de productos agropecuarios, están de terminadas por las proyecciones de oferta y demanda y de las mismas se derivará el comportamiento que experimenten tanto las ex-
portaciones como las importaciones.

Cuadro Nº 16

PANAMA: DEMANDA TOTAL, OFERTA INTERNA, BRECHA Y METAS DE PRODUCCION
DEL SECTOR AGROPECUARIO

Productos	Demanda Total	Proyecciones de Oferta Interna Según Tendencia	Brecha entre Proyec- ción de Oferta Inter- na Según Tendencia y la Demanda.	Metas de Producción
	Año B Año F (En Miles de T.M.)			
Cultivos				
A				
B				
C				
D				
E				
F				
G				
H				
I				
J				
K				

Cuadro No 17

PANAMA: DETERMINACION DE LA SUPERFICIE A SEMBRAR POR CULTIVO

GRUPO : _____ CULTIVO _____

Años	Producción (000/qq.)	Rendimientos (qq/has.)	Superficie (000/has.)



Cuadro Nº 18
PANAMA: METAS DE SUPERFICIE

Año	Cultivos Anuales	Cultivos Permanentes (En Hectáreas)	Pastos	Total
Tasas de Crecimientos				

Por lo que respecta a las exportaciones; las metas se equilibrarán con las demandas externas, en cuya proyección fueron analizados to dos los aspectos que contribuyen para que el Gobierno pueda prever una actitud dinámica o conservadora respecto a la incursión en los mercados tradicionales y nuevos.

En relación a las importaciones, la determinación de los niveles que se preveen como necesarios para asegurar el abastecimiento in terno total, está condicionado a:

- a- Los requerimientos que se han estimado en la demanda interna.
- b- Las posibilidades de abastecimiento que tiene la demanda interna con producción nacional.
- c- Los déficits que se han identificado en el análisis comparati vo entre la demanda interna y las metas de producción.
- d- Los volúmenes de existencia que dispone el país, provenientes del año anterior.

De lo anterior, se concluye que aquellos requerimientos estableci dos en las demandas internas que no pueden ser generados, ya sea porque el Sector a pesar de tener condiciones para producirlos, aún no lo hace en los niveles requeridos o no puede producir debi do a condiciones ecológicas, se deben cuantificar como requeri mientos de importación que el país tiene que realizar.

Cuadro Nº 19

PANAMA: METAS DE EXPORTACIONES PRINCIPALES
PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Productos	Volumen (T.M.)		Valor (000/B.)	
	Año B	Año F	Año B	Año F



Cuadro Nº 20

PANAMA: METAS DE IMPORTACIONES, PRINCIPALES PRODUCTOS AGROPECUARIOS

Productos	Volumen (T.M.)		Valor 000/B.	
	Año B	Año F	Año B	Año B

Cuadro Nº 21
PANAMA: METAS DE LA BALANZA COMERCIAL

	(En 000- B/)		Tasa de Crecimiento
	Año B	Año F	
Exportaciones			
Importaciones			
Saldo (+) (-)			

3.1.4 Metas de Uso de Insumos

Para darle cumplimiento a las metas de producción programadas a través de la siembra, de la superficie determinada para cada año del período y para cada cultivo, se demandará cierta cantidad de insumos, la que normalmente se incrementa año con año, en vista de la misma promoción que el Gobierno efectúa para el mejoramiento del nivel tecnológico de los productores.

En la determinación de los volúmenes de insumos a utilizar en el período y en los ajustes que necesariamente tendrán que realizarse cada año, se deben tener en consideración los siguientes aspectos:

- a) La variaciones que se efectuarán a la superficie programada de los cultivos, principalmente de aquellos que presentan requerimientos significativos de insumos.
- b) El comportamiento de los precios de los insumos, principalmente de las importados (agro-químicos), ya que este factor puede incidir sustancialmente en una disminución en la aplicación de los mismos de parte de los productores.
- c) El comportamiento reciente y la capacidad disponible de los programas de producción de semillas mejoradas que existe en el país, tanto de carácter público como privado; en relación con lo anterior debe también tenerse en consideración la disponibilidad de variedades de semilla debidamente probadas en su calidad y potencialidad y promocionadas entre los productores para que tengan suficiente aceptabilidad.



d) Asimismo y en relación a los insumos que demanda el sector pecuario, es conveniente para establecer eficientemente sus requerimientos, el análisis de la expansión que experimentaron los programas específicos de este sector por líneas de producción, lo que permitirá una identificación de la demanda de insumos y por tipo específico.

3.1.5 Metas de Ingreso

El ingreso en el Sector Agropecuario depende del comportamiento de la actividad productiva que se desarrolle en el proceso del cumplimiento de las metas de producción establecidas y de las expectativas de los precios que reciben los productores.

El ingreso del Sector Agropecuario y por personas se cuantificará en base a las metas de producción establecidas para el período y para cada año a precios constante a nivel de productor de ser posible se cuantificará el ingreso en base a los sectores que la generan, es el tradicional y el comercial. Asimismo en el Marco de este análisis se estudiará el aporte de los principales productos en Generación del Ingreso al Sector.





Cuadro Nº25
PANAMA: PRODUCCION Y VALOR AGREGADO DEL
SECTOR AGROPECUARIO

Cultivos	Producción (En Miles de TM)		Valor Agregado (En Millones de B/)		Tasa de Crecimiento	
	Año B	Año F	Año B	Año F	Año B	Año F
<u>Sub-Sector Cultivos:</u>						
Cereales						
Leguminosas						
Amiláceos						
Frutas						
Oleaginosas						
Otros						
<u>Sub-Sector Pecuario:</u>						
Carnes						
Leche						
Miel						

Cuadro Nº 26
PANAMA: INGRESO POR PERSONA EN EL SECTOR
AGROPECUARIO

	Año B	Año F	Período
Valor Agregado Total (Miles de B/.)			
Población Total (Miles de personas)			
Ingreso por Persona (En B/.)			
Tasa de Crecimiento (%)			



4. Formulación de Políticas y Medidas de Políticas

4.1 Definición de Políticas y Medidas de Política

"Una política es una decisión básica con cierto grado de permanencia, que establece los criterios matrices dentro de los cuales se debe encuadrar la condición de un proceso para alcanzar determinados objetivos; constituyen un lineamiento básico que condiciona la manera como lograr los objetivos, transformados en el eje de la gestión directiva".

Normalmente en los planes de mediano plazo o en sus sustitutos, los marcos orientadores se encuentran enunciadas, políticas generales y/o específicas o particulares, de validez para el período determinado. (Ver Plan Trienal de Desarrollo Agropecuario 78/80 y el Marco Orientador del Desarrollo Agropecuario 83/85).

De esas políticas el Grupo Sectorial responsable de la Elaboración del P.O.A. debe derivar "políticas Anuales" que suministren el marco de referencia para desarrollar las acciones del sector público agropecuario para ese mismo lapso de tiempo.

Ambas políticas - las quinquenales, trienales o bienales y las anuales - no pueden ni deben ser contradictorias; más aún por la misma naturaleza y contenido, ellas necesariamente deben complementarse y reforzarse mutuamente.

Las políticas anuales contribuyen a identificar las áreas, programas y/o actividades que recibirán mayor atención, al mismo tiempo que suministran antecedentes acerca de la forma como alcanzar los objetivos.

Las políticas, cuando han sido aprobados por el nivel correspondiente constituyen un elemento dado o un dato para los técnicos. Sin embargo siempre será recomendable calificar su aplicabilidad en el transcurso del trabajo.

Cuando se carezca de políticas o su enunciado merezca dudas interpretativa, el Grupo Sectorial deberá efectuar las proposiciones que procedan y someterlas a su aprobación. Debe evitarse trabajar sin políticas.

"Una medida es una Acción Concreta, resultado de una decisión operacional, orientada básicamente a uno o varios de los siguientes propósitos":

- a) Aplicar o poner en práctica las políticas.
- b) Crear las condiciones necesarias y suficiente para facilitar el cumplimiento de las metas sectoriales (medidas generales de efecto difundido).
- c) Apoyar la ejecución de los programas presupuestarios (Medidas especiales de efecto localizado).
- d) Inducir o estimular el comportamiento del sector privado en la dirección previsto en el plan.



En la presentación final del POA, las medidas correspondientes a los literales a, b, y d, anteriores, quedarán comprendidas dentro del subtítulo "Medidas Generales". Las del literal c, se ubicaran en el sub-título "Medidas Especiales", agrupadas por programas presupuestarios.

El planteamiento de unas medidas exige considerar los siguientes elementos:

- a) Contenido
- b) Objetivo
- c) Instrumento de Aplicación
- d) Calificación de la Viabilidad
- e) Fechas de puesto en Práctica
- f) Fecha en que producirá efecto o Resultados
- g) Costo o Recursos (Si los implica)
- h) Unidad Ejecutora

Debe excluirse aquellas medidas que corresponden a acciones de la rutina administrativa direccional de las instituciones, encaminadas al cumplimiento de sus funciones regulares.

4.2 Políticas Sectorial por Areas de Influencia

El desarrollo de este apartado en el instructivo para elaborar el Plan Operativo Sectorial tiene la finalidad de presentar las directrices en términos de política agropecuaria a las instituciones especializadas; para que estas a su vez logren formular sus políticas específicas que de acuerdo a su función básica les corresponden implementar, evitando así las interpretaciones aisladas de las políticas contenidas en el PMP ó en el M.O. con el riesgo de que tal interpretación sea parcial o incorrecta.

Se pretende hacer una cobertura total de las políticas sectoriales, pero por tratarse de directrices, estas se presentarán con un grado mínimo de desagregación.

Las políticas a utilizarse en el Plan Operativo Anual pueden agruparse en cuatro tipos.

4.2.1 Políticas de Recursos y Técnicas de Producción.

Atañen a la cantidad, calidad y disponibilidad de los recursos técnicos (con excepción de los financieros) y tienen por finalidad que los productores dispongan adecuada y oportunamente de los mismos para desarrollar eficientemente sus actividades productivas. Estas Políticas pueden inducir a:

- a- Incrementar la producción, productividad, el ingreso y el empleo.
- b- Contribuir a los cambios en la distribución del ingreso.
- c- Promover o frenar procesos (Colonización, Reforma Agraria, Modernización de la Agricultura etc).
- d- Orientar la integración nacional y el Desarrollo Regional.

Las políticas tradicionalmente utilizadas por el Sector Público Agropecuario en este campo son:

- a) Las relativas a los recursos naturales, tales como la política de colonización, la política de riego y drenaje, la política de conservación de los recursos naturales renovables.
- b) Las relativas a los insumos y otros bienes de capital tales como las políticas de abastecimiento de insumos (Agro-químicos y semilla) y la política de Mecanización.
- c) Las políticas relativas a la creación y difusión de las nuevas técnicas productivas. Entre estas se tienen la política de investigación agropecuaria, la política de

asistencia técnica y la de Sanidad Animal y Vegetal.

d) Las políticas relativas a los recursos humanos entre las que merecen ser indicadas la de capacitación la política de salud, la política de Asistencia Técnica y hospitalaria, educación y vivienda.

A estas políticas formuladas para ser implementadas durante el año, se les deberá definir su objetivo específico y las medidas o acciones que serán desarrolladas en el transcurso del año.

Ilustración 11:

"Si la política de riego y drenaje definida, expresara que las medidas o acciones en este campo se orientarían a crear infraestructura de riego necesaria en aquellas zonas con potencial agrícola y que por sus características requieren del recurso agua para promover su explotación se debería definir un objetivo específico para la política que podría consistir en: Mejorar el uso de los suelos de esas zonas para aumentar la producción agrícola. Asimismo y en base a ese objetivo se determinarían las siguientes acciones a desarrollar:

- Constituir las obras de infraestructura básica para iniciar el riego de 200 has.
- En el Distrito de riego de San Diego construir 10 Km. de canales de riego.
- Mantener y ampliar las obras de riego existentes en el Distrito de Riego de Nacaome, la ampliación se efectuará en 4.5 Kms. de canales y el revestimientos en 2 Kms. de canales.

- Atender cuatro proyectos comunitarios de riego.
- Se dará prioridad a la organización y ca capacitación de los usuarios del agua para lograr una utilización racional del recurso.
- Se dará asistencia técnica a los agriculltores en la construcción de las obras de infraestructura necesarias, a nivel de finca, para lograr los mayores beneficios de los proyectos de riego.
- Negociar préstamos externos e internos para el financiamiento de un Programa ~~N~~ Nacional de pequeños sistemas de riego.
- Se efectuarán controles de inundaciones en los lugares que se definan como estratégicos y prioritarios por los cultivos que se localizan en las zonas bajo riego.
- Se continuarán con los estudios de investigaciones necesarias para la identificacación de nuevos proyectos".

4.2.2 Políticas Económicas

No basta con disponer de los recursos técnicos, sino velar porque haya rentabilidad y recursos financieros, así como la la más justa remuneración salarial por el trabajo. Estas políticas se utilizan para dinamizar o limitar alguna^s actividades. Tienen por finalidad, por un lado asegurar a los productores rentabilidad en su actividades y que cuenten con los recursos financieros necesarios; y por otro lado, que los trabajadores reciban una adecuada retribución monetaria como condiciones adecuadas de trabajo.

Esta son prácticamente las políticas que afectan las actividades del IMA , en Comercialización y precios, a las corporaciones de Banano e Ingenios Azucareros, en comercialización, tributación a través de las exportaciones y regimen laboral; al Banco de Desarrollo Agropecuario, en cuanto al crédito, al ISA, por lo que se refiere al seguro de cosecha. Para cada una de estas políticas se deberá determinar en el POA su objetivo primordial y los tipos de medidas que se tomarán.

Esta tipología de políticas exige de un tratamiento especial ya que después de su formulación se requieren de medidas complementarias que contribuyan a enlazar sus acciones con otros instrumentos que garanticen sus propósitos de orientación.

En el caso de la políticas de precios y luego de haber definido las metas a alcanzar por parte del sector agropecuario durante el año programado es preciso los diversos medios que permitirán la acción de las variables que contribuirán al logro de los objetivos previamente establecidos. Con tal finalidad, se utilizarán distintos instrumentos y medidas que actuarán en forma coordinada, con el propósito de adaptarlos a la situación que presentó el sector durante el año anterior y poder ejercer influencia sobre la dirección que tomará la misma, de acuerdo a las metas propuestas en el Plan Operativo Anual.

Estas políticas específicas tendrán como finalidad actuar sobre los productores con el fin de orientar sus decisiones en el sentido que las metas indican, ya sea por la vía del incentivo o del desestímulo.

Ilustración 12:

Sí a la política de precio se le ha definido como objetivo primordial o básico, man-

tener o mejorar el nivel real de los precios de los productos agropecuarios, con el fin de defender el nivel de ingreso de los productores e incentivar la producción, será necesario programar y desarollar algunas medidas durante el año. como las siguientes:

- a) El IMA establecerá para los granos básicos precios de sostén con incrementos significativos en relación al año anterior.
- b) Los precios de sostén serán anunciados con anticipación al período de siembra, con el propósito de incidir sobre las decisiones de los productores respecto a la siembra.
- c) Se revisarán los precios vigentes de los rubros pecuarios, con la finalidad de actualizarles en relación a sus costos y estimular su producción.
- d) Para el resto de los productos pecuarios se mantendrá liberación de precios, pero la institución especializada intervendrá al identificarse fluctuaciones inmoderadas de precios en cualquiera de los rubros agropecuarios.

4.2.3 Políticas Relativas a la Estructura Empresarial.

Son aquellas mediante las cuales se pueden modificar las empresas agropecuarias en cuanto al tipo de empresa y su forma de producción. Modificar las relaciones entre las empresas



agropecuarias y la extrapediales.

Estas políticas afectan específicamente a los componentes de cada tipo de empresa: Empresario y forma de Producción.

Estas políticas son básicamente las que regulan las actividades del proceso de reforma agraria.

4.2.4 Políticas de Movilización Social

Constituyen el conjunto de instrumentos y definiciones que permiten influir en el surgimiento de las fuerzas sociales, promover o limitar su organización o desentivar sus acciones colectivas, facilitan al Gobierno la adopción de las modalidad de conducción de los grupos y regular las relaciones entre las fuerzas sociales y sus organizaciones.

En el marco de estas políticas se ubican las políticas específicas de capacitación técnica y social, promoción y organización campesina, organización de empresas, etc.

4.2.5 Políticas de Administración Pública

Se orientan a definir las formas de que el proceso administrativo del Sector Público Agropecuario puede contribuir al eficiente desarrollo de las actividades de las diferentes instituciones.

Con tal finalidad se formulan políticas que garanticen o hagan posible dicho desarrollo, en forma coherente, con el propósito de evitar que el factor administrativo sea un instrumento obstaculizador; en la ejecución de los diferentes programas y proyectos y que más bien contribuyen a dinamizar y hacer más efectivo el proceso.

En esta categoría deberán considerarse todos aquellos cambios necesarios a nivel central y regional que se decida realizar en las organizaciones del Sector Público Agrícola y que obedezcan a una investigación aplicada.

4.2.6 Políticas por Producto

Tienen la finalidad de definir las orientaciones de fomento e incentivos necesarios, para promover el aumento de la producción y productividad de aquellos rubros agropecuarios considerados como prioritarios.

Las políticas por producto tienen la particularidad, además del hecho de ser ejecutados por varias instituciones, de que constituyen una dimensión diferente que incluyen políticas de recursos y técnicas, económicas, de estructura empresarial y de organización institucional; aplicadas a productos que por su aporte al valor agregado y a la balanza comercial, su influencia en el nivel nutricional y el empleo que proporcionan se consideran prioritarias. Al respecto es de indicar, que se deberán compatibilizar las políticas diseñadas en los programas específicos de las instituciones con las políticas por producto, ya que constituyen un reordenamiento de las políticas por programa que involucran a productos específicos y constituyen directrices para la elaboración de políticas institucionales.

4.3. Identificación de Medidas de Políticas

La identificación de medidas de política requiere de tres insumos básicos: El diagnóstico socio-económico, con un alto énfasis en el análisis de la coyuntura; las políticas sectoriales; y un inventario de medidas de política y acciones

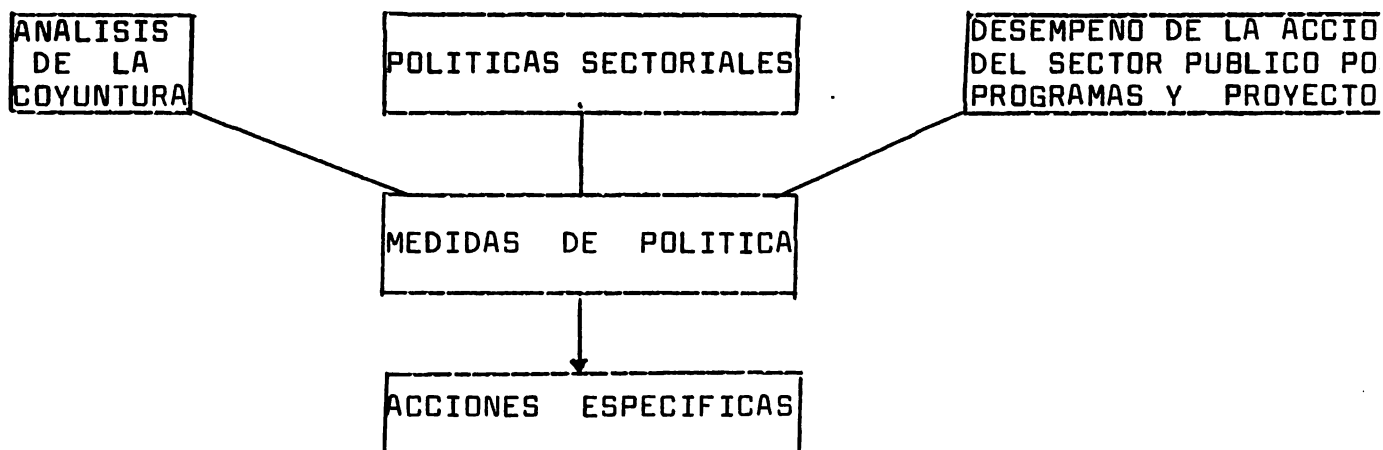
específicas ya adoptado o en vías de adoptarse, junto con una caracterización del desempeño del sector público en las áreas en cuestión (ver figura).

En la definición de las medidas de política es cuando entra como elemento fundamental el análisis de la coyuntura, es decir aquellos hechos no previstos, de corto plazo, que no son parte de la estructura del sector. A través de este análisis de la coyuntura se introduce información detallada sobre cada una de las áreas de políticas específicas definidas, "establecidos desequilibrios, la brecha en el cumplimiento de las metas, el origen de esto, las variables en que se expresan dichas alteraciones y las relaciones de comportamiento entre esos aspectos".^{1/}

Las políticas sectoriales o específicas, seleccionadas significa: la definición de objetivos para el área problema identificada, metas e instrumentos para alcanzarlos. Estas políticas proveen el marco necesario para realizar, según se ha anotado, los diagnósticos de la realidad socio-económico-política.

Por último el tercer insumo para la identificación de medidas de políticas es un análisis del desempeño del gobierno en programas y proyectos que significan la operacionalización de las medidas de política.

IDENTIFICACION Y DEFINICION DE DECISIONES OPERATIVAS



^{1/} PROPLAN. En Proceso de Análisis de Políticas en el Proceso de Planificación, Montevideo, Uruguay. Octubre 1981.



De esta manera dentro de las áreas que definen las políticas específicas se determinan los problemas o brechas que dan lugar a ideas de medidas de política y acciones específicas, junto con el desempeño del sector público en la implementación de medidas de política el cual determinará cuales ya han sido, o están por ser, atendidas, cuales no lo han sido, o solo parcialmente, lo cual generará nuevas ideas de medidas de política y acciones específicas. Así habrá medidas de política y acciones específicas que cubren nuevas áreas, y las habrá que tienen un carácter complementario.

Las medidas de política al corresponderse con las políticas específicas serán de dos tipos, aquellas que se corresponden con políticas específicas globales y las que se corresponden con políticas específicas del sector agropecuario.

Las primeras se corresponden con políticas que trascienden al ámbito del sector y tienen que ver con aspectos de la ejecución sectorial de las mismas. Las segundas se relacionan con políticas del ámbito sectorial precisando aspectos vinculados a la implementación de ellas.

Una vez que se han identificado alternativas de medidas de política se procede a seleccionar (priorizar) las distintas ideas para poder volcarlas bajo formas de perfiles. Esa selección (priorización) deberá hacerse a la luz del marco orientador considerando los grandes objetivos nacionales y sectoriales, así como los distintos grupos que se quieren privilegiar.

INSUMOS POR AREAS DE POLITICAS PARA LA IDENTIFICACION DE MEDIDAS DE POLITICA

Areas de Política y Políticas Específicas	Diagnóstico con Enfoque en el Análisis de la Covuntura	Políticas Sectoriales	Inventario de Medidas de Política	Acciones de Desempeño del Sector Público	Medidas de Política Identificadas.
<p>I <u>Recursos y Técnicas</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Asistencia Técnica 2. Sanidad Vegetal 3. Sanidad Animal 4. Manejo y Conservación de Recursos. 5. Mecanización 6. Producción de Insumos. 					
<p>II <u>Económicas</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Precios 2. Comercialización 3. Tributación 4. Crédito 5. Régimen Laboral 					
<p>III <u>Estructura Empresarial</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Afectación y Distribución de Tierra 2. Org. Campesinas 3. Asistencia Técnica para la Gestión de Empresas. 					
<p>IV <u>Movilización Social</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Promoción y Capacitación Campesina para la R.A. 					
<p>V <u>Por Producto</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cultivos 2. Pecuaria 					

5. Programas Sectoriales

5.1. Definición de Programas

En función de la elaboración del plan operativo anual del sector agropecuario, se entenderá por programas a "Los Mecanismos Instrumentales mediante los cuales se propone o acuerda, o se ordena a los agentes públicos y privados realizar un conjunto de acciones complementarias con el propósito de lograr ciertas metas, construir determinadas obras físicas o realizar algunos esfuerzos debidamente especificados".

Los programas constituyen en el proceso de la planificación del desarrollo agropecuario la forma o medio mediante el cual se organizan, clasifican las distintas acciones que deberán realizar los agentes públicos y privados para el logro de los objetivos y metas establecidos. Mediante los programas es que se implementan y concretizan las políticas en las diferentes áreas técnicas y en los distintos niveles espaciales y temporales. Normativamente los programas deben estar en correspondencia con los campos o áreas de acción para los cuales se han definido políticas de desarrollo; es decir que para el cumplimiento de los objetivos y metas deberá existir una estrecha relación entre los mecanismos instrumentales conceptualizados como: políticas, programas y proyectos.

Ampliado lo anterior, es de indicar que si para el campo o área de acción referida a los "Recursos y Técnicas" se han definido claramente políticas de colonización y de capacitación, a ellos corresponde un programa de colonización y de capacitación, los cuales estarán desagregados en proyectos específicos para esas áreas concretas. Si para el campo o área de acción económica existen políticas de comercialización y crédito, estas serán instrumentadas a través de programas correspondientes y de proyectos concretos que atenderán áreas aún más específicas.

En los programas es necesario especificar únicamente aquellas actividades básicas que sean posibles por su naturaleza, darle un seguimiento en el proceso de su ejecución y evaluarlas a su término, esto permitirá trazar las medidas correctivas necesarias.

Por otro lado; los programas dependiendo de su naturaleza, exigen diverso grado de detalle y profundidad. Algunos requieren que se especifiquen todas sus actividades, se indiquen las unidades ejecutoras, se asignen sus recursos financieros y técnicas y el cronograma de ejecución de actividades; para otras, bastará con definir las actividades básicas, la unidad responsable y el calendario de ejecución.

Otras características importantes de los programas es su carácter temporal y su dimensión espacial. Por lo que se refiere a la segunda características, ha sido tradición configurar los programas a nivel nacional y desagregar regionalmente sus metas y actividades; para lograr un mejor control y evaluación de su ejecución. Respecto a su carácter temporal, los programas sectoriales normalmente son mecanismos instrumentales para el mediano plazo, con sus objetivos, metas y asignación de responsabilidades institucionales y de recursos para un espacio de tiempo.

El objetivo principal de este punto del instructivo metodológico para elaborar el plan operativo anual es indicar que en el mismo deberá incluirse únicamente aquellas actividades de los programas sectoriales que se han identificado y definido como prioritarias para el logro de las metas y por consiguiente de los objetivos de desarrollo sectorial para el año. Igualmente, es preciso indicar que las prioridades de las actividades que se identifiquen; deberán respaldarse con las correspondientes asignaciones.

5.2 Clasificación de los Programas

Los programas sectoriales se clasifican de acuerdo al rol que les corresponde cumplir en el proceso de la ejecución de la política planificada del desarrollo agropecuario.

Los programas que se orientan a la generación directa de uno o más bienes de origen agrícola o ganadero se le denomina: Programas de Producción: Dentro de esa clasificación se encuentran los programas de producción de granos básicos, hortalizas, oleaginosas, carnes, etc.

Los programas cuya función consiste en complementar en las diversas áreas técnicas a los programas de producción, se les conoce como Programas de Apoyo. Los programas de apoyo tradicionalmente conocidos son los de Asistencia Técnica, Investigación Agropecuaria, Crédito, Comercialización, etc.

La Característica Principal de los Programas de Producción, es que surgen atendiendo una necesidad o requerimiento de organizar y coordinar la ejecución de distintas actividades para la generación de un bien agrícola, es decir determinar volúmenes de producción de maíz, de trigo, de banano, etc. Esta acción se deriva de una política definida y las actividades a realizar se ejecutan en las fincas Agropecuarias por distintos tipos de productores y empresas. Este proceso condiciona una relación entre agentes públicos y privados del agro, que exige la identificación y organización de actividades que por un lado representan la entrega o el suministro de insumos, asistencia técnica y crédito y por el otro; se esté en condiciones de generar los bienes de producción previstos.

Lo anterior explica que las actividades de los programas de producción para los agentes privados, tienen un carácter indicativo, los cuales recogen los estímulos o sanciones de las políticas; en tanto que las actividades de estos mismos pro-



gramas asignados a los agentes públicos tienen carácter obligatorio.

La característica de los programas de apoyo, en la identificación y organización de actividades complementarias; para los programas de producción, y que las mismas en la mayoría de los casos son realizadas principalmente por las instituciones gubernamentales.

Clasificando lo anterior, un programa de producción diversificado podrá exigir el apoyo de un programa de riego que deberá considerar proyectos específicos para la construcción de pequeñas obras prediales de regulación, la construcción de pozos profundos y actividades para el manejo y el uso del agua; asimismo requerirá del apoyo de un programa de comercialización que establezca silos rurales y bodegas y un adecuado sistema de precios y de compra de la producción y previo a los dos programas de apoyo anteriores, se necesitan igualmente el desarrollo de actividades de investigación agropecuaria, para adecuar tecnologías y adaptar variedades a las zonas de producción identificadas.

Es imperativo la interrelación que debe existir entre los programas de producción y apoyo. En el plan operativo anual es preciso además de determinar los objetivos y las metas de los programas de producción para el año, identificar asimismo las actividades de los programas de apoyo; que por su importancia en el impacto en la producción son prioritarios; a ambas actividades deberán asignársele los recursos presupuestarios exigidos para su ejecución.

5.3. Programación de Actividades Anuales de los Programas de Producción

Los Objetivos y metas para el año de los programas de producción están enmarcadas en esas mismas categorías para un período mayor y que corresponde normalmente al mediano plazo, es decir, en los programas de producción ya formulados. En caso de que no existan estos programas se deberán formular algunos programas específicos para dos o tres años, para lo cual se presenta una guía general (Anexo). Para iniciar este proceso se deberán definir prioridades por programas; esta acción pretende conjugar ciertos lineamientos y políticas nacionales con la situación prevista para el año que se planifica.

Para definir las prioridades por programas es necesario considerar los siguientes aspectos:

- a.- Requerimientos de producción del rubro en particular para satisfacer necesidades de alimentos, de materia prima agro industrial o de exportaciones.
- b.- El impacto del programa en la generación de la producción.
- c.- Los beneficios concretos que se derivan de su ejecución.
- d.- Los problemas que eventualmente resuelve.
- e.- La potencialidad de los recursos y la capacidad institucional para la ejecución.
- f.- Los recursos que se destinen a los mismos.

Las condiciones de estos elementos permitirá una adecuada jerarquización y priorización de los programas de producción.

Definidos los programas que se ejecutarán en el año, en el plan operativo se deberán considerar principalmente los siguientes aspectos:

- a.- La identificación y descripción de los proyectos que están comprendidos en el programa.
- b.- Los objetivos que para el año se establece cada proyecto.
- c.- Las metas y prioridades por región. Se haran esfuerzos



por lograr un alto grado de desagregación de las metas; ya que deberán ser individualizadas por proyecto (rubro) las actividades que se necesitan para su cumplimiento, o en su caso adecuar las metas establecidas por un período mayor a las condiciones prevalecientes que se habían hecho cuando se formuló el programa.

d, r Para cada programa de producción y sus proyectos que comprende se deberán establecer y enunciar los conjuntos de acciones relativas a lineamientos de políticas, acciones específicas, el período de realización, su costo, la unidad ejecutora responsable y otra unidad de cooperación.

Lo anterior permitirá disponer de una formulación para los programas y proyectos de producción lo suficientemente completa en la cual se podrá apreciar los resultados previstos en términos de la generación de los bienes, como las acciones de orientación y apoyo que los mismos requieren para su ejecución.

FORMULARIO No.1

PROGRAMA DE PRODUCCION DE GRANOS BASICOS
PROYECTO DE PRODUCCION DE _____

1. El Proyecto
2. Objetivos
3. Metas y Prioridades por Región

Regiones	Año X-1		Año X		Año X+1	
	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.	Sup.	Prod.
I						
II						
III						
.						
.						
.						
.						
.						
.						
N						

4. Mecanismos Instrumentales de Apoyo y Responsabilidades Institucionales.

Lineamientos de Políticas	Acciones	Período de Realización	Costo	Unidad Ejecutora	Otros
1. <u>Investigación</u>					
1.1 Respecto a las Investigaciones.					
1.2 Respecto a la difusión de resultados.					
2. <u>Prod. de Insumos</u>					
2.1 Respecto a la prod. de semillas.					
2.2 Respecto a los insumos agroquímicos					
3. <u>Sanidad Vegetal</u>					
3.1 Campaña Fito sanitaria.					
4. <u>Asist. Técnica</u>					
5. <u>Crédito</u>					
6. <u>Mecanización Agropecuaria</u>					
7. <u>Comercialización</u>					
7.1 En relación al abastecimiento.					
7.2 En relación a Precios.					
7.3 Servicios de Acopio					
8. <u>Organización de Productores.</u>					

5.4. Programación de las Actividades Anuales de los Programas de Apoyo.

Estos programas hacen referencia a aquellas actividades que son complementarias con las de los programas de producción, para el logro de los objetivos de desarrollo sectorial.

Este tipo de programas son los que predominan en el sector público agropecuario y usualmente se formulan y definen a nivel de cada institución.

En el plan operativo sectorial, se dan lineamientos para aquellos programas de apoyo que contribuyan significativamente al cumplimiento de las metas de desarrollo sectorial.

En el plan operativo sectorial, no se deben describir con detalle estos programas, ya que ello corresponde a los planes operativos institucionales.

En el POA Sectorial se requiere únicamente incluir los aspectos más generales de estos programas como son: Unidad Ejecutiva, Costo del Programa, Objetivos Generales para el año y las metas de actividades por región (Cuadro).

Asimismo se deberá incluir una información cruzada de las acciones de apoyo de los distintos programas hacia los programas de producción, para luego configurar una calendarización mensual de esas mismas acciones por separado para cada uno de los programas.



PANAMA SECTOR AGROPECUARIO: ACCIONES INSTRUMENTALES DE LOS PROGRAMAS DE APOYO PARA LOS PROGRAMAS DE PRODUCCION

Cuadro No. 29

Programas y Acciones de los Prog. de Apoyo	GRANOS BASICOS			HORTALIZAS			OLEAGINOSAS
	Arroz	Sorgo	Maiz	Tomate	Cebolla	Papa	Palma A.F. Coco
<u>Asistencia Técnica</u>							
-							
-							
-							
-							
-							
<u>Investigación</u>							
-							
-							
-							
-							
-							
<u>Crédito</u>							
-							
-							
-							
-							
<u>Insumos</u>							
-							
-							
-							
-							

6. Los Proyectos de Inversión 1/

Los proyectos de inversión constituyen el instrumento más específico mediante los cuales se implementa una determinada estrategia de desarrollo, a través de la identificación, instrumentación y ejecución de actividades específicas.

Normativamente los proyectos de inversión se derivan o se enmarcan en el contexto de los programas sectoriales, es decir que no se presentan como unidades aisladas, sino que surgen, forman parte y se desarrollan al interior de un sistema mayor que responde a la solución de una situación problema en un campo o área de acción específica.

La forma más adecuada y consistente de ordenar o clasificar el universo de los proyectos de inversión y hacerla compatible con los objetivos, políticas y estrategia sectorial es utilizando las categorías de áreas o campos de acción existente para el Sector Agropecuario. Con el propósito de clasificar el aspecto anterior, el cuadro de relaciones entre las categorías enunciadas y los mecanismos instrumentales (políticas, programas y proyectos) es muy ilustrativo. (Ver cuadro).

Complementariamente a los aspectos anteriores en función del Plan Operativo Anual es necesario considerar en primer lugar el dinamismo o evolución que se prevee tendrá durante el año que se está planificando el proceso de inversión, las grandes áreas a las cuales ellas se orientan y las principales fuentes de financiamiento.

NOTA: 1/ Este tema está ampliamente desarrollado en los instructivos específicos sobre la materia.

Cuadro No.31

PANAMA: SECTOR AGROPECUARIO: RELACION DE LAS POLITICAS POR AREAS DE ACCION CON LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS

Campo o Areas de Acción	MECANISMOS INSTRUMENTALES		
	Políticas	Programas	Proyectos
A. Recursos y Técnicas			
B. Económicas			
C. Estructura Empresarial			
D. Movilización Social			
C. Administración Pública			

En segundo lugar se deben establecer e indicar las acciones operacionales que se desarrollaran en el año como una orientación para el ejercicio presupuestario.

Asimismo, es importante dejar señalados los cambios previstos en todo el proceso de inversión e indicar las características principales de los proyectos a ejecutarse. En este sentido se requiere realizar un proceso de selección de los proyectos a ser ejecutados en base a unas escalas de prioridades que consideren la situación actual, para determinar los proyectos en ejecución que seran continuados y los proyectos nuevos a incorporar durante el año.

Considerando la escala de prioridades, un inventario actualizado de proyectos, la estrategia de desarrollo y las situaciones conyunturales se puede decidir una política de inversión a pesar de lo corto que resulta el período de un año. Esa política de inversión contemplará decisiones fundamentales respecto a los aspectos indicados; es decir, en primer lugar y respecto a los proyectos en ejecución, se decidirá cuales serán los proyectos que continuarán durante el transcurso del año, cuales deberán terminar, cuales serán paralizados en su ejecución y cuales continuarán en los próximos años. Y en segundo lugar y respecto a los proyectos nuevos, se deberá decidir cuales proyectos serán iniciados en el año, cuales terminarán en el mismo período y cuales continuarán en los próximos años.

Para los propósitos de la programación operativa anual, para cada uno de los proyectos de inversión se deberá especificar los siguientes aspectos:

FORMULARIO No. 4

PROYECTO O ESTUDIO:

1. DESCRIPCION DEL PROYECTO

2. UNIDAD EJECUTORA

3. COSTO TOTAL

F. Internas:

F. Externas:

4. OBJETIVOS GENERALES

5. OBJETIVOS ESPECIFICOS

(Para el Año)



CUADRO No.34
 PANAMA: SECTOR AGROPECUARIO. RESUMEN DE LOS ESTUDIOS Y PROYECTOS CON FINANCIAMIENTO EN
 NEGOCIACION O A NEGOCIARSE DURANTE EL AÑO X+1

	Fondos Internos	Fondos Externos	Total
<p>I. <u>Institución "A"</u></p> <p>1. <u>En negociación</u></p> <p> 1.1. <u>Estudios de Pre-inversión</u></p> <p> a)</p> <p> b)</p> <p> c)</p> <p> 1.2. <u>Proyectos de Inversión</u></p> <p> a)</p> <p> b)</p> <p> c)</p> <p>2. <u>A negociarse</u></p> <p> 2.1. <u>Estudios de Pre-inversión</u></p> <p> a)</p> <p> b)</p> <p> c)</p> <p> 2.2. <u>Proyectos de inversión</u></p> <p> a)</p> <p> b)</p> <p> c)</p> <p>II. <u>Institución "B"</u></p> <p>III. <u>Institución "N"</u></p>			

- a) Una breve descripción del proyecto
- b) La unidad ejecutora
- c) El costo total del proyecto, desglosado en fondos internos y externos
- d) Objetivos generales o sean aquellos que persigue el proyecto aún en su total de ejecución
- e) Proyectos específicos, o sean aquellos logros que se proponen el proyecto obtener durante el año.
- f) Una programación mensual de las metas o actividades del proyecto para el año.
- g) Asimismo se deberán establecer por institución y para cada estudio o proyecto los requerimientos presupuestarios trimestrales para el cumplimiento de las actividades o metas
- h) También se incluirá un cuadro consolidado para las instituciones del SPA de los estudios y proyectos en ejecución y nuevos que se incluirán en el POA, al igual que aquellos que se continuarán negociando durante el año y otros cuya negociación se iniciará

7. Marco Financiero (Programas presupuesto)

Este apartado tiene la finalidad de presentar un resumen situacional del gasto sectorial por instituciones y programas (Básica de apoyo y de inversión) indicando el origen del financiamiento y la clasificación económica del gasto.

Los programas presupuestarios son los instrumentos a través de los cuales las entidades del sector público, en este caso el agropecuario, explicitan las metas a alcanzar en el año, vinculadas con los recursos humanos, materiales y financieros requeridos.

Mediante la confección de los programas presupuestarios se debe obtener el debido nexo entre el Plan Operativo Sectorial y aquellas partes del mismo que corresponde ejecutar y/o apoyar el sector público.

Se entenderá por programas de funcionamiento básico a aquellos programas que generan bienes y/o servicios, que constituyen la esencia a la razón de ser de una institución, independientemente de que esta generación del bien y/o servicio está destinada al consumo final o intermedio por parte de la comunidad o ciertos estratos o sectores de la misma.

En la elaboración de los programas se deberá tener presente la complementariedad en las acciones que realiza el sector público agropecuario; por tanto los programas deberán tener articulación a nivel institucional, como asimismo comprender las vinculaciones con programas a cargo de otras instituciones. Más aún, existen ciertos programas cuyo éxito o fracaso no sólo está determinado por la calidad técnica con que haya sido estructurado y manejado, sino que también por con-

cordancia, en contenido y oportunidad de su aplicación, de otros programas localizados en el mismo sector o incluso en otros campos del quehacer público.

Para fines de análisis y facilitar la asignación de los recursos presupuestarios se introducirá el sistema de elaboración de matrices sectoriales.

En la preparación de los programas presupuestarios a nivel sectorial se utilizarán las matrices que a continuación se indican y cuya fundamentación serán las matrices institucionales.

- Matriz sectorial de estructura del gasto (Grupo de Gasto)
- Matriz sectorial de aplicación de fondos (Gasto corriente y gasto de capital)
- Matriz sectorial del resumen del gasto por instituciones y programas y origen del financiamiento.

PANAMA SECTOR AGROPECUARIO: MATRIZ SECTORIAL DE ESTRUCTURA DEL GASTO POR PROGRAMAS DE INSTITUCIONES
(En miles de Balboas)

Instituciones	Institución "A"		Institución "B"		Institución "N"		Total	
	1/ AÑO X	2/ AÑO X+1	AÑO X	AÑO X+1	AÑO X	AÑO X+1	AÑO X	AÑO X+1
Programas: _____ 1. Servicios personales 2. Servicios no personales 3. Materiales y suministros 4. Maquinaria y equipo 5. Construcciones, adiciones y mejoras 6. Adquisición Inmuebles y Eq. Exist. 7. Transferencias 8. Desembolsos financieros 9. Asignaciones globales Programa: _____ 1. Servicios personales 2. Servicios no personales 3. Materiales y suministros 4. Maquinaria y equipo 5. Construc., adiciones y mejoras 6. Adquisición Inmuebles y Eq. Exist. 7. Transferencias 8. Desembolsos financieros 9. Asignaciones globales								

NOTA: 1/ Se refiere al presupuesto aprobado
 2/ Comprende el ante-proyecto de presupuesto.

PANAMA SECTOR AGROPECUARIO: MATRIZ RESUMEN DEL GASTO POR CLASIFICACION ECONOMICA EN PROGRAMAS POR INSTITUCIONES (Miles Balboas)

Programa por Institución	Clasificación económica gasto		
	Gasto1/ corrientes	Gasto de capital2/	Total
INSTITUCION "A"			
<u>Programas Básicos</u>			
-			
-			
<u>Programas de Apoyo</u>			
-			
-			
INSTITUCION "B"			
<u>Programas Básicos</u>			
-			
-			
<u>Programas de Apoyo</u>			
-			
-			
INSTITUCION "N"			
<u>Programas Básicos</u>			
-			
-			
<u>Programas de Apoyo</u>			
-			
-			
-			

NOTA: 1/ Costo de Operación de los Programas de Funcionamiento, excluye Grupo 4 (Maquinaria y Equipo), Grupo 5 (Construcciones, adiciones y mejoras) y el Grupo 6 (Adquisición de inmuebles y equipo existente) del clasificador por objeto del gasto y el total de las transacciones corrientes. Además incluye el pago de intereses y comisiones.

2/ Incluye Grupos 4, 5 y 6 de los Programas de Funcionamiento, el costo total de los Programas de Inversiones mas transferencias de capital y la amortización de la deuda.

PANAMA SECTOR AGROPECUARIO: MATRIZ SECTORIAL RESUMEN DEL GASTO POR INSTITUCIONES Y PROGRAMAS Y ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO (En miles de Balboas)

Instituciones y Programas	ORIGEN DEL FINANCIAMIENTO					Sub-Total	Total
	RECURSOS INTERNOS		RECURSOS EXTERNOS				
	Gbno.1/ central	Fondos2/ propios	Crédito3/ Interno	Sub- Total	Préstamo Directo4/ Gbno. Cent.5		
INSTITUCION "A"							
Programas Básicos							
-							
-							
-							
Programas de Apoyo							
-							
-							
-							
INSTITUCION "B"							
Programas Básicos							
-							
-							
-							
Programas de Apoyo							
-							
-							
-							
INSTITUCION "N"							
Programas Básicos							
-							
-							
-							
Programas de Apoyo							
-							
-							
-							

NOTAS: 1/ Financiamiento a través del presupuesto del Gobierno Central.
 2/ Recursos Generados por la propia Institución
 3/ Incluye préstamos bancarios, créditos de proveedores y financiamiento obtenido por emisión de T.V.
 4/ Recursos externos provenientes de créditos contratados directamente por el Gbno. u Orgn. Descent.
 5/ Préstamos contratados por el Gbno. Central para ser transferidos a organismos descentralizados.

PANAMA SECTOR AGROPECUARIO: MATRIZ SECTORIAL DEL RESUMEN DE LA FUENTE DE FINANCIAMIENTO POR INSTITUCION.

Fuentes de Financiamiento	Institución	Institución "A"	Institución "B"	Institución "N"	Total
I. Interna					
a) Presupuesto nacional					
b) Fondos propios					
c) Otros					
II. Externa					
a) BIRF					
b) BID					
c) AIF					
d) AID					
e) BCIE					
f) Otros					
III. TOTAL					

ANEXO 1

ANEXO Nº 1

Normas y Procedimientos para Desarrollar el Proceso de Planificación Operativa Anual del Sector Agropecuario.

La responsabilidad de la conducción de la etapa de formulación del Plan Operativo Anual del Sector se le asigna a la OSPA/MIDA la cual utiliza la evaluación anual y prepara el comportamiento reciente del Sector, ambos elementos sirven para preparar los lineamientos de política del POA, que es realizada también por la OSPA, pero en forma conjunta con OSA. Los lineamientos por política pasará al CAN para su discusión y aprobación y sirven al grupo sectorial encargado y coordinado por la OSPA para la preparación del POA que incluye el presupuesto por programas básicos e institucionales; posteriormente el POA pasa a COSEPLAN para su aprobación en principio y luego al CAN para su análisis y aprobación final.

Se inicia la etapa de instrumentación siempre bajo la responsabilidad de la OSPA, para la promoción se utiliza al COSEPLAN, con el propósito de que cada uno de los organismos ejecutores se percate de la responsabilidad que les compete en la ejecución del POA. La especificación de tareas se realiza en forma conjunta con las Unidades de Planificación Institucionales (UPI'S) y con las unidades de Planificación Regional (UPRA'S).

El seguimiento y control se realiza en forma permanente y se hace por programas y proyectos a nivel regional. A este nivel los problemas detectados en la ejecución de proyectos son llevados al Comité Agrícola Regional, donde se toman las medidas correctivas, que se consideren necesarias para la evaluación del POA, esta se realizará en forma periódica y se evaluarán los POA'S Regionales y POA'S Institucionales.



La evaluación de los POA'S Regionales analizará el cumplimiento de metas, medidas de política, programas y proyectos; la realizará la UPRA trimestralmente y los problemas resultantes y sus posibles soluciones serán presentados al Comité Agrícola Regional (CAR) el cual recomendará su adopción a los Directores o representantes Regionales de las Instituciones.

La evaluación de los POA'S Institucionales analizará el cumplimiento de las actividades, programas y proyectos de cada Institución; las realizan las UPI'S trimestralmente y los problemas resultantes y sus posibles soluciones son presentados a los Presidentes o Gerentes de las Instituciones, según sea el caso, para la toma de decisiones.

La evaluación del POA Sectorial analiza el cumplimiento de los objetivos, medidas de política y de los principales programas y proyectos; la realiza la OSPA semestralmente y los problemas resultantes y sus posibles soluciones son presentados al CAN, para la toma de decisiones.

1. Actividades del Proceso de Planificación Operativa.

1.1 Acciones previas a la Etapa de Formulación

Para iniciar la formulación del POA del sector se requiere que previamente se realicen las siguientes acciones:

- a- La evaluación del Plan Operativo Anual Sectorial para el año X-I y la evaluación de los Planes Operativos Anuales Regionales.
- b- Para un primer año es necesario además contar con la información de nivel regional sobre posibilidades reales de producción con capacidades reales de prestación de servicios por Institución.



- c- Actualización del Marco Político, metas del Plan de Mediano Plazo.
- d- Preparación del Documento "Lineamientos de Políticas Agrícola" para el año X + 1.
- e- Distribución de "Lineamientos de Política Agrícola para el año X + 1" a todas las Instituciones del Sector Agrícola y a todas las regiones.
- f- Evaluación de campo de los meses transcurridos del año X; se detectan problemas y se mide lo ejecutado respecto a lo esperado.
- g- Emisión de acuerdo que apruebe el cronograma de actividades para la formulación del POA y Presupuesto.
- h- Conformación y convocatoria del grupo sectorial del Plan Operativo Anual Agrícola.
- i- Seminario para impartir instrucciones sobre el proceso de formulación del Plan Operativo Sectorial Agrícola, con participación de los integrantes del Grupo Sectorial y Jefe de UPRA'S.

1.2 Etapa de Formulación del POA.

- a- Elaboración del capítulo "Comportamiento Reciente del Sector".
- b- Elaboración del capítulo de "Objetivos y Metas" (de producción) en el Grupo Sectorial.
- c- Elaboración del capítulo de "Estructura Productiva e Institucional".
- d- Elaboración del capítulo de "Políticas Específicas y Medidas".
- e- Elaboración del Ante-Proyecto del POA a nivel de cada región que consiste en:
 - i) Elaboración del capítulo "Comportamiento reciente" de cada región.

ii) Elaboración de los objetivos y metas regionales en base a la capacidad de producción de la región y en base a la capacidad de las instituciones a nivel de la región.

iii) Elaboración del capítulo "Medidas de Política para la Región".

iv) Elaboración de la matriz de la región por programas e instituciones.

f- Armonización de las metas, medidas de política y recursos financieros del Nivel Nacional con el Regional, para elaborar la matriz sectorial de Estructura del Gasto de Programas e Instituciones para el año X + 1.

La matriz para el año que se está programando X + 1 se va haciendo por aproximaciones sucesivas, alimentándola en primer lugar con los datos que prepara la Dirección General de Presupuesto en relación con los gastos comprometidos en programas y proyectos en ejecución y nuevos programas y proyectos, según convenios que ya están suscritos.

También se tomará como base el grado de ejecución del año X y se estima lo que se puede alcanzar en el año X + 1. Asimismo se deberán considerar:

i) Ajustes de la matriz del año X + 1 ^{1/} como consecuencia de la incorporación de la información obtenida en el nivel regional.

^{1/} Matriz del año X + 1 equivale al Presupuesto Sectorial por Programas.

- ii) Elaboración de los Ante-Proyectos de Presupuestos Institucionales en base a los resultados obtenidos de la matriz para el año X + 1 2/.
- iii) Análisis y dictamen de los Ante-Proyectos de Presupuesto de los organismos descentralizados.
- iv) Aprobación de los Presupuestos de las Instituciones Autónomas.
- v) Elaboración definitiva de la matriz para el año X+1 (matriz sectorial institucional) a nivel de programas e instituciones y por fuentes de recursos (Grupo Sectorial), (lo de septiembre).
- vi) Aprobación del POA Sectorial y aprobación en principio de asignación de recursos presupuestarios por programas para todo el sector.

1.3 Etapa de Instrumentación para la Ejecución del POA.

- a- Presentación del POA Sectorial Agrícola al Despacho Superior del MIDA, ante el CAN con participación de los Ejecutivos de las Instituciones Autónomas y Directores de Unidades Ejecutoras y Directores Regionales.
- b- Presentación del POA Sectorial y POA Regional respectivo en cada una de las Regiones a los miembros del CAR con participación de los Coordinadores Regionales de Programas y del resto del personal técnico que se crea conveniente.
- c- Presentación ante los agentes privados del Sector Agrícola (Asociaciones de Campesinos, Asociaciones de Agricultores y Ganaderos), del POA.

2/ La elaboración de los Ante-Proyectos Institucionales se pueden hacer en forma paralela con las actividades de elaboración de la matriz (o presupuesto sectorial) porque esta última no incluye los programas de apoyo y los Ante-Proyectos de Presupuesto incluyen las asignaciones por grupo, sub-grupo y objeto. En cambio en la matriz solamente a nivel de programa.



- d- Edición y distribución a los agentes del Sector Agrícola de una publicación especial que resume los aspectos relevantes del POA.
- e- Preparación del Plan Operativo Institucional detallado, el cual deberá contener los programas y proyectos con sus respectivas actividades y el calendario de ejecución respectivo. Contendrá también el Plan Financiero con el calendario de desembolsos por actividades.
- f- Elaboración de programa de trabajo en detalle de actividades y recursos asignados de cada uno de los programas y proyectos de cada institución, que puede ser utilizado por los Jefes de Programas o Proyectos como instrumento de apoyo gerencial.

1.4 Etapa de Seguimiento y Control y Evaluación del POA.

a) Seguimiento y Control

- i) Las actividades de seguimiento y control se realizan en forma permanente y se hace por programas y proyectos. Los problemas detectados en la ejecución son llevados a nivel del CAR donde se toman las medidas correctivas. En caso de que la decisión trascienda a Nivel Regional estos aspectos deberán ser planteados al Despacho Superior del MIDA o a los Ejecutivos de las Instituciones para que procedan a tomar la decisión respectiva.
- ii) Las UPRA'S presentarán mensualmente a los CAR'S, a los Ejecutivos Superiores de las Instituciones, a los Jefes Nacionales de Programas y Proyectos, a los UPI'S y a DSPA, un informe sintetizado sobre lo que en materia de control y seguimiento ha sucedido.

iii) En base a la ejecución presupuestaria y a los informes regionales se hará el seguimiento de los programas de trabajo de cada uno de los Programas y Proyectos de cada Institución y preparación de un informe mensual que debe ser remitido a su UPI. Este informe debe ser sencillo y deberá contener solamente los recursos gastados y el avance en cada actividad. Esta labor es continua y debe ser realizada por las unidades ejecutoras de los programas y proyectos.

b) Evaluación

i) Evaluación de las actividades contenidas en los Planes Operativos Institucionales. Esta evaluación se hará cada tres meses y la Unidad responsable será la UPI, esta oficina presentará al Ministro o Gerente, según el caso, los problemas resultantes y sus posibles soluciones para la toma de decisiones. Aquellos problemas con sus respectivas soluciones que trasciendan el Nivel Institucional deberán ser enviados a OSPA, para que los presente al Despacho Superior del MIDA.

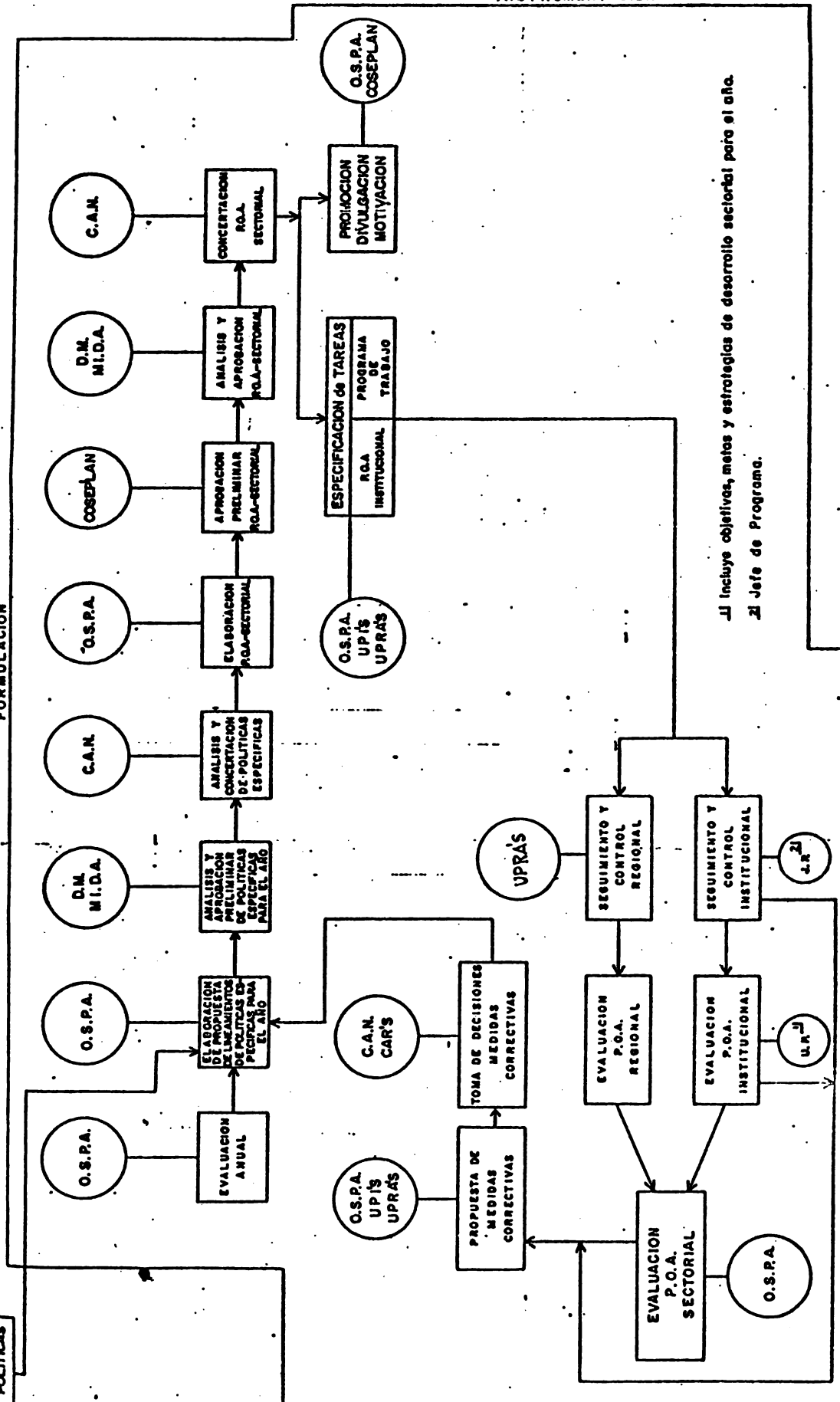
Las evaluaciones serán acumulativas y los informes que se produzcan como consecuencia de ellas, serán enviadas a OSPA, para que le sirvan de fundamentación para la información del POA Sectorial.

ii) Evaluación de los POA'S Regional, que incluye el cumplimiento de metas, medidas de política, programas y proyectos. Esta evaluación se hará cada tres meses y la Unidad responsable será la UPRA. Esta oficina presentará al CAR los problemas resultantes y sus posibles soluciones para la toma de decisiones. Aquellos problemas con sus respectivas soluciones que trasciendan el nivel regional deberán ser enviados a OSPA para



INSTRUMENTACION

FORMULACION



Elabora objetivos, metas y estrategias de desarrollo sectorial para el año.
El Jefe de Programa.

que los presente al Despacho Superior del MIDA. Las evaluaciones serán acumuladas y los informes que se producen como consecuencia de ellas serán enviadas a OSPA, para que le sirvan de información para la evaluación del POA Sectorial, asimismo, dichos informes serán enviados a los Ejecutivos superiores de las Instituciones, a los Jefes de Programas y Proyectos y a las UPI'S.

Evaluación del POA Sectorial, que incluye el cumplimiento de objetivos, medidas de política, programas, y proyectos. Esta evaluación se hará cada seis meses y la unidad responsable será OSPA, esta oficina presentará al Despacho Superior del MIDA los problemas resultantes y sus posibles soluciones para la toma de decisiones. Las evaluaciones serán acumulativas, de tal manera que la evaluación del segundo semestre constituye la evaluación anual y sirva para tomar medidas correctivas y para alimentar el proceso de formulación del POA del siguiente año.

ANEXO 3

LISTA DE ESTUDIOS Y DATOS BASICOS NECESARIOS PARA PLANIFICAR EL DESARROLLO AGRICOLA 1/

Técnica de Planificación	Datos y Estudios Necesarios	Fuente de los Datos y Tipo de Encuesta
I. Análisis del papel de la agricultura en la economía	a) Población dividida en urbana y rural y por actividad económica. Fuera de trabajo agrícola b) Productos nacionales brutos y sus componentes. Producción de alimentos, materias primas y productos del ganado. c) Exportación e importación de productos agrícolas por cantidad y valor. e) Establecimiento de objetivos y metas.	Censos de población Encuestas sobre fuerzas de trabajo Compilación de cuentas del ingreso nacional. Censo agrícola Encuestas agrícolas y ganaderas corrientes y registros administrativos. Registros de las aduanas (anuarios de comercio exterior).
II. Metas de Desarrollo Agrícola	a) Reconciliación de objetivos y metas. b) Proyección de la demanda	Marco Orientador, directrices del Despacho Superior del Sector Público Agropecuario, reuniones técnicas en los niveles nacional y regional. Reuniones técnicas de planificadores y ejecutores en los niveles nacional y regional. Censos y encuestas sobre población. Registros civiles (nacimiento y defunciones) y de emigración e inmigración.
III. Proyección de la demanda	a) Tasa de crecimiento de la población.	Censos y encuestas sobre población. Registros civiles (nacimiento y defunciones) y de emigración e inmigración.

FUENTE: 1/ Versión original de estudios de planificación agrícola - FAO; las correcciones son de los autores del documento.

1. Alimentos

- b) Niveles de consumo de alimentos (urbano y rural) percapita.
- c) Elasticidad de la demanda según los ingresos.
- d) Elasticidad de la demanda según los precios

Hojas de balance de alimentos.
Encuestas sobre consumo doméstico de alimentos.

Series cronológicas de gastos de consumo de alimentos; encuestas sobre presupuestos familiares.

Series cronológicas de cantidades adquiridas y precios pagados a minoristas y agricultores. Encuestas sobre consumo y gastos domésticos.

- e) Niveles de nutrición.

Igual que para (III) b.

- f) Necesidades en materia de nutrición.

Cuadros internacionales sobre calorías necesarias y márgenes recomendados o estudios normales o especiales sobre nutrición.

2. Madera

- a) Consumo de madera

Encuestas especiales sobre consumo de madera.

3. Materias primas

- a) Valor y cantidad de materias primas. Valor y cantidad

Estudios especiales, registros estadísticos.

4. Para las exportaciones.

- a) Proyección de la demanda, la oferta y el comercio de productos agrícolas en el mundo.
- b) Estudios sobre la situación y las perspectivas nacionales en materia de productos básicos.

Estudios realizados por organismos internacionales y nacionales.

Encuestas sobre cultivos corriente.

Registros de llegadas de cosechas a los mercados o encuestas sobre estas llegadas, o ambas cosas.

Precios agrícolas y al por mayor.

Existencias al terminar el año.

Estadísticas del comercio exterior.

Encuestas especiales sobre las preferencias de los consumidores y la situación competitiva en mercados

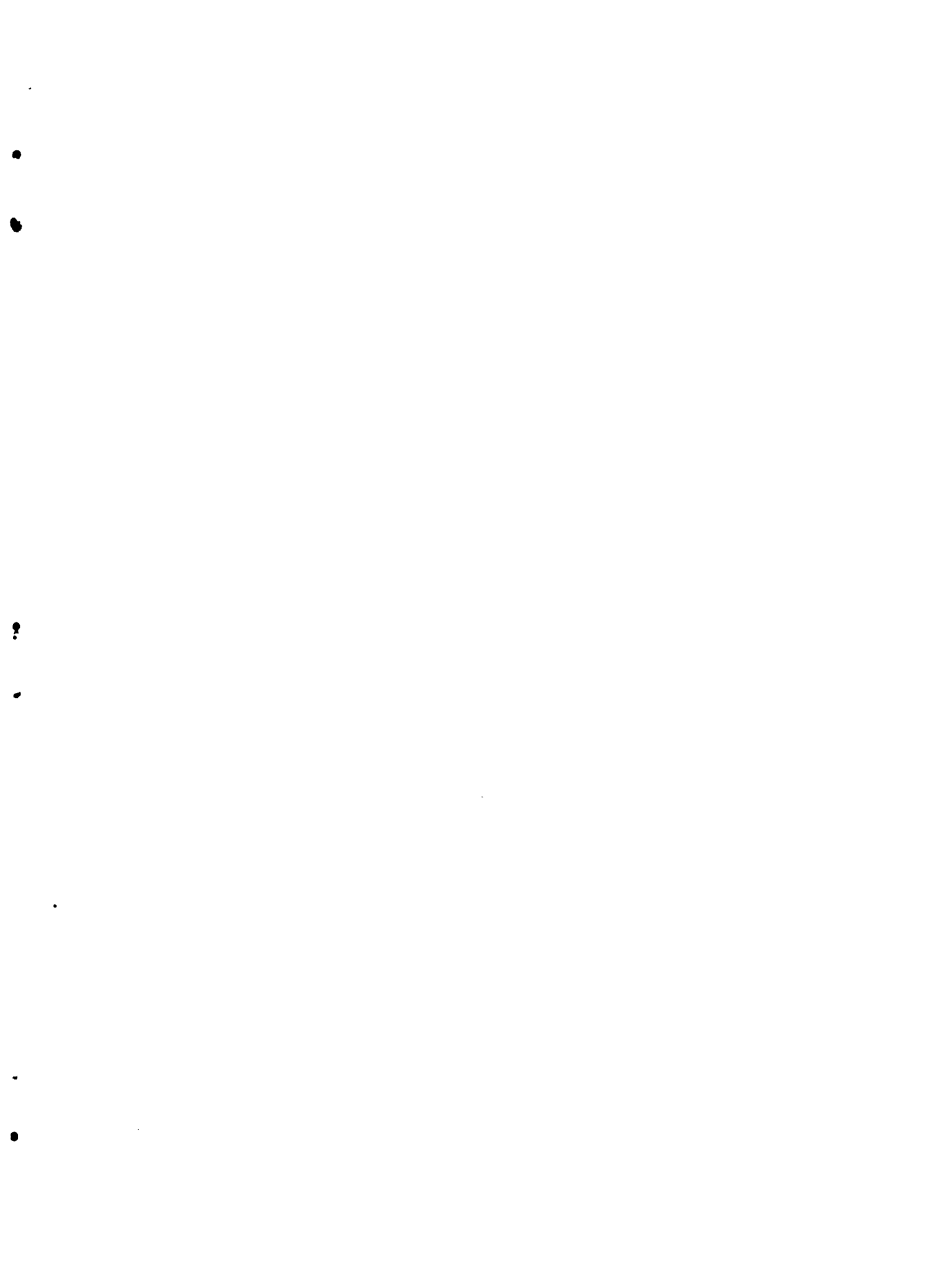


Fuente de los Datos y Tipo de Encuesta	Datos y Estudios Necesarios	Técnica de Planificación
<p>extranjeros. Encuestas sobre costo de producción. Registros oficiales Censos agrícolas Estudios especiales</p>	<p>a) Utilización y tenencia de la tierra. b) Superficie cultivada y rendimientos. c) Relaciones simples insumo-producto d) Función de producción</p>	<p>IV. Determinación de metas de producción.</p>
<p>Encuestas sobre cultivos corrientes. Registros estadísticos Experimentos dirigidos realizados en zonas escogidas, estaciones y campos de cultivo. Series cronológicas de producción y cálculos de insumo de factores como tierra, mano de obra y capital (capital fijo y de operaciones).</p>	<p>e) Estudios sobre el empleo de los recursos agrícolas. f) Estudios sobre intensidad de cultivos, necesidades de crédito agrícola, mercados, incentivos a los precios y reforma agraria.</p>	<p>V. Elección de programas y proyectos</p>
<p>Muestros sobre administración agrícola Estudios de casos Muestros Informes de bancos agrícolas.</p>	<p>a) Información sobre productividad efectiva y potencial de los recursos agrícolas. b) Razón capital - producto c) Razón costo-beneficio</p>	<p>Censos, muestros y experiencias agrícolas. Cálculo del capital necesario para cada proyecto y del valor del producto agrícola adicional a obtener del proyecto. Cálculo de costos (costos de construcción, de operación y mantenimiento y afines) para cada proyecto, cálculo de su período</p>

Técnica de Planificación	Datos y Estudios Necesarios	Fuente de los Datos y Tipo de Encuestas
	de gestación y cálculo de pagos por amortización e intereses. Evaluación de beneficios del proyecto; información sobre cultivos a hacer, sus rendimientos, insumos de producción y costo y cálculo de precios futuros de las cosechas y de los ingresos de su venta.	
d) Saldo neto del efecto de los pagos.		Cálculo de las divisas que se espera obtener (o ahorrar) con la producción del proyecto en el período del plan y del contenido de divisas del capital fijo y de operaciones que necesita el proyecto.
e) Efecto de los nuevos empleos		Cálculo de los nuevos empleos a que dará lugar el proyecto y del monto de los salarios y jornales.
f) Efectos socio-económicos		Cálculo de los beneficiarios no tangibles, inclusive de los efectos sobre el medio ambiente (como control de la erosión, mejoramiento de suelos y protección contra los vientos) que permitiría, por ejemplo, la repoblación forestal.
VI. Reconciliación del programa del sector agrícola con programas para otros sectores.	a) Hoja de balance de productos básicos.	Cálculo de la disponibilidad y la utilización de productos básicos durante el período de base y al final del plan.
	b) Presupuesto de recursos	Cálculo de la disponibilidad de recursos críticos como divisas, mano de obra calificada, etc, y de la demanda de estos recursos para el período básico y el fin del plan.



Técnica de Planificación	Datos y Estudios Necesarios	Fuente de los Datos y Tipo de Encuestas
VII. Ejecución del Plan	<p>c) Cuadro de insumo-producto</p> <p>a) Información sobre la eficacia de la administración general.</p> <p>b) Análisis de procedimientos presupuestarios.</p> <p>c) Valoración y empleo de personal técnico y administrativo escaso.</p>	<p>Preparación de cuadros de la contabilidad sectorial para el período básico y el fin del Plan.</p> <p>Encuestas especiales</p> <p>Encuestas especiales</p> <p>Encuestas administrativas y técnicas sobre mano de obra.</p>
VIII. Evaluación del Plan	<p>a) Evaluación financiera</p> <p>b) Datos sobre productividad de los factores</p> <p>c) Evaluación de proyectos y programas.</p> <p>d) Progresos de la producción y del abasto de insumos.</p> <p>e) Impacto sobre la situación en materia de empleo, el nivel de salarios y la formación de capital.</p>	<p>Análisis de gastos públicos (centrales y locales) y de la corriente de fondos para el desarrollo a través del sistema bancario.</p> <p>Estudios de casos sobre el cálculo de la productividad de la tierra, la mano de obra y el capital en la agricultura.</p> <p>Análisis de informes periódicos basados en las partes de trabajo del proyecto.</p> <p>Encuestas agrícolas corrientes</p> <p>Encuestas sobre fuerza de trabajo.</p> <p>Análisis de las importaciones de maquinaria agrícola, y cambios en obras y bienes de capital en las explotaciones agrícolas.</p>



Técnica de Planificación	Datos y Estudios Necesarios	Fuente de los Datos y Tipo de Encuestas
IX. Plan Perspectivo para el desarrollo agrícola.	f) Opinión pública sobre los éxitos o fracasos del Plan.	Encuestas de opinión
1. Marco General	a) Tasa de crecimiento a largo plazo de la población. b) Tasa de aumento del ingreso nacional. c) Información sobre recursos agrícolas disponibles, incluso sobre montes y su aprovechamiento real y potencial.	Los mismos que para el rubro (III.1 A) y se suponen alternativas para las tasas de crecimiento demográfico. Los mismos que para el rubro (I) C, proyectados para el final del Plan Perspectivo.
2. Proyecciones de la demanda a largo plazo	a) Los mismos que para los rubros (III) y (IX) 1. a y b.	Encuestas sobre estructura y recursos físicos y "planes maestros". Inventarios forestales, inclusive inventario de montes potenciales realizados mediante encuestas especiales.
3. Proyecciones de la oferta a largo plazo	b) Los mismos que para los rubros (IV) y (IX) 1.c	
4. Evaluación de los insu- mos agrícolas necesari- os.	a) Patrones de aprovechamiento y producción de tierras.	Censos y encuestas agrícolas y experimentos, particularmente en terrenos de labranza.
5. Evaluación de la mano de obra calificada necesaria.	a) Tasa esperada de crecimiento de la agricultura y expansión que se espera de los sectores.	Estudios y encuestas especiales sobre mano de obra.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

1. Marco Conceptual del Proceso de Planificación Agrario en America Latina y el Caribe: Una Visión Integral de los Procesos de Análisis de Políticas y de Toma de Decisiones en el Sector Agrario.
Documento PROPLAN - 1
IICA. San José, Costa Rica - 1978
2. El Proceso de Análisis de Políticas en el Sector Agropecuario de Costa Rica.
Documento PROPLAN - 3
IICA, San José, Costa Rica, Febrero 1979
3. La Etapa de Formulación del Proceso de Planificación Agrícola en Venezuela
Documento PROPLAN - 5
IICA. Caracas, Venezuela, Febrero 1979
4. La Etapa de Instrumentación de la Ejecución del Proceso de Planificación Agrícola en Honduras.
Documento PROPLAN - 6
IICA, Tegucigalpa - Honduras, Febrero 1979
5. La Etapa de Control del Proceso de Planificación Agrario en el Perú.
Documento PROPLAN - 7
IICA, Lima, Perú , Febrero 1979
6. La Planificación del Desarrollo Agropecuario
Volumenes I y II
Jesús González M.
ILPES Siglo XXI Editores, S.A. México 1977

7. Las Políticas Agrícolas en Diferentes Niveles de Desarrollo.
Edward F. Szczepanik
FAO , Roma, 1976
8. Estrategia y Plan
Carlos Matus
Siglo XXI Editores S.A.
México 1977
9. El Sector Público en la Planificación del Desarrollo
ILPES
Siglo XXI Editores, S.A.
México 1978
10. Programación a Corto Plazo en Economías Mixtas
Dardo Segredo
Siglo XXI Editores, S.A.
México 1973
11. Planificación y Presupuesto por Programas
Gonzalo Martiner
ILPES, Siglo XXI, México 1977
12. Presupuesto por Programas
Conceptos, Metodologías y Estrategias
J. Hector Vidal
Educa-ICAP, San José, Costa Rica 1979
13. Selección de Trabajos y Experiencias sobre Planificación de Corto Plazo. Volúmenes del I al IV
Documento Mimeografiado
CEPAL Sub-sede en México. Mayo 1975

14. Programación Regional a Escala Nacional ILPES-CEPAL-SARH
PROCAP. México 1979
15. Planificación Operativa Agropecuaria PROCAP/SARH/ILPES
Jesús González
Documento Mimeografiado, México 1979
16. Planificación Operativa Agropecuaria PROCAP/SARH/ILPES
Luis Marambio
Documento Mimeografiado, México 1979
17. Metodología para la Elaboración del PLAN a Mediano Plazo.
Proyecto de Planificación del Desarrollo Agrícola
MIDA-DNPS/PNUD-FAO
Santiago de Veraguas, República de Panamá, Julio 1977
18. Programa de Producción de Granos Básicos propuesta
Metodología
Proyecto de Planificación del Desarrollo Agropecuario
Fase II
Rogerio Ortíz Porto, Planificador Agrícola PAO-TCP-8/
PAN/O3/I.
Santiago de Veraguas, República de Panamá Enero de 1980

IICA
E30
839

Autor INSTRUCTIVO METODOLOGICO
PARA FORMULAR PLANES OPERA-
TIVOS ANUALES DEL SECTOR

Titulo AGROPECUARIO

Fecha
Devolución

Nombre del solicitante

17 SET

M. Banueta

