



IICA, MIDA



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL  
DEL MIDA



INFORME FINAL Y FINANCIERO DEL IICA SOBRE  
LA EJECUCION DEL PFI DEL MIDA DE PANAMA



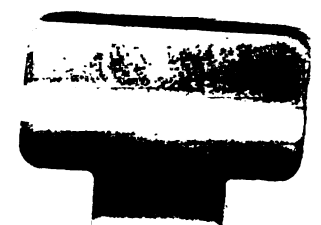
.....

.....  
.....  
.....

.....

.....

.....



GOBIERNO DE PANAMA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE

MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

COOPERACION

DIRECCION NACIONAL DE PLANIFICACION

PARA LA AGRICULTURA

SECTORIAL

OFICINA DE PANAMA



IICA-CIDIA



Centro Interamericano de  
Documentación e  
Información Agrícola

02 MAY 1989

IICA — CIDIA

## PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA



INFORME FINAL Y FINANCIERO DEL IICA SOBRE  
LA EJECUCION DEL PFI DEL MIDA DE PANAMA



GV 00307

. . . . .

00000051

**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**Oficina del IICA en Panamá**

**Informe Final e Informe Financiero Final del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura al Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá y al Banco Interamericano de Desarrollo, sobre la Ejecución Técnica y Financiera del Contrato entre el MIDA y el IICA, para ejecutar un Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA.**

**Informe presentado para dar cumplimiento a la Cláusula Décimo Sexta del Convenio IICA-MIDA y Sección 2.05 del Convenio MIDA-BID ATN/SF-1693 P.N.**



Autoridades y funcionarios responsables durante el desarrollo del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA en Panamá.

Del Sector Agropecuario de Panamá

Ministros de Desarrollo Agropecuario: Dr. Alfredo Oranges  
Lic. René A. González  
Ing. Frank O. Pérez  
Ing. Ramón Sieiro M.

Viceministros de Desarrollo Agropecuario: Lic. José Agustín Espino  
Ing. Jerry Wilson  
Dr. Jorge Canto  
Ing. Roberto Barragán

Directores Nacionales de Planificación

Sectorial Agropecuaria: Dr. Julio César Varela  
Ing. Juan José Franco

Del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en Panamá

Directores: Ing. Francisco Sylvester  
Ing. Guillermo Guerra

Funcionarios del Programa del MIDA

Coordinador Nacional del Programa: Lic. Herman Camarena





**Coordinador Nacional Subprogramas:**

Planificación y Servicios de Apoyo	Lic. Luis Montoya
Proyectos	Lic. Pablo A. Espino
Administración	Lic. Erick Garuz

**Funcionarios del Programa del IICA:**

**Coordinador Internacional del Proyecto:**

Ing. Mario Infante

**Jefe Internacional del Proyecto:**

Lic. J. Eugenio Herrera

**Coordinadores Internacionales de apoyo  
Proyectos  
Administración**

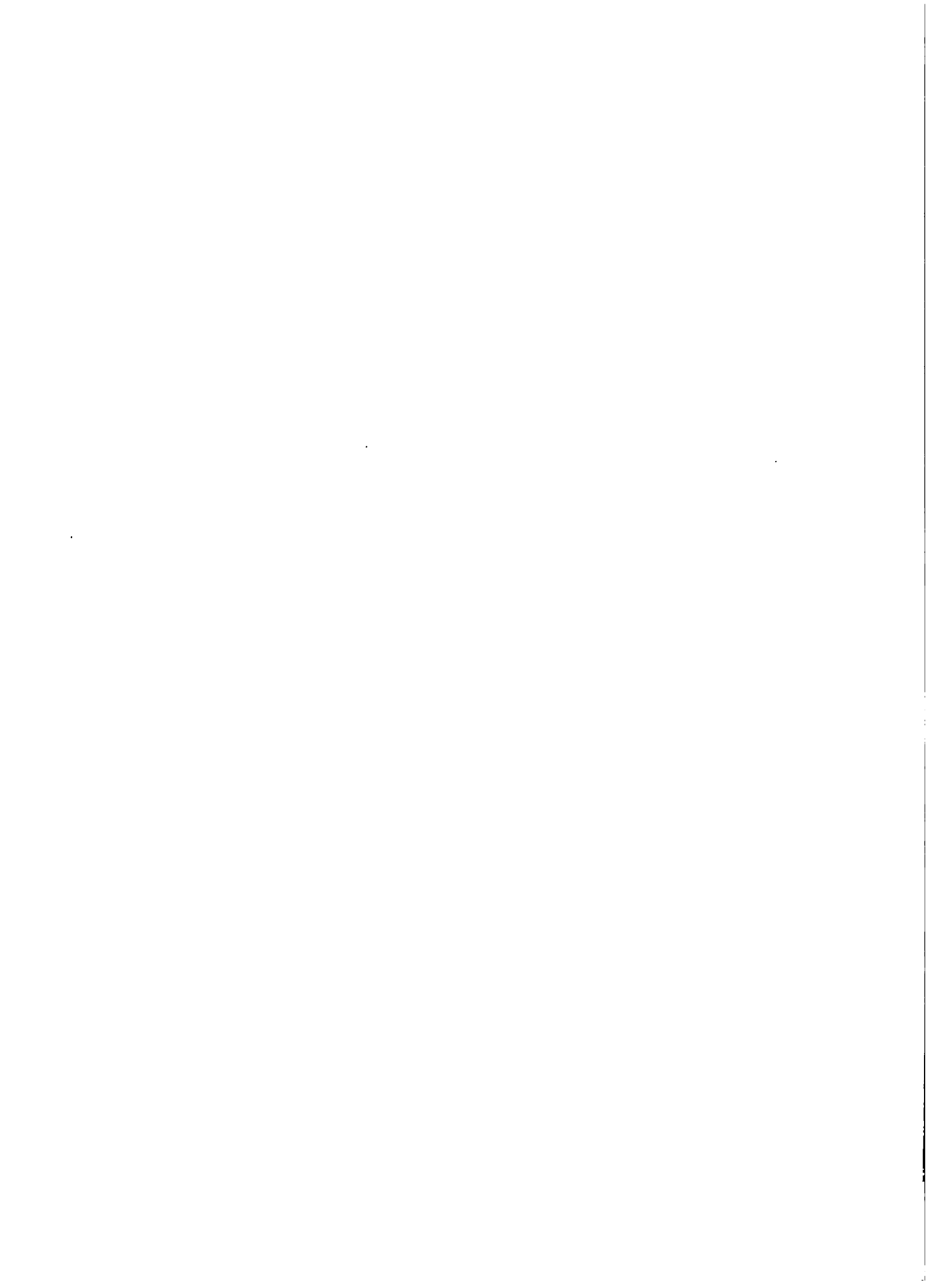
Lic. José L. Corrales

Ing. Hermógenes Pinedo

Ing. Jaime Román

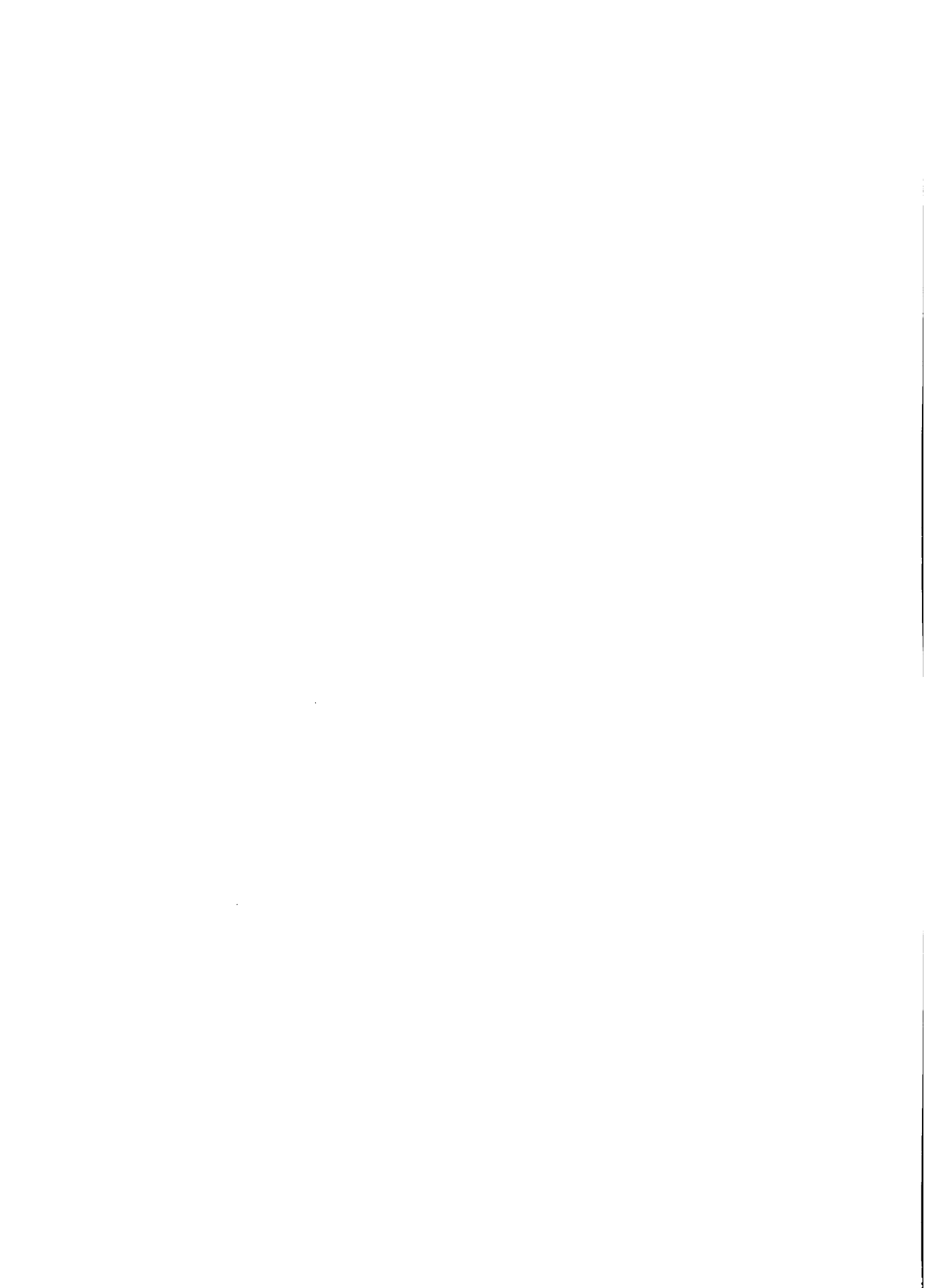
Lic. María T. de Osorio

Lic. María de los A. Cubas



## CONTENIDO DEL INFORME

	<u>Página</u>
INTRODUCCION	1
I. El modelo de análisis utilizado por el IICA.	3
1. Las variables de captación del interés del medio e interrelaciones con éste.	4
2. Las variables institucionales o de transformación.	7
3. Las variables de resultados.	10
4. El Proceso de Desarrollo Institucional	11
II. El Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá.	21
1. Objetivos del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA.	22
2. Estrategia y Organización del PFI.	25
III. Resultados de los estudios realizados por el IICA.	28
VI. Marco de soluciones planteados por el IICA para resolver los problemas institucionales del MIDA, identificados en el Diagnóstico Institucional.	41
1. Estrategia empleada para la elaboración de los diseños.	46
2. Algunos elementos de los diseños propuestos.	48
a) El diseño sectorial	48



	<u>Página</u>
b) Diseño de la Organización de los Servi cios Agropecuarios.	51
c) La participación del Sector Privado	56
d) Diseño de objetivos y estrategias para al- gunos de los servicios agropecuarios ope- rados por el MIDA.	58
e) Diseño de los aspectos instrumentales a través de los cuales opera el MIDA y el SPA.	60
i) Los diseños de planificación.	62
ii) Los diseños de proyectos.	63
iii) Los diseños de administración.	65
iv) El Programa de Capacitación	67
V. Control de los Progresos alcanzados por el MIDA.	72
VI. Informe Financiero	88
VII. Recursos humanos utilizados por el Instituto du- rante el desarrollo de los trabajos.	97
VIII. Conclusiones del IICA.	101
IX. Recomendaciones.	105

ANEXOS



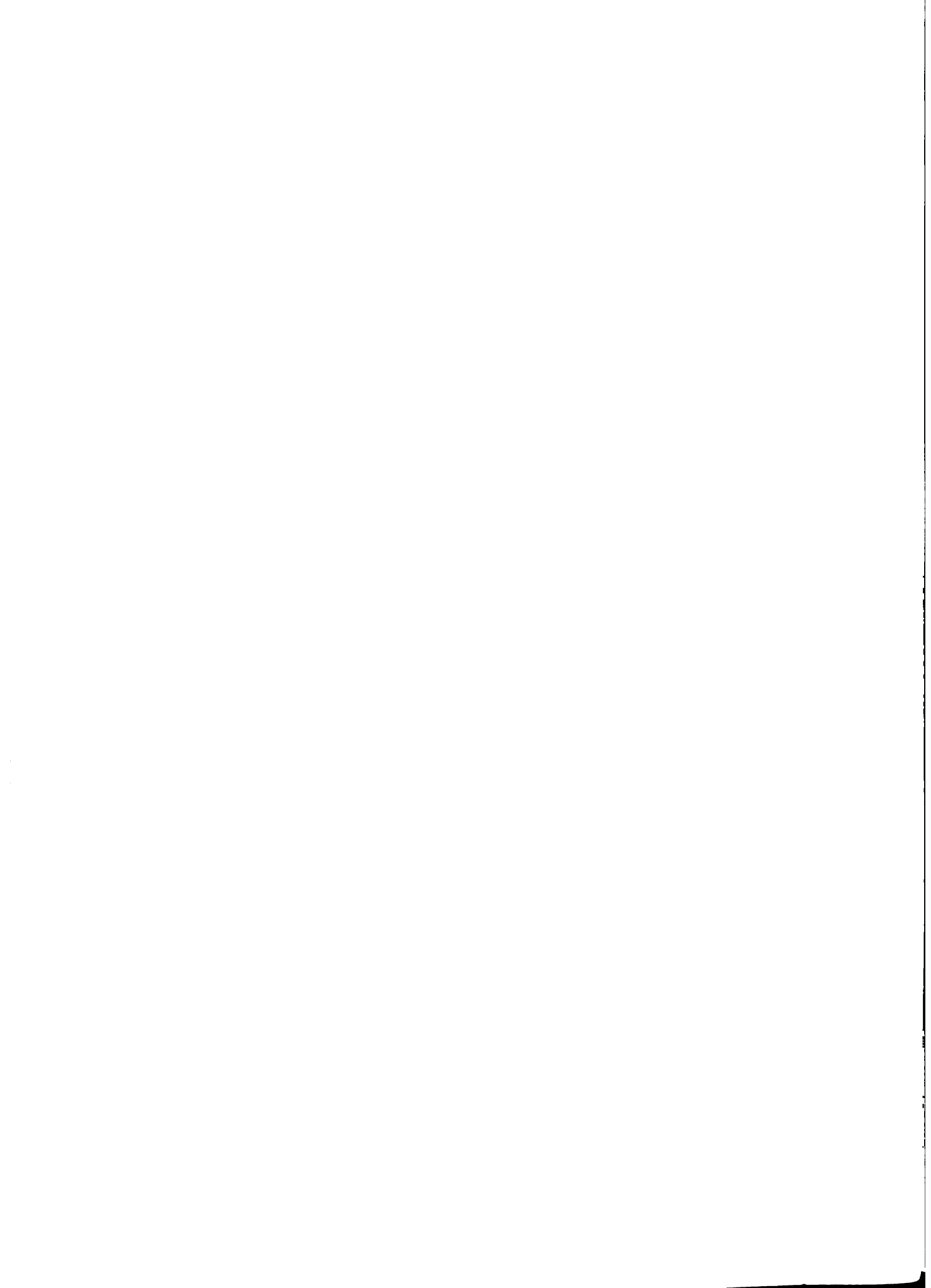
## LISTA DE CUADROS

		<u>Página</u>
Cuadro No.1	Proceso de Transformación de Recursos en Producto Institucional.	14
Cuadro No.2	Universo de las Organizaciones.	15
Cuadro No.3	Posible categorización del Medio con que debe interactuar el IICA.	16
Cuadro No.4	Tamaño y Número de las Explotaciones Agropecuarias de Panamá y Población residente en el lugar del Productor Agropecuario.	17
Cuadro No.5	Número de Explotaciones con rubros existentes en la Explotación.	18
Cuadro No.6	Organigrama del MIDA.	19
Cuadro No.7	Proceso de análisis y Desarrollo Institucional del MIDA.	20
Cuadro No.8	Objetivos del P.F.I. del MIDA, programas sugeridos por el IICA para alcanzar los objetivos y trabajos aprobados para las etapas de diagnóstico, diseño y puesta en marcha.	27
Cuadro No.9	Areas sustantivas e instrumentales que cubrió el marco de soluciones para los problemas institucionales del MIDA.	69





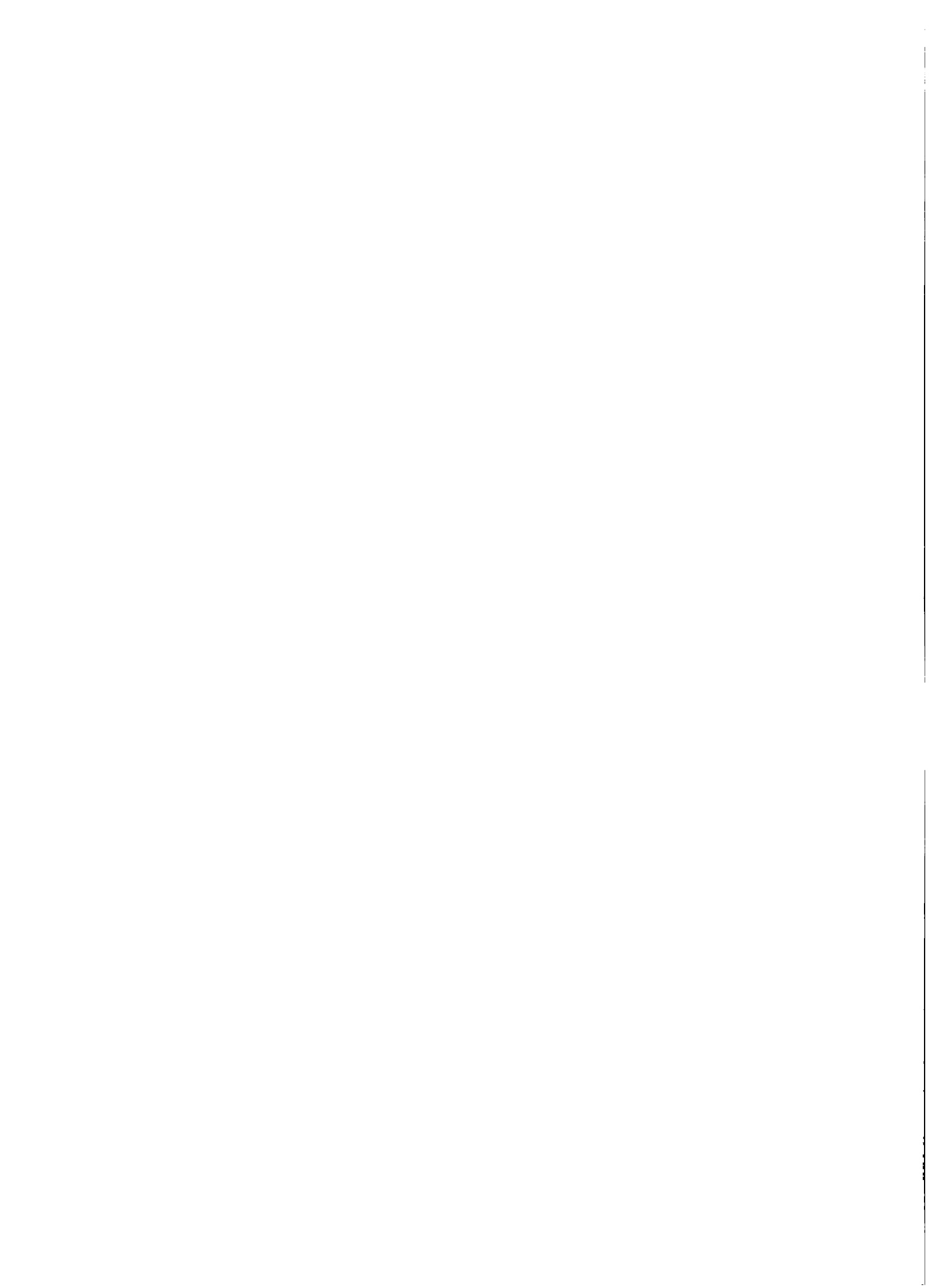
Cuadro No.10	Estructura propuesta para el sector agropecuario de Panamá.	70
Cuadro No.11	Asignación de servicios agropecuarios a las principales organizaciones públicas vinculadas al sector agropecuario de Panamá.	71
Cuadro No.12	Marco elaborado para la realización del Control de Resultados del PFI.	87
Cuadro No.13	Estado de Presupuesto del Contrato IICA-MIDA (al 30/6/83)	93
Cuadro No.14	Estado del Presupuesto del Contrato IICA-MIDA (al 30/9/83)	94
Cuadro No.15	Calendario de Gastos del Proyecto por mes (PFI)	95
Cuadro No.16	Fecha y monto de los reembolsos recibidos por el IICA. Contrato MIDA-IICA	96
Cuadro No.17	Recursos Humanos utilizados por el Instituto durante el desarrollo de los trabajos.	98
Cuadro No.18	Personal del MIDA asignado como contraparte a los técnicos del IICA.	99
Cuadro No.19	Calendario tentativo de Difusión, Revisión, Capacitación y Apoyo Técnico al MIDA, para la Consolidación de los Resultados producidos durante el contrato MIDA-IICA.	112











## PRESENTACION

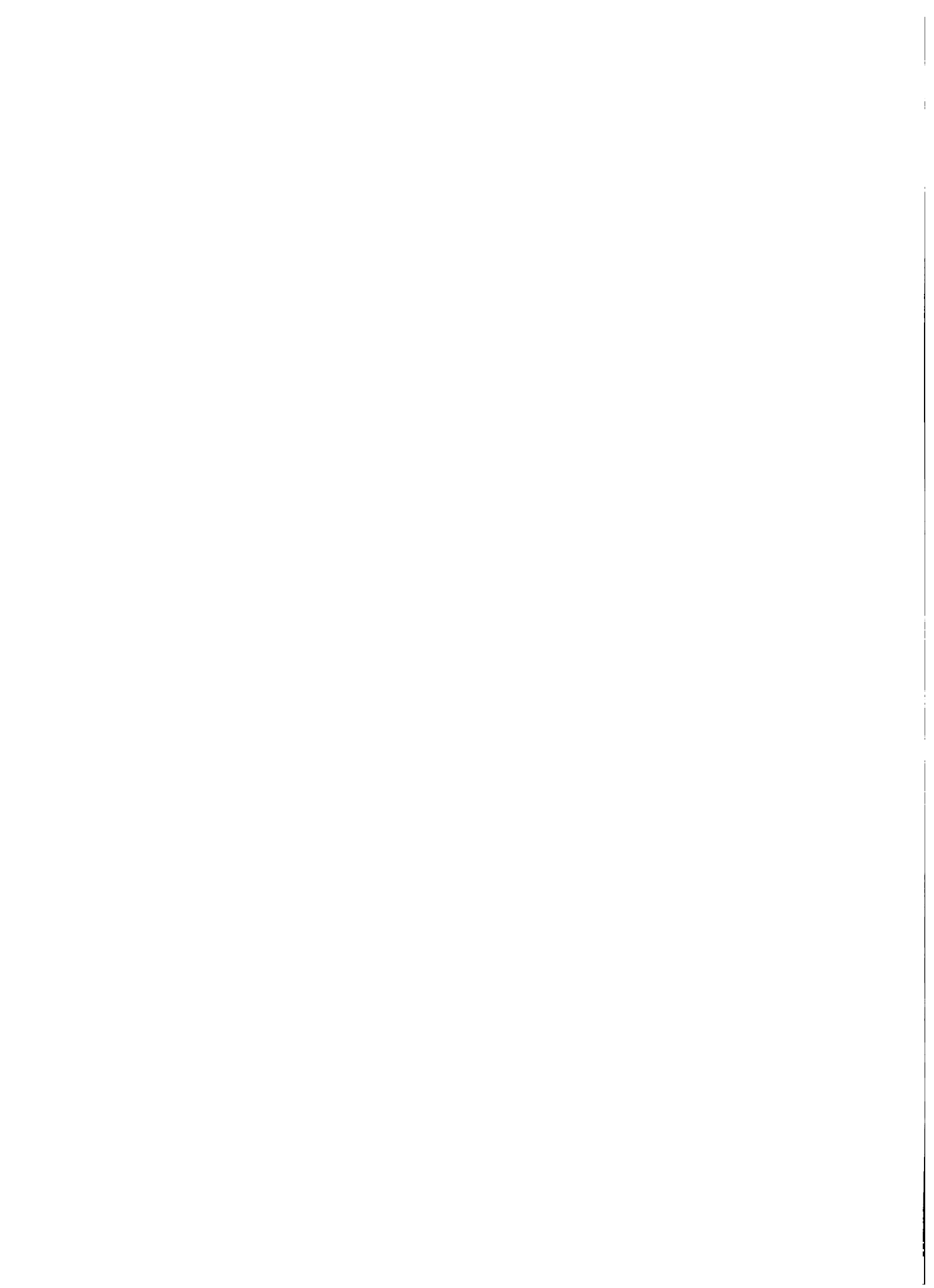
Este documento contiene el Informe Final y el Informe Financiero Final del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) sobre el desarrollo y resultados del Contrato de Consultoría entre el Gobierno de Panamá, a través del Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el IICA para la ejecución de un Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

El Contrato se originó en una Cooperación Técnica no reembolsable que hizo el Banco Interamericano de Desarrollo al MIDA, para colaborar en el financiamiento de un programa de trabajo que llevaría a cabo el Gobierno de Panamá para el Fortalecimiento Institucional del Ministerio.

Con los recursos de la cooperación técnica el MIDA pudo contratar al IICA como entidad especializada para que ejecutara los trabajos del referido Programa bajo su responsabilidad.

El programa de trabajo debería ejecutarse dentro del término de 24 meses y cubrir las etapas de Diagnóstico, Diseño de Soluciones, Implementación y Puesta en Marcha y Control de Resultados.

Durante cada una de las etapas el IICA debía realizar diversos trabajos que significaron estudios, diagnósticos, propuestas de manuales, instructivos, programas o proyectos. Asimismo, el IICA debía capacitar al personal nacional de contraparte para que éste personal pudiera asumir la continuación del Programa una vez terminada la Cooperación Técnica del IICA. En



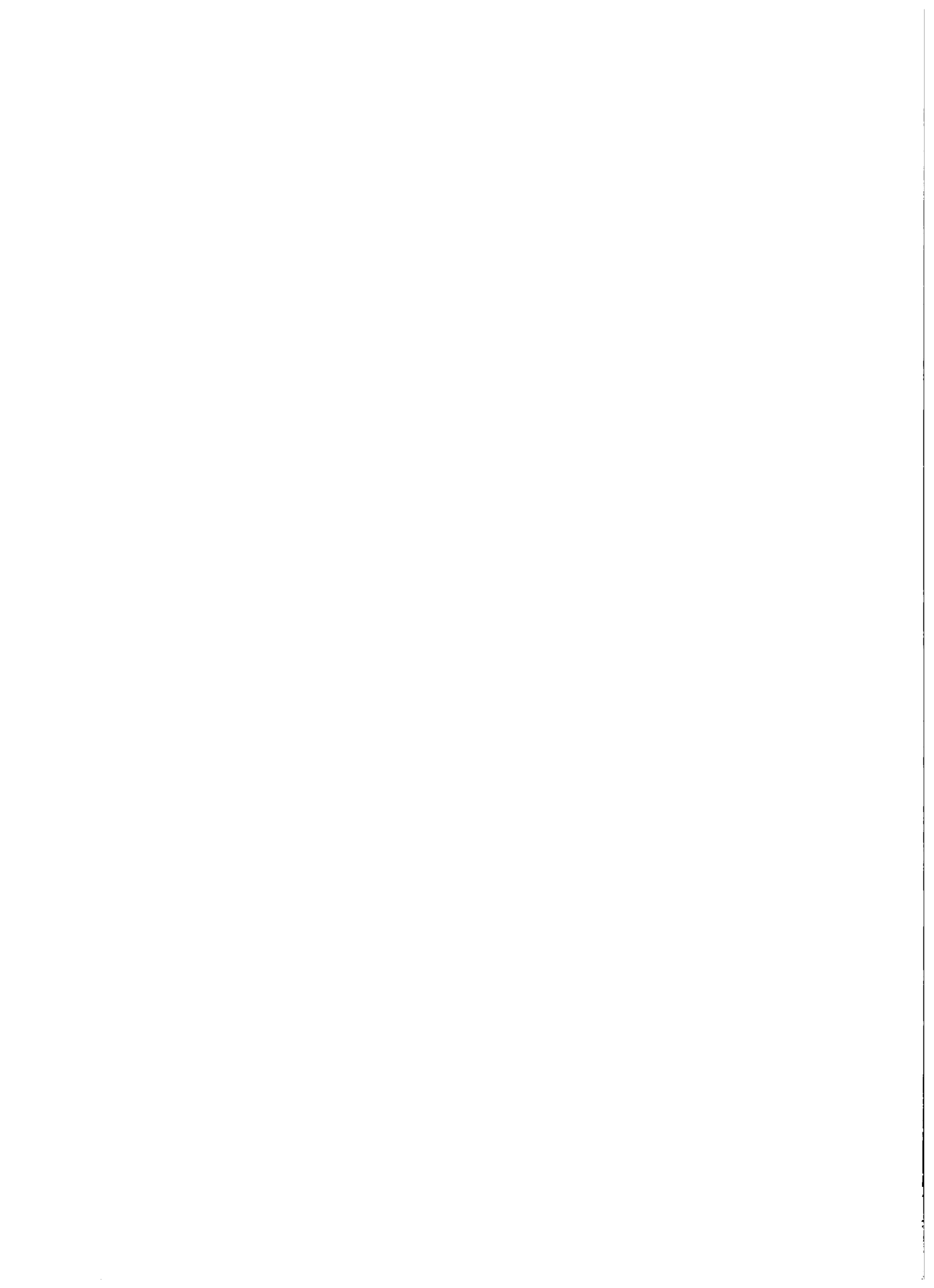


el Anexo No.1 aparece un listado de los 50 trabajos que el IICA realizó con motivo de éste contrato. El IICA, junto con la elaboración de los trabajos, capacitó 35 funcionarios del MIDA en el manejo de la problemática institucional y en las áreas respectivas de cada uno de los trabajos elaborados.

Al término de las primeras tres etapas del Contrato, el IICA realizó un Control de Resultados para verificar cómo el MIDA estaba utilizando y pensaba utilizar los trabajos presentados. Este control concluyó con que el MIDA había iniciado la implementación de la mayor parte de los trabajos presentados y que había decidido implantar y consolidar, paulatinamente, la totalidad de los diseños propuestos.

Como conclusión del trabajo realizado el Instituto puede resumir su experiencia en éste Contrato con los siguientes puntos:

- 1) Los Contratos MIDA-BID y MIDA-IICA han permitido al MIDA iniciar un proceso deliberado y programado de Fortalecimiento Institucional que sin los contratos hubiese sido difícil iniciar.
- 2) Actualmente el MIDA cuenta con abundante instrumental para ordenar sus acciones institucionales y administrativas. Cuenta asimismo con un número significativo de funcionarios que han sido expuestos al tipo de trabajo en cuestión, han asimilado buena parte de la experiencia transmitida y están aparentemente en condiciones idóneas para dar continuación al proceso iniciado.
- 3) Los niveles superiores del MIDA están bastante interesados y motivados para la continuación del esfuerzo iniciado y se han

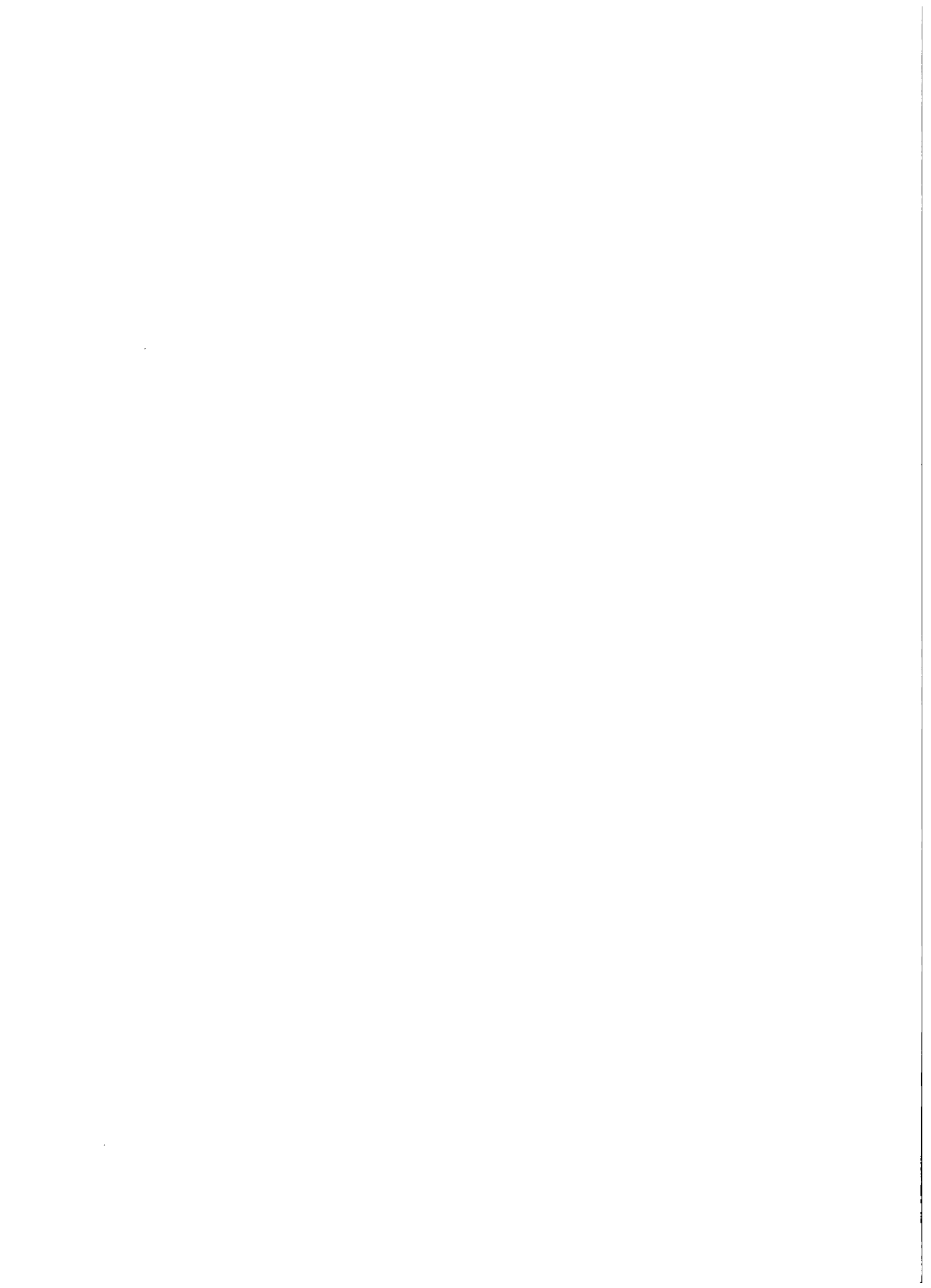


comprometido en la consolidación y reforzamiento de las acciones diseñadas.

4) La complejidad de la problemática institucional y administrativa del MIDA aconsejan que la consolidación del proceso se vaya haciendo paulatinamente. El IICA se ha comprometido dentro de las limitaciones que impone a su acción Junta Interamericana de Agricultura, a continuar apoyando éste esfuerzo. A su vez ha recomendado que el MIDA busque recursos adicionales para poder asegurar la consolidación de las acciones previstas.

5) El IICA está convencido que los trabajos realizados, la estrategia de consolidación propuesta y las medidas propuestas para ser realizadas para los años próximos (ver Cuadro No.19) permitirán que en términos razonables de tiempo el MIDA, con la cooperación del IICA y otras agencias nacionales e internacionales, podrá lograr los ambiciosos objetivos de su programa de desarrollo institucional como establecidos en los contratos MIDA-BID y MIDA-IICA.

El haber participado en la iniciación de este importante programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA ha sido sumamente halagador y estimulante para el Instituto y esperamos que las etapas siguientes de éste Programa sean tan exitosas y fructíferas como la que nos ha correspondido convivir.



## INTRODUCCION

El sector agropecuario es un sector económico y social muy difícil de servir. Los agricultores se encuentran dispersos en todo el territorio nacional, trabajan sucesiva o simultáneamente con varios cultivos o animales; su producción está sujeta a factores climáticos o naturales no controlables por el hombre y el proceso de producción o comercialización debe producirse dentro de ciertos plazos muy estrechos que es para cuando se requiere el mismo.

Los productores requieren de diversos tipos de servicios los que deben estar disponibles para cuando el productor los necesita. Los créditos de producción deben estar disponibles para cuando se les necesita, la asistencia técnica debe ser oportuna, el mercado y el precio atractivos y acequibles. Si los servicios no están disponibles oportuna y eficazmente, su utilidad es prácticamente nula.

Por estas razones, el crear y operar un sistema de servicios para el beneficio de los productores, comercializadores y transformadores de productos agropecuarios es un aspecto de gran importancia y cuidado. El sistema debe unir simultáneamente el cultivo, el animal, el recurso natural, el hombre y su familia. Si cualquiera de estos elementos no es tomado en cuenta, el servicio no cumplirá su cometido y el elemento se destruirá o perjudicará.

Naturalmente, en la mayor parte de los países nuestros este sistema debe ser integrado por organizaciones públicas y privadas



que entiendan la naturaleza del problema y estén en condiciones anímicas y organizacionales de cumplir los cometidos de servicio que se supone deben cumplir.

Desafortunadamente en la mayor parte de los casos el sistema público de servicios agropecuarios no cuenta con atributos anímicos ni organizacionales para cumplir su cometido.

El IICA, cuya función más importante es la de fortalecer las instituciones nacionales que apoyan los esfuerzos de los países por lograr su desarrollo agrícola y bienestar rural, ha desarrollado un modelo que le permite analizar y desarrollar organizaciones para ayudar a éstas a cumplir mejor sus cometidos desarrollistas.

Aún cuando los elementos más destacados de este modelo ya fueron descritos en la propuesta técnica del IICA, creemos que para efectos de una mejor comprensión de este informe bien vale la pena volver sobre algunos de estos elementos en la esperanza que ello contribuirá a una mejor comprensión del significado del diagnóstico, del marco de soluciones y de todo el proceso de desarrollo institucional.





I. El modelo de análisis utilizado por el IICA

El modelo de análisis institucional utilizado por el IICA nos permite visualizar al MIDA como una organización pública que ha sido creada para promover y asegurar determinados cambios tecnológicos y sociales en el sector agropecuario de Panamá. El IICA asume que las organizaciones que van a promover y sotener cambios en su medio ambiente, para poder apoyar idóneamente este objetivo deben estar dotados de ciertas características muy parecidas a las tradicionales de los órganos de la administración pública, pero que si son diferentes en cuanto al contenido conceptual de las variables que considera y a la forma de traducir ese contenido en acciones específicas.

Las diferencias se ven especialmente en cuanto a la forma cono la organización define su papel y como se organiza para desempeñarlos y el énfasis que cobra en la obtención de resultados relacionados con la doctrina institucional.

El modelo de análisis y desarrollo institucional del IICA comprende cuatro grupos de variables que son muy importantes de considerar y manipular para efectos de dicho análisis y desarrollo institucional.

- Variables relacionadas con el medio externo de la organización y las relaciones positivas, negativas o neutras para efectos del desarrollo institucional que la organización mantiene con este medio. En algunos trabajos del IICA estas variables se les denomina como variables de entrada o insumo al sistema institucional.



- Variables institucionales o internas de la organización a través de las cuales la organización capta lo que el medio desea de ella, define su doctrina, se organiza para entregar su producto institucional;
- Variables de salida o resultados o sea el producto externo de las actividades de la organización; y
- Variables relacionados con el proceso de cambio institucional propiamente tal.

1. Las Variables de captación del interés del medio e interrelación con éste

Nuestro modelo entiende la organización, el MIDA en éste caso, como un mecanismo a través del cual la sociedad pretende satisfacer algunas necesidades suyas.

Para ello la sociedad entrega a la organización ciertos recursos, cierto apoyo que la organización debe a través de procesos de transformación o manipulación de las variables institucionales, transformar en productos o resultados que si son apreciados cualitativa y cuantitativamente por el medio se traducen en mayor apoyo y recursos del medio a la organización. Si el medio no aprecia el producto institucional de la organización, su apoyo es limitado o restringido. (Véase Cuadro No.1)

Una de las primeras obligaciones de la organización por lo tanto, para poder satisfacer la demanda de su medio, es saber cual es su medio, quienes lo componen, que espera este medio de ella. Luego la organización debe categorizar su medio, saber qué quiere cada



componente del medio que haga la organización. (Véase Cuadro No.2).

Una vez conocida la demanda del medio y de cada uno de sus componentes o necesidades de acciones que el medio supone que la organización (el MIDA en este caso) debe satisfacer, la organización debe ponderar todas esas demandas, evaluar las implicaciones que el servir una o varias de ellas tiene, ya que tal decisión puede implicar que no se satisficcrán otras demandas.

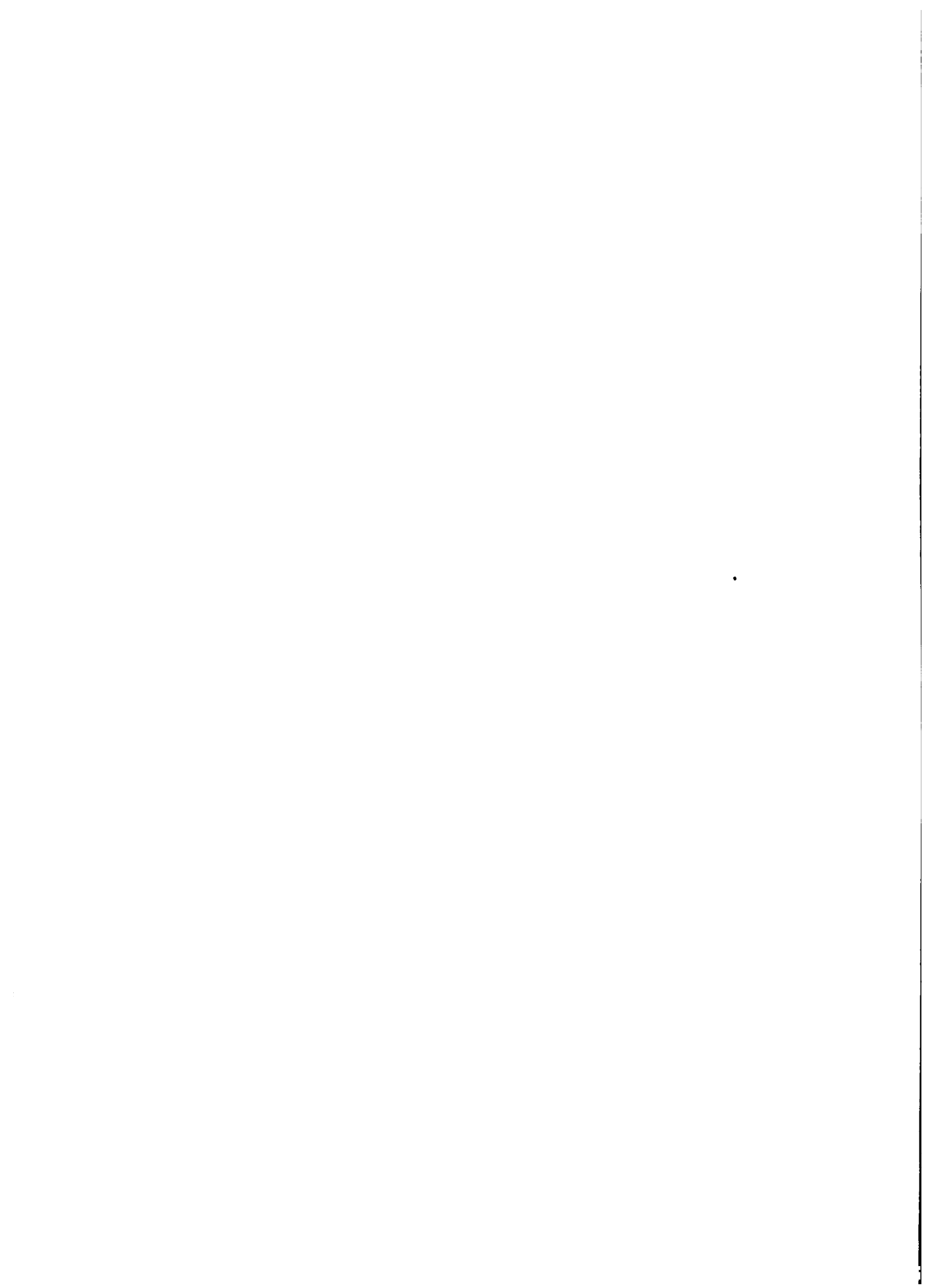
Luego de ello, la organización debe seleccionar una o varias de estas áreas en las que concentrará sus actividades e internalizar esta decisión dentro de la organización.

La selección de la parte de la demanda del medio que debe satisfacer la organización es una de las decisiones más importantes de la organización y tiene profundas implicaciones políticas, técnicas y operativas.

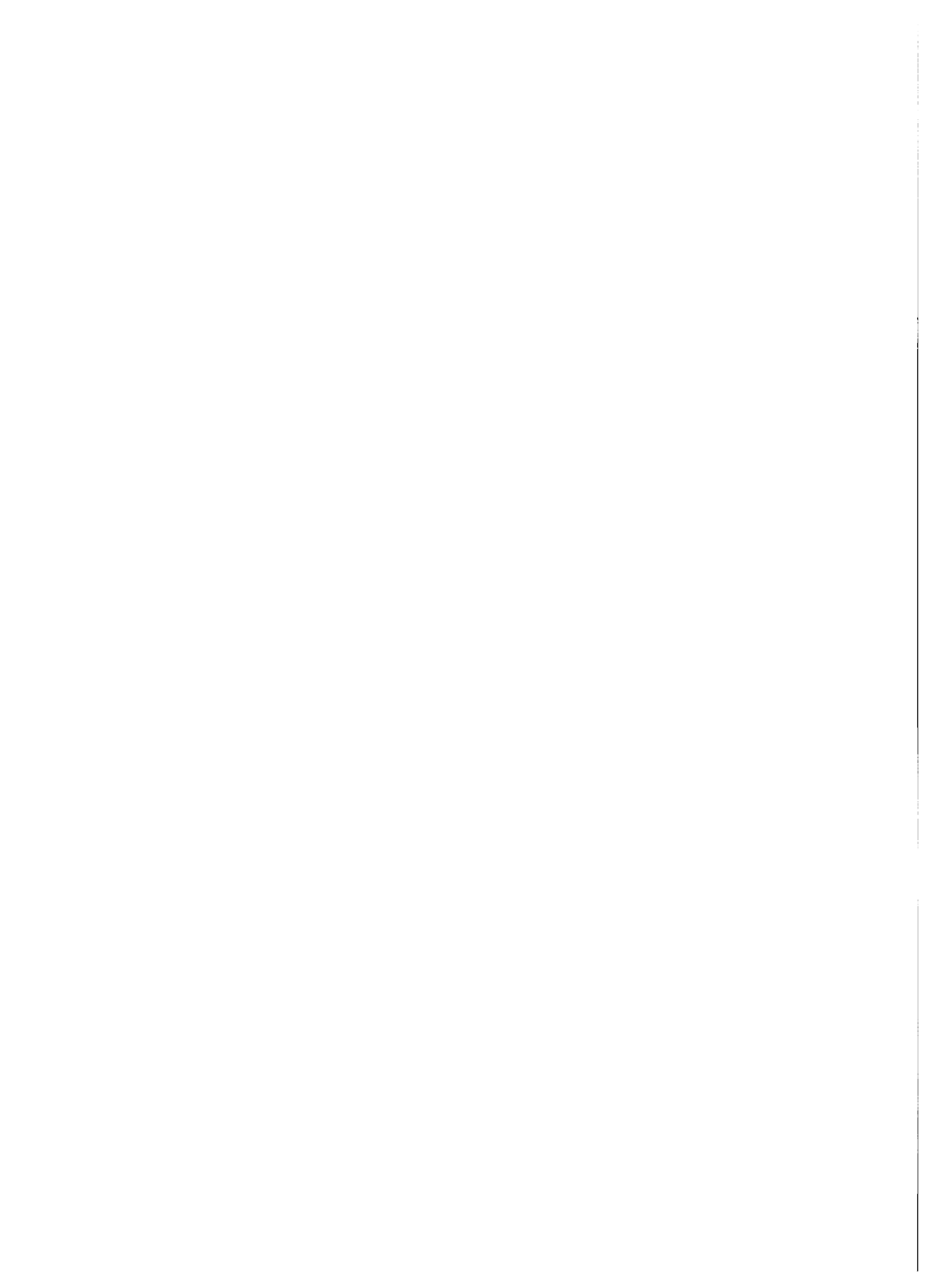
Una vez definida esa demanda, la entidad debe organizarse, estructurarse para utilizar mejor los recursos que pueda captar y por tanto entregar un producto o resultado que satisfaga los requerimientos del medio y lo que la propia entidad haya decidido entregar como producto al medio.

Véase en el Cuadro No.3, una graficación del medio con el que debe interactuar el MIDA y los componentes de este medio que demandarán servicios o acciones del MIDA.

En el Cuadro No.4 puede apreciarse el número de explotaciones agropecuarias con que cuenta Panamá, sus extensiones y la población que sirve en el hogar de los productores.



En el Cuadro No.5 aparecen los principales rubros que se producen en las explotaciones agropecuarias de Panamá.





## 2. Las Variables Institucionales o de Transformación

El modelo supone asimismo la existencia de una serie de variables internas o de transformación, que si son bien manipuladas pueden contribuir a que una organización pueda transformar más eficaz y eficientemente los recursos en producto institucional o resultados. Las variables que generalmente pueden contribuir más a este logro son:

- a) La Doctrina Institucional o sea la que la organización ha decidido hacer como distintivo, lo que la organización pretende entregar al medio y guiará todas las acciones institucionales. Comprende por tanto la definición de objetivos institucionales, estrategias de acción, funciones operativas. Conlleva por tanto, la selección de clientela, regiones, productos institucionales. Si todos los miembros de la organización perciben y aceptan esta doctrina institucional como propia, ello contribuye mejor al logro del producto.
- b) El sistema de programación o sea la forma en que la organización, una vez definidos sus objetivos y estrategias básicas, establece los planes, programas, proyectos y actividades, es también otro elemento que contribuye al mayor impacto institucional, mecanismos simples pero efectivos que permitan ordenar la acción y que permitan luego, el apoyo y el control de la ejecución sin entorpecer ésta, son muy deseables sobretodo en una organización como el MIDA.

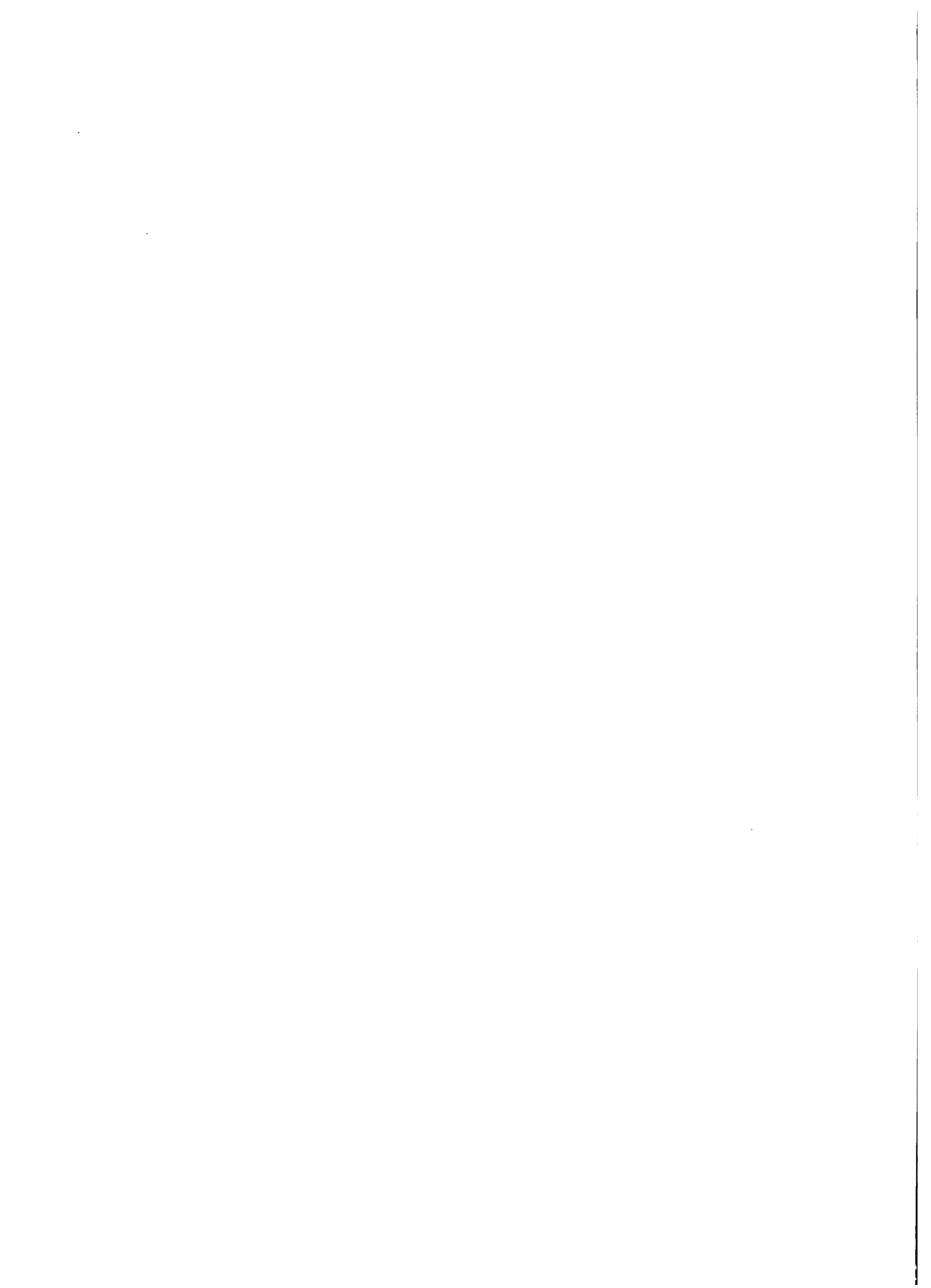


- c) La estructura interna o sea la forma en que la organización divide y asigna sus funciones administrativas, financieras y técnicas entre las diversas unidades de línea y asesoramiento, tanto en el nivel cnetro como operativo, y la forma en que la organización pretende minimizar los efectos perniciosos de esta separación a través de la creación de mecanismos que traten de coordinar e integrar las acciones separadas anteriormente. (Véase en el Cuadro No.6 la actual estructura orgánica del MIDA).
- d) Es asimismo deseable que una organización cuente con un conjunto de personas identificadas con la doctrina organizacional que ellos han contribuído a definir, que manejen las relaciones internas y externas de la organización y la conduzcan hacia los objetivos deseados con el mínimo de costo.

Estas personas o liderazgo son necesarias en todas las áreas de actuación de la organización y deben por tanto tener las capacidades políticas, técnicas o gerenciales que sus papeles requieran.

Quiénes son estas personas, dónde están ubicadas, qué papeles desempeñan? Qué estilos gerenciales utilizan? Cómo puede ayudárseles para que puedan cumplir mejor sus papeles y otros son los los interrogantes y temas que en esta variable procura dilucidar el análisis institucional.

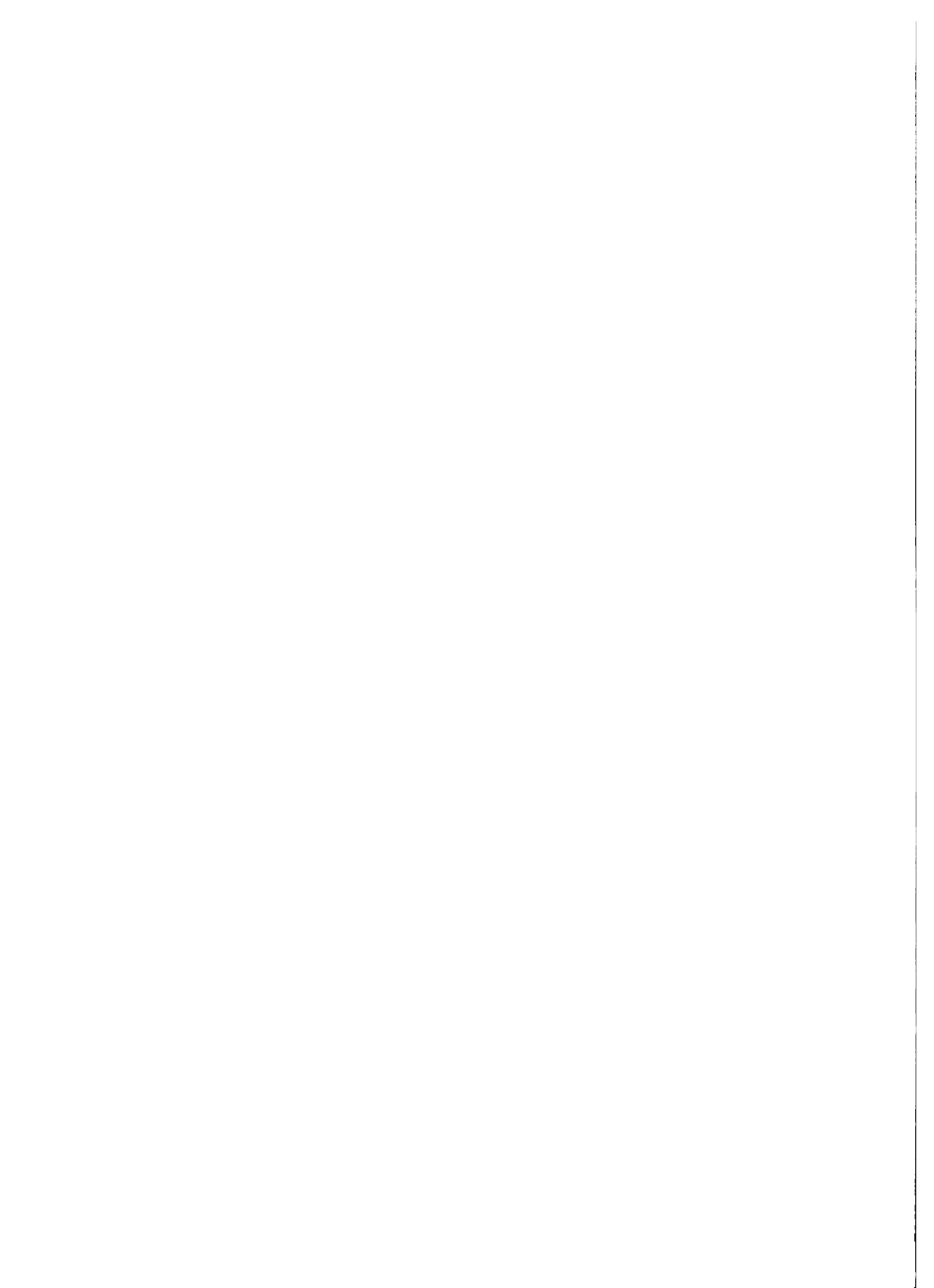
- e) Una forma importante de contribuir a que el producto institucional sea considerado, es la tecnología que posea la



organización para producir los resultados que se supone debe entregar. Si como el MIDA, las áreas de actuación son muy variadas, los cambios tecnológicos de que debe disponer el MIDA deben ser también variados como para producir productos en cantidad y calidad que sea apreciada por el medio.

Son importantes, por ejemplo, los conocimientos que sobre el medio agropecuario tiene el MIDA y las formas en que traduce este conocimiento en servicios de salud animal, conservación de suelos, granos básicos u otra área de actuación de la organización. Mientras más completas, más actuales las tecnologías disponibles y transmitidas por éste a sus clientes, mejor y mayor será el impacto de las acciones de la organización.

- f) Otra forma importante de contribuir a mejorar el producto institucional es la forma en que la organización capta, cuida, maneja y utiliza los recursos de que dispone. Estos recursos pueden ser personas, recursos humanos o re cursos económicos o presupuestarios o recursos organizacionales o institucionales, o de otra índole. Si el MIDA desarrolla sus recursos humanos, los utiliza eficaz y eficientemente, la contribución de éstos a los logros de la organización puede ser significativamente mayor que si estos recursos no han sido utilizados adecuadamente. Lo mismo ocurre con los recursos económicos u organizacionales, los que deben ser usados al máximo de sus posibilidades.

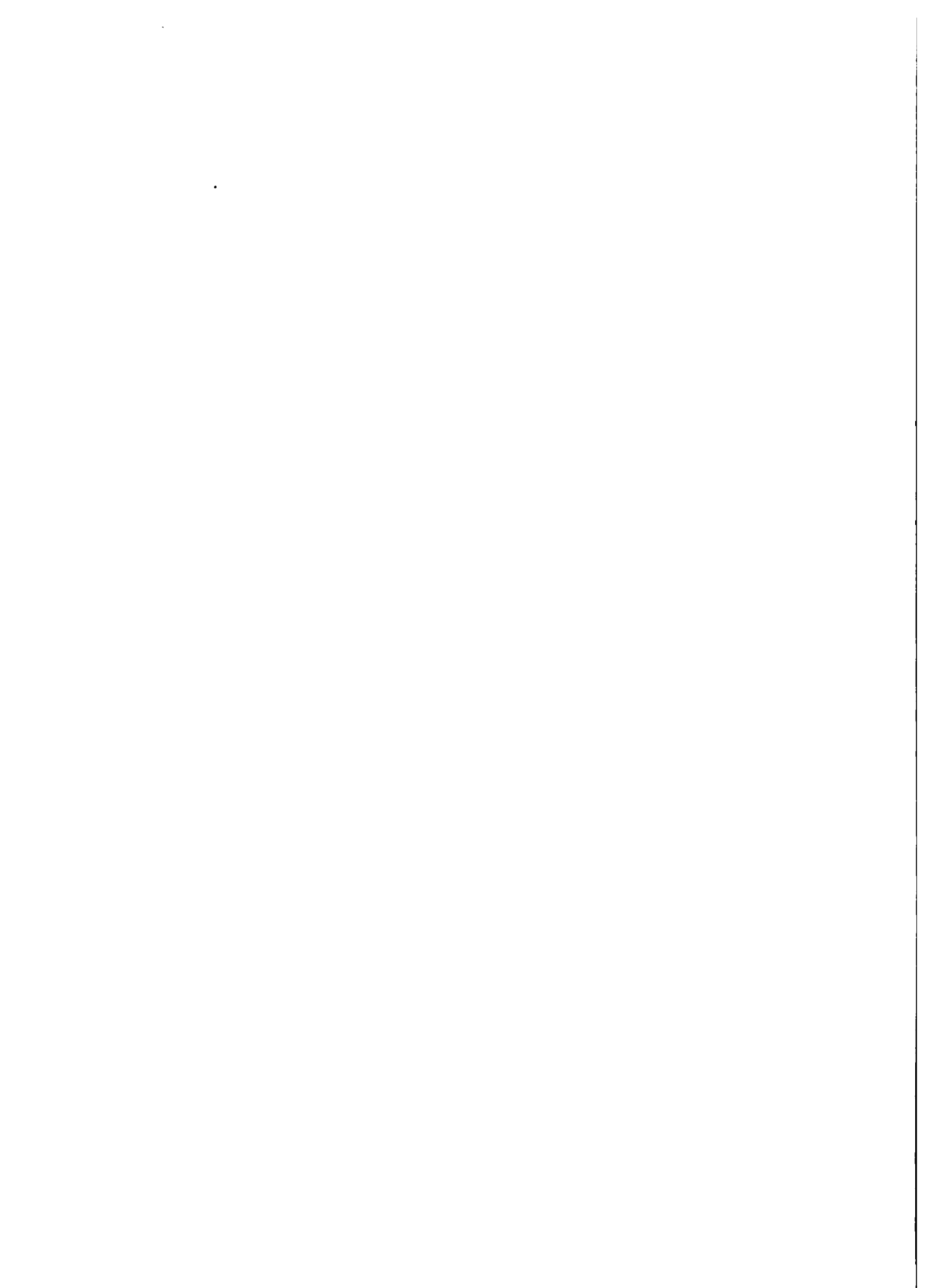


### 3. Las Variables de Resultados

El tercer elemento del modelo de análisis institucional utilizado por el IICA es precisamente el relacionado con el conjunto de variables de resultados de las acciones realizadas o producto institucional como se ha llamado en otros documentos del propio instituto.

Si el producto o resultado de las acciones que realiza el MIDA es apreciado y valorado por el medio con que el MIDA interactúa, nuestro modelo supone que ese mismo retroalimentará al MIDA con más apoyo, recursos y estimación. Si por el contrario, el medio no aprecia el producto entregado por el MIDA, o si es indiferente ante el mismo, lo más probable es que el propio medio no volverá a dar apoyo o recursos suficientes para el MIDA.

Los productos más relevantes que debe producir el MIDA están relacionados con las funciones básicas que debe cumplir el MIDA, esto es tanto aquellas relacionadas con su función de órgano rector del sector agropecuario de Panamá, como aquellas funciones relacionadas con su carácter de órgano de las administración pública, encargado de operar algunos servicios agropecuarios.





#### 4. El proceso de Desarrollo Institucional

El modelo de análisis institucional no puede naturalmente pretender que una vez se ha establecido el estado de desarrollo institucional de la organización, identificado sus problemas y posibilidades, ello basta para superar los problemas de tipo institucional detectados. Para que ello se produzca es necesario que ocurra un proceso de cambio institucional en el que las situaciones detectadas como disfuncionales al objetivo de la organización, se vayan modificando o sustituyendo y se establezcan situaciones más funcionales y de acuerdo a los objetivos institucionales.

Este proceso de cambio de la situación actual no deseable a la situación futura deseable, es lo que denominamos proceso de desarrollo institucional. Este proceso es permanente dentro de la organización y por lo tanto dura muchos años. Muchas veces un producto intermedio importante del proceso de cambio es la capacitación o habilitación de unidades dentro de la organización, capaces de orientar, supervisar y dar seguimiento al proceso de cambio institucional e irlo reorientando a medida que pasa el tiempo de acuerdo a las necesidades nuevas que se vayan detectando.

El conjunto organizado de objetivos, estrategias y orientaciones que representan el cambio deseado, están contenidos en un Programa de Fortalecimiento Institucional.

El responsable por la orientación y conducción del proceso de desarrollo institucional es el conjunto de personas que cons

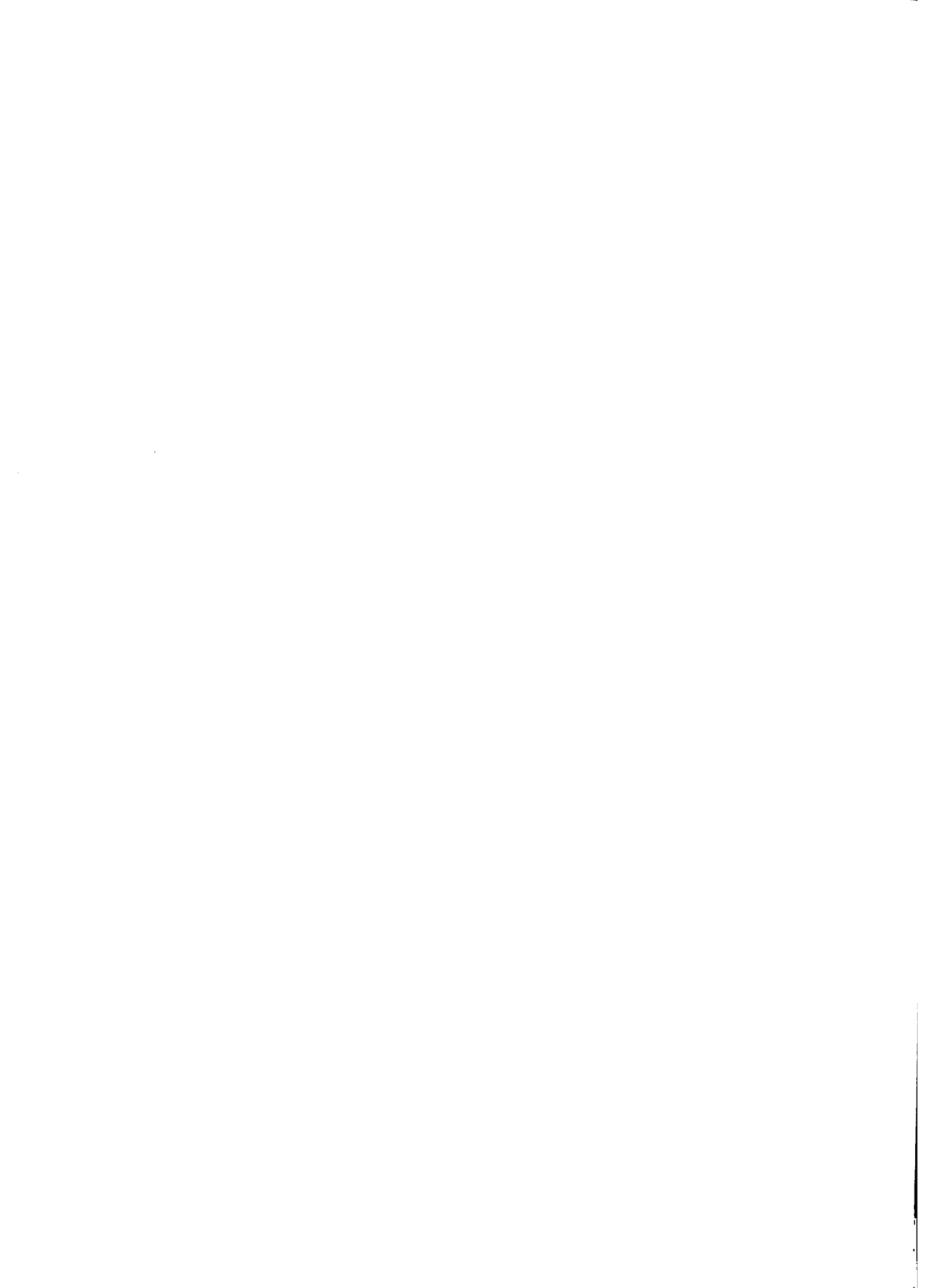


tituyen el liderazgo de la institución, al que para efectos de este proceso se agrega la Unidad de Análisis y Desarrollo Institucional que se establezca para ello.

En el fondo durante el proceso de fortalecimiento institucional el liderazgo del mismo manipula las variables sociales de cambio para efectuar las variables institucionales que se desea modificar. Del conjunto de variables que se desea afectar, el liderazgo puede seleccionar aquellas estratégicamente más importantes e iniciar a través de la afectación de dichas variables el proceso de fortalecimiento institucional. Las variables seleccionadas para ser de preferencia afectadas son las variables tipo trazadores, a través de las cuales se va a medir el proceso de cambio institucional.

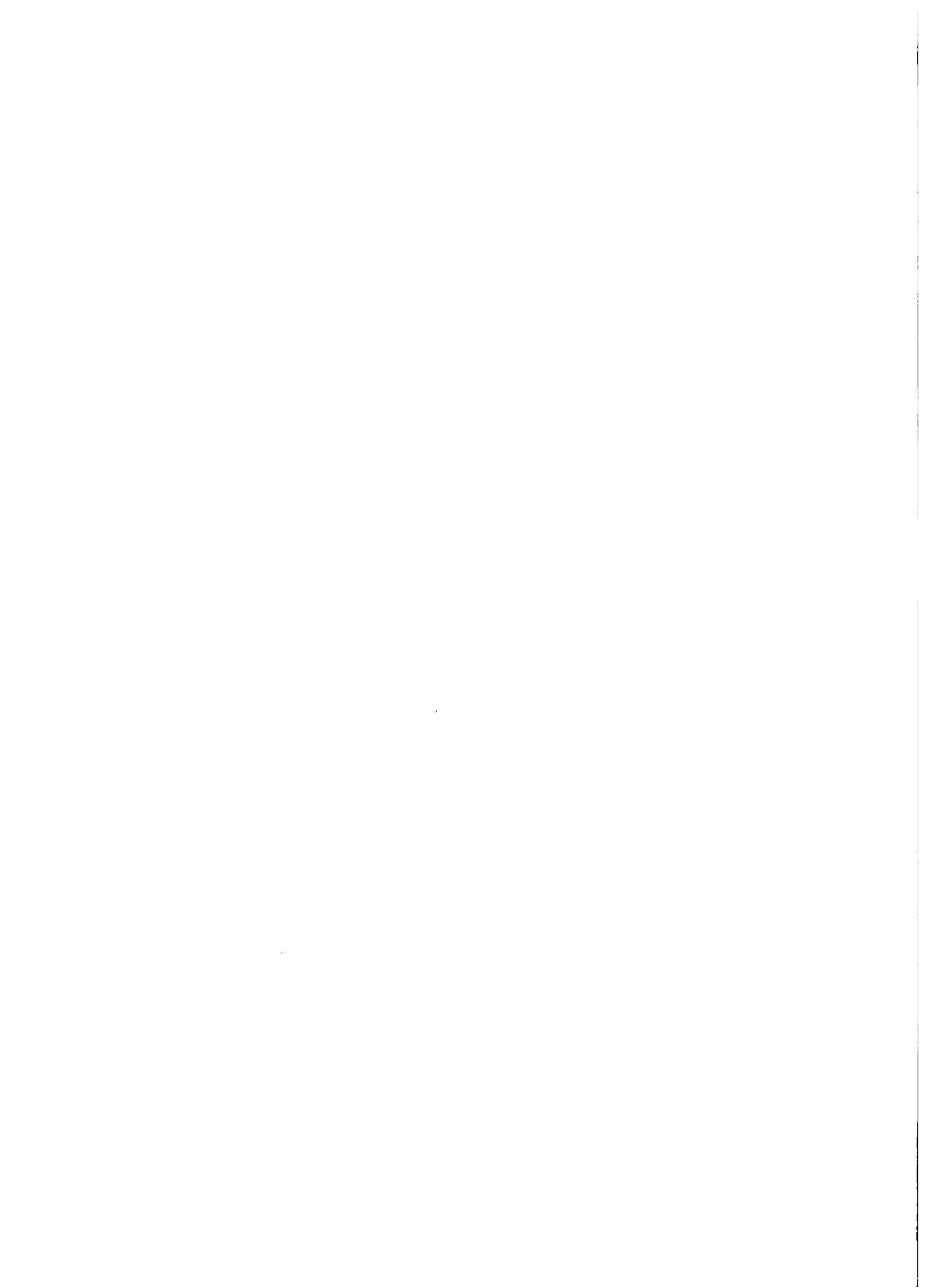
Los productos intermedios o estados de avance del Programa de Fortalecimiento Institucional se van siguiendo, superando y evaluando de la misma forma en que se siguen, supervisan y evalúan otro tipo de programas con la diferencia que en estos casos las variables afectadas son las variables institucionales y su grado de avance se mide a través del comportamiento de indicadores de tipo institucional.

Como se decía, el producto final del proceso de fortalecimiento institucional es el mejoramiento de las variables institucionales a los niveles deseados en los Programas de Fortalecimiento Institucional y el establecimiento de capacidad interna permanente en la organización para dar reorientación, seguimiento y evaluación a los procesos de cambio institucional.

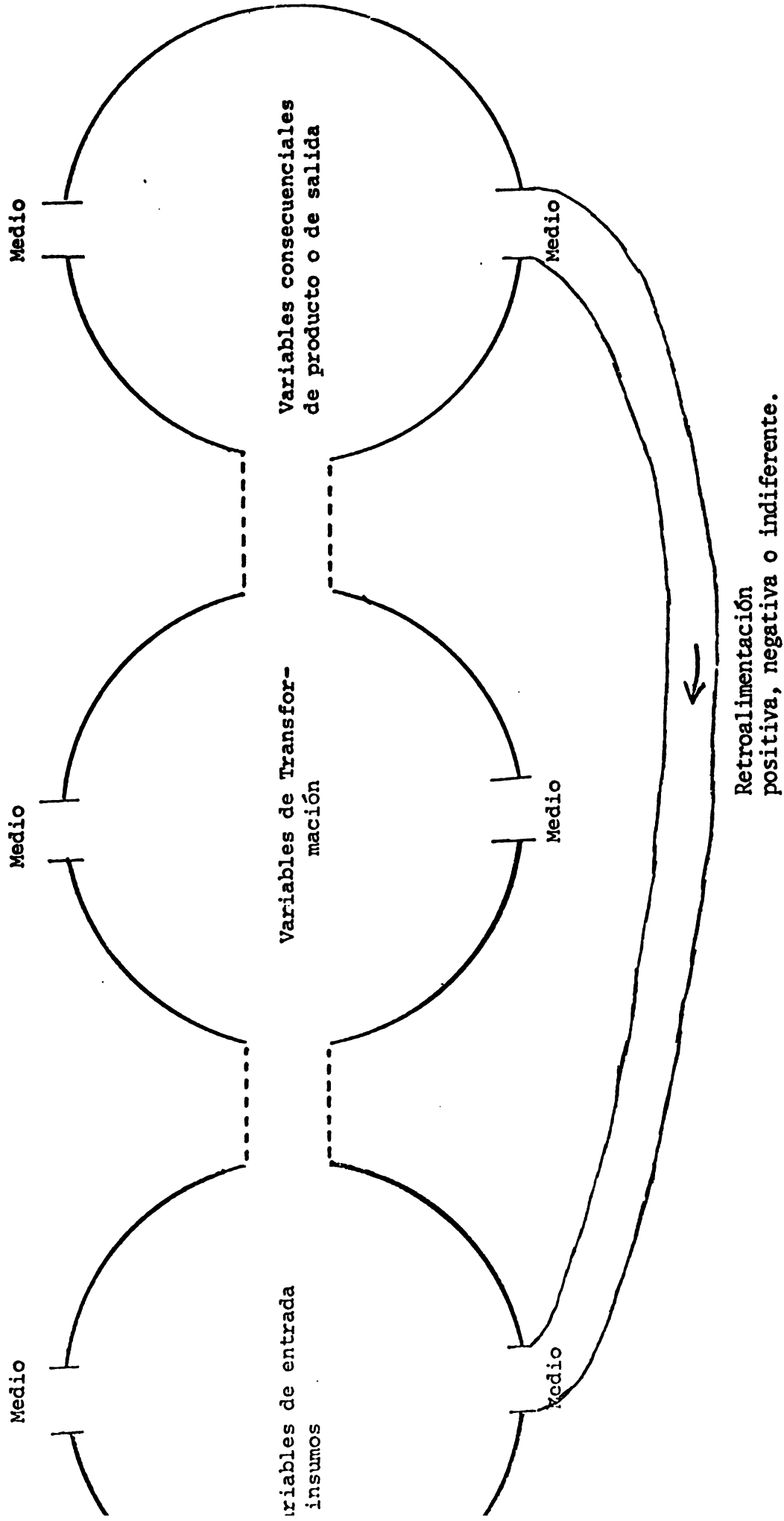


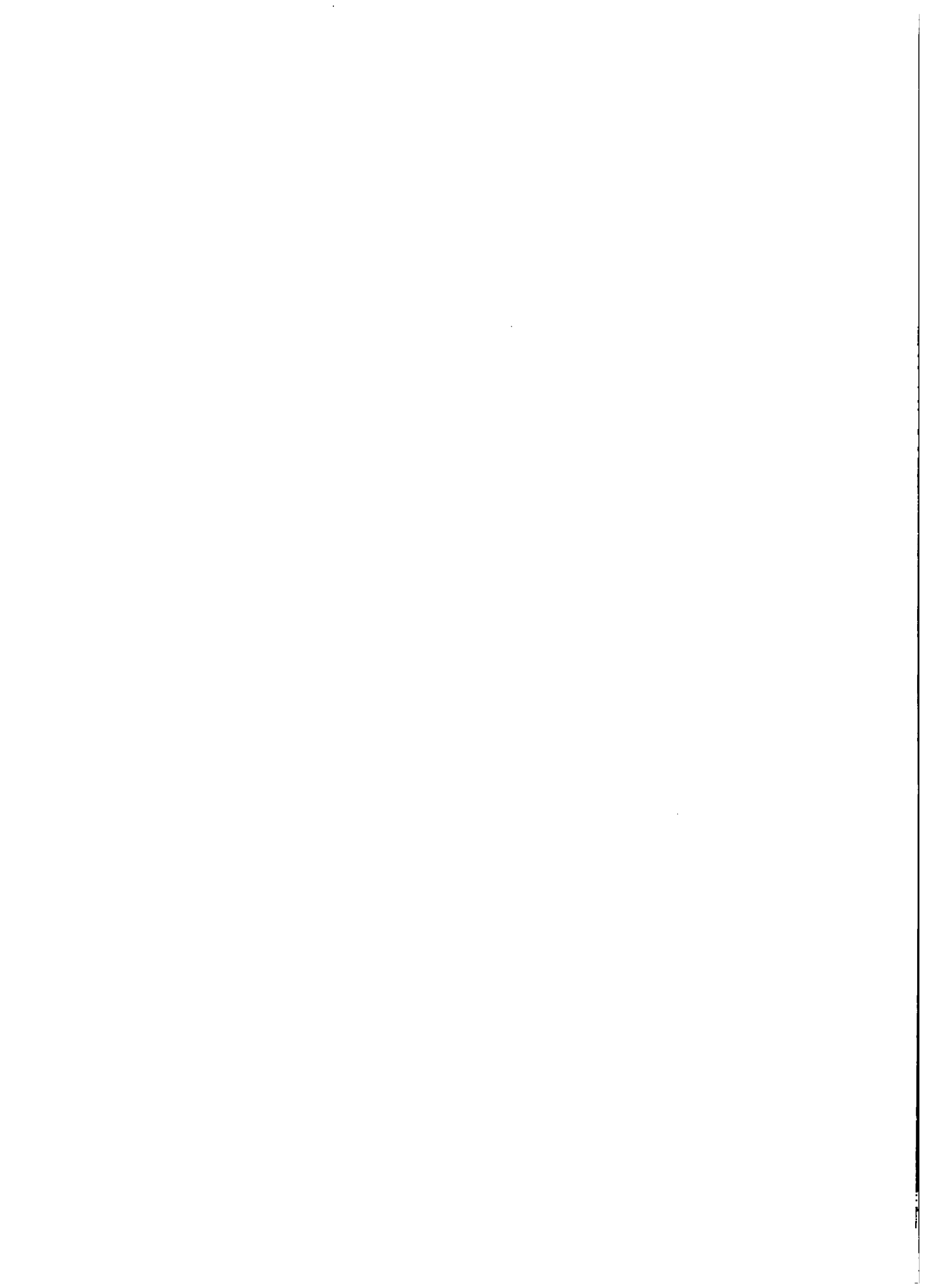
(Véase en el Cuadro No.7 un esquema de un proceso de análisis y fortalecimiento institucional del MIDA).

Este mejoramiento del funcionamiento de las variables institucionales y de la capacidad interna de la organización para dar seguimiento y continuidad al proceso, debe traducirse necesariamente en un producto institucional de mayor cantidad y calidad que el actual. Es decir, el mejoramiento institucional es para producir resultados positivos en el producto institucional, no mejoramiento para el sólo efecto de mejorar la situación de las variables instrumentales. El liderazgo de la organización es responsable no solo de que los procesos hacia la obtención de resultados sean mejorados, sino principalmente que los resultados esperados y deseables se obtengan más eficaz y eficientemente. Un signo al parecer evidente de falta de madurez institucional es la preocupación exagerada en algunas organizaciones por los aspectos procesales o instrumentales del funcionamiento de la organización antes que los resultados específicos de la acción de la organización.



CUADRO No. 1. - Proceso a través del cual opera la entidad captando recursos o insumos del medio, transformándolo en producto institucional o variables de salida, a través de un proceso de manipulación de variables institucionales o de transformación.

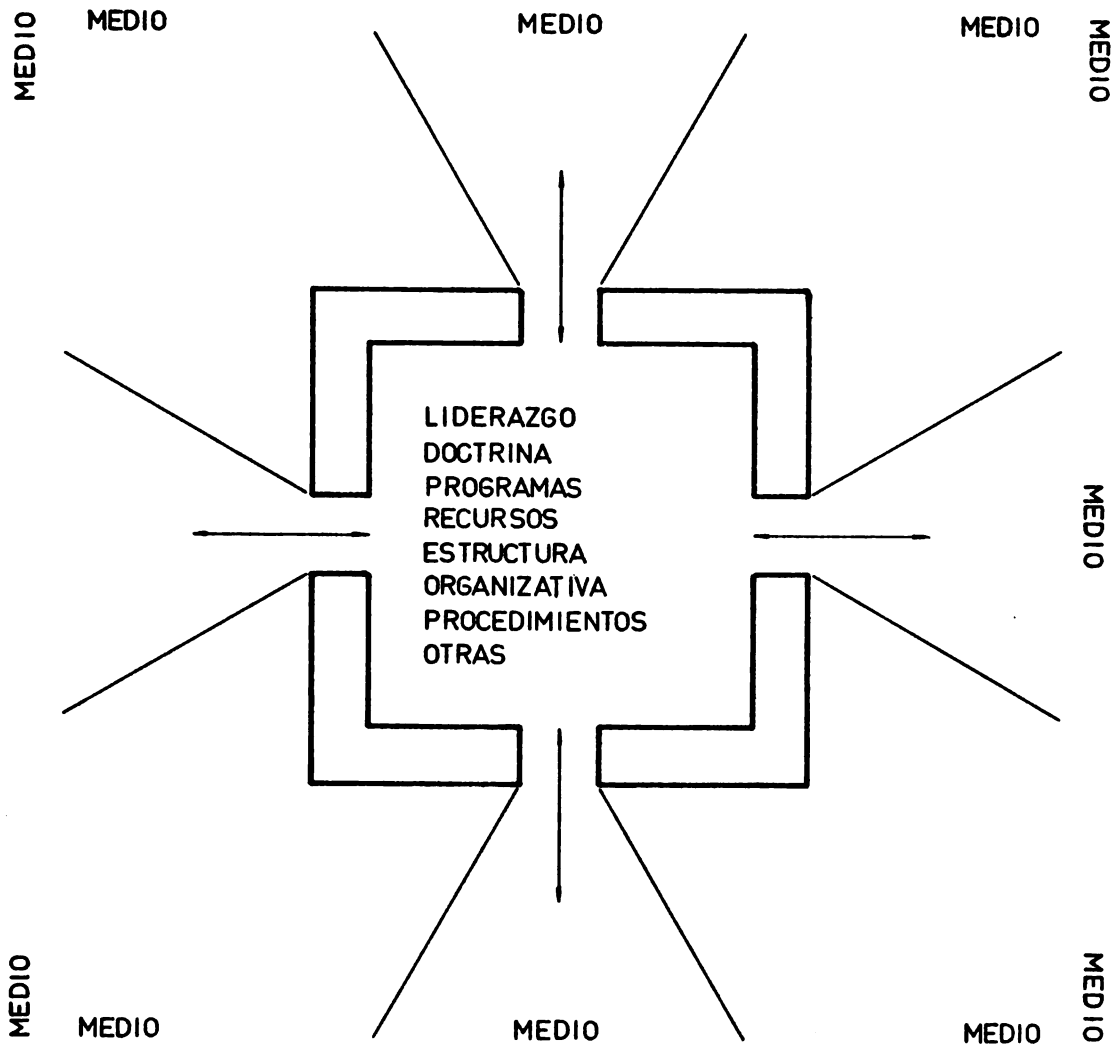


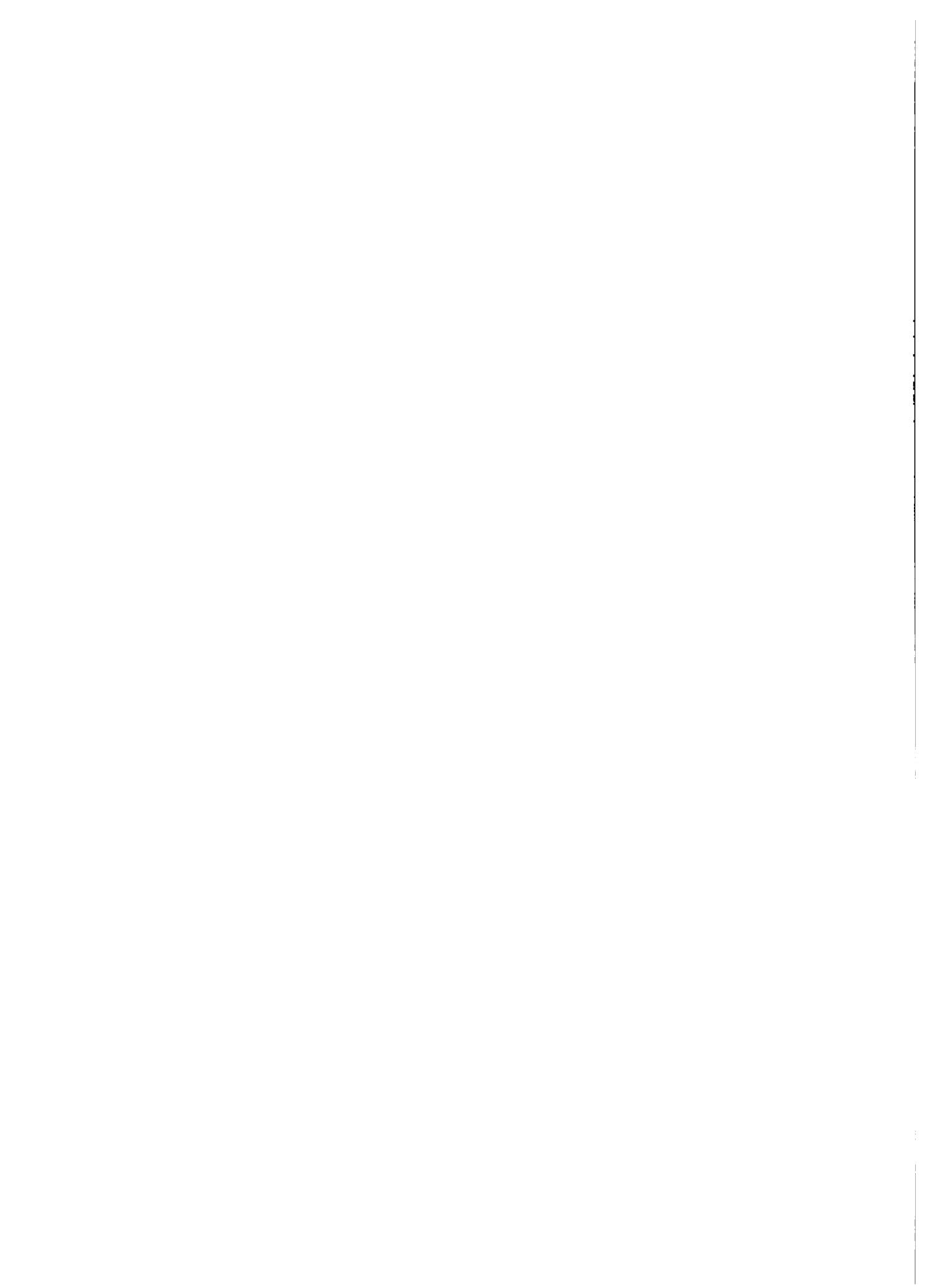




CUADRO No.2

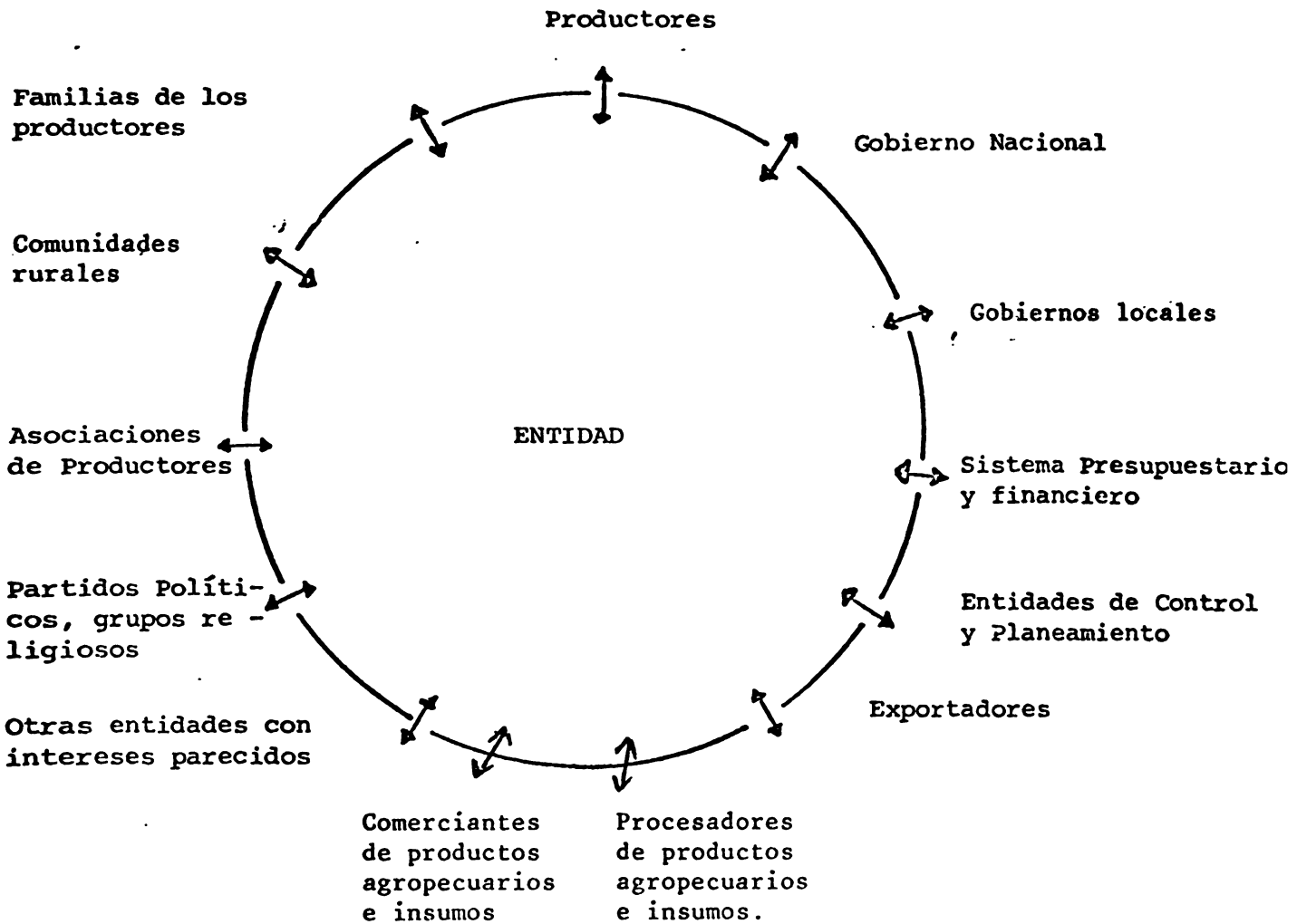
UNIVERSO DE LAS ORGANIZACIONES





CUADRO No. 3

Posible categorización del Medio con que debe interactuar el MIDA





CUADRO No. 4

TAMAÑO Y NUMERO DE LAS EXPLOTACIONES AGROPECUARIAS DE PANAMA Y POBLACION RESIDENTE EN EL HOGAR DEL PRODUCTOR AGROPECUARIO. (1)

Superficie	No. de Explotaciones	%	Población	%
Menos de 0.1	30,857	20.8	157,307	20.5
0.1 hasta 0.49	17,661	12.0	89,735	11.7
0.50 hasta 2.9	39,172	26.4	195,468	25.5
3.0 hasta 9.9	24,513	16.5	130,582	17.0
10.0 hasta 19.9	13,553	9.1	73,513	9.5
20.0 hasta 49.9	13,301	9.0	72,789	9.4
50.0 hasta 99.9	5,696	3.8	30,353	4.0
100. hasta 199.9	2,351	1.5	12,902	1.6
Más de 200 Has.	1,099	0.9	5,997	0.8
<b>TOTAL</b>	<b><u>148,203</u></b>		<b><u>768,646</u></b>	

(1) FUENTE: Cifras preliminares Censo 1981.



CUADRO No. 5

NUMERO DE EXPLOTACIONES POR RUBROS EXISTENTES EN LA EXPLOTACION

Censo de 1970.....No. Explotaciones 115,364

Censo de 1981.....No. Explotaciones 153,670

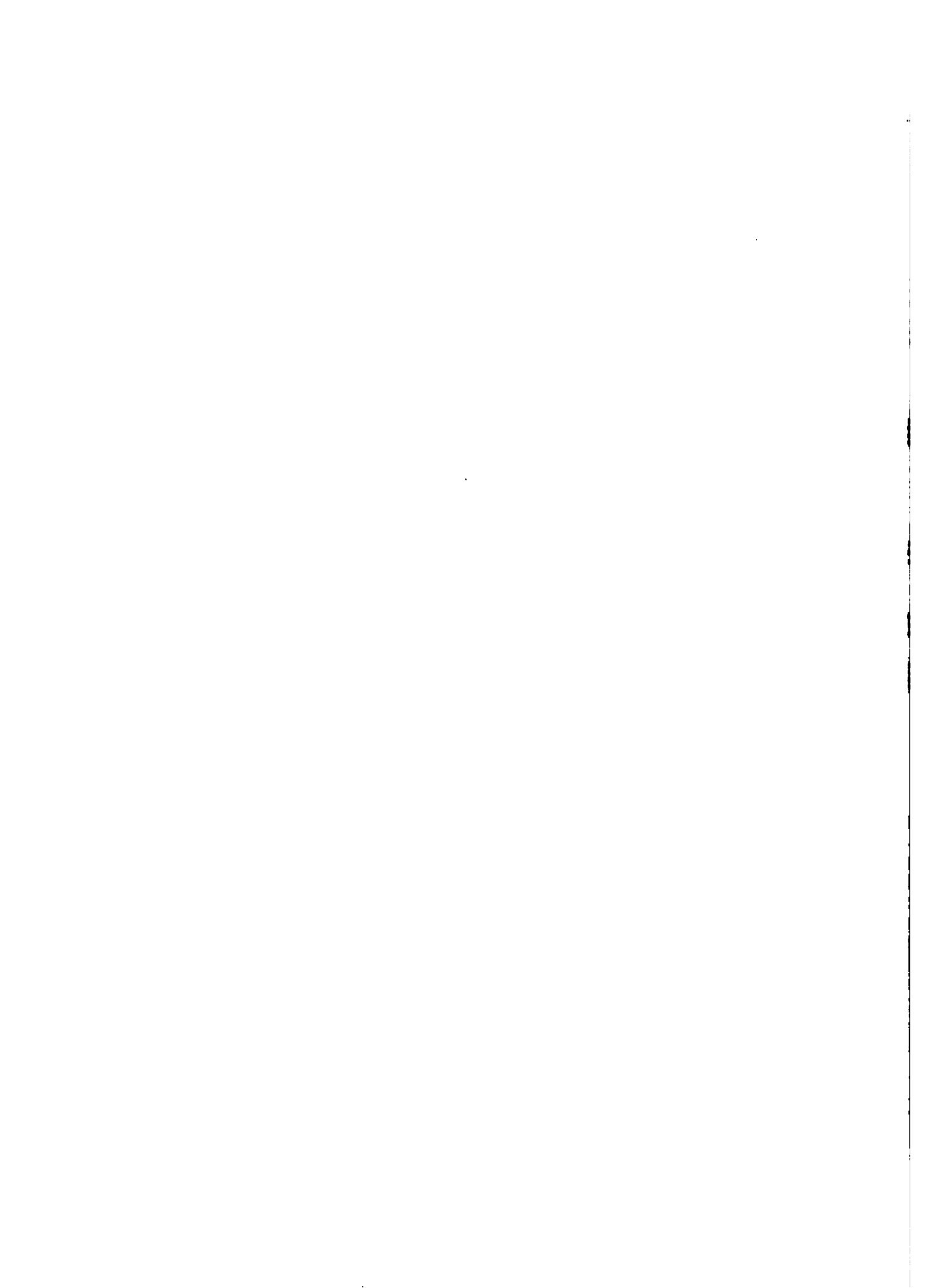
Año Rubro	1970 No. Explotaciones	1981 No. Explotaciones
<b>I. <u>CULTIVOS</u></b>		
1. <u>Anuales</u>		
Arroz	55,367	53,367
Maíz	53,282	51,467
Sorgo		682
Frijol de Bejuco	7,721	23,054
Porotos	2,801	3,167
Soya		53
Guandú	14,511	23,737
Yuca	42,782	55,594
Ñame	16,118	20,683
Ajonjolí	154	--
Otoe	--	8,658
Tabaco	1,668	802
Caña	<u>18,459</u>	<u>14,988</u>
Sub-Total Anuales	212,863	256,252
2. <u>Permanentes</u>		
Café	30,742	35,268
Banano	50,401	66,781
Plátano	36,274	57,447
Coco	38,765	71,791
Naranja	51,311	84,933
Cacao	5,767	7,992
Aguacate	40,299	60,112
Papaya	18,009	35,824





Rubro	Año 1970 No. Explotaciones	1981 No. Explotaciones
Pina	31,220	29,431
Limón	31,078	56,993
Toronja		10,784
Mango de Papaya	23,261	35,789
Mango de Calidad	20,934	31,748
Maracuyá		12,365
Guayaba	21,861	29,410
Marañón	<u>36,012</u>	<u>63,785</u>
Sub-Total Permanentes	435,934	690,453
Total Anuales y Permanentes	648,797	946,705
3. <u>Hortalizas</u>		(1)
II. <u>GANADO</u>		
Vacuno	30,440	33,543
Caballar	46,141	42,596
Mular	1,513	1,770
Porcino	35,509	38,683
Gallinas		119,031
Otras Aves		22,488

(1) No disponible al momento de elaborarse este documento.



## II. El Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministe-

IDE : NORMA, SEÑALA  
CUMPLIMIENTO DE LAS  
FORMAS, OBJETIVOS  
A INVESTIGAR, SEÑALA  
RENTAS DE LA RIMA.

IDEAS Y CONSULTAS

GENERAL Y DIRECCIO.  
AL DEPARTAMENTO SUPERIOR  
NORMATIVO Y DE  
ESTADO DEL MIDA.

REGIONALES TECNICAS,  
SUPERVISORIAS HACIA  
REGIONALES.

DIRECCION NAL.  
DE PRODUCCION  
PECUARIA

REGIONALES OPERA-  
CUTAS PROGRAMAS  
DEL MIDA.

DIRECCION REG.  
ONICIDU

DECENTRALIZADAS:  
CON AUTONOMIA  
A LOS PLANES  
REGIONALES.

IPACOP



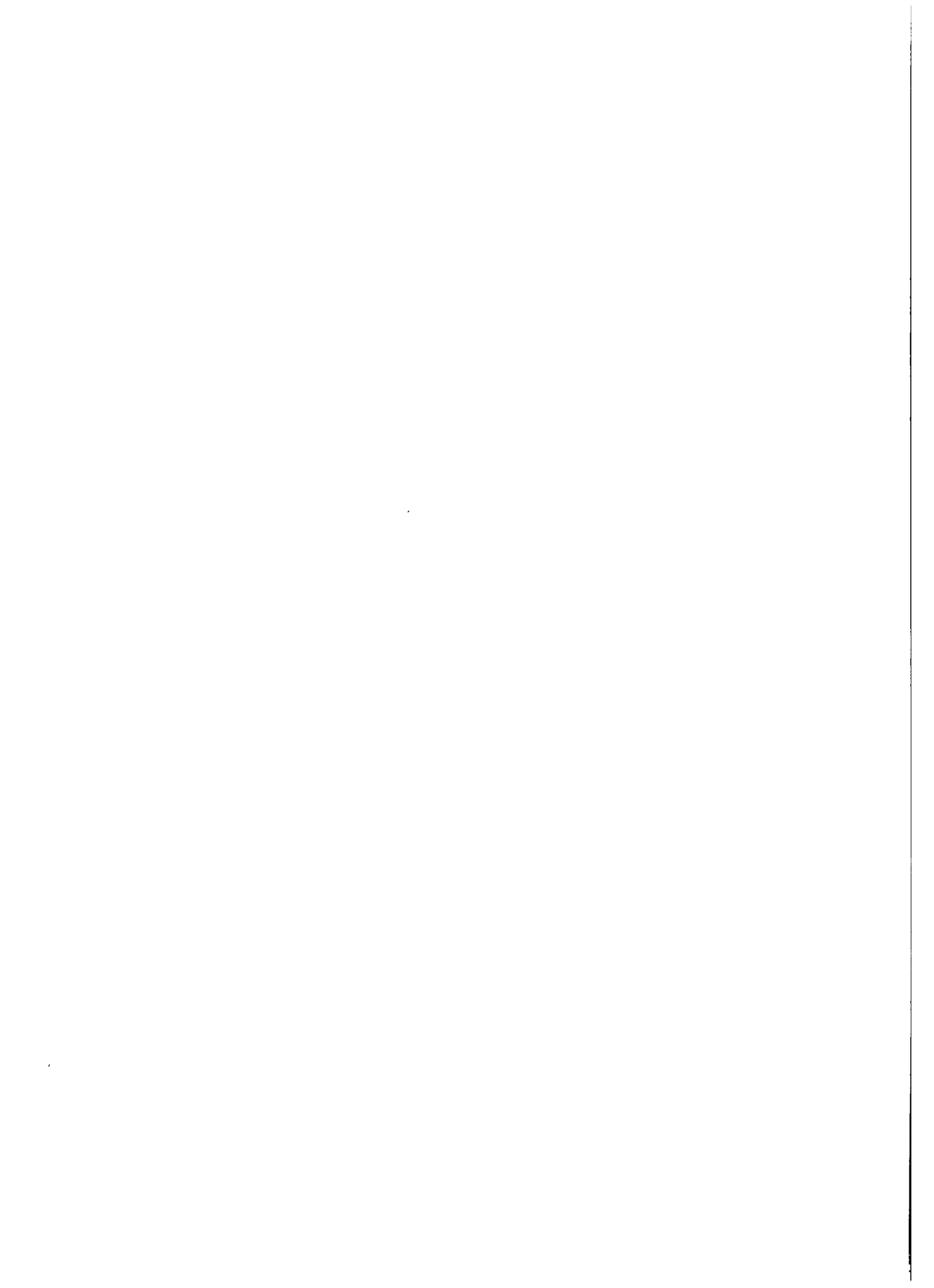
## II. El Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá

En el año 1978 el Banco Interamericano de Desarrollo aprobó el otorgamiento de recursos no reembolsables con fines de cooperación técnica para colaborar en el financiamiento de un programa de trabajo que llevaría adelante el gobierno para el fortalecimiento institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá.

Para la realización del Programa de Trabajo el MIDA contrataría los servicios de una firma consultora o entidad especializada que tendría bajo su responsabilidad la realización de los trabajos. Los mismos se realizarían durante el término de 24 meses. El conjunto de trabajos a ser realizados con financiamiento del BID es lo que se denomina Programa de Fortalecimiento Institucional (PFI).

Con posterioridad a la firma del Convenio el MIDA y el BID convienen en un Anexo al Contrato el que define más los objetivos del Convenio y establece los términos de referencia para los consultores. Los términos de referencia incorporan como área importante a ser trabajada, la de administración interna del MIDA, la que no se había explicitado como área de trabajo u objetivos del Programa de Fortalecimiento Institucional.

En base al Convenio y anexos, el MIDA elabora el Pliego



de condiciones que deberían llenar las firmas consultoras o entidades especializadas que son invitados a presentar propuestas técnicas y económicas para la realización de los trabajos.

De las varias propuestas técnicas presentadas, el MIDA selecciona la propuesta técnica y económica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (entonces Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas) como la que mejor se adapta a las necesidades del Programa y celebra con el Instituto el Contrato de Consultoría para la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA. El Contrato fue firmado el 9 de octubre de 1980 pero las actividades del Programa se iniciaron el 13 de julio de 1981.

La propuesta técnica del Instituto detalla el conjunto de trabajos que el IICA se compromete a realizar como consultor de este Programa.

Con posterioridad a la firma del Contrato MIDA-IICA ambas partes convienen en un Programa de Trabajo o Plan Maestro para los 24 meses de duración del Contrato.

1. Objetivos del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA.

Los objetivos del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA fueron establecidos por el BID y el MIDA





al celebrar el Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable ATN/SF-1693-PN.

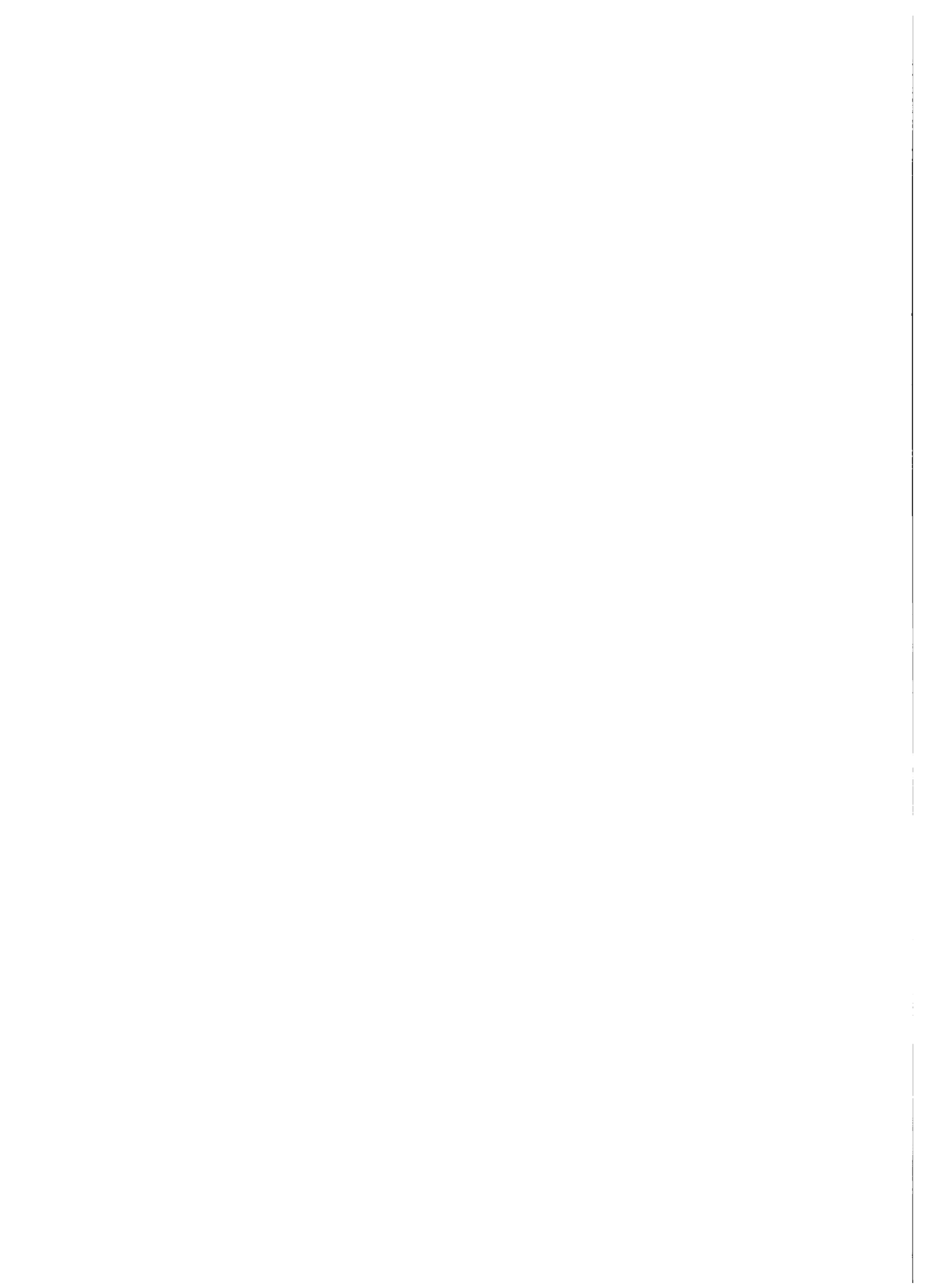
Estos objetivos fueron incorporados posteriormente como objetivos del Programa en el Contrato individualizados, celebrado entre el MIDA y el IICA y son los de "mejorar la eficiencia del MIDA en:

- a) La formulación, divulgación y aplicación de la política sectorial;
- b) El análisis, revisión y coordinación de los planes, proyectos y programas, así como la supervigilancia de su ejecución;
- c) El examen, coordinación y ejecución de los proyectos de presupuesto;
- d) La identificación y preparación de proyectos de inversión, así como la supervisión de los que se encuentren en ejecución;
- e) La coordinación de las actividades de los organismos pertinentes a nivel de campo; y
- f) La recopilación, análisis y publicación de estadísticas y la preparación de estudios económicos y sociales básicos para las decisiones concernientes a la planificación del sector agropecuario y de las zonas rurales".



g) Organización, sistemas y procedimientos administrativos.

En el mismo contrato MIDA-IICA se estableció que "éstos objetivos se entenderán en los términos de la Prpuesta Técnica sometida por el IICA, que se anexa y que forma parte del presente contrato".



## 2. Estrategia y Organización del PFI

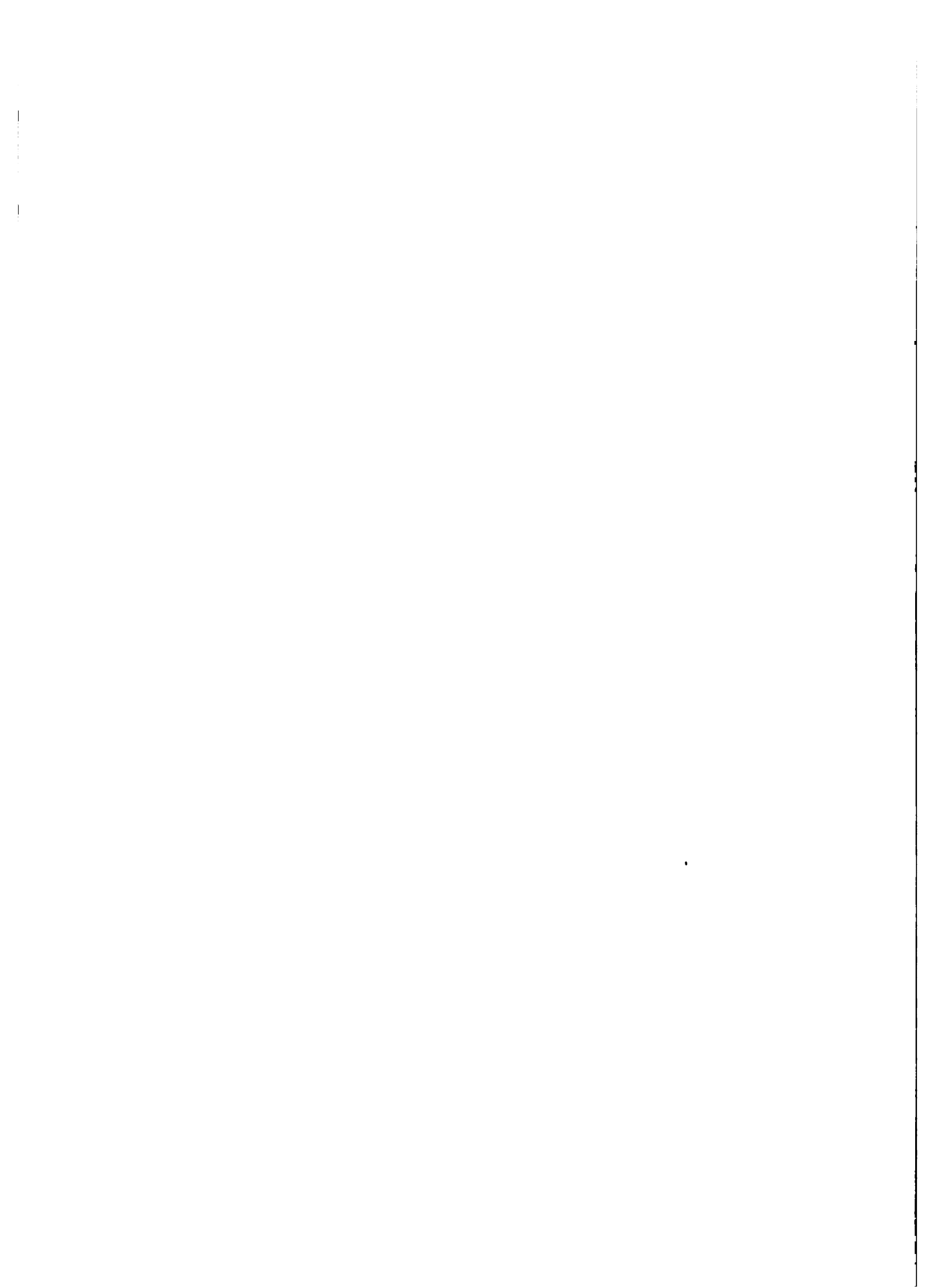
No hay que olvidar que siendo el conjunto de trabajos una labor de consultoría, la realización de los trabajos estuvo bajo la responsabilidad del IICA. Teóricamente el MIDA sólo debía cooperar y apoyar la realización de los trabajos.

Por ello el Instituto en su propuesta técnica presentó la organización que daría a esta consultoría que consistía en la constitución de un grupo de especialistas permanentes a cargo de las áreas temáticas principales, apoyadas por consultores temporales en temas específicos. Todos ellos actuaban bajo la dirección de un jefe de Proyecto.

A su vez el MIDA designó como Unidad de contraparte a la Dirección Nacional de Planificación Sectorial, la que a su vez creó un grupo de "Fortalecimiento Institucional" bajo la dirección de un coordinador que sea la unidad encargada de canalizar el apoyo y la cooperación del MIDA al Instituto.

A su vez el Instituto para poder alcanzar los objetivos del Contrato y organizar la realización de los trabajos, agrupó los mismos en áreas de trabajo comunes o subprogramas que debía procurar obtener cada uno de los objetivos genéricos y el objetivo global del Programa.

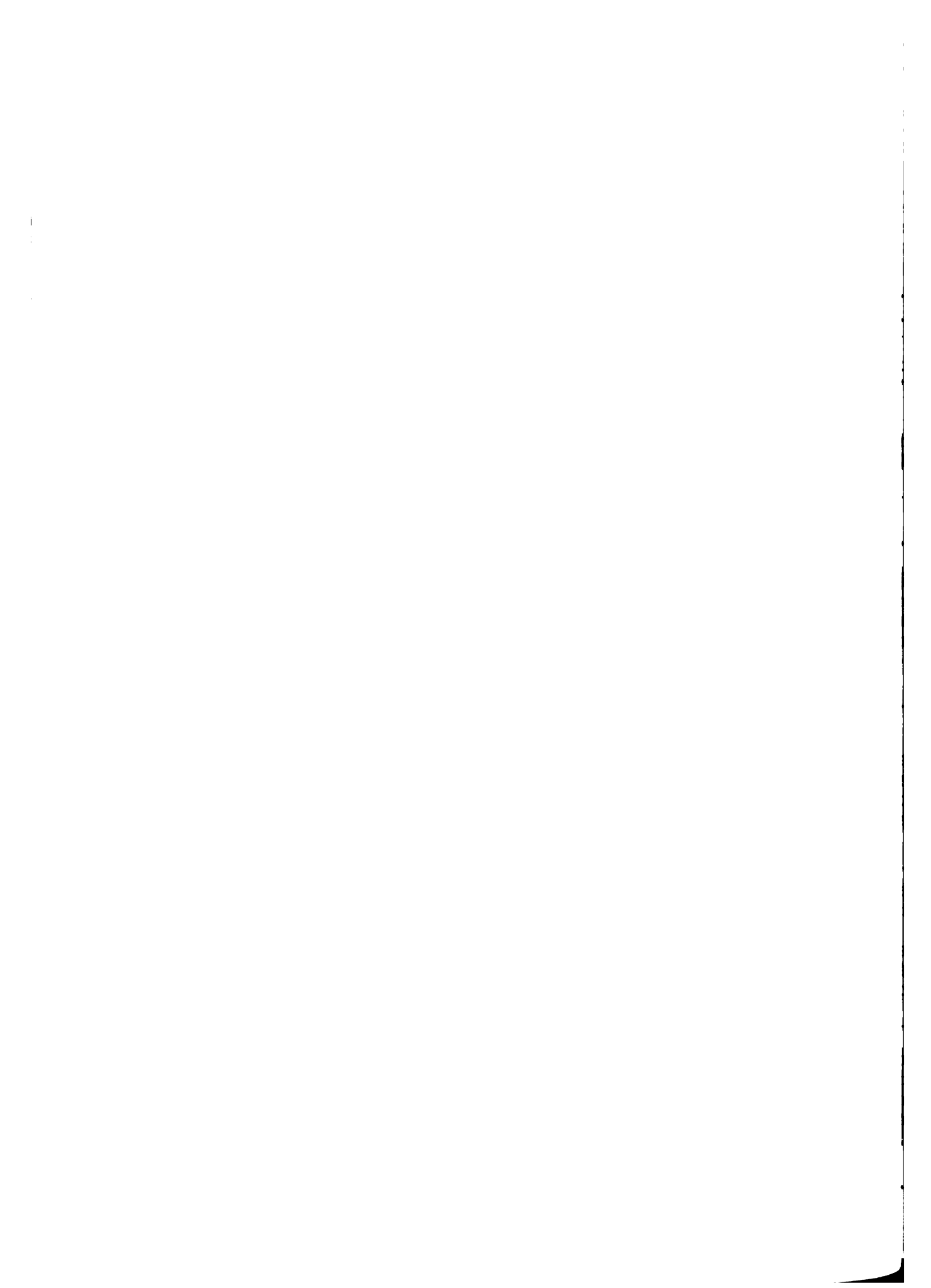
El PFI financiado por el BID y en el que el IICA actúa como consultora, ha tenido una duración de 24 meses. Estos 24 meses se dividieron en las etapas de diagnóstico, diseño, implementación de soluciones y control de resultados que el propio contrato MIDA-BID ya había contemplado.



Los subprogramas en los cuales el Instituto tradujo el objetivo global y los objetivos específicos del Programa fueron los de:

- a) Subprograma de Planificación y Servicios de Apoyo;
- b) Subprograma de Proyectos;
- c) Subprograma de Administración Interna;

En cada Subprograma se programó la realización de varios "Trabajos" los que conjuntamente debían contribuir a la obtención de la problemática que planteaba el objetivo. Los trabajos fueron planteados para cada subprograma, tanto para las etapas de diagnóstico, diseño e implantación de soluciones. (Véase en los Cuadro No.7 y No.8, una graficación del Diseño del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA, tal como fue presentado por el IICA y aprobado por el MIDA y BID).





Cuadro No.8

Objetivos del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA, programas sugeridos por el IICA para alcanzar los objetivos y trabajos aprobados para las etapas de diagnóstico, diseño y puesta en marcha de los diseños aprobados.

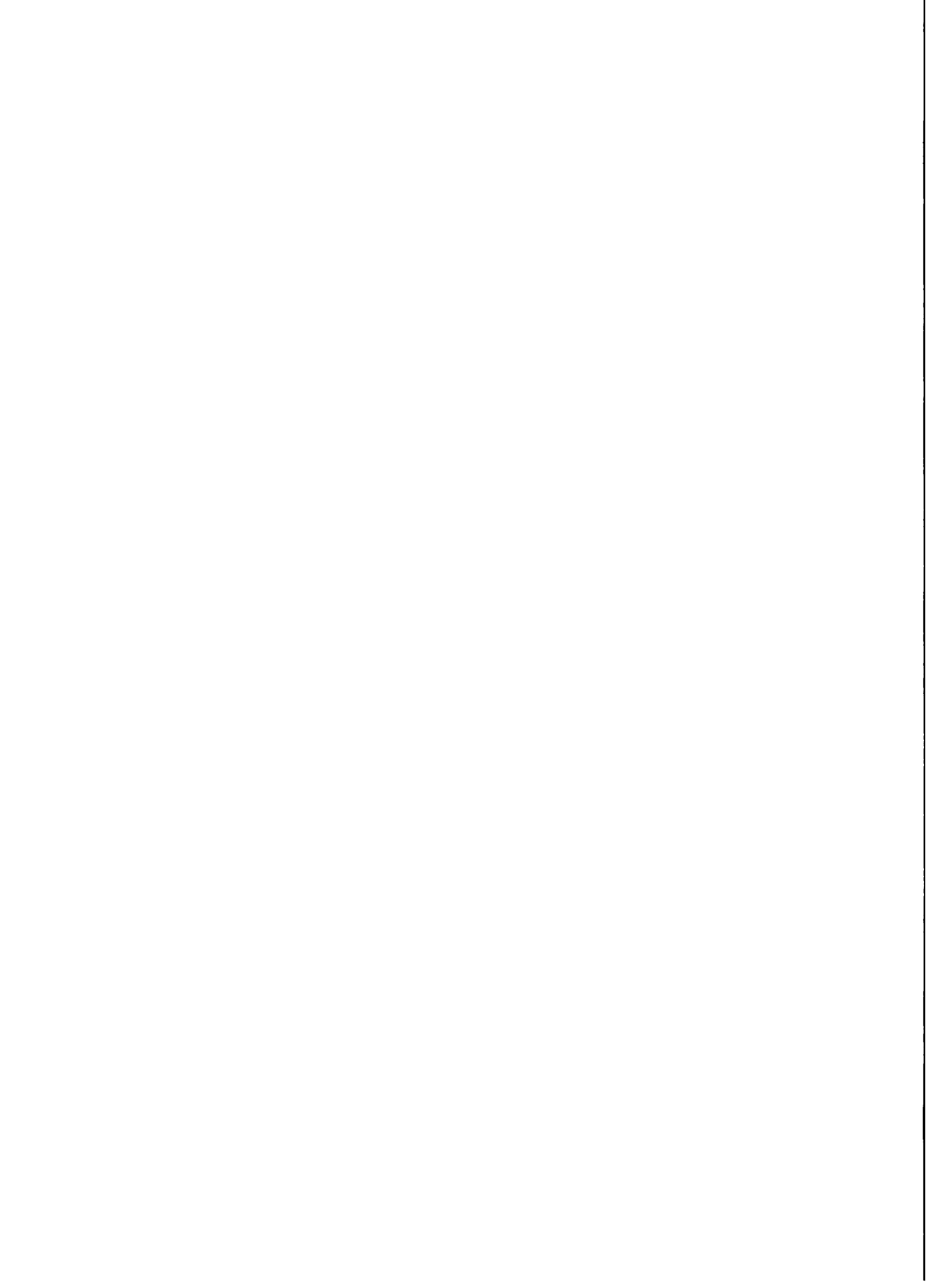
Subprogramas y No. de trabajos os PFI (1)	Planificación			Proyectos			Administración		
	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.
., dis. y aplic. t. sectorial	1-2-MODA	D y E 21 (A y B)	As Cap						
isis, revisión y dinación de los es, proyectos y ramas y superv. jecución.	8-7	2°	As Cap	3-4-5	23-29 30-	As Cap	7		
en coordinación ecución de los ectos de Presu-to.							12-13 16	22	As Cap
ntificación y pre-ción de proyectos nversión y super-ón de los que se entren en eje-lón.	10-5-7				24-25 30-	As Cap			
ordinación de las ividades de las or-izaciones partic-tes a nivel de cam	9-				31	As Cap			



Subprogramas y No. de trabajos os PFI	Planificación			Proyectos			Administración		
	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.
Elaboración, análisis y validación de datos estadísticos para la preparación de estudios de factibilidad para las acciones concernientes a la reestructuración sectorial agropecuaria.	6-7-18	TT;DS; PA;PP; SA	As Cap		26 (A y B) 27-28	As Cap			
Administración interna							10-11 13-14 15-17	33-34 S/N AI	As Cap
Programa de capacitación							11-	32-49	As Cap

- DIAG = Diagnóstico
- DIS = Diseño
- PM = Puesta en Marcha
- DyE = Doctrina y Estructura
- AS = Asistencia Técnica
- CAP = Capacitación
- TT = Transferencia de Tecnología
- DS = Desarrollo Social
- PA = Producción Agrícola
- PP = Producción Pecuaria
- SA = Sanidad Animal
- AI = Auditoría Interna

(1) = Los números ubicados en las casillas corresponden al número del trabajo que se elaboró según aparece en el anexo en el cuadro de "trabajos efectuados dentro del contrato MIDA-IICA para el PFI-MIDA. Etapa II. Diseño".



III. Resultados de los estudios realizados por el IICA en la etapa de Diagnóstico

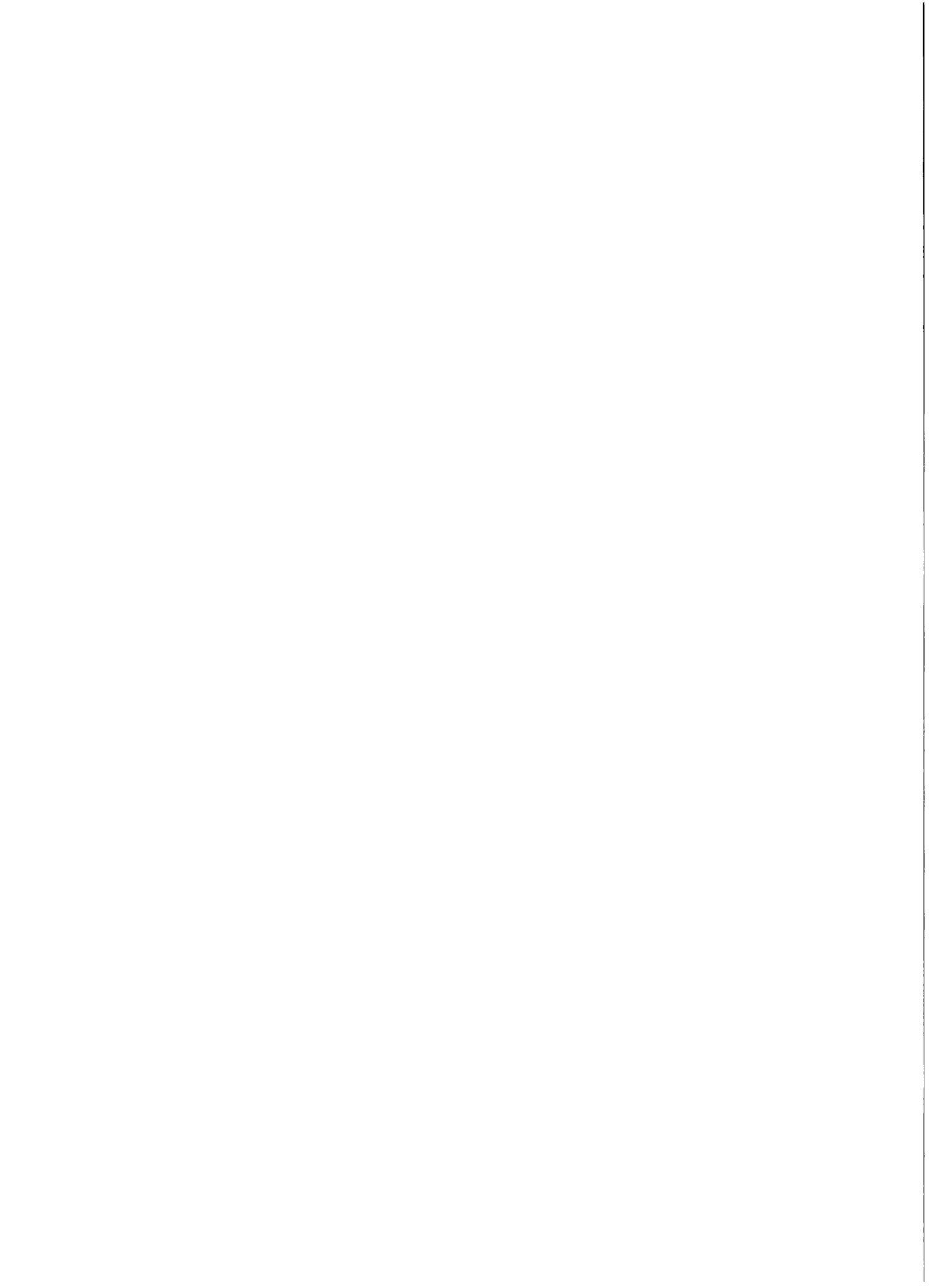
En virtud del modelo diseñado y aprobado a través del contrato MIDA-IICA, el Instituto procedió a realizar entre fines de 1982 y comienzos de 1983 un completo diagnóstico institucional y administrativo del MIDA. Este diagnóstico identificó parte importante de los problemas institucionales del MIDA y señaló varias áreas críticas a los mismos. El diagnóstico adelantó asimismo algunas alternativas de solución para algunos problemas institucionales.

Los resultados del diagnóstico fueron publicados en el documento "Diagnóstico Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá". Este documento fue aprobado por el Gobierno de Panamá, el que aceptó la coautoría del mismo (1).

Los resultados del diagnóstico señalaron entre otros los siguientes problemas administrativos e institucionales del MIDA:

---

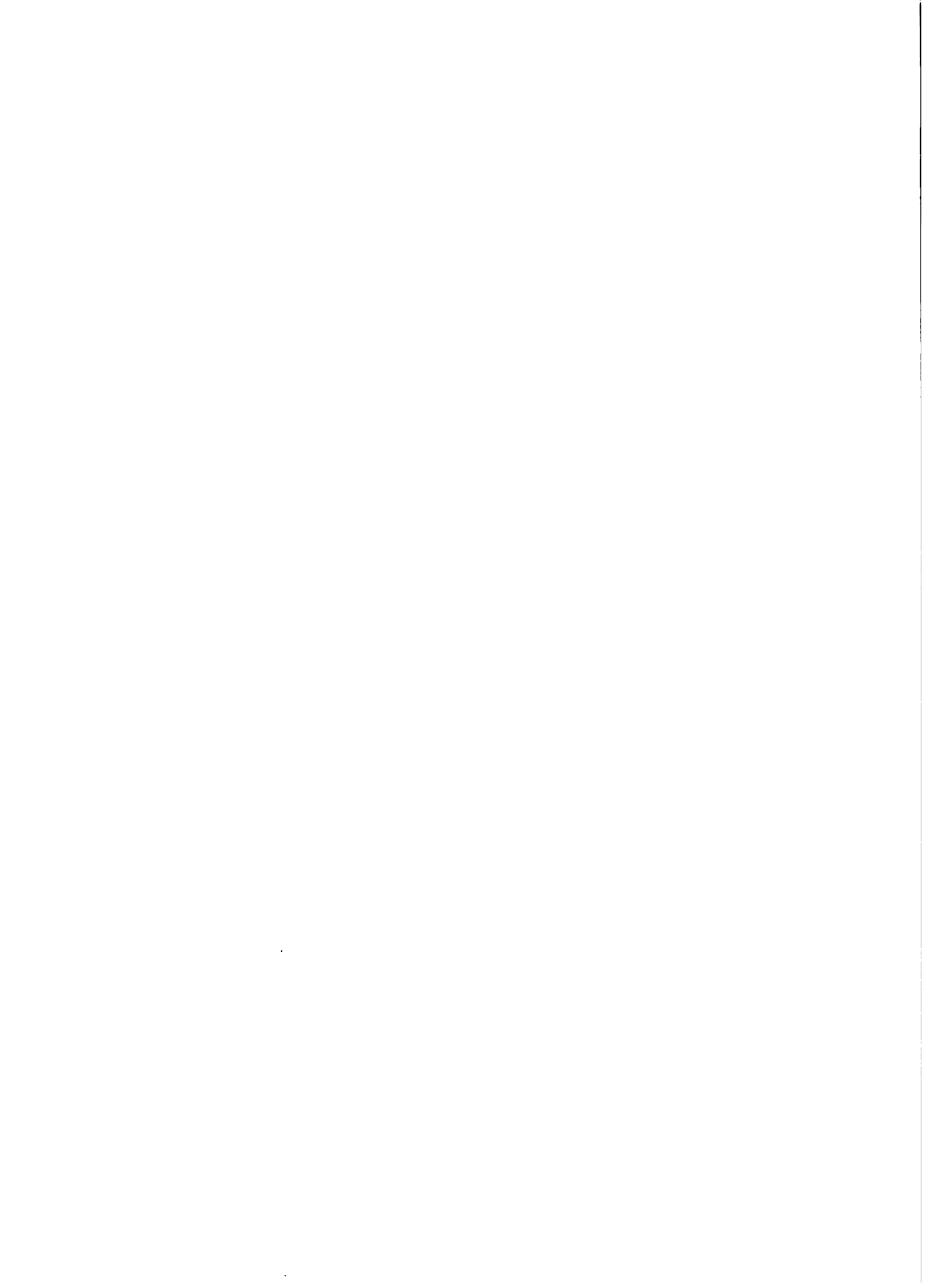
(1) Véase: Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Dirección Nacional de Planificación Sectorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Oficina de Panamá. Programa de Fortalecimiento Institucional "Diagnóstico Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario". IICA, Santiago de Veraguas. Panamá 1982. 366 pp.



- 1) Diversos problemas de tipo estructural de la agricultura en Panamá, tales como la baja rentabilidad relativa de la agricultura frente a otros sectores; las limitaciones del mercado interno y externo para los productos agropecuarios que produce el país, limitada capacidad y creciente deterioro de los recursos naturales renovables; la estructura de la producción y su baja tecnología y otros, repercuten en serias restricciones para el desarrollo de las actividades agropecuarias del país.
  
- 2) Frente a esta situación el sector público no ha sido capaz de presentar estrategias ni objetivos específicos y atractivos para el desarrollo agropecuario integral del país. La multiplicidad de organizaciones y programas, que no se integran o coordinan y que por el contrario se duplican y superponen, ha contribuido seriamente a la agudización de esta falta de objetivos sectoriales.

El propio MIDA que por diseño legal es el responsable de la rectoría sectorial, no ha podido por diversas razones asumir éste papel, dejando por lo tanto al sector sin éste necesario liderazgo sectorial.

- 3) El MIDA no ha podido asumir tampoco plenamente el conjunto de funciones operativas que le fueran asignadas

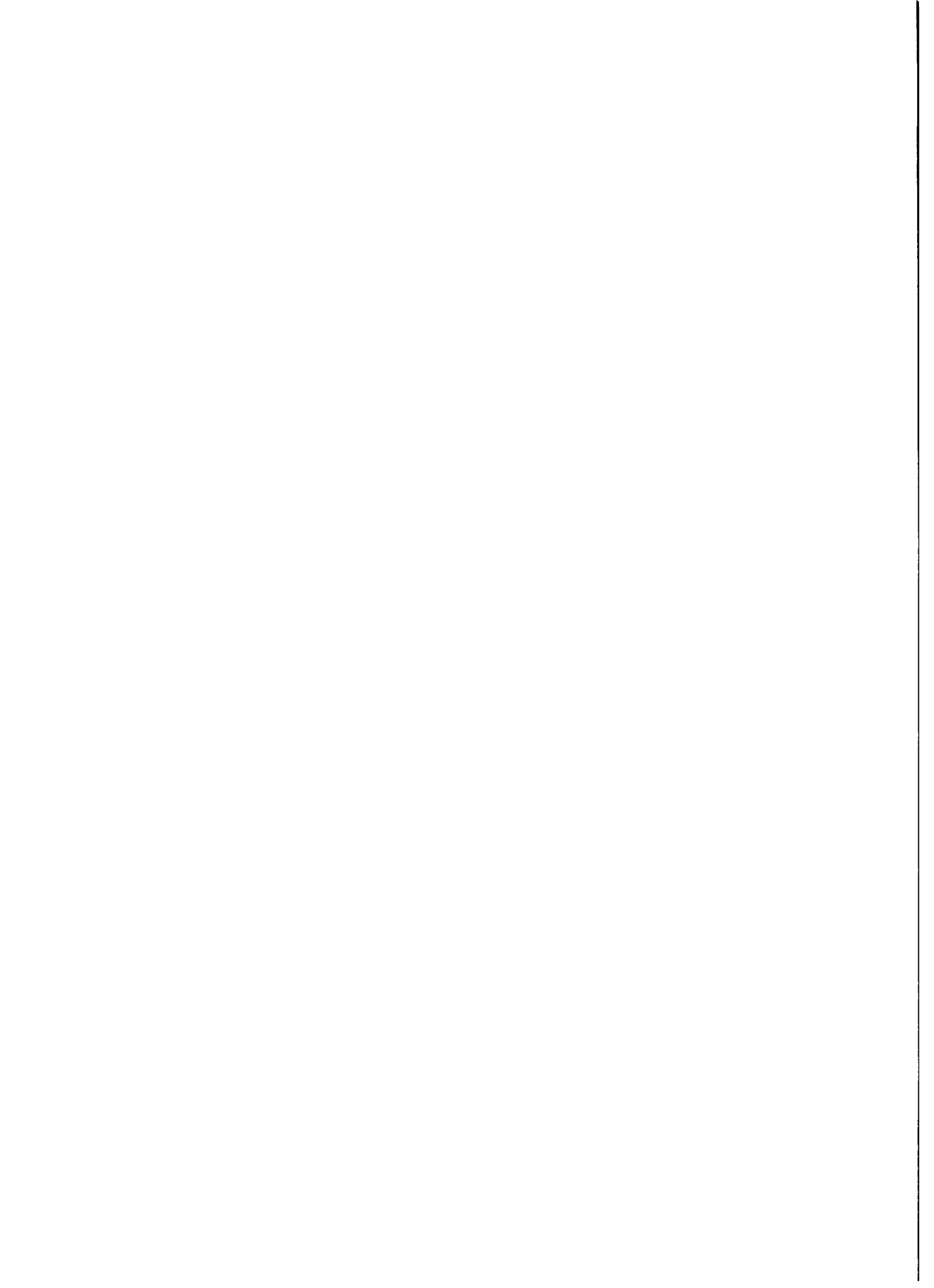




al nombramiento de su creación por la Ley No.12 de 1973. Parte de estas responsabilidades funcionales han sido superadas por una serie de cambios organizativos que se han producido en el sector con posterioridad a la fecha de promulgación de dicha Ley. El MIDA aparece como responsable de funciones operativas que han sido asignadas a otros organismos tales como el IMA, IDIAP y diversas corporaciones regionales.

- 4) El sector ha estado trabajando en los últimos años prácticamente sin objetivos explícitos que sean aceptados por las organizaciones del sector y los productores, ya que los objetivos señalados en los planes nacionales de desarrollo han sido superados por los cambios políticos del país. Ante la falta de objetivos explícitos, cada organización ha entendido su papel de acuerdo a los propios intereses institucionales. Es más, cambios de autoridades en los Ministerios de Planificación y Desarrollo Agropecuario han producido también cambios en la percepción de los objetivos de las políticas institucionales, lo que ha contribuido a la inestabilidad del contenido de los programas, desorientación en los niveles medios y en general descoordinación en las acciones.

La dispersión natural de objetivos para el sector agropecuario no ha sido sistematizada, jerarquizada, ni

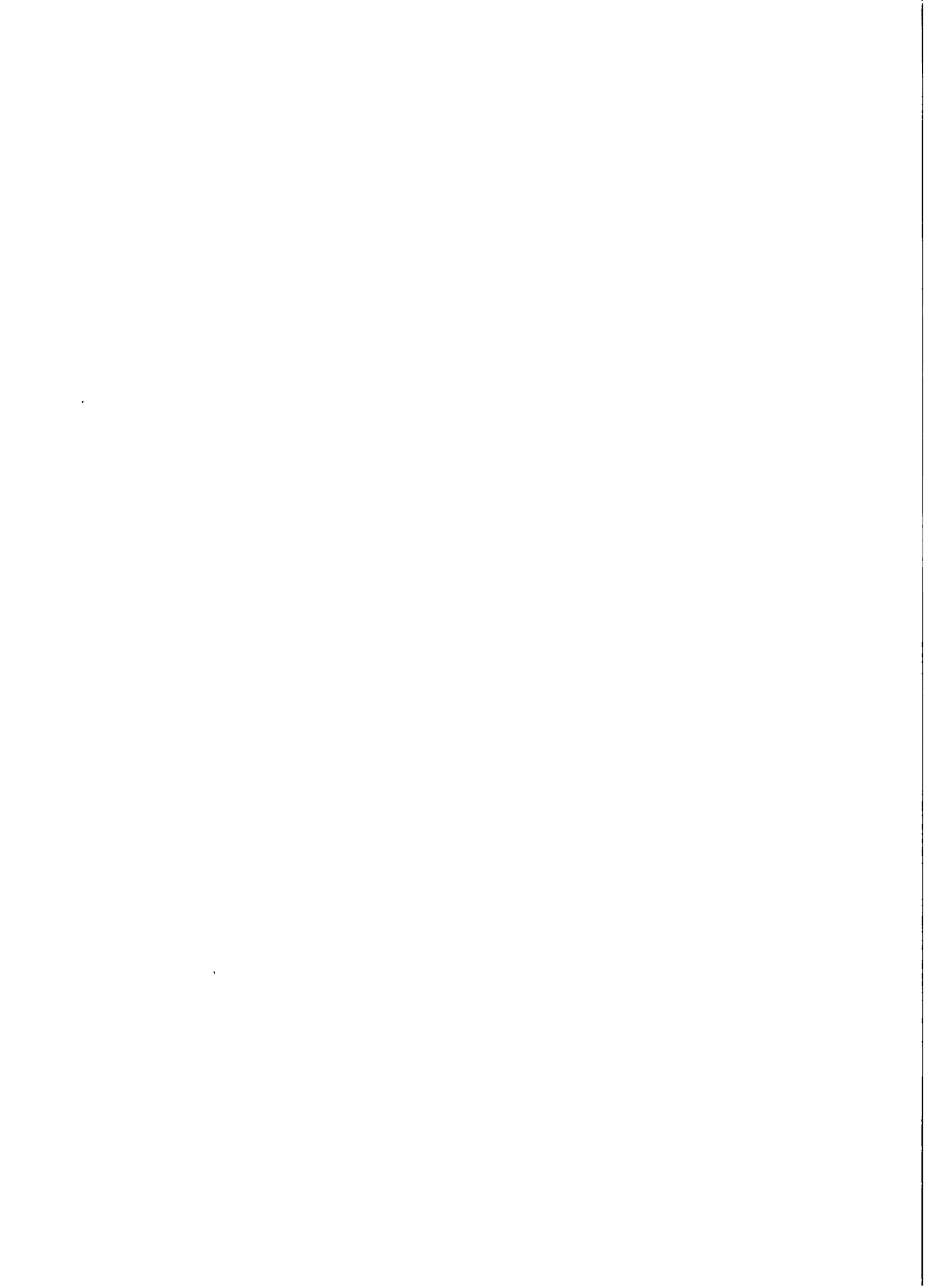


integrada por el MIDA. Como consecuencia de ello las acciones institucionales específicas están raramente coordinadas y muchas veces las acciones de una organización guardan poca relación con las acciones que otra organización pública realiza en el mismo campo.

Puede decirse casi con plena propiedad que la percepción de objetivos para el sector y para el MIDA está bastante atomizada y que sobretodo al jerarquizar estos objetivos se nota una diferenciación de alta significación.

Esta situación es tanto más crítica en lo que respecta a las orientaciones y objetivos a corto y largo plazo que tienen las Direcciones Nacionales y Generales del MIDA. Respecto de estas Direcciones, el diagnóstico verificó que muy pocas de ellas tienen definida su área problemática, su percepción de estrategias globales para resolver el problema y su papel y organización dentro de la solución de dicha problemática, no obstante que legalmente estas funciones rectoras caen dentro de la esfera de sus objetivos legales.

No obstante sus ambiciosos objetivos legales, las acciones en desarrollo de las Direcciones del MIDA solo tocan tangencialmente ciertas áreas de la problemática del objetivo legal, pero lo que es peor, ni las Direc-

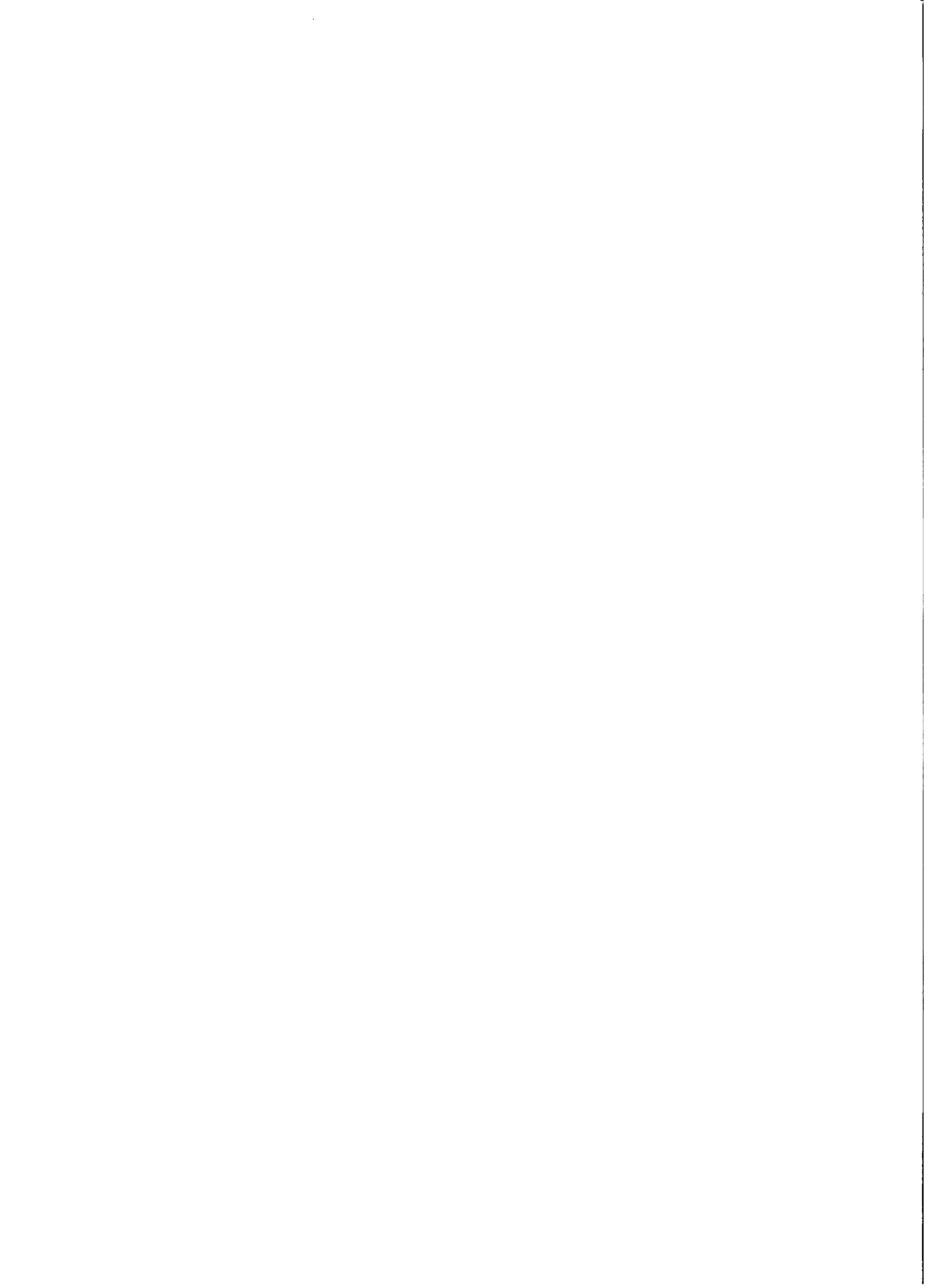


ciones Nacionales ni la DNPS han podido como decíamos, concertar la problemática global, señalar el papel que dentro de esa problemática desempeñará la respectiva unidad operativa del MIDA y la forma en que ella atacará su parte del problema global.

Esta falta de objetivos globales y operativos para las Direcciones Nacionales ha significado que las Direcciones en momentos están concentradas en áreas tangenciales del problema dedicando a ellos recursos desproporcionados (teniendo en consideración sus recursos totales) y de otra parte, sin poder preocuparse de la gran problemática de su área respectiva, la que como decíamos ha quedado sin atención organizada y coherente.

- 5) Durante los últimos 5 años, el MIDA ha tenido 5 Ministros, 8 Viceministros, más de 50 Directores Nacionales y Generales y gran cantidad de asesores y consejeros del Ministro. A nivel de Director Regional se presentan también una gran rotación de funcionarios ya que ha habido más de 40 personas sirviendo éstas funciones en el mismo período de tiempo.

Esta multiplicidad funcionaria ha coincidido, como veremos más adelante, con la falta de normas y reglamentos que desarrollen la Ley de creación del MIDA y que hubieran servido de marco ordenador de las acciones institucionales.

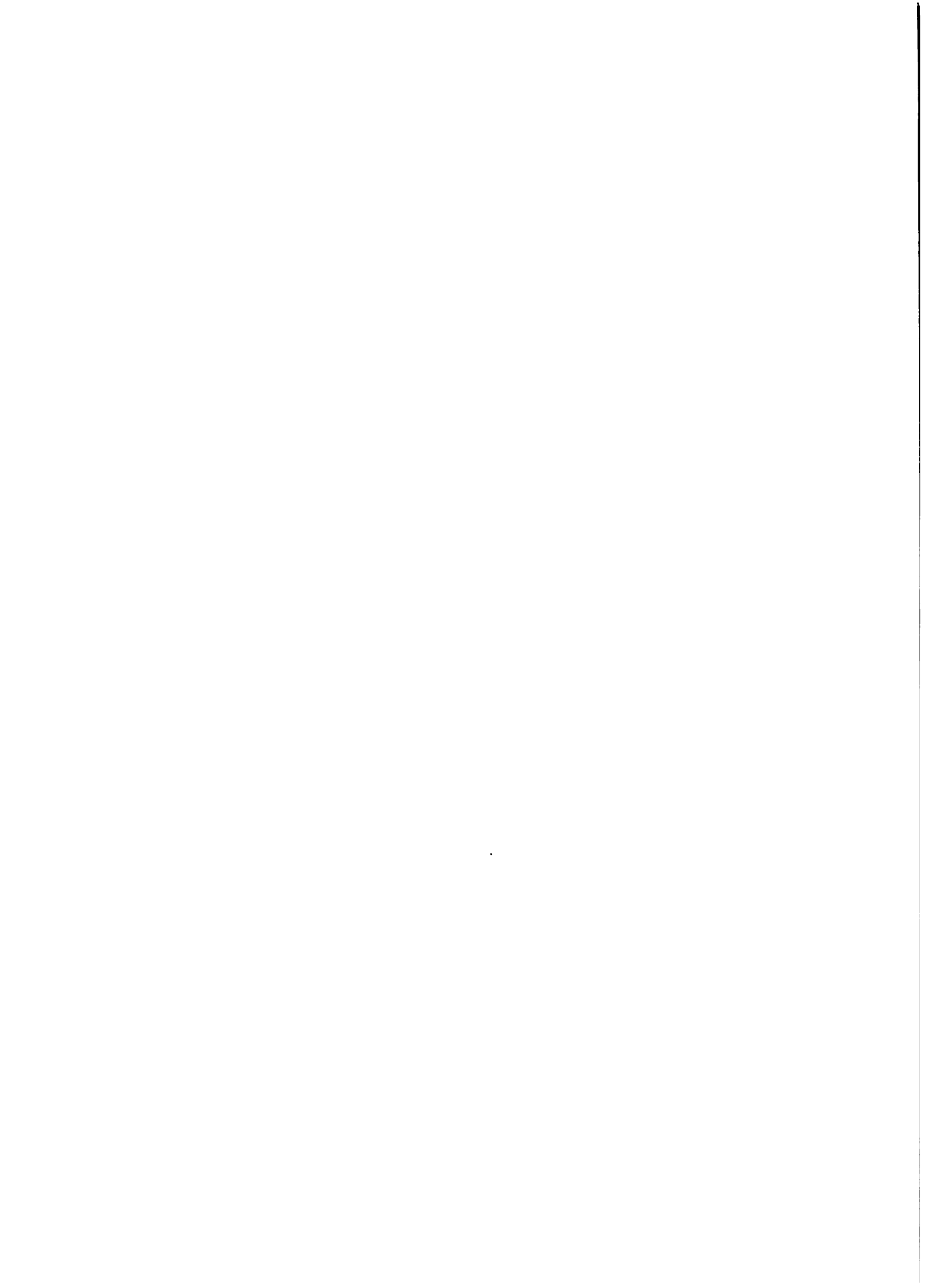


A falta de marcos ordenadores que se superponen a las personas, cada ministro, cada ejecutivo del MIDA, en su caso, han interpretado cada cual a su manera cuáles deben ser las estrategias y políticas sectoriales e institucionales lo que ha producido gran inestabilidad en la orientación de los programas del MIDA.

Lo anterior puede haber sido factor importante en que el MIDA no ha podido consolidar un liderazgo sectorial reconocido por el resto de las organizaciones del sector y que incluso dentro del Ministerio las políticas y estrategias hayan sido tan variadas y cambiantes. Tan pronto como un Ministro empieza a tomar conocimiento de la problemática y posibilidades del MIDA, es cambiado, lo que conlleva los cambios hacia abajo que anotábamos. Naturalmente esta inestabilidad con los funcionarios de línea coincide con la debilidad e inestabilidad del personal de la DNPS, lo que contribuye a aumentar el problema de falta de liderazgo sectorial.

El no funcionamiento de los mecanismos formales de coordinación sectorial ha contribuido también a este desmejoramiento del papel rector que debía desempeñar el MIDA.

El hecho mismo que la sede del MIDA esté en Santiago de Veraguas, en tanto que la mayor parte de las discusiones y toma de decisiones políticas de importancia



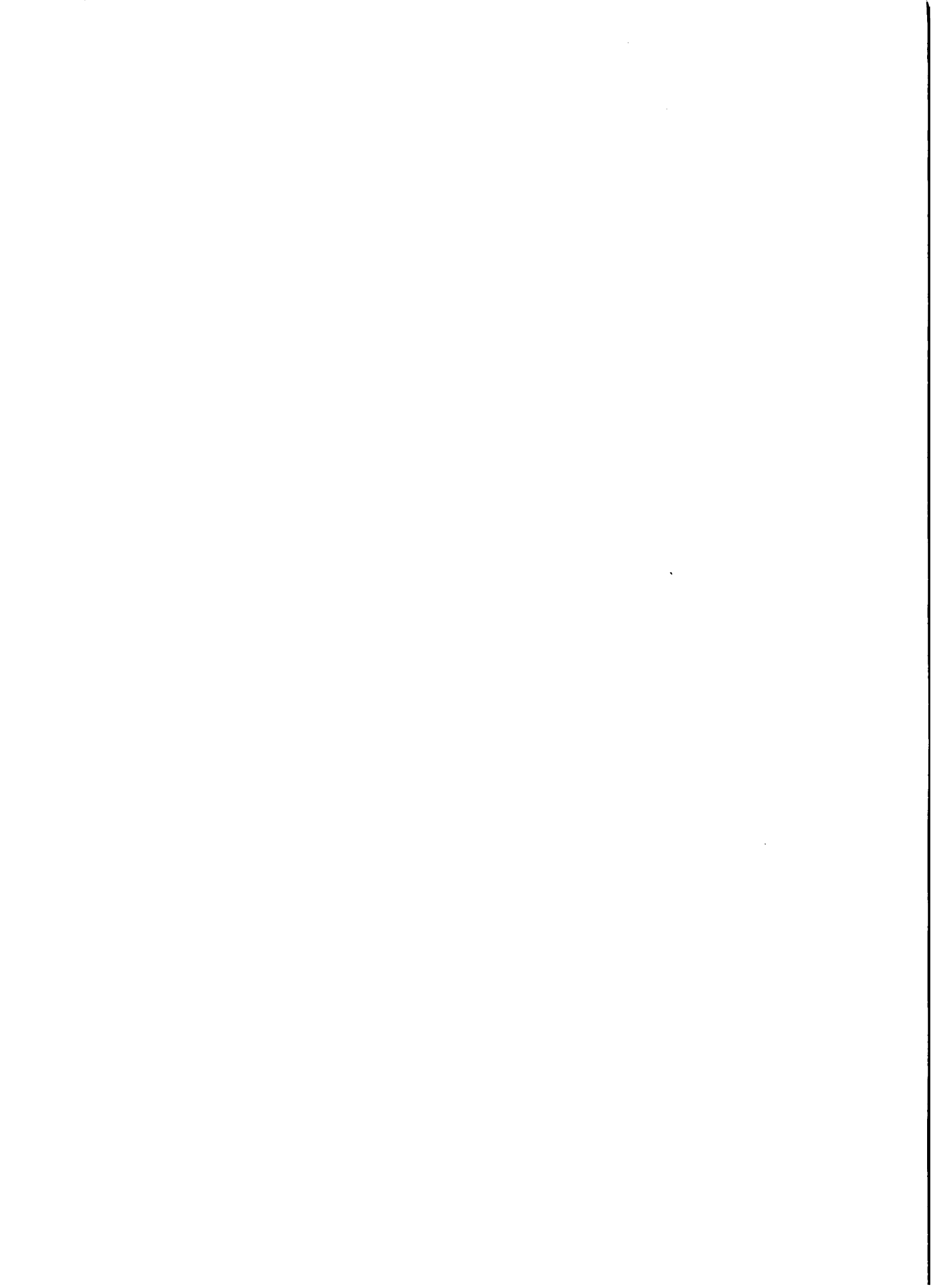


para el sector se producen en Panamá, ha obligado a todo este cuerpo directivo del MIDA a frecuentes desplazamientos entre Veraguas y Panamá, lo que tampoco ha favorecido que el MIDA pueda desempeñar idóneamente este papel rector.

6. Hasta mediados de la década de los años 70, el MIDA contó con sistema de planificación bastante adecuado, que produjo una gran cantidad de estudios básicos y guió y orientó la acción concertada de las organizaciones. Esta situación es ahora bastante distinta. Muchos de los miembros de las unidades de planificación del MIDA han abandonado la organización y sus funciones no han sido aún absorbidas por el elevado número de oficiales jóvenes y poca experiencia que constituyen la mayoría de la DNPS. Tampoco cuenta ahora la DNPS con el apoyo externo que le dieron FAO y AID.

Esta falta de capacidad en planificación y estudios de la DNPS no ha sido sustituida por capacidad en planificación y estudios de las Direcciones Nacionales o Generales del MIDA.

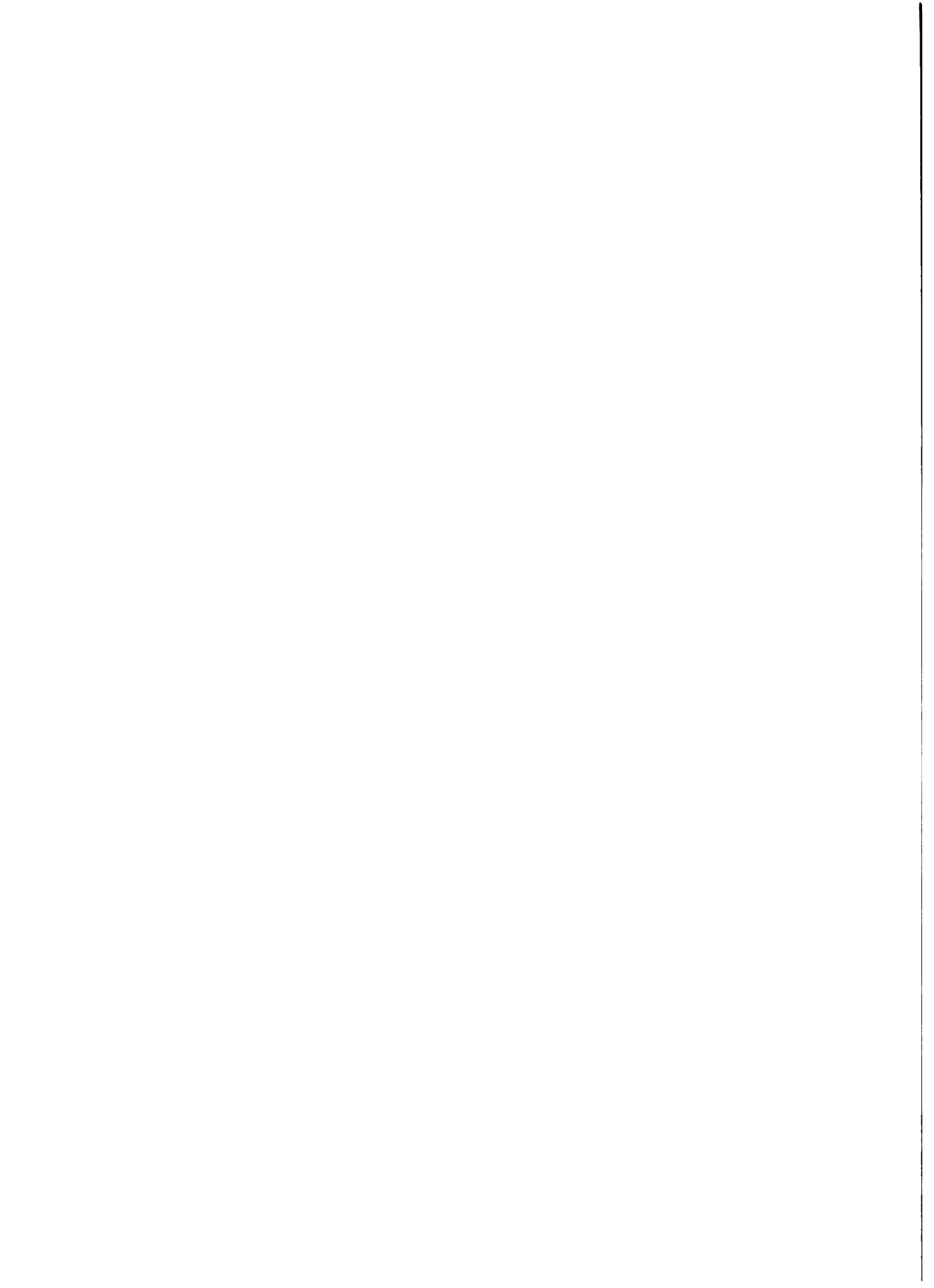
Como consecuencia de ésta falta de capacidad en planificación y estudios, el MIDA no ha podido actualizar estudios básicos que se produjeran hace 10 años



y que deben ser puestos al día dados los cambios que se han producido en la situación del propio país y me dio ambiente. El despacho no ha podido contar así, con apoyo técnico idóneo para la toma de decisiones y orientación del sector.

Como decíamos anteriormente, lo que está muy débil en estos momentos en el sector agropecuario como en el MIDA y sus Direcciones es la función de planificar y de realizar estudios significativos para orientar las acciones desarrollistas en el agro panameño.

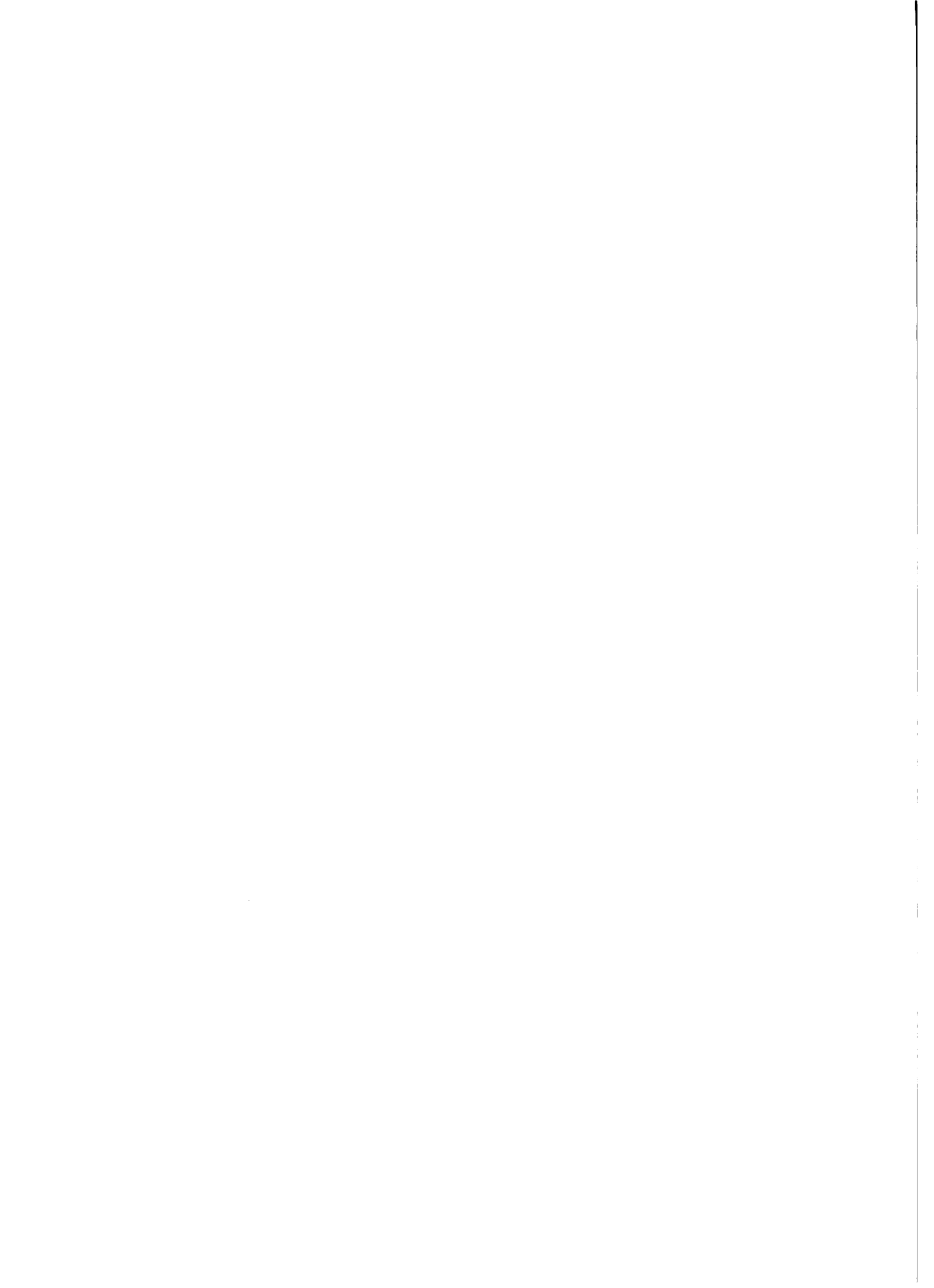
7. Por diversas razones los recursos presupuestarios que ha podido captar el MIDA son notoriamente insuficientes para el gran número de áreas que deben incluir. Estos recursos, pese a la declaración que el sector agropecuario es prioritario, han ido en permanente de terioro. Cualquier indicador que se utilice para establecer esta afirmación nos revela las relevancias y propiedad de la misma. Ello es especialmente notorio en cuanto a los recursos operativos del MIDA, lo que en estos momentos, en términos reales no llegan al 20% del presupuesto de la organización. Esto ha producido grandes problemas para operar, especialmente a nivel de campo, iniciar nuevas actividades e incluso compra de combustible, repuestos y materiales.



La falta de recursos obscurece un poco el problema de los procesos a través de los cuales el MIDA maneja sus recursos operativos. Como estos son tan pocos, no es evidente la ineficiencia de los procesos, pero si el MIDA fuera a operar mayor cantidad de recursos, la ineficiencia de los procesos haría imposible la movilización de los mismos.

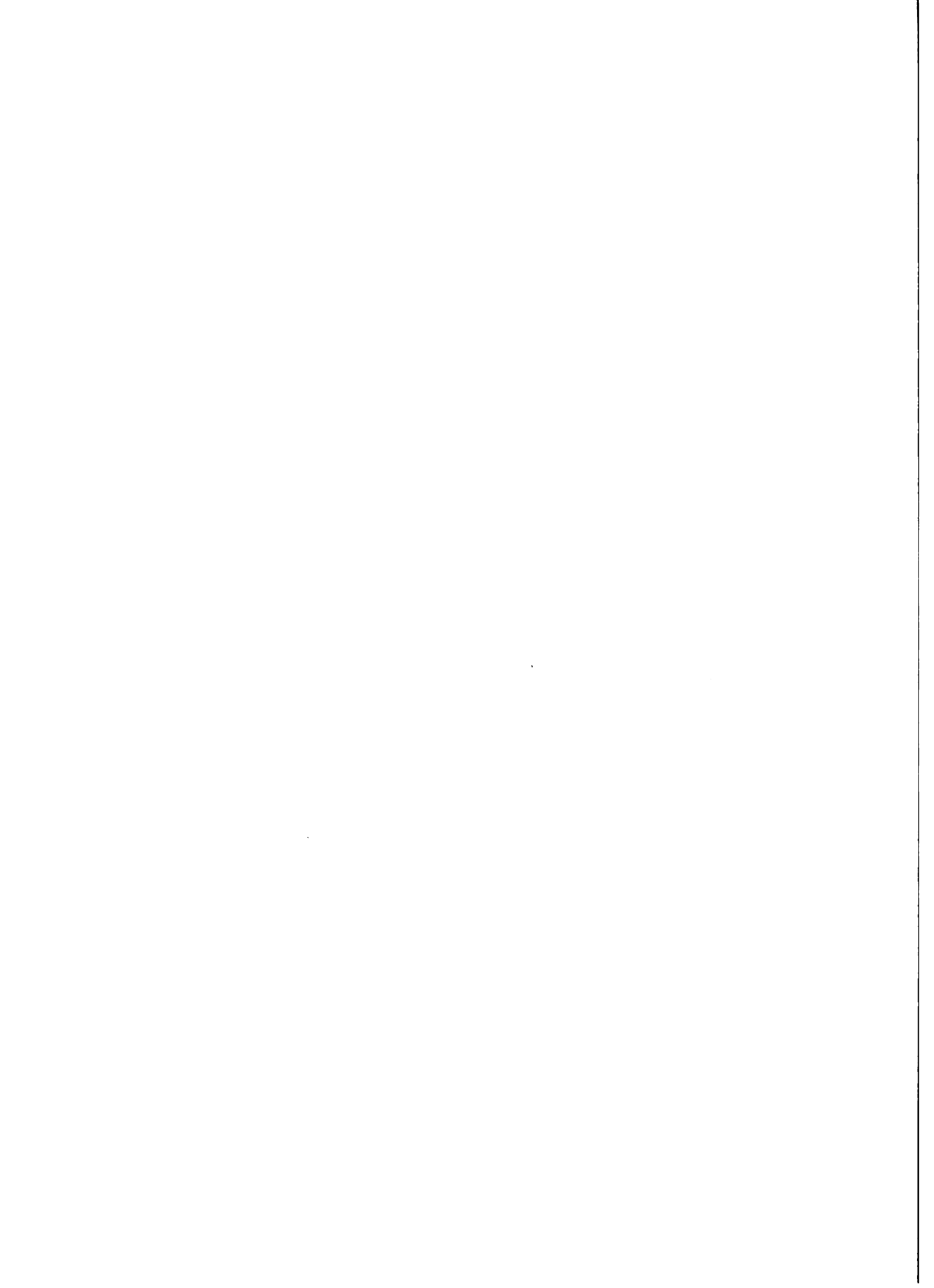
8. El MIDA ha podido contratar una gran cantidad de funcionarios. Cuenta actualmente con casi 5,000 funcionarios. No obstante ello, la mayor parte de estos funcionarios no son técnicos o profesionales agropecuarios y por consiguiente solamente pueden desempeñar funciones administrativas o técnicas que no apoyan directamente la producción agropecuaria del país. La falta de concentración de recursos en programas productivos ha producido una gran atomización de éstos y por tanto ineficacia en el uso de ellos.

Las condiciones de empleo que ofrece el MIDA a sus profesionales y técnicos no son competitivas con las de otras organizaciones públicas y mucho menos con las del sector privado. El MIDA es una de las organizaciones del SPA de Panamá que tiene menos posiciones en condiciones de empleo atractivas para atraer el talento que la complejidad de sus programas requiere.



De otra parte, la falta de programas de capacitación ha mantenido al personal poco capacitado y poco motivado del MIDA dentro de niveles de actuación muy limitados.

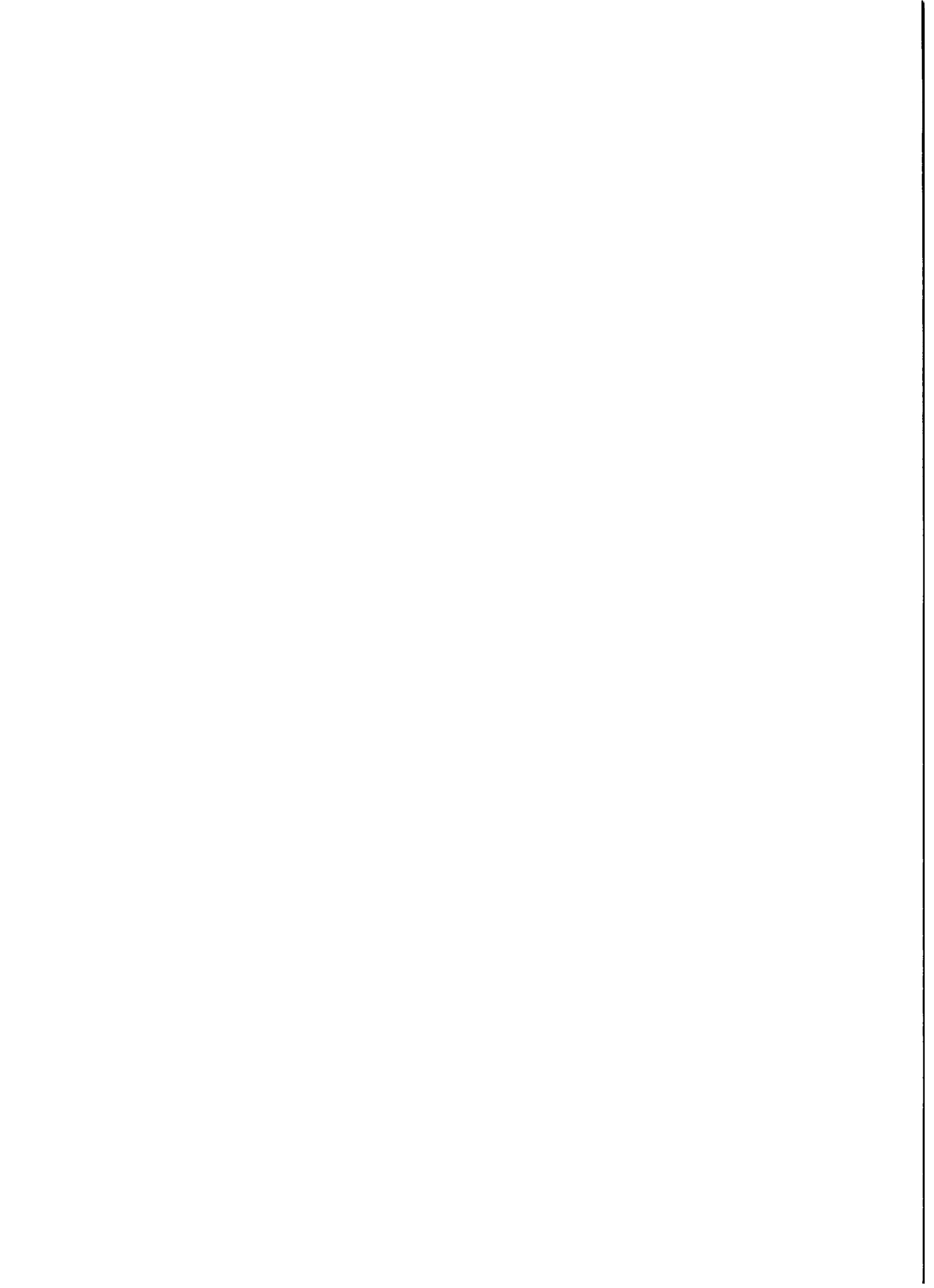
9. Al incorporarse al MIDA en 1973 los diversos organismos (IFE; CRA; IG y otros) cada uno de estos organismos lo hizo con sus rutinas y procedimientos administrativos, contables y de control de bienes. Nunca en el MIDA se hizo un esfuerzo serio por integrar todos estos regímenes diversos y por consiguiente hoy en día todas estas rutinas y regímenes subsisten lo que hace bastante difícil el control de todos ellos y sobre todo el establecimiento de sistema de auditoría y control de los mismos. La misma forma en que se registran estas rutinas y procedimientos es bastante rudimentaria e ineficiente.
10. Aparte de la incoherencia y falta de integración de los procesos a través de los cuales opera el MIDA, la organización misma ha ido creciendo y agregando más y más unidades. Basta decir que hoy día, pese a que las funciones de investigación, comercialización, maquinaria agrícola, semillas y otras han salido del MIDA, el Ministerio tiene ahora más Direcciones Nacionales y Generales que cuando tenía estos servicios. Hoy el MIDA tiene 16 Direcciones Nacionales y 10 Direcciones Regionales, en tanto que en 1974 tenía 10 Direcciones Nacionales y





Generales y 8 Direcciones Regionales. Cada una de las Direcciones Nacionales y Generales creadas ha sido creada como dependiendo del Ministro, lo que ha significado un gran recargo para éste y su Viceministro los que no sólo deben atender la coordinación interna, sino también la externa. Como hemos visto anteriormente la debilidad de los mecanismos de integración del MIDA recarga en el Despacho la casi totalidad de las posibilidades de coordinación. Las frecuentes crisis internas del MIDA pueden ser resultado directo de esta falta de sistematización y racionalización de la organización.

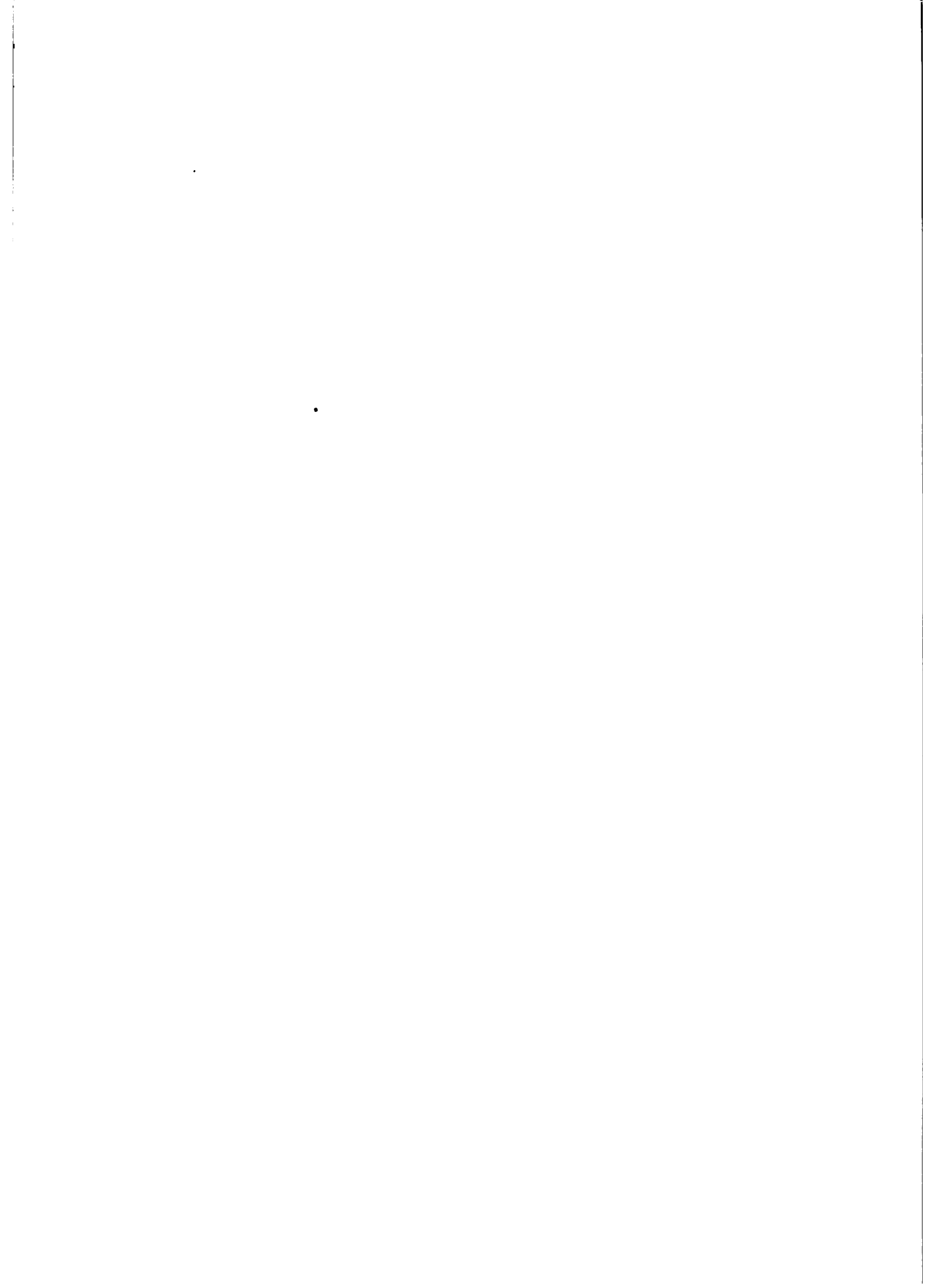
En cuanto a las relaciones sede campo, el Diagnóstico pudo documentar que las Direcciones Nacionales que supuestamente debían solamente orientar, supervisar y evaluar las acciones de campo, en la práctica han estado ejecutando directamente tareas a este nivel; lo que produce frecuentes roces con las Direcciones Regionales, las que supuestamente debían ser responsables de la ejecución. A este nivel también el mecanismo diseñado para resolver conflictos tampoco ha operado, lo que ha significado nuevo recargo para el Despacho, el que debe actuar así como árbitro entre los distintos directores nacionales de una parte, y entre las direcciones nacionales y regionales de la otra. Como se decía anteriormente entre las diversas unidades del MIDA obligan al



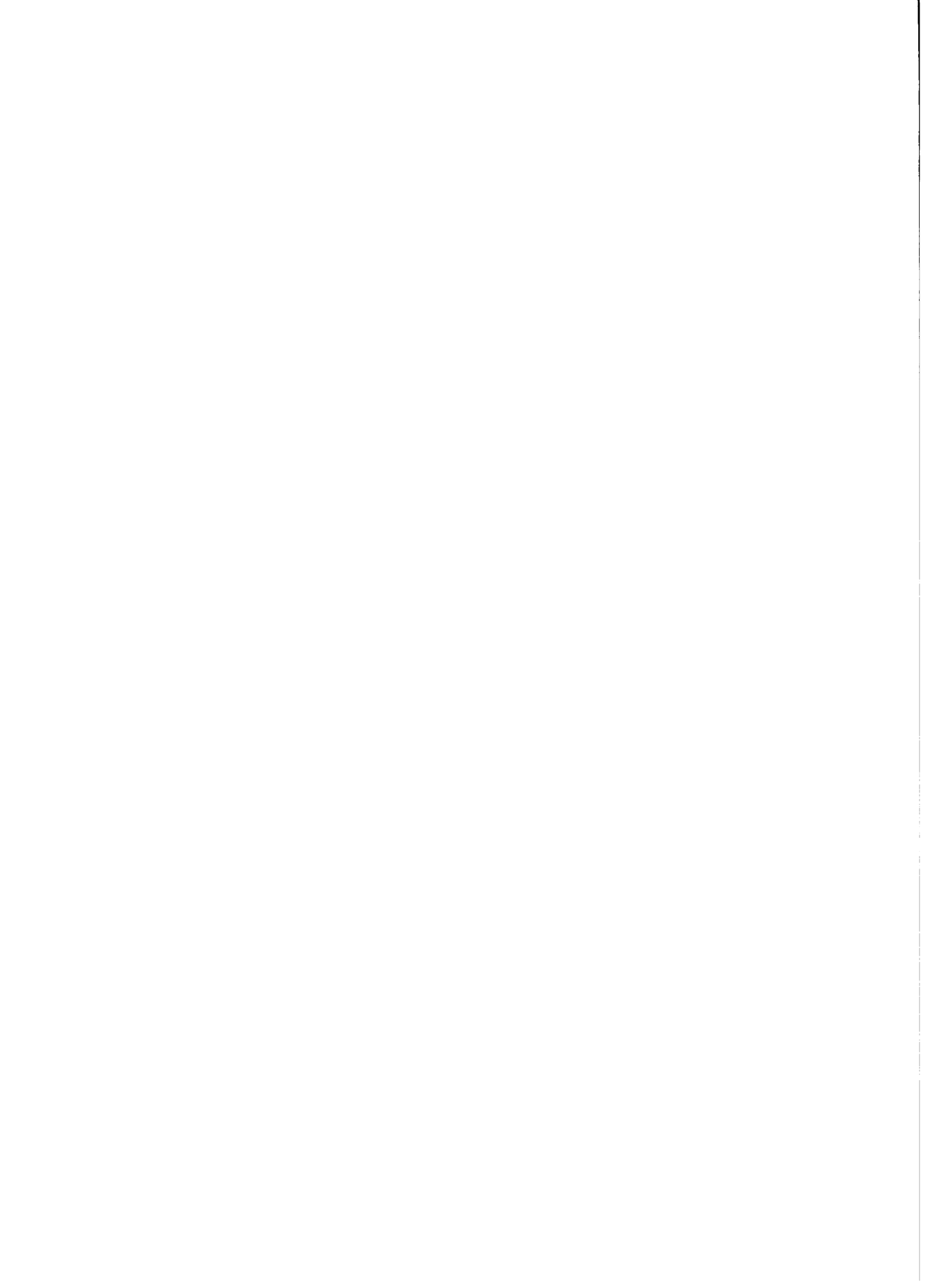
Despacho Ministerial a gran recargo de trabajo y de otra parte a que descuide su rol sectorial y orientador global del Ministerio.

Todo lo anterior y otros elementos señalados en el diagnóstico, han contribuido a que el MIDA no haya podido ofrecer un producto institucional o cantidad de servicios y actividades, que sean efectivamente apreciadas por los distintos componentes del medio institucional con el que interactúa el MIDA.

Ya hemos visto que la organización no ha cumplido a cabalidad el papel rector del sector agropecuario que le entrega la Ley y que tampoco los servicios agropecuarios que operan son de importancia significativa para el sector. Se estima que los de transferencia de tecnología, que es el principal servicio que opera el MIDA a través de sus varias Direcciones Nacionales y Regionales, la organización no alcanza más del 15% de los productores del país y estos son críticos de la calidad del servicio que entrega el MIDA. Prácticamente los productores con que trabaja el MIDA son los mismos con que la organización ha venido operando en los últimos 10 años y aún éstos no han aumentado sus ingresos, niveles de vida y productividad en forma substancial. El constante deterioro de los recursos naturales renovables, las pérdidas que sufre el ganado y la producción agrícola por enfermedades y plagas que debieran estar bajo el control de los servicios de sani-



dad animal y vegetal del MIDA; son algunos de los indicadores que permiten cuestionar la calidad y cantidad del producto institucional del Ministerio y que de otra parte explicar el porqué del poco apoyo del medio al MIDA.

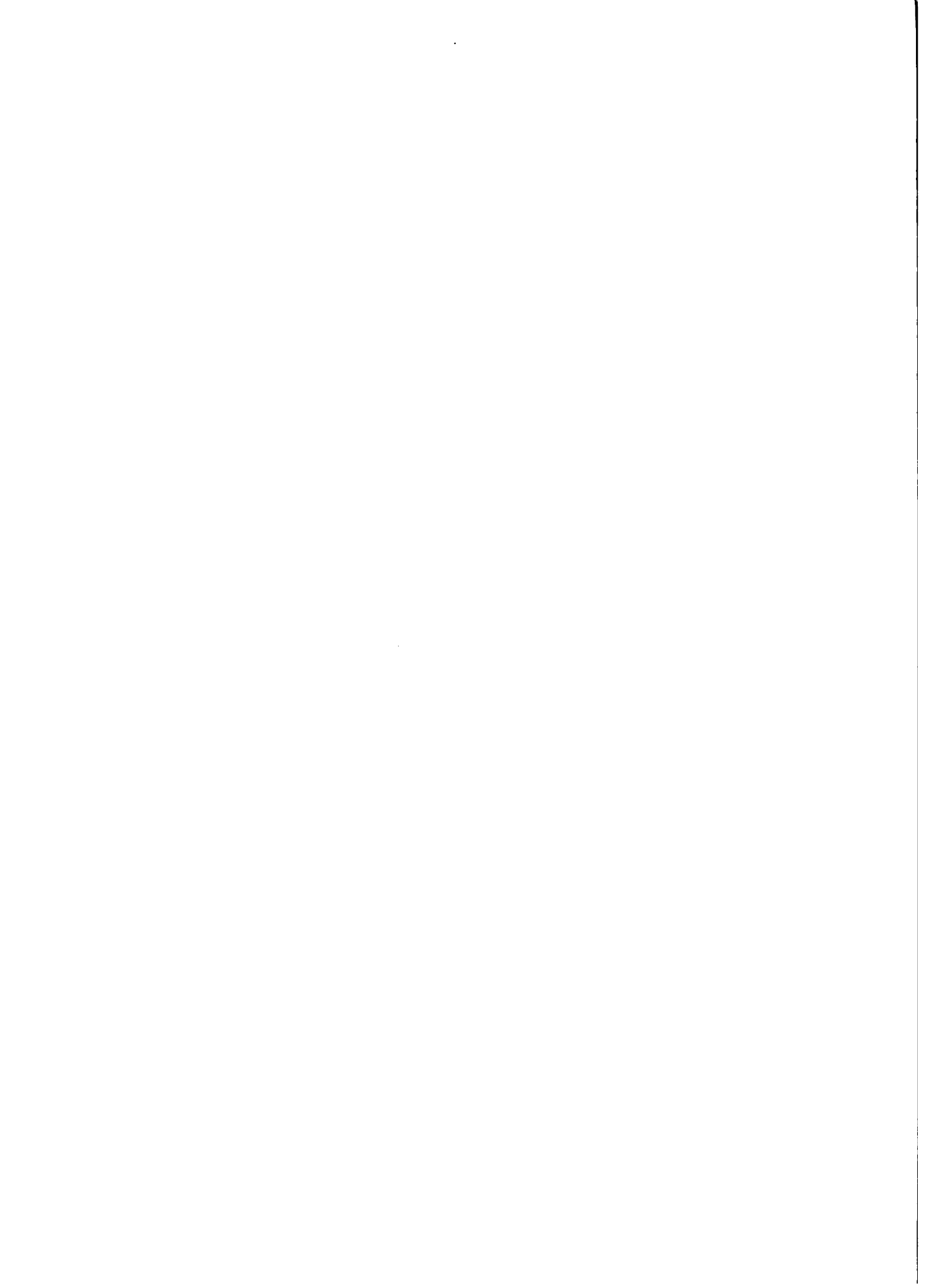


IV. Marco de soluciones planteado por el IICA para resolver los problemas institucionales del MIDA, identificados en el Diagnóstico Institucional.

Para el Instituto el fortalecimiento institucional comprende la habilitación de una organización que haga mejor, más eficaz y eficientemente lo que supuestamente debe hacer.

En el caso del MIDA se trata por lo tanto de habilitar esta institución para que cumpla mejor las funciones sustantivas que debe realizar, esto es, que facilite la obtención de resultados de importancia socio económicos del país en el campo rural a través de la entrega de servicios agropecuarios a los productores y población rural. El MIDA por tanto debe aumentar su producto institucional o sea la cantidad y calidad de sus servicios al medio panameño. El MIDA debe en consecuencia mejorar el otorgamiento de los servicios de transferencia de tecnología, salud animal, sanidad vegetal, conservación y desarrollo de los recursos naturales renovables, agroindustrias y los demás servicios y actividades que le han sido encomendadas para su entrega a los productores y población rural.

Para cumplir sus funciones sustantivas, el MIDA debe organizarse para cumplir idóneamente estas funciones sustantivas, desarrollar otras acciones de apoyo instrumentales o administrativas que le permitan instrumentalizar la operación de aquellas y conducir las mismas dentro de rutinas burocráticas pre-establecidas y que supuestamente facili-





ten el manejo. Considerando este esquema conceptual, en el caso del MIDA, un Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA debería comprender acciones tendientes a mejorar la capacidad del MIDA para manejar la problemática detectada tanto de tipo instrumental como sustantivo (Véase Cuadro No.8).

Dentro de este contexto el IICA definió como problemas relacionados con el área sustantiva aquellas relacionadas con la razón de ser del Sector Agropecuario del MIDA, de las Direcciones Nacionales o Generales del MIDA. En otras palabras, el diseño de soluciones y elaboración sobre la base de respuestas a preguntas tales como:

¿Cuáles son los objetivos del Sector Agropecuario para los próximos diez años, como percibido por el gobierno, las autoridades y funcionarios del MIDA y otros agentes públicos?

¿Cuál es el papel que deberán jugar las organizaciones públicas dentro de este contexto?

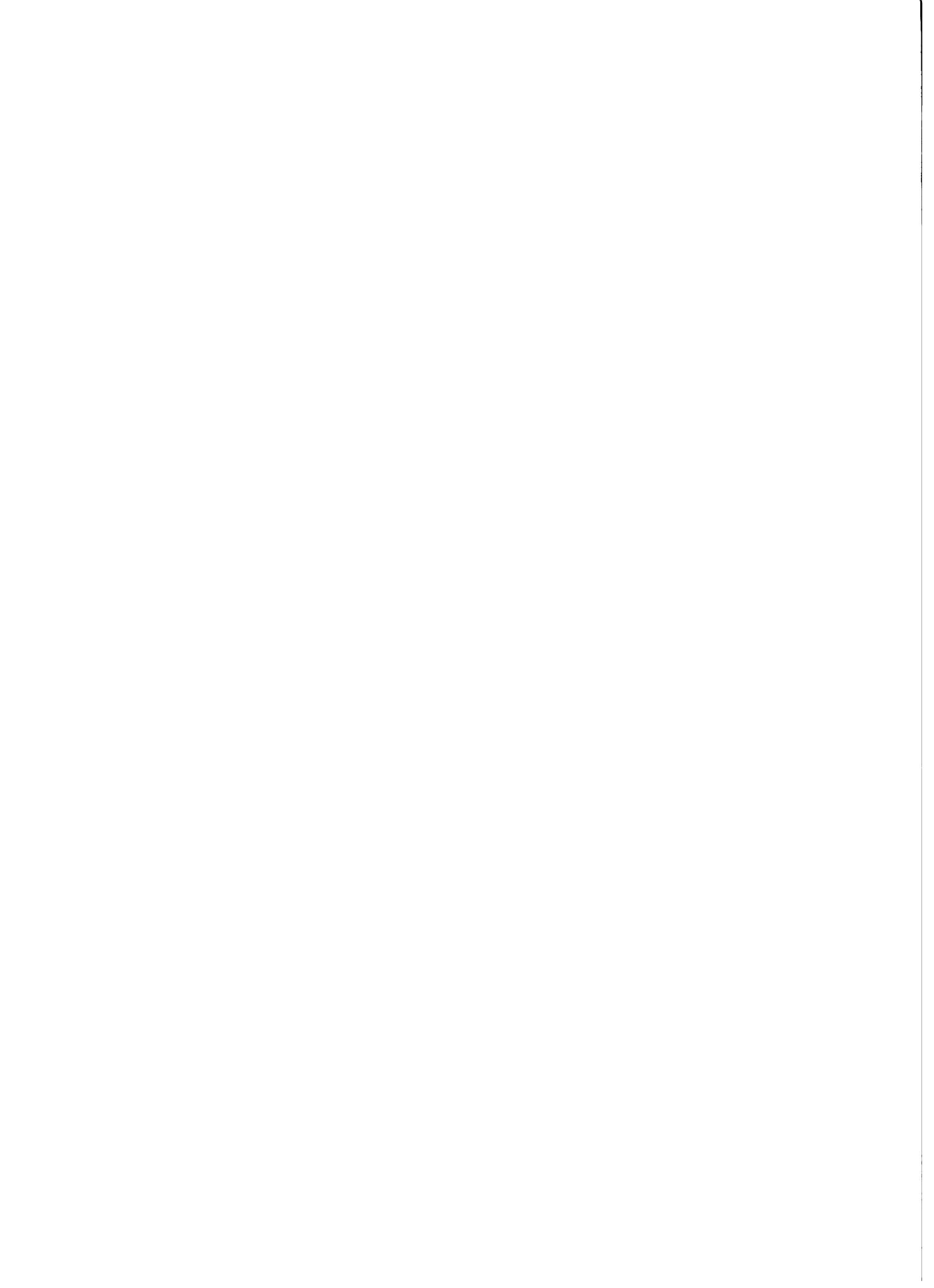
¿Cuál es el papel que deberá jugar el MIDA?

¿Qué papel jugará cada uno de los servicios agropecuarios operados por el MIDA? Aquellos operados por otras organizaciones?

¿Qué papel deberán desempeñar dentro de éste contexto las organizaciones públicas y privadas que operan servicios de apoyo a los productores, comercializadores y transformadores de productos agropecuarios?

¿Qué estrategia deberá diseñarse para lograr tales objetivos?

Con qué tipo de productores, tecnologías, áreas geográficas



que deberá trabajarse para optimizar la obtención de resultados?

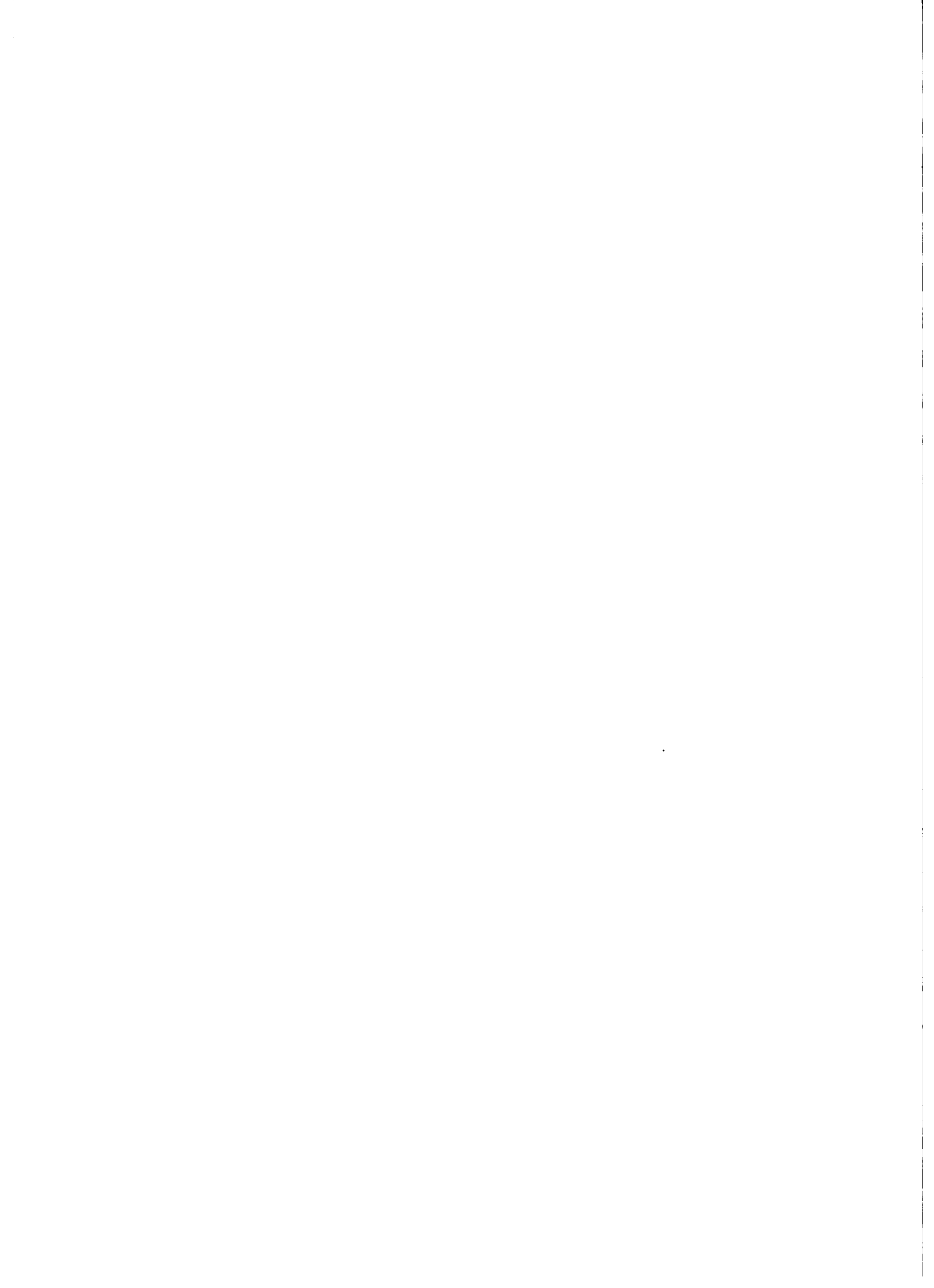
¿Cómo deberá organizarse el Estado para lograr estos resultados, de cuantos recursos humanos, presupuestarios, organizacionales requerirá para facilitar la referida obtención de resultados?

Este tipo de preguntas son las que el IICA consideró como preguntas legítimas que debía contestar el diseño de la parte sustantiva.

En lo que respecta a la problemática de tipo instrumental, el Instituto consideró que el diseño de soluciones para esta parte del Programa de Fortalecimiento Institucional, debía responder a preguntas tales como:

Dados los objetivos y estrategias entregados por el diseño de la parte sustantiva, cómo debe organizarse el MIDA para contribuir mejor a la obtención de los resultados esperados? Qué criterios de organización horizontal debe aplicar? Cómo debe dividir el trabajo que debe realizar? Qué criterios de organización vertical debe seguir? Qué funciones y facultades deben tener los niveles centrales y qué funciones y facultades deben tener los niveles regionales y locales?

Qué mecanismos de integración debe establecer el MIDA para evitar los efectos perniciosos de la división del trabajo? Qué mecanismos de integración y coordinación debe establecerse entre el MIDA y otras agencias públicas, trabajando para servir



a los productores, transformadores y comercializadores de productos agropecuarios? Qué mecanismos deben establecerse para integrar horizontalmente al MIDA? Para integrar verticalmente al MIDA?

Qué hay que hacer para que la organización diseñada OPERE efectivamente?

Cómo debe el MIDA organizar su sistema de planificación para que éste contribuya asimismo a la obtención de los resultados esperados, tanto en cuanto a su papel de órdano rector del sector como en cuanto a su papel de órgano operador de servicios específicos?

Cómo debe el MIDA programar sus acciones? Con qué métodos? Qué participación debe haber entre los distintos niveles involucrados?

Cómo puede el MIDA identificar y formular los proyectos de inversión y de servicios que requiere para operacionalizar los objetivos?

Una vez formulados los proyectos, como deben ejecutarse los mismos, quienes deben participar, quienes deben dirigir?

Cómo va el MIDA a hacer para poder dar apoyo, seguimiento a los proyectos? Cómo va a hacer el MIDA para supervisar y evaluar los proyectos? Qué mecanismos de monitoreo y de reorientación se pondrán en práctica?

Cómo va el MIDA a integrar los diversos criterios presupuestarios, financieros y contables a través de los cuales viene



operando? Qué modelo o esquema de integración se utilizará?  
Qué sistemas de compras, suministros y control de inventarios va a utilizar el MIDA?

Cómo se va a llevar control de todo éste nuevo sistema finan  
ciero y contable que está propiciando el consultor?

En cuanto a la primera categoría de problemas, el IICA con-  
cluyó con que el medio panameño y especialmente el gobierno  
no han sido claros, especialmente en los últimos años, en  
cuanto a qué desea este medio del sector agropecuario, qué  
desea este medio de las organizaciones públicas de servicios  
agropecuarios y qué papel desea que jueguen el MIDA y las de  
más unidades adscritas a éste. Ante esta falta de orientación  
"desde arriba" el MIDA no ha podido tampoco redefinir su pa-  
pel para este momento y el futuro, lo que conlleva al vacío  
que ya hemos aludido. La implementación que las decisiones  
del gobierno sobre este grupo de problemas, no pueden ~~tampoco~~ natural-  
mente producir dentro de los breves plazos del Contrato MIDA-  
IICA, pero al menos el MIDA y el gobierno deberán dentro de  
los términos del contrato definir los objetivos sectoriales,  
institucionales y por servicios para que estas definiciones  
orienten las acciones futuras del sector.

En cuanto a la segunda categoría de problemas, los instrumen-  
tales, el Instituto verificó que el MIDA no contaba con el  
instrumental básico para poder operar tales como manuales,  
instructivos y otros mecanismos que en general son el mínimo  
de elementos con que debe contar una organización para funcion





nar. La implementación de dichos instrumentos concluyó el Instituto, tampoco podría ser realizada dentro de los términos del contrato IICA-MIDA y MIDA-BID; ya que dicha instrumentación necesariamente tomaría mucho más de los doce meses restantes del contrato.

Por consiguiente, en el diseño de soluciones se consideró los remedios que resolvería el problema, aún cuando la aplicación de las soluciones y verificación de resultados solamente se verían con posterioridad a la fecha de conclusión del contrato. (Véase en el Capítulo II, el Cuadro No.8 que contiene el listado de trabajos a ser realizados y la relación de éstos en los objetivos del contrato).

#### 1. Estrategia empleada para la elaboración de los diseños

Un aspecto muy importante que definió en los diseños, fue el de la estrategia de elaboración de éstos. Como se verá más adelante, el contrato IICA-MIDA y MIDA-BID hacían una división bastante tajante entre lo que se consideraba las etapas de diseño y la etapa de implantación. Asimismo, se asumía que prácticamente por el hecho de que se hubiera normado ciertas relaciones, implicaba la solución del problema enfoque que al año de avance del PFI pudo verificarse que era irreal.

Para obviar dicha problemática, el MIDA y el IICA convinieron en una especie de empalme de las etapas de diseño e implantación.

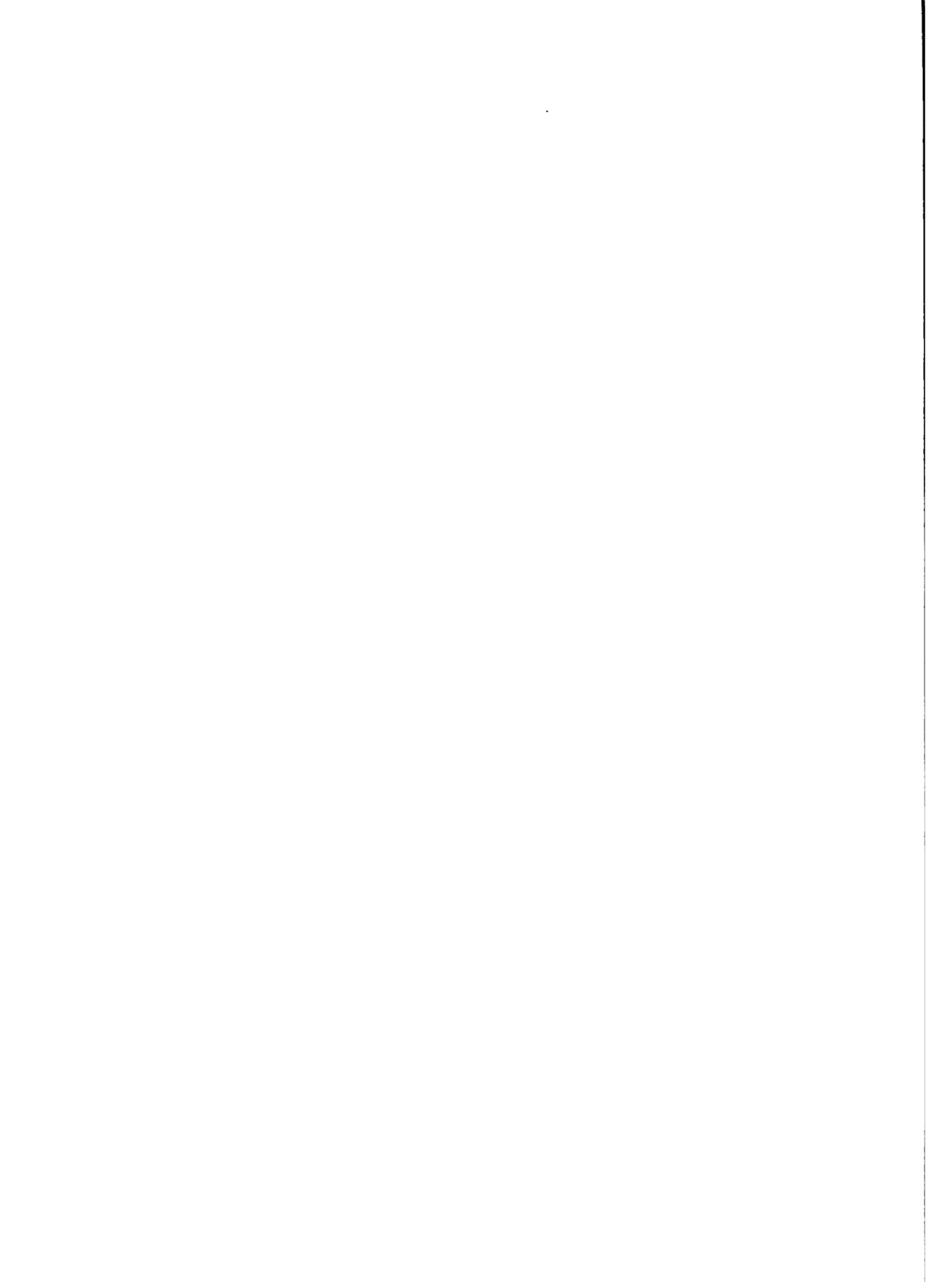
Como se decía, en los Contratos MIDA-BID y MIDA-IICA, la consultora (el IICA) debía elaborar los diseños bajo su responsa



bilidad, con el apoyo y cooperación del MIDA. Una vez elaborados los diseños, la consultora debía capacitar al personal del MIDA en el uso del instrumental diseñado y orientarlo en la aplicación de los referidos instrumentos.

El MIDA insistió y el IICA estuvo de acuerdo en que si se daba mayor participación al personal nacional en los diseños de los instrumentos, éstos estarían en mejores condiciones de poder manejar posteriormente los instrumentos diseñados. Asimismo, el MIDA ya había establecido una unidad de contraparte al PFI, lo que podría suponerse iría a tener a su cargo la continuación de las actividades del PFI.

Así las cosas, al darse participación al personal del MIDA en la elaboración de los diseños y al facilitar a éstos oportunidades de capacitación en el exterior en área del proyecto, durante el período de tiempo contemplado para la elaboración del diseño, se estaba prácticamente adelantando las tareas que debían haberse hecho pero como parte de la etapa de implantación. Esta estrategia permitió pues, unir las etapas diseño-implantación que en el contrato aparecían tan tajantemente separados. Nótese que en el contrato IICA-MIDA las acciones de implantación son definidas como acciones para preparar al MIDA para manejar el instrumental elaborado en los diseños y no implantación propiamente tal, ya que como hemos visto, tanto el MIDA como el IICA pudimos apreciar sería un proceso mucho más largo que el de duración de los contratos.

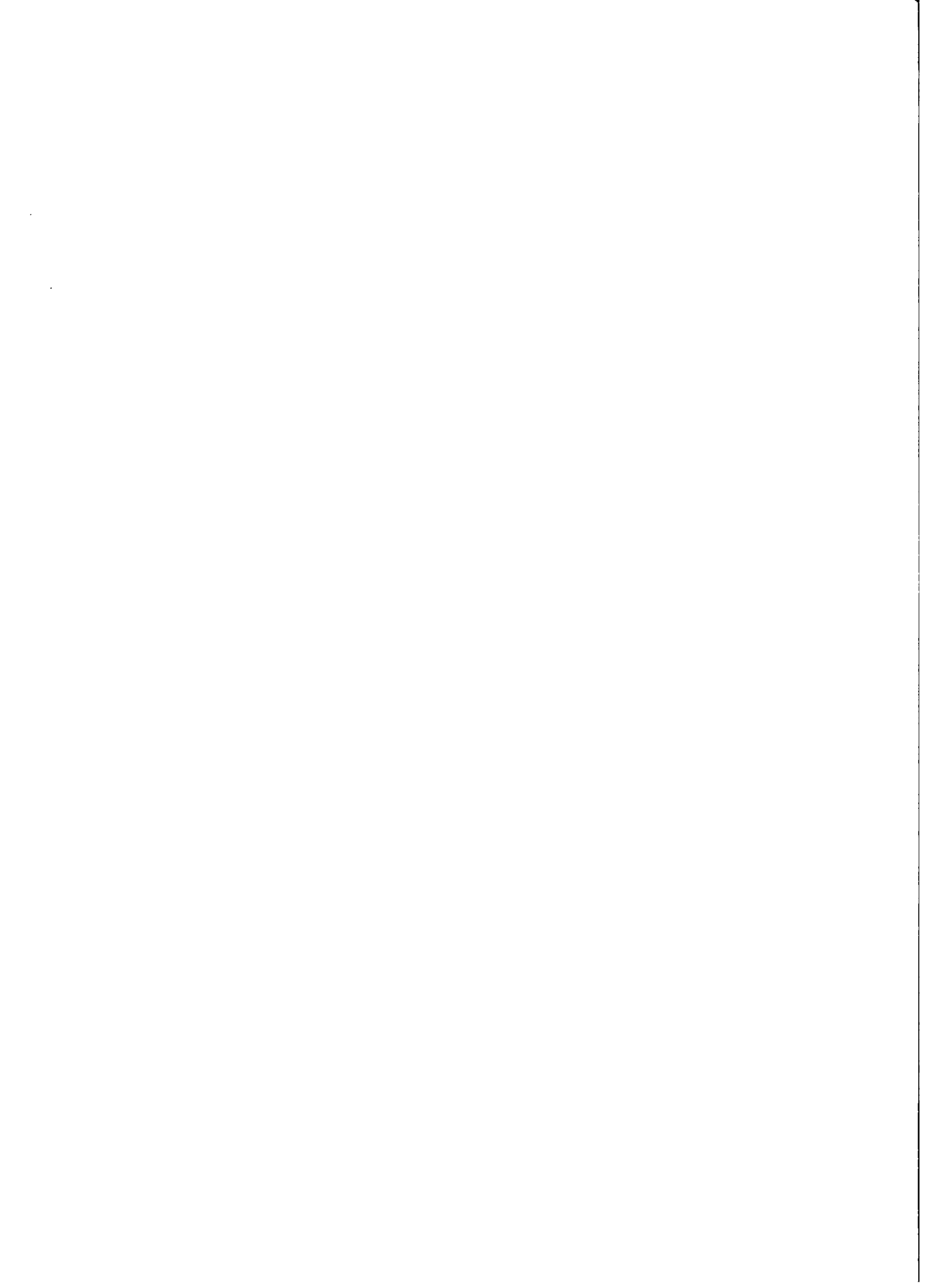


Otro punto importante de la estrategia convenida fue que dado el hecho ya anotado, que el término de la etapa de Diagnóstico pudo verificarse que por la naturaleza de los problemas identificados en el diagnóstico, la solución de dichos problemas excedería el término del plazo contemplado en el contrato, el IICA acordó y el MIDA estuvo de acuerdo en que el Instituto continuaría cooperando con el MIDA en la implantación de los diseños elaborados por el IICA, más allá de la fecha del término del contrato. Esta cooperación del Instituto se realizaría a través de asesoría que se daría al MIDA durante la implementación de los diseños que el MIDA decidiera implementar y para los que requiriera la cooperación del Instituto. El IICA cooperaría con el MIDA asimismo en la búsqueda de recursos externos que pudieran apoyar las acciones y diseños propuestos por el IICA que el gobierno decidiera continuar con esta fuente de recursos.

## 2. Algunos elementos de los diseños propuestos

### a) El Diseño Sectorial

Dada la dificultad de encontrar respuestas rápidas en las autoridades del sector para estas interrogantes, el Instituto asumió una serie de supuestos, los que derivó de la mejor información secundaria disponible en esos instrumentos y circunstancias. Así el Instituto asumió que el documento "Marco de Orientación para el Desarrollo Agropecuario de Panamá" que había sido elaborado por personal del

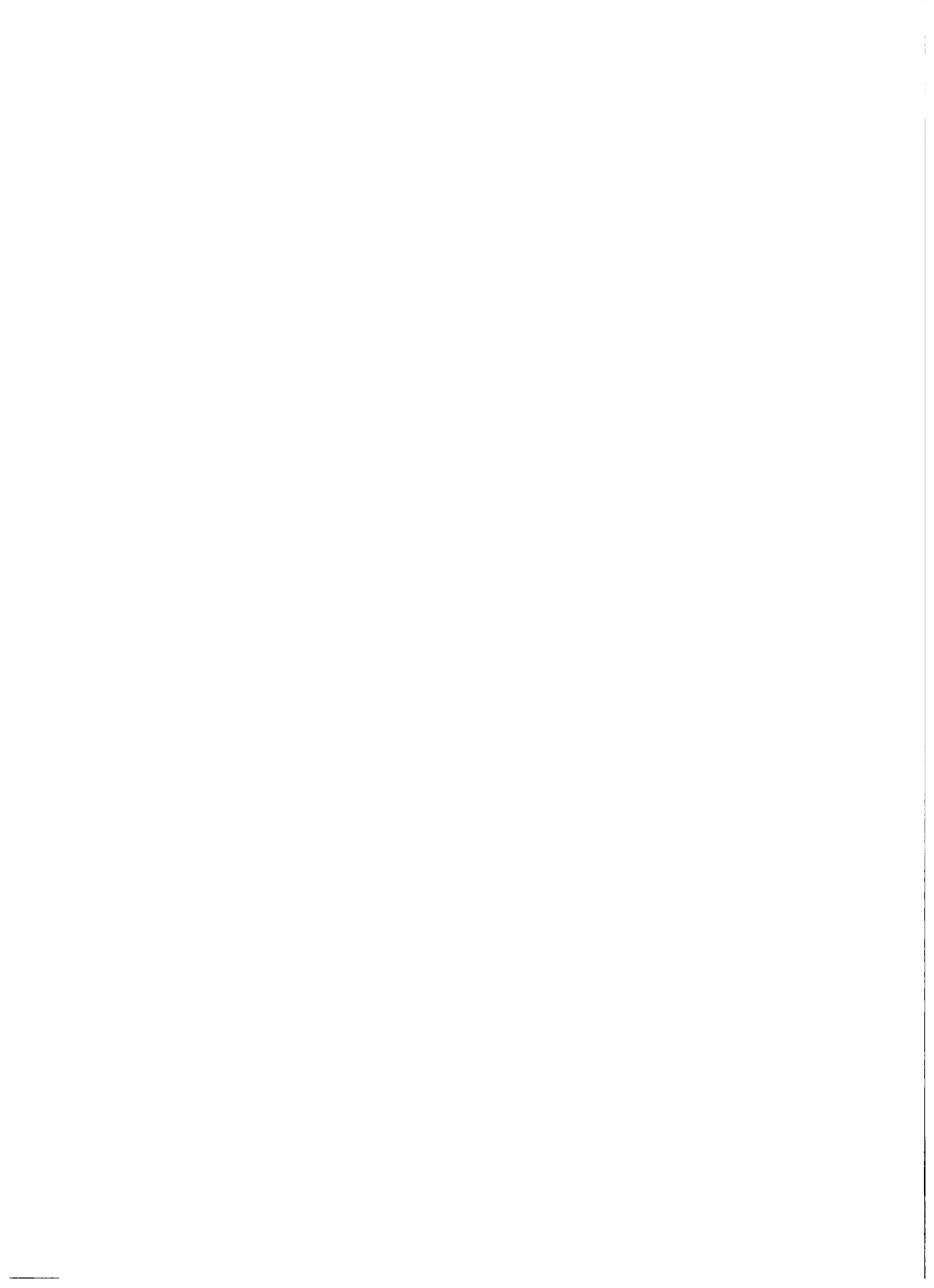


MIDA y del IICA dentro del PFI, era una propuesta razonable de orientaciones para el sector agropecuario de Panamá. Asumió asimismo parte de los resultados que aparecían en el documento del BID "Informe sobre el Sector Agropecuario de Panamá" y en el documento de AID "Perfil Ambiental de Panamá". Con estos elementos el IICA, con los resultados de estos estudios y la experiencia que los técnicos del PFI habían ganado en analizar los aspectos institucionales del país durante un año, el Instituto fue capaz de producir una serie de propuestas que representaban al diseño de soluciones a la problemática identificada.

El diseño elaborado tiene como supuesto básico que "los objetivos del sector agropecuario de Panamá para la próxima década serán de aumentar la producción de productos agropecuarios para consumo interno, transformación y exportación, sin que estos esfuerzos de producción atenten contra la conservación de los recursos naturales renovables y otras políticas, especialmente de tipo social, que el gobierno pretende implementar en el sector rural". Dadas las restricciones que el Instituto asume tendrá la economía de Panamá en dicha década, los aumentos de producción deberán lograrse fundamentalmente a través de mayor eficacia y eficiencia, tanto de los productores, transformadores y comercializadores de productos agropecuarios, como de las organizaciones del sector agropecuario que sirven a estos clientes (1).

---

(1) Véase los documentos del PFI "Marco Orientador para el Desarrollo Agropecuario de Panamá" y "Resumen de los





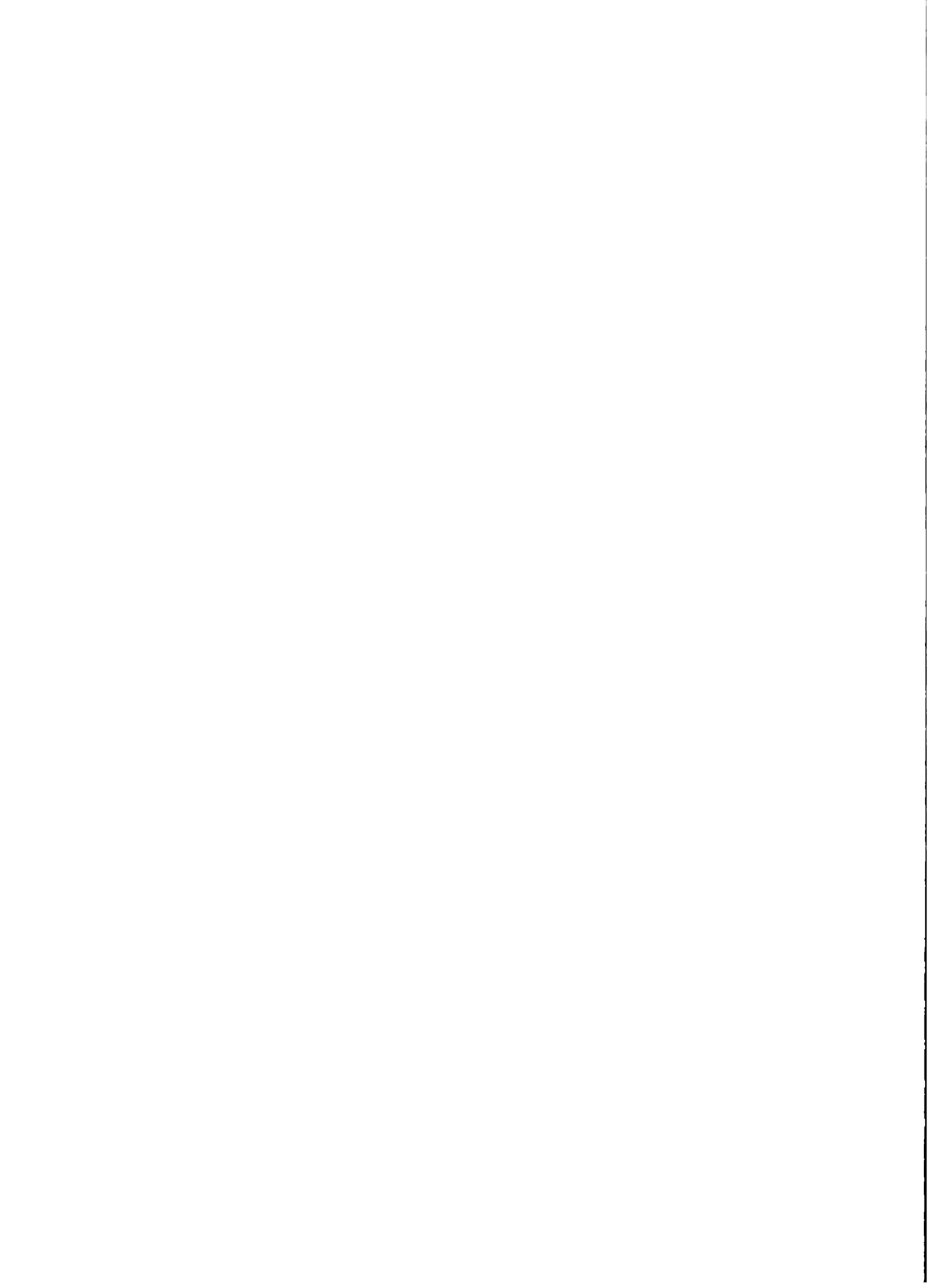
Dentro de este contexto, el Instituto asume que el Sector Público Agropecuario le deberá corresponder apoyar los esfuerzos de los productores, procesadores y comercializadores de productos agropecuario para que estos puedan cumplir sus funciones más eficaz y eficientemente. Para ello, el sector público agropecuario definirá políticas y estrategias de apoyo, de fomento a las funciones productivas y promoverá un ambiente dentro del cual las actividades productivas, transformadoras y distributivas puedan desarrollarse normalmente.

Igualmente, el Sector Público Agropecuario vigilará que los recursos naturales renovables del país se conserven y desarrollen, para lo cual establecerá medidas de administración, control y fomento, compatibles con las necesidades de conservación y aprovechamiento nacional.

La principal tarea de los consultores que pueda contratar el MIDA para reforzar su capacidad de definir políticas sectoriales, será precisamente la de preparar y formular dichas políticas sectoriales y subsectoriales y elaborar los programas específicos que operacionalicen las mismas. Esta actividad estará complementada por un fuerte programa de capacitación y asesoramiento para el personal que el MIDA decida, asumirá las funciones de planificación sectorial al término de los períodos de los asesores.

---

Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA y Recomendaciones sugeridas para superar los Problemas Identificados.

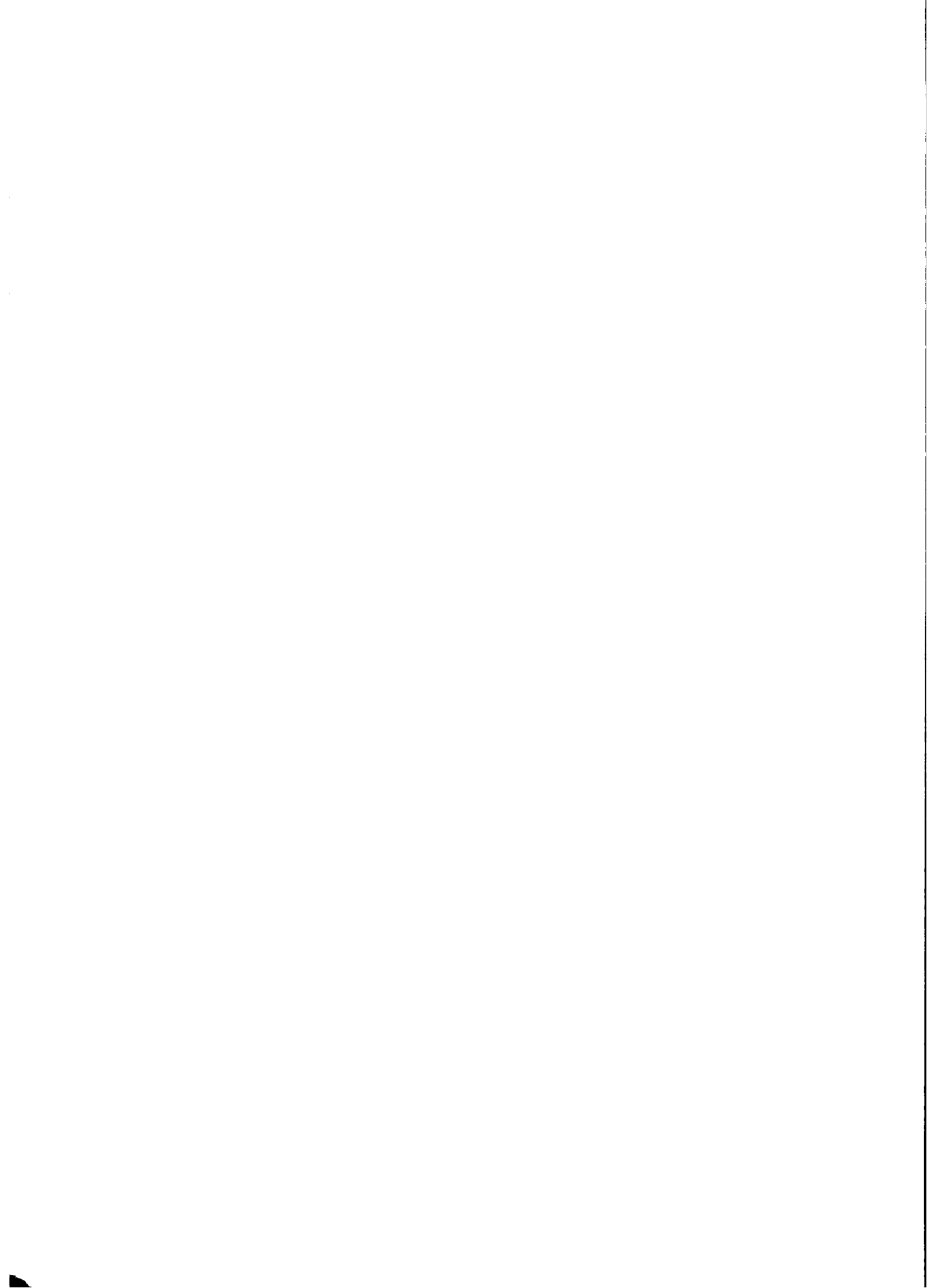


b) Diseño de la Organización de los Servicios Agropecuarios

El Instituto consideró que para que el desarrollo agropecuario se produzca, es importante que los servicios agropecuarios, los productores comercializadores y transformadores de productos agropecuarios, requieren para la operación de sus empresas, estén disponibles para ellos en forma cuantitativa y cualitativa atractiva. Estos servicios deben estar disponibles para todos los productores agropecuarios (cultivos, ganado, pesca, bosques) en todo el país y para todo tipo de productos, cualesquiera que sea su condición económica o cultural.

Los servicios más frecuentemente mencionados como importantes para lograr el desarrollo agropecuario son entre otros los siguientes:

- Investigación y generación de tecnología;
- Asistencia técnica y extensión;
- Insumos (maquinaria, petroquímicos, semillas, otros);
- Financiamiento;
- Seguros;
- Precios;
- Mercados;
- Sanidad Agrícola;
- Salud Animal;
- Información y Estadísticas;
- Titulación;



- Dotación de tierras;
- Inv. y Ev. de R.N.R.;
- Agroindustrias;
- Irrigación;
- Educación;
- Cooperación y
- Conservación de R.N.R.

El IICA asume en su diseño que es decisión, que es política del gobierno de Panamá procurar asegurar que estos servicios están disponibles para todos los productores, de todos los productos y en todo el país.

En cuanto a este supuesto, el IICA verificó tres tipos de problemas:

- 1) El relacionado con los objetivos, metas y estrategias de los servicios;
- 2) El relacionado con la organización de los mismos, lo que conlleva problemas de organización en cuanto a relaciones de un servicio con otro y en cuanto a las relaciones de los servicios del nivel nacional con los servicios operando a nivel local;
- 3) El relacionado con la participación del sector privado en el otorgamiento de los servicios.

El Instituto, luego de analizar varias alternativas organizacionales, sugiere en su diseño una organización de los servicios en la que el MIDA no opera servicios, quedándose solo con la función rectora del sector, para lo cual deberá



ser convenientemente reforzado sobretodo en el área de formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas de desarrollo agropecuario, traspasando la mayor parte de actuales actividades de tipo operativo a entidades descentralizadas que ya existen o que se recomienda su creación. La estructura sugerida aparece en los Cuadros Nos. 9 y 10 y consta de las siguientes organizaciones y programas:

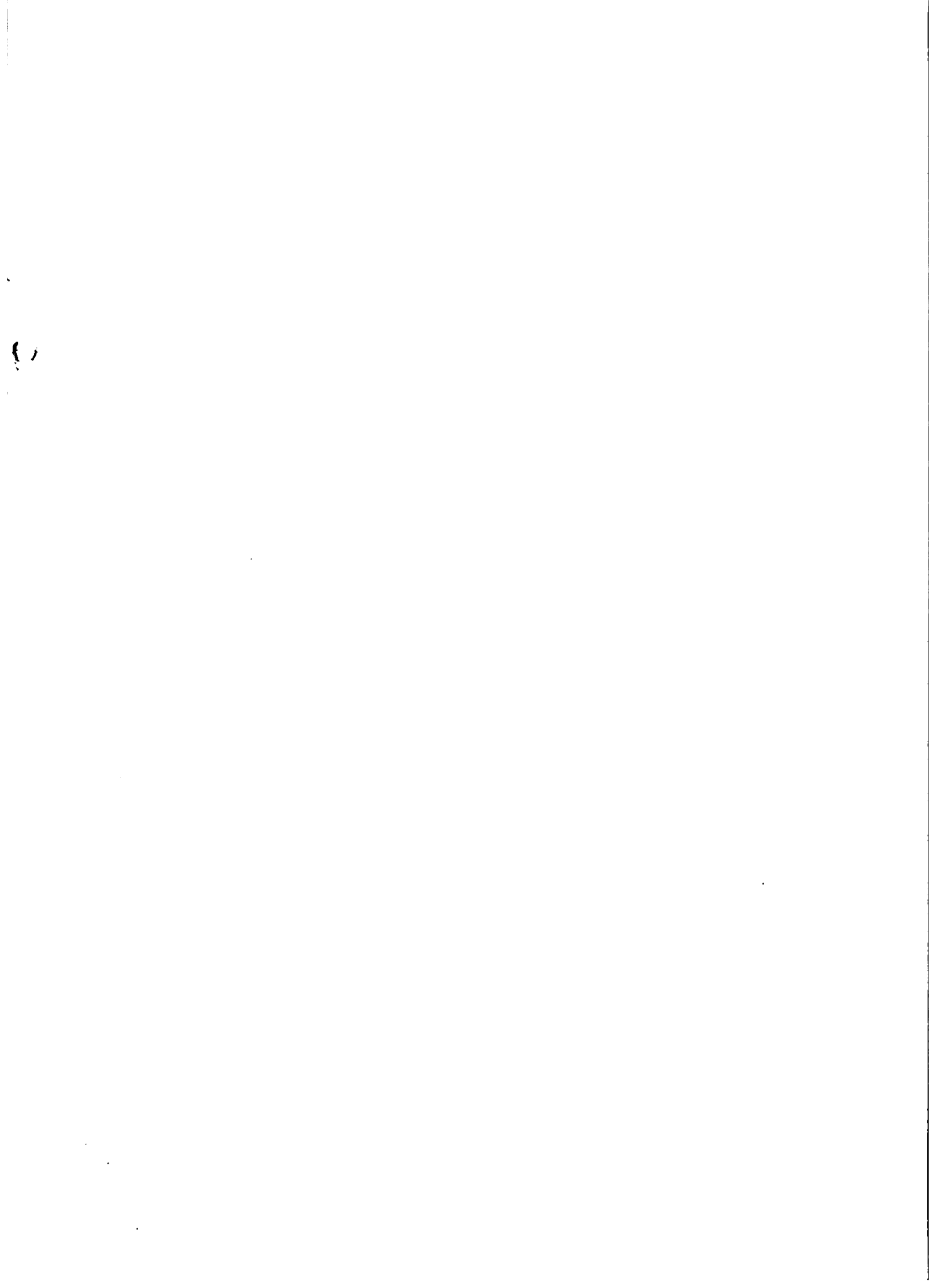
- Ministerio de Desarrollo Agropecuario, encargado de la formulación de las políticas y planes de desarrollo agropecuario, la coordinación de su ejecución y la operación del Programa Nacional de Capacitación de funcionarios del Sector Agropecuario (MIDA);
- Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIAP), encargado de la ejecución de las políticas de investigación y asistencia técnica o extensión agropecuaria;
- Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), encargado de la aplicación de la política en comercialización de productos agropecuarios;
- Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), encargado de la aplicación de las políticas de seguro agropecuario;
- Instituto de Sanidad Agropecuaria (ISAP), encargado de la aplicación de las políticas de salud animal y vegetal;
- Instituto de Desarrollo Rural Integral (INDRI), encargado de la aplicación de las políticas de desarrollo social-rural y de operar proyectos específicos de desarrollo rural integral;





- Instituto de Recursos Naturales Renovables (IRNR), que se encargaría de la aplicación de las medidas de conservación, administración y desarrollo de los recursos naturales renovables (la función de inventario y evaluación correspondería a IDIAP);
- Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), encargado de la aplicación de la política de crédito agropecuario;
- Instituto de Fomento Agro-Industrial, encargado de promover el establecimiento de transformación de productos de origen agropecuaria, especialmente en áreas rurales;
- Las actuales empresas que mantiene el MIDA, tales como la Empresas de Maquinaria Agrícola; la Empresas de Semillas; el Ingenio La Victoria y las diversas corporaciones regionales continuarán siendo operadas bajo el régimen actual hasta que decisiones de política institucional nacional redefinan su participación dentro del sector público.

Aparte de los organismos anteriores que pueden ser considerados como organismos pertenecientes al "Sector Público Agropecuario propiamente tal", dentro de las actividades del sector tendrán mucha importancia para el sector programas o proyectos ubicados en organizaciones que no son del sector agropecuario, pero como se decía, son de importancia para el sector. Entre estos se encuentran los programas al crédito agropecuario del Banco Nacional de Panamá, el Programa de Estadísticas y Censos Agropecuarios de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la



República; las actividades relacionadas con precios de productos agropecuarios que mantiene la Comisión de Regulación de Precios del Ministerio de Comercio e Industrias y otros. Para el cumplimiento de sus funciones rectoras el Despacho Ministerial cuenta con dos Consejos Asesores: uno, el Consejo Agropecuario Nacional, integrado por los más altos ejecutivos del sector público agropecuario y segundo, un Consejo Asesor de Representantes del sector privado. El Despacho cuenta asimismo con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Planificación Sectorial Agropecuaria.

Esta organización propuesta para el nivel nacional se completa con la organización propuesta para el nivel regional en el que operan los programas regionales de las organizaciones del sector bajo la orientación y coordinación de una Dirección Regional del MIDA que depende directamente del Despacho Ministerial y que cuenta con la asesoría de un Consejo Agropecuario Regional y su Dirección Regional de Planificación Sectorial Agropecuaria.

El funcionamiento de este aparato organizacional está descrito en varios documentos del PFI (1). Naturalmente para

---

(1) Véase entre otros los siguientes diseños:

- "Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA de Panamá y Recomendaciones sugeridas para superar los problemas identificados".

/...

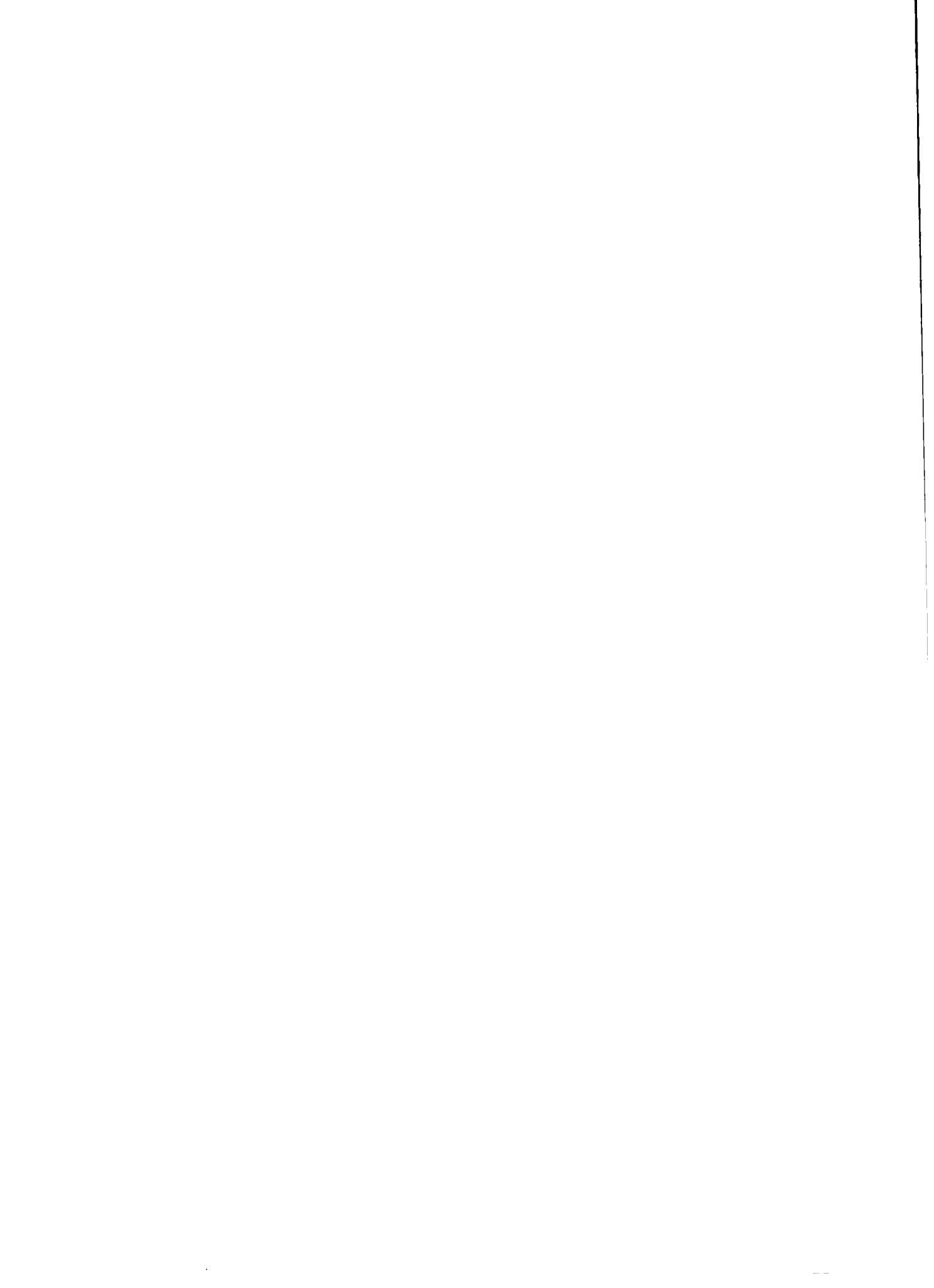


que el sistema institucional propuesto pueda funcionar más idóneamente, el IICA supone que el gobierno operacionalizará los diseños propuestos por la consultora y que el proceso de fortalecimiento institucional sugerido se irá implementando paulatinamente.

c) La participación del Sector Privado en la definición de las políticas y en el otorgamiento de servicios a los productores, comercializadores y transformadores de productos agropecuarios

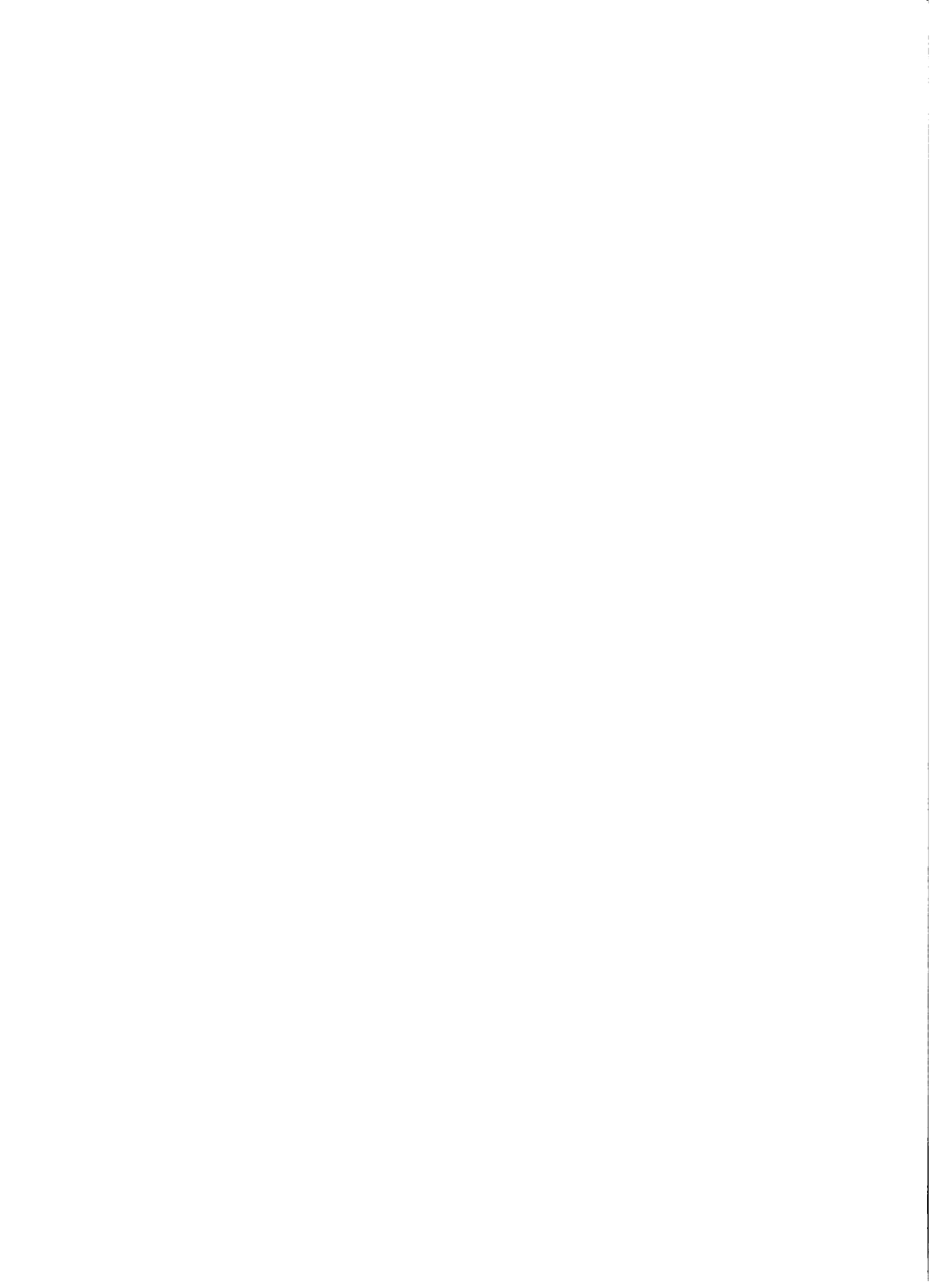
En Panamá, como en otros países de América, la agricultura, la transformación y comercialización de productos agropecuarios son actividades manejadas, fundamentalmente por el sector privado. La operación de actividades de producción comercialización y transformación de productos agropecuarios por el sector público son más bien la excepción antes que la regla general. Dada ésta importancia del sector privado, es muy razonable que el sector público tenga que

- 
- "Diseño del Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria";
  - "Diseño Metodológico para desarrollar el proceso de planificación institucional";
  - "Manual de Organización y Cargos del MIDA";
  - "Programa de Capacitación para funcionarios del MIDA".



considerar la participación que tendrá el sector privado en el proceso de toma de decisiones sobre políticas que afectarán a éste sector y en la operación de servicios de apoyo a los productores, comercializadores y transformadores. En el diseño propuesto por el Instituto, se contempla el establecimiento de un Consejo del Sector Privado, que asesorará al Despacho Ministerial en la búsqueda de soluciones a los problemas del sector privado y la forma en que ambos sectores, el público y el privado, pueden cooperar para resolver dichos problemas. Se espera que a través de éste mecanismo el Ministro pueda contar con una opinión institucional de éste importante sector para su consideración en la toma de decisiones.

En lo que respecta a la participación del sector privado como operador de servicios agropecuarios, el Instituto ha recordado la importante contribución que el sector privado ha tenido en otros países en el otorgamiento de servicios agropecuarios a los productores. Ejemplos como los de asistencia técnica otorgada a través de firmas consultoras o profesionales, registradas para otorgar ésta servicio; investigación agropecuaria para las fundaciones o universidades; créditos otorgados por productores agropecuarios por el sector privado, bajo arreglos especiales del sector con los bancos centrales; facilidades de comercialización en silos, bodegas y otras, provisión de insumos y otros son varios de los ejemplos que existen en América, que demuestran como puede el sector privado cooperar en el otorga-





miento de servicios a los productores. El IICA ha recordado en varios de sus documentos que la Ley de Incentivos establece una serie de normas que precisamente factibilizan ésta cooperación.

d) Diseño de objetivos y estrategias operativas para algunos de los servicios agropecuarios operados por el MIDA:

En cuanto al problema de los objetivos y estrategias operativas de la mayor parte de los servicios operados por el MIDA, el IICA elaboró en la mayor parte de las veces con la cooperación de las respectivas direcciones técnicas del MIDA, los siguientes Marcos de Referencia que deberían orientar las acciones futuras de las respectivas Direcciones Nacionales del MIDA, vinculadas a la respectiva área:

- "Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA y Recomendaciones sugeridas para superar los Problemas Identificados", elaborado por el Lic. J. Eugenio Herrera.
- "Marco de Referencia para el mejoramiento de la Producción Agrícola de Panamá", elaborado bajo la responsabilidad del Dr. Romeo Martínez Rodas.
- "Marco de Referencia para el mejoramiento de la Producción Animal de Panamá", elaborado por el Dr. Gustavo Cubillos O.
- "Marco de Referencia para el desarrollo de las actividades de Sanidad Animal de Panamá de la DNPA del MIDA de



Panamá", elaborado por el Dr. Thomas Murnane;

- "Marco de Referencia para una estrategia operativa en cuanto a Transferencia de Tecnología Agropecuaria", elaborado por el Dr. Ignacio Ansorena;

- "Marco de Referencia para una política y estrategia operativa de Desarrollo Social Rural", preparado por el Lic. Jorge Sariego;

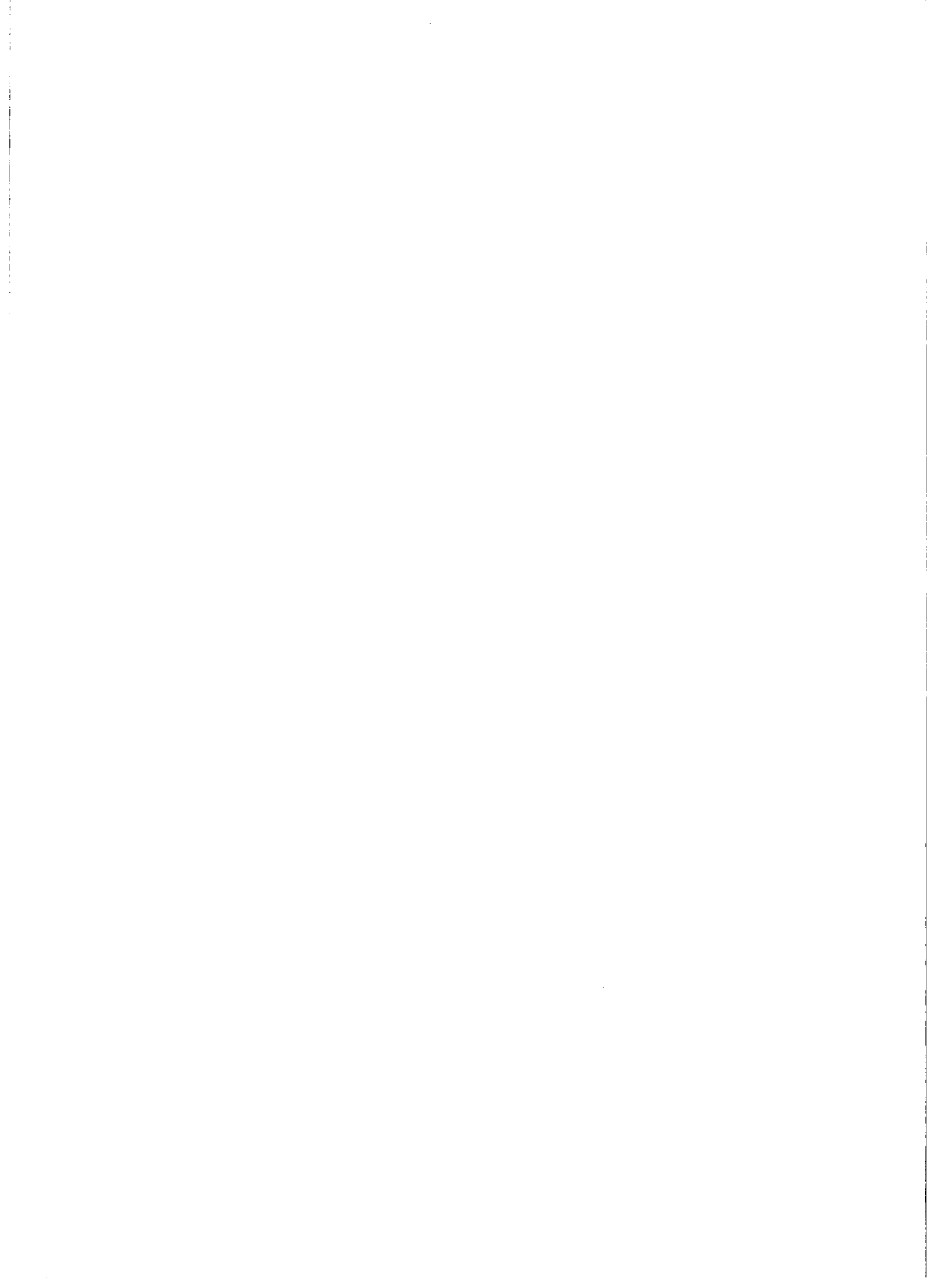
- "Clasificación y Conservación de Suelos para el Desarrollo Agropecuario de Panamá", preparado por el Ing. Manuel Rodríguez Z.;

- "Propuesta de una Nueva Organización del Instituto Nacional de Agricultura de Divisa, Herrera, Panamá", preparado por el Ing. Marco Tulio Urizar.

Asimismo el Instituto preparó dos perfiles de proyecto para superar problemas identificados en las áreas de Sanidad Vegetal y Zonificación Ecológica de Cultivos. Estos perfiles estuvieron bajo la responsabilidad del Ing. Hermógenes Pinedo y Dr. Julio Sequeira, el primero y el segundo por el Dr. Michel Montoya.

A través de estos marcos de referencia el IICA pretendió dar unidad temática y direccional a las unidades del MIDA y diversas organizaciones públicas relacionadas con estos temas.

Durante el desarrollo de los estudios para producir estos diseños, aparecieron algunos resultados de tremenda impor-



tancia para el futuro de las actividades agropecuaria de Panamá, que influyeron decididamente en la orientación de la estrategia de fortalecimiento institucional que el IICA ha propiciado en este país.

Estos resultados se refieren de una parte a la limitada capacidad de uso agropecuario intensivo de los suelos de Panamá y a la no confiabilidad de la información sobre clasificación de suelos que existe a nivel detallado y semidetallado. De otra parte, estos resultados se relacionan con aquellos que demuestran el deterioro progresivo de los recursos naturales de Panamá, principalmente al uso inadecuado de los suelos y la previsión que si Panamá no conserva sus recursos naturales renovables y utiliza los mismos de acuerdo a su vocación, a la vuelta de pocos años el país habrá sufrido pérdidas irreparables en cuanto a los suelos y cualquier meta de producción será imposible de obtener.

Las implicaciones de este resultado indudablemente que refuerzan la importancia de establecer las políticas de desarrollo agropecuario del país que, considerando esta situación, permitan obtener los resultados esperados sin deteriorar más los recursos naturales del país.

e) Diseño de los aspectos instrumentales a través de los cuales opera el MIDA y el SPA:

El Diagnóstico Institucional había mostrado que el MIDA carecía de una serie de normas e instrumentos operativos



que tradicionalmente se consideran básicos para la operación ordenada de una organización. De una parte el MIDA carece de un reglamento orgánico que regule la división del trabajo y coordinación de los distintos niveles nacionales de la organización y entre éstos y las unidades de campo. Tampoco tiene manuales para la movilización de los recursos presupuestarios; la adquisición y control de bienes; la auditoría de las acciones de los funcionarios; la contabilidad y otras áreas administrativas.

De otra parte, el MIDA carece también de sistemas formales de programación, de metodologías para formular, supervisar, controlar y evaluar proyectos.

El sistema de información y estadísticas del MIDA está escasamente desarrollado y tampoco tiene normatizada su acción.

Ante ésta situación y teniendo en consideración las necesidades previsibles derivadas de los objetivos socioeconómicos encargados al MIDA, el IICA se dió a la tarea de diseñar los diversos instrumentos que iban a normatizar la acción del MIDA. Como ya se explicó anteriormente, se produjo acuerdo con el MIDA para adelantar la fase de capacitación del personal del MIDA (en el contrato previsto para la etapa de implantación) para darle a este personal más participación en el estudio y elaboración de este instrumental. Para los diseños específicos que se elaboraron el Instituto contrató técnicos internacionales y naciona-





les de reconocido prestigio que se dieron a la tarea de elaborar los referidos instrumentos. (Véase Anexo N°1).

Naturalmente, los diseños elaborados por el Instituto y los instrumentos operativos propuestos se procuró fueran de bastante sencillez, pero al mismo tiempo que pudieran ser ampliados tan pronto las necesidades lo ameritaran y el personal del MIDA pudiera manejarlos.

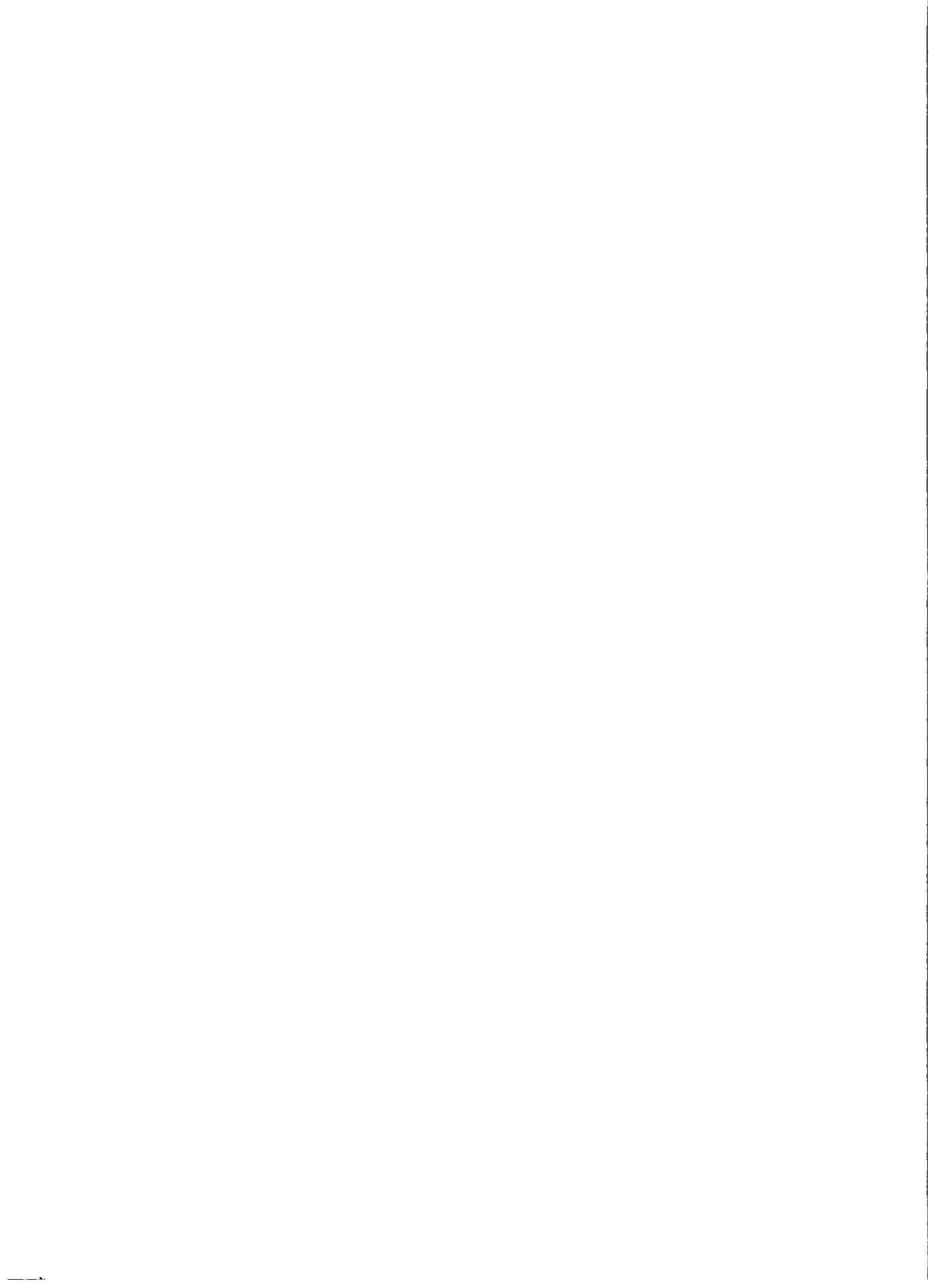
Por razones de conveniencia operativa, los diseños instrumentales se clasificaron en cuatro categorías (o subprogramas):

- Diseños de Planificación;
- Diseños del Sistema de Proyectos;
- Diseños de Administración;
- Programa de Capacitación.

i. Los diseños de planificación: estuvieron orientados a dotar al MIDA de un sistema formal de planificación sectorial que explicitara los roles y la organización que tendría el MIDA y el sector agropecuario para cumplir los objetivos propuestos.

A través del sistema de planificación propuesto el MIDA puede captar las necesidades del medio y traducirla a través del mismo en políticas y estrategias que se canalizan a través de las unidades que constituyen el sistema de planificación.

Año a año, las políticas y estrategias se van concertando



en planes operativos anuales lo que puede lograrse utilizando los instrumentos propuestos por el IICA.

El proceso de planificación tanto sectorial como institucional está apoyado por diseños que se elaboraron con información y estadísticas agropecuarias.

Los diseños elaborados en este subprograma fueron los de:

"Diseño del Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria", elaborado bajo la responsabilidad del Lic. José L. Corrales;

"Instructivo Metodológico para formular Planes Operativos Anuales del Sector Agropecuario", elaborado bajo la responsabilidad del Lic. José Luis Corrales;

"Diseño Metodológico para desarrollar el proceso de planificación institucional", elaborado bajo la responsabilidad del Lic. José Luis Corrales;

"Diseño de un Sistema de Información Agropecuaria", elaborado por el Ing. Alvaro Sánchez;

"Diseño del Procesamiento de Datos Agropecuarios", elaborado por el Ing. Alvaro Sánchez.

ii. Los diseños de proyectos: los diseños elaborados en cuanto al sistema de proyectos se refieren a métodos para identificar, formular, administrar, supervisar, controlar y evaluar proyectos. Se elaboraron así instructivos para instrumentalizar un subsistema de información para todas las fases de desarrollo del proyecto y una guía gerencial



para facilitar el manejo del subsistema y de los proyectos individuales.

Se propuso asimismo un subsistema para facilitar la obtención de recursos económicos para el financiamiento de los proyectos.

Los diseños específicos elaborados en este subprograma fueron los siguientes:

"Instructivo para la identificación, priorización, formulación y evaluación de proyectos", elaborado bajo la dirección del Ing. Hermógenes Pinedo R.;

"Sistema de Administración y Control de Proyectos del Sector Público Agropecuario", elaborado por los Ingenieros José Leñero y Hermógenes Pinedo R.;

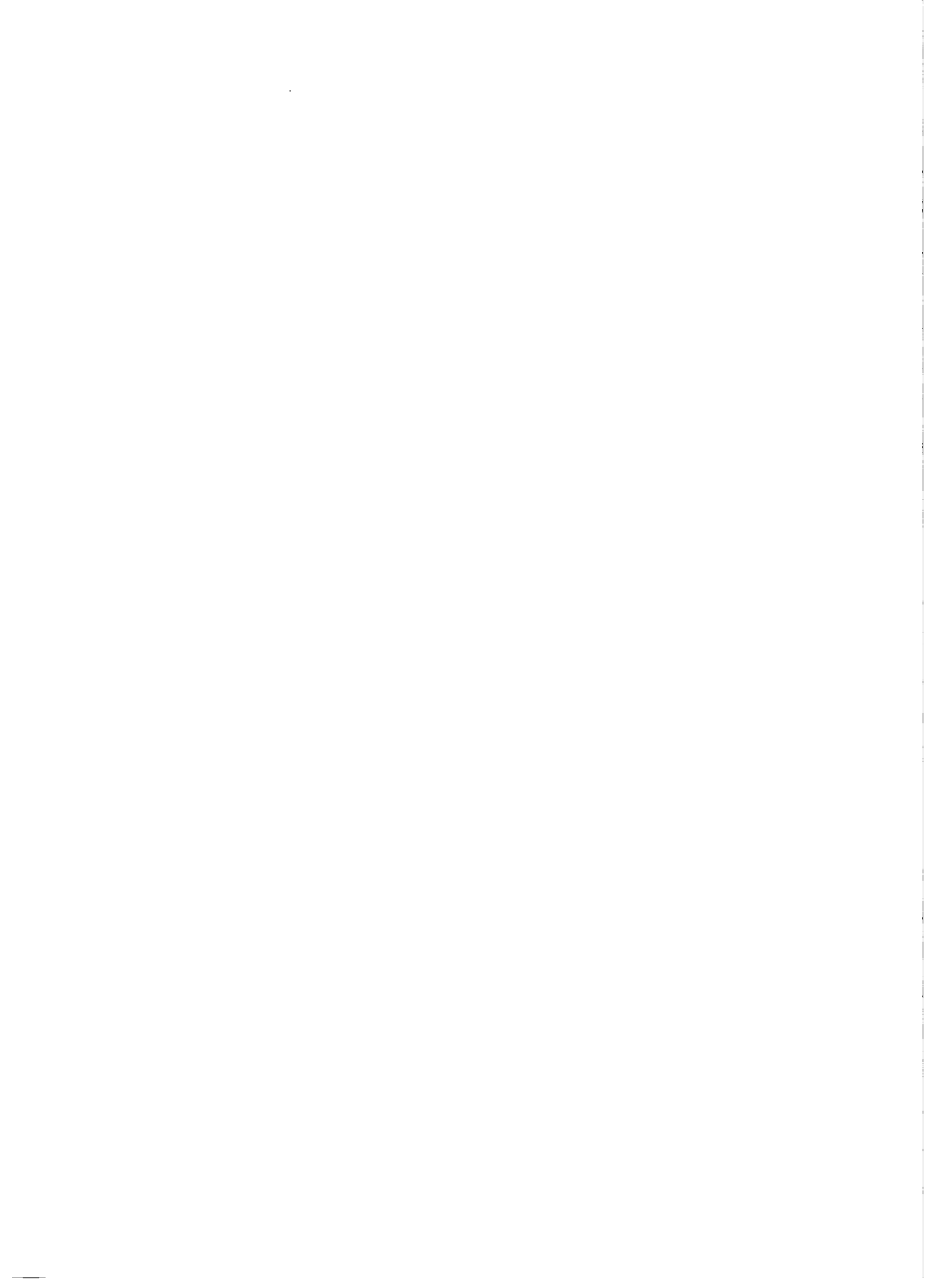
"Informes para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos", elaborado por los Ingenieros Hermógenes Pinedo R. y José Leñero;

"Guía para el Manejo Gerencial de Proyectos", elaborado por el Ing. José Leñero;

"Instructivo para la Formulación del Programa de Inversiones del Sector Público Agropecuario", elaborado por el Ing. Hermógenes Pinedo R.;

"Instructivo para elaborar solicitudes de financiamiento", elaborado por el Ing. Hermógenes Pinedo R.;

"Elementos para mejorar la formulación y ejecución de proyectos de servicios agropecuarios en el MIDA", elaborado



por el Lic. J. Eugenio Herrera.

iii. Los diseños de administración: estos diseños estuvieron orientados a dotar al MIDA de las normas y procedimientos necesarios para poder operar las actividades organizativas y el funcionamiento administrativo de la organización. Se refiere tanto a cuestiones organizativas propiamente tales como a cuestiones de funcionamiento y manejo de recursos físicos, presupuestarios y humanos.

Se entregaron asimismo instructivos para la presentación del presupuesto del Sector Público Agropecuario por funciones, programas, categorías de inversión y por regiones.

Dada la disparidad de sistemas financieros presupuestarios y contables que había detectado el diagnóstico, se propuso un sistema integrado de finanzas, contabilidad y control presupuestario con su correspondiente Manual de Organización y Funcionamiento.

Se propuso asimismo un sistema integrado de Compras y Control de Bienes y con reglamento para la creación y funcionamiento de una Dirección de Auditoría y Fiscalización que se recomienda crear.

No hay que olvidar que en la etapa de diagnóstico del Contrato MIDA-IICA, se había decidido que los varios informes generados por el PFI en el área de administración de personal, serían absorbidos por el propio MIDA a través de la contratación de los mismos funcionarios que el IICA había colocado como consultores en dichas áreas.





Los diseños administrativos propuestos fueron los siguientes:

"Manual de Organización y Cargos del MIDA", elaborado bajo la dirección de las Licenciadas María Teresa de Osorio y María de los Angeles Cubas C.;

"Instructivo para la presentación del Sector Público Agropecuario por Funciones, Programas, Categorías de Inversión y por Regiones", elaborado por el Lic. Jaime Román V.;

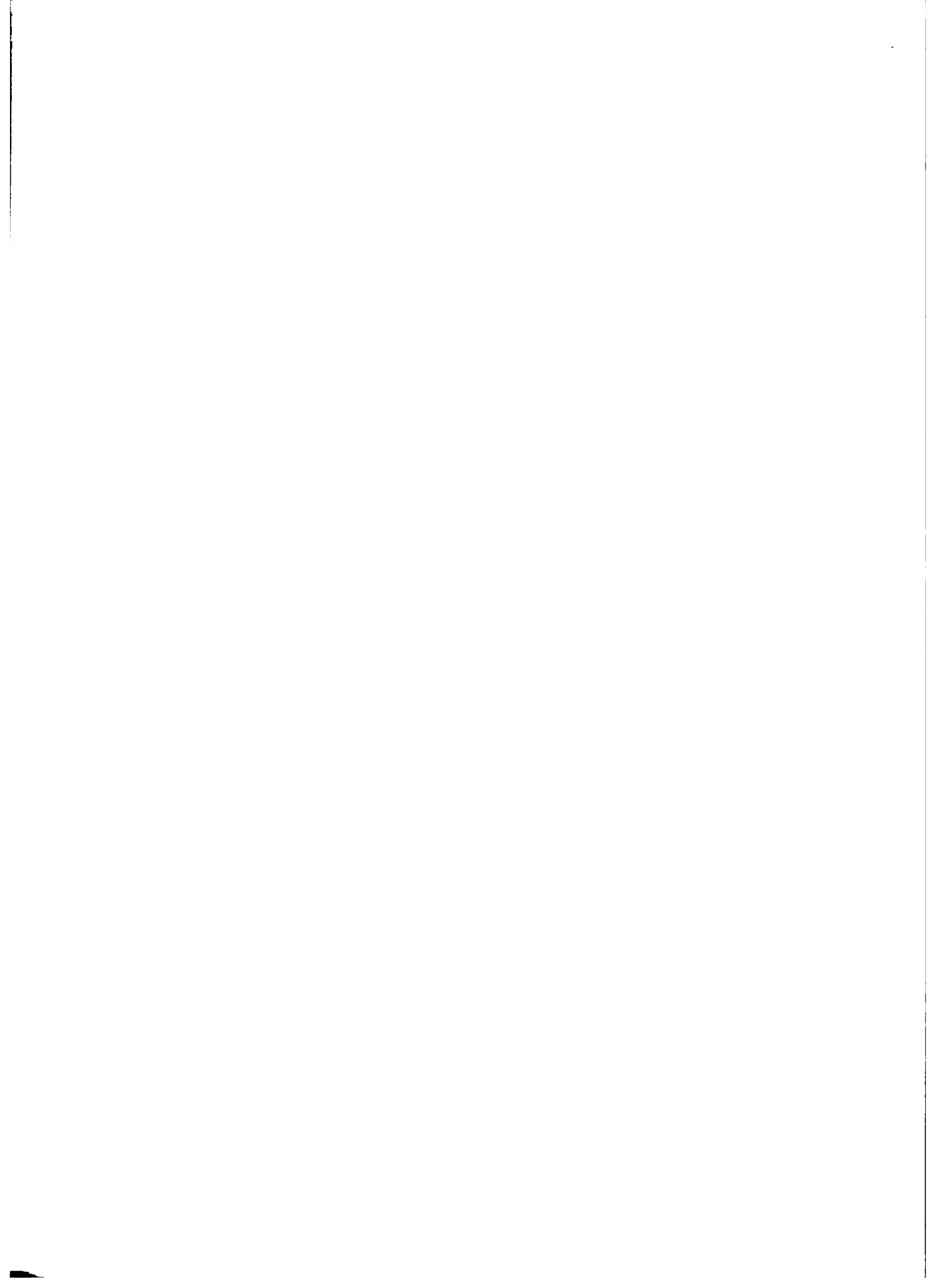
"Evaluación de los procedimientos administrativos aplicables a la administración de presupuestos y finanzas del MIDA", elaborado por el Lic. Jaime Román V.;

"Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario. Manual de Organización", elaborado bajo la dirección de los Licenciados Tomás G. Nieto, Jaime Román y María de los Angeles Cubas;

"Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario. Manual de Normas y Procedimientos", elaborado bajo la dirección de los Licenciados Tomás G. Nieto, Jaime Román V. y María de los Angeles Cubas;

"Diseño de Compras y Control de Bienes del MIDA", elaborado bajo la dirección de las Licenciadas María Teresa de Osorio y María de los Angeles Cubas C.;

"Manual de Auditoría Interna, Organización y Funcionamiento y Normas y Procedimientos", elaborado bajo la dirección de la Lic. María de los Angeles Cubas C.



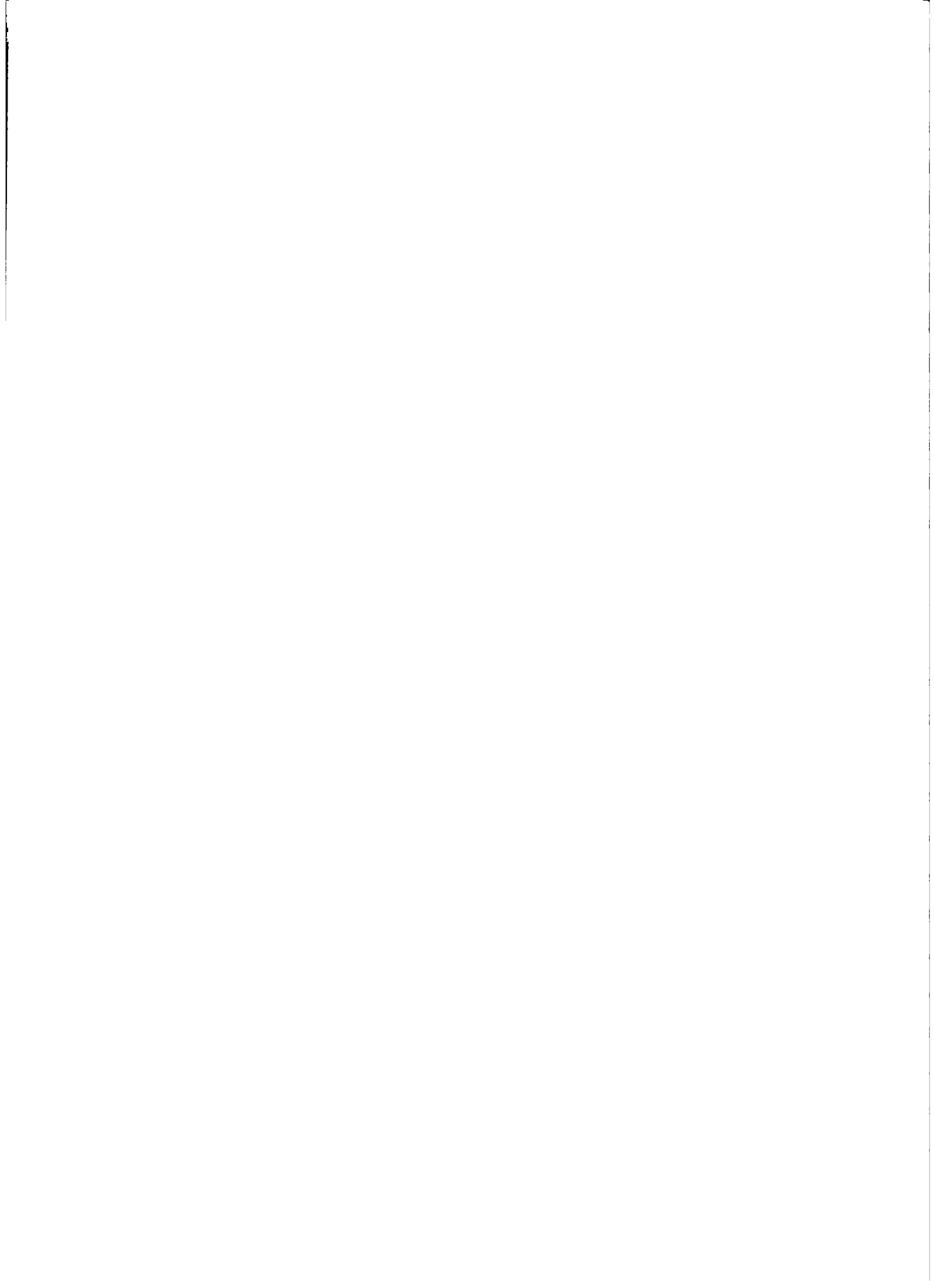
iv. El programa de capacitación: dados los resultados del Censo de Personal del MIDA, elaborado por el IICA y una mención especial del contrato, el Instituto colocó gran importancia en tres áreas relacionadas con la capacitación del personal del MIDA.

- Elaboración de un Programa de Capacitación;
- Capacitación en servicio a los funcionarios asignados por el MIDA al PFI;
- Diseño de una nueva organización para el Instituto Nacional de Agricultura de Divisa.

El programa de capacitación fue elaborado con activa participación de funcionarios del MIDA y entregado a las autoridades de éste para su consideración.

En cuanto a capacitación en servicio, los consultores del Instituto pudieron capacitar en servicio a los casi 50 funcionarios que el MIDA asignó como contrapartes en sus tareas. Asimismo, el IICA financió las giras de aproximadamente 20 funcionarios del MIDA a países latinoamericanos a ver como operaban en la realidad los distintos diseños propuestos por los consultores del Instituto. Los viajes se hicieron a Ecuador, Colombia, Costa Rica y México.

Dada la importancia que la Escuela Nacional de Agricultura puede tener en la capacitación del personal del MIDA, el IICA colocó un consultor que estudió dicha Escuela y propuso un nuevo papel para la misma con su correspondiente organización y contenido de cursos y materias.



Los diseños elaborados para cumplir este objetivo fueron los siguientes:

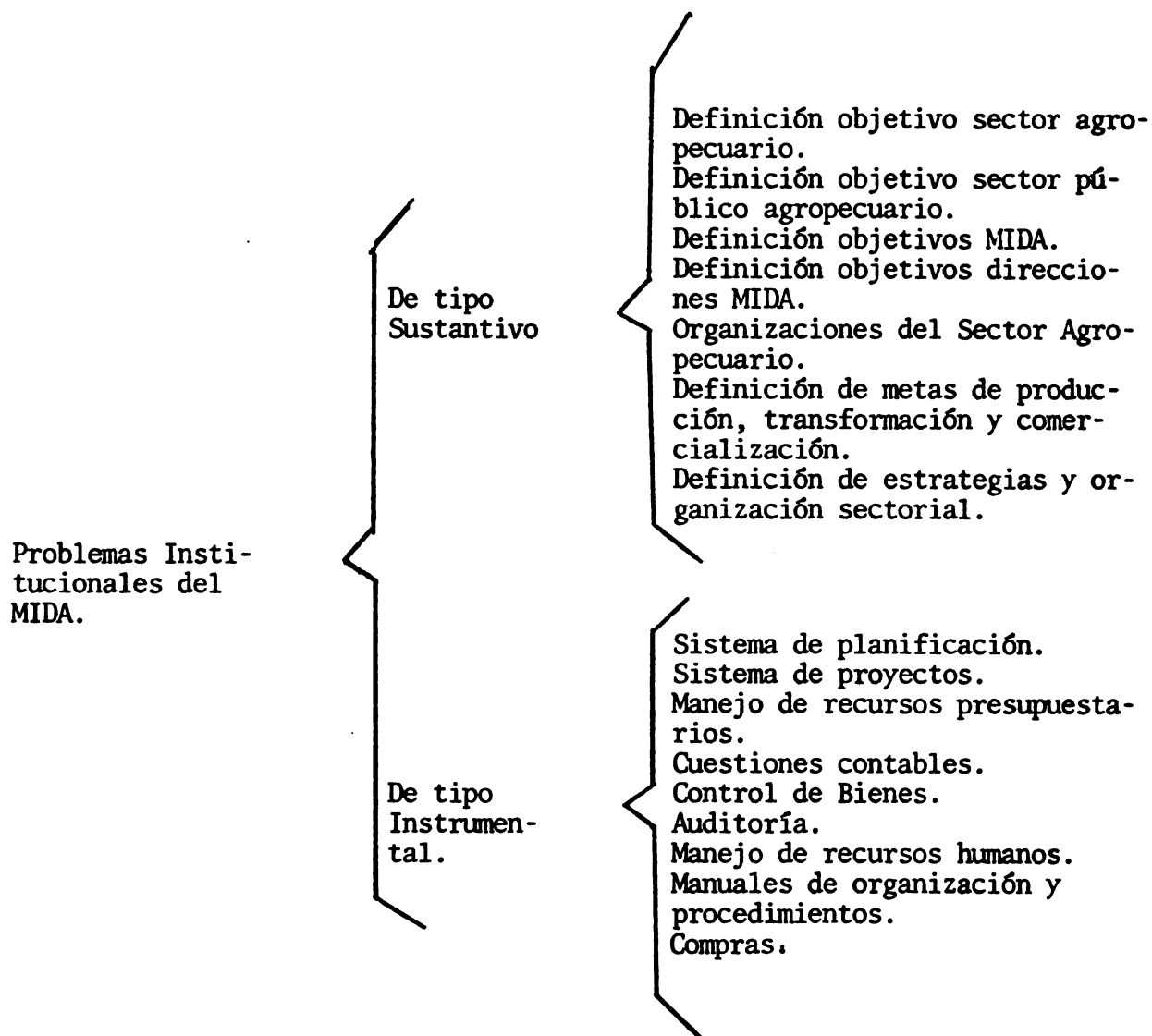
"Programa de Capacitación para Funcionarios del MIDA", elaborado por el Dr. Eduardo Ramos López;

"Diseño de una nueva organización para el Instituto Nacional de Agricultura de Divisa", elaborado por el Ing. Marco Tulio Urizar.



CUADRO No.9

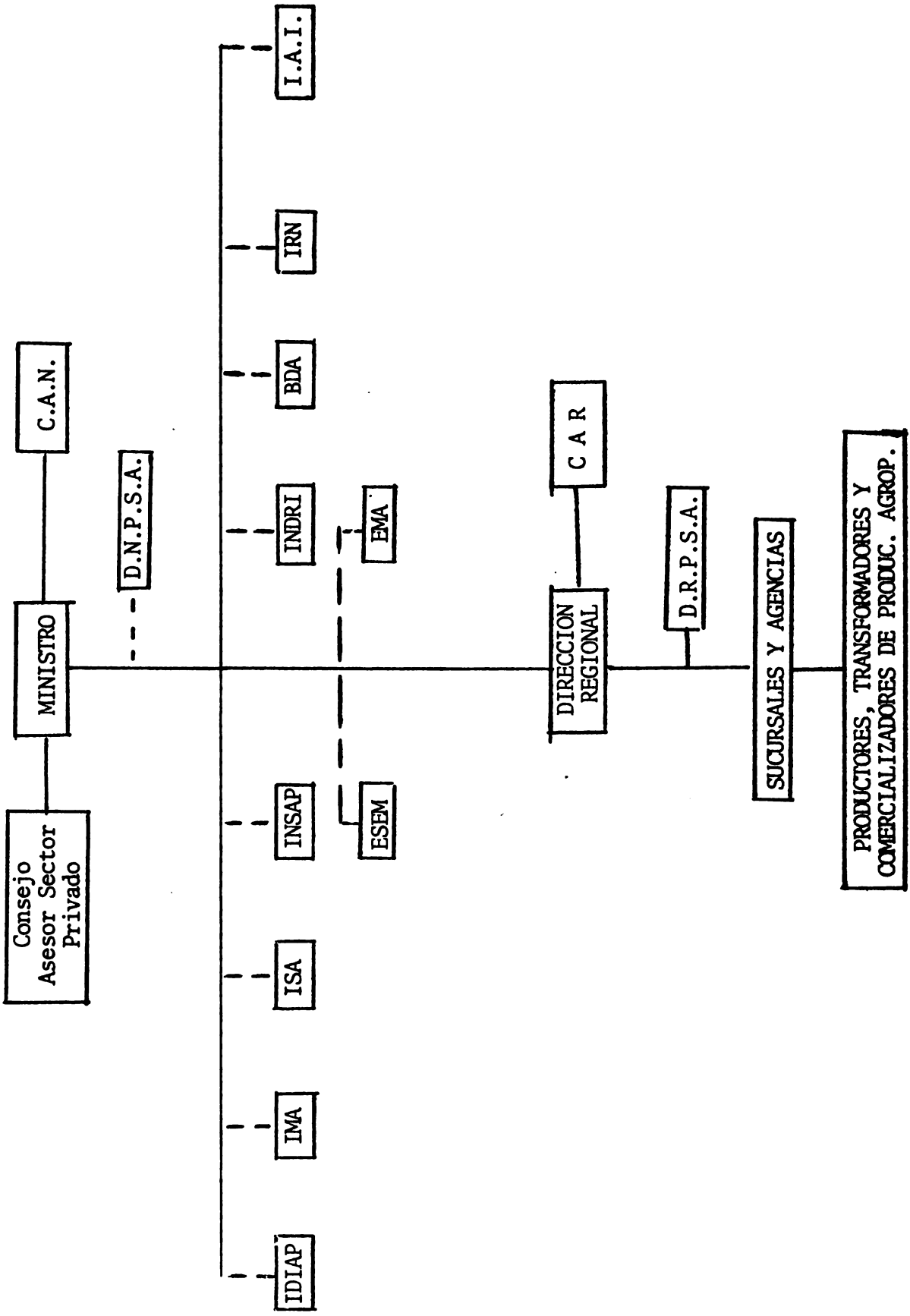
AREAS SUSTANTIVAS E INSTRUMENTALES QUE CUBRE EL MARCO DE SOLUCIONES PARA LOS PROBLEMAS INSTITUCIONALES DEL MIDA.

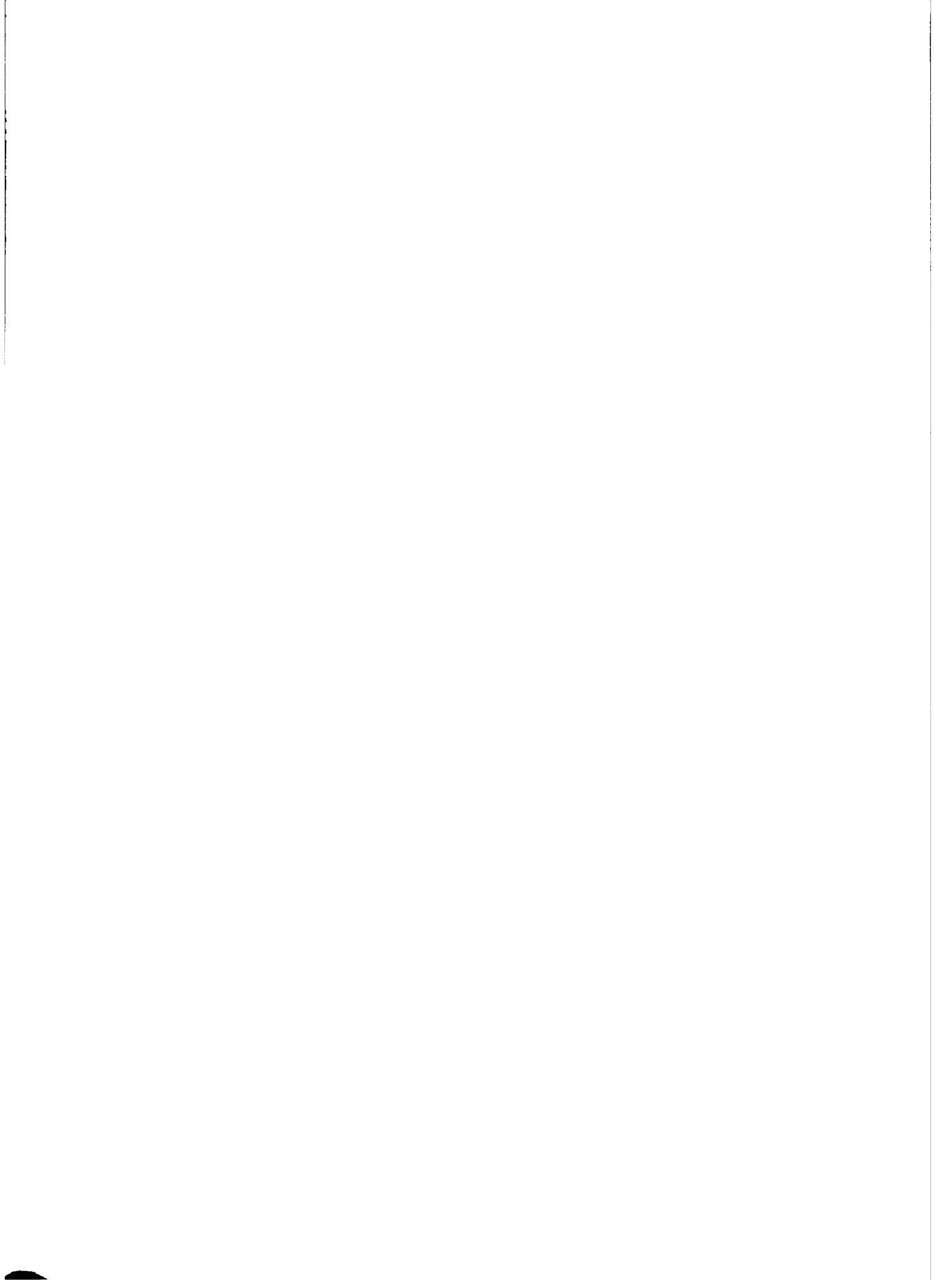




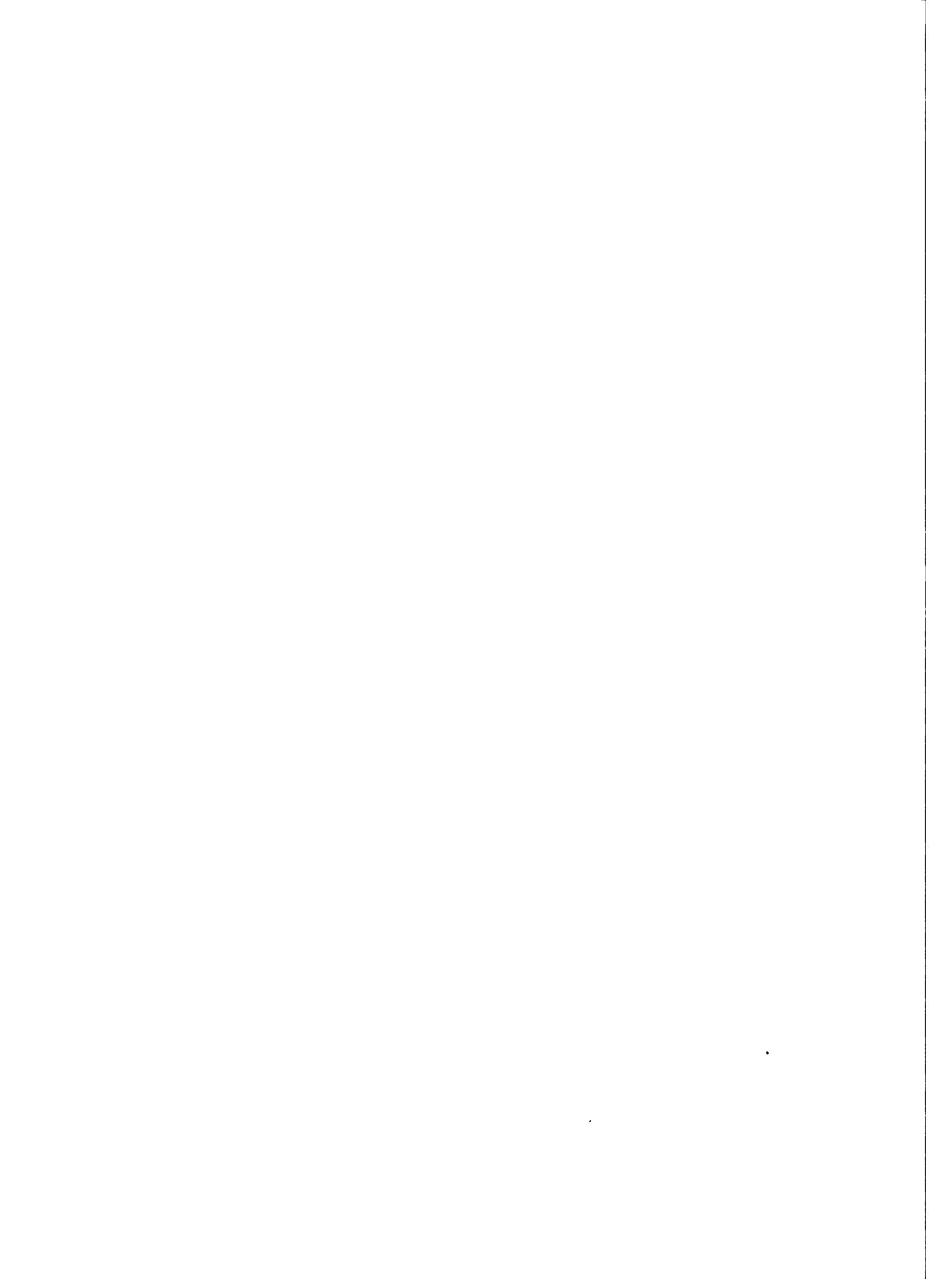


ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO DE PANAMA









V. Control de los progresos alcanzados por el MIDA con motivo del Programa de Fortalecimiento Institucional

1. Programación y método para controlar los resultados

La última etapa del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA fue la etapa de Control de Resultados.

Esta etapa, que se realizó tres meses después de haberse concluido la etapa de implantación de resultados, permitió establecer el grado de avance a que ha llegado el MIDA en la implementación de los diseños propuestos por el IICA.

Como se estableció en el texto anterior, tanto el MIDA como el IICA estuvieron de acuerdo en que los ambiciosos objetivos del Contrato MIDA-IICA y MIDA-BID no podrían ser obtenidos plenamente durante la vigencia del términos de éstas relaciones contractuales. Pero el MIDA se comprometió a ir implantando paulatinamente los diseños, sujetos naturalmente a las actualizaciones y revisiones que fuese necesario, y el IICA se comprometió a continuar apoyando al MIDA dentro de los límites aprobados por la Junta Interamericana de Agricultura, en el proceso de implantación de los diseños y en el fortalecimiento institucional del MIDA. Ambas organizaciones acordaron asimismo cooperar para buscar recursos no reembolsables para apoyar al MIDA en su proceso de fortalecimiento institucional.

Como consecuencia de lo anterior, la etapa de control de Resultados pretendió establecer los siguientes aspectos:



a) Verificación de que el IICA había producido los trabajos contratados y que el MIDA se había comprometido a implantar los mismos;

b) Establecer la utilidad de los diseños elaborados, la calidad de éstos, la metodología utilizada para la formulación y el nivel de participación de los funcionarios nacionales;

c) Verificar el estado de avance de la ejecución del proceso de implantación de los diseños propuestos o sea establecer que está haciendo con los diseños;

d) Previsiones sobre el futuro de los diseños y del Programa de Fortalecimiento Institucional, especialmente en cuanto a organización y estrategia para la continuación del Programa.

Para poder establecer los aspectos requeridos, se seleccionó un conjunto de informantes calificados del MIDA que dieron sus opiniones sobre los aspectos mencionados. En algunos casos pudo recibirse evidencia documentaria de acciones realizadas o en proceso de realización para apoyar la implantación. Los informantes seleccionados fueron de tres tipos:

- a) Funcionarios del Nivel Político,
- b) Funcionarios técnicos que habían participado en la etapa de diagnóstico y diseño de soluciones y
- c) Funcionarios técnicos a los que se había asignado, por las funciones que desempeñan en el MIDA, la implantación





propriadamente tal de los diseños propuestos.

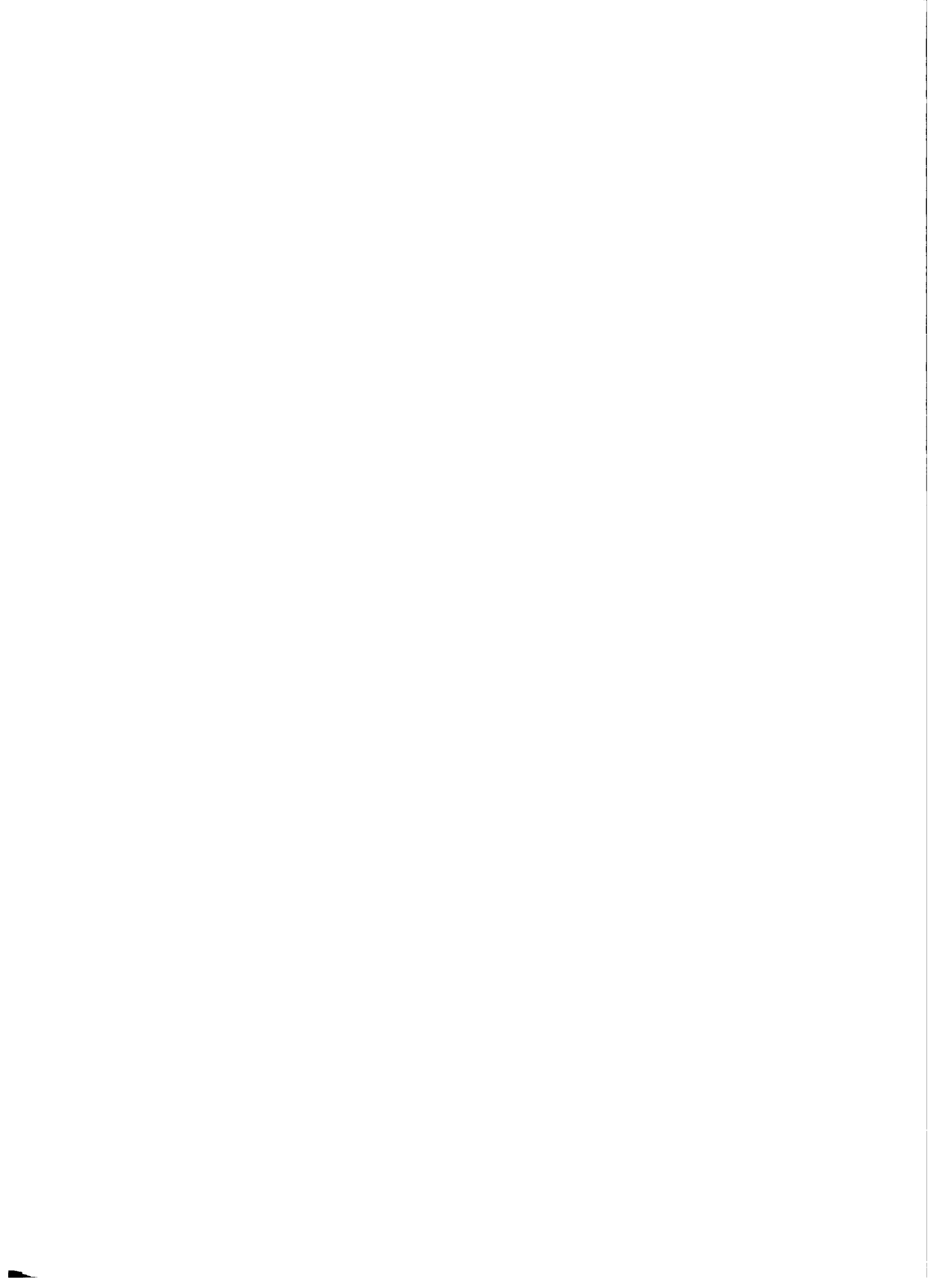
Véase en el Cuadro No.12 el listado de temas que se controló, los trabajos e informantes entrevistados.

## 2. Resultados del control realizado

A) En cuanto al punto 1a) se realizó una revisión documental de los trabajos entregados por el IICA y de las varias notas del Ministro de Desarrollo Agropecuario de Panamá y el Director General del IICA en los que aparece la conformidad con que el MIDA ha recibido los trabajos, la disposición del MIDA a implantar paulatinamente los mismos y el compromiso del Instituto a continuar cooperando con el MIDA en su proceso de Fortalecimiento Institucional. Los intercambios de notas preveen una serie de acciones para el año 1984, las que se realizarán con financiamiento del Instituto. Estas acciones son las siguientes:

a) Contratación por el IICA de un conjunto de consultores que cooperarán con el MIDA en un taller para capacitar al personal operativo del MIDA en el uso de los instrumentos diseñados para el Subprograma de Administración Interna.

b) Realización por el IICA de un Curso de tres semanas de duración sobre Formulación de Proyectos Agropecuarios para reforzar la capacidad del Departamento de Proyectos en el uso de los instrumentos diseñados por el PFI en éste Subprograma;



c) Cooperación del IICA para la implantación de los diseños del Sistema de Información Agropecuaria, a través de cooperación técnica del Ing. Alvaro Sánchez del CIDIA;

d) Cooperación del IICA en la formulación de dos proyectos de inversión en las áreas de Producción de Leche y Sanidad Animal;

e) Cooperación del IICA al Fortalecimiento Institucional del MIDA, a través de la asignación de un funcionario del Instituto en forma permanente a éstas funciones;

f) El IICA cooperará con el MIDA en la búsqueda de recursos no reembolsables para apoyar el Fortalecimiento Institucional del MIDA.

B) En cuanto al establecimiento de la utilidad del PFI y de los diseños propuestos, más del 90% de los informantes entrevistados opinaron que los diseños eran de gran utilidad.

En cuanto al grado de participación de los nacionales en los trabajos del PFI, hubo 80% de los informantes que opinó que ellos o sus unidades habían participado en la elaboración de los diseños. El mismo porcentaje opinó que las metodologías utilizadas para elaborar los diseños habían sido buenas y que la calidad de los diseños y estudios era buena.

En cuanto al Programa de Fortalecimiento Institucional en sí mismo, la mayor parte de los informantes se manifestaron de

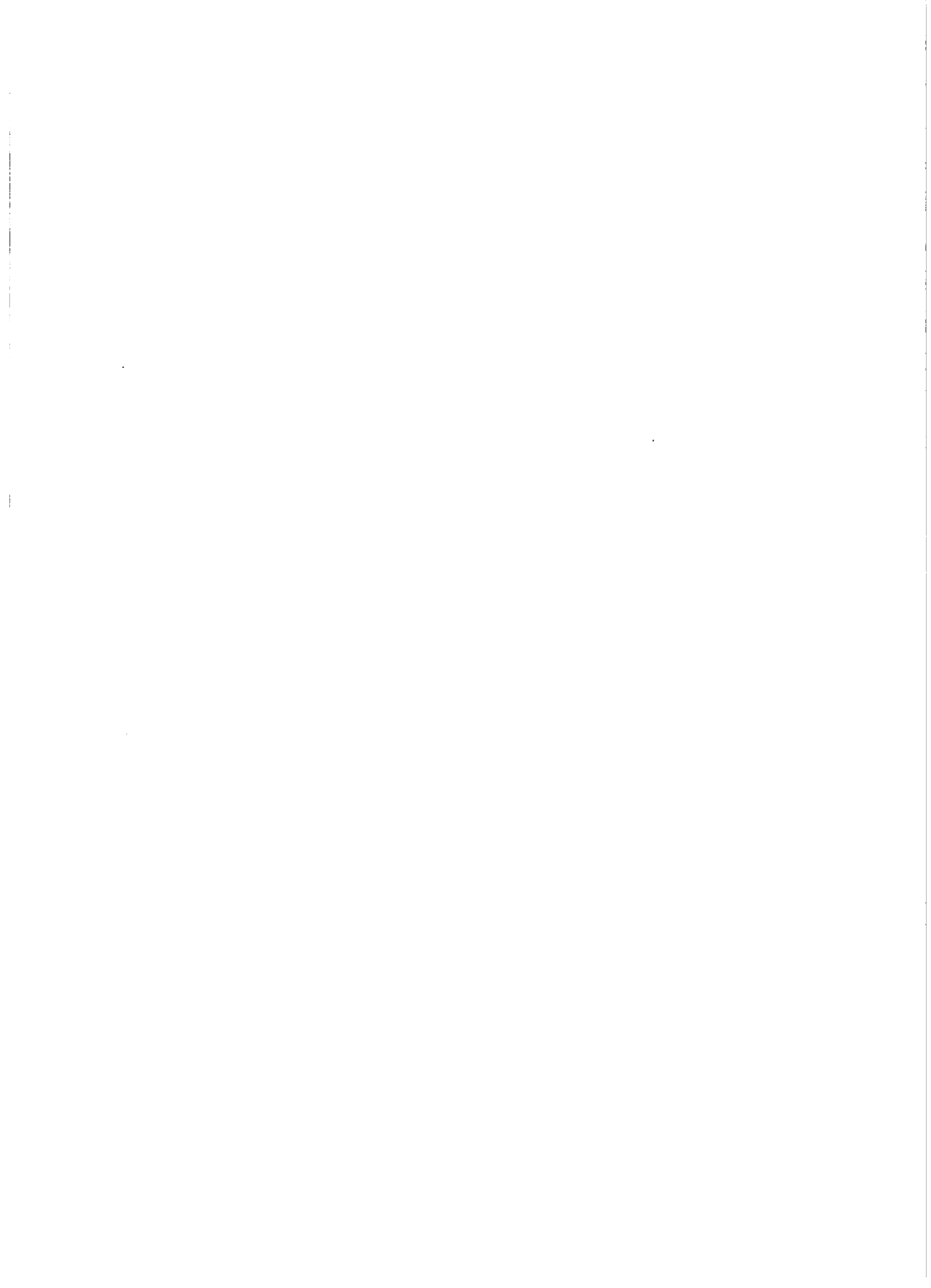


acuerdo con los resultados del Programa y el gran potencial que la implantación de los resultados significaba.

C) Es útil aclarar que para efectos de implantación de los diseños, el MIDA ha asignado la implantación de los mismos a las unidades operativas responsables por cada área temática. Los funcionarios de contraparte de los especialistas del IICA, en algunos casos, se han integrado a las unidades operativas pero en otros continúan en la unidad de fortalecimiento Institucional con un papel de aparente control del avance de todos los diseños.

La anterior estrategia de organización presenta ventajas indudables y ofrece el inconveniente que en algunos casos los funcionarios que tienen a su cargo la implantación no participaron activamente en el Diagnóstico y Diseños lo que hace necesario aclaraciones y reajustes que han demorado un tanto la implantación pero que al mismo tiempo le dan mayor solidez a ésta.

Un aspecto muy importante que pudo verificarse en la etapa de control fue el alto grado de concientización de todos los entrevistados sobre las ventajas y trabajos del PFI y la aspiración de éstos niveles que se implanten los diseños. De otra parte, ellos mismos han aceptado que los objetivos del Programa fueron muy ambiciosos, considerando el tiempo disponible y la complejidad de la temática. Ello ha implicado cierta frustración inicial ante las dificultades propias de éstas restricciones pero aparentemente ahora



si hay convencimiento que el proceso de implantación siendo largo es necesario y debe contribuir a mediano plazo a la obtención de los objetivos del Programa.

D) El estado de avance de los diseños elaborados no es uniforme para todos los subprogramas.

a) En lo que respecta al estado de avance de los diseños correspondientes al Subprograma de Administración Interna, se aprecian los siguientes resultados:

i) El Trabajo No.33 "Manual de Organización del MIDA" ha sido aprobado por el nivel superior de la organización el que está dando una última revisión a la estructura. Se espera que empiece a ser aplicado a partir de enero de 1984. Los responsables por la implantación consideran que actualmente su unidad tiene capacidad para manejar la temática e ir adaptando el Manual a los cambios que puedan irse produciendo. Como el Manual se elaboró siguiendo los patrones normativos de la Contraloría y del MIPPE para este tipo de documento, no se vislumbra problemas para su aceptación por éstos niveles;

ii) Los trabajos 34-A y 34-B (Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario) han sido aprobados por los niveles superiores del MIDA y de la Contraloría General de la República, la que incluso está dando apoyo para su implantación. Los jefes y subjefes de las unidades involucradas conocen los instructivos y los han aceptado. En la actualidad están en la primera etapa





de una estrategia de implantación consistente en capacitación de los técnicos del nivel central sobre los diseños. Luego de cumplido ésta etapa se llevará a cabo actividades de capacitación a nivel regional.

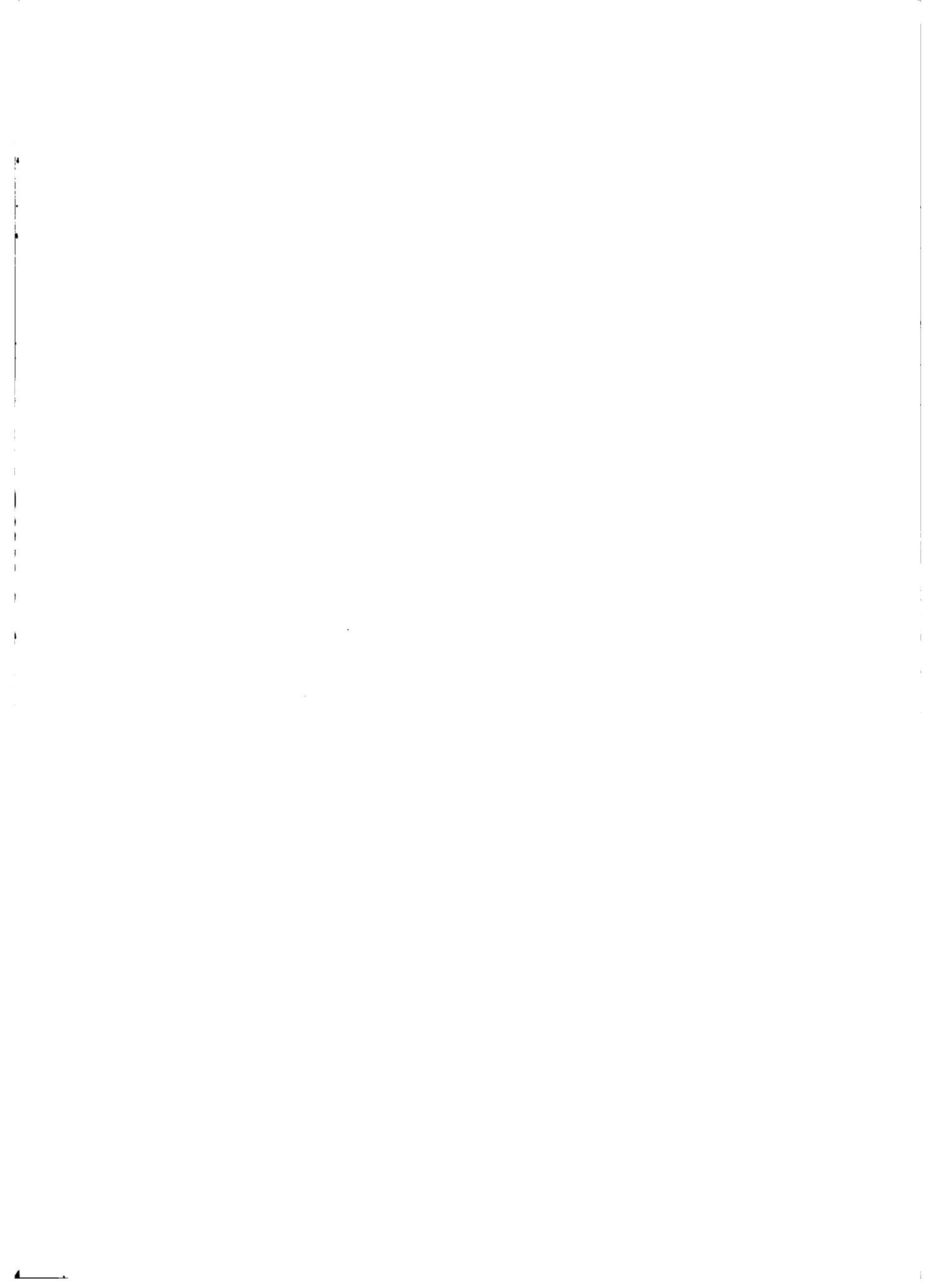
La segunda etapa de la estrategia de implantación consiste en la realización de Seminarios-Talleres para poner en práctica los nuevos sistemas. Esta actividad se llevará a cabo entre enero-marzo de 1984 y se cuenta para ella con el apoyo de consultores que contratará el IICA.

La tercera etapa del proceso de implantación consistirá en la implantación propiamente tal del diseño y reemplazo del sistema antiguo.

Para toda ésta estrategia de implantación ya se cuenta con la cooperación del MIPPE, Contraloría, Ministerio de Hacienda y el IICA.

iii) El trabajo de compras es el más adelantado de la implantación. Se cuenta con la cooperación de la Contraloría, Ministerio de Hacienda e IICA. Se espera que el nuevo sistema esté operando a partir del año presupuestario de 1984.

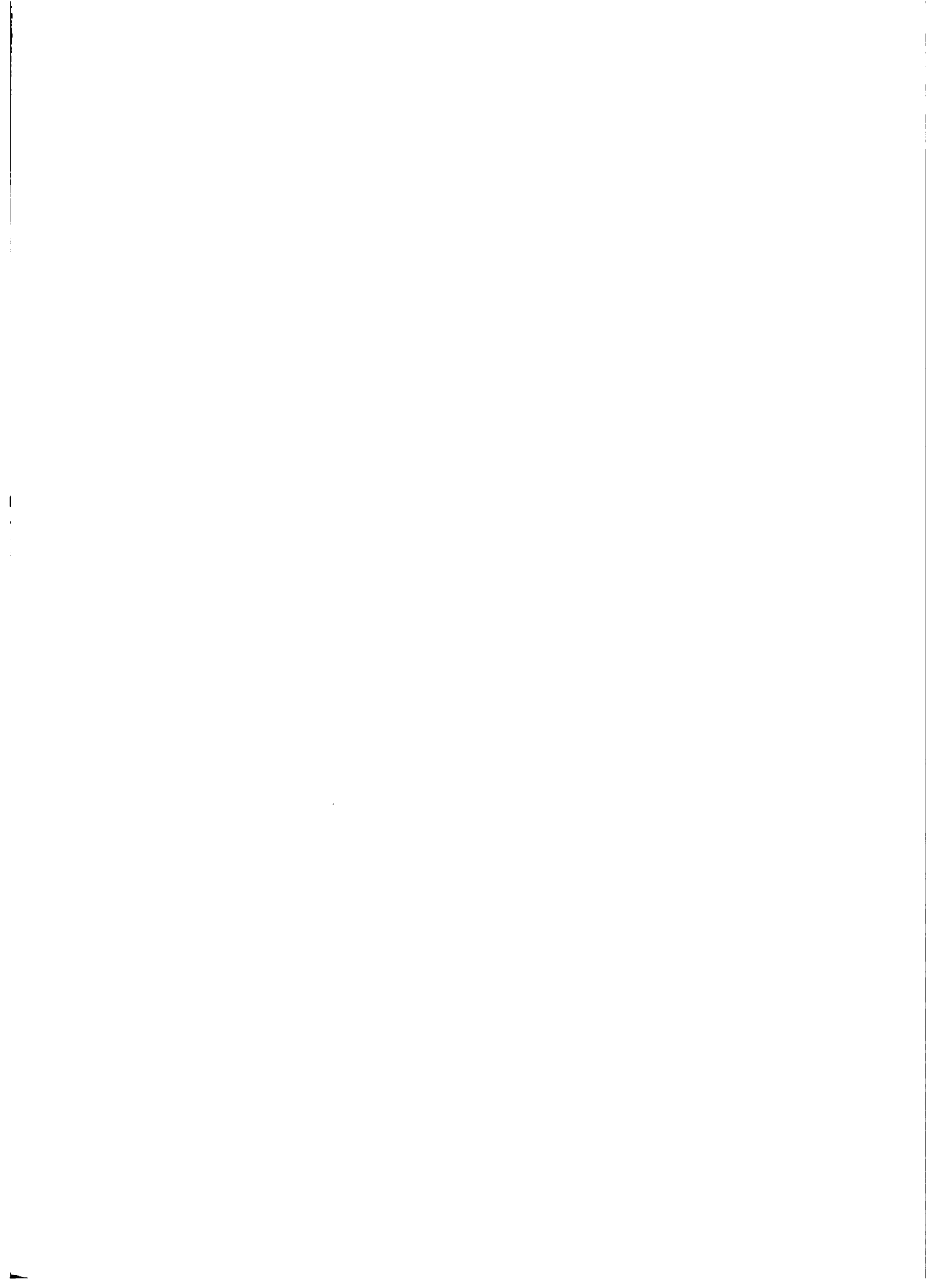
iv) El trabajo de Auditoría Interna está asimismo en proceso de implantación. Se está capacitando al personal en el uso de los manuales para lo que se cuenta con el apoyo de la Contraloría. El IICA cooperará para el taller, trayendo nuevamente a la consultora que participó en el diseño para acelerar la implantación del referido diseño.



v) El Programa de Capacitación propuesto por el IICA ha sido revisado por los funcionarios de las Direcciones pertinentes del MIDA y por el Departamento de Capacitación del MIPPE. Los funcionarios del MIDA entrevistados consideran que el Programa de Capacitación es la más importante contribución del PFI. La asesoría administrativa tiene una estrategia para la difusión y operacionalización del Programa y está obteniendo importante apoyo para capacitar personal del MIDA en administración de la capacitación.

vi) En cuanto al trabajo 22-A no ha habido seguimiento por parte de la asesoría administrativa por no estar aún claro a qué unidad del MIDA le corresponde éste seguimiento.

b) En cuanto al trabajo del Subprograma de Planificación y Servicios de Apoyo, éste grupo de trabajo presenta la particularidad de que por estar la sede de trabajo de los funcionarios asignados al Subprograma en Veraguas y la mayor parte de los funcionarios de la DNPS en Panamá, se produjeron y se continúan produciendo diversos problemas debido a esta doble sede de las unidades, así, por ejemplo, los diseños del sistema de planificación se elaboraron en Veraguas con gran participación del personal de contraparte, pero los funcionarios encargados de dar seguimiento a la implantación y no tuvieron en la discusión de la temática del grado de participación que hubieran deseado para poder implantar los diseños. Las reuniones de información



hechas tanto en Santiago como en Panamá no han sido suficientes para que éstos funcionarios puedan empaparse del contenido de la temática.

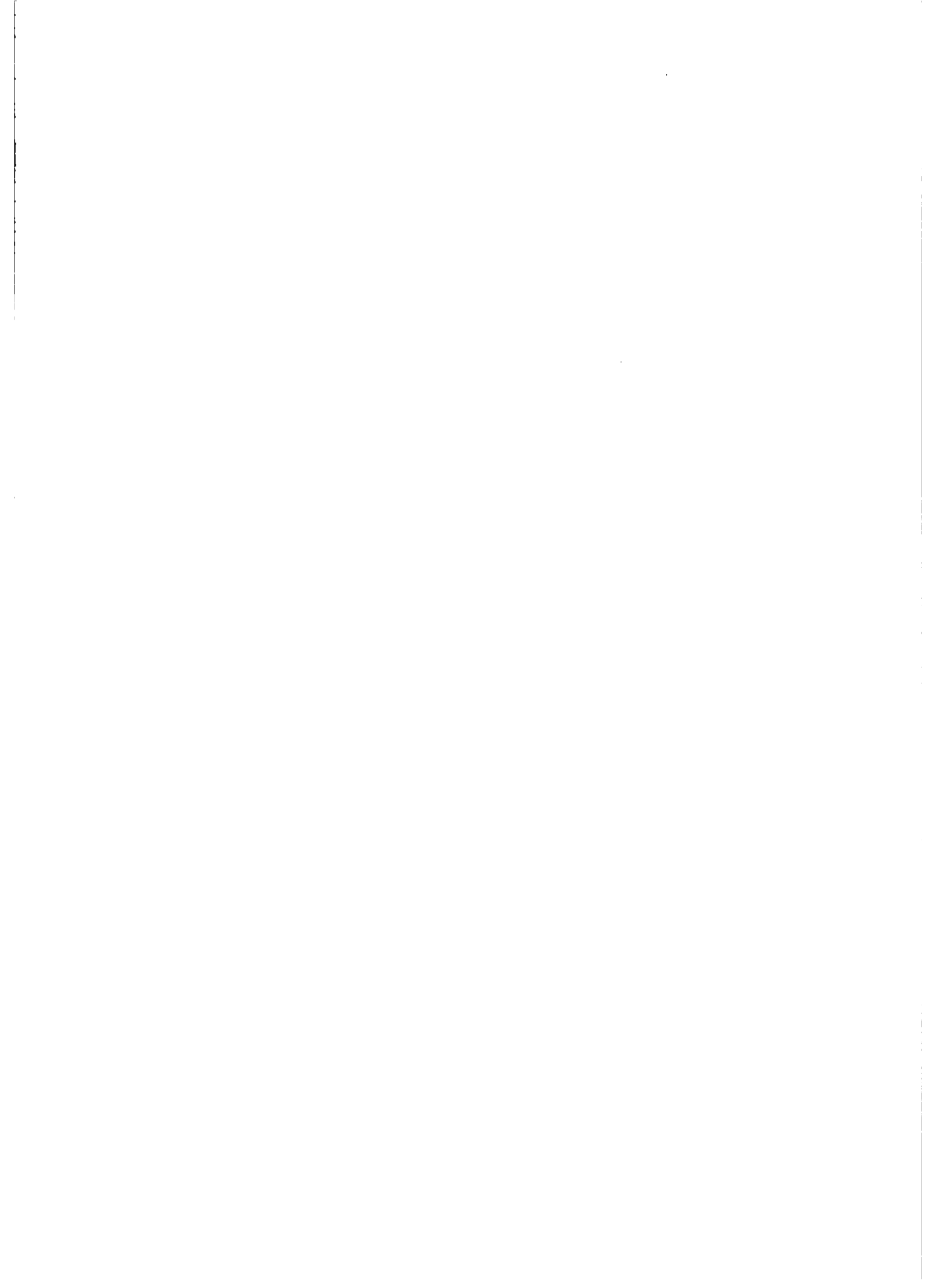
i) El Trabajo 21 b, Diseño del Sistema Sectorial de planificación agropecuaria, está siendo revisado por el Departamento de Planes de Mediano Plazo de la DNPS para incorporar al mismo mecanismos que den mayor sistematicidad al diseño, ya que aparentemente no es claro en cuanto a las relaciones entre la DNPS y otras unidades de planificación del sector público agropecuario ni en cuanto a las relaciones de las propias unidades de la DNPS.

Se considera que hay algunas áreas grises que hay que aclarar. Se considera que dada la capacidad que existe en el MIDA para esta área, cooperación técnica del IICA muy puntual podría facilitar la aclaración de estos puntos y el comienzo de la implantación del diseño.

El especialista en fortalecimiento institucional del IICA cooperará con la DNPS en éste aspecto.

Se espera que tanto el Proyecto de AID para fortalecer la DNPS en el área de análisis de políticas y planificación y el Proyecto de estudios del Banco Mundial en lo que respecta al establecimiento de un sistema gerencial de dirección y coordinación sectorial, utilizarán los diseños del PFI en sus propuestas.

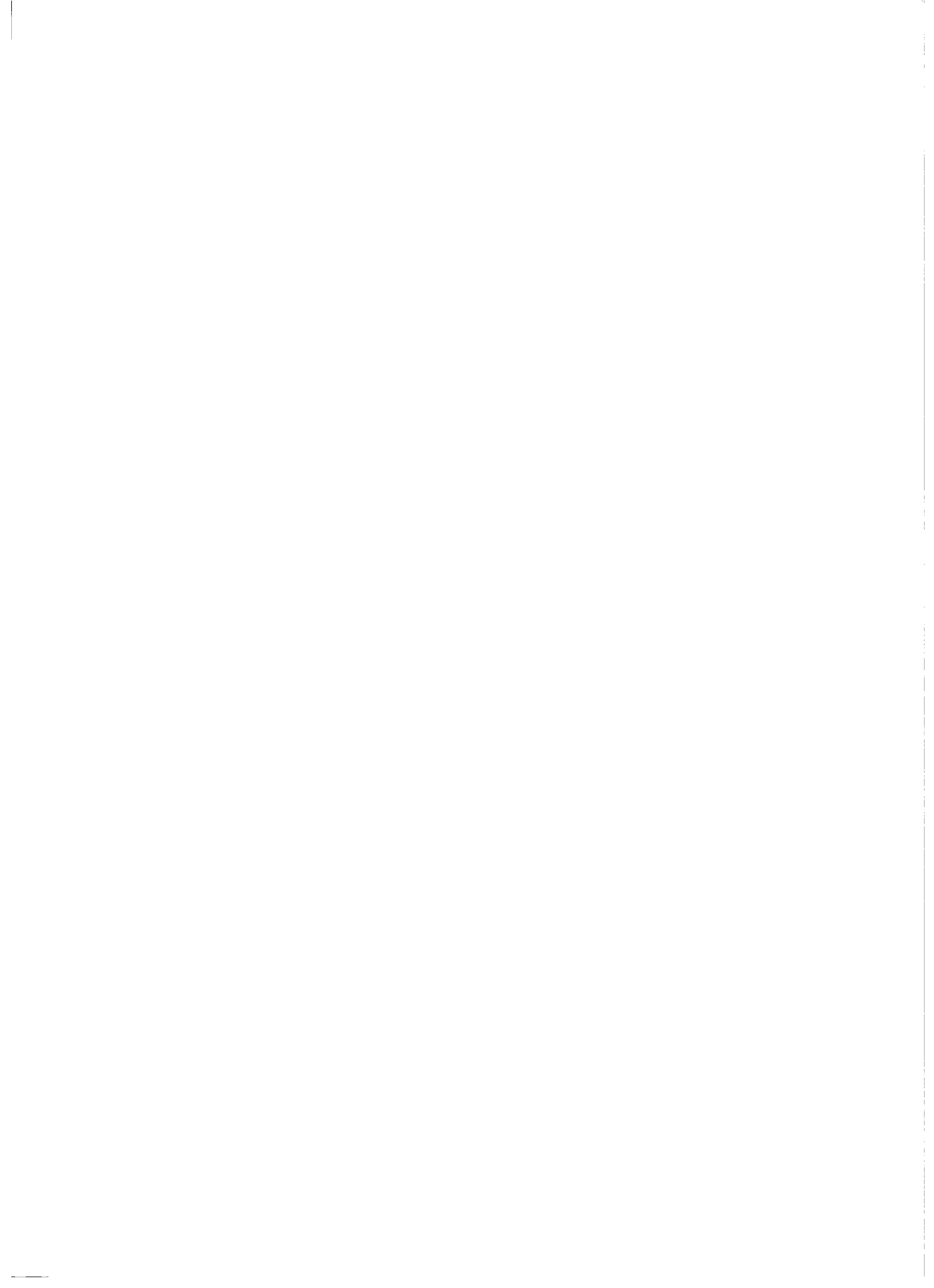
ii) En cuanto al área de planificación operativa (Trabajo No.20) hubo consenso en todos los entrevistados



que en esta área había habido un nivel de participación y involucramiento, mucho mayor que en otros trabajos de éste subprograma. Se elaboraron los Programas Operativos anuales para 1983 y 1984. Este último debe ser reajustado para incorporarle los cambios presupuestarios producidos durante la negociación del presupuesto de éste año. Para realizar esta actualización se requieren la participación del personal de Planificación del PFI que está en Veraguas y del Departamento de Planificación a Mediano Plazo y Corto Plazo. Se estima que por la capacitación del personal nacional no es necesaria cooperación externa.

iii) Sobre el diseño 21-A que se refiere al sistema de Planificación Institucional se considera que el diseño es de alta calidad y utilidad. No obstante ello, el mismo no ha sido difundido ni divulgado a las organizaciones del sector por lo que su grado de implantación es muy baja.

iv) Los trabajos que se refieren al área de Información Agropecuaria (Trabajo No.27), Diseño de Procesamiento de Datos Agropecuarios (28-A) y Diseño de Procesamiento de Datos Administrativos, están en proceso de difusión y divulgación dentro del Departamento de Estadísticas. Algunos de los factores que limitaron la instrumentación de éstos diseños han sido removidos (se ha contratado un especialista en programación de procesamiento de datos; se ha adquirido una computadora Wang 2,200, se está en proceso de adquirir otra y se tiene acceso a la computadora IBM 34-S del Ingenio La Victoria). El IICA se ha comprometido a continuar





apoyando a través del CIDIA esta área temática. Se espera que el proyecto de AID sobre Análisis de Política y Planificación utilice enteramente el material producido por el PFI y el personal capacitado durante el Programa.

v) En relación a los trabajos sobre Estructura y Doctrina, tanto del sector como de las Direcciones del MIDA y las áreas temáticas que ellas cubren, hubo consenso en que ha habido mayor participación de las Direcciones Nacionales involucradas en los temas que en la contraparte del PFI.

Los documentos en general, por referirse a cuestiones relacionadas con objetivos sectoriales, institucionales y de servicios, no puede decirse que han sido aprobados, pero si son conocidos por las autoridades políticas y técnicas pertinentes del MIDA.

Se espera que en 1984 el IICA coopere con las direcciones técnicas involucradas en la organización de talleres y seminarios, para difundir y discutir los diseños propuestos. Se espera asimismo que los diseños elaborados sean de utilidad en los proyectos de AID y Banco Mundial, en proceso de ejecución.

Cabe hacer presente que en los momentos de elaborarse éste informe, hay una Comisión nombrada por el Señor Ministro que está estudiando, sobre la base de los estudios del PFI, cambios de estructura y orientación al MIDA y sus diversas unidades operativas. Se espera que éste trabajo esté ter-



minado a comienzos de 1984.

c) Los trabajos del Subprograma de Proyectos han servido de base a la reestructuración del departamento de Proyectos Específicos de la DNPS el que ahora concentra todas las acciones relacionadas con el área de Proyectos.

Hay consenso que los diseños de Formulación de Proyectos (Trabajo 23) son de gran utilidad. Se estima que fueron elaborados con alta participación del personal nacional, el que ahora los está utilizando enteramente. El material producido por el PFI se está utilizando para capacitar más personal en esta área. El PFI cooperó también en la elaboración de un perfil avanzado de Sanidad Vegetal, que está sometido al Fondo de Pre-Inversión.

El IICA cooperará a través del Centro Interamericano de Proyectos Agropecuarios en el dictado de un Curso de Formulación de Proyectos para aproximadamente 20 funcionarios del MIDA y de entidades del sector.

El IICA cooperará así mismo en la formulación de dos proyectos de inversión para el año 1984. (Posiblemente de Leche y Salud Animal o Sanidad Vegetal).

En cuanto a los trabajos 29, 30A y 30B sobre administración de Proyectos, pudo verificarse que los informantes opinaron que en general estos diseños son de alta calidad. El MIDA ha aplicado la metodología para el seguimiento y evaluación sobre la marcha del Proyecto de Palma Aceitera MIDA-BIRF-BNP. Pero las metodologías no se han colocado en concimiento de los administradores de proyectos grandes de inver-

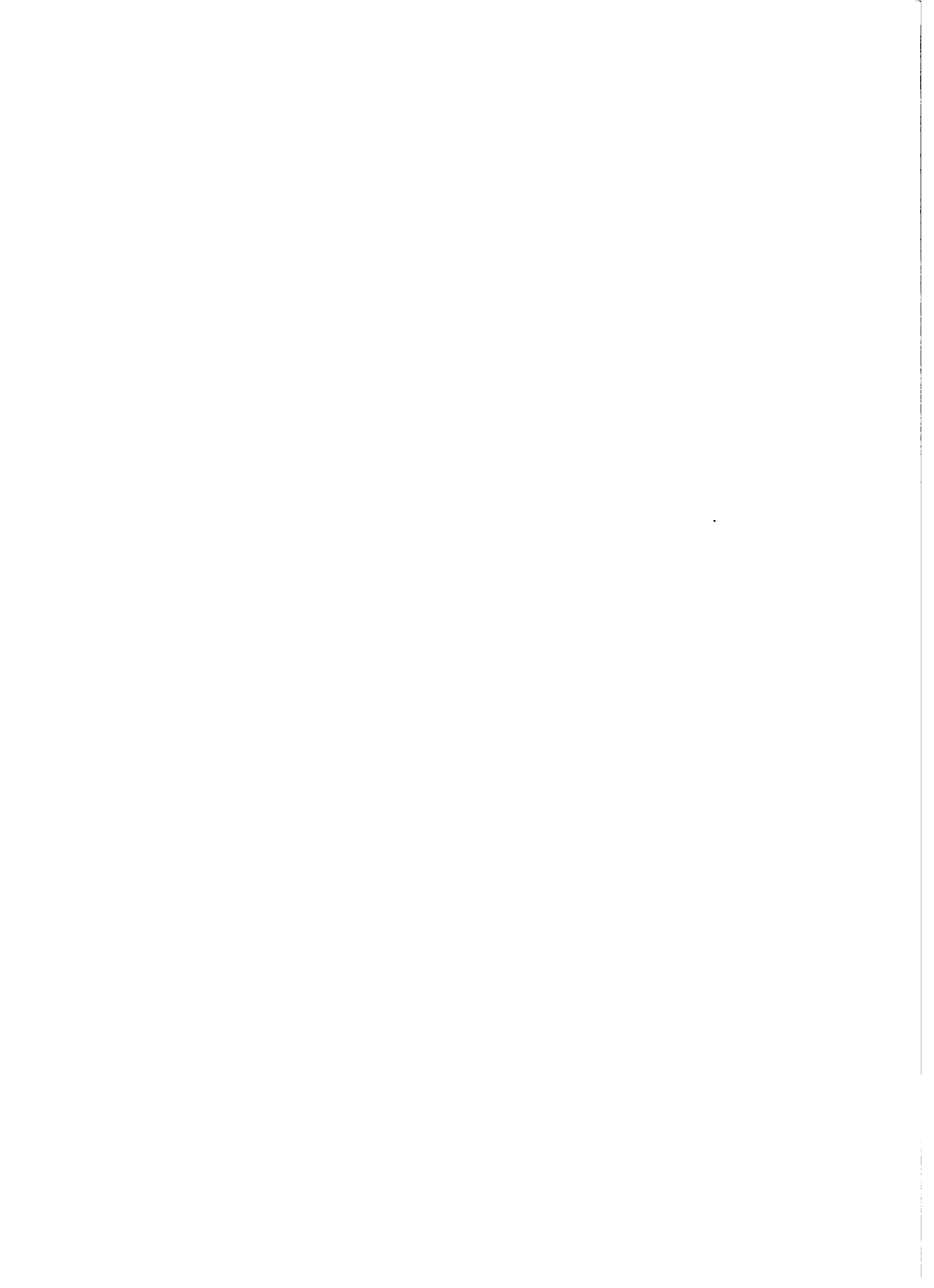


sión que maneja el MIDA, conocimiento que hubiera sido de mucha utilidad para los ejecutivos de dichos proyectos. (Proyecto de Café y Cacao; Salud Animal; Conservación de Cuencas; Pequeñas Obras de Riego y otras). Se estima que aún el MIDA no tiene capacidad para poder difundir estos diseños.

En cuanto a los diseños No.25 y 31, no se ha hecho nada aún por implantarlos. El 31 fue recién entregado al MIDA.

3. Previsiones sobre el futuro de los diseños y del Programa de Fortalecimiento Institucional, especialmente en cuanto a organización y estrategia para la continuación del Programa

Existe abundante evidencia escrita y reiteradas declaraciones verbales por parte de las diversas autoridades políticas del MIDA, que el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Organización es una actividad regular y permanente del MIDA y que cuenta con todo el apoyo de éste nivel. El Ministro, Viceministro y Director Nacional de Planificación Sectorial han reiterado asimismo su interés en instrumentar los diseños propuestos por el PFI, sujetos naturalmente a las adaptaciones y modificaciones que sean pertinentes. El Programa de Fortalecimiento Institucional ha sido establecido ya como una unidad de la DNPS con su presupuesto, personal y la función de dar seguimiento y apoyo a los trabajos elaborados por el Programa en sus fases anteriores e ir permanentemente revisando el estado



de avance de éste proceso.

Estas mismas autoridades han enfatizado la estrategia de implantación paulatina de los diseños propuestos.

El IICA hace algún tiempo sugirió precisamente ésta estrategia de implantación paulatina de los diseños y se comprometió, dentro de las limitaciones presupuestarias aprobadas por la Junta Interamericana de Agricultura, a continuar apoyando al MIDA en su proceso de Fortalecimiento Institucional.

Funcionarios de la Representación del Banco Interamericano de Desarrollo en Panamá, han expresado la buena disposición del Banco a considerar otras solicitudes del Gobierno de Panamá para consolidar los avances logrados por el MIDA en su fortalecimiento institucional.

Los funcionarios del MIDA entrevistados con motivo del control de resultados del PFI, reiteraron su convencimiento de las bondades del Programa, de su necesidad y de los diseños presentados. En varias unidades del MIDA hay estrategias explícitas o implícitas para la implantación.

Estos mismos funcionarios reconocen a la misión de control de resultados, los beneficios que desde el punto de vista de la capacitación de sus miembros habían recibido del PFI y su conocimiento que con un poco de ayuda interna adicional, estaría en condiciones de dirigir el proceso de instrumentalización de los resultados.

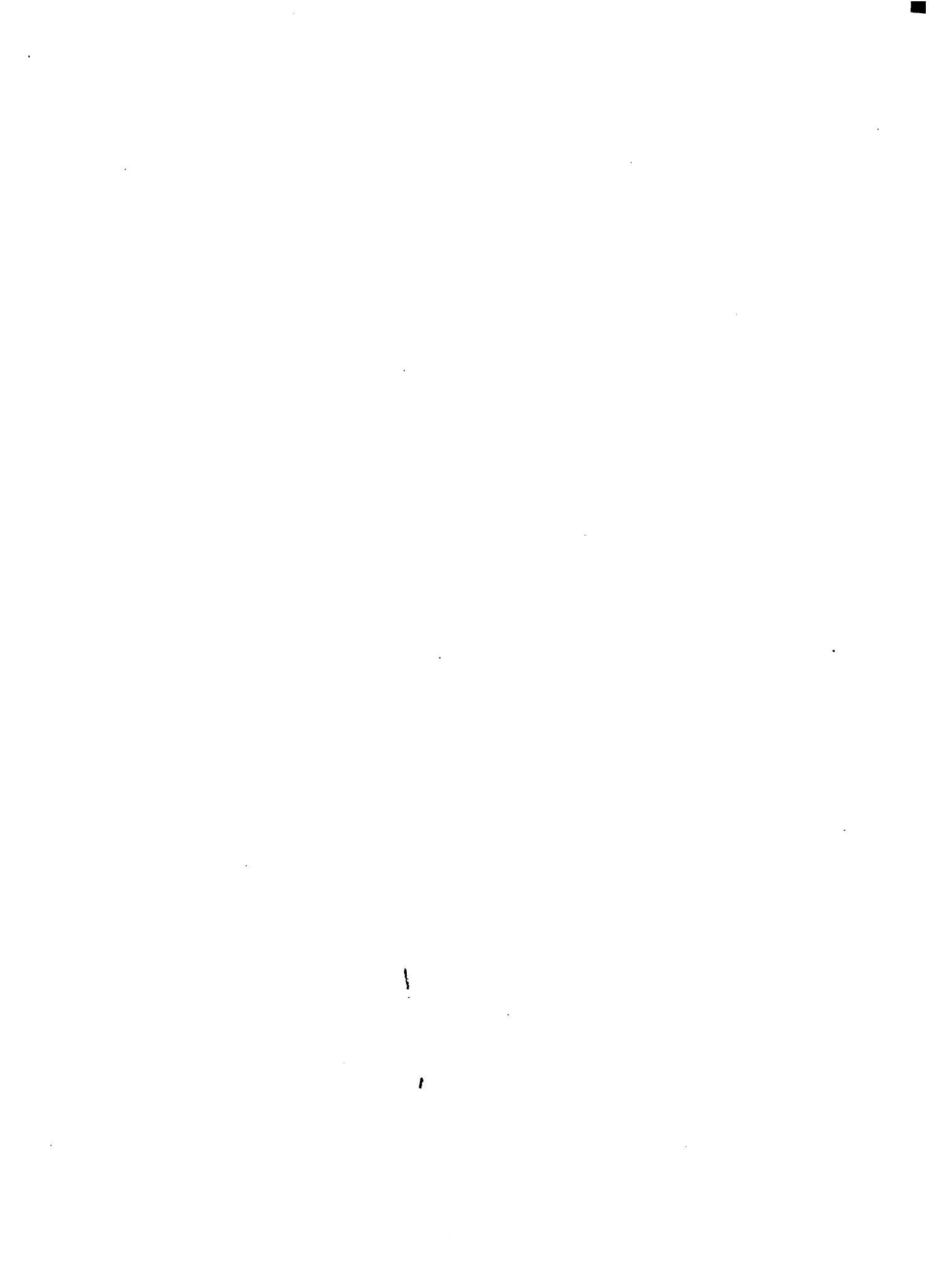




De otra parte, funcionarios que no han participado en las actividades del PFI han expresado su interés en conocer más los resultados del Programa y cooperar en la ejecución de tareas que en sus unidades sean pertinentes para la obtención de los resultados esperados.

Todos estos elementos favorables al PFI deberán ser factores positivos para la continuación de la instrumentación de los resultados del mismo programa. En el capítulo subsiguiente de Conclusiones y Recomendaciones, el IICA recoge estos elementos positivos del Programa y sugiere los de acción complementarios a los ya iniciados para contribuir a acelerar el proceso de desarrollo institucional iniciado a través de éste Contrato y la obtención plena de los ambiciosos objetivos del mismo.







## VI. Información Financiera

El Contrato MIDA-IICA contempló la cantidad de B/.457,020.00 para sufragar los gastos que originara el desarrollo de los trabajos contemplados en el mismo.

Este monto suponía el financiamiento de 68 expertos/mes especialista; 25 meses consultor y recursos para viáticos, gastos generales e imprevistos. Se esperaba que los trabajos contratados fueran cumplidos en un plazo de 17 meses calendarios, no obstante que el contrato de servicios tenía un plazo de duración de dos años.

Debido a diversos problemas surgidos durante la ejecución del contrato, el plazo de 17 meses calendario no fue suficiente para lograr los productos esperados de éste, razón por la que debió extenderse el plazo del mismo a 24 meses, lo que significó también subir el número de hombre/mes especialista a 86 y de consultores a 35 meses.

Lo anterior significó que al término de los 24 meses de duración del contrato el IICA había gastado B/485,342.99 es decir B/.28,321.99 más de lo autorizado en el mismo contrato. Por acuerdo entre el MIDA y el IICA este mayor gasto ha sido absorvido por el Instituto dentro de su proyecto de apoyo al fortalecimiento del MIDA.

### 1. Plan de Gastos y Ajustes Reales

(Véase cuadros No.13 y 14).

En el contrato MIDA-IICA los recursos se asignaron de acuerdo



al Plan de Gastos que aparece en el Cuadro N°13. Puede apreciarse que del total de recursos asignados se preveyó que el rubro Gastos Generales utilizaría 47% del total de los recursos. El rubro de Honorarios debía utilizar 31.5%, el rubro Viáticos 13%, el rubro Imprevistos 7% y el de Viajes Internacionales 0.5. Lo elevado del rubro de Gastos Generales se explica pues a este rubro se deberían cargar, en general, todos aquellos gastos que ocasionara el Proyecto, que no estuvieran específicamente asignados. Por consiguiente, se pagarían con cargo a este rubro los gastos ocasionados por consultores externos al proyecto; las diferencias que pudieran haber entre costos financiados por el Proyecto y costos reales de la actividad y naturalmente los gastos de Supervisión y Apoyo Administrativo del IICA.

Durante el desarrollo del Proyecto hubo que realizar diversos ajustes a este Plan de Gastos, para llegarse finalmente al que aparece en la columna respectiva del mismo Cuadro N°13.

En cuanto a la variación porcentual entre lo previsto en el Plan de Gastos original y lo gastado realmente al 30 de junio, puede apreciarse en el mismo Cuadro N°13 que el rubro de imprevistos fue transferido a otros rubros así como B/.43.092 del rubro de viáticos que fueron transferidos al rubro de Gastos Generales. Esta transferencia se hizo ya que hasta el momento los gastos de viáticos se pagaban hasta cierto monto, de acuerdo a la escala de viáticos. Los gastos, que exedían estos montos del BID, debían cancelarse como "diferencial de viático" y se cargaban a la partida de Gastos Generales. La transferencia permitió cargar todos los gastos de viáticos a un solo rubro. En general podemos





estimar que el rubro viáticos utilizó aproximadamente 10% del total del costo del Proyecto y no el 3.7% que aparece en el Cuadro No.1.

El rubro "Honorarios. utilizó 36.5 del total del presupuesto ejecutado. Cabe hacer presente que por ser los gastos de los especialistas superiores a los montos previstos en el Contrato, parte de los sueldos reales de los especialistas fueron cargados al rubro "Gastos Generales". Podemos estimar que los Honorarios reales de los especialistas permanentes utilizaron aproximadamente 43% del total de los recursos del Contrato.

El resto de los recursos del Contrato fueron utilizados en gastos de contratación de consultores temporales (aproximadamente 20%) y gastos de apoyo y supervisión (15%).

## 2. Calendario de gastos del PFI

Los recursos del Contrato MIDA-IICA se gastaron entre los meses de julio 17, 1981 a julio 19, 1983. En el Cuadro No.15 puede apreciarse el calendario de gastos realizados por el IICA.

Estos recursos se gastaron en la realización de los diversos trabajos de diagnóstico, diseño, implantación y control de resultados que el contrato contemplaba. Es muy difícil hacer una asignación tajante en cuanto al costo de cada una de las etapas mencionadas, ya que los avances de los distintos trabajos no fue uniforme, esto es, en algunos trabajos el diagnóstico y el diseño fueron relativamente sencillos y avanzaron rápidamente, en cambio en otros trabajos el diagnóstico y consecuente diseño fue más



dispendioso en tiempo y se extendió por más tiempo. Incluso, la decisión de integrar las etapas de diseño e implantación obedeció a ésta realidad.

No obstante, las anteriores limitaciones podemos estimar que los gastos realizados desde la firma del contrato hasta el mes de junio de 1982, puede imputarse a la etapa de Diagnóstico (B/.253,175 o sea 55% del valor del contrato y 49.50 del valor de los gastos del IICA hasta septiembre de 1985); en la etapa de diseño podrían imputarse los gastos realizados entre julio de 1982 hasta febrero de 1983 (B/.134,369.79 o sea, 30% del valor del contrato y 26% del total de gastos hasta septiembre). A la etapa de implantación se le podrían imputar los recursos remanentes del contrato y B/.54,516 de los recursos del IICA. La etapa de control de resultados ha significado un costo aproximado de B/.7,500 aún no detallados en los cuadros anexos.

### 3. Reembolsos recibidos por el IICA

Al inicio del programa se convino que se constituiría un Fondo Rotatorio de B/.92,000 manejado por el MIDA, se iría renovando a medida que el IICA fuera presentando cuentas de gastos a satisfacción del MIDA. Desafortunadamente el Fondo no operó fundamentalmente por la dificultad que representaba para el Instituto documentar sus cuentas de acuerdo a los requerimientos del MIDA.

El MIDA insistió que el IICA debía documentar sus gastos con



copias originales de los recibos de gastos. Este criterio fue muy difícil de cumplir por el Instituto debido a que por el sistema contable del IICA muchos de los gastos que se realizan no constan en originales sino en print-out de computadoras y otros mecanismos igualmente difícil de reproducir en "original". Finalmente se obvio éste problema, pero subsistió el problema del MIDA de tener que dar cuentas al BID del uso de su propia contraparte, trámite que también demora bastante debido a los problemas de organismos centralizados.

Todas las razones anteriores explican el retraso con que el IICA fue recibiendo los desembolsos por parte del MIDA. Puede apreciarse de un análisis de los Cuadros 15 y 16 que hasta el mes de diciembre de 1982 el IICA había desembolsado B/.351,665 y había sido reembolsado solamente B/.90,000. Por el contrario durante los primeros ocho meses de 1983 el MIDA desembolsó los B/.300,000 que había dejado de desembolsar anteriormente.

Como se ha dicho anteriormente, al momento de entregarse éste informe el Instituto ha recibido B/.391,163.52 quedando aún por desembolsar B/.65,856.48 que en parte corresponden al 10% del valor del contrato que el MIDA puede retener hasta la aprobación de éste informe final (Véase Cuadro No.16).



CUADRO No.13

Estado del Presupuesto del Contrato MIDA-IICA (al 30 de junio de 1983)

	Plan de Gastos Original	%	Plan de Gastos Revisado	%	Gastos al 30/6 Reales	%	Diferencia
I. Honorarios		31.5		38		36.5	
Jefe del Programa	42,500.00		60,000.00		60,000.00		-
Otros Expertos	102,000.00		114,364.00		116,536.13		(2,172.13)
II. Gastos Generales	216,000.00	47	262,392.00	57.5	288,695.51	59.5	(26,302.50)
III. Viajes Internacionales	2,400.00	0.5	2,300.00	0.5	2,207.35	0.3	92.65
IV. Viáticos	61,056.00	13	17,964.00	4	7,904.00	3.7	60.00
V. Imprevistos	33,064.00	7	-		-		-
Total	457,020.00	100	457,020.00	100	485,342.99		(28,321.99)





CUADRO No.14

Estado del Presupuesto del Contrato MIDA-IICA (al 30 de septiembre de 1983)

		Plan de Gastos Original	Plan de Gastos Revisado	Diferencia
I. Honorarios				
Jefe del Proyecto	42,500.00	60,000.00	61,707.88	(1,707.88)
Otros Expertos	102,000.00	114,364.00	122,902.11	(8,538.11)
II. Gastos Generales	216,000.00	262,392.00	306,761.95	(44,368.94)
III. Viajes Internacionales	2,400.00	2,300.00	1,904.35	395.65
IV. Viáticos	61,056.00	17,964.00	17,904.00	60.00
V. Imprevistos	33,064.00	-	-	-
Total	457,020.00	457,020.00	511,180.29	- 54,159.29



Quadro N° 15

CALENDARIO DE GASTOS DEL PROYECTO POR MES  
(PFI)

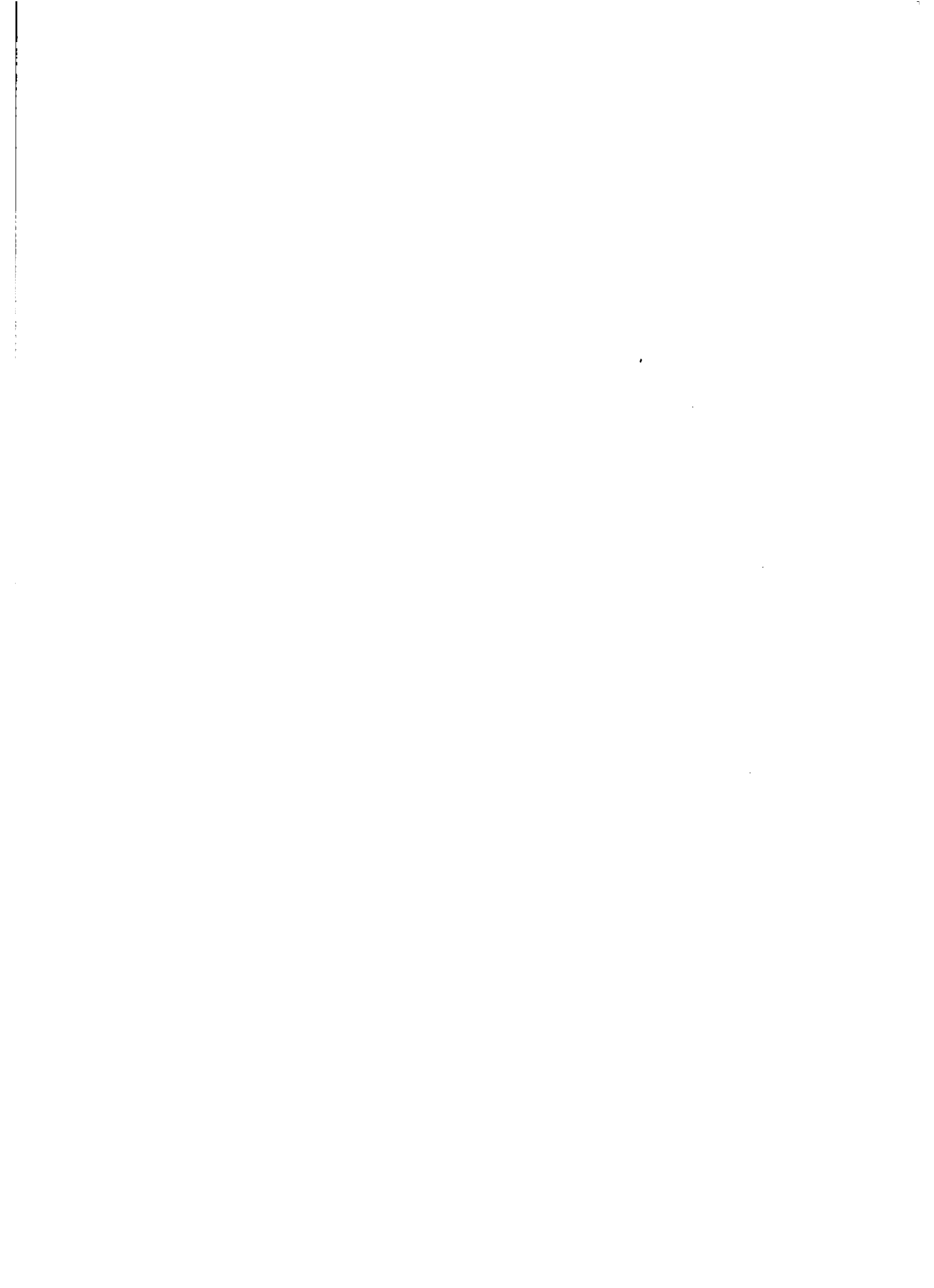
PERIODO	GASTOS REALES BALBOAS
Julio de 1981	9,242.26
Agosto de 1981	16,734.16
Septiembre de 1981	29,086.54
Octubre de 1981	24,852.95
Noviembre de 1981	25,013.68
Diciembre de 1981	36,272.78
Enero de 1982	14,403.38
Febrero de 1982	27,302.85
Marzo de 1982	26,023.86
Abril de 1982	18,252.97
Mayo de 1982	11,625.37
Junio de 1982	14,364.28
Julio de 1982	16,856.33
Agosto de 1982	9,804.23
Septiembre de 1982	10,689.51
Octubre de 1982	18,199.30
Noviembre de 1982	21,444.25
Diciembre de 1982	21,496.74
Enero de 1983	13,599.44
Febrero de 1983	22,279.99
Marzo de 1983	3,618.65
Marzo de 1983	31,158.53
Abril de 1983	15,275.84
Mayo de 1983	26,226.87
Junio de 1983	21,518.23
Julio de 1983	22,606.33
Agosto de 1983	3,059.00
Septiembre de 1983	528.47
TOTAL.....US\$	511,536.79



CUADRO No.16

Fecha y monto de los reembolsos recibidos por el IICA. Contrato MIDA-IICA.

Fecha Recepción	Monto Recibido
Junio 4, 1981	40,460.00
Mayo 14, 1982	47,515.96
Septiembre 9, 1982	2,024.04
Enero 28, 1983	100,648.00
Abril 11, 1983	62,527.08
Julio 22, 1983	37,350.07
Agosto 23, 1983	<u>100,638.37</u>
Total Recibido	391,163.52
Saldo sin recibir	<u>65,856.48</u>
Total del Contrato	457,020.00



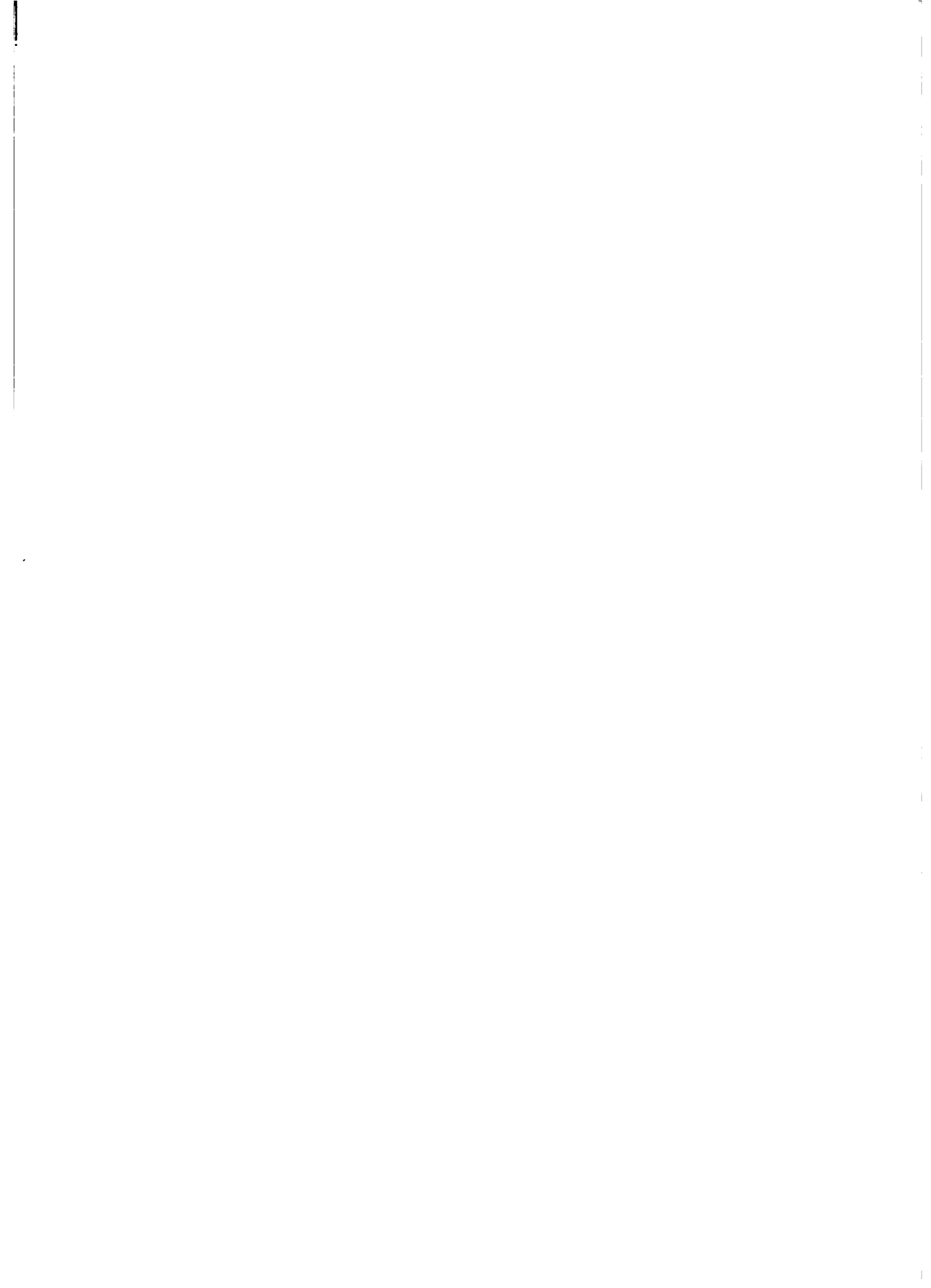
VII. Recursos Humanos utilizados por el Instituto

Durante el desarrollo del Programa de Fortalecimiento Institucional el IICA utilizó 109 hombre/mes, especialista permanente y aproximadamente 40 hombre/mes, consultor de corto plazo. Estos funcionarios fueron contratados por el IICA de acuerdo a las normas de administración de personal del Instituto. En el Cuadro N°17 aparecen los nombres, especialistas y períodos de trabajo de los especialistas permanentes y los nombres de los consultores temporales.

A su vez el MIDA asignó al trabajo con estos funcionarios del Instituto a 35 funcionarios del Ministerio, los que permanecieron vinculados al proyecto durante todo el desarrollo de éste. La mayor parte de estos funcionarios están actualmente destinados a las labores de implantación de los diseños propuestos por el Instituto. Los nombres, áreas de trabajo y especialidad de estos funcionarios aparece en el anexo N°18.

Parte importante de estos funcionarios participó en acciones de capacitación en el exterior (Véase Anexo N°2).

Estos funcionarios para efectos del Proyecto dependieron del Coordinador Nacional del Proyecto.





CUADRO No.17

RECURSOS HUMANOS UTILIZADOS POR EL INSTITUTO DURANTE EL DESARROLLO DE LOS TRABAJOS

Durante el desarrollo del Programa de Fortalecimiento Institucional el IICA utilizó los siguientes especialistas permanentes y consultores de corto plazo:

A.- Especialistas Permanentes:

1. José Luis Corrales, Especialista en Planificación, del 12 de julio de 1981 al 19 de julio de 1983;
2. Hermógenes Pinedo R., Especialista en Proyectos, del 1º de octubre de 1981 al 19 de julio de 1983;
3. Jaime Román V., Especialista en Administración Financiera, del 5 de julio de 1981 al 5 de diciembre de 1982;
4. María Teresa de Osorio, Especialista en Organización y Métodos, del 1º de julio de 1981 al 7 de febrero de 1983;
5. María de los Angeles Cubas C., Especialista en Administración Financiera, del 5 de enero al 6 de septiembre de 1983;
6. Mario Infante, Coordinador Internacional del Proyecto, del 17 de julio de 1981 al 30 de octubre de 1982; y
7. J. Eugenio Herrera, Jefe del Proyecto, del 7 de noviembre de 1982 al 19 de julio de 1983.

Total meses especialistas permanentes, 109 meses.

B.- Consultores de Corto Plazo

Alberto Franco, Especialista en Planificación



Juan L. Marambio, Especialista en Planificación  
Gonzalo Estefanell, Especialista en Planificación  
Lizardo de las Casas, Especialista en Planificación  
Eduardo Coba, Especialista en Planificación  
José Leñero, Especialista en Proyectos  
Fernando del Risco, Especialista en Proyectos  
Max Lucas, Especialista en Proyectos  
José Luis Parisi, Especialista en Proyectos  
Hernán Fuenzalida, Especialista en Gestión  
J. Eugenio Herrera, Especialista en Gestión  
Mayo Vega, Especialista en Gestión  
Alvaro Sánchez, Especialista en Estadísticas  
Antonio Ibarra, Especialista en Estadísticas  
Víctor Quiroga, Especialista en Estadísticas  
Finn Damtoft, Especialista en Información  
Eduardo Andrade, Especialista en Comunicación  
Héctor Murcia, Especialista en Administración Rural  
Francisco Sylvester, Especialista en Educación  
Marco Tulio Urizar, Especialista en Educación  
Eduardo Ramos, Especialista en Capacitación  
Flavio Lazos, Especialista en Transferencia de Tecnología  
Ignacio Ansorena, Especialista en Transferencia de Tecnología  
Jaime Acosta, Especialista en Auditoría  
Carlos Ferreira, Especialista en Contabilidad  
Tomás G. Nieto, Especialista en Administración Financiera  
Harry Scott, Especialista en Contabilidad  
Gustavo Cubillos, Especialista en Producción Animal



Thomas Murnane, Especialista en Salud Animal

Romeo Martínez, Especialista en Producción Agrícola

Julio Sequeira, Especialista en Sanidad Vegetal

Manuel Rodríguez, Especialista en Suelos

Michel Montoya, Especialista en Zonificación

Rosario Tello, Especialista en Organización y Métodos

Francis Bonett, Especialista en Recursos Humanos

Jorge Sariego, Especialista en Desarrollo Social Rural.



CUADRO No. 18

PERSONAL DEL MIDA ASIGNADO COMO CONTRAPARTE A LOS TECNICOS DEL  
IICA DEL PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL.

AREA DE PLANIFICACION

<u>NOMBRE</u>	<u>TITULO</u>
1. ARISTIDES GONZALEZ	TECNICO AGROPECUARIO - 5to. AÑO ECONOMIA.
2. LUIS MONTOYA	LIC. ADMON. EMPRESA
3. NIXA DE TIRADO	LIC. EN TRABAJO SOCIAL
4. CARMELO GONZALEZ	LIC. EN EDUCACION
5. JOSE DEL R. LOAYZA	GEOGRAFO Y LIC. EDUC.
6. FERNANDO BOTACIO	ING. PROC. DATOS
7. ROMAN VALENCIA	LIC. ECONOMIA
8. FRANKLIN BECERRA	ING. AGR. (POST-GRADO)
9. GLADYS DE CONCEPCION	ING. AGRONOMO
10. ALFREDO BATISTA	ESTUD. Y PROF. ESTAD.
11. AUGUSTO HERRERA	LIC. ECONOMIA
12. PEDRO TUÑON	TEC. EN ESTADISTICAS
13. JOSE MORILLO	LIC. ECONOMIA





AREA DE PROYECTOS

<u>NOMBRE</u>	<u>TITULO</u>
1. PABLO ESPINO	LIC. EN ECONOMIA
2. AURA DE VASQUEZ	LIC. EN ECONOMIA
3. LUIS QUINTERO	EGRESADO DE ECONOMIA
4. JACOBA DE CASTILLO	ESTUDIANTE DE ECONOMIA
5. ODILIA DE OSTIA	LIC. EN ECONOMIA
6. RUDY DE QUINTERO	TEC. EN CONTABILIDAD
7. CARLOS DELGADO	LIC. EN ECONOMIA
8. LILIANA PERIE	LIC. EN ECONOMIA
9. FLAVIO CUBILLOS	ING. AGRONOMO
10. SALUSTIANO AGUILAR	AGRONOMO



AREA DE ADMINISTRACION

<u>NOMBRE</u>	<u>TITULO</u>
1. ERICK GARUZ	ADMINISTRADOR PUBLICO
2. JEREMIAS AGUILAR	" "
3. SILVIA DE ARCIA	ESTUD. ADMON. PUBLICA
4. GLORIA DE ENTEBBI	" " "
5. MARITZA EVANS	LIC. ADMON. PUBLICA
6. EDUARDO VILLAQUIRAN	TEC. EN ORG. Y METODOS
7. MARIBEL SANCHEZ	LIC. EN ADMON. PUBLICA
8. JOSE FUENTES	CONTADOR
9. RENATO ESCARREOLA	TEC. EN PRESUPUESTO
10. CARMEN MARQUEZ	LIC. EN ADMINISTRACION
11. ODEIZA DE REYES	TEC. EN ADMINISTRACION
12. MIXLY DE GARCIA	LIC. EN ADMINISTRACION



VIII. Conclusiones del IICA luego de terminado el Contrato MIDA-IICA para la ejecución de un Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA

1. Tal como se adelantó en el Informe sobre la Etapa Dise<sup>ño</sup>-Implementación, el Instituto ha cumplido plenamente como contratista al haber producido los trabajos a que se obligara, como consecuencia del Pliego de Condiciones, Términos de Referencia y su Propuesta Técnica.

Los trabajos entregados por el IICA y la capacitación del personal nacional en el manejo del instrumental diseñado, permiten al MIDA contar con elementos importantes para la continuación de su proceso de fortalecimiento institucional, elementos con que no contaba antes del contrato MIDA-IICA. El MIDA cuenta ahora con elementos de tipo sustantivo para definir sus políticas tanto técnicas como administrativas y con elementos para operacionalizar las políticas definidas.

2. De otra parte, como pudo ser documentado por la misión de alto nivel que enviara el IICA para negociar la continuación del apoyo del Instituto al Fortalecimiento Institucional del MIDA, existe en las altas esferas del MIDA el convencimiento que los instrumentos diseñados son idóneos, que su uso debe ser generalizado y consolidado y que contribuirán al logro de los objetivos globales del Fortalecimiento Institucional del MIDA como establecido en los contratos MIDA-BID y MIDA-IICA.



3. El personal nacional vinculado al Contrato MIDA-IICA está bastante motivado y convencido de la importancia del trabajo futuro que les corresponde. Si el MIDA mantiene a éste personal en las tareas en las cuales ha estado trabajando, facilita su mayor capacitación y lo refuerza con especialistas en las áreas que ya ha adelantado el IICA es necesario apoyarlos, es evidente que el MIDA contará con un grupo de funcionarios que podrán dar continuidad y operabilidad a los diseños propuestos. La misión de Control de Resultados del IICA verificó los esfuerzos y adelantos que éstos funcionarios están logrando para continuar con la implementación de los diseños y que los mismos no sufran la suerte de otros trabajos semejantes que otros consultores o agentes externos han propuesto para el MIDA.

4. Convencido de la necesidad de continuar apoyando este esfuerzo inicial, el IICA ha comprometido su apoyo en la consolidación de las acciones sugeridas y en la búsqueda de medios adicionales a los del Instituto para facilitar la misma consolidación.

5. Los cambios que para el MIDA significan las propuestas del Instituto son de bastante trascendencia e importancia, pero como lo verificó la Misión de Control, en la mayor parte de las áreas en que se han sugerido cambios se están haciendo esfuerzos significativos para implantar los mismos. Pero la capacidad existente vinculada al PFI no es suficiente como para poder asegurar esta instrumentación y revisión permanente. Por ello el MIDA deberá reforzar la actual capacidad técnica del grupo





de funcionarios vinculados al PFI con técnicos del propio MIDA y de fuera del MIDA que puedan complementar este talento y posibilitar la institucionalización y mejoramiento permanente de los cambios propuestos.

6. Paralelamente a las acciones de seguimiento del PFI, el MIDA deberá participar en acciones de apoyo a otros programas relacionados, con ésta área como son los proyectos contemplados por AID para reforzar la capacidad de la DNPS para el análisis de políticas y planificación y los estudios que financiará el Banco Mundial sobre el destino de la economía global del país y del sector agropecuario. En particular el MIDA deberá participar activamente en los estudios relacionados con las políticas sectoriales e institucionales y su correspondiente instrumentación.

7. El MIDA deberá, por lo tanto, organizarse, de una parte, para apoyar el seguimiento a las acciones de implantación de las recomendaciones del PFI y de otra parte, para ejecutar las acciones de apoyo a las acciones del AID y BIRF. Deberá ser muy cuidadoso en la programación de sus acciones a objeto de minimizar los efectos no deseables que puedan surgir con motivo de todas estas iniciativas dispares.

8. Visto en una perspectiva de más largo plazo, puede considerarse que el Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA, iniciado a través de los contratos MIDA-BID y MIDA-IICA, ha empezado con sólidas bases sustantivas e instrumentales para apoyar la continuación del Programa y la consiguiente



habilitación del MIDA para, a través del Programa, hacer más eficaz y eficientemente que ahora, lo que debe hacer en beneficio del sector agropecuario de Panamá.



IX. Recomendaciones finales del IICA sobre el estado actual y previsiones para el futuro del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA.

1. El Instituto reitera su confianza en que el MIDA, utilizando plenamente los varios instrumentos propuestos por el IICA, evaluando y discutiendo los Marcos de Referencia elaborados y llevando adelante las acciones de capacitación y apoyo técnico que ha propuesto y que reitera más adelante en los numerales 4 y 5 de este Capítulo, podrá continuar adelantando su proceso de desarrollo institucional y la consolidación de la obtención de los objetivos señalados para este proceso en los contratos MIDA-BID y MIDA-IICA;

2. El Instituto reitera su convencimiento que la estrategia sugerida por el IICA y aceptada por el MIDA de ir implementando las recomendaciones en forma paulativa, es una estrategia idónea para la consecución de los objetivos trazados;

3. Dentro de esta estrategia de consolidación paulativa el papel que desempeñarán los funcionarios del MIDA en todos los niveles de la organización es de vital importancia;

4. Por las consideraciones anteriores, la propuesta de Programa de Capacitación sugeridas por el IICA y la necesidad de obtener apoyo técnico adicional para el mayor impulso del proceso de cambio, son de vital importancia para la institucionalización de la estrategia de cambio;

4.1 El Programa de Capacitación de Funcionarios del MIDA



puede iniciarse con las varias actividades de capacitación en las áreas del Convenio MIDA-IICA ya concertadas entre ambas organizaciones y que se llevaran a cabo en el primer semestre de 1984. Será muy importante el apoyo que pueda dar a este Programa el MIDA el Centro de Capacitación y Adiestramiento del MIPPE. Simultáneamente el MIDA, con el apoyo del IICA, debe iniciar un amplio programa de difusión de los resultados del Convenio MIDA-IICA entre los funcionarios de la organización a objeto de informar, motivar, escuchar las sugerencias y en definitiva envolver a este personal en la consolidación de un Programa que tendrá tan ta importancia en sus actividades futuras.

4.2 Igualmente el MIDA, con el apoyo del IICA y otros organismos financieros debe iniciar un amplio proceso de discusión sobre los diversos Marcos de Referencia y documentos de tipo sustantivo que produjo el PFI. Son especialmente importantes las discusiones que puedan surgir de los Marcos de Referencia sobre Transferencia de Tecnología, Suelos, Zonificación Ecología de Cultivos, Producción Agrícola, Producción Animal, Sanidad Vegetal, Salud Animal, Desarrollo Social Rural y Sistema de Información Agropecuario.

4.3 Aprovechando recursos disponibles y oferta de organismos internacionales el MIDA debe desde ya programar la salida de varios de sus especialistas en áreas en que trabajó el PFI a tomar estudios de post-grado. Lo anterior asegurará al MIDA que en etapas más avanzadas de su fortalecimiento ins-





titucional contará con la capacidad técnica necesaria para poder manejar idóneamente dicho proceso;

5. A corto plazo, el MIDA debe procurar obtener apoyo externo que coopere con la organización en la consolidación, seguimiento y revisión permanente del material producido por el PFI. Este apoyo será necesario en forma permanente en las áreas de: Análisis de Políticas Agropecuarias, Administración Sectorial Agropecuaria, Planificación Sectorial Agropecuaria, Identificación y Formulación de Proyectos, Administración de Proyectos, Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario, Administración de Bienes, Administración de Recursos Humanos, Capacitación de Funcionarios, Producción Agrícola, Producción Pecuaria, Recursos Naturales Renovables, Agro-Industrias, Desarrollo Social Rural, Estadísticas Agropecuarias, Transferencia de Tecnología, Desarrollo y Gestión Institucional, y Servicios Agropecuarios. Deberá obtener así mismo apoyo externo en áreas más especializadas de estas áreas generales y específicamente en las áreas de actuación sustantiva del MIDA;

6. Las previsiones que AID, Banco Mundial, BID e IICA han elaborado para orientar sus programas de apoyo al sector agropecuario y al MIDA permiten suponer que será relativamente sencillo obtener de estas entidades el apoyo suficiente para contar por períodos mínimos de dos años los especialistas anotados y los recursos suficientes para apoyar el Programa de Capacitación. Naturalmente el MIDA deberá ordenar sus prioridades y organizarse para poder obtener y manejar esta cooperación. El



Instituto supone que el apoyo externo no tiene que ser otorgado necesariamente por funcionarios extranjeros, pero sí por nacionales que en estos momentos no están trabajando para el MIDA o si lo están no están en funciones diversas a las que sus capacidades aconsejan;

7. El MIDA deberá interactuar intensiva y dinámicamente con organizaciones como el Ministerio de Planificación y Política Económica, Ministerio de Hacienda, Contraloría General de la República y otros para obtener apoyo y reconocimiento al trabajo de modernización institucional en que está empeñado. Conviene reevaluar el efecto beneficioso que estos contactos han tenido en el sub-programa de Administración Interna del PFI.

8. Parte importante de las posibilidades de consolidar las recomendaciones del PFI en forma ordenada, continua y sistemática reside en la capacidad del MIDA de poder conducir y monitorear este proceso. En este sentido es muy importante el papel que deberá desempeñar la Unidad de Fortalecimiento Institucional que para cumplir este papel ha creado el MIDA dentro de la Dirección Nacional de Planificación Sectorial. Esta ubicación no es la recomendada por el IICA ya que el Instituto considera que por la naturaleza globalista de las funciones esta debería depender directamente del despacho y no de una de las varias direcciones del MIDA. No obstante ello, la unidad ha sido establecida para dar orientación al proceso de consolidación del proceso de fortalecimiento institucional del MIDA propuesto por el PFI.



Corresponde ahora al MIDA reforzar esta Unidad con el talento necesario para que pueda desempeñar idóneamente estas funciones. Para ello deberá adscribir a la misma funcionarios de las Direcciones Técnicas del MIDA que puedan desde esta Unidad dar liderazgo y seguimiento a las propuestas del PFI y ayudar en su consolidación. Así mismo el MIDA deberá dar a dicha Unidad el apoyo político y preeminencia institucional que amerita el tipo de función que desempeñará. Parte importante de los consultores que se contrate de acuerdo a la recomendación 5 de este Informe deberán ser asignados a esta Unidad, lo mismo que la operación del Programa de Capacitación de Funcionarios del MIDA.

El IICA estima que si es posible concentrar en una Unidad el talento proveniente de la contraparte nacional del PFI, los refueros mencionados provenientes de las Direcciones Nacionales del MIDA, los asesores externos y la función de capacitación y monitoreo de los diseños del PFI, la consolidación a este largo e interesante proceso será muy favorecida y consiguientemente, el fortalecimiento institucional del MIDA, esto es, la habilitación para que el MIDA haga más eficaz y eficientemente lo que tiene que hacer, será también muy favorecido;

9. Como se decía en el texto, ya el MIDA y el IICA han concertado una serie de acciones para apoyar la consolidación de los trabajos del PFI. Estas acciones y otras consideradas también como necesarias para poder ayudar a éste proceso de consolidación son las que aparecen en el Cuadro N°19. Una acción muy im



portante del MIDA será la de decidir cómo financiará el resto de acciones de consolidación que no financiará el Instituto. La Comisión de control de resultados del PFI encontró en varias agencias internacionales muy buena disposición para contribuir con fondos no reembolsables al financiamiento de esta consolidación. El IICA ha ofrecido al MIDA su cooperación para procurar la obtención de estos recursos. Creemos que dada la situación descrita, el MIDA deberá resolver rápidamente sobre este punto y facilitar así la consolidación de su proceso de desarrollo.

10. El proceso de desarrollo institucional en general es un proceso largo, penoso y que requiere permanente análisis, crítica y apoyo. En una organización como el MIDA con lo complejo de su papel, la dispersión material de sus acciones y el deterioro a que se ha llegado luego de diez años de no haber revisado propiamente su estrategia de crecimiento, este proceso es probable que también baya a ser largo, penoso y crítico. El completo diagnóstico institucional, los diversos diseños y la iniciación de las acciones remediales, son elementos que han permitido un inicio feliz del proceso. El alto grado de concientización de todos los niveles del MIDA sobre la necesidad de los esfuerzos innovadores, el compromiso de parte importante del cuerpo técnico del MIDA con este proceso de mejoramiento son factores que indudablemente pueden también promover el desarrollo de la consolidación de las acciones de mejoramiento.

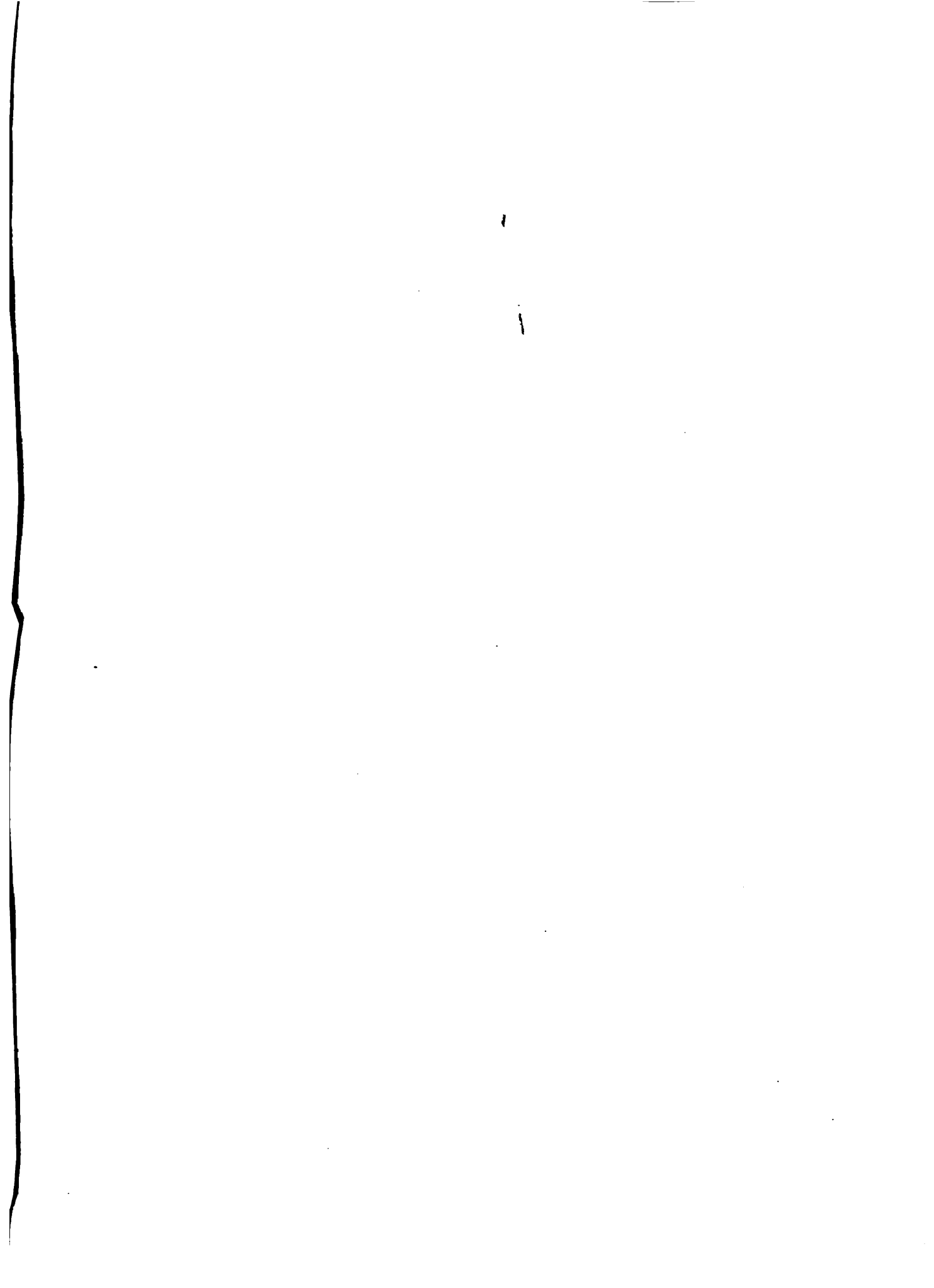




Organizaciones nacionales, extranjeras e internacionales con sede en Panamá, lo mismo que el propio MIDA desean cooperar en el esfuerzo del MIDA por lograr un mejor nivel de cumplimiento de sus funciones.

Será responsabilidad del liderazgo del MIDA poder unir todos estos elementos y dirigirlos hacia los objetivos deseados. El Instituto, tal como lo dice su Convención, comprometido a cooperar con los países miembros del mismo en el fortalecimiento institucional de sus organizaciones de educación, investigación y desarrollo agrícola y bienestar rural, está ya comprometido a continuar cooperando en este esfuerzo del MIDA y lo hará de acuerdo a los lineamientos y estrategias que este liderazgo le señale.







A N E X O S



ANEXO No. 1

LISTA DE TRABAJOS REALIZADOS POR EL PFI

<u>Trabajo #</u>	<u>Trabajos realizados</u>	<u>Consultor</u>
1. 1	Revisión de la actual estructura organizativa del MIDA Nacional y Regional.	Mayo Vega * José L. Corrales Eugenio Herrera
2. 2	Revisión del Marco Institucional del Sector Agropecuario de Panamá.	Jaime Román
3. 3-4	Revisión del actual Proceso de Identificación, Formulación, Preparación y Evaluación de Proyectos del MIDA-Sector.	Hermógenes Pinedo Narciso Arenas
4. 5	Revisión del Sistema actual de Administración de Proyectos MIDA.	Hermógenes Pinedo
5. 6	Revisión del Estado de las Estadísticas Agropecuarias.	Antonio Ibarra José L. Corrales Victor Quiroga
6. 7	Revisión de los Procedimientos y Sistemas de Información y Coordinación en el MIDA.	Mayo Vega
7. 8	Revisión de los Procedimientos y Sistemas de Coordinación del Sector Público Agropecuario de Panamá.	Mayo Vega

---

\* Además de actuar como Consultor en trabajos indicados, Mayo Vega asistió al Equipo PFI-IICA como asesor en los aspectos metodológicos del Desarrollo Institucional.





<u>Trabajo #</u>	<u>Trabajos realizados</u>	<u>Consultor</u>	
8.	9	Evaluación de la Capacidad Operativa del MIDA para prestar servicios y realizar actividades de regulación.	José L. Corrales Jorge Sariego Héctor Murcia Flavio Lazos
9.	9a	Análisis del Sistema y Proceso de Planificación Operativa del Sector Agropecuario.	José L. Corrales Fernando del Risco
10.	10	Evaluación de los Procedimientos Administrativos Aplicables a los Recursos Humanos del MIDA.	Francis Bonett Jaime Román
11.	11	Estudio sobre Oferta y Demanda de Personal para el MIDA, Necesidades de Capacitación.	Francisco Sylvester Eduardo Ramos
12.	12	Evaluación de Procedimientos Alimenticios Aplicados a la Administración de Presupuestos y Finanzas.	Jaime Román Luis Marambio
13.	13	Evaluación de los Procedimientos Administrativos Aplicados a las Compras.	Rosario Tello María Teresa de Osorio
14.	14	Evaluación de los Procedimientos de Administración de Vehículos y Transporte.	Alcibiades de León María Teresa de Osorio
15.	15	Evaluación del Sistema de control Interno.	Jaime Román Jaime Acosta



<u>Trabajo #</u>	<u>Trabajos realizados</u>	<u>Consultor</u>	
16.	16	Evaluación del Sistema Contable del MIDA.	Jaime Román Carlos Ferreiro
17.	17	Evaluación del Sistema de Auditoría Interna del MIDA.	Jaime Román Jaime Acosta
18.	18	Evaluación del Sistema de Información Interna y Externa del MIDA.	Max Lucas Eduardo Andrade María Teresa de Osorio
19.	19	Consolidación de los Diagnósticos Parciales y Presentación de Resultados.	Mario Infante Jaime Román José L. Corrales Hermógenes Pinedo María Teresa de Osorio Eduardo Andrade Mayo Vega
20.	S/N	Marco Orientador para el Desarrollo Agropecuario MODA.	Eduardo Coba Gonzalo Estefanelli
21.	20	Instructivo Metodológico para desarrollar el Proceso de Planificación Institucional.	José L. Corrales
22.	21-A	Instructivo Metodológico para formular Planes Operativos Anuales del Sector Agropecuario.	José L. Corrales
23.	21-B	Diseño del Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria.	José L. Corrales



<u>Trabajo #</u>	<u>Trabajos realizados</u>	<u>Consultor</u>	
24.	22	Instructivo para la presentación del Presupuesto del Sector Público Agropecuario por Funciones, Programas, Categorías de Inversión y por Regiones.	Jaime Román
25.	23	Instructivo para la Identificación, Priorización, Formulación y Evaluación de Proyectos.	Hermógenes Pinedo
26.	24	Instructivo para la Formulación del Programa de Inversiones del Sector Público Agropecuario.	Hermógenes Pinedo
27.	25	Instructivo para Elaborar Solicitudes de Financiamiento.	Hermógenes Pinedo
28.	26-A	Clasificación y Conservación de Suelos para el Desarrollo Agropecuario de Panamá.	Manuel Rodriguez
29.	26-B	Perfil de Proyecto para actualización y ampliación de la Zonificación Ecológica de Cultivos de Panamá.	Michel Montoya
30.	27	Diseño de un Sistema de Información Agropecuaria.	Alvaro Sánchez
31.	28-A	Diseño de Procesamiento de Datos Agropecuarios.	Alvaro Sánchez



<u>Trabajo #</u>	<u>Trabajos realizados</u>	<u>Consultor</u>	
32.	28-B	Recomendaciones para la mecanización y automatización de los Sistemas de Procesamiento de Datos Agropecuarios.	Alvaro Sánchez
33.	29	Informes para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos	José Leñero
34.	30-A	Sistema de Administración y Control de Proyectos del Sector Público Agropecuario.	José Leñero
35.	30-B	Guía para el Manejo Gerencial de Proyectos.	José Leñero
36.	31	Instructivo para Elaborar Proyectos de Servicios del MIDA.	Eugenio Herrera
37.	32	Programa de Capacitación para funcionarios del MIDA (Panamá).	Eduardo Ramos
38.	33	Manual de Organización y Cargos para el MIDA.	Hermógenes Pinedo
39.	34-A	Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario. Manual de Organización.	Tomás G. Nieto
40.	34-B	Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario. Manual de Normas y Procedimientos.	Tomás G. Nieto





<u>Trabajo #</u>	<u>Trabajos realizados</u>	<u>Consultor</u>
41.	S/N Diseño del Sistema de Compras y Control de Bienes del MIDA.	María Teresa de Osorio María de los Angeles Cubas
42.	Ai-a Ai-b Manual de Auditoría Interna, Organización y Funciones y Normas y Procedimientos.	María de los Angeles Cubas
43.	D y E Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA de Panamá y Recomendaciones sugeridas para superar los problemas identificados. (Doctrina y Estructura)	Eugenio Herrera
44.	D y E (T.de T.) Marco de Referencia para una estrategia Operativa en cuanto a Transferencia de Tecnología Agropecuaria.	Ignacio Ansorena
45.	D y E (D.S.) Marco de Referencia para una Estrategia Operativa en cuanto a Desarrollo Social.	Jorge Sariego
46.	D y E (S.A.) Marco de Referencia para el Desarrollo de las Actividades de Salud Animal de la Dirección de Producción Animal del MIDA de Panamá.	Thomas Murnane



<u>Trabajo #</u>	<u>Trabajos realizados</u>	<u>Consultor</u>
47.	D y E (P.A.)  Marco de Referencia para el Mejoramiento de la Producción Animal de Panamá.	Gustavo Cubillos
48.	D y E (INA)  Propuesta de la Nueva Organización del INA, Divisa, Herrera, Panamá.	Marco Tulio Urizar
49.	D y E (P. Agr.)  Marco de Referencia para el Mejoramiento de la Producción Agrícola de Panamá.	Romeo Martínez
50.	Informe del IICA de la Etapa Diseño-Implantación.	IICA
51.	Informe Final del IICA del Programa	IICA
<u>Otros trabajos realizados:</u>		
52.	Perfil de Proyecto para el Desarrollo de las actividades de Sanidad Vegetal del MIDA de Panamá.	Julio Sequeira Hermógenes Pinedo
53	Solicitud de Cooperación Técnica al BID para fortalecer la Capacidad Gerencial del MIDA para Orientar, Controlar y Evaluar Inversiones en el Sector Agropecuario.	J. Eugenio Herrera



ANEXO No. 2

FUNCIONARIOS DEL PFI-MIDA QUE VIAJARON AL EXTERIOR A ACTIVIDADES DE CAPACITACION, DURANTE LA ETAPA DE IMPLANTACION.

NOMBRE	DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD	PAIS	FECHA
1. Herman Camarena 2. Luis Montoya 3. Pablo Espino 4. Carmelo González	Capacitación en el sistema de planificación agropecuaria Nacional; la administración del sector; sistema de proyectos y su financiamiento.	Ecuador y Colombia	21 de Nov. al 4 de Dic.-1982.
1. Mixly de García 2. Leovigildo Otero 3. Maribel Sánchez 4. Etelvino Ortega	Guía de adiestramiento al personal del componente financiero del MIDA dentro de la etapa de implantación del programa.	México	3-9 de abril de 1983.
1. Jacoba de Castillo 2. Luis Quintero 3. Aura de Vásquez	Curso sobre preparación y evaluación de proyectos agropecuarios-PNCA.	Colombia	18 de abril al 20 de mayo-1983.
1. Gloria Entebbi 2. Eduardo Villquirán.	Capacitación en el área de Programación y Métodos, Control de Almacenes, activos fijos y adiestramiento de personal.	Costa Rica	1-7 de mayo de 1983.



NOMBRE	DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD	PAIS	FECHA
Aristides González Leovigildo Otero Arnulfo Batista	Capacitación en el área de Planificación Sectorial Agropecuaria, Programación Operativa y Estadística e Información Agropecuaria.	Costa Rica	1-7 de mayo de 1983.







FECHA DE DEVOLUCION

3 0 JUN 1993		

IICA  
D10  
M664p

Autor

Informe final y financiero del

Título IICA sobre la ejecución  
del PFI del MIDA de Panamá

Fecha  
Devolución

Nombre del solicitante

3 0 JUN 1993

