INSTITUTO INTERAMERICANO DE CIENCIAS AGRICOLAS DE LA OEA

OFICINA DE COORDINACION PARA COSTA RICA

Preparado por: Programa de Gestión para
el Desarrollo Rural, IICA
Enero-Mayo, 1974

INFORME SOBRE EL "PROYECTO DE ASISTENCIA TECNICA PARA FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (PANAMA)"

(PRIMERA ETAPA)

San José, Costa Rica

0000000.

INDICE

INTRODUCCION:

El objetive de este trabajo es presentar la estrategia y el tipo de análisis usado para diagnosticar fallos en los procesos de Gestión Administrativa; fundamentalmente con el objetivo final de implementar algunas soluciones que tendiesen a fortalecer al Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) de Panamá, en la ejecución de los programas agrícolas. En este contexto, se entiende por fortalecimiento institucional, capacitar a un sistema o subsistema institucional para ofrecer más y mejores servicios a la clientela. Este "documento" se refiere a la primera etapa del proyecto, que se realizó de enero a mayo de 1974.

1. Antecedentes del Proyecto

A partir de 1972 entró en vigencia una nueva Constitución en Panamá, que entre sus múltiples consecuencias vino a incidir en el Sector Agropecuario básicamente a través del establecimiento de una nueva estructura política-administrativa de participación popular y a través de la regionalización de las entidades gubernamentales.

La primera consecuencia pone énfasis en una nueva dinámica de representación y participación popular que incide en todo el proceso administrativo o de gestión del sistema institucional público.

[illegible] INTRODUCTION:

[illegible]

[illegible] Sector del [illegible]

[illegible]

[illegible]

La segunda consecuencia conduce o da paso a una nueva organización del Sector Público Agropecuario a través de la fusión de los principales organismos estatales que prestaban servicios a la producción agropecuaria. Dicha fusión ha integrado bajo el nuevo Ministerio de Desarrollo Agropecuario, al antiguo Ministerio de Agricultura y Ganadería, la Comisión de Reforma Agraria y al Instituto de Fomento Económico, quedando este último constituído en Banco de Desarrollo Agropecuario.

Estas dos estructuras organizativas de representación popular y de prestación de servicios, debido a su novedad, no han sido implementadas completamente hasta los niveles más operativos como son las Regiones, Provincias, Areas de Trabajo y Corregimientos.

El funcionamiento de las nuevas estructuras administrativas ha sido objeto de preocupación y atención por parte del Gobierno en los últimos meses. En este contexto de operacionalización de nuevas estructuras administrativas del Sector Público Agropecuario, la Representación del IICA en Panamá y del Programa de Gestión del IICA, conjuntamente con el grupo de funcionarios de la Dirección General de Planificación Sectorial del MIDA, organizaron un estudio para diagnóstico preliminar del Sector Público Agropecuario en sus aspectos de Gestión Administrativa.

El proyecto ha terminado su primera etapa de Diagnóstico Preliminar y de implementación de las primeras soluciones. En agosto-diciembre de

1974, el proyecto comienza una segunda etapa de acciones en profundidad con una duración aproximada de 6 meses.

2. Los Problemas que se Abordaron en la Primera Etapa del Proyecto

Fundamentalmente, la primera etapa del proyecto abordó un problema de conocimiento de la realidad.

La nueva reorganización del MIDA (1973) estaba plasmada en "nuevos" organismos, pero se desconocía cómo se estaban relacionando las diversas partes del mismo y faltaba una clara definición de funciones de los nuevos cargos creados.

Así, el proyecto abordó tres problemas:

2.1 Cómo conocer los problemas más generales de la administración del Sector desde el punto de vista del funcionamiento de la nueva estructura administrativa.

2.2. Cómo motivar a los funcionarios públicos y hacerlos participar en el proceso de ajuste del sistema de gestión a nivel regional.

2.3 Cómo diseñar algunas soluciones que permitieran poner en marcha acciones correctivas a corto plazo.

Cada uno de estos problemas fue abordado con técnicas y estrategias diversas, teniendo siempre presente que la implementación de soluciones depende en último término de la voluntad política del Gobierno.

Esto significa que la primera etapa del proyecto tuvo 3 fases conceptualmente diversas, correspondientes a los tres problemas que se querían resolver: a) una fase analítica que corresponde al problema de conocer la realidad. b) una fase de estrategia motivacional para envolver a los funcionarios en nuevos procesos de administración, de coordinación y ejecución a nivel de área. Estas dos fases no son separables en la realidad, ya que se usaron los presupuestos, técnicas y metodologías del aprendizaje situacional (Job-learning situation); c) una fase correctiva que está en pleno proceso de aplicación y no ha transcurrido suficiente tiempo para evaluarla.

3. Los Objetivos del Proyecto

3.1. Los objetivos de la Primera Etapa fueron fijados en estos términos:

3.1.1 Diagnosticar, a través de una metodología de fácil aplicabilidad, qué cosas están fallando en el funcionamiento de la

Como uno de estos problemas los abordado con técnicas y estilos [illegible] diversos, [illegible] siempre [illegible] [illegible] de soluciones de [illegible] un último [illegible] de la voluntad [illegible] del centro.

Así, sigo [illegible] que [illegible] primera etapa del proyecto en 3 fases [illegible] [illegible] proporcionamos a los tres problemas que se [illegible] [illegible]) una fase analítica que corresponde al problema de [illegible] [illegible] realidad; b) una fase de [illegible] [illegible] la mediación [illegible] [illegible] los [illegible] nuevos casos [illegible] [illegible] ión, de [illegible] [illegible] [illegible] [illegible] dirección a [illegible] [illegible]. [illegible] fases no son [illegible] [illegible] la realidad, [illegible] que se [illegible] [illegible] [illegible] [illegible]

nueva estructura administrativa. Para esto era necesario poseer el material básico que se relaciona con los problemas de Gestión.

Normalmente, se posee información sobre muchos datos, pero no siempre se cuenta con un instrumento apto para descubrir el significado de los datos en términos de problemas de Gestión.

Así pues, el primero de los objetivos era recoger el material básico y analizarlo dentro del Marco Teórico de Gestión.

3.1.2 Capacitar a los funcionarios del Ministerio para repetir diagnósticos similares y para motivarlos a buscar nuevas soluciones no previstas en la rutina administrativa.

3.1.3 Aplicar soluciones correctivas a nivel de región.

4. Presupuestos del Proyecto

4.1 Se presupone la posibilidad metodológica de un análisis orientado en términos operativos.

Se considera, por consiguiente, que la ciencia aplicada a la Gestión busca el mayor empleo de conocimientos y materiales disponibles para el mejoramiento de aspectos de la Gestión Administrativa sobre los cuales el proyecto quiere o piensa actuar.

Por lo tanto, la investigación buscó la información necesaria para tomar decisiones sobre las estrategias de acción. No se trató, en ningún momento, de describir la realidad en su totalidad.

4.2. Se presupone que mejorando los procesos administrativos en general y, en particular los procesos de programación y coordinación inter e intra-institucional, se aumenta la efectividad de los organismos en la realización de sus objetivos.

4.3 Se presupone que los funcionarios nacionales que participan activamente en todo el proceso de obtención de datos, interpretación, estudio de alternativas e implementación de soluciones, se capacitan en una situación de trabajo.
((Cfr. Marco Teórico del Programa de Gestión)).

5. El Análisis de los Problemas de Gestión

5.1 Campo de Análisis

Como campo de análisis se escogió la unidad regional. Es en la región donde se alcanza una concreción tal, que permite individuar los aspectos diferenciales de las zonas del país y del funcionamiento institucional de cada zona en términos del proceso administrativo, desde el punto de vista de los recursos y del uso de los recursos, o desde el punto de vista de las características ecológico-humanas de la región.

5.2 Las Fuentes de Información

Las principales fuentes utilizadas fueron las publicaciones estadísticas de diversos organismos estatales y datos de archivos de los informes de los Directores Regionales.

Los datos cualitativos del funcionamiento administrativo se obtuvieron mediante entrevistas focalizadas hechas a Directores Regionales y personal de dos regiones. Se aseguró la atendibilidad de los datos confrontándolos con diversos entrevistados y con personas que conocían el funcionamiento de las regiones.

5.3 Descripción del Marco General Ecológico-Humano

No se pueden estudiar los problemas de las deficiencias administrativas con respecto a determinados objetivos, sin conocer brevemente la situación general del país por regiones. Los items que se usaron en la descripción de la situación fueron los siguientes:

5.3.1 Aspectos Políticos-Institucionales

La descripción administrativa de la región nos permite prever cuáles son los puntos neurálgicos en el funcionamiento intra e inter-institucional. Por otra parte, las organizaciones

del Sector Rural no actúan independientemente del contexto político-administrativo. Este contexto ofrece los puntos de conexión con el poder decisional del país y, por lo tanto, los diversos niveles donde se obtiene el apoyo político y el proceso de legitimación para una determinada acción y/o para programas de tipo institucional.

5.3.2 Población

Los datos poblacionales nos permiten elaborar diversos índices de cobertura de servicios y son necesarios para evaluar la magnitud de los problemas abordados.

5.3.3 Tenencia de la Tierra

La estructura de la tenencia de la tierra nos permite individuar los diversos estratos en términos de su estabilidad económica y de tipo de concentración poblacional para diagnosticar los posibles intereses en cuanto a servicios y el tipo de servicios necesarios en cuanto a métodos o estrategias de acción.

Estos datos son claves para adaptar los diversos procesos administrativos a las necesidades del agricultor y para instrumentar procedimientos alternativos de soluciones según la

organización social de los agricultores y/o su posible reorganización social en términos de cambios en la estructura de la tenencia de la tierra.

La razón de obtener estos datos es que la prestación de los servicios tecnológicos en materia agrícola y pecuaria no debería concebirse como algo independiente del estado social, político y económico de un país. Una tecnología que por sus requerimientos de recursos sólo puede ser utilizada por un sector de la población, es una fuente potencial de conflictos internos en la sociedad.

5.3.4 Uso Productivo de la Tierra

Para poder calificar y comprender los índices de cobertura de los servicios y del sistema organizacionnal que los implementa no se puede ignorar los datos sobre el uso de la tierra y su producción, ya que los índices de cobertura dependen en gran parte de los rubros de producción de la tierra.

5.4 Análisis Comparado del Funcionamiento Organizacional por Regiones

Este análisis tiende a dar una visión diferenciada del funcionamiento organizacional por sectores de servicios y por regiones.

5.4.1 Asignación de Recursos

La distribución de recursos humanos, económicos y físicos es el primer indicador para diferenciar los intereses reales del país en cada una de las regiones.

La asignación de los recursos nos permite relacionar los niveles de cobertura de los servicios con los recursos empleados en ellos.

5.4.2 Parámetros de cobertura, concentración y efectividad de los servicios

No es necesario establecer a priori los valores óptimos de cobertura, concentración y efectividad de las organizaciones del S.P.A., en parte por la variabilidad de los factores que intervienen en el proceso, en parte por la poca utilidad de fijar valores óptimos absolutos fuera de una realidad concreta, históricamente cambiante e irrepetible.

5.4.2.1 Cobertura de Servicios

Sólo se tomaron en cuenta los servicios que ofrece el MIDA en las seis regiones del país y se usaron índices simples:

a) Relación existente entre productores asociados en diferentes tipos de agrupación asistidos y productores existentes, es decir:[1]

$$\frac{\text{Número de productores asistidos}}{\text{Número de productores existentes}}$$

b) Relación existente entre área de fincas asistidas y área de fincas existentes cultivables.

$$\frac{\text{Area de fincas asistidas}}{\text{Area de fincas cultivables}}$$

Los productores o fincas asistidas se refiere a asistencia técnica dada por las agencias de extensión.

Estos índices, en sí fáciles, requieren una cierta cautela en su construcción técnica. En efecto, no se puede dar una definición sustantiva de "productor asistido", ya que esta definición puede cambiar de país a país, de región a región y de rubro a rubro. Se requiere, pues, asegurar la comparabilidad de los datos.

1/ Se consideraron valores absolutos, relativos e índices.

5.4.2.2 Concentración de Recursos

En la concentración de recursos se usaron dos items:

a) La relación existente entre los recursos humanos (técnicos en el campo) y los productores existentes:

$$\frac{\text{Número de técnicos en el campo}}{\text{Número de productores existentes}}$$

Este item, indica el nivel de la demanda potencial de trabajo con agricultores; también se podrá hacer por estratos y por productos.

b) Relación existente entre los recursos humanos (técnicos en el campo) y el área existente actualmente en producción. Este item indica el nivel de demanda territorial de trabajo.

Desde el punto de vista del funcionamiento organizacional, es evidente, que no es lo mismo atender, en las mismas circunstancias de rubros de producción, de tipo de asistencia o de necesidades reales de los agricultores, a 5 agricultores en 500 has., que atender a 50 agricultores en 100 has.

5.4.2.3 Eficiencia en el uso de los Recursos

En este contexto entendemos por eficiencia el costo de atender una hectárea o de atender a un campesino.

Puede ser problemático el definir cuáles son los gastos que se toman en consideración para el cálculo costo/ha. o costo/agricultor.

Se pueden tomar los gastos globales de la región, ya que se puede presuponer que todo el cuerpo administrativo está en función del servicio que llega o debe llegar al agricultor. Con todo, existe la posibilidad de tomar en consideración sólo algún tipo de gasto.

Se usaron tres indicadores de eficiencia que en el contexto organizacional miden más exactamente el esfuerzo realizado por la institución.

a) Total de gastos-región/recursos humanos;

b) Total gastos-región/hombre técnico

c) Total gastos-región/agricultores asistidos = costo/agricultores.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

Estos indicadores nos señalan la posibilidad de factores organizacionales intervinientes al encontrar diferencias significativas por regiones no explicadas por otros factores del eco-sistema de producción.

Se abren serios problemas en el análisis del funcionamiento de la administración, cuando se sabe que en una región atender a un agricultor cuesta U.S.$68/año y en otra región cuesta U.S.$257/año.

5.5 Análisis de los Procedimientos Administrativos

Tratándose de "procesos", no se puede reducir el análisis a indicadores o índices por precisos que éstos puedan ser; es necesaria la descripción cualitativa del fenómeno para captarlo en su movimiento real.

Desde el punto de vista de la Gestión Administrativa y en el contexto de Panamá, parecía importante reducir el análisis a algunos aspectos del funcionamiento organizativo.

5.5.1 Programación

La descripción del proceso de programación se concentró en los siguientes puntos:

5.5.1.1 Existencia de programas por Directores Nacionales y Regionales y los niveles de elaboración y participación;

5.5.1.2 Cómo se toman las decisiones en la programación;

5.5.1.3 Existencia y uso de datos necesarios para la programación;

5.5.1.4 Normas de Procedimientos de Programación;

5.5.1.5 Programación Conjunta; existencia de programas conjuntos con otros organismos o si se toman en cuenta programas de otros organismos;

5.5.1.6 Contenido de los programas; analizar la uniformidad, el tipo de programación, objetivos, metas, actividades y recursos.

5.5.2. El Flujo de la Información

Se estudió el Flujo de la Información de las Direcciones Nacionales, de las Regionales y la existencia de la retroalimentación de la información.

5.5.3 Estructura Decisional

Se estudiaron las relaciones existentes entre las Direcciones Nacicnales y las REgionales y las funciones de los diversos

niveles de jerarquía administrativa y de ejecución. La atención se concentró en los siguientes puntos:

a. dónde surgen los conflictos;

b. quién los resuelve;

c. quiénes dan órdenes a quiénes;

d. diagnosticar la ausencia de directivas o

e. sobrecargo de órdenes de diferentes niveles sobre un mismo nivel.

5.5.4 Los items enumerados en este párrafo, no agotan de ninguna manera el proceso de Gestión; se han elegido " a posteriori" es decir, la experiencia ha demostrado que para encontrar los fallos más frecuentes en los procesos de Gestión, esos items son significativos con respecto a los problemas reales.

6. Los Resultados Obtenidos

Los resultados obtenidos por el Proyecto se relacionan con los objetivos del mismo (Véase V. 3.1).

6.1 Los Resultados a Nivel de Capacitación

Desde el 15 de enero al 31 de mayo, los técnicos del Programa de Gestión ofrecieron a Panamá 31 días de Asistencia Técnica, a razón de 10 días/hombre con 5 viajes.

En estas visitas se fijó con los técnicos nacionales el marco de referencia del estudio, las pautas para la obtención de los datos y las líneas generales para el diagnóstico de los problemas existentes.

Durante este período, los técnicos nacionales elaboraron ellos mismos 4 documentos:

6.1.1 "Estudio Exploratorio sobre la Descentralización Operativa del Ministerio de Desarrollo Agropecuario". (Anexo 1)

Este estudio contiene los datos significativos más relevantes para diagnosticar los problemas de Gestión y las sugerencias que los técnicos nacionales proponen para mejorar la Gestión de los programas del MIDA.

6.1.2 Una recomendación a las autoridades del Ministerio para:

6.1.2.1 designación de Planificadores Regionales;

6.1.2.2 identificación de áreas de operación y desiganación de jefes de área;

6.1.2.3 asignación de funciones a los Coordinadores Sociales y de producción.

6.1.3 La Redacción de las funciones del Planificador Regional (Anexo 2)

6.1.4 La Redacción de las funciones del Jefe de Area (Anexo 3)

6.1.5 La Redacción de las funciones del Coordinador Social y del Coordinador de Producción, (Anexo 4).

6.1.6 En breve tiempo, los técnicos nacinnales diagnosticaron con el apoyo del Programa de Gestión, algunos problemas fundamentales en el funcionamiento del Ministerio y presentaron ellos mismos soluciones viables. Lo que se puede considerar un buen indicador de la capacitación en servicio ofrecido por el Programa de Gestión.

6.2 Los Resultados a Nivel Decisional

Las autoridades del Ministerio tomaron las siguientes decisiones:

6.2.1 Se nombró a los Planificadores Regionales

6.2.2 Se señalaron áreas de operación y se nombró a los Jefes de Areas

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

[illegible]

6.2.3 Se aceptaron las funciones asignadas al Planificador y a los coordinadores sociales y de producción

6.2.4 Se convocó a una reunión especial de Directores Generales y Regionales para discutir los problemas diagnosticados y sus posibles soluciones y se acordó que la reunión de Directores Generales y Regionales se tuviera cada mes como instrumento indispensable de coordinación institucional.

NOTA EVALUATIVA:

Dentro de los objetivos prefijados (véase N°3), la realización del proyecto se puede considerar satisfactoria, dada las decisiones tomadas por el gobierno y dado el trabajo realizado por los técnicos nacionales.

Sin embargo, algunos efectos pretendidos por el Programa de Gestión no se han podido lograr:

1. El análisis cualitativo a nivel regional fue deficiente y, se está complementando en la segunda fase del Proyecto;

2. Los técnicos capacitados en servicio no han permanecido en los mismos puestos ministeriales, lo que ponen en duda el efecto multiplicador y acumulativo de la asistencia técnica dada.

ANEXO 1

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA DESCENTRALIZACION OPERATIVA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Preparado por la Dirección General
de Planificación Sectorial (MIDA)

Santiago, Veraguas

Marzo, 1974

ESTUDIO EXPLORATORIO SOBRE LA DESCENTRALIZACION OPERATIVA DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

A. INTRODUCCION:

A principios de 1973 se reorganizó el Ministerio de Agricultura y Ganadería constituyéndose en el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Uno de los principales objetivos de esta reorganización fueron, (1) el lograr la descentralización operativa del Ministerio, (2) lograr una mayor coordinación interinstitucional-sectorial en la aplicación de la pòlítica nacional de desarrollo, y (3) adecuar las operaciones a la nueva estructura constitucional-política. Esta reorganización ha dado una gran importancia a las Direcciones Regionales, como unidades operativas básicas.

El presente trabajo ha tenido como principal objetivo el hacer un análisis de las medidas tomadas en la práctica para lograr dichos objetivos; de los problemas concomitantes, y del grado en que estos objetivos podrían lograrse más efectivamente, considerando la experiencia que se ha tenido en el último año.

En primer lugar, al hacer un análisis del Presupuesto para 1974, llama la atención que sólo el 40% de los recursos se han asignado para fortalecer la operación de las Regiones, o sea, para hacer efectiva la

descentralización operativa. Unicamente, en el caso del Programa de Producción se presenta la relación inversa, según se puede apreciar en el Cuadro 1.

CUADRO 1

DISTRIBUCION DE RECURSOS SEGUN NIVEL CENTRAL POR REGIONES

Programas	% a Regiones 1974	% a Adm. Central y Direc. Nals, 1974
Dirección y Administración Central	-	100
Administración Regional	100	-
RENARE	33	67
Ordenamiento y Distribución de Tierras	39	61
Producción Agropecuaria	60	27
Producción Agrícola	66	33
Producción Pecuaria	43	20
Mecanización	76	24
Diseño, Inspección y Construcciones	-	100
Fomento Agro-Industrias	-	100
Mercadeo Agropecuario	47	53
Desarrollo Social	45	52
Educación Agropecuaria	-	100
TOTAL	40	55

Observaciones: Sólo el 40% de recursos presupuestarios se asignan a las Regiones. El único Programa que aparece descentralizado es Producción Agropecuaria.

NOTA: La suma horizontal de ambas columnas debe ser igual a 100. En algunos casos se presentan diferencias atribuibles a otros Programas de carácter internacional.

La información presupuestaria parece indicar que la asignación de recursos a las Regiones no sigue una tendencia creciente, ya que entre el Presupuesto de 1973 y 1974, (1) ha habido un aumento relativo para la Administración Central y (2) el Presupuesto Global se ha mantenido prácticamente estático.

La coordinación interna e interinstitucional debe permitir una mayor cobertura de las operaciones del Ministerio. La información analizada al respecto, indica que, (1) al nivel nacional esta es baja, ya que se está cubriendo al 12% de la clientela potencial de agricultores, y (2) al nivel regional se presentan diferencias significativas, según Cuadro 2, cuyas causas deben ser analizadas en mayor detalle. Por ejemplo, en tanto en la región 6 se está atendiendo a un porcentaje de agricultores tres veces mayor (índice = 300) que el promedio nacional, en la Región 3 se atiende a sólo la tercera parte (índice = 33) del promedio nacional.

Actualmente, pocos son los casos en que se ha fomentado la operalización productiva de los grupos básicos político -cosntitucionales, tal cual son las Juntas Comunales, o elementos de tanta relevancia, como son los Consejos de Coordinación Provincial, elementos en los cuales el Ministerio de Desarrollo debería tomar una acción de liderazgo en el sistema institucional nacional del Sector.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

CUADRO 2

INDICES DE COBERTURA REGIONAL DE LA ACCION DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO (PROMEDIO NACIONAL = 100)

Región	Agricultores Asistidos: Agricultores Existentes:	Superficie Atendida: Superficie Total a/
1	125	162
2	158	112
3	33	25
4	67	62
5	100	75
6	300	75
7	25	38

a/ Se consideró únicamente la superficie cultivada. Este índice es muy preliminar y debe ser revisado con mayor detalle y refinamiento.

Los aspectos concretos que pueden incidir en que no se hayan alcanzado los objetivos iniciales en mayor grado, pueden ser categorizados en los estructurales institucionales, y en la asignación cualitativa y cuantitativa de los recursos.

En este trabajo, se está concentrando la atención en los primeros, o sean campos de posibles debilidades o problemas de orden institucional. Específicamente, estos se refieren a la estructura administrativa, a los procedimientos operativos, a las normas de operación y a la selección de los medios de operación y ejecución de la política.

B. ACCION TOMADA:

En la conducción de este estudio exploratorio se ha procedido a (1) recolectar la información sobre estructura, recursos y realizaciones de servicios en las Regiones, con miras a identificar en forma global, algunos campos de debilidad que se presenten en la gestión institucional; (2) estos campos o problemas se buscaron perfilar mejor a través de una visita a una de las Regiones, habiéndose realizado un análisis de mayor profundidad del proceso administrativo propiamente dicho; (3) la tercera fase es de análisis y presentación de la información recolectada, y (4) la determinación tentativa de posibles causas de los problemas detectados y de factores estratégicos de implementación.

C. RESULTADOS PRELIMINARES:

Como parte de los resultados preliminares se han detectado una serie de indicadores, que permitan determinar la eficacia relativa que exista en las operaciones de cada una de las Regiones. Con ello se pretende identificar aquellas Regiones que puedan presentar mayores dificultades operativas y que deban ser sujetas de un análisis más detallado, inclusive, por parte del mismo Director Regional.

Para la determinación de la efectividad de los Servicios se tomaron cuatro indicadores: (a) número de agricultores asistidos por el MIDA entre cantidad de recursos humanos técnicos; (b) cantidad de superficie atendida por el MIDA entre cantidad de recursos humanos técnicos; (c) costo total de operación de los Programas de Producción Agrícola y Desarrollo Social, entre número de agricultores asistidos; (d) costo total de operación de los Programas de Producción Agrícola y Desarrollo Social entre cantidad de superficie atendida. Todos estos indicadores se establecieron por Regiones.

Los resultados, que se resumen en el Cuadro 3, indican que hay grandes variaciones. Por ejemplo, el índice 1/ del número de agricultores por técnicos varía entre 42 y 163, o sea que, en tanto en una Región se atiende a 1.6 veses más que ese promedio; el del hectareaje, entre 31 y 197 por

1/ En todos los casos el promedio nacional es igual a 100.

CUADRO 3

RESUMEN DE LOS INDICADORES POR REUNION
(PROMEDIO NACIONAL = 100)

	INDICADORES				
Regiones	N°de Agricultores por Técnico	N°de Hectáreas por Técnico	Costo por Agricultor	Costo por Hectáreas	Presupuesto 1974
1	105	197	139	47	882.293
2	163	110	50	82	600.374
3	53	31	195	372	748.951
4	58	69	109	112	681.629
5	126	72	89	233	352.333
6	95	33	107	277	408.524
7	42	54	126	198	269.988

técnico; el del costo por hectárea, entre 60 y 195 y, el del costo por agricultor, entre 47 y 277.

El conjunto, los datos recogidos no muestran una uniformidad respecto a la efectividad en el uso de recursos, entre las Regiones. Cabe señalar que los recursos financieros por funcionario, no varían significativamente de Región a Región. Esto significa que no hay más recursos financieros/hombre en la Región, que en otra. De lo expuesto se puede pensar que hay diferentes formas de organización de las actividades, que hace que en unas Regiones, los recursos sean más efectivos que en otras.

Las observaciones hechas con base a los aspectos organizativos de las Regiones, y que fueron la base para el análisis de mayor profundidad, han permitido constatar que hay ciertos elementos organizativos y de funcionamiento, que no se presentan para sustentar las operaciones. Estos elementos son los siguientes:

En cuanto a la estructura y organización, no existe una definición de funciones que sean clara y explícitamente asignadas a las diferentes unidades y técnicos de la Dirección Regional. Asimismo, no se ha estructurado una delegación funcional de responsabilidades, que permitan una mayor armonía en las operaciones.

Se encuentran que las líneas de autoridad son difusas y obstaculizan un nivel adecuado de coordinación. La evaluación y control de los proyectos se encuentra limitada por la carencia de un sistema adecuado de Informes, y de una unidad central de acopio en la cual se puedan llevar estas funciones.

Llama particularmente la atención, que los programas de los diversos departamentos, y en mucho menos medida el de Producción Agrícola, no cuenta con programas promocionales, sino que son fundamentalmente el resultado de la recepción de solicitudes de asistencia o de control, reflejo de la vieja estructura operativa del Ministerio.

En sus operaciones, los técnicos carecen de una serie de normas operativas y procedimientos, que permitan facilitar y encauzar adecuadamente su labor, y que, a la vez, puedan constituirse en elementos evaluativos las labores.

Aún, cuando se han hecho cierta identificación de áreas, esta no responde a criterios comprensivos, que resulten en una mayor coordinación interinstitucional y en una mayor promoción participativa.

Estas características resultan en:

- Una excesiva centralización operativa que resta del tiempo creativo del Director Regional.

- Menor efectividad del conjunto de las actividades del Ministerio en función de su clientela, y

- Escasas posibilidades de ampliación de la clientela del Ministerio.

D. POSIBLES CAUSAS:

Tanto las características de efectividad relativa de las acciones entre las Regiones, como las de carácter institucional, y las características propias de cada una de las Regiones, inducen a pensar que en ello inciden múltiples factores. Se acepta, que ninguno de estos factores aisladamente podrían explicar exhaustivamente el problema.

Estos factores podrían ser divididos en varias categorías:

- Factores geo-ecológicos que afectan significativamente la efectividad del servicio;

- Factores organizativos de la acción en las instituciones de servicio (definición de funciones y estrategias y sistemas de organización);

- Criterios no bien definidos de asignación de recursos presupuestarios;

- Falta de una adecuada organización de la producción y de los productores para recibir los servicos en forma cada vez más racional y eficiente;

- No menos significativo, es el hecho de que, dado que la reorganización del sector tiene escasamente nueve meses, y que estos hayan transcurrido cuando las funciones del Ministerio hayan sido más apremiantes, o sea, durante el ciclo agrícola, aún no se hayan elaborado los criterios y normas operativas que permitan lograr los objetivos iniciales, dando a las Direcciones Regionales la conformación y herramientas que hagan posible su mayor efectividad.

E. FACTORES ESTRATEGICOS:

Dentro de la amplia gama de la problemática encontrada, y dado que se ha optado por estudiar medios que permitan optimar la eficiencia operativa, en términos de los aspectos de gestión institucional, se pueden actualmente identificar algunos factores estratégicos que puedan ser sujetos de la toma de decisiones inmediatas, y que permitan ofrecer algunas sugerencias concretas de acción.

En los aspectos relacionados a la planificación, se ha encontrado que ésta aún no ha recibido la atención que requiere, tendiente a la

solución de los problemas más apremiantes, o hacia el logro de objetivos y metas regionales, a través de las cuales se puedan concretar y coordinar los programas que desarrollan las diferentes Direcciones Nacionales y Generales.

- En sus relaciones con la estructura política, es necesario establecer un mecanismo de participación, a nivel de los Consejos de Coordinación Provincial, y a través de las Juntas Técnicas.

- Desde el punto de vista de la Coordinación, se ha encontrado que al nivel de ejecución, existe poca coordinación y comunicación entre los funcionarios de las diversas dependencias, o sea de las Direcciones Nacionales y Generales, en sus operaciones con la clientela del Ministerio. A estos efectos es requerido contar con los mecanismos estructurales que permitan esa coordinación de actividades.

- Al hacer referencia a la coordinación externa, se ha encontrado que aún es necesario estrechar más los vínculos, entre las operaciones del Ministerio y las operaciones del Banco de Desarrollo Agropecuario.

- Asimismo, es necesario estrechar más la participación del Ministerio,=en la operacionalización de las Juntas Comunales y de los Consejos Municipales, a través de la definición de elementos operativos claves.

- Dentro de la actual clientela del Ministerio, las funciones de los Coordinadores Sociales y de Producción resultan ser elementos claves, sin que esas estén estructuradas en una forma operativa.

F. SUGERENCIAS A CONSIDERAR:

1. Designación de Planificadores Regionales

Atendiendo a los dos primeros factores estratégicos mencionados, se sugiere considerar la designación de Planificadores Regionales.

Las funciones básicas serían de Asesor al Director Regional y de enlace con las Juntas Técnicas, que estan contempladas en la estructura política. Su apoyo técnico se origina en la Dirección General de Planificación Sectorial.

2. Identificación de áreas de operación y designación de Jefes de Area.

Atendiendo a los otros tres factores estratégicos, se sugiere la designación de Jefes de Area.

A estos efectos se sugiere que se identifiquen físicamente áreas de operación, y que en cada una de éstas, se designe un Jefe de Area, que pueda responsabilizarse y desempeñar las funciones de coordinador y responsable de los programas del Ministerio, como dependiente directo del Director Regional. Es necesario, no obstante, que se realicen esfuerzos por uniformar las áreas en función de la estructura política y de la infraestructura del Banco de Desarrollo y del Ministerio.

3. Asignación de funciones a los Coordinadores Sociales y de Producción

Sobre este tema, se han elaborado algunas ideas que se someterán a discusión en su oportunidad y que tienden a sentar las bases para mejorar la programación de sus actividades,

En el organigrama que se adjunta, se puede ver los diversos niveles de relación tanto aquellos que hayan sido institucionalizados de alguna manera, o las relaciones de coordinación que puedan establecerse en los diferentes niveles operativos o normativos segúnsea el caso.

G. CAMPOS DE ANALISIS POSTERIOR:

Como parte de este estudio exploratorio y de acuerdo al progreso que se ha obtenido, se pueden identificar algunos campos que deben ser analizados y estudiados con mayor detalle en fases posteriores.

ANEXO 2

FUNCIONES DEL PLANIFICADOR O PROGRAMADOR REGIONAL

Para el desempeño completo de las funciones que corresponden a un planificador regional, es necesario un muy fuerte apoyo de la Dirección General de Planificación Sectorial, tanto en la capacitación como de desarrollo de sistemas de planificación y en la elaboración de las herramientas básicas para ello. Dado que estas labores requieran de cierto tiempo para su realización, es necesario establecer ciertas prioridades y precisar las funciones, a corto y mediano plazo.

La función básica del Planificador será la de Asesor y Colaborador del Director Regional en aspectos de planificación regional,y en la elaboración del Presupuesto de funcionamiento o inversión en la Región.

A corto plazo, pueden ser funciones las de:

1. Llevar control y evaluación de los proyectos y programas. Para ello, el Programador podrá:

   a. Recopilar toda la información necesaria que permita la evaluación y control de cada uno de los proyectos de inversiones que se desarrollan en la Región.

b. Recopilar toda la información relacionada a las diferentes actividades que desarrollan los departamentos en función de los informes que presentan éstos a la Dirección Regional y a través de visitas a las diferentes áreas de trabajo

c. Analizar periódicamente los programas de trabajo de cada una de las áreas y hacer las recomendaciones pertinentes al Director Regional.

2. Asistir al Director Regional, en la coordinación de las actividades que desarrolle el Consejo Provincial de Coordinación y participar directamente en el desarrollo de las actividades de la Junta Técnica en lo que al desarrollo agropecuario se refiere.

3. Mnatener estrecha vinculación y flujo de información con la Dirección General de Planificación Sectorial.

A mediano plazo, deberán incrementarse las funciones siguientes a las antes mencionadas:

1. Como parte del control y evaluación se deberá:

Revisar con prioridad la estructura administrativa de la Región así como la asignación y cumplimiento de las funciones, que corresponden a los departamentos que sirven como unidades de apoyo a los programas que se desarrollan en la misma.

2. Realizar y mantener un diagnóstico básico sobre las características de la Región.

   A estos efectos, podrá:

   a. Recopilar las informaciones sobre las características y particularidades de la Región

   b. Recopilar la información sobre los recursos de los grupos organizados en la Región y centralizar la misma para la comunicación y programación de futuras actividades en ésta.

3. Consolidar la programación regional según los lineamientos trazados por la Dirección General de Planificación Sectorial y de acuerdo con las necesidades y prioridades de la Región.

ANEXO 3

FUNCIONES DEL JEFE O COORDINADOR DE AREA

La función básica del Jefe o Coordinador de Area, según se le denomine, será de representar al Director Regional en las actividades que se desarrollen dentro del área que sea asignado.

En el desempeño de esta función, será necesario que efectúé las investigaciones tendientes a hacer de su conocimiento todas las características y problemas del área de responsabilidad y desempeñar las funciones específicas que se menciona a continuación:

1. Responsabilizarse por la ejecución y coordinación de las actividades que desempeñe el Ministerio en su área de acción.

   Para ello, podrá tomar las siguientes acciones:

   a. Participar activamente en la elaboración de los planes de producción y de desarrollo que se vayan a realizar en su área.

      Específicamente le será necesario:

      i. Programar la ejecución de los trabajos de campo que se vayan a desarrollar en su área.

ii. Elaborar el calendario de actividades de los Servicos que preste el Ministerio que sean consecuentes con el desarrollo de los programas (maquinaria, transporte, mercadeo, insumos, etc.).

b. Revisar o modificar de acuerdo a las características que se presenten, los programas que desarrolle la Dirección Regional en su área. Para ello, se sugiere la,

i. Celebración de reuniones quincenales con los funcionarios del área para revisar el estado de los proyectos

ii. Presentación de informes mensuales escritos sobre el estado y desarrollo de los programas bajo su responsabilidad en su área.

c. Solicitar a la Dirección Regional los servicios de apoyo que se requieran en el cumplimiento de sus funciones.

d. Detectar necesidades específicas de capacitación no comprendidas dentro de los programas regulares, tanto para los funcionarios como para los grupos organizados y hacer las solicitudes a la Dirección Regional.

2. Vincular al funcionario de base y clientela del Ministerio con el Director Regional. Para ello podrá:

a. Atender y canalizar las solicitudes de asistencia y ayuda técnica que correspondan a las actividades normales del Ministerio, así como el de resolver los problemas que estén a su alcance.

b. Atender y resolver conflictos y litigios en las medidas de su posibilidad o tramitarlo a las autoridades o funcionarios competentes.

3. Supervisar la labor de los funcionarios de las dependencias del Ministerio, realicen o ejecuten en su área. En el desempeño de esta función, podrá:

a. Hacer del conocimiento del personal de su área sus funciones y las de otro personal que desempeñe funciones en los programas del Ministerio

b. Velar por el cumplimiento de las campañas que se desarrollen en su área

c. Dirimir todos los problemas de personal que se presenten en su área, así como aplicar las sanciones o estímulos que fueran necesarios, al personal bajo su directa responsabilidad.

4. Servir de enlace entre el Ministerio y las instituciones o grupos comprendidos en el área bajo su responsabilidad. Para ello podrá,

a. Mantener contacto efectivo con las Juntas Comunales y otros organismos resultantes de la estructura política existente en su área, así como promover su participación en actividades productivas agropecuarias.

b. Coordinar las actividades con el Banco de Desarrollo Agropecuario

c. Colaborar con personal de otros organismos gubernamentales y privados y asistirlos en el desempeño de sus funciones

d. Canalizar, orientar y supervisar los programas de entidades privadas y estatales que tengan como finalidad el desarrollo económico, social y cultural de los grupos dentro de su área.

e. Discutir y definir con los grupos el plan definitivo de producción y de desarrollo social que provengan de las Direcciones respectivas.

5. Prestar asesoría técnica a los grupos organizados, dentro de su especialidad.

ANEXO 4

FUNCIONES SIMILARES DEL COORDINADOR SOCIAL Y COORDINADOR DE PRODUCCION

1. Realizar anualmente el análisis y evaluación de las actividades a fin de detectar los problemas surgidos en el desarrollo del Plan de Producción y proponer las soluciones para su ejecución al siguiente año con y por los grupos.

2. Presentar al Coordinador de Area, las solicitudes de apoyo, materiales, capacitación, etc., con la siguiente anticipación.

3. Presentar un informe quincenal escrito al Coordinador de Area en la reunión del grupo sobre los problemas encontrados, soluciones propuestas, programas de acción para cada uno de los grupos.

COORDINADOR DE PRODUCCION:

1. Mantener un inventario de los recursos productivos (tierra y capital) de los asentamientos y grupos organizados bajo su responsabilidad.

2. Determinar las aptitudes vocacionales y ecológicas de los recursos de los asentamientos para determinar la factibilidad de diversificación y efectividad en el uso de los recursos.

3. Elaborar anualmente el Plan Preliminar de Producción del Plan definitivo del Coordinador Social y Agente del Hogar en concurrencia con los campesinos.

4. Promover y participar en la discusión y elaboración del Plan definitivo de Producción con los grupos organizados en su comunidad.

5. Revisar y analizar periódicamente el progreso y dificultades surgidas en el desarrollo del Plan de Producción con los grupos bajo su responsabilidad.
(Elaborar procedimientos)

6. Elaborar y desarrollar campañas de promoción sobre los cultivos o actividades que hayan sido detectadas como factibles según los recursos y características ecológicas del área en que opera el grupo.
(Elaborar procedimientos)

7. Conocer las funciones del Coordinador Social y Agente del Hogar y apoyarle activamente en el cumplimiento de las mismas.

8. Realizar su supervisión constante para determinar la situación de los cultivos.

9. Resolver y tramitar conjuntamente con el Coordinador Social los conflictos que se presenten en los grupos

10. Asesorar y capacitar a los grupos bajo su responsabilidad, sobre la importancia e impacto de las técnicas agrícolas

11. Capacitar a los grupos sobre la importancia y procedimientos de planificación de la empresa.

COORDINADOR SOCIAL:

1. Mantener un inventario de la población y sus características comprendidas en cada grupo.
   (Formulario y Temario)

2. Determinar los antecedentes de aptitudes vocacionales y experiencia en cultivos de cada uno de los miembros de los grupos (hombres-mujeres), (Procedimientos y formularios)

3. Elaborar el Plan Preliminar de Desarrollo Social con la asistencia del Coordinador de Producción y Agente del Hogar en concurrencia con los campesinos.
   (Elaborar sistema y posible contenido)

4. Promover y participar en la discusión y elaboración del Plan Definitivo de Desarrollo Social con los grupos organizados en su comunidad.
   (Procedimientos)

5. Revisar periódicamente el Plan de Desarrollo Social en función de las necesidades que se desprendan del análisis periódico de la ejecución del Plan de Producción, como apoyo a las labores del Coordinador de Producción.

6. Conocer las funciones del Coordinador de Producción y Agentes del Hogar y apoyarles activamente en el cumplimiento de las mismas.

7. Prestar asistencia y asesorar a los diferentes comités y unidades ejecutivas en el desempeño de sus actividades a fin de lograr una mayor operatividad en sus funciones.

8. Resolver y tramitar conjuntamente con el Coordinador de Producción los conflictos que se presenten en los grupos

9. Capacitación a los grupos sobre la importancia y contenido de los controles contables y crediticios.
(Normas, criterios, formularios, procedimientos)

10. Capacitar a los grupos sobre la importancia de la asignación y contenido de las funciones dentro de la empresa.
(Normas organizativas y funciones).

FECHA DE DEVOLUCION
