

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESAROLLO (PNUD)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS DE PANAMA (IDIAP)



CONSULTORIA
EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO
EN EL IDIAP

RAMIRO OROZCO LOPEZ
CONSULTOR

IICA
C30
074

REPUBLICA DE PANAMA, MAYO DE 1993



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA (IICA)
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS DE PANAMA (IDIAP)

RECIBIDO

SECRETARIA DE AGRICULTURA
Y PESQUERA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES AGROPECUARIAS DE PANAMA

05 / 1994

IICA - 01811

CONSULTORIA
EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO
EN EL IDIAP

RAMIRO OROZCO LOPEZ
CONSULTOR

REPUBLICA DE PANAMA, MAYO DE 1993

11CA
C 30 D7A
BV-7568

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
(PNUD)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
(IICA)

INSTITUTO DE INVESTIGACION AGROPECUARIA DE PANAMA
(IDIAP)

✓
SISTEMA DE REGISTRO DE PROYECTOS-PROPUESTA GENERAL-

RAMIRO OROZCO LOPEZ
CONSULTOR

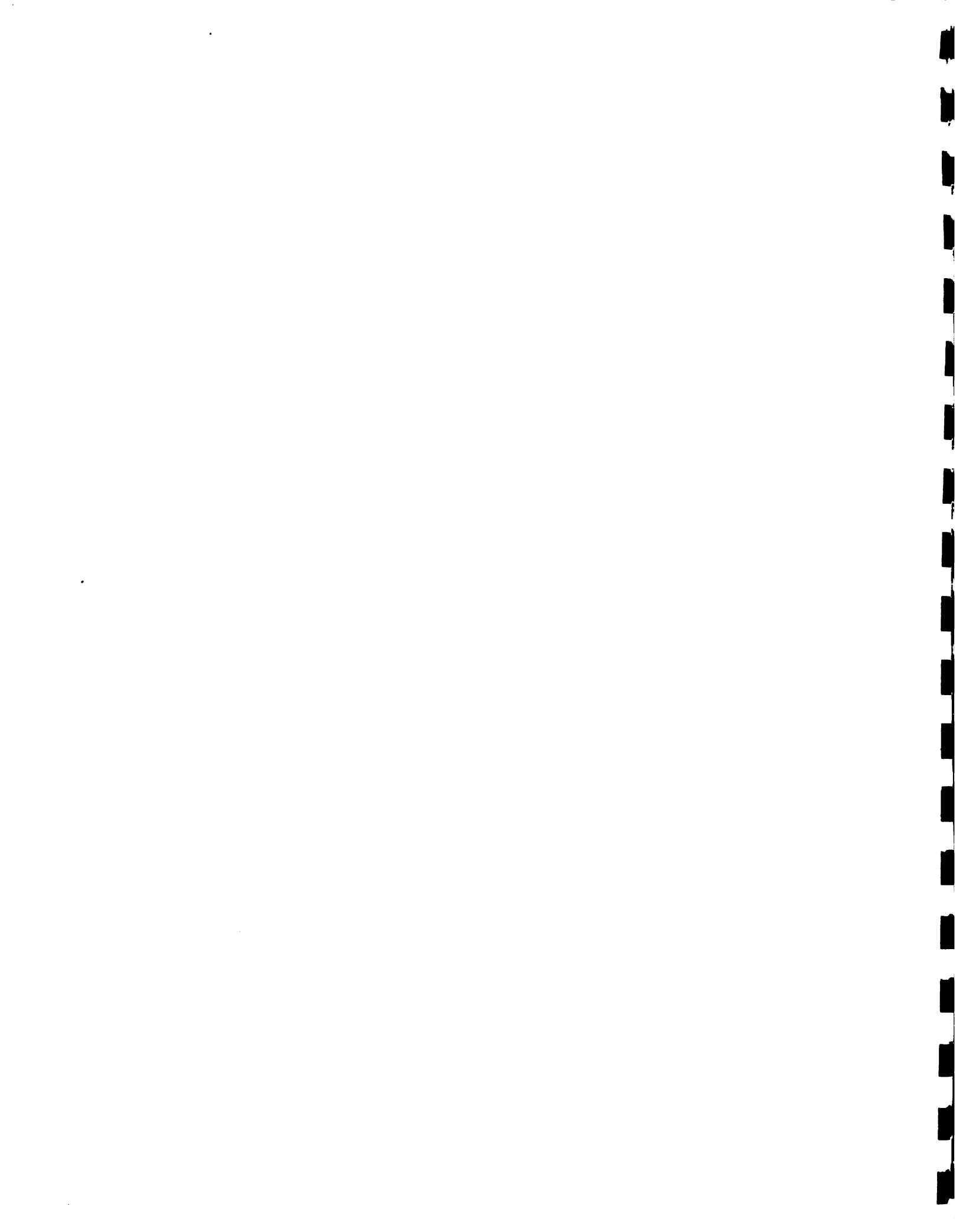
REPUBLICA DE PANAMA, MAYO DE 1993

0000568

EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO EN EL IDIAP

CONTENIDO

1. Sistema de Registro de Proyectos-Propuesta General
2. Apreciaciones y Recomendaciones en torno al modelo Institucional IDIAP.
3. Aproximación a un Sistema de Evaluación en el IDIAP y su Institucionalización.
4. Anotaciones sobre el Planeamiento Estrategico en el IDIAP.



PREFACIO

El Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá dentro de un programa cooperativo con el Instituto de Cooperación para la Agricultura -IICA- y bajo el auspicio del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, tendiente al fortalecimiento de la planificación institucional, acordó contratar unos servicios de consultoría en el área de Planeamiento Estratégico. Esta labor de asesoría se llevó a cabo entre el 5 de Abril y el 7 de Mayo de 1993, con sede de trabajo en las oficinas del IICA en Ciudad Panamá, República de Panamá.

Dentro de dichas actividades se enmarca el presente documento intitulado: "Sistema de Registro de Proyectos-Propuesta General", como parte de cuatro documentos preparados por el consultor, así:

- 1) Anotaciones sobre el Planeamiento Estratégico en el IDIAP.
- 2) Aproximación a un Sistema de Evaluación en el IDIAP y su Institucionalización.
- 3) Sistema de Registro de Proyectos-Propuesta General.
- 4) Apreciaciones y Recomendaciones en torno al modelo Institucional IDIAP.

Agradezco al Ing. Israel Tineo G., Representante del IICA en Panamá, por el apoyo logístico y la labor de coordinación para las consultas y entrevistas realizadas, al igual que el ambiente apropiado de trabajo que siempre brindó para la ejecución de las actividades. Al Ing. Ariel Cedeño, Director General del IDIAP, por su espíritu abierto y receptivo que demostró para el trabajo en sí y su desarrollo. Al Lic. Hermel López, Director Nacional de Planificación del IDIAP, por la coordinación para sesiones de trabajo con personal del Instituto y el acceso a documentación pertinente. Al personal del Instituto contactado, por el diálogo amplio y objetivo que permitieron.

Asimismo, manifiesto mi agradecimiento a la Srta. Flora Cascante, asistente administrativa de la misma Oficina por su valiosa colaboración para completar los diferentes informes.

Ramiro Orozco López
Consultor



**APRECIACIONES Y RECOMENDACIONES EN TORNO AL MODELO
INSTITUCIONAL IDIAP**

**ALGUNOS ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO
(APRECIACIONES)**

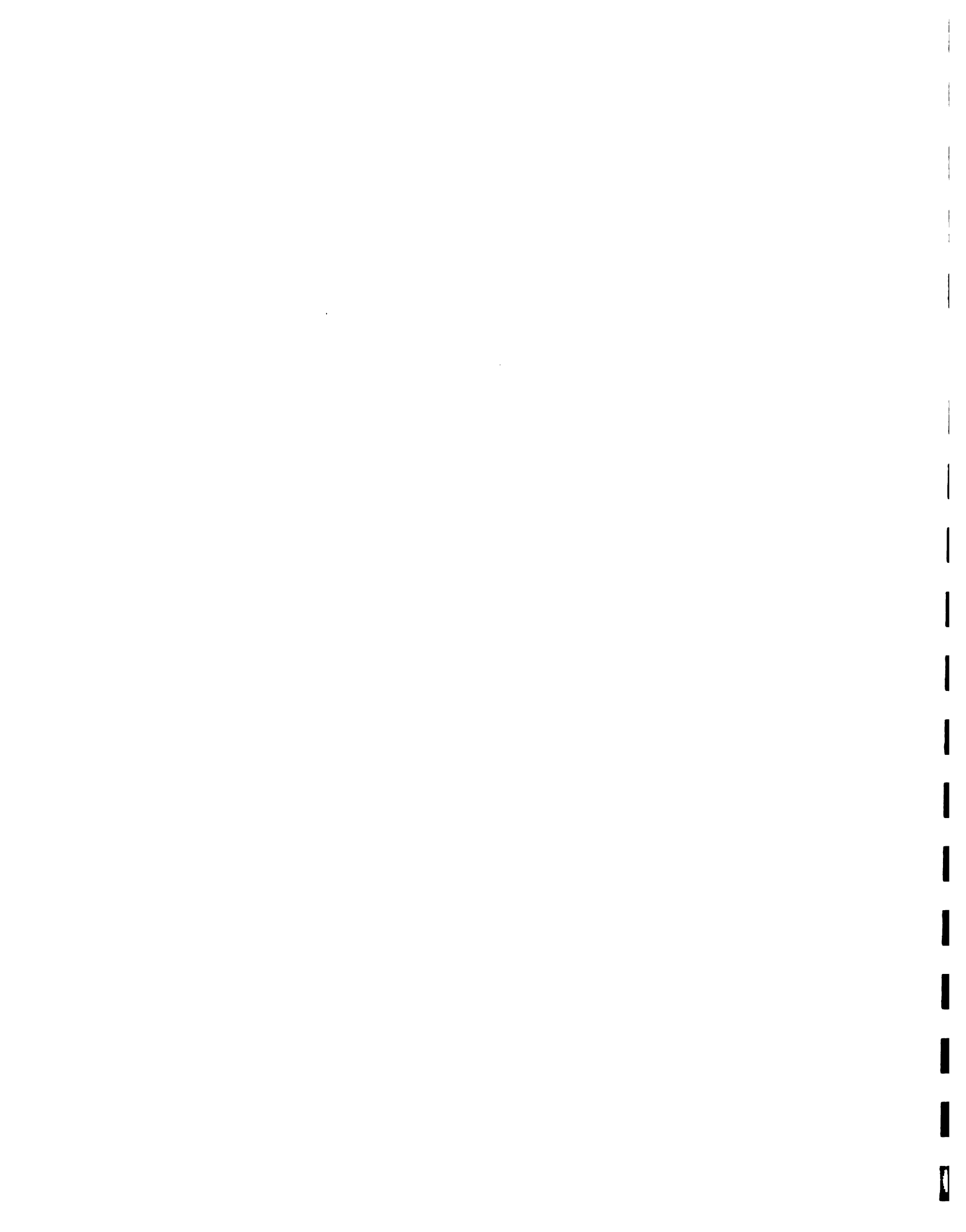
1. El esquema organizativo del IDIAP con siete Direcciones Nacionales además de las correspondientes a la Dirección General y Sub-Dirección, indica un modelo muy sesgado al nivel central así como también sobredimensionado a nivel de estamentos directivos. Una agrupación más sencilla con menos dependencias adscritas al nivel central, debe redundar de un lado en recuperar personal para las labores de investigación misma y a la vez desburocratizar la entidad, ganando en eficiencia.

2. El IDIAP muestra un alto dinamismo hacia dentro de la entidad reflejado en inquietudes, esfuerzos por mejorar los esquemas de manejo de la investigación; más no hacia afuera, situación que es igual o de mayor importancia más aún en los actuales momentos. Un reflejo importante de esta situación es que la palabra "investigación" o "IDIAP" misma no aparece en la política de desarrollo, ni en la política de economía 1991-1993, ni en los lineamientos de política sectorial agropecuaria enunciados.

3. El Instituto a pesar de su joven existencia de sólo un poco más de 17 años, ha tenido muchos cambios en su estructura organizativa, no menos de 7 de alguna significancia o con modificaciones sustanciales adoptadas en general por reglamento interno del IDIAP mediante las reformas aprobadas por la Junta Directiva de acuerdo a las funciones asignadas a éstas.

Prácticamente no se ha dejado "operar" y menos aún consolidar ninguna estructura. Los cambios se han hecho aparentemente uno tras otro, sin una evaluación más o menos exhaustiva de la precedente. En algunos casos, se han introducido drásticos cambios, sin asegurarse de la articulación con esfuerzos positivos previos, por lo que puede haberse perdido efectividad institucional, al romperse la continuidad.

Esta frecuente variación de estructura en promedio cada dos años y medio, es sintomático de que la entidad no ha encontrado un modelo institucional satisfactorio y que por lo mismo respondiera adecuadamente a los requerimientos para la gestión y manejo de la investigación agropecuaria en Panamá.



Esta situación debe haber repercutido no solo en discontinuidad de programas, proyectos y esfuerzos diluidos, sino también en acciones programadas y en ejecución nunca terminadas, además de confusión en la masa técnica de investigadores en cuanto a las prioridades y el manejo interno mismo de la investigación.

Los efectos presumibles de esta situación con el consiguiente desgaste institucional, tienen que haberse visto reflejados en demoras en la entrega de resultados y desaprovechamiento en el empleo de todos los recursos, en particular el recurso humano y la infraestructura disponible.

4. El funcionamiento y operatividad prácticamente nulos de los órganos superiores del IDIAP, como son la Junta Directiva y el Consejo Consultivo (hace más de 3 años que no se reúne la Junta Directiva), hace que el Instituto no tenga un sólido respaldo gubernamental y de la comunidad en forma explícita y amplia, por lo que se le dificulta canalizar y propiciar decisiones de alta envergadura.
5. En forma íntimamente relacionada al aspecto anterior, se observa que el IDIAP en la actualidad no tiene capacidad de convocatoria en el país. Ello empieza por la inoperancia de la Junta Directiva como se anotó, la cual no se está reuniendo ordinariamente. Esta condición dificulta la operación de los canales de expresión del IDIAP al interior del gobierno y hacia afuera en la comunidad académico-científica y estamentos productivos, sobretodo en forma ágil, directa y con el respaldo decidido del Estado.
6. El IDIAP no es protagonista en la agenda nacional sencillamente porque el sector agropecuario y el Ministerio del Ramo -MIDA- tampoco lo son. Aunque ésta situación es reflejo del poco peso económico que tienen las actividades agropecuarias en Panamá, parece que no se ha ganado en conciencia en cuanto a la importancia estratégica que tiene el sector en la economía y la sociedad panameña en un marco más amplio como hoy por hoy se concibe al sector agropecuario de un país con los eslabones e interrelaciones intersectoriales.

Es por esto, que el sector amerita si bien no una atención a toda su situación problemática, sí una atención selectiva, en función de los grandes temas que habrá que abordar si el país no se quiere quedar en el rezago del desarrollo tecnológico, agrícola y pecuario, las tendencias y oportunidades que hoy brindan las condiciones mundiales como medio para la adopción, adaptación y desarrollo de tecnologías modernas, para asegurar la elevación de los niveles de productividad de los recursos locales, su



racional y pleno aprovechamiento y con ello propiciar mayores y mejores niveles de vida a la población.

7. Aparentemente al interior del IDIAP, se está insumiendo mucho recurso humano en la administración interna y en el manejo de la investigación. El número de investigadores en el Instituto respecto al total de empleados ha fluctuado alrededor del 15%. En una entidad de la naturaleza del IDIAP, prácticamente de carácter especializado en la investigación, dicha proporción se esperaría que fuera mínimo del orden del 30 - 35%.

En particular no es claro el papel y la justificación de los cargos de Dirección Agrícola y Dirección Pecuaria del orden Nacional, así como los de Planificación Regional. Esta situación indudablemente está sustrayendo recursos valiosos para las labores propiamente de investigación.

8. Aparentemente el IDIAP está muy jerarquizado y el trabajo de investigación en particular parece estar altamente burocratizado, con relativamente muchos cargos dentro de la misma organización para la investigación, aparte del personal del instituto en funciones propiamente administrativas. Todo ello resta nuevamente los recursos humanos netos que quedan para investigación así como la disponibilidad financiera, además de hacer innecesariamente engorroso y más dispendiosa la administración y el manejo de la investigación.
9. El personal técnico de investigadores está disminuyendo en los últimos años, después de haber experimentado aumento sustanciales en los decenios de los 70's y los 80's. En particular el cuerpo de investigadores disminuyó en los años 1987-1989, llegando a 63 funcionarios en este último año (13% del total de planta).

Asimismo, no solo se muestra decreciente el total de empleados del instituto sino también los montos totales destinados a sueldos, como se indica en el siguiente cuadro:

AÑO	No. Empleados	Monto/Sueldos	Sueldo/promedio
1986	503	247,502	492.05
1987	540	294,630	545.61
1988	498	284,800	531.73
1989	471	247,408	525.28
1990	450	232,545	516.76



Los recursos financieros estuvieron disminuyendo también drásticamente en los años de crisis (1987-1989), pasando de B/ 5.9 millones de dólares a B/ 3 millones. No obstante en los últimos años se observa una notable recuperación en este sentido.

10. Dada la escasez de recursos sobre todo humanos, la dispersión en su uso y la excesiva programación de actividades que aparecen en el POA, es presumible que mucha de la acción de investigación sea propiamente una pseudoinvestigación o tenga características en este sentido, como quiera que no se estaría conduciendo con el rigor científico debido, por lo que los resultados, si se obtienen, serían de dudosa calidad, validez y aplicabilidad.

Ante ésta situación sería mínimo el aporte en la solución del problema planteado y mínimo el impacto en términos socioeconómicos. Asimismo los resultados reportados no serían recomendables para ninguna extrapolación.

Cabe la anotación de que no se tuvo tiempo para observar la situación planteada en mayor detalle, por lo que ésta apreciación en particular debe tomarse con la debida cautela y en este momento tiene más carácter de hipótesis. No obstante algunas anotaciones en el documento-Plan Estratégico-apuntan y tienden a corroborar ésta situación.

11. Como aspecto íntimamente ligado a lo anterior, se observa que el POA se ve usualmente muy cargado de actividades, tanto que difícilmente varias de ellas podrían catalogarse como proyectos o subproyectos en el sentido real y técnico. Menores actividades pero más relevantes y enfocadas o enmarcadas técnicamente en proyectos propiamente, sería de mayor utilidad, no solo para efectos programáticos sino también para una real ejecución de las actividades investigativas planeadas.

Por ejemplo el POA 1992-1993 (casos al azar) muestra que en arroz para una región dada, aparece un solo investigador responsable de seis actividades en el año y que prácticamente son proyectos aunque de menor dimensión. En el caso de Socioeconomía, un investigador aparece hasta con 12 actividades, aunque algunas son de co-responsabilidad. En verdad es literalmente imposible la ejecución apropiada durante un año de tan alto número de actividades cuasi-proyectos.

12. La ejecución de recursos financieros indica que un alto porcentaje, del orden del 90% se dedica a cubrir gastos de personal, quedando muy poco, solo alrededor del 10% de los fondos totales para financiamiento de suministros, servicios



y demás costos operativos de la investigación.

La experiencia tiende a indicar que ésta proposición como mínimo debería ser del 20% aún más en entidades de un carácter más especializado hacia la investigación como es el IDIAP.

Además se muestra baja capacidad para la ejecución presupuestaria, tanto de ingresos como de egresos en la parte correspondiente a inversiones, situación que se ha debido a que los créditos y donaciones previstos en los últimos años se han concretado en pocas magnitudes, siendo éstos los mayores componentes del presupuesto de inversión.

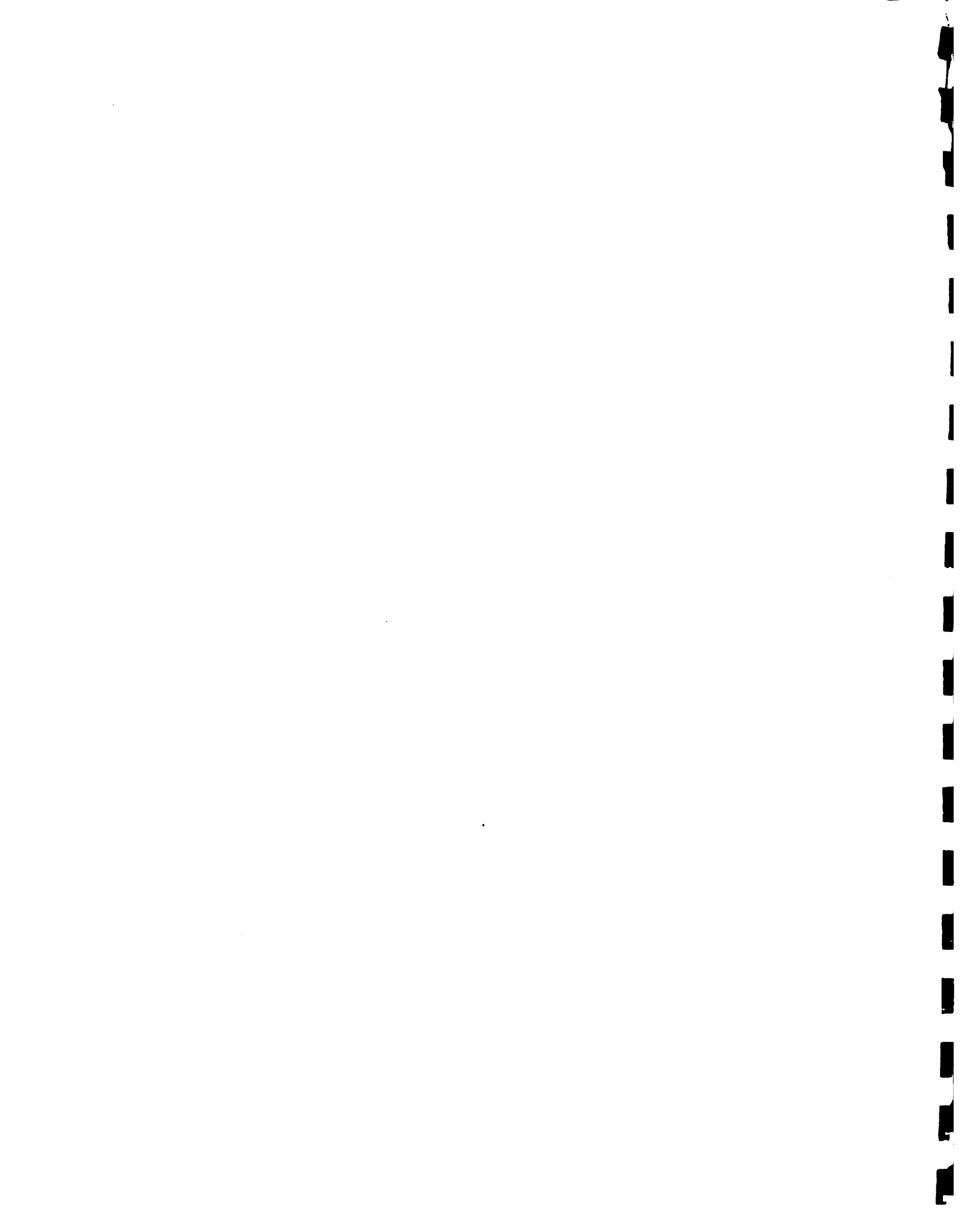
Estas situaciones conjuntamente con la alta dependencia del subsidio o presupuesto estatal, está indicando la necesidad cada vez más, de ampliar y diversificar en el futuro las fuentes de financiamiento del IDIAP.

13. La infraestructura del Instituto, con seis Centros Regionales, ocho Subcentros Regionales, Cuatro fincas y Campos Experimentales, 1 Estación Experimental y dos Plantas de Beneficio de Semilla, aparte de 17 Laboratorios de Investigación y Servicios se muestran más que suficientes, aunque faltaría valorar y mostrar la situación cualitativamente.

Podría decirse incluso que éste equipamiento está sobredimensionado habida cuenta del tamaño del IDIAP, el sistema mismo en el país y frente a la conveniencia y necesidad cada vez mayor de trabajos en fincas y lotes de agricultores.

14. El sistema de generación y transferencia de tecnología en el sector agropecuario panameño está altamente desarticulado. No se observa una coordinación y complementariedad de acciones, bajo un marco de referencia común ni con otra entidad del gobierno como el MIDA en sus esfuerzos de extensión, la Universidad de Panamá en la educación superior e investigación, otros entes de investigación en recursos naturales (forestales, pesca), y entidades de fomento a la agroindustria. Igualmente se notan pocos y débiles mecanismos de articulación con el sector privado.

La planificación enmarcada solo al interior del IDIAP, no puede hacer mayor cosa para solucionar los problemas originados en ésta desarticulación del sistema de tecnología agropecuaria en Panamá. Se necesitan esfuerzos planificadores a nivel de los diferentes estamentos involucrados (IDIAP, MIDA, Universidad de Panamá) y sobre todo, un decidido espíritu de coordinación tendiente a delimitar campos de acción y evitar duplicidades.



15. Ante la inoperancia de los órganos directivos del IDIAP, la entidad se ha quedado sin avanzar en la definición y adopción de mecanismos de participación del sector productivo privado, lo cual ha impedido el control social requerido por parte de beneficiarios y demás grupos interesados en la investigación.

Al dificultarse el contacto directo con el órgano rector mismo -MIDA- se le ha dificultado también al IDIAP revisar y lograr consenso en cuanto a su orientación y los ajustes que pudieran parecer aconsejables, a la luz de las políticas y proyecciones de la economía más recientes. Es como si se hubiera dejado al arbitrio de decisiones de turno o se hubiera perdido el rumbo de la institución.

16. La tasa de retorno a la investigación calculada en 30%, indica una subinversión de fondos públicos en el país para investigación en el sector, señalando asimismo que hay un amplio campo para beneficios económicos y sociales incrementales, mediante la inversión pública incrementada con orientación a estas actividades.
17. La complejidad creciente del sistema de investigación agropecuaria en el país y en particular las presiones y demandas también en aumento que está teniendo el subsistema de generación y transferencia de tecnología, con particularidad el IDIAP, indica que cada vez hay mayor necesidad de un control social alrededor de estas actividades y el Instituto mismo. De ahí la conveniencia de dar una mayor participación a los diferentes estamentos de la comunidad productiva y la sociedad en general, interesados en la investigación agropecuaria y la entrega de resultados.

ALGUNAS RECOMENDACIONES

1. En aspecto de la estructura organizativa del IDIAP a nivel central, como mínimo debería plantearse la fusión de algunas direcciones y la eliminación de otras para ganar en agilidad y eficacia de la gestión institucional. Para avanzar en este sentido y en un corto plazo, se sugiere aquí:
 - Eliminar la Subdirección General: no tiene una clara justificación, máxime para el tamaño del IDIAP y su naturaleza esencialmente técnica, por lo cual este papel lo cumplen en la práctica las direcciones inmediatamente siguientes en la jerarquía organizacional.



- Fusionar la Unidad de Semillas y Servicios Científicos en una sola, que podría estar asociada como Unidad de Apoyo Técnico-científica. Sin embargo algunas de éstas funciones son susceptibles de privatización como se indica en el documento-plan, y debe avanzarse en esta dirección.
- Fusionar las Direcciones Nacionales de Investigación Agrícola y Pecuaria en una sola, que se asociaría como la Dirección Nacional de Investigaciones. Nuevamente dada la dimensión del IDIAP, las tendencias sobre todo restrictivas en materia de recursos y la necesidad de ganar recursos netos para investigación, parecen aconsejar esta opción.

2. Hacer una revisión y evaluación anual general de los programas de investigación del IDIAP en un foro interno pero más ampliado que el utilizado en las jornadas científicas que se vienen realizando. A éstas sesiones deben asistir por ejemplo los miembros de la Junta Directiva, además del Cuerpo Directivo de la entidad.

3. Hacer una revisión externa de los programas cruciales de investigación cada 5 años. El personal para éste trabajo debe provenir de otras entidades internacionales y la contratación de algunos consultores nacionales.

El acercamiento al ISNAR y al IICA para apoyo en estos propósitos es recomendable. Dado lo costoso de ésta acción, se recomienda que se inicie con los dos programas nacionales de mayor envergadura en el IDIAP, probablemente el de granos básicos en el área agrícola, aunque no se cubrieran todos los rubros al interior del mismo y el de ganado de carne o leche en el área pecuaria.

La idea es escoger los programas de mayor envergadura actual o en proyección y más críticos en cuanto a retos y cuestionamientos y contratar ésta asesoría para la primera evaluación a la mayor brevedad posible.

4. Se ve altamente recomendable el establecimiento de un despacho de Secretaría General, para que descongestione la carga de trabajo de la Dirección General y la Dirección de Planificación y Socioeconomía.

Dicho Secretario General podría asumir el papel ad-hoc de oficial ejecutivo a nivel de la sede central, para encargarse de asuntos como coordinación de reuniones, preparación de agendas de trabajo, administración del personal en la sede central, además de asuntos de correspondencia. Asimismo es recomendable la adscripción a este despacho de una oficina de asesoría y asuntos



jurídicos.

5. La Dirección de Planificación y Socioeconomía debe desligarse o desagregarse. Así, se recomienda que haya una sola Dirección de Planificación Institucional, para que pueda concentrar sus esfuerzos en el desempeño de éste tipo de funciones. Bastante campo de trabajo y responsabilidades implica el solo ocuparse de la planificación de un Instituto de Investigaciones, como una unidad central.

El grupo de economistas debe ser asignado a los programas de investigación dentro de los grupos multidisciplinarios, para que efectivamente se dé un apoyo directo en la disciplina de economía a tales programas, con énfasis en el estudio de entornos socioeconómicos asociados con las especies y rubros implicados, tendencia de los mercados, validación económica de tecnología a recomendar y viabilidad económica de sistemas o módulos de producción analizados y/o proyectados y propuestos.

Algunas de la entrevistas realizadas permitieron corroborar que el grupo de economistas en el IDIAP, no están dando todo el apoyo que pudieran y debieran dar a la investigación que realiza el instituto, desde la evaluación ex-ante (incluidos los análisis de entorno), pasando por la evaluación sobre la marcha o en la ejecución misma y en evaluación ex-post. Se necesita completar los esfuerzos previos realizados en cuanto a la conceptualización al respecto y en determinar el papel del economista en el IDIAP.

6. Establecer un programa de capacitación más agresivo con metas acordes. El nivel de Postgrado debe ser elevado a un mediano plazo a un 40% del total del personal técnico y el de PhD en particular a un 12%-15% dentro del mismo, para ser coherente con la estrategia de aumentar la productividad de la investigación.

La Secretaría General aquí propuesta podría encargarse un mínimo de personal para que formule el plan de capacitación y coordine las labores respectivas, como una Oficina de Capacitación y Desarrollo de Personal, como la hubo temporalmente en 1985, separada de los asuntos administrativos en materia de personal. Esta unidad se visualiza como de alta importancia para velar por la formación de recursos humanos del instituto y su perfeccionamiento, así como en la consecución de fondos y cooperación (becas, financiación parcial) para éstos fines.

7. Complementariamente a lo anterior, se debe propender porque los programas establecidos dispongan de la masa crítica de recursos para una efectiva investigación. En la actualidad



no se dispone de ésta masa crítica, con algunas excepciones. Se debería disponer entre dos a tres investigadores de alta formación y experiencia, preferiblemente a nivel de PhD, por cada programa establecido con responsabilidad y alcance nacional.

8. Como parte de la proyección en el plano estratégico y visualizando la situación deseable, el IDIAP debe plantear la distribución igualmente deseable y preferible de personal en las diferentes zonas de trabajo y establecer metas en este sentido a 5 ó 7 años, reflejando así el avance gradual en el tiempo hacia esa meta operativa.

9. Deben estimularse las publicaciones como producto de las investigaciones, para ayudar en las acciones de difusión de tecnología y para ir conformando en mejor forma la memoria institucional en cuanto a investigación hace referencia.

Para esto, sería conveniente el establecimiento de un incentivo por publicación realizada, donde se estimule preferencialmente el trabajo de equipo o co-autorías, ya que normalmente los productos reales y efectivos de investigación son trabajos colectivos.

10. En el desarrollo y aplicación de los módulos pilotos dentro del enfoque de sistemas de producción que actualmente se están usando en el IDIAP, es urgente el concurso de los economistas, algunos con orientación especial a economía ganadera propiamente para asistir al campo pecuario y otros con orientación a la economía de cultivos.

Ello para fortalecer la capacidad de evaluación de la viabilidad económica de los módulos y apoyar la adaptación de los resultados y la investigación misma a las condiciones económicas de los productores y características económicas de los rubros implicados, además de hacer seguimiento y análisis de las tendencias de mercados internos y externos que sustenten los esfuerzos de investigación orientados a expandir producciones.

En general en el trabajo sobre sistemas, los economistas deben ayudar a probar las nuevas tecnologías y los ajustes a las ya disponibles para su aplicación integral en sistemas de finca, incluyendo el uso de modelos de simulación, análisis de sensibilidad a variables económicas y contribuir a generar respuestas y planteamientos de nuevas hipótesis dentro de la investigación dinámica que implica el trabajo en sistemas de producción.

11. Desarrollar programas específicos de investigación aplicada y orientada a fortalecer la capacidad productiva de rubros para mercados externos, con la colaboración del Instituto



Panameño de Comercio Exterior. Se deben establecer lotes específicos para éste tipo de siembras y ensayos y elaborar los correspondientes estudios de factibilidad.

La figura de convenio IDIAP-IPCE es una posibilidad para llevar a cabo ésta acción, a la vez que el Instituto Panameño de Comercio Exterior, además de apoyo financiero en la ejecución de los proyectos, asesoraría o se reponsabilizaría de los análisis de mercados potenciales de exportación. El apoyo que el MIDA está dando a ésta línea de trabajo debe aprovecharse para visualizar la acción.

12. El IDIAP debe abrirse y contactar más estrechamente asociaciones y cooperativas de productores en las diferentes regiones para presentar alternativas de producción rentables, opciones tecnológicas nuevas y alternativas promisorias a la luz de las posibilidades de los mercados internos y sobre todo externos.

Se trataría de vincular el trabajo de investigación con los productores organizados (en gremios, asociaciones, cooperativas....), articulando la investigación con la producción, a la vez que sería posible la consecución de recursos de apoyo a las investigaciones aplicadas en las diferentes regiones. Días de campo, visitas y giras de agricultores, foros y seminarios, y plegables divulgativos son entre otros, medios que deben ser intensamente utilizados para estos propósitos.

13. El IDIAP debe concentrar sus esfuerzos de investigación en unas pocas líneas y rubros en los cuales tenga o se determine que puede desarrollar mayor competitividad para la ejecución de investigación y dónde desde un principio, se pueda garantizar la existencia y disponibilidad de masa crítica para las actividades respectivas. Se debe propender entonces, por minimizar la dispersión de recursos.
14. El IDIAP debe rescatar y reformular su acción en transferencia de tecnología, para asegurar la difusión de recomendaciones tecnológicas y demás componentes del producto institucional en una forma efectiva y ganar en capacidad de entrega de resultados. En particular, un foco importante del trabajo en investigación en fincas y en sistemas de producción en general, debe ser fortalecer y servir de instrumento importante dentro de los esfuerzos de transferencia de tecnología de la Institución. Es necesario dar pasos firmes para integrar la investigación con la transferencia de tecnología, como fue el mandato original del IDIAP en 1975.

Tal acción de transferencia mejor denotada como de tipo institucional, debe entenderse como la difusión, la



capacitación y actualización a profesionales y técnicos del sector público agropecuario y agremiaciones privadas del sector, cooperativas y otras organizaciones sin perjuicio del alcance a otros usuarios. Esta función y campo de acción debería quedar claramente institucionalizada en el IDIAP, por las razones anotadas, por lo que se amerita los esfuerzos de concertación y acuerdos con el MIDA y demás estamentos involucrados.

15. Se deben iniciar de inmediato los pasos tendientes a centrar y consolidar hacia el mediano plazo, la capacidad del IDIAP para investigaciones en hortalizas, frutales y otros productos de exportación no tradicionales, con énfasis en algunos de alta potencialidad y promisorios para expandir las exportaciones ya existentes.

Para ello se requiere la formulación e iniciación de un plan estratégico en este campo concreto, indicando áreas tecnológicas a enfatizar, estrategias, costos de personal requerido, planteando la iniciación con lo que se determine más prioritario en cuanto a rubros y disciplinas y de acuerdo a los recursos ya disponibles. De nuevo es necesario aquí aunar esfuerzos con otras entidades, en particular el MIDA e IPCE y construir sobre lo ya avanzado en esfuerzos conjuntos.

16. En forma concomitante con lo anterior, una buena capacidad del IDIAP debe orientarse hacia coadyuvar en los esfuerzos y estrategias de producción y exportación en que está empeñado el actual gobierno.

Esto implica identificar y/o redefinir unos rubros, áreas de trabajo y temas prioritarios al interior de éstos, además de los ya referidos planes específicos de carácter estratégico que permitan avanzar en esta dirección con unos esfuerzos iniciales aprovechando los recursos disponibles y tendientes a desarrollar y consolidar tal capacidad de investigación y transferencia como apoyo en el sentido anotado.

17. Debe evitarse la duplicación de esfuerzos y confusión de roles entre el IDIAP y el Servicio de Extensión Agropecuaria del MIDA. Para éstos efectos, la política del IDIAP debe establecer claramente que se concentrará en la transferencia institucional de tecnología, esto es, en la entrega de resultados de las investigaciones adelantadas a extensionistas y gremios o asociaciones de productores, mediante seminarios y eventos de capacitación, además de foros, días de campo, etc, complementariamente a publicaciones para los demás miembros constitutivos de la clientela de la entidad.

El IDIAP no dispone ni va a disponer en el mediano futuro de



recursos para labores de extensión en el sentido propio, incluida la asistencia técnica a productores. Dicha responsabilidad debe continuar en el MIDA, y ésta es una clara política ministerial en la actualidad.

Por tanto, se recomienda que el IDIAP concentre sus acciones en la investigación agropecuaria y en la difusión y entrega inmediata de los resultados, mediante varios medios expeditos y sin organización burocrática mayor para éstos propósitos.

18. No debe existir ni pensarse en establecer manuales para las actividades técnico-científicas en el Instituto, como se infiere de algunos enunciados y directrices. Por el contrario, se debe dejar relativamente amplio margen para la creatividad y la innovación en la misma labor investigativa. Diferente aspecto es la función de seguimiento y evaluación en la que deben enfatizarse y los instrumentos que aquí se sugieren para su adopción a nivel nacional en el IDIAP son:

1- Sistema de Registro de Proyectos que reglamente todas las fases y pasos en la formulación, e inscripción de proyectos oficiales en el IDIAP.

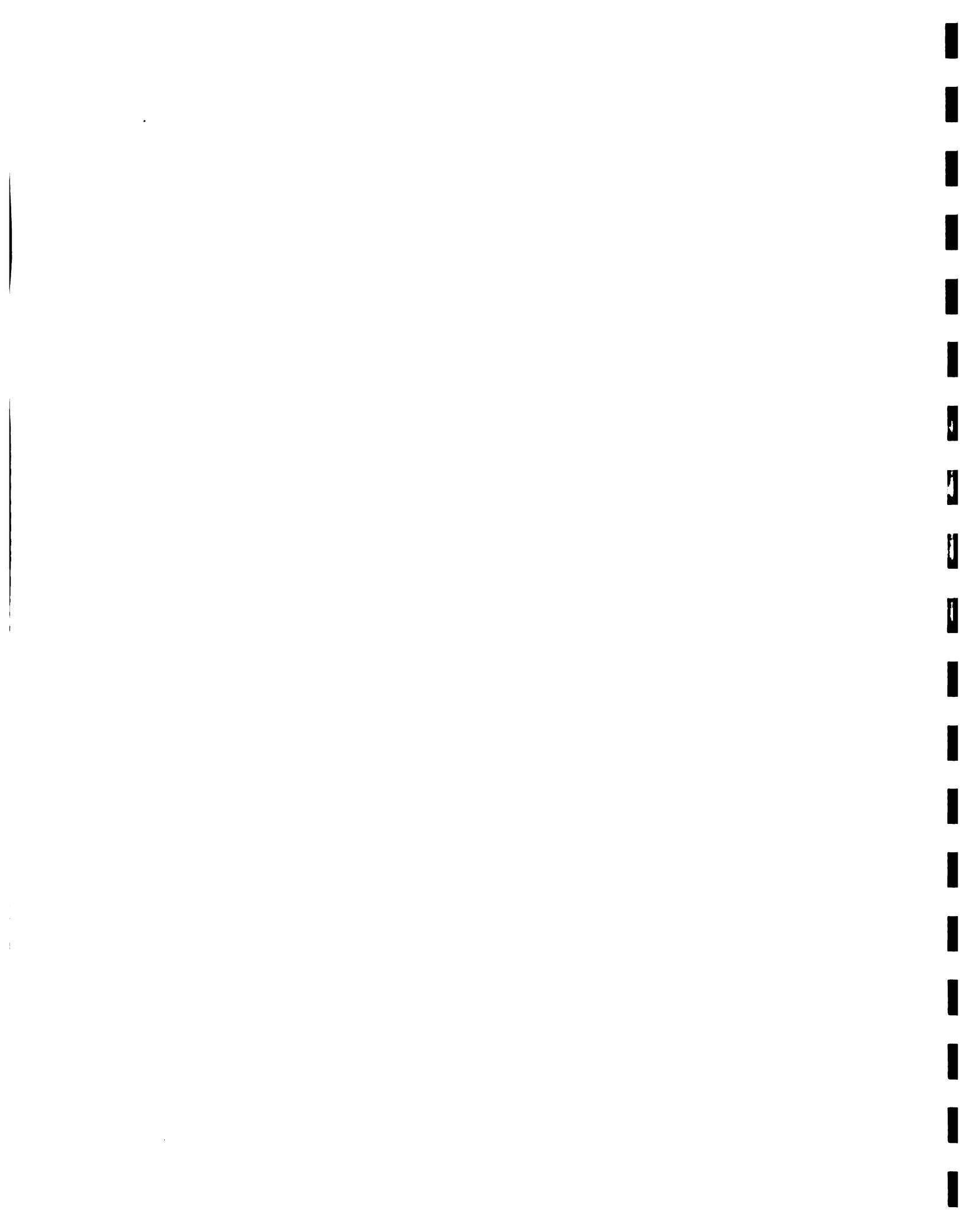
2- Un grupo base de evaluación, adscrito directamente a la Dirección General. (ver documentos respectivos).

19. Se necesita un acercamiento mayor al legislativo y en sí a la clase política del país, para que a nivel de la Asamblea y el Ejecutivo se le dé la importancia debida al mismo sector agropecuario y al IDIAP como motor de desarrollo, garantizando en lo posible el apoyo a la investigación.

La preocupación es en avanzar en la continuidad y fortalecimiento del apoyo político al Instituto. Para éstos efectos y como parte de la estrategia se recomienda propiciar y lanzar un foro nacional sobre el desarrollo tecnológico del sector agropecuario panameño, con conferencistas nacionales y externos.

EL MIDA, la Facultad de Ciencias Agronómicas de la Universidad de Panamá, el IDIAP, miembros del Legislativo, líderes gremiales, entidades de fomento como la banca financiera, además de algunas entidades del exterior deben participar en un foro de esta naturaleza.

Su objetivo sería promover la discusión, las reflexiones acerca del desarrollo tecnológico para la agricultura y ganadería panameñas, las opciones y retos hacia el futuro y las posibilidades nacionales y mejores oportunidades en esta materia. Habría que determinar si sería funcional incluir el sub-sector forestal en dicha agenda, lo cual en



principio parece conveniente para una visión más integral del sector primario del país.

20. Una alternativa que amerita estudiarse en cuanto a financiamiento es la ampliación de la figura de cuotas de fomento asociadas a rubros de producción específicos, al estilo colombiano. En tales casos la ley respectiva estipula que estas cuotas constituyen un fondo para el fomento de la especie en cuestión y que, parte de los recursos captados deberán dedicarse a la investigación tecnológica sobre la misma (casos de arroz, maíz, sorgo y cacao donde están establecidos en Colombia). Los antecedentes y esfuerzos ya realizados en Panamá, con las experiencias respectivas, deben orientar esta acción.
21. Es altamente recomendable la simplificación de la estructura operativa del IDIAP. En particular se debe estudiar la conveniencia de eliminación de algunos cargos en la estructura y escala jerárquica del IDIAP, en particular en aquellos que no tienen una clara justificación para los fines mismos de investigación y el apoyo básico requerido para su ejecución en el IDIAP. La entidad ha perdido investigadores o los está subempleando, al asignarles funciones directivas y de coordinación.

En un país pequeño con un sistema de generación de tecnología a su vez pequeño y reflejado en el tamaño del IDIAP, máxime que se le está forzando a reducirse dentro de las políticas actuales, hay necesidad de simplificar al máximo la estructura administrativa y de apoyo en general a la investigación. Esta es la única manera como el Instituto podrá compensar, en algún grado, la presión y tendencia a la disminución física de la planta de personal técnico para la investigación.

Ante la situación descrita, habrá que plantear la eliminación y/o fusión de algunos cargos tanto a nivel nacional central (ya sugeridos) como a los niveles regionales. En particular no se aprecia la necesidad de jefes de áreas o de subcentros y el número de éstos debe reducirse al máximo. En contraposición debe haber más delegación de autoridad técnica y coordinación para el desempeño de labores a los líderes de programas.

No es justificado el número de programas nacionales establecidos en la actualidad, de un lado por la importancia nacional de las especies involucradas y de otro, teniendo en cuenta la limitación de recursos, sobre todo de personal profesional y técnico, en particular a nivel de PHd.

Debe revisarse el número y tipo de programas de acuerdo con algunos parámetros como investigadores por número de



hectáreas de cultivo, o por cabezas de inventario ganadero, además de otros elementos que han sido considerados o pudieran serlo en el establecimiento de prioridades, ejemplo: un investigador por cada 10-15 mil hectáreas de cultivo, un investigador por cada 60-80 mil cabezas de ganado.

En un país pequeño como Panamá, debe prevenirse la posibilidad de altos costos per cápita y por hectárea de la investigación, que relativamente podrían no estar justificados económica y socialmente.

La preocupación central debe ser disponer de la masa crítica para los programas definidos o que se redefinan, entendida ésta como la dotación de recursos humanos y financieros que habrán de permitir una real y efectiva investigación.

No se observa tampoco la justificación de los planificadores regionales.

Con ajustes organizacionales como los planteados, parece posible rescatar hasta un 20% del total del personal técnico actual para su incorporación neta como investigadores.

La figura de coordinador de proyecto habrá que estudiarla en mayor detalle, con más conocimiento sobre su operatividad. Probablemente en varios casos amerite su existencia, dependiendo de la envergadura y duración prevista del proyecto mismo.

En todo caso, por razones de funcionabilidad y eficiencia, el coordinador debe ser un miembro dentro del equipo propio de trabajo, con funciones también de investigador y a quién adicionalmente se le asigna tal responsabilidad para los efectos pertinentes.

Es de anotar también que la adopción de algunos cambios como los aquí propuestos, implica introducir flexibilidad en la remuneración a los investigadores, para permitir que aquellos con más responsabilidades asignadas, tengan un incentivo tendiente a acrecentar la motivación.

Debe estudiarse la forma de simplificar el esquema de organización para la investigación. Una sugerencia consiste en unificar toda la responsabilidad a nivel regional en un coordinador-director de investigación, reemplazando el papel actual de Director Regional en cada caso, simplificando y fusionando funciones. El problema actual radica en que prácticamente el nivel regional replica en alto grado la organización de nivel nacional, sobre todo con la figura de Directores y Planificadores Regionales.



22. En forma ligada a lo anterior, es altamente deseable racionalizar el número de centros y subcentros, estaciones, fincas y campos experimentales con que trabaja el IDIAP en el presente. El número actual de 17 de éstas instalaciones e infraestructuras y los 17 laboratorios para los requerimientos del país y dado su tamaño, parece sobredimensionado.

Esta sobredimensión obviamente está implicando exigencias en recursos humanos y financieros (coordinadores técnicos, administradores de fincas, personal de apoyo...), para la operación y mantenimiento de éste número elevado de centros y subcentros, lo cual contribuye a dispersar aún más los escasos recursos para investigación.

Se recomienda entonces la racionalización del número de tales centros, parando de inmediato la adquisición, recepción o apertura de nuevos centros, a la vez que se estudia la forma de salir de algunos de estos centros (su entrega o revertirlos a entes nacionales, regionales o venderlos) y fusionar otros.

23. Preservar y fortalecer el carácter de ente especializado en investigación agropecuaria, adicionada la función de transferencia institucional como ya se señaló. Dicha especialización que implica avanzar hacia la privatización de aquellas áreas susceptibles de tal acción como se indica en el documento-plan, ha de redundar en menor complejidad de la entidad, a la vez que redefinir más fácilmente su misión, la mayor solidez institucional y el mejor desempeño del IDIAP.
24. Intensificar y hacer un uso más ampliado de varios mecanismos para una interacción más fructífera y conjugación de esfuerzos con agremiaciones y organizaciones del sector privado. Algunas de las modalidades que deben estudiarse comprenden:

- A) Los convenios de cooperación técnico - científica pero bajo un marco legal más amplio que el corriente, buscando algunas prerrogativas para un respaldo sólido en la ejecución de tales convenios y su manejo, además de incentivos especiales al personal para la consecución de recursos de cooperación y coordinación de convenios.

En este sentido, una entidad como el IDIAP debe estar más al tanto y tener una participación más activa en los esfuerzos y desarrollos tendientes a la formulación de una política nacional en materia de ciencia y tecnología. En el mismo tenor, es deseable la búsqueda de mecanismos de vinculación e interacción más



estrechos con la Universidad de Panamá, tanto con la FCA, como con el Centro Nacional de Estudios de la misma.

- B) El establecimiento al amparo de la ley de nuevas figuras mediante nuevos entes u organizaciones, en las cuales el IDIAP entre como socio, además de los particulares interesados en rubros y líneas de trabajos concretas. Al respecto una de las opciones interesantes de estudiar es la de fundaciones regionales al estilo INIAP del Ecuador o los Consorcios Regionales al estilo INTA de Argentina, o los patronatos, para la investigación en México.

25. Entre las opciones mencionadas en el punto anterior, se sugiere aquí estudiar con detenimiento la modalidad de fundación regional, de carácter mixto (sectores público y sector privado), la cual podría permitir aunar esfuerzos en una región dada entre el IDIAP, agremiaciones privadas y otros entes estatales y paraestatales con responsabilidades e intereses concretos en la región.

En base a la experiencia por cierto corta del Ecuador, pero con algunos resultados positivos en principio, la modalidad y acciones a adelantar pueden describirse en términos generales de la siguiente manera:

- Se capta el interés en la región y se hace un sondeo sobre las posibilidades al respecto. El grupo técnico y administrativo ubicado en la región, con el apoyo de algún personal de la sede central realizan esta primera labor.
- Si el sondeo arroja resultados positivos, indicando que hay perspectivas para el establecimiento y operación de una organización del tipo señalado, de acuerdo con el interés y motivación que muestren las agremiaciones y otros entes públicos y privados con presencia en la región, se desplaza al área respectiva una comisión desde el nivel central, previamente conformada.

La comisión referida es una especie de comité de promoción de fundaciones o comité promotor de nuevos vínculos institucionales, conformado por miembros de la entidad con perfil y características especiales para las labores a desarrollar.

Se requiere unas sesiones de discusión intensa alrededor del establecimiento de ésta comisión ad-hoc y en especial una inducción a los miembros eventuales que la integrarían para asegurar su compromiso y credibilidad en el tipo de modelo a proponer.



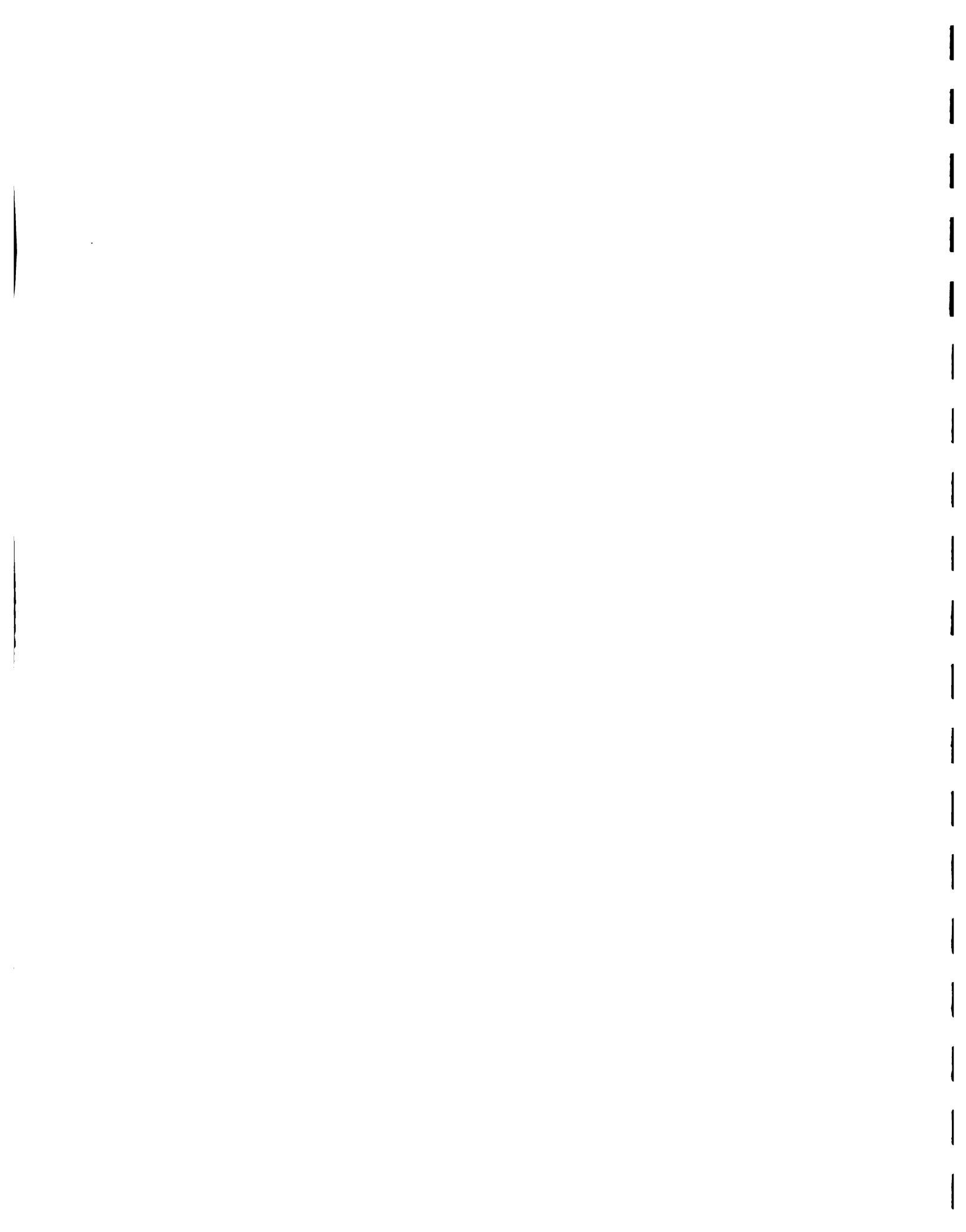
- La reunión en la región respectiva comprende una serie de presentaciones y sesiones de trabajo, previa convocatoria a todas las agremiaciones, funcionarios y otros entes relacionados y demás personas con intereses en la región, como miembros potenciales de la fundación.

Es crucial aquí tener una alta capacidad de convocatoria en la región respectiva. La agenda para las presentaciones oficiales del instituto nacional comprenden tópicos, destacándose entre los más importantes:

- a) Funciones y responsabilidades del instituto en la región.
- b) Logros en años anteriores.
- c) Diagnóstico de la región: Principales problemas agropecuarios, estado de desarrollo tecnológico, productivo y limitantes tecnológicos de incidencia.
- d) Estrategias generales de trabajo con otras entidades del sector público, privado, ONG's y agricultores y ganaderos de la región.
- e) Tipo, cantidad y calidad de los recursos del Instituto comprometidos en la región.
- f) Proyecciones del trabajo en investigación para la región.
- g) Principales limitantes para el trabajo en el futuro.
- h) Indicación sobre algunas estrategias planteadas. (instrumentos y mecanismos, entre ellos la creación de la fundación) tendiente a superar las limitantes esbozadas.

Cabe anotar que en el transcurso de estas presentaciones se da margen para algunas discusiones e interacción en plenaria.

- A continuación y con la debida coordinación, apoyo logístico y demás, se pasa a conformar unos grupos de trabajo para que en sesiones especiales alleguen y presenten inquietudes y recomendaciones al IDIAP y al gobierno mismo alrededor de los esfuerzos y labores sobre investigación y transferencia de tecnología en la región.



Una de tales sesiones y la más crucial, tiene que ocuparse de los vínculos entre el instituto de investigación y las agremiaciones y entes del sector privado, dentro del propósito de captar los intereses específicos y las posibilidades propias o concretas para el establecimiento de un ente como una fundación.

- Si se concluye que hay el interés propio en la región, se debe llegar a unos compromisos mediante los cuales, el instituto acuerda presentar una propuesta a los entes regionales a través de un comité regional mixto (representantes de entes públicos y privados), que se conforma como productos de tales reuniones.

En dicho comité deben estar los representantes oficiales de las agremiaciones y entes interesados y miembros fundadores eventuales de la fundación. La existencia de consejos o comités de concertación y/o comités consultivos establecidos y en funcionamiento a nivel de la región, deben ser aprovechados para la constitución del comité mixto referido, así como para la promoción de los eventos descritos.

- La propuesta que presenta el instituto nacional especifica el apoyo que se brindaría y las modalidades de trabajo que espera adoptar para el trabajo en la región a través de la fundación como ente nuevo. Al respecto y de acuerdo con las posibilidades concretas surgen varias opciones.

En el caso del Ecuador se acordó que el INIAP pondría al servicio el usufructo de la infraestructura en la región (centros, estaciones, laboratorios, fincas...), sin mediar transferencia de propiedad bajo una modalidad de comodato, y correría con el pago de sueldos y demás prestaciones legales de personal actual de la entidad, que se acordare continúe trabajando en la región.

La fundación por su parte, debería correr con la financiación para los gastos generales y operativos calculados para los proyectos y actividades que se acuerden ejecutar en la región, además de las partidas correspondientes para el mantenimiento de infraestructura y equipos. Adquisición de equipos y nuevas inversiones en general deben correr por cuenta de la fundación en el futuro.

Adicionalmente el instituto nacional apoya la formulación del plan de trabajo para el ler año y si es el caso, la de un plan de mediano plazo, mediante la provisión de información sobre proyectos en ejecución,



proyección de los trabajos técnicos en la región, etc.

- El comité pro-fundación referido establece los contactos oficiales del caso a nivel regional para perfeccionar los términos de la propuesta, concertando los compromisos con organizaciones del sector privado y otros entes involucrados, como aportes en dinero y en especie, marco legal, estructura y organización general propuesta para la fundación, propuesta de reglamentos, etc.....

En sesión especial y con presencia de invitados de honor de los gobiernos nacional y regional, cuerpos legislativos, etc., se firma el acta de constitución del nuevo ente y se nombra así sea a título provisional, el personal directivo y ejecutivo mínimo para que empiece la implementación de la fundación.

Es de anotar que en todo el proceso se requiere desde el principio de una asesoría legal para que aprecie y conceptúe sobre la viabilidad jurídica de la propuesta en conjunto y de las modalidades de operación y demás compromisos que se van adquiriendo y precisando.

Aunque los pasos descritos se ven en una secuencia clara y lógica, en la práctica es un proceso complicado, que exige mucho monitoreo de la Dirección General del Instituto y su decidida y completa participación.

Se requiere por tanto una atención permanente a toda la agenda respectiva; de ahí la importancia del comité ad-hoc referido, para que se constituya en el apoyo directo a la Dirección General en unos esfuerzos de ésta naturaleza.

26. Dentro de la idea de armonizar los esfuerzos de investigación y ponerlos a tono con los lineamientos gubernamentales y las tendencias internacionales, algunos elementos de la agenda de investigación agropecuaria en Panamá serían:

- Conocimiento y preservación de la bio-diversidad existente.
- Sostenibilidad de las modalidades de producción, implicando la conservación y uso racional de los recursos naturales, sin deterioro del medio ambiente.
- Opciones tecnológicas para recuperar la capacidad y potencial productivo de agroecosistemas en vía de degradación.
- Posibilidades de reducción de costos y dependencia



tecnológica (prácticas de manejo, labranza mínima, abonos verdes, fertilización orgánica).

- Sistemas agrícolas para la economía rural campesina.
- Identificación de zonas agroecológicas homogéneas.
- Integración agricultura y ganadería: uso de residuos de cosecha, de abonos orgánicos, actividades forestales.
- Diseño de subsistemas de producción de especies menores con uso de recursos locales.
- Evaluación del mercado potencial de carnes de especies menores.

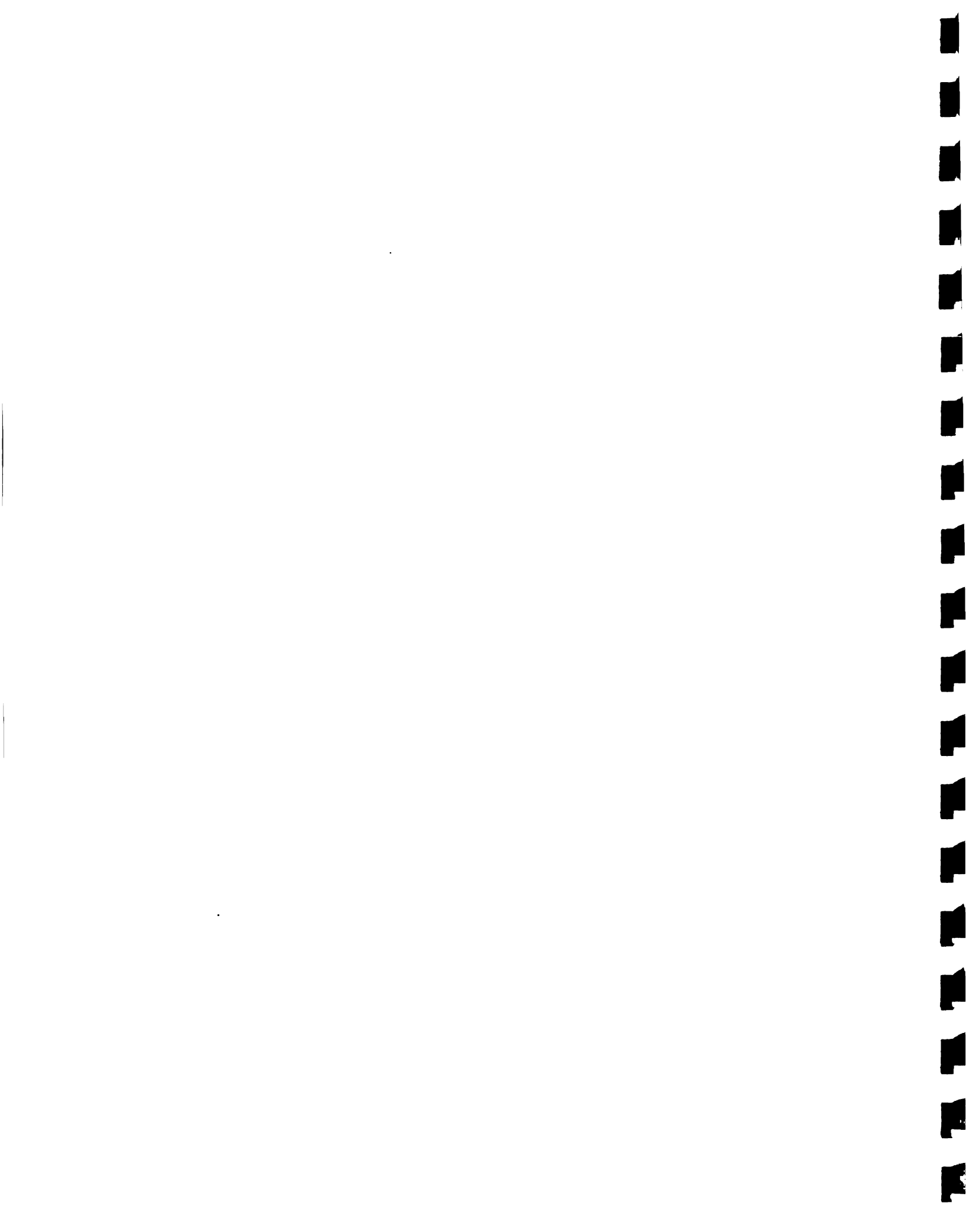
Por lo anterior, se recomienda especial atención a estas áreas y empezar su efectiva incorporación en la agenda investigativa del IDIAP y la armonización con otros esfuerzos investigativos en el país, para atacar estos frentes de trabajo esencialmente nuevos.

27. Dentro del marco anterior y dado el nivel y características de desarrollo de Panamá y en particular el estado y grado de desarrollo tecnológico en el sector agropecuario y sus requerimientos, se considera que los esfuerzos fundamentales y mayores deben centrarse y privilegiar la investigación aplicada, más propiamente la investigación adaptativa, con la excepción del conocimiento y diagnóstico de los recursos naturales del país (flora, biodiversidad).²

Como tal, la investigación aplicada que se adelante deberá tener una orientación de carácter interdisciplinario, más que multidisciplinario, tendiendo a una cabal comprensión de los fenómenos estudiados integralmente para así poder definir las recomendaciones tecnológicas bajo condiciones de tiempo y lugar específicos, de forma que posibilite su real efectividad y adopción. Por tanto, aunque con cierto grado de generalización en la problemática estudiada como para que haya la clara justificación, la investigación debe orientarse preferencialmente a atender problemas productivos concretos.²

¹Aquí tal vez es requerido centrarse en la identificación y registro, la colección y evaluación y el aprovechamiento y conservación de los diferentes recursos (suelo, agua, vegetación, fauna, flora, recursos energéticos).

²En el caso pecuario se ve muy loable la orientación actual que se propicia para la investigación, con énfasis en sistemas de producción. Deberá enfatizarse en que sean de carácter interdisciplinario, esto es, con clara y decidida intención y orientación a resolver problemas de sistemas concretos de producción (ejemplo: leche en sistemas semi-intensivos de explotación en tierras fértiles, porcinos en el trópico húmedo bajo sistemas extensivos o tradicionales, sistemas intensivos de



28. Explorar más intensamente las posibilidades para ampliar e intensificar los esfuerzos de cooperación técnica horizontal en la región como mecanismo de fortalecimiento del sistema panameño de investigación agropecuaria. Dicha cooperación debe enfatizar el apoyo técnico, recíproco entre países mediante el intercambio de conocimientos y experiencias y el desarrollo de acciones conjuntas dentro de un programa cooperativo en investigación y transferencia.

Por tanto se debe coadyuvar en la consolidación de las redes de cooperativas y de intercambio a nivel regional e internacional, que sean de interés para el país. En el mismo sentido debe buscarse la integración y participación activa en las ya existentes.

Los esfuerzos que se han hecho en esta dirección deben continuarse, entre otras razones, por la condición de países pequeños del istmo centroamericano, lo que puede conllevar a costos de investigación altos per cápita y por hectárea. Es esta la única manera de lograr algunas economías de escala en el proceso investigativo.

29. El esquema de fundación referido podría funcionar a un mediano plazo. Quizás la idea de patronato sea más viable y recomendable en el corto plazo, pero de difícil generalización para todas las actividades y la entidad misma. De todos modos, como antesala y preparación institucional a la definición y adopción de algunos de estos esquemas, el IDIAP debe como estrategia, concentrar esfuerzos en ampliar el establecimiento y operación de convenios de cooperación técnica, contratos y consultorías y acuerdos de vinculación tecnológica con las agremiaciones de productores.

La experiencia muestra que estas figuras que ayudan a una interacción y conocimiento mutuo entre las dos organizaciones, sienta las bases para arreglos más estructurales y de integración de esfuerzos como fundaciones, corporaciones y los mismos patronatos.

Se necesita un esfuerzo del MIDA y del MIPPE en el área de cooperación técnica para que se promocióne y avalen tales convenios, que incluso pueden ser tripartitas para introducir el componente de transferencia y extensión dentro de la organización actual.

30. Es necesario el establecimiento de una programación coordinada y en algunos casos conjunta entre la Universidad de Panamá y el IDIAP, para las áreas de trabajo

producción hortícola en tierras bajas....).



(disciplinas) y rubros comunes, objeto de estudios. En este sentido es deseable el establecimiento y/o revisión de convenios de cooperación y establecer comités mixtos de programación, tendiente a lograr la concertación y el apoyo efectivo mutuo para la ejecución. El trabajo y acuerdo inicial deben enfatizar la delimitación de campos y frentes de acción, así como aquellos de acción colaborativa y de ejecución conjunta.

31. El IDIAP en particular dentro de sus esfuerzos estratégicos de sobrevivir, fortalecerse y cumplir su producto y función social, como un símil a la visión de industria privada, debe focalizar acciones en tres frentes:

- a) Desarrollar una cultura de valores de amplio consenso, asimilación y compromiso con la misma, al interior de la entidad, pero también de trascendencia nacional. Es como una especie de estándares y patrones que se deben perseguir permanentemente y que sean columna vertebral de la cultura institucional y que por tanto en la práctica determinen e incidan en el prestigio e imagen institucional, ejemplo: búsqueda de la excelencia, consecución de los mejores talentos para su campo de acción (deben estar los mejores del país), calidad de los productos entregados..... Es algo así como el emblema distintivo de la entidad, sobre el cual se debe buscar su amplio reconocimiento a todo nivel, ante toda la clientela y grupos de interés en la acción institucional.
- b) Obtención y entrega oportuna de productos concretos y su amplia difusión y orientación para su aplicación. Esto es, esmerarse en los logros de la institución, que muestran el retorno de las inversiones que hace la sociedad en la entidad.
- c) Capacitación, desarrollo y formación de personal hacia el futuro. Esforzarse en mantener y en lo posible acrecentar los recursos humanos base y de calidad requeridos, esto es, la masa crítica para el desempeño de funciones y el cumplimiento de responsabilidades dentro del campo de acción claramente delimitado.

Las cosas se hacen con gente y en el caso de investigación, con personal de alta formación y capacidad y altamente motivado para que con la máxima mística trabajen como organización, alrededor de unos propósitos, objetivos y metas comunes como todo un trabajo de equipo.

32. Una preocupación permanente en la investigación debe ser el factor mercado. En la práctica la disponibilidad de mercado



es un condicionante indiscutible para que se dé un impacto. En el IDIAP se podría distinguir de manera amplia como opción de investigación dos líneas: Productos de consumo doméstico (seguridad alimentaria de los panameños) y productos exportables. En ambos casos, el propósito de la investigación debe apuntar al desarrollo del sector agropecuario como potencial económico.

En tal sentido y en la práctica, el mercado es siempre un factor crítico, por lo que será necesario avanzar en el manejo de este tipo de información, su análisis complementario y a veces conjunto con la investigación biológica en sí del rubro respectivo, en especial cuando se trata de productos con potencial de exportación y/o dentro de los propósitos de fomento a las exportaciones.

Es por lo anterior que el IDIAP requiere de economistas con capacidad de análisis de mercado y que interactúen directamente e intercambien información y desarrollen análisis conjuntos con personal técnico del IPCE, incluida la inteligencia de mercados.

No obstante debe tenerse en cuenta que las dos opciones referidas no son excluyentes entre sí, pero la valoración de cada una debe tener su propio marco, ya que entran diferentes variables económicas, sociales y políticas que deben considerarse.



PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO

(PNUD)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

(IICA)

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN AGROPECUARIA DE PANAMA

(IDIAP)

**APROXIMACION A UN SISTEMA DE EVALUACION EN EL IDIAP Y SU
INSTITUCIONALIZACION**

**RAMIRO OROZCO LÓPEZ
CONSULTOR**

REPÚBLICA DE PANAMÁ, MAYO DE 1993



PREFACIO

El Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá dentro de un programa cooperativo con el Instituto de Cooperación para la Agricultura -IICA- y bajo el auspicio del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, tendiente al fortalecimiento de la planificación institucional, acordó contratar unos servicios de consultoría en el área de Planeamiento Estratégico. Esta labor de asesoría se llevó a cabo entre el 5 de Abril y el 7 de Mayo de 1993, con sede de trabajo en las oficinas del IICA en Ciudad Panamá, República de Panamá.

Dentro de dichas actividades se enmarca el presente documento intitulado: "Aproximación a un Sistema de Evaluación en el IDIAP y su Institucionalización", como parte de cuatro documentos preparados por el consultor, así:

- 1) Anotaciones sobre el Planeamiento Estratégico en el IDIAP.
- 2) Aproximación a un Sistema de Evaluación en el IDIAP y su Institucionalización.
- 3) Sistema de Registro de Proyectos-Propuesta General.
- 4) Apreciaciones y Recomendaciones en torno al modelo Institucional IDIAP.

Agradezco al Ing. Israel Tineo G., Representante del IICA en Panamá, por el apoyo logístico y la labor de coordinación para las consultas y entrevistas realizadas, al igual que el ambiente apropiado de trabajo que siempre brindó para la ejecución de las actividades. Al Ing. Ariel Cedeno, Director General del IDIAP, por su espíritu abierto y receptivo que demostró para el trabajo en sí y su desarrollo. Al Lic. Hermel López, Director Nacional de Planificación del IDIAP, por la coordinación para sesiones de trabajo con personal del Instituto y el acceso a documentación pertinente. Al personal del Instituto contactado, por el diálogo amplio y objetivo que permitieron.

Asimismo, manifiesto mi agradecimiento a la Srta. Flora Cascante, asistente administrativa de la misma Oficina por su valiosa colaboración para completar los diferentes informes.

Ramiro Orozco López
Consultor



Aproximación a un Sistema de Evaluación en el IDIAP y su Institucionalización

Introducción

Como en el caso de varias por no decir todas las instituciones de investigación agropecuaria de América Latina y el Caribe, en el IDIAP se ha reconocido que un gran punto débil de la entidad es la ausencia de mecanismos claros e institucionalizados de seguimiento y evaluación de la investigación, que permita cumplir los propósitos que comúnmente se asocian y persiguen con el establecimiento y operación de procedimientos y sistemas sobre la materia.

Por cuestiones prácticas, se quiere distinguir o separar aquí entre el seguimiento y la evaluación, aunque se reconoce que en la praxis son partes de un proceso que deben interrelacionarse para su mayor efectividad. Este acápite se centra el tema de evaluación específicamente.

Cabe anotar que las particularidades de una entidad, el estado de madurez de la actividad de investigación y de la entidad en su conjunto, así como el papel que se le asigne por parte del estado, son algunos de los condicionantes básicos en la determinación de procedimientos y mecanismos funcionales para efectos de evaluación y sobre todo en términos de su viabilidad, aplicabilidad, efectividad y utilidad.

1- Algunas Premisas

- 1- El sistema de evaluación debe ser sencillo, ágil, funcional y de fácil aplicación.
- 2- Debe determinarse claramente los objetivos de los programas y/o proyectos objetos de evaluación y de la evaluación misma, ya que ésta en sí es una investigación o estudio analítico.
- 3- Debe de antemano precisarse quiénes son o serán los usuarios de la evaluación y el uso que se dará a los resultados de la evaluación.

El ejercicio de evaluación como tal termina con el informe respectivo, pero quizás lo más importante en términos prácticos y de incidencia para la institución es el uso de tales resultados.

Por ello, el sistema debe ser eminentemente de evaluación enfocada al uso de resultados, para que el trabajo mismo sea efectivamente útil y cumpla su propósito. Esto es, la evaluación como herramienta gerencial no termina con el informe, sino que es un instrumento de uso permanente.

- 4- La evaluación no es un fin en sí mismo. Además, insume recursos y dependiendo de su alcance y complejidad puede resultar muy costosa. Por esto cualquier sistema y procedimiento propuesto deben ser vistos desde la óptica de costo-beneficio. Esto es, cuánto cuesta el diseño y la implantación de un sistema-vs-los beneficios esperados que habrá de reportar.

De ahí también la importancia de considerar los usos esperados y los usuarios potenciales de los resultados de la evaluación y la utilización específica en evaluaciones igualmente específicas.

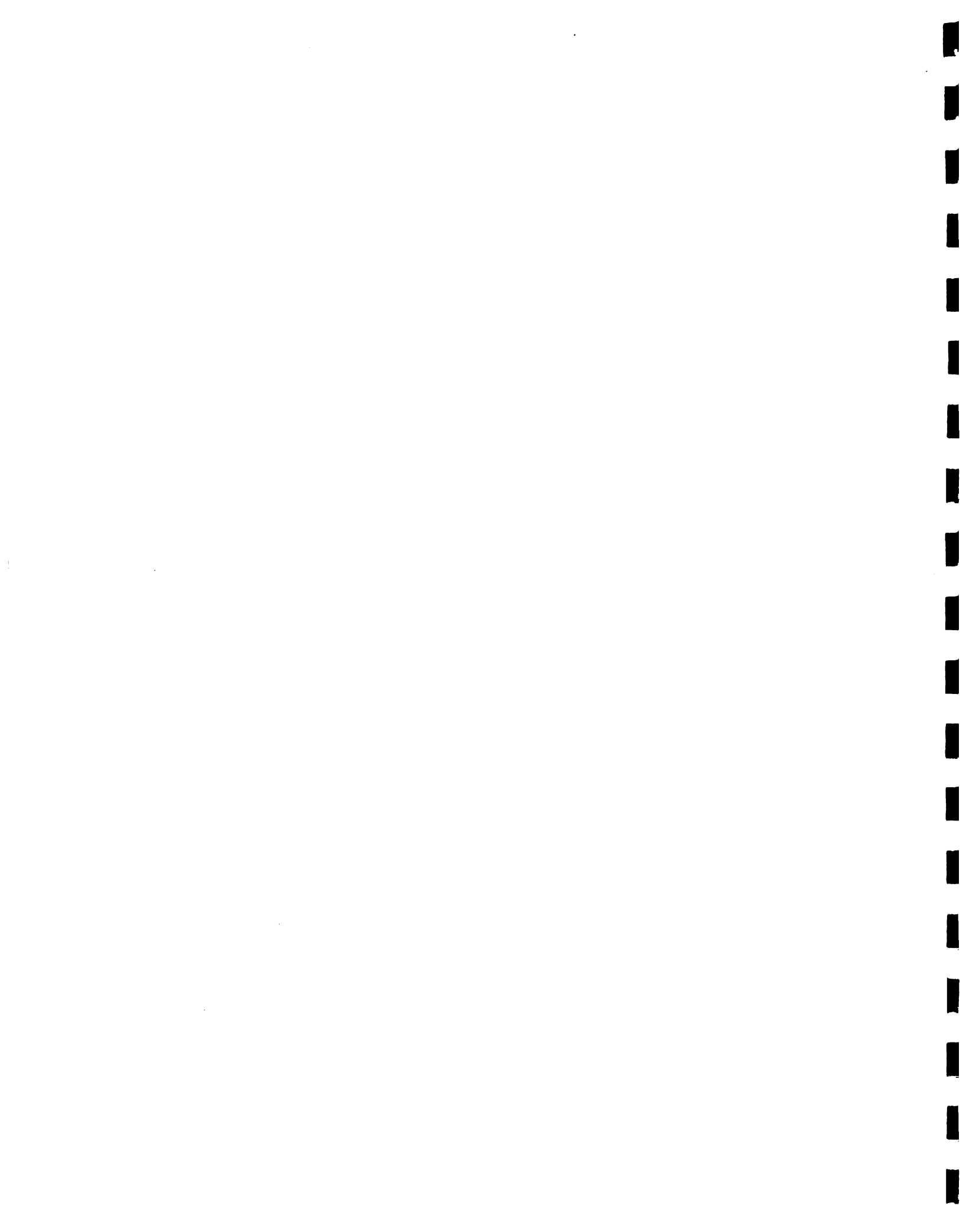
- 5- Es necesario considerar en el diseño e implementación de un sistema de evaluación, el estado de desarrollo de la investigación misma en el país y de la institución nacional como se anotó. En Panamá, dada sus características asociadas con el reducido tamaño del país, el sistema de investigación relativamente poco dimensionado y el tamaño del IDIAP como entidad nacional responsable de la investigación, con personal reducido y tendencias a su estabilización en cuanto a masa crítica en los programas de investigación y con múltiples demandas y exigencias, se considera que:

-La evaluación de la investigación además de obedecer a un proceso ágil y sencillo, debe tener un costo razonable en el conjunto de la entidad, probablemente no más de un 3-5% del presupuesto total (personal y costo operativo).

-Como sistema, debe ser lo más desburocratizado posible, precisamente para permitir asegurar agilidad y costos razonables.

-Debe garantizar una interacción oportuna y efectiva con el sistema directivo de la entidad, empezando por la Dirección General, para una comunicación clara y rápida de resultados, apoyar eficazmente la toma de decisiones y avanzar en su institucionalización.

-Debe adoptarse oficialmente como sistema e internalizarse, esto es, debe institucionalizarse y ganar legitimidad para que sea una actividad continua de la entidad y se convierta



y reconozca como una acción inherente y siempre permanente en la institución.

Por tanto debe garantizarse la continuidad de los esfuerzos de evaluación, aunque la actividad misma de evaluación sea también revisada como en efecto debe serlo, e introducidos los ajustes recomendables del caso.

-El sistema institucionalizado y con un sistema de monitoreo por parte directa de la Dirección General debe ganar en credibilidad, mostrando la utilidad y relevancia de los resultados y la eficacia en el desempeño mismo de las labores.

2- Objetivos del Sistema Propuesto.

- 1- Servir de apoyo fundamental al cuerpo directivo, proporcionando información oportuna y confiable que permita verificar el alcance de los resultados obtenidos por la investigación. Esto es, determinar si se están alcanzando los productos, objetivos e impacto previsto, valorar el resultado final de los proyectos e interpretar dicho resultado en su significancia y relevancia en el contexto institucional más amplio y del sector agropecuario y del país en su conjunto.
- 2- Proveer un medio institucionalizado para mostrar a la sociedad las bondades del esfuerzo investigativo del IDIAP.
- 3- Mejorar los resultados de la investigación (calidad) y sus posibilidades de impacto en la economía panameña.
- 4- Establecer y profundizar en la interacción de los investigadores con los clientes últimos de la institución (productores), con otros miembros de la comunidad técnico-científica del país y del exterior y con estamentos del gobierno interesados e implicados en la investigación agropecuaria.
- 5- Enriquecer al interior del IDIAP las experiencias de evaluación para la capacitación y el perfeccionamiento de personal técnico en la materia.



3- Alcance y Fases del Sistema: ¿Qué se evaluará?

3-1 Marco Lógico.

La evaluación articula los objetivos específicos o propósitos planteados para un proyecto o actividad con los objetivos más amplios que le sirven de marco. En esencia mide, compara y analiza si los productos u objetivos intermedios son consistentes con el propósito planteado (objetivo específico) y si éste es consistente con el objetivo general del proyecto. Además determina si se están alcanzando o se alcanzaron los objetivos del proyecto en relación a sus productos e impactos esperados.

3-2 Tipos de Evaluación.

Según la dimensión temporal, la evaluación puede ser ex-ante, sobre la marcha y ex-post.

La ex-ante compara y mide la consistencia externa e interna del proyecto. En el primer caso permite determinar si la idea del proyecto contenida en un perfil es consistente con el marco doctrinario de la entidad en conjunto (políticas y directrices), y el de la respectiva Dirección Nacional y con los marcos orientadores de los programas y subprogramas de investigación respectivos.

En el segundo, permite determinar si en el proyecto una vez formulado, son consistentes los recursos con las actividades y productos planteados y previstos, éstos con el propósito (objetivos específico del proyecto); el propósito con las hipótesis formuladas, el problema a solucionar y el objetivo general.

Si la estrategia (cómo, cuándo, con quién y para quién) es adecuada; si dentro de la estrategia los procedimientos, métodos y técnicas planteadas permiten la obtención de resultados estadísticamente confiables y viables económica y socialmente. En resumen, la evaluación ex-ante define la factibilidad económica, social, institucional y técnica del proyecto y es en sí una evaluación de opciones para seleccionar alternativas, dentro del propósito de búsqueda de soluciones.

La evaluación sobre la marcha tiene como objeto de acción la realización parcial o final de actividades específicas. Mide y compara el grado de utilización de insumos, ejecución de actividades y productos parciales alcanzados con los programados.



La evaluación ex-post tiene como objeto de acción el impacto del proyecto. Se realiza una vez obtenido los resultados y cuando finaliza el proyecto o actividad o cuando, por alguna razón se decide realizar una evaluación parcial en proyectos de mediana o larga duración.

Es una evaluación de resultados cuando se mide y compara el efecto de los productos y propósitos alcanzados con el programado. Es evaluación de impacto cuando se miden y comparan el propósito y objetivo general alcanzado con el programado.

También cabe distinguir la evaluación institucional, que enfoca la apreciación de la entidad en conjunto en función primordialmente del producto o productos finales entregados. Mientras que los anteriores tipos de evaluación referidos se enfocan hacia proyectos y programas, la institucional mira todo el desempeño de la entidad, considerando objetivos y estrategias, distribución de recursos entre los diferentes programas los aspectos de estructura, organización y manejo y su efectividad para el cumplimiento de las funciones y el alcance de los objetivos, etc. Dado éste alcance la evaluación institucional está más asociada con el planeamiento estratégico a nivel de institución.

En base a lo anterior, puede indicarse que el sistema se ocupará de las siguientes fases y focos:

<u>FASE</u>	<u>FOCO</u>
Evaluación ex-ante y	Antes del inicio de proyectos actividades.
Evaluación sobre la marcha	Proyectos y actividades en ejecución.
Evaluación ex-post	Resultados obtenidos e impacto.
Evaluación Institucional	La entidad en conjunto.

Por consiguiente se propone que el sistema evalúe las propuestas de proyectos, los proyectos en ejecución, los resultados obtenidos y la institución misma. La periodicidad y mecanismos respectivos deberán

ПАТЕНТ

establecerse para cada caso. A continuación se dan algunas sugerencias al respecto así como para la constitución y operación del sistema como tal.

3.3 Contexto Lógico y Alcance.

La evaluación se ejerce a diferentes niveles programáticos y espaciales. Sin embargo se inicia siempre a nivel de insumos, actividades y productos en la ejecución del proyecto.

La función de evaluación en esencia verifica si las hipótesis en cadena de un proyecto específico se dan realmente, así como el efecto de los supuestos en el alcance de los productos, propósitos y objetivos del proyecto (si insumos entonces objetivos intermedios, si objetivos intermedios entonces objetivos específicos, si objetivos específicos entonces objetivos generales).

Es claro que en el IDIAP la verificación y comprobación de las hipótesis van más allá del proyecto o actividad específica. Se supone en particular que cada proyecto (o actividad) debe contribuir a la solución de una problemática mayor que se define en la formulación de los objetivos específicos de los subprogramas y programas respectivos de investigación.

En este ordenamiento un objetivo específico de un Subprograma sirve de contexto (objetivo general del proyecto o actividad) al propósito u objetivo del proyecto. A su vez, los objetivos específicos de los programas sirven de contexto al propósito de los Subprogramas y los de las Direcciones Nacionales (Agrícola o Pecuaria) a los Programas enmarcados en cada una.

Finalmente en el mismo encadenamiento de hipótesis, se verificará el alcance de los objetivos de las Direcciones Nacionales y del IDIAP en su totalidad. Por la formulación de la estructura orgánica y programática del IDIAP, se deduce que ésta es la secuencia de hipótesis en este caso, para efectos de evaluación.

Se sugiere que para efectos de la formulación de proyectos, como para la programación misma a los niveles de agregación superiores (Subprogramas, Programas y Direcciones Nacionales), se trabaje conceptualmente con el marco lógico o matriz lógica en cada caso, ya que permite visualizar rápidamente la concadenación de hipótesis en el sentido indicado.



Además ha probado ser una herramienta muy útil en la programación misma y que facilita por ello las tareas de evaluación, sobre todo en la identificación y selección de indicadores.

3.4 Producto General Esperado.

EL producto esencial de la evaluación como se conceptualiza aquí, es el flujo periódico y oportuno de información relevante para la toma de decisiones a los diferentes niveles de decisión sobre el manejo cotidiano, respuesta del IDIAP a cambios en el medio ambiente externo y orientación de su política de mediano y largo plazo.

En este sentido, la evaluación normalmente conlleva a unas recomendaciones, pautas para la acción, incluyendo opciones o alternativas para diversos tipos de decisiones requeridas según la evaluación. El producto final o efecto puede tomar la forma de cambios en objetivos y recursos asignados y en la implementación o modalidades de ejecución misma (ejemplo: pasar de proyectos individuales a proyectos conjuntos, colaborativos o interinstitucionales).

Asimismo se espera como producto aunque indirecto de la ejecución de ésta función, el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación interna y externa, de un lado al interior de la entidad a nivel nacional, regional y zonal (local) con mayor coherencia entre la planificación y la ejecución como un solo proceso y la retroalimentación deseable, y de otro, con otras entidades y organizaciones en el país con las cuales debe interactuar el IDIAP en el cumplimiento de sus funciones de investigación.

Otros productos esperados se desprenden de los objetivos planteados, entre ellos, el mejoramiento de la imagen institucional y acrecentar la posibilidad de apoyo político y financiero para la continuidad de los esfuerzos de la entidad.

4. El Sistema de Evaluación.

Estructura:

Acorde con las premisas y características deseables para el sistema como fue ya referido, se propone que se constituya un grupo pequeño en el orden nacional constituido por tres (3) profesionales, adscrito a la Dirección General del IDIAP, denominado para los efectos presentes Grupo Nacional



de Evaluación (GNE).

Dicho grupo mediante su vinculación directa a la máxima dirección por las razones ya aludidas (ver Premisas), facilitará la comunicación y el apoyo directo en la materia e imprimirá credibilidad al mismo, desde las mismas esferas directivas.

El GNE ejercerá una función aglutinadora de los esfuerzos de evaluación componentes del sistema y que tomarán la forma de subsistemas, que se proponen aquí en un número de tres, así:

- 1) Subsistema de Evaluación de la Investigación Agrícola.
- 2) Subsistema de Evaluación de la Investigación Pecuaria.
- 3) Subsistema de Evaluación Institucional.

Los miembros integrantes del GNE serán designados por la Dirección General y se encargarán y responsabilizarán directamente de coordinar y supervisar las tareas de evaluación correspondientes a cada uno de éstos subsistemas, uno para cada uno de ellos.

Se recomienda que el miembro encargado de la evaluación de la investigación agrícola sea un investigador de trayectoria en dicho campo (agrónomo), similarmente en el caso de investigación pecuaria (Mv o Zootecnista) mientras que el de evaluación institucional deberá ser un economista, quién a su vez ejercerá el papel de coordinador general del grupo.

Se debe entender y hacer claridad en la institución, que la responsabilidad de evaluación no es exclusivamente del GNE, sino de todas la Direcciones Técnicas Normativas, de los Programas, Subprogramas y demás Unidades de Investigación, así como de la Dirección General.

El GNE ejercerá el papel de Coordinador General de los esfuerzos y de aglutinador en el proceso, así como de catalizador tanto dentro de la institución como hacia afuera, a fin de permear y sensibilizar en materia de evaluación a todo el cuerpo técnico y a miembros de la clientela de la institución. En verdad un papel básico del GNE propuesto será institucionalizar el sistema de evaluación y las tareas mismas, como rutina inherente a la investigación, mediante su inducción, presencia y acción permanente.

Además el Grupo establecerá los contactos oficiales del caso para solicitudes y arreglos para la participación de personal externo a la entidad (usuarios, funcionarios de



otras dependencias del gobierno, etc). Por naturaleza misma y para los fines propuestos, el sistema debe permitir y tener la preocupación permanente de una alta participación de miembros externos correspondientes a los estamentos y grupos involucrados e interesados en las acciones de investigación y en particular en los resultados de las mismas.

Finalmente es de anotar que el grupo debe tener asignado un presupuesto razonable específico para su funcionamiento y en él debe primar la independencia de criterio para orientar las evaluaciones. Asimismo debe garantizarse la continuidad de su acción. Los miembros podrán ser designados por ejemplo, para períodos de dos años y el coordinador por tres, lo cual ayuda operativamente a la continuidad.

5. Funciones del Grupo Nacional de Evaluación

De conformidad con las características descritas y fines asignados, las funciones del grupo serían:

- 1) Revisar y hacer los ajustes que considere pertinentes de los sistemas, formatos e instructivos para evaluación, si existen, a la vez que valorar e inventariar los esfuerzos previos y antecedentes institucionales en materia de evaluación.
- 2) En caso de no existir tales instrumentos, diseñar unos formatos sencillos para cada subsistema, en los cuales se indique el contenido (información técnica solicitada), dependencias y funcionarios que deben diligenciar los formatos.
- 3) Supervisar la aplicación del sistema formulado y asesorar y apoyar en dicha labor.
- 4) Asegurar que los trabajos de evaluación sean participativos y tengan una alta informalidad, propiciando que se constituya como una acción corriente en el manejo de la investigación.
- 5) Determinar la necesidad de estudios de evaluación institucional y contratarlos cuando no haya la capacidad al interior de la institución para ello. Siempre es aconsejable una mezcla entre personal de la entidad y personal externo, ya que introduce mayor objetividad y credibilidad.
- 6) Promover y ejecutar los mecanismos para que los resultados de evaluación sean divulgados oportunamente y conocidos por todos los investigadores, así como



hacia los estamentos del gobierno, entidades de cooperación técnica y financiera y otros estamentos involucrados e interesados, según el caso.

- 7) Velar por que los métodos de evaluación sean apropiados y tengan el rigor técnico debido y la imparcialidad tanto en procedimientos como en la interpretación de resultados.
- 8) Precisar en cada caso y ayudar a determinar en casos específicos (ejemplo: estudios de evaluación), los usos esperados de los resultados de evaluación y los usuarios de los mismos. El para qué y para quién o quiénes se evalúa, son interrogantes que deben responderse siempre antes de emprender cualquier evaluación.
- 9) Promover y proponer eventos de capacitación e intercambios técnicos para personal del IDIAP, tendiente a su formación y perfeccionamiento en labores de evaluación de la investigación y de entidades de esta naturaleza.
- 10) Escoger al grupo de profesionales del cuerpo de investigadores que representará y servirá de enlace al grupo nacional en cada unidad de investigación. Dichos miembros serán escogidos de entre el mismo cuerpo de investigadores y sin que tengan que dejar sus funciones corrientes de investigación, aunque probablemente haya necesidad de introducir alguna flexibilidad en este sentido.

Normalmente y para fines prácticos, se estaría hablando de los líderes de proyectos y de programas. El GNE tendrá la autoridad para hacer los arreglos del caso, en coordinación y concertación con las unidades técnicas de investigación en cada caso.

- 11) Propender por el perfeccionamiento de los métodos de evaluación dentro de las características descritas, esto es, evaluar el Sistema de Evaluación periódicamente y velar porque éste se mantenga a niveles mínimos de burocratización.

En particular debe hacerse claridad que el grupo central induce las labores y propicia el enriquecimiento de las experiencias en materia de evaluación en la entidad, al igual que los miembros

representantes en las unidades técnicas de investigación, así estos se adentren en detalles por las necesidades mismas en el ejercicio de las labores evaluativas correspondientes y el mismo seguimiento.

De lo anterior se deduce que lo que se aboga aquí es por un sistema de evaluación como todo un engranaje institucional, dentro de los fines y propósitos pertinentes ya referidos tanto al interior del IDIAP como hacia afuera.

Aspecto distinto son los análisis y estudios de evaluación, planificación, programación, determinación de prioridades y los mismos análisis institucionales, los cuales en lo posible deberán alimentar el sistema de evaluación (de hecho así sería) y algunos serían productos específicos que demanda el sistema como por ejemplo estudios de impacto, evaluaciones externas...

6. Mecanismos, Procedimientos Propuestos y su Uso General

En general se sugiere el uso de diferentes mecanismos de uso corriente, dentro de una amplia flexibilidad y según el criterio del coordinador/responsable en cada caso, a los diferentes niveles involucrados. Entre éstos están: reuniones informales sin periodicidad definida (las más formales dejarlas para asuntos administrativos como cosa diferente), aunque sí es importante que tengan objetivos precisos así sea el captar o ampliar una información directamente, solicitar conceptos y opiniones, etc., visitas de campo, observaciones en el terreno y en laboratorios, los informes verbales y escritos y las sesiones de comités y consejos establecidos y que se hayan comprobado ser funcionales y útiles.

En particular se sugiere que los informes escritos se mantengan a un mínimo, además de disciplinar en cuanto a su concreción y brevedad, lo cual lo dictaminará básicamente el uso previsto del mismo y no sólo el tener que "remitirlo" al nivel nacional.

Este aspecto, entre otros, sería materia de revisión por el GNE aquí propuesto. Es frecuente que los informes escritos no cumplan ningún papel o peor aún, no se les dé una finalidad y por tanto no tengan ningún uso relevante.

La experiencia parece indicar que a más informes solicitados a los investigadores hay una menor producción de resultados y que se puede afectar la productividad misma del personal de investigadores. Por ello se debe ser cuidadoso al establecer la periodicidad de los mismos y prevenir de no



caer simplemente en la rutina de informes.

También debe contemplarse periódicamente la realización de visitas y entrevistas con personal externo a la institución (clientela y miembros del ambiente externo).

A continuación se presenta el esquema visualizado para la evaluación como sistema en el IDIAP, abarcando los varios niveles y fases contempladas de acuerdo con lo precedente. Se señala allí el ámbito o foco, el tipo de evaluación, el coordinador/responsable central en cada caso, los procedimientos/mecanismos y la frecuencia que se sugiere en cada caso. Además se indica el uso principal esperado que se daría a cada tipo de evaluación respectivamente.

Esquema de Evaluación de la Investigación como Sistema

Ambito	Tipo	Coordinador/ Responsable	Procedimiento/Mecanismo	Frecuen- cia	Uso
Dirección Regional	Sobre la Marcha	Director	<p>Revisión de la Organización Operativa, Regional, uso de Recursos Físicos y Financieros.</p> <p>Evaluación de Directores de Subcentros Regionales y de Estaciones, Fincas y campos experimentales</p>	Semestral	<p>Mejora en la Administración y Manejo de la Zona Regional.</p> <p>Valorar el desempeño.</p>
Estaciones, fincas, campos experimentales y subcentros regionales	Sobre la Marcha	Director	<p>Revisión de la Organización Operativa, Regional, uso de recursos físicos y financieros.</p> <p>Revisión e informe Semestral y Anual.</p> <p>Evaluación de Personal No Profesional de Investigación.</p>	Semestral	<p>Mejora en la Administración y Manejo del Centro.</p> <p>Programación Anual.</p> <p>Mejorar la Administración y Manejo de Personal.</p>



Programa de Investigación	Sobre la Marcha	Líder	<p>Informe semestral de Progreso</p> <p>Informe Anual.</p> <p>Revisión Anual</p> <p>Evaluación de Profesionales y Responsables o Coordinadores de Proyectos y Subproyectos.</p>	<p>Semestre</p> <p>Año</p> <p>Año</p> <p>Año</p>	<p>Guiar el plan de trabajo y elaboraciones futuras del mismo.</p> <p>Mejorar la planificación y el Manejo del Programa.</p> <p>Valorar el desempeño Profesional</p>
Proyectos y Subproyectos	<p>Sobre la Marcha</p> <p>Ex-Post (de resultados)</p>	<p>Coordinador</p> <p>GNE</p>	<p>Informe de Progreso Trimestral</p> <p>Informe Anual</p> <p>Revisión Anual</p> <p>Evaluación de Profesionales Adscritos a Proyectos y subproyectos.</p> <p>Informe Final</p>	<p>Trimestre</p> <p>Año</p> <p>Año</p> <p>Año</p> <p>3-5 Años (terminación de proyecto o subproyecto)</p>	<p>Guía para modificar proyectos.</p> <p>Reasignar recursos.</p> <p>Valorar desempeño Profesional.</p> <p>Mostrar y divulgar resultados.</p> <p>Guía para proyectos futuros.</p>



Investigadores	Sobre la Marcha	Investigador Individual	Informe de Progreso trimestral Informe Anual	Trimestre Año	Guiar la ejecución del Proyecto y Mejorar la planeación y diseño de futuras investigaciones.
----------------	-----------------	-------------------------	---	----------------------	--

Esquema para la Evaluación Institucional

Ambito	Tipo	Coordinador/ Responsable	Procedimiento/ Instituto	Frecuencia	Uso
Evaluación Institucional- IDIAP- (la entidad en conjunto)	Ex-ante	GNE	Análisis Técnico y Socio-Económico	3-5 Años	Valorar el impacto probable de la investigación propuesta. Justificar y revisar asignación de Recursos y Balance entre Programas y Subprogramas.
	Sobre la Marcha	GNE	Revisión de Estructura, organización, empleo de recursos físicos y financieros	Anual	Valorar el estado actual, identificar y revisar fortalezas y debilidades. Mejorar la administración y gestión institucional de la entidad.
			Interacción con clientela	2-3 años	



	Ex-post	GNE	Informe de Investigación Anual (compilar y análisis críticos de informes preliminares)	Anual	Mostrar/Divulgar Resultados y Logros.
	Ex-post	GNE	Revisión Técnica Revisiones Externas	3-5 Años	Balance entre Programas Justificación de Recursos Asignados Orientación de Programas y de la investigación en general.
	Ex-post	GNE	Análisis/Revisión del Medio Externo o Entorno	Semes-tral	Determinar Oportunidades y Amenazas, nuevas opciones y Campos de Acción.
	Ex-post	Direcciones Nacionales y Administración de Personal	Evaluación de Personal (Compilación y Revisión)	Anual	Valorar desempeño de Personal y Necesidades de Capacitación.

Como instrumentos propiamente a emplear se propone el siguiente conjunto, cuyo uso en particular en los diferentes ámbitos y estamentos se deduce de la descripción contenida en los cuadros anteriores.

6-1. Ficha de Proyecto.

Es el documento descriptivo del proyecto, básico para propósitos de su evaluación. Antes de iniciar su ejecución (ex-ante), pueden superarse o corregirse problemas y deficiencias en cuanto a consistencia interna y externa, con el fin de asegurar su viabilidad política, económico-financiera, técnica e institucional. Debe ser en primera instancia, responsabilidad de los investigadores y el líder del programa, asesorado por los economistas pertinentes.

6-2. Informes de Evaluación.

Comprenden los medios para expresar la evaluación sobre la marcha y evaluación de resultados. Pueden ser orales o



escritos, siendo preferible normalmente una combinación de ambas modalidades.

6-3. Visitas Evaluativas Sobre la Marcha.

Cumplen el propósito de conocer la ejecución y sus progresos "en el terreno".

6-4. Entrevistas entre Personal a diferentes Niveles (coordinación vertical).

Específicamente entre el nivel nacional y el regional y entre nivel regional y el local. En particular éstas entrevistas, con alto grado de informalidad, se deben sostener así:

Director Nacional (Agrícola o Pecuario) y líderes de Programas;
Líder de Programa y Responsables de Proyectos;
Director Nacional (Agrícola o Pecuario) y Director General de IDIAP.

6-5. Reuniones de Coordinación.

Concretamente y con fines de revisión de los esfuerzos que actualmente se desarrollan en materia de coordinación interna en el IDIAP, se propone:

**a) Comité Asesor de la Dirección General.
Integrantes:**

Director General
Director Nacional de Investigación Agrícola
Director Nacional de Investigación Pecuaria
Director de La Unidad de Información,
Capacitación Técnica y Promoción de
Tecnología.
Director de Planificación y Socioeconomía
Director de la Unidad de Servicios
Científicos
Director de la Unidad de Semillas
Director de la Unidad de Administración.

**b) Comité Ejecutivo Regional (ya existente).
Integrantes: (como se tiene estipulado):**

Director Regional
Planificador Regional
Coordinadores de las Unidades de Apoyo
Administrador Regional
Coordinador de Subcentros



**c) Comité Asesor de las Direcciones Nacionales
Integrantes:**

**Director Nacional
Líderes de Programas**

**Respectivamente para la investigación agrícola y para la
pecuaria.**

**d) Comité Directivo Nacional
Integrantes:**

**Director General
Directores Nacionales de Investigación
(Agrícola y Pecuaria).
Directores Nacionales de otras Áreas
Directores Regionales
Directores de Subcentros (Opcional,
selectivamente y discrecional). Actuarían
como invitados, según los asuntos a tratar.
Líderes de Programas y otros invitados
especiales (ambos en sentido discrecional).**

En materia de coordinación externa es necesario reformular el Consejo Consultivo y la Junta Directiva del IDIAP para ponerlos a tono con las circunstancias y requerimientos actuales, lo cual requiere modificaciones a la ley del IDIAP. Mientras ello es posible, varios de los mecanismos aquí propuestos pueden suplir estos vacíos, al menos dentro de los propósitos de evaluación requerida, con participación de miembros externos interesados e involucrados en la investigación agropecuaria.

6-6. Actas de Comités.

Se debe enfatizar y plasmar con claridad las decisiones y acciones a ejecutar, los responsables y los productos esperados, con ubicación en el tiempo y en el espacio (cuándo y dónde).

6-7. Reunión Anual por Programa.

Para efectos prácticos y por razones de costo, éstas reuniones anuales de los técnicos y el líder pertenecientes a cada Programa, debe ocuparse de las tareas de programación, seguimiento consolidado y evaluación anual. Típicamente se trata de la evaluación del programa para la vigencia pasada o que está culminando en un momento dado y proveer los fundamentos y elementos para la programación de la próxima vigencia.



6-8. Reunión Técnica Bianual (cada 2 años) de Revisión/Evaluación de Resultados de Investigación y Proyección del IDIAP.

Si los anteriores tipos de instrumentos y mecanismos están en operación y funcionando satisfactoriamente, ésta reunión podría tener justificación solo cada dos años aproximadamente. Se trata de una sesión especial con fines evaluativos generales, algo similar a lo que el IDIAP ha venido realizando y que se conoce como Jornadas Científicas Agropecuarias. No obstante, tendrían una mayor cobertura que la asociada como reunión técnica con Directores y Líderes de Programas del IDIAP y sobre todo tendría participación de miembros externos a la institución.

La finalidad de éstas reuniones es informar ante un foro nacional y con cierta periodicidad, los logros finales obtenidos como producto de la investigación. En ella participarán el Director General, los Directores Nacionales, los Líderes de Programa, además de integrantes del Consejo Consultivo u otros Consejos asesores que existieren, así como los miembros de la Junta Directiva. También participarían agremiaciones de productores, invitados especiales, tratando de lograr la representatividad de las varias clientelas y de entidades interesadas e involucradas en la investigación agropecuaria, incluyendo quienes programan y asignan recursos para investigación a ciertos niveles y formuladores de política (MIDA, MIPPE, Universidad de Panamá...)

La reunión ha de permitir que los resultados de investigación se constituyan en información útil y relevante para la toma de decisiones de productores y empresarios en general, miembros de la comunidad Técnico-Científico y formuladores de política. Servirá además progresivamente para perfeccionar la habilidad para el análisis, la interpretación y la presentación adecuada de datos experimentales y en general resultados de investigación así como para los fines propios evaluativos a este nivel.

Esta reunión, que de posibilitarse los recursos y según su conveniencia y necesidad podría ser incluso anual, constituiría un evento de especial importancia en el accionar y en la gestión institucional del IDIAP, como que sería su presentación anual (o bianual) a la sociedad y al país en conjunto, por lo que incidirá fundamentalmente en el prestigio e imagen institucional.

7. Productos Específicos del Sistema de Evaluación.

El sistema de evaluación mediante su operación, debe generar los siguientes tipos de productos en las diferentes fases.



7.1 En relación con la ejecución de la investigación.

a) Informe de evaluación sobre la marcha.

Hace referencia a todos aquellos informes producto de las acciones y tipos de procedimientos indicados en los esquemas ya escritos y que serán presentados como allí se indica, por los diferentes estamentos que participan en la ejecución y manejo de los proyectos, subproyectos y programas. Se elaboran con base en las visitas y reuniones que periódicamente se realizan para éstos fines en los diferentes niveles y contienen información necesaria relacionada con: sitio, duración, objeto, problemas detectados y recomendaciones, alternativas para su solución.

b) Actas de Comités y Consejos Consultivos.

En las reuniones de estos comités y consejos realizados con el fin de revisar aspectos relacionados con los proyectos y programas, se elaboran las actas respectivas en las cuales se consignarán las conclusiones y recomendaciones pertinentes.

c) Informe de Situación.

Tiene por fin presentar periódicamente y de acuerdo con los procedimientos establecidos, el avance alcanzado a nivel proyecto y subproyecto en términos físicos con relación a las actividades y productos, comparando lo realizado con las metas programadas, para el respectivo periodo. Asimismo se propone reportar los problemas o limitaciones encontradas, sus posibles causas e implicaciones y la formulación de las recomendaciones pertinentes para solucionarlas.

También son productos del sistema de evaluación en esta fase, otros informes de situación tales como:

- Informe a Nivel de Subcentro. Presenta para el ámbito del área respectiva, el estado del avance de todos los proyectos y subproyectos para un periodo determinado. Señala el grado de logro de los propósitos de los proyectos y de los objetivos generales del subcentro respectivo en materia de investigación.

- Informe Semestral por Región. Presenta el estado de avance de todos los proyectos y subproyectos que se ejecutan en el área de influencia de la Región, señala la contribución a la solución de la problemática, sobre todo tecnológica de la región.



-Informe Anual de Resultados y Avances por Proyecto o Subproyecto, por Programa, por Dirección Nacional y por Región. Cubre el estado de avance a su respectivo nivel de agregación para el año agrícola y mide el logro alcanzado de propósitos y objetivos generales al respectivo nivel.

d) Informe Alertivo.

Son informes esporádicos o eventuales que tienen por objeto llamar la atención, prevenir y anticipar posibles problemas, buscar y aplicar medidas correctivas. Deberán elaborarse a discreción principalmente de los coordinadores de proyectos o subproyectos y de líderes de programa, dentro de los fines anotados.

7-2) En Relación con Resultados.

El producto de ésta etapa (ex-post), está constituido por una serie de informes que comprenden los análisis y situaciones detectadas a nivel de proyectos y subproyectos terminados (evaluación de resultados), y aquellos producto de los estudios de evaluación analítica y de impacto, realizados en los casos determinados. Comprenden los siguientes productos:

a) Informe de Logros. Son los informes finales de actividad y de proyecto que se elaboran cuando éste o aquella finaliza, con el objeto de medir los resultados y la eficiencia en su ejecución.

b) Memoria Anual del IDIAP. Estos productos deben acrecentar la memoria institucional, además de cumplir sus fines propios. Comprenderían:

- Informe Anual a la Junta Directiva. Tiene como objetivo presentar a los miembros integrantes, las actividades realizadas por el Instituto durante la vigencia en referencia, en materia de metas alcanzadas con los recursos disponibles y el desarrollo institucional, es decir, mostrar los logros obtenidos mediante la respectiva gestión gerencial. Puede ser oral, con material escrito breve, ilustrativo y a título de síntesis.

- Informe Anual Institucional. Tiene como objetivo presentar al gobierno nacional, a entidades nacionales e internacionales, entidades cooperantes, ONG's, con las cuales se interactúa y al público en general la contribución de la entidad al logro de los objetivos propuestos en las políticas gubernamentales



relacionadas con el sector agropecuario. Se informa además sobre otras realizaciones importantes de la entidad en las actividades correspondientes a su ámbito de acción (ejemplo: capacitación técnica, semillas, servicios científicos).

8. Observaciones sobre la Implementación del Sistema.

Aparte de la labor inductiva misma tendiente a internalizar e institucionalizar la función de evaluación en el IDIAP, el grupo nacional propuesto (GNE) tiene sus mayores tareas en la supervisión y asesoría para la aplicación del sistema indicado y garantizar la obtención de productos esperados en forma útil y oportuna (calidad frente a la situación previa).

Alves ² en una visualización hacia un sistema de ésta naturaleza presenta los riesgos implícitos en la fase de adopción y puesta en funcionamiento, entre otros:

a) El peligro de la burocracia. Cuando se exagera en personal involucrado sin unos fines claros, pudiéndose caer en el mero "activismo".

b) Creatividad, talento y buen entrenamiento, elementos que son necesarios para una apropiada implementación del esquema.

c) Falta de presupuesto apropiado y de continuidad. Frecuentemente los recortes exigidos en un momento dado a la entidad, afectan en primer lugar este tipo de acciones al no ser consideradas (erróneamente), como actividades con unos fines concretos. Los cambios en la Dirección General pueden incidir también la continuidad, por lo que es útil adoptar algún sistema de rotación entre los miembros integrantes del GNE.

d) El riesgo y tentación de usar los resultados de evaluación sobre todo de las experiencias mismas, como medio para promoción personal en la entidad. Debe cuidarse que en este sentido no se dé una relación causa-efecto, lo cual distorsionaría el espíritu del sistema como tal.

e) Riesgo de realizar eventos de evaluación meramente por cumplir con un calendario. Aquí se podría caer

²Alves, Eliseo. " Formas y Mecanismos para institucionalizar la evaluación ", en: Agricultura, Tecnología y Desarrollo. Cómo se evalúa la investigación agraria en América Latina. Novoa, Andrés Ricardo. Tercer Mundo Editores, Bogotá, Colombia, 1989.



simplemente en la rutina y nuevamente en el activismo, sin orientación a ningún fin relevante.

f) Los celos institucionales que pueden surgir ante la amplitud en el ámbito de acción y ubicación del GNE. Ante esta eventualidad real es importante prever mecanismos para evaluar el trabajo del grupo y avanzar en sí hacia una evaluación de la misma evaluación, esto es, del sistema respectivo, en lo cual deben participar miembros del cuerpo de investigadores.

Sin embargo, como lo describe Alves (ibid), la mayor dificultad radica en la falta de un marco claro de referencia para la investigación, situación que se agudiza en particular en los países en vía de desarrollo y subdesarrollados ante la diversidad de clientelas a atender.

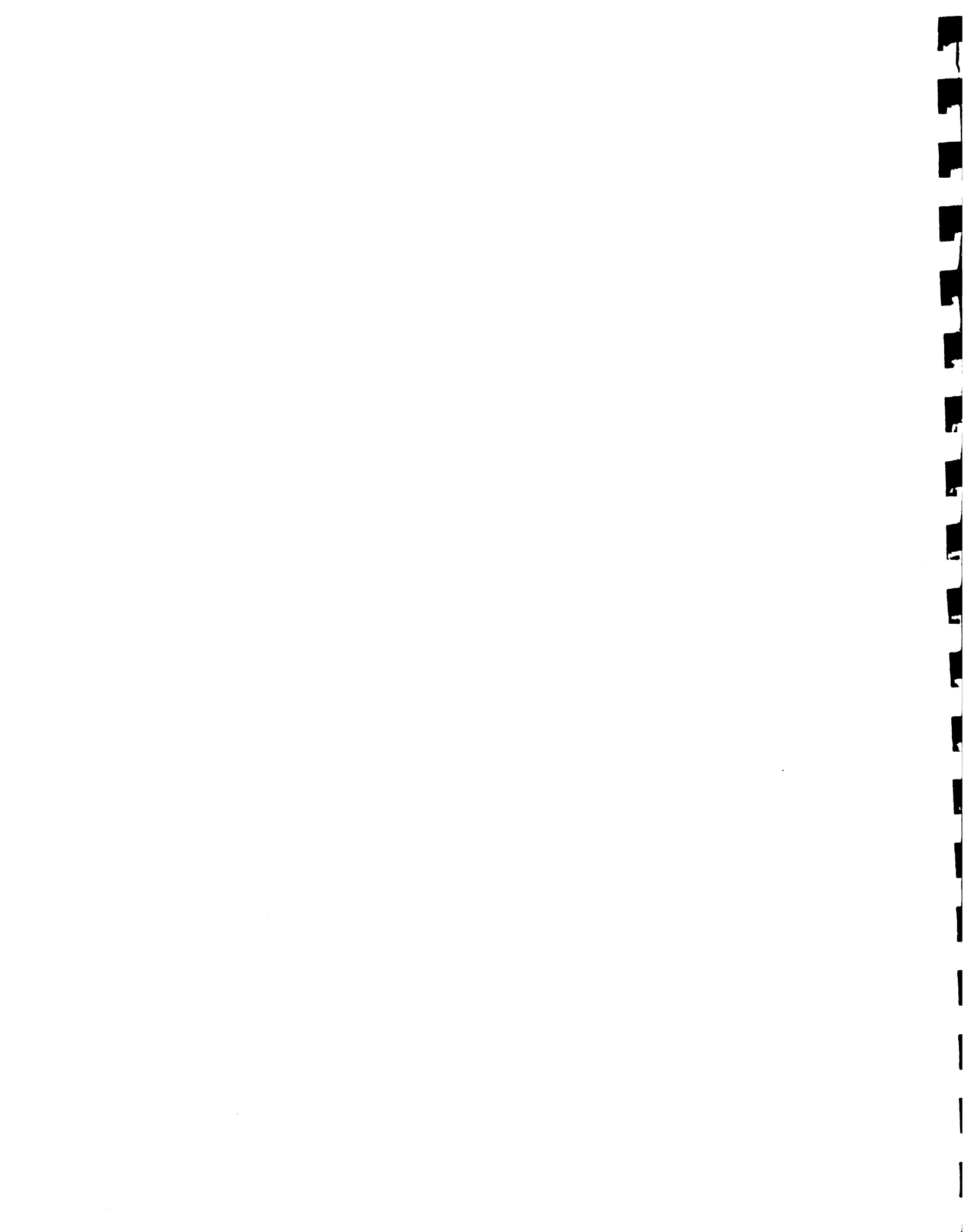
En el caso de Panamá, en la actualidad y ante los giros de política económica se está viviendo la situación referida con cierta particularidad. En efecto, el IDIAP tradicionalmente ha enfatizado dentro de sus propósitos permitir, vía el cambio tecnológico, la mejora en los niveles de ingresos de los pequeños productores.

Esto ha implicado una mayor orientación a productores y productos orientados al mercado interno y a rubros sustitutivos de importaciones, alrededor de los cuales el Instituto ha tenido y se le reconoce amplios e importantes logros y aportes. No obstante, la política actual está enfatizando y propiciando la orientación al fomento de las exportaciones agropecuarias y productos no tradicionales.

Específicamente se pregona por una política de exportaciones, producción de bienes no tradicionales, además de la optimización de la producción tradicional y la interrelación de sectores primarios, los circuitos de manejo y de distribución.

Se observa entonces que aunque las políticas están cambiando, el IDIAP y los investigadores mismos se muestran reacios a cambiar sus programas, lo cual parece ser en entidades de investigación una situación más frecuente de lo que pudiera creerse. El ISNAR ha reportado algunas evidencias al respecto. Se observa que el cambio se está asimilando al interior del IDIAP y a nivel directivo pero es lento.

Se reconoce que hay necesidad de introducir mayor flexibilidad en la programación y en las estrategias de trabajo. Sin embargo se tiene la situación de la naturaleza de mediano y largo plazo de la investigación, por lo cual se requiere un mínimo de continuidad para su efectividad.



Apoyar las exportaciones y concretar resultados en el corto plazo implicaría focalizar la acción en productores-empresarios del sector más que todo medianos y comerciales y dar menor importancia a productos tradicionales asociados con la seguridad alimentaria.

Sin embargo, el nivel político manifiesta preocupación por los pequeños productores rurales, aproximadamente el 78% del total de unidades de producción incluidos los colonos. Por ello se acota la crisis en este subsector de economía campesina, con bajos niveles de producción, productividad y con niveles muy reducidos de ingresos, cuya finalidad o preocupación central es la supervivencia, dado los grados de pobreza imperantes.

Ante la dicotomía referida, el IDIAP enfrenta la necesidad de hacer explícitos sus programas de investigación en cuanto a sus planes de trabajo y objetivos, considerando éstas diferentes categorías de clientela pero sin entrar en confusión. Esto es, se requiere identificar, precisar y definir la población-usuarios a quienes se espera beneficiar con la investigación, según las diferentes categorías de productores y tipo de región del país y por tanto, según las restricciones, aptitudes y potencialidades físicas, además de las condiciones socioeconómicas.

Esto implica determinar los sistemas de producción dentro de los cuales se desenvuelven estos diferentes tipos de agricultura y productores, para así orientar la investigación acordemente.

Con la caracterización de la clientela así definida, será posible establecer el marco (o marcos) de referencia y propender por un equilibrio eficaz y eficiente en términos de asignación de esfuerzos y recursos, y la optimización en su uso.

Es pues un requisito para hacer evaluaciones efectivas y establecer un sistema como el propuesto, tener claros dichos marcos de referencia que permitirán definir claramente los objetivos de la misma investigación. Ello facilitará a su vez la interpretación de los resultados de la investigación en cuanto a su relevancia y utilidad y la valoración del sistema como tal en cuanto a los fines últimos deseados con el mismo.

De otra parte y dentro de los esfuerzos anotados, es recomendable que se adelanten en el IDIAP algunos estudios de evaluación de impacto de la investigación, así sean contratados inicialmente. Ellos servirán para ayudar a "vender" el producto institucional, además de entrenamiento en aspectos metodológicos y enriquecer la experiencia en



evaluación en el Instituto mismo. Este tipo de trabajos evaluativos son muy escasos en la actualidad en el IDIAP; por ejemplo en el POA 1992-1993, tan solo aparece una actividad parcialmente orientada a este propósito (en arroz).

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10 11 12 13 14 15 16 17 18 19 20 21 22 23 24 25 26 27 28 29 30 31 32 33 34 35 36 37 38 39 40 41 42 43 44 45 46 47 48 49 50 51 52 53 54 55 56 57 58 59 60 61 62 63 64 65 66 67 68 69 70 71 72 73 74 75 76 77 78 79 80 81 82 83 84 85 86 87 88 89 90 91 92 93 94 95 96 97 98 99 100

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO
(PNUD)

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA
(IICA)

INSTITUTO DE INVESTIGACION AGROPECUARIA DE PANAMA
(IDIAP)

ANOTACIONES SOBRE EL PLANEAMIENTO ESTRATEGICO EN EL IDIAP.

RAMIRO OROZCO LOPEZ
CONSULTOR

REPUBLICA DE PANAMA, MAYO DE 1993



PREFACIO

El Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá dentro de un programa cooperativo con el Instituto de Cooperación para la Agricultura -IICA- y bajo el auspicio del Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo -PNUD-, tendiente al fortalecimiento de la planificación institucional, acordó contratar unos servicios de consultoría en el área de Planeamiento Estratégico. Esta labor de asesoría se llevó a cabo entre el 5 de Abril y el 7 de Mayo de 1993, con sede de trabajo en las oficinas del IICA en Ciudad Panamá, República de Panamá.

Dentro de dichas actividades se enmarca el presente documento intitulado: "Anotaciones sobre el Planeamiento Estratégico en el IDIAP", como parte de cuatro documentos preparados por el consultor, así:

- 1) Anotaciones sobre el Planeamiento Estratégico en el IDIAP.
- 2) Aproximación a un Sistema de Evaluación en el IDIAP y su Institucionalización.
- 3) Sistema de Registro de Proyectos-Propuesta General.
- 4) Apreciaciones y Recomendaciones en torno al modelo Institucional IDIAP.

Agradezco al Ing. Israel Tineo G., Representante del IICA en Panamá, por el apoyo logístico y la labor de coordinación para las consultas y entrevistas realizadas, al igual que el ambiente apropiado de trabajo que siempre brindó para la ejecución de las actividades. Al Ing. Ariel Cedeño, Director General del IDIAP, por su espíritu abierto y receptivo que demostró para el trabajo en sí y su desarrollo. Al Lic. Hermel López, Director Nacional de Planificación del IDIAP, por la coordinación para sesiones de trabajo con personal del Instituto y el acceso a documentación pertinente. Al personal del Instituto contactado, por el diálogo amplio y objetivo que permitieron.

Asimismo, manifiesto mi agradecimiento a la Srta. Flora Cascante, asistente administrativa de la misma Oficina por su valiosa colaboración para completar los diferentes informes.

Ramiro Orozco López
Consultor



Anotaciones sobre el Planeamiento Estratégico en el IDIAP

Es de reconocer el esfuerzo loable que significa indudablemente la elaboración y formulación de un plan estratégico para el IDIAP, y que indudablemente tiene muchos aspectos positivos. La utilidad misma de un plan con este enfoque ya ha sido demostrada con el nivel alto de auto-diagnóstico e incluso de auto-crítica que se observa actualmente en el IDIAP, al igual que un sentido más amplio de participación de los investigadores en la gestión institucional.

Es importante si un manejo o monitoría eficaz de este proceso para que se entienda sus fines, minimice confusiones (cosa frecuente) y se alcancen los propósitos que se buscan con el mismo, asociados con la proyección y supervivencia de la entidad, anticiparse a los problemas y retos que enfrentará y maximizar su producto social, en condiciones de eficiencia institucional.

En este acápite solo se hará alusión a los elementos que se consideran faltantes en la elaboración del plan. Por tanto aunque se concentra en los principales vacíos detectados, se hace una apreciación general del plan en la forma como está formulado y al trabajo mismo hacia el futuro que deberá hacerse dentro de este enfoque estratégico, tendiente a su mejor utilización y a lograr los frutos que del mismo se esperan.

Situación Actual (Marco de Referencia, Diagnóstico y Prognosis)

1. Hubiera sido deseable hacer una valoración más completa de los objetivos de la investigación adelantada por el IDIAP, al igual que estrategias seguidas y el desempeño de la entidad, como fundamento para identificar las fortalezas y debilidades, esto es, para dar un mejor sustento a éstas. En particular la valoración de la capacidad instalada actual y con ello:

-Calidad de los recursos: Estado de la Infraestructura

-Potencial de Producción de Conocimientos y Tecnologías

-Distribución de Recursos asignados a los diferentes programas (¿ cuáles han recibido mayor énfasis y cuáles menos en el pasado ?).



2. Un análisis evaluativo de la estructura organizativa actual en términos de su efectividad para el desempeño de funciones y su contribución a los propósitos del IDIAP.

-De la entidad en conjunto (administrativo y general).

-De la investigación en particular.

Para cada caso enfatizar en las ventajas y desventajas que se han experimentado.

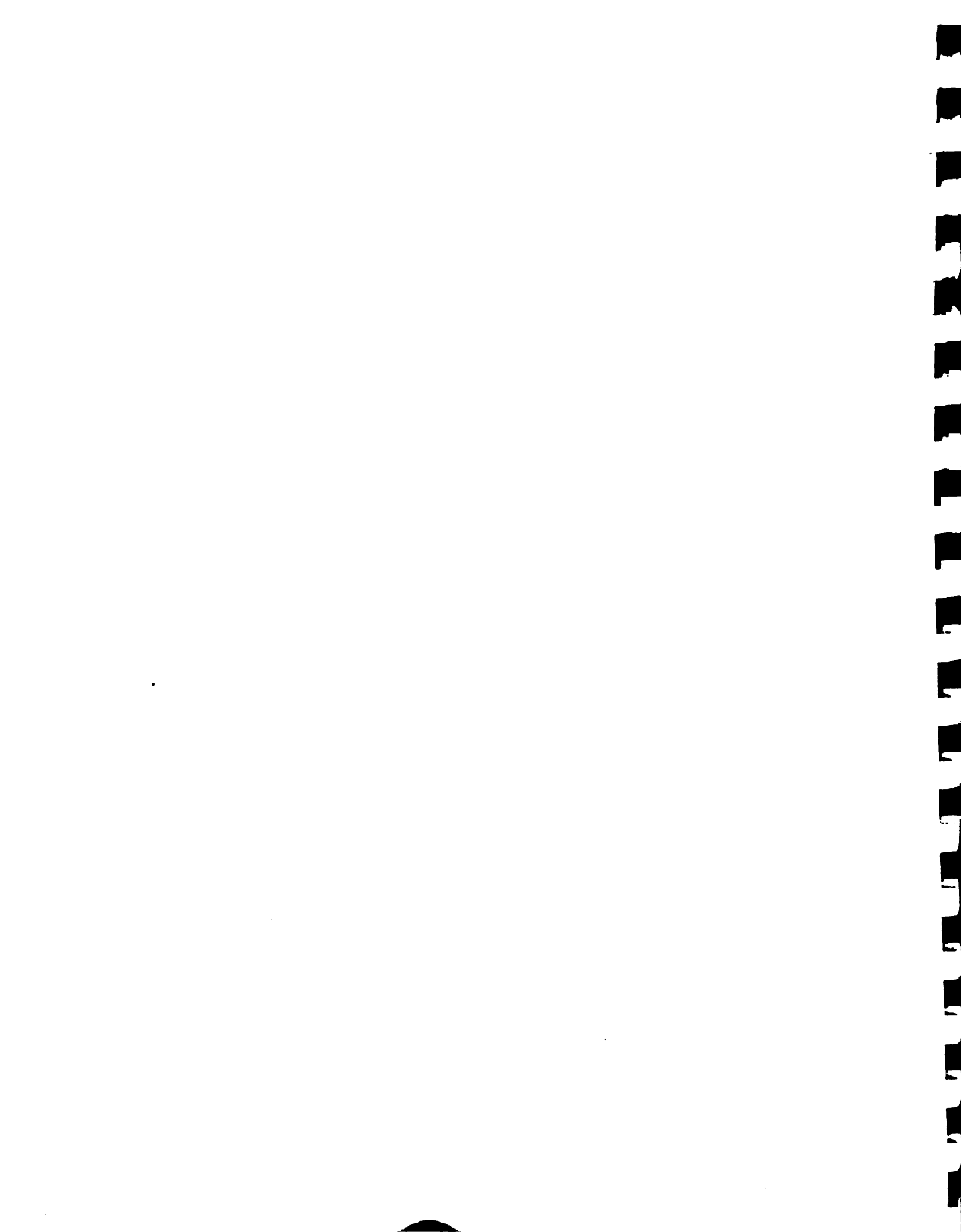
3. Se observa que hace falta una ampliación del análisis para efectos de planeación estratégica, considerando el país en su conjunto, en particular en relación con el desarrollo tecnológico y su relación con los avances, influencias y perspectivas en materia de ciencia y tecnología.

Aunque éste último aspecto es incipiente como tema de política y reflexiones pertinentes, será necesario ubicar los esfuerzos en materia tecnológica en el sector dentro de aquel contexto, para visualizar en mejor forma y captar las oportunidades que ofrecen los avances internacionales en la materia. Ello debe apuntar al fortalecimiento de la capacidad de investigación adaptativa y a ganar en capacidad de negociación en adquisición de tecnologías frente a empresas transnacionales y entes internacionales en general.

4. En el mismo sentido anterior, está carente una visión del estado actual de desarrollo tecnológico del sector y los subsectores, mediante el señalamiento de algunos indicadores (uso de semillas mejoradas o certificadas, niveles de fertilización, rendimientos obtenidos, etc....) que muestre los niveles hasta ahora alcanzados y el patrón de desarrollo. La comparación de este tipo de situación frente a las potencialidades en principio identificadas y los requerimientos previstos hacia el futuro, constituye elementos de primordial importancia a considerar dentro del enfoque estratégico para la investigación agropecuaria.

Ambiente Externo

1. No se presenta o refleja si hubo la discusión de la misión y los objetivos generales fijados por el IDIAP, con otros estamentos tales como el MIDA, MIPPE entre otros, además del personal interno al Instituto. Es útil para lograr consenso y asegurar que se está bajo una misma filosofía para la acción.



2. La situación productiva y socioeconómica por regiones. ¿Cuál es la problemática regional a la cual se espera que contribuya o que solucione la investigación?, (esto debería hacerse al menos sobre las cuatro zonas ampliamente definidas para las acciones del IDIAP).
3. Faltó ampliar la descripción de las posibilidades de cooperación horizontal, sobre todo en Centroamérica y mediante los centros internacionales ya establecidos en el país y con los cuales ya se ha trabajado. Esto ayudaría a identificar y entender mejor las oportunidades que se presentan en este campo.
4. Un faltante crítico en el plan es el tratamiento sobre el escenario internacional. En particular y en las revisiones futuras del plan debe tratarse separadamente el entorno internacional y luego el entorno nacional, para ubicar este último dentro de las perspectivas y tendencias que indique el primero.
5. Relacionado a lo anterior, debe hacerse algún esfuerzo en el planteamiento de escenarios tecnológicos, incluidas las tendencias e influencias del medio externo y sobre todo el internacional, como aspectos relacionados que condicionarán el desempeño del IDIAP en el futuro.

Imagen Futura.

Aquí se establece que es lo deseable o que es lo requerido en una proyección de la entidad. Por ello se le asocia con metas y objetivos.

Los dos primeros objetivos descritos son válidos y plantean la aproximación a la misión institucional (relacionados con la contribución a la modernización del sector agropecuario vía la tecnología y el mejor aprovechamiento, protección y conservación de los recursos naturales renovables).

Sin embargo, el tercer objetivo planteado relacionado con la movilización de recursos privados locales e internacionales para el desarrollo tecnológico agrícola es más una estrategia, un medio para los anteriores fines y otros que pudieran establecerse, pero no un objetivo propiamente.

Además no queda claro o especificado la misión institucional misma, entendida como lo que se quisiera que sea la entidad en el futuro. ¿Cómo se define esa imagen?. Es requerido reflexionar y ahondar más en qué tipo de investigaciones se desarrollará, para quién, y cómo (esfuerzos individuales o colaborativos) se ejecutarán.



En el mismo sentido es necesario reflexionar sobre:

-Tareas y responsabilidades " preferidas ".

-Clientelas a atender en el orden " preferido ".

-Objetivos. Pueden ser y posiblemente tendrá que hacerse por clientela, para ser más explícito en su formulación.

El objetivo de tipo general debería apuntar al fortalecimiento de la capacidad de investigación del IDIAP y del país en su conjunto. Por encima de éste, estaría la misión institucional, con las especificidades requeridas.

Análisis de Brechas.

Esta parte del análisis está disperso en el plan y más propiamente difuso. Por lo tanto se dificulta su ubicación y entendimiento. Se requiere:

1. Indicación gruesa de recursos actuales-vs requeridos, partiendo de las necesidades que implica el alcance de la imagen objetivo planteada.

2. Así mismo, las capacidades de personal indicando ¿dónde se enfrentan los mayores vacíos y por ende las necesidades de capacitación ?. ¿ Qué habilidades, capacidades y destrezas habrá necesidad de desarrollar en el IDIAP tendiente a alcanzar la imagen futuro deseada ?.

3. Ajustes requeridos en la organización y manejo de la investigación para un desempeño eficaz y eficiente.

Buena parte de estos elementos están contenidos por deducción en las acciones estratégicas presentadas (capítulo VI).

4. Para el análisis pertinente de brechas es importante y útil hacer la distinción entre limitaciones de recursos y limitaciones institucionales. En el documento-plan, se hace más énfasis en estas últimos, pero no se interrelacionan con la situación actual y esperada en cuanto a disponibilidad de los recursos.

Formulación del Plan Estratégico

El documento ataca esta parte mediante la presentación de los programas estratégicos, que de hecho son todos los



actuales del IDIAP. En realidad esta última parte se hubiera podido desarrollar sin contar necesariamente con las partes anteriores, puesto que de hecho fue poca la concatenación y retroalimentación entre ellas. Lo que quiere decirse es que cada programa debe ser objeto de un planeamiento estratégico, dentro de su propio campo de acción y nivel respectivo y esto no fue lo que se hizo propiamente.

En verdad hubiera sido mas útil visualizar un programa de largo plazo, con los grandes lineamientos para la acción, para luego sí caer a los programas de mediano y largo plazo, bajo el marco anterior. El trabajo presenta una aproximación a este enfoque pero sin que satisfaga los propósitos propios de un planeamiento estratégico.

Aquí tal vez el mayor vacío del plan es que no determina la disponibilidad o no de masa crítica para emprender los programas que continuarían como estratégicos. Esto es, por funcionalidad y quizás para ser más pragmáticos, se hubiera podido definir como grandes conjuntos el área agrícola y el área pecuaria. Dentro de éstas globalmente identificar y mostrar los problemas objeto de investigación, la priorización general y el análisis de masa crítica. Se debe garantizar que los programas a emprender y mantener dispongan de dichas masas, para poder hacer una real y efectiva investigación.

El plan del IDIAP a juzgar por su presentación es más del tipo "hacer todo o nada", en particular en cuanto a programas hace referencia. La única opción o variable de ajuste que queda es a nivel de proyectos y éstos no son objeto propiamente de planeamiento estratégico, sino que su naturaleza contenido y orientación debe reflejar aquel.

De otro lado, se observa que faltó un mayor esfuerzo en cuanto a integralidad del plan, en el sentido de que deben distinguirse claramente al menos, los niveles institucional (organización como conjunto), directivo y funcional u operativo. La idea es que deben cubrirse todos los estamentos en una perspectiva de conjunto y mostrando las interrelaciones deseables y que se desea propiciar.

Programa de Acción de Mediano Plazo

Después de formular el plan estratégico, como gran instrumento orientador de largo plazo, se podría pasar entonces a un programa de acción para el mediano plazo. Esto es suplido con el trabajo del IDIAP, por la presentación de los denominados Programas Estratégicos, como



ya se anotó.

Empero, en esencia el plan estratégico en el sentido aquí indicado es un faltante o vacío en el trabajo. Se pasó del análisis de la situación y del medio ambiente a los programas de mediano plazo, presentándose en el intermedio lo denominado acciones estratégicas a seguir, que si bien son de gran importancia y proyección en el sentir del IDIAP y en cuanto a la realidad futura que ha de enfrentar, constituyen sólo grandes líneas de decisiones y determinaciones en el accionar institucional y la gestión y administración misma, tanto gerencial como operativa de la investigación y la administración en el conjunto de la entidad.

Por tanto, ante este rumbo seguido, los programas descritos (agrícola, pecuario, etc.) quedan sin un marco de referencia de largo plazo y no queda claro como encajan en una visión estratégica de la entidad.

Lo anterior es aún más crítico, si se considera que los programas referidos en la forma como están presentados son una mera descripción de los mismos en la forma convencional y con mínimos elementos de planeamiento estratégico. Específicamente se requiere un diagnóstico crítico y con objetividad de los objetivos actuales y las estrategias planteadas en las acciones corrientes de investigación que adelanta el IDIAP. Por ejemplo no se determina ni se es explícito en cuanto a los objetivos propiamente buscados, la justificación misma de la investigación, las clientelas a atender, la disponibilidad o no efectiva de masa crítica, etc., aunque en varios hay indudablemente una mejor presentación en este sentido.

Este es quizás el mayor vacío del documento-plan del IDIAP aquí analizado.

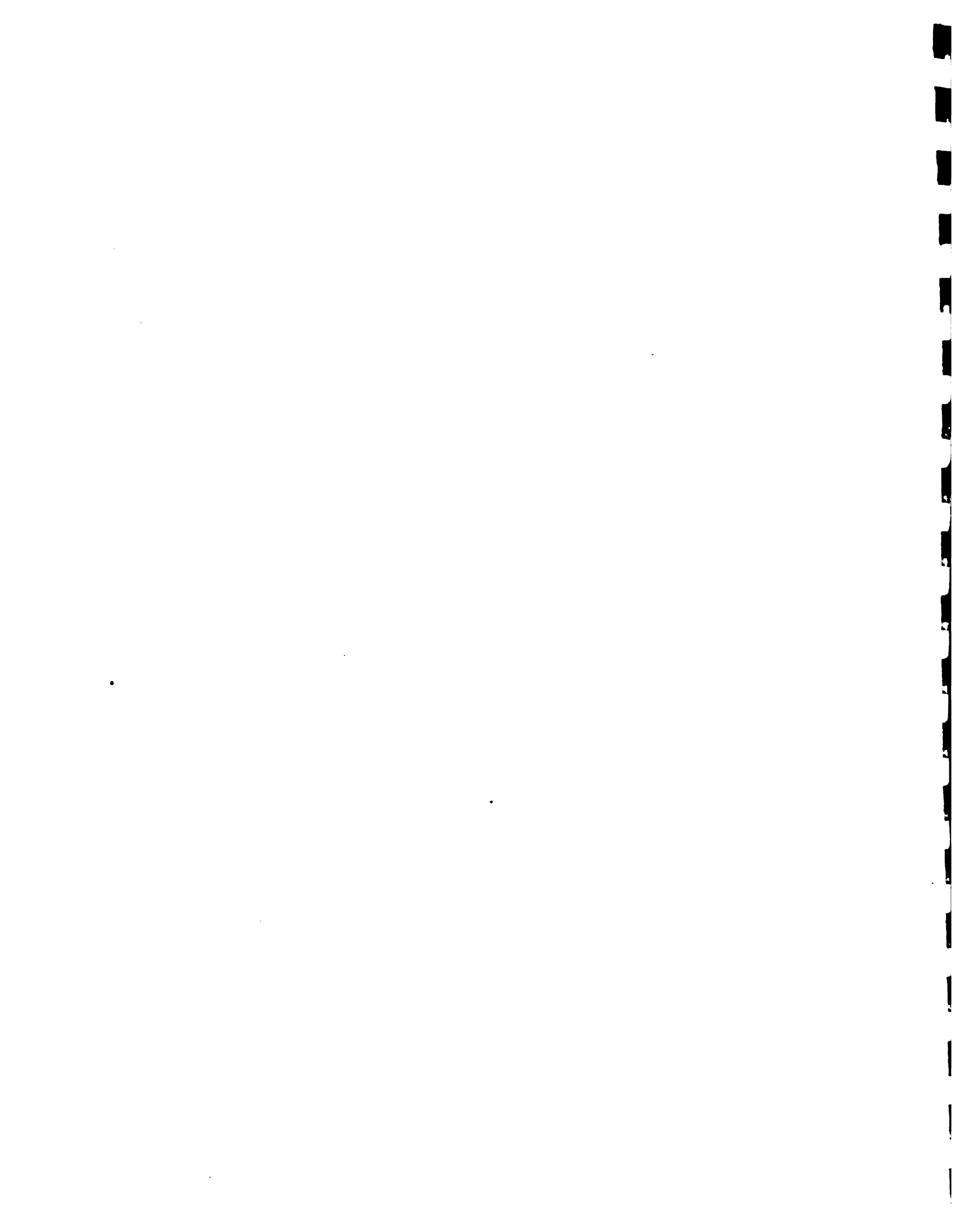
Bajo la consideración de la situación actual, las tendencias tanto del país como del desarrollo tecnológico internacional y las influencias pertinentes, se considera que como programas estratégicos del IDIAP, deben incluirse entre otros:

-Cultivos de Exportación.

-Manejo Integrado de Plagas (MIP).

-Uso, Manejo y Conservación de Suelos (tratamiento al caso de suelos ácidos).

-Transferencia y Capacitación Tecnológica Agropecuaria.



-Pastos y Forrajes.

-Informática y Redes de Datos.

Plan de Desarrollo de Recursos.

Similarmente, el trabajo anterior indicado ya desarrollado con algún detalle, debería ser sujeto de análisis más detallados en materia de recursos, para así determinar el desarrollo deseado de los mismos en el tiempo.

La cobertura debe ser a recursos humanos, físicos y financieros, con la desagregación del caso. Esta temática en el plan del IDIAP no se toca y parece estar en el fondo el supuesto de la suficiencia de todos los recursos, quizás con la excepción del financiero para el cual sí se muestra una preocupación así como algunas acciones estratégicas al respecto.

Tal situación no corresponde en la práctica a la realidad, en particular en cuestión de recursos humanos y recursos financieros, dada las múltiples demandas y presiones que está teniendo el Instituto y que habrán de intensificarse aún más en el futuro inmediato.

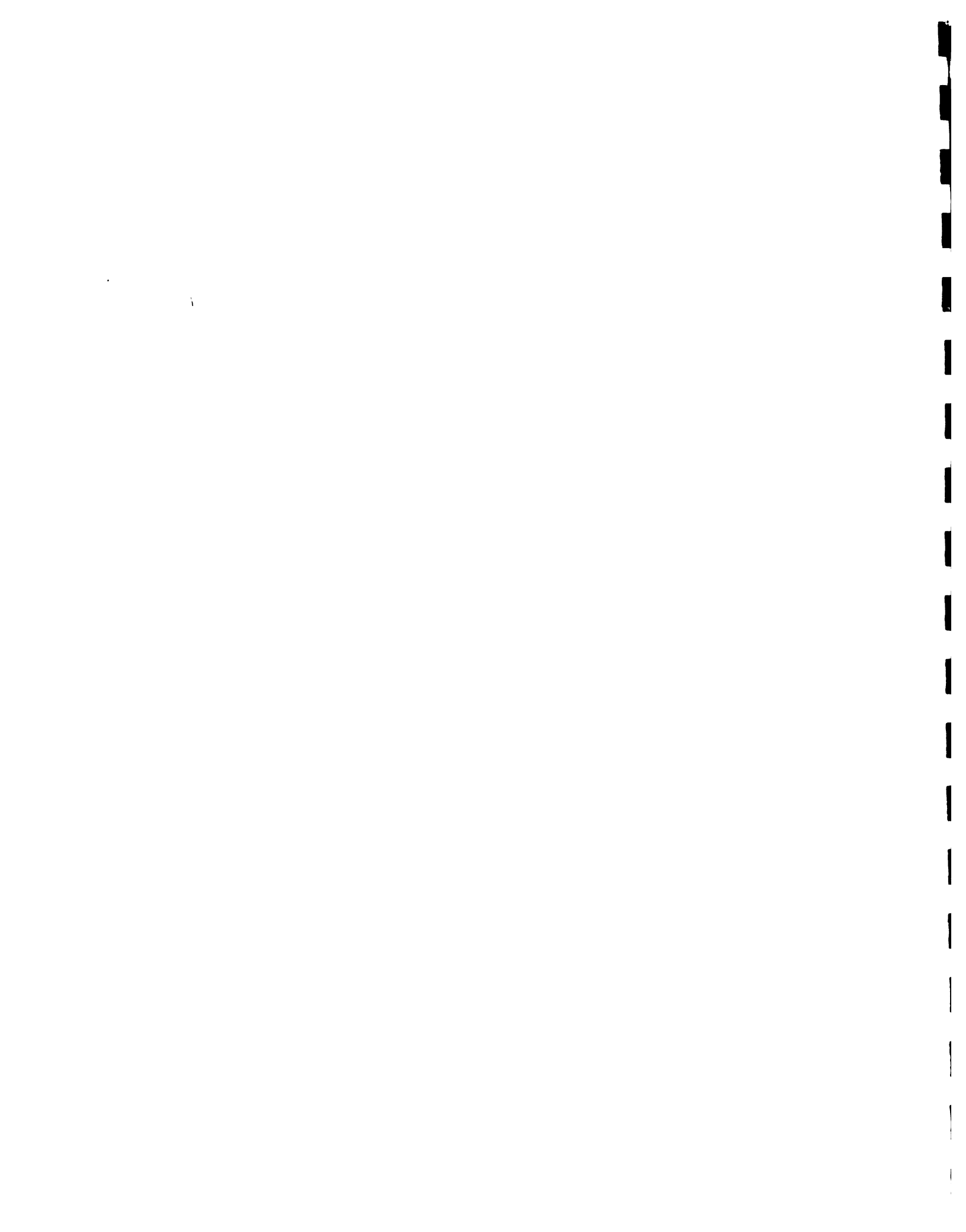
Las necesidades de formación de recursos humanos, sobre todo a nivel de postgrado, los programas de sabáticos y de refrescamiento y actualización de investigadores, al igual que el desarrollo previsto y deseado de los Centros y Estaciones de Experimentación, inclusive su redimensionamiento, deben ser objeto de consideración aquí para garantizar sus fundamentos para la ejecución de las acciones y el alcance de la imagen objeto planteada.

Falta pues también en el plan, la visión de desarrollo de largo plazo de estos recursos, en forma congruente con los requerimientos de los programas estratégicos esbozados.

Ajustes en la Estructura Organizacional

En caso por lo demás frecuente de encontrar deficiencias en este aspecto y estar presentes serios limitantes, debe quedar explícitos el tipo de ajustes que se emprenderían, tendientes a la implementación del plan estratégico y por ende a aumentar la productividad institucional.

Algunas de estos puntos se cubren en las acciones denotadas como acciones estratégicas. Sin embargo no se les da el



sentido de ajustes institucionales o se queda corto en examinar y determinar qué arreglos organizativos se pondrán en marcha para la administración y manejo eficaz y eficiente del IDIAP mismo y de la investigación en particular.

Se hace énfasis en procedimientos más no en estructuras y organización, por lo cual muy probablemente resulten insuficientes como cambios saludables a introducir. Obviamente que es importante que las indicaciones básicas en materia de mecanismos de coordinación, vínculos e interrelaciones (dentro y hacia afuera de la entidad), sistema de delegaciones, sean objeto de atención en esta parte.

En el mismo sentido, faltó abordar en estos aspectos, al menos a nivel de enunciados, destacando algunos esfuerzos y procedimientos institucionales que habrían de continuar, aunque sujetos a algunos ajustes. Hay varios mecanismos que han probado ser útiles y efectivos por lo que probablemente continuarían (ejemplo: POA, (priorización y revisiones..)) y otros serían objeto de redefinición (podría ser el seguimiento y la evaluación, procedimientos contables..).

En particular algún esbozo de acciones en materia de seguimiento y evaluación debe enunciarse en forma paralela o simultánea a los programas de mediano plazo, para que se sepa institucionalmente cuáles son los productos intermedios y finales esperados, así como el tipo de control/evaluación que en la administración de la investigación se estaría adelantando.

Este aspecto es otro punto olvidado en la formulación y presentación del plan estratégico, aunque es explicable dado lo incipiente en el IDIAP de las acciones al respecto sobretodo en materia de evaluación. No obstante y precisamente por su papel crítico, la inquietud o idea general, al menos en sentido de supervisión, administración y manejo del proceso investigativo en el Instituto debe quedar plasmado en un plan de esta naturaleza y en su transformación en planes de mediano plazo.

De otro lado en el plan no está indicado el procedimiento general para su elaboración y formulación, aspecto que sirve de referencia para esfuerzos futuros relacionados. Un esquema de la metodología y esquema seguido hubiera sido muy útil para mostrar el grado de participación y compromiso de los diferentes estamentos involucrados en el plan. Incluso y bien importante, sirve para indicar el grado de consulta realizado con miembros externos a la entidad, entre ellos otras dependencias gubernamentales y los gremios de productores.



A juzgar por las entrevistas realizadas, la participación en la elaboración del plan no fue tan amplia y sistemática como aconseja la práctica que debe ser un trabajo de planeamiento estratégico.

Finalmente, debe entenderse que la planificación estratégica para que sea efectiva hay que concebirla como un proceso dinámico y con continuidad. Ello no quiere decir que siempre hay que estar haciendo todas las acciones referentes, más sí debe quedar la actitud esencial de pensar en el futuro en función de la entidad y estar alerta para la toma de decisiones que permitan no solo enfrentar ese futuro sino estarlo construyendo en cuanto a la organización hace referencia.

Asimismo debe concebirse por niveles en los diferentes estamentos de la entidad. En este sentido, se deben intensificar los esfuerzos en el IDIAP para que se adopte propiamente un enfoque en tal sentido y se formulen específicamente planes estratégicos a nivel de:

- Programas y Subprogramas de investigación-
- Centros y Subcentros.
- Direcciones Regionales.

Obviamente en unos esfuerzos como tales, habrá unas superposiciones y lo que debe maximizarse es la retroalimentación para ser más eficiente en tal labor planificadora y asegurar la coherencia necesaria entre los varios planes resultantes.

Cabe enfatizar entonces que dentro de los propósitos buscados mediante éste tipo de enfoque, es muy deseable que por la visión y mentalidad que el mismo propicia, permee o se adentre en toda la organización institucional.

Otra observación hace relación a la necesidad de ubicar la planificación estratégica como una herramienta en la gestión gerencial de la entidad. En particular, debe tomarse conciencia y avanzar en lo posible hacia la adopción de un estilo de gerencia estratégica, pues la planificación con este enfoque solo produce efectos positivos en la medida en que la gerencia y la gestión respectiva estén igualmente enmarcadas en este tipo de enfoque. Por ello en la práctica la planificación estratégica es el insumo fundamental para la gerencia estratégica.

A continuación se hacen las apreciaciones más relevantes y como complementarias a la visión presentada en el documento-plan, en relación con las fortalezas y las debilidades del Instituto que surgen del análisis de la situación actual, las oportunidades y las amenazas que se deducen del medio



ambiente dentro del cual se opera.

Así mismo se presentan las observaciones sobre los principales aspectos en consideración o que deberán serlo en el IDIAP, en torno a grandes decisiones y determinaciones visualizando el futuro de la entidad, así como los retos o necesidades a enfrentar y las recomendaciones respectivas.

FORTALEZAS

1. El sector público agropecuario de Panamá posee el mayor número de técnicos investigadores en el sector con postgrado, dentro de los países de Centroamérica: un total de 88 investigadores al servicio del IDIAP, de los cuales aproximadamente la tercera parte tienen nivel de maestría o doctorado.
2. Los logros institucionales e imagen de la entidad ganada en años pasados. Ello constituyó todo un proceso de construcción institucional, que le abrió mucho campo al IDIAP, tanto a nivel nacional como internacional.
3. La posición estratégica de Panamá en el continente, con los servicios y desarrollos alcanzados alrededor de la Zona del Canal. Esta condición ha repercutido en una permanente apertura del país al mundo, con rápida incorporación de influencias o tendencias externas.
4. El estar libre de ciertas plagas y enfermedades de plantas y animales, como la mosca de las frutas y la fiebre aftosa y haber preservado dicha condición.
5. La infraestructura física, incluidos centros, estaciones, laboratorios y demás, que constituye un equipamiento bastante apropiado para las labores de investigación.
6. El carácter de ente especializado en investigación (con pocas excepciones), lo cual significa relativamente menos complejidades y facilita en gran medida el diseño y revisión de políticas, la planificación, la ejecución y en sí la gestión institucional y gerencial misma.



DEBILIDADES

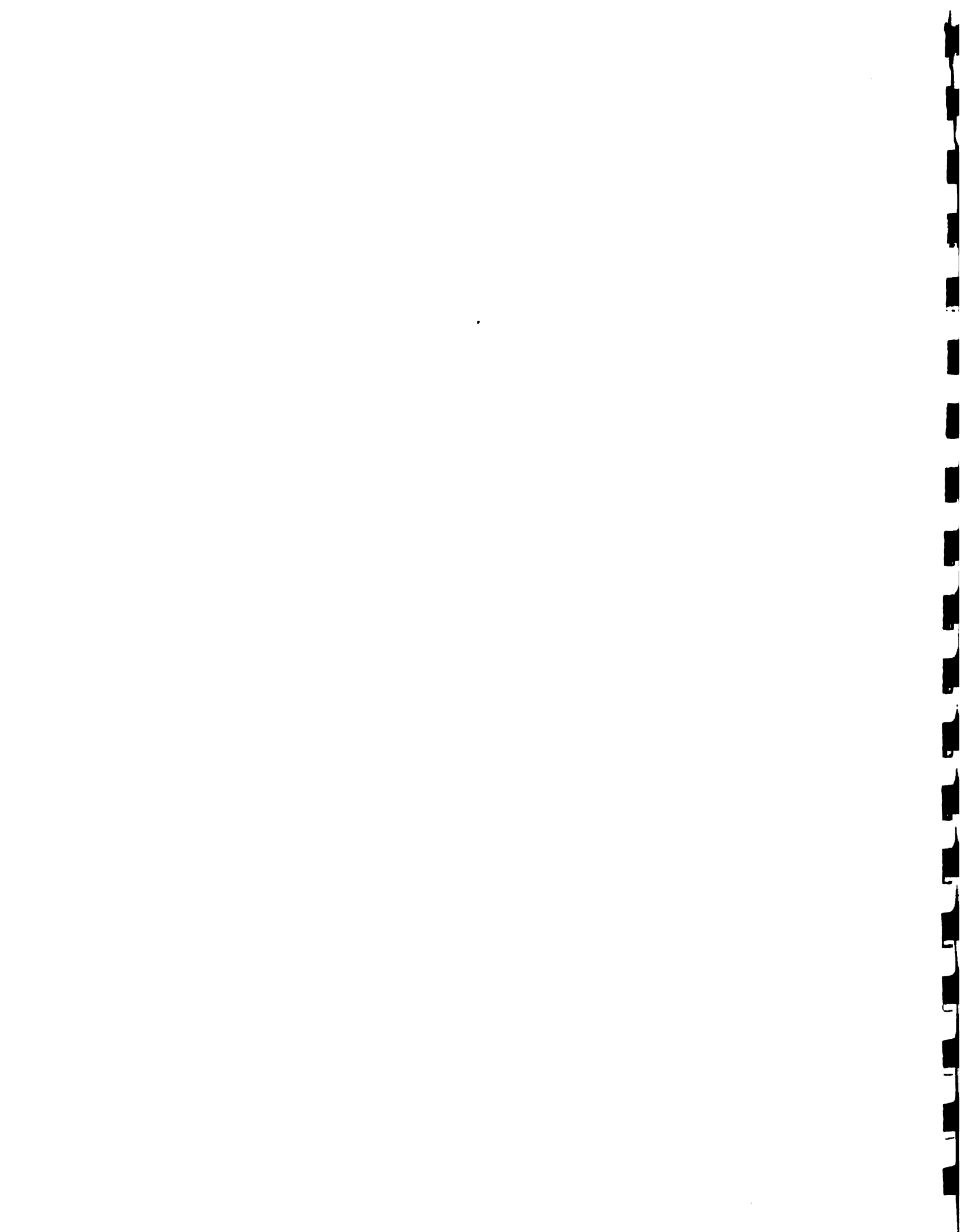
1. Se pretende abarcar todo el territorio nacional y virtualmente todos los problemas, sin que la política institucional defina claramente dónde hacer énfasis en la formulación y ejecución de proyectos y actividades.
2. La estructura actual con su complejidad, conlleva a un staff de personal administrativo sobredimensionado para los propósitos de investigación, con una alta relación de 2.5 a 1 en el presente. Asimismo se distrae personal de alta calificación técnica y experiencia en investigación en tareas de dirección o administración, en detrimento del uso eficaz de los escasos recursos de personal.
3. No se tiene área de trabajo definida en post-cosecha y en agroindustria por parte del IDIAP, como tampoco a nivel nacional por parte de otros entes, lo cual inhibe la consideración integral de los procesos de producción, manejo de post-cosecha, transformación y procesamiento de productos, desde la óptica de investigación y de búsqueda de mercados a la producción primaria.

En Panamá hay un desarrollo incipiente en este campo, a pesar de la potencialidad de impactar el sector agropecuario, como que el 70% de las materias primas para la agroindustria son provistas por la producción nacional.

Las prácticas requeridas de post-cosecha tendientes a asegurar una alta calidad del producto reviste particular importancia en especial para los productos de exportación, por lo cual su manejo es una limitante para el desarrollo y consolidación como rubros con orientación preferencial al mercado externo.

4. Los programas y en particular las estrategias de trabajo adoptadas en el IDIAP no guardan una clara coherencia con los establecidos y enunciados por el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y el Plan de Desarrollo en su forma más amplia.

Es por esto que no se aprecia bajo la situación actual, cómo los objetivos y algunas de las estrategias del IDIAP, se enmarcan en la política sectorial y más propiamente como los logros esperados contribuirían al alcance de los objetivos de la política sectorial, orientados a la modernización y desarrollo del sector agropecuario nacional, con opciones tecnológicas y productivas mejoradas y en el marco de la

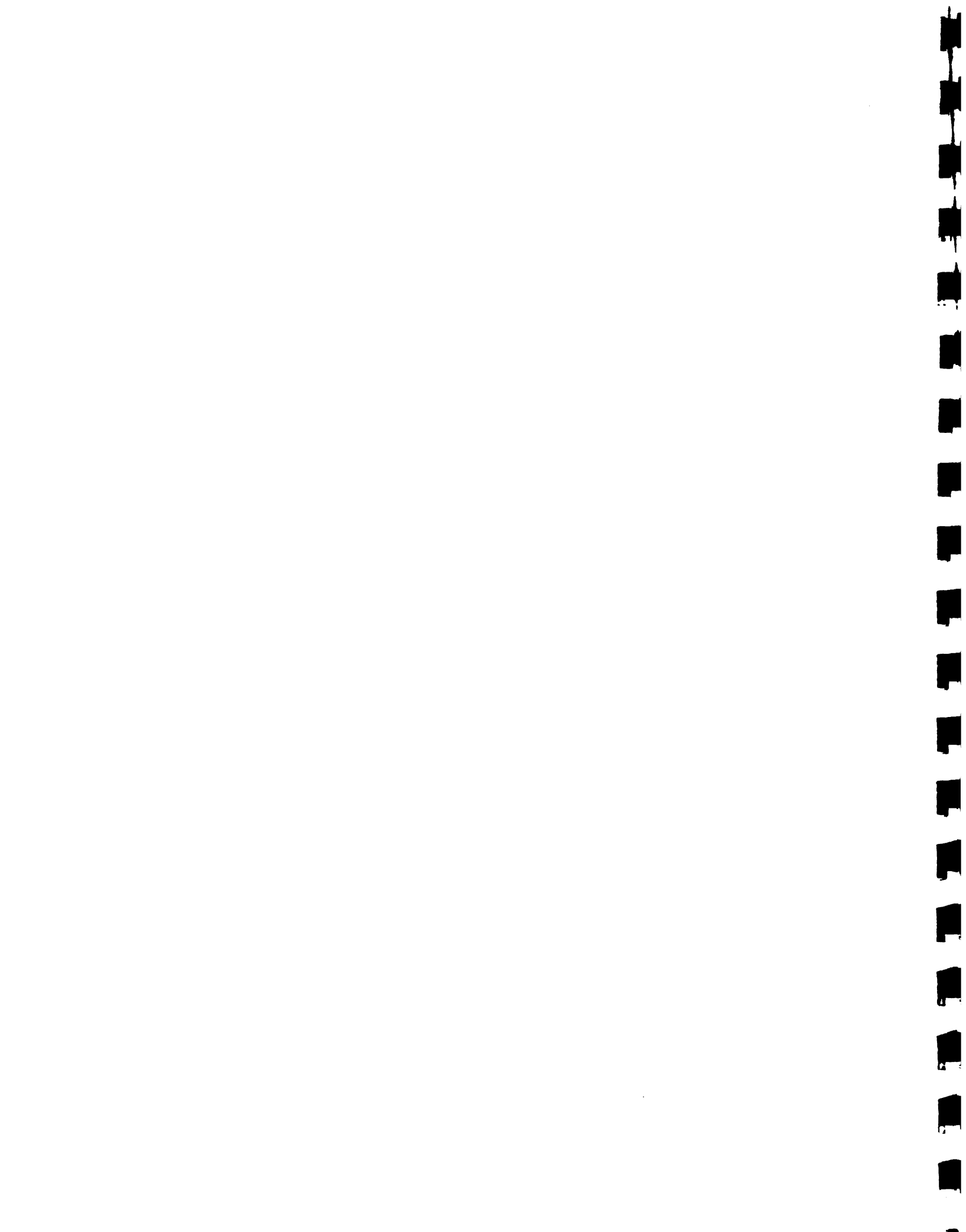


apertura económica, la liberalización de mercados y una protección racional (disminuida) a la producción nacional.

5. La poca operatividad de la Junta Directiva del Instituto por el frecuente cambio de Ministro quién la preside, así como también del Consejo Consultivo, cuyos miembros deben ser seleccionados y designados por la Junta Directiva.
6. No hay evaluación técnica de los resultados de investigación y menos evaluación económica de los mismos, por lo cual se cae en el riesgo de continuar año tras año con proyectos y actividades de poco impacto, o que ya contribuyeron en el logro de los objetivos, por lo cual contribuirán muy poco a satisfacer nuevos requerimientos y al logro de nuevos objetivos planteados para la investigación.

OPORTUNIDADES

1. La función del IDIAP de servir de órgano principal de consulta del Estado en materia de formulación y aplicación de políticas científicas y tecnológicas agropecuarias (Artículo 4o de la Ley 51/75 de creación del IDIAP), permite al Instituto adentrarse en este campo. No se ha aprovechado el campo de aplicación de esta función.
2. Enmarcar las acciones del Instituto en una perspectiva de desarrollo tecnológico regional y zonal (al interior de regiones), como gran fundamento al desarrollo regional agropecuario. Ello implica la coordinación con acciones de transferencia y aquellas tendientes a una mayor asimilación y adopción de tecnologías (seguro agrícola, crédito rural...), considerando el nivel y potencial diferenciado entre regiones del país.
3. El Programa de Desarrollo y Modernización de la Economía, con la necesidad y conveniencia de adecuar la institución y su gestión al marco de políticas allí contempladas y adaptar los planes institucionales al plan global de la economía.
4. La mayor y decidida apertura del IDIAP al ambiente institucional, económico y social del país, recuperando el papel de protagonista principal en el país en la acción de investigación agropecuaria y como ente orientador de los esfuerzos del sector privado dentro de los propósitos de producir conocimientos y tecnologías para el desarrollo agropecuario.



5. Tender al intercambio técnico-científico con otras áreas y latitudes del mundo, incluyendo los países de Suramérica y el cono sur, además de Centroamérica. Se necesita por lo demás, fortalecer los intercambios ya establecidos y que la experiencia muestre como positivos.
6. Los mercados externos de hortalizas y frutales que parecen promisorios para Panamá y de los cuales el país ya realiza alguna exportaciones.
De tierras altas, como espárragos y col de bruselas, otras como fresa y chirimoya.
De tierras bajas como melones y sandías, cebolla blanca y otras como papaya, guanábana, plátano, higo, y palmito.
7. Otras posibilidades en mercados externos corresponden al ají chile o jalapeño, la yuca, el otoo, el zapallo y otros.
8. Desarrollar y consolidar la capacidad de investigación en frutas y hortalizas, lo cual implica plantear un programa estratégico con énfasis en el mediano plazo y específicamente para este desarrollo institucional.
9. La existencia y acción de la Universidad de Panamá, tanto de la FCA como del centro de Estudios Nacionales de la Universidad de Panamá.
10. La existencia y trabajos previos de entidades de investigación regional e internacional que operan en el área, tales como el CATIE, EL CIAT, EL CIMMYT, Y EL CIP. En el mismo sentido la posición abierta del gobierno ya anunciada, de propiciar y facilitar el establecimiento en el país, de sedes para organismos de cooperación internacional.

AMENAZAS

1. El sector agropecuario de Panamá es pequeño, siendo el más reducido del Istmo Centroamericano. Esta condición constituye una amenaza permanente, ya que incide en la poca atención política y en general dentro de la sociedad panameña dada al sector, a las actividades relacionadas y a las actividades públicas inherentes.



2. La tendencia al achicamiento del estado y por ende, en la dimensión de la acción pública dirigida al sector. Los factores de amenazas en el fondo de esta situación lo constituyen el peso de la deuda externa, los déficits fiscales y con ello las políticas de ajuste macroeconómico en que actualmente está empeñado el gobierno panameño. La situación se refleja en presupuestos en términos reales, con presión y tendencia a disminuir en el tiempo.

PRINCIPALES PUNTOS DE CONSIDERACION Y DETERMINACIONES

1. El equilibrio entre los enfoques por rubro y por disciplina además del sistema de producción, para que resulte en un balance adecuado, que permita responder en mejor forma a las demandas, requerimientos que enfrenta la entidad y a las posibilidades institucionales mismas.
2. Los vínculos entre investigación y extensión agropecuaria. La brecha parece haberse ampliado, en detrimento de la entrega de tecnología a productores comerciales y sobretodo a los medianos y pequeños que constituyen el foco del IDIAP.
3. Vínculos con la comunidad académica y científica. El área-problema en este caso se centra en la deficiente coordinación y virtualmente imposible conjunción de esfuerzos, por lo que la duplicidad en líneas y rubros de trabajo es la norma, con el consiguiente uso ineficaz de los recursos comprometidos en un contexto nacional.
4. Entrenamiento de personal a largo plazo (a nivel de Postgrado, M.s. y PHd), y de corto plazo y sabáticos para investigadores de alta calificación. El punto de preocupación aquí es garantizar la disponibilidad de masa crítica en cuanto a recurso humano hace referencia, para los programas de investigación del IDIAP.
5. La planificación y la programación institucional. Se enfrenta en este caso la necesidad permanente de adecuar los objetivos y metas a alcanzar en el tiempo (planificación), frente a los recursos que están a disposición de la institución en un momento dado, siempre con características



de escasez (programación). Se trata entonces del problema de asignación de prioridades y de recursos, de la manera más eficaz posible para el desempeño institucional.

6. La mayor articulación con el sector productivo privado. La necesidad de captar en forma más directa las demandas por tecnología, conocer la problemática real de productores y las posibilidades de solución vía tecnológica, así como la mayor participación de los gremios en la priorización de investigaciones y en la evaluación de resultados, además del apoyo financiero, hacen en la actualidad que éste sea un punto de especial consideración.

RETOS O NECESIDADES A ENFRENTAR Y RECOMENDACIONES RESPECTIVAS

-
1. Fortalecer la Junta Directiva y hacerla operativa, para que permita la gestión institucional y gerencial apropiada y efectiva de la entidad. La constitución de miembros debe ser revisada con un mayor peso de representantes de la comunidad de productores y formuladores de política.
 2. Propiciar la efectiva participación del sector privado como asociaciones de productores, cooperativas agropecuarias y empresas vinculadas al sector (agroindustria, importadores, exportadores), mediante varios mecanismos incluidos " los joint ventures " o emprendimientos conjuntos ¹ y convenios

¹ En los esquemas " joint ventures " o emprendimientos conjuntos o de riesgo compartido, se acuerda entre la entidad oficial y una empresa privada (o gremio) desarrollar un proyecto en particular para obtener una innovación. La entidad financia los costos de uso de infraestructura, equipo y personal investigador básico. La empresa privada financia los gastos operativos y una parte de los salarios de los investigadores para equipararlos con los del sector privado. Se trata así de no introducir subsidios y competencia desleal en un mismo mercado.

En caso de éxito, esto es, que se obtenga la innovación, la entidad recibe regalías sobre las ventas del insumo o producto desarrollado y comercializado.



de vinculación tecnológica ² al estilo INTA de Argentina o el establecimiento de nuevos entes jurídicos como fundaciones (caso Ecuador), o corporaciones (caso Colombia).

Esta acción se enmarcaría dentro de varios propósitos destacándose:

- a) Mejorar la capacidad de consulta respecto a las necesidades de la clientela y por ende la identificación de demandas.
 - b) Asesorarse en la fase de priorización de proyectos a emprender y en la evaluación de resultados.
 - c) Entrar en asocio directo para la ejecución de proyectos colaborativos y/o conjuntos, igualmente con financiación compartida.
 - d) Captación de recursos y apoyo financiero en general.
3. El IDIAP debe rescatar el concepto de transferencia de tecnología y reconceptualizarlo a la luz de las condiciones actuales y esperadas hacia el futuro. Esta acción le debe ayudar al Instituto a reencontrar un espacio de acción, actualmente muy mermado o diluido, en este importante aspecto.

Asimismo la estructuración de funciones de transferencia en el sentido de difusión especializada de resultados de investigación a clientela determinadas, tipo transferencia institucional, debe ayudar también a vitalizar los vínculos con los esfuerzos de extensión agropecuaria del MIDA.

Para ello deben concertarse entre los dos entes, el MIDA Y EL IDIAP, una clara división del trabajo y de responsabilidades. Para esto se requiere y es aconsejable la constitución de una unidad exclusiva para estos fines, sobre la base de la actual Unidad de Información, Capacitación Técnica y Promoción de Tecnología.

En el mismo sentido es indispensable que el IDIAP avance de

²En este tipo de esquemas se utilizan tecnologías ya desarrolladas por la entidad nacional, para permitir el usufructo de una tecnología terminada por parte de una empresa o gremio interesado. Ello se hace mediante un convenio específico y la obtención de licencia respectiva que puede o no ser exclusiva. En el caso de Argentina, el proceso ha sido mediante convocatoria pública a todos los posible interesados y como contraprestación la entidad recibe regalías sobre las ventas del producto o insumo objeto de licencia. El principal desarrollo objeto de estos convenios ha sido las variedades vegetales terminadas.



manera sistemática tanto en incentivar como en reglamentar la materia de publicaciones, pues su producción es de gran ayuda en la difusión de resultados, su utilización y la misma adopción. Además no debe olvidarse que, como expresión del producto institucional, las publicaciones contribuyen también al fortalecimiento y mejoramiento de la imagen de la entidad.

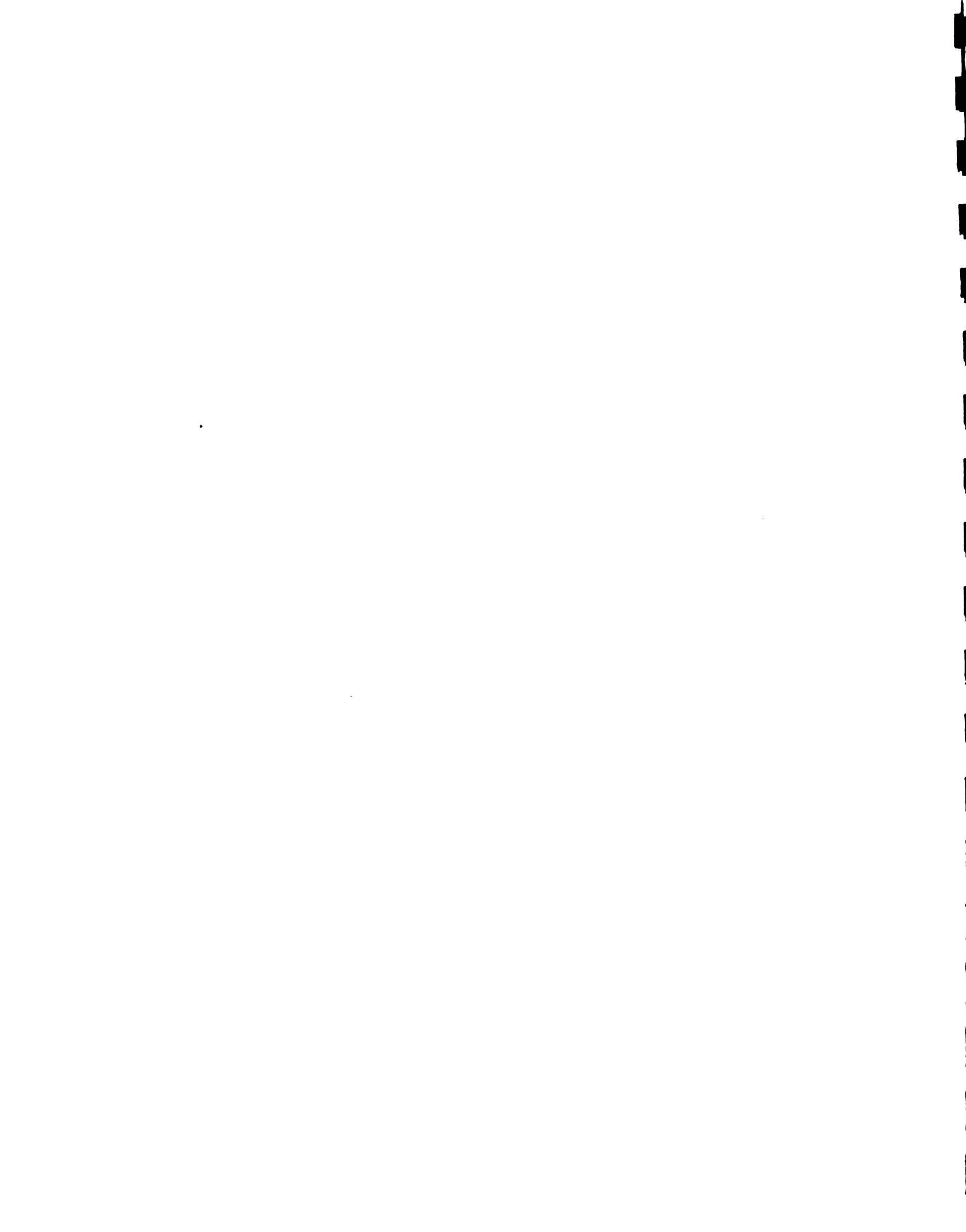
4. Reducción o estabilización del gasto público en la forma de subsidio estatal en el presupuesto. Por lo mismo se enfrenta el reto especial de hacer más eficiente y efectiva su utilización, así como explorar nuevas fuentes de financiamiento. La situación plantea claramente la necesidad de obtener y mostrar resultados de impacto.
5. Aprovechar plenamente y hacer un empleo óptimo de los recursos de la entidad, en particular el recurso humano y el financiero que aparentemente están en sus toques máximos y todo indica, que permanecerán estables, si no con tendencia a disminuir. Ello puede implicar la conveniencia de reubicación de personal, desde áreas y programas menos prioritarios a los más prioritarios y estratégicos.

El reto institucional es supervivir, crecer cualitativamente y, mediante una gestión más eficaz y mayor productividad institucional, obtener y brindar resultados relevantes de utilidad al desarrollo agropecuario nacional, que sean de claro y amplio reconocimiento.

6. Se enfrenta la necesidad de focalizar mejor acción y los recursos del IDIAP, en términos de regiones, rubros y clientela a atender, mediante la definición clara de prioridades y su traducción real y efectiva en la asignación y ejecución de presupuestos. Aquí debe primar un enfoque eco-regional.

Una acción más concentrada del IDIAP, trabajando en menos rubros o especies y frentes de acción, bajo lineamientos institucionales explícitos, es una necesidad urgente.

7. Un reto especial lo constituye la necesidad de mejorar sustancialmente la eficiencia administrativa del IDIAP, mediante la racionalización de los recursos usados para efectos de la administración, así como en los procedimientos pertinentes. La dedicación de personal de las áreas técnicas a este tipo de funciones, merma la disponibilidad de por sí ya baja de investigadores y de apoyo directo a la labor investigativa.

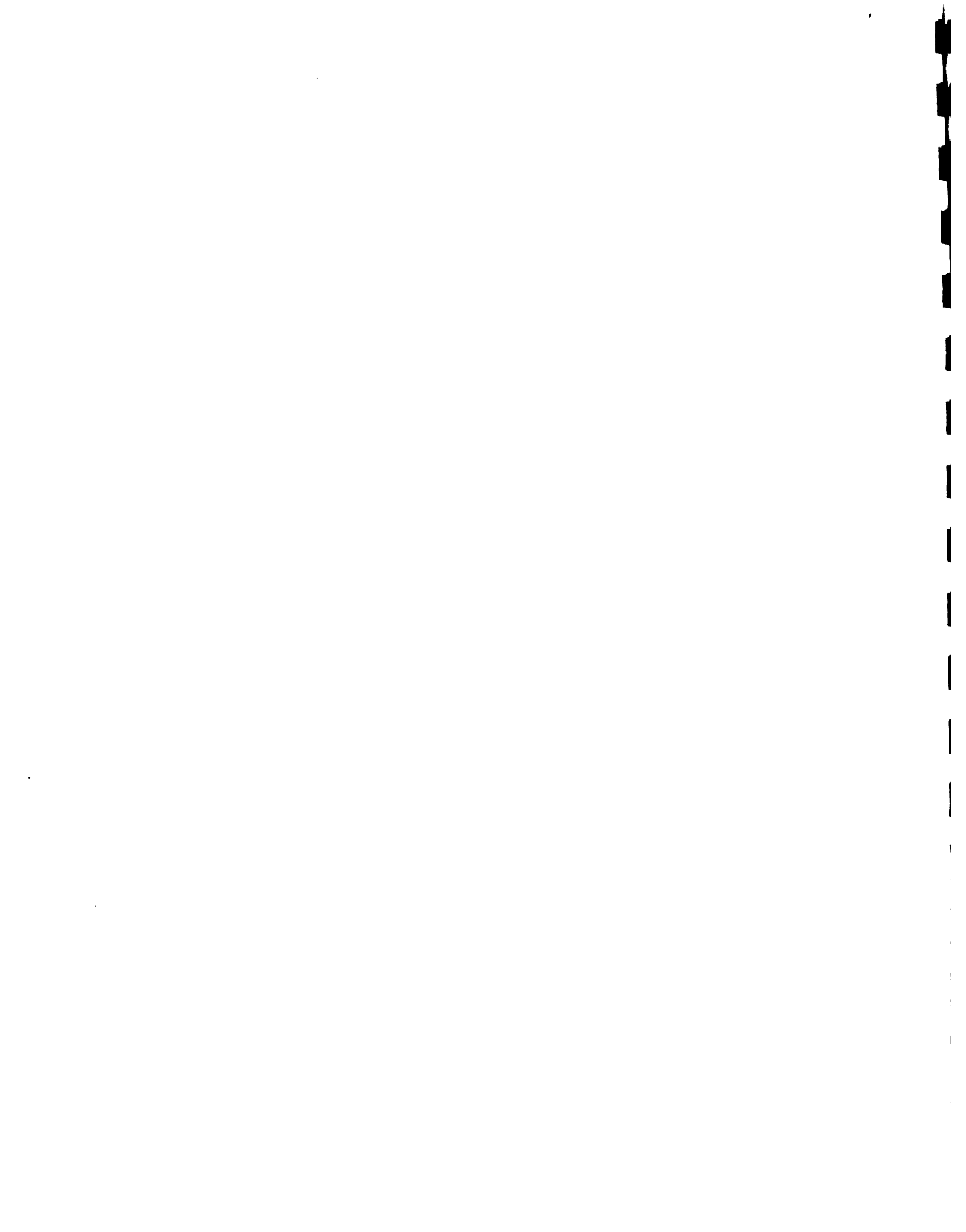


8. El IDIAP no necesita terapias para el corto plazo o atacar coyunturas por la situación interna y externa, de por sí cambiante y en evolución. En este sentido se debe tener cautela en la introducción de ajustes en la organización (a veces muy frecuentes) que pueden más que organizar, crear confusión y desmotivación si se nota discontinuidad de esfuerzos.

La entidad necesita sentar y adoptar un desarrollo institucional con variadas estrategias pertinentes en varios campos, tanto de gestión gerencial misma como al interior en el manejo de la investigación, que le permita su fortalecimiento en el mediano y largo plazo y por ello su mayor capacidad de aportes al desarrollo agropecuario.

Esta última es condición indispensable para que recupere y amplíe el patrocinio de la comunidad, reflejado en presupuesto estatal y en co-financiación con agremiaciones y empresas productivas del sector privado.

9. Un tipo de reto interno que enfrenta el IDIAP es la necesidad de avanzar en la desburocratización de la entidad, estableciendo sistemas más ágiles de manejo de la investigación y de la administración en general. A pesar de algunos esfuerzos en los últimos años, parece que hay mucho campo aún donde se necesita avanzar en el sentido anotado, tendiente a una mayor eficacia y eficiencia del desempeño institucional, incluye una mayor descentralización con autonomía efectiva a las regiones, dentro de los debidos controles y más propiamente el control de gestión, como modalidad al respecto que debe imperar.
10. Otro reto actualmente sentido con más intensidad hace relación a la necesidad de profundizar en los vínculos con el sector privado, intensificar las relaciones y cooperación mutua, motivar a las agremiaciones, productores en general y otros usuarios directos del IDIAP y hacerlos partícipes del proceso del cambio tecnológico en el agro panameño.
11. Un reto especial que enfrenta no solamente el IDIAP, sino los entes involucrados en el desarrollo tecnológico y científico de Panamá alrededor del sector agropecuario, es el establecimiento y operación de un sistema nacional de generación y transferencia de tecnología agropecuaria, que permita aglutinar y dar coherencia a los diferentes esfuerzos que hoy prácticamente están dispersos y con una débil coordinación. Es necesario propiciar aquí los acuerdos interinstitucionales, en mucho de los cuales el IDIAP tendrá que dar la iniciativa y jugar el liderazgo



requerido.

Sobre esta necesidad se han venido desarrollando algunos esfuerzos, pero sin que se haya concretado una estrategia nacional adoptada por el país. Cabe anotar que un sistema nacional de la naturaleza indicada, con indicación clara de roles, campos de acción de los diferentes entes involucrados, y programaciones coordinadas, coherentes e incluso en algunos casos conjunta, sería una importante base técnica e institucional para que Panamá se integre eficaz y provechosamente a los esfuerzos recientes tendientes a la creación de un sistema regional de generación y transferencia de tecnología agropecuaria en América Central.

Es esta tal vez la manera de asegurar la obtención de los frutos esperados para el país de una red de cooperación horizontal como sería dicho sistema, al poder canalizar, en un conjunto nacional, las demandas y ofertas de tecnologías y propiciar los mejores intercambios y mayores economías en el proceso investigativo y tecnológico de por sí costoso.

12. Otro reto especial que enfrenta el IDIAP es el establecer prioridades para las acciones a desarrollar en el futuro, especialmente a nivel de los diferentes rubros, las diferentes regiones, sin que haya duplicidad entre ellas ni con otros entes (ejemplo la Universidad de Panamá). Esto es, avanzar más en materia de priorización pero con una visión más nacional y estratégica en cuanto a dividir tareas y responsabilidades.

Nuevamente surge aquí la importancia y conveniencia de adentrarse en acuerdos interinstitucionales que permitan la mejor coordinación y distribución de trabajos y la captación de recursos y apoyo financiero, con una visión más agregada o nacional.

Para ello debe aplicarse pragmáticamente la noción de ventaja comparativa y más propiamente de ventaja competitiva, que permita con los debidos elementos de juicio, liberar recursos al abandonar algunos frentes de trabajo (rubros y temáticas), a la vez que moverse hacia la realización de convenios, contratos o trabajos conjuntos y colaborativos, buscando la optimización de recursos no sólo del Instituto sino del país en su conjunto.

13. Conceptualmente pero con serias implicaciones en la práctica, el mayor reto que tiene el IDIAP es el lograr y mantener un equilibrio en la aplicación de sus esfuerzos y por ende de sus recursos frente a las múltiples demandas que enfrenta, hoy por hoy con mayor intensidad.



Así, como ente público se esperaría que se siga ocupando en alguna medida de la investigación de largo plazo del tipo básica orientada complementariamente con la Universidad y principalmente del tipo adaptativa cuya validación toma tiempo, pero además en el mediano futuro atender tecnológicamente los problemas de medio ambiente y conservación de recursos y su uso racional en la producción, mediante el ofrecimiento de opciones tecnológicas consistentes y donde el sector privado no incursionará por falta de interés al no haber posibilidades de apropiación de beneficios.

No obstante para retener el apoyo financiero como reflejo del apoyo político, será también necesario que adelante trabajos de más corto plazo orientados a satisfacer clientelas específicas que puedan influir directamente en el gobierno para propiciar la continuidad del apoyo u otra clientela como pequeños productores rurales, donde los formuladores de política vean el impacto en amplias capas de productores con beneficios consiguientes a los consumidores, por la mayor disponibilidad de productos a precios competitivos.

Dada las condiciones vigentes en Panamá, quizás el mayor énfasis del IDIAP debería ubicarse en el tipo de investigaciones aplicadas, más directamente orientadas a la incorporación de avances tecnológicos a los procesos productivos, o sea, la mayor tecnificación del sector dentro de las posibilidades, restricciones y condicionantes que se enfrentan. No obstante el criterio de sostenibilidad es hoy por hoy importante que se introduzca en la planeación y selección de investigaciones, más aún desde el punto de vista social como responsabilidad estatal.

14. Alcanzar los niveles socialmente deseables o socialmente óptimos de investigación es un tipo especial de reto que enfrenta Panamá y el Instituto Nacional, ante la presión para ocuparse de rubros de exportación no tradicionales frente a productos más orientados al mercado interno y de pequeños productores rurales que pueden quedar desamparados dentro del sistema y los esfuerzos públicos.

En este último caso la finalidad y la contribución esperada de la investigación es la disponibilidad acrecentada de alimentos en el país a precios razonables, para atacar los niveles de desnutrición de amplios sectores pobres de la población. Cabe denotar que las dos opciones no son excluyentes, pero sí requieren de diferente marco de referencia y el equilibrio no es fácil de determinar en la práctica, en cuanto a satisfacción de las clientelas.

La atención con especial intensidad en el primer caso



mencionado (rubros de exportación no tradicionales), requiere un financiamiento nuevo y específico que permita inclusive garantizar la masa crítica para este tipo de investigaciones. El IDIAP debe ser explícito en cuanto a presentar estos requerimientos y aprovechar la oportunidad que actualmente vislumbra el MIDA (se tiene actualmente previsto un proyecto de empréstito externo para esta línea de acción), dentro de los propósitos de fomentar, vía tecnológica, la producción competitiva de dichos rubros en el país.

15. Panamá requiere atacar los siguientes tres frentes de acción, si se quiere avanzar hacia el desarrollo científico y tecnológico como base para el desarrollo de los sectores primarios:

- a) Fortalecimiento de las instituciones de investigación. Dada la escasez de recursos se trata necesariamente de un fortalecimiento selectivo entre y al interior de las diferentes entidades, con unos componentes definidos como prioritarios en el contexto nacional en cada caso (agricultura, ganadería, forestal y pesquero).
- b) Fortalecimiento de las instituciones de educación y enseñanza. La Universidad de Panamá y los esfuerzos de capacitación tecnológica ocupan lugar prioritario en este frente.
- c) Fortalecimiento de la organización y los gremios para la producción. Capacitación en manejo y gestión de empresas, servicios de apoyo a la producción, orientación y asesoría técnica incluidos el apoyo financiero y el acceso a mercados, resaltan aquí como aspectos de importancia.

En el primer frente referido el IDIAP tiene un importante y fundamental peso por jugar, desempeñando un liderazgo de alcance nacional. En el segundo es necesario que se preste una acción colaborativa decidida con la Universidad de Panamá, e integrar esfuerzos dentro de las posibilidades institucionales.

El reto es avanzar en la definición de una política tecnológica en la modernización de la capacidad tecnológica del sector público panameño en conjunto y su articulación a los procesos productivos y a la Universidad. Se avanzará así en la determinación del mejor sendero tecnológico para el sector agropecuario del país, dentro de la deseable conjunción y complementariedad de esfuerzos.



