

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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DE PANAMA



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA



INFORME DEL IICA SOBRE LA ETAPA DE
DISEÑO-IMPLANTACION



SANTIAGO, VERAGUAS - PANAMA

1983

1957. A. 111

1957. A. 111
1957. A. 111
1957. A. 111



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

INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DE PANAMA

IICA-CIDIA



**PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL
DEL MIDA**



**INFORME DEL IICA SOBRE LA ETAPA DE
DISEÑO-IMPLANTACION**



SANTIAGO, VERAGUAS - PANAMA

1 9 8 3

SV ~~SECRET~~

SECRET

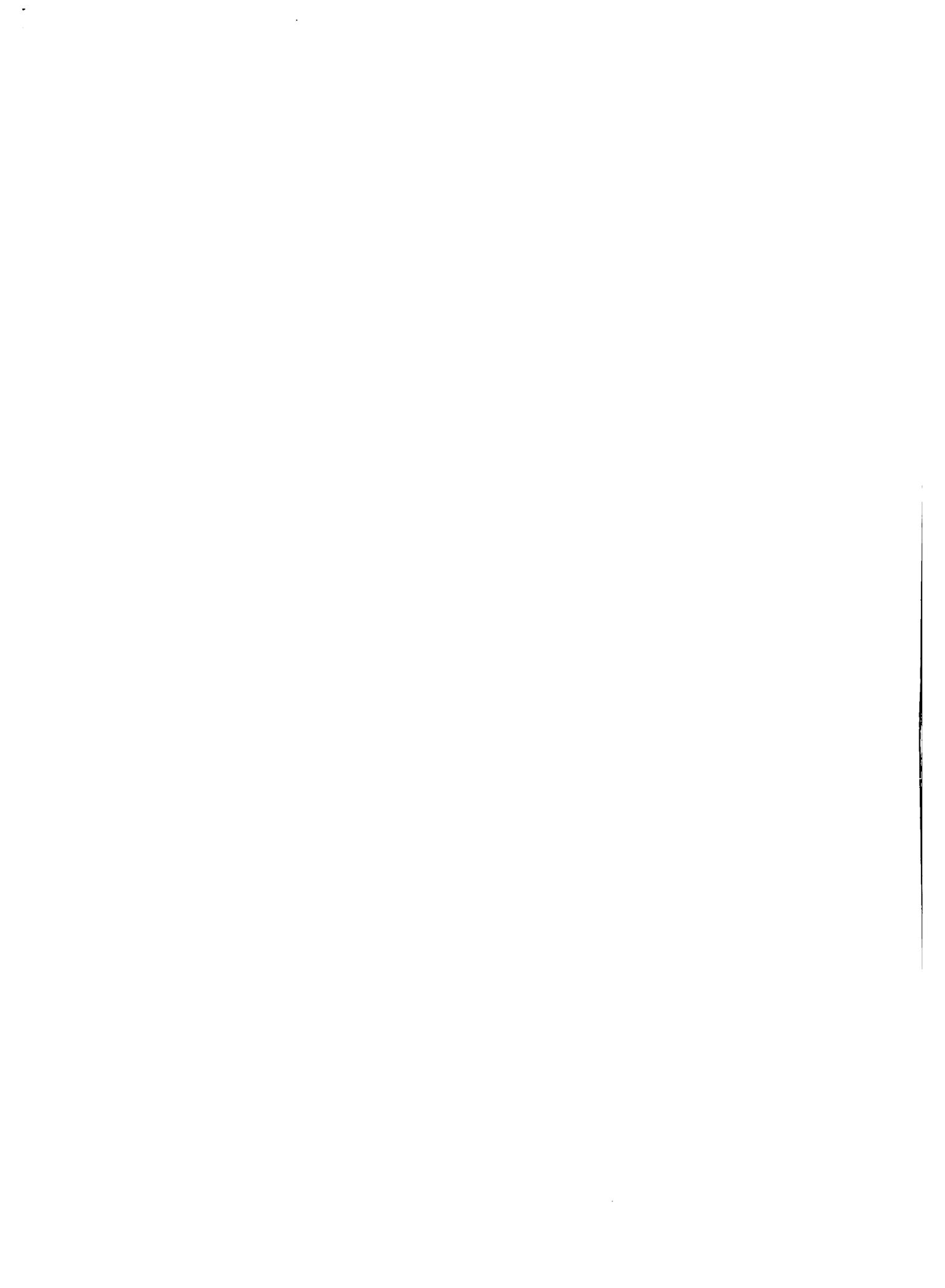
00000653

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

Oficina del IICA en Panamá

Informe del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura al Ministerio de Desarrollo Agropecuario y al Banco Interamericano de Desarrollo sobre el estado de ejecución y avance técnico financiero de las Etapas de Diseño e Implantación de los trabajos del Contrato entre el MIDA y el IICA para la ejecución de un Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA.

Informe presentado en virtud de la cláusula décimo sexta del Contrato MIDA-IICA y Sección 2.05 del Convenio MIDA-BID ATN/SF-1963-PN.

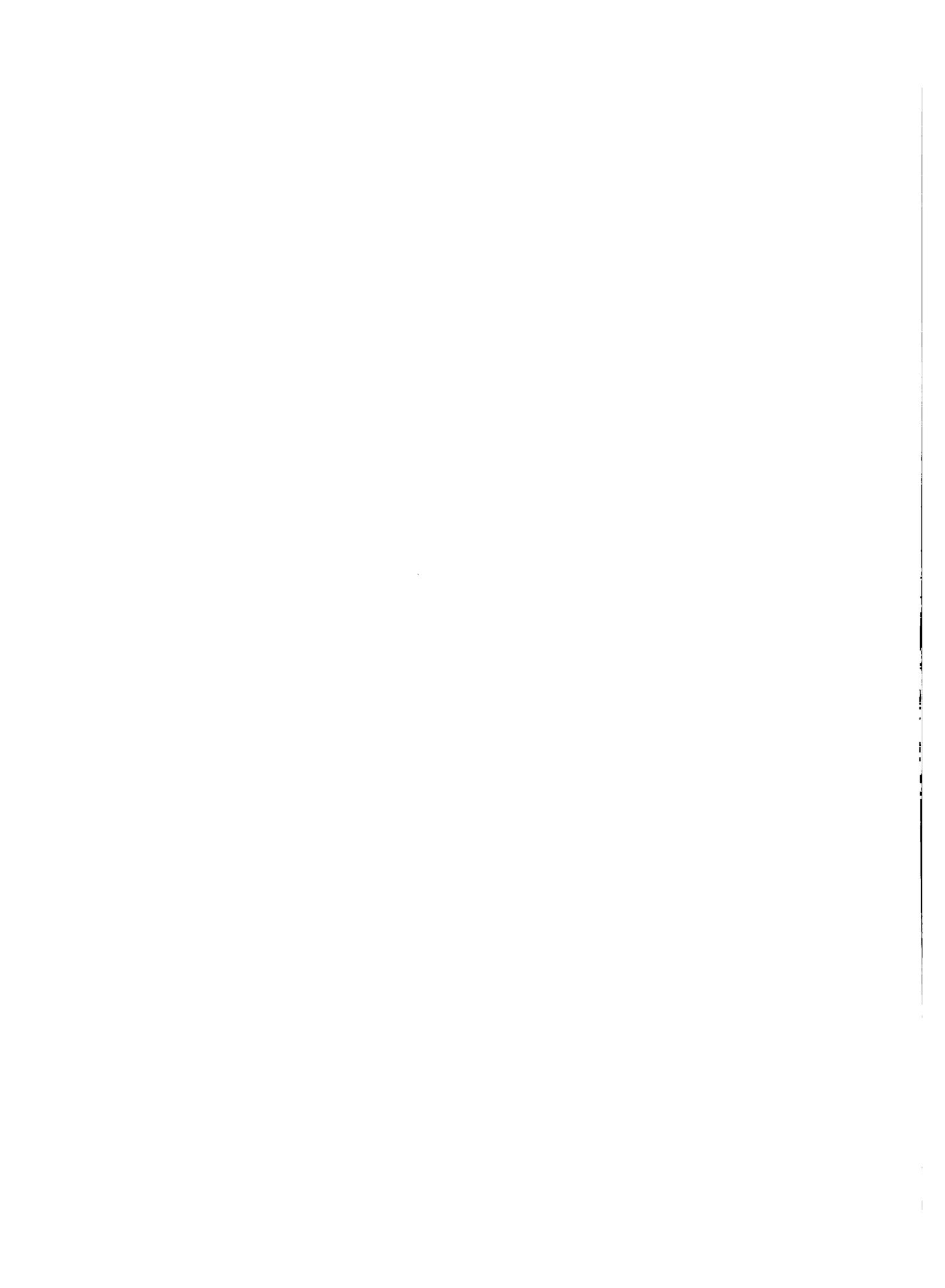


CONTENIDO DEL INFORME

	<u>Página</u>
Consideraciones para el diseño.	1
I. El modelo de análisis utilizado por el IICA.	2
1.- Las variables de captación del interés del medio e interrelaciones con éste.	4
2.- Las variables institucionales o de transformación.	6
3.- Las variables de resultados.	9
4.- El Proceso de Desarrollo Institucional.	10
II. El Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá.	17
1.- Objetivos del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA.	18
2.- Estrategia y Organizaciones del PFI.	20
III. Resultados de los estudios realizados por el IICA.	24
IV. Marco de soluciones planteados por el IICA para resolver los problemas institucionales del MIDA, identificados en el Diagnóstico Institucional.	37



	<u>Página</u>
1.- Estrategia empleada para la elaboración de los diseños.	41
2.- Algunos elementos de los diseños propuestos.	43
a) El diseño sectorial.	43
b) Diseño de la Organización de los Servicios Agropecuarios.	45
c) Diseño de los aspectos instrumentales a través de los cuales opera el MIDA y el SPA.	55
i) Los diseños de planificación	56
ii) Los diseños de proyectos	58
iii) Los diseños de administración	59
iv) El Programa de Capacitación	61
V. Informe Financiero	66
VI. Recursos humanos utilizados por el Intituto durante el desarrollo de los trabajos	69
VII. Conclusiones de la Etapa Diseño-Implantación.	72
Anexos	77



RESUMEN

Este documento contiene el informe del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura sobre los resultados de las etapas de Diseño e Implantación a que alude las letras a y b de la cláusula Décimo Sexta del Contrato MIDA-IICA.

El informe consta de siete partes. En la parte primera se describe el modelo de análisis institucional que ha desarrollado el IICA para la realización de los trabajos contratados.

En la parte segunda se describe el Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA con especial mención a los objetivos y estrategia de éste.

La parte tercera contiene un resumen de los resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA elaborado por el IICA en la etapa anterior del contrato.

La parte cuarta del informe contiene el diseño global de soluciones propuesto por el Instituto para resolver los problemas identificados en el Diagnóstico, señala los 29 trabajos específicos que realizara el consultor para cumplir este objetivo y la forma en que se aseguró la participación del personal nacional en dicho diseño.

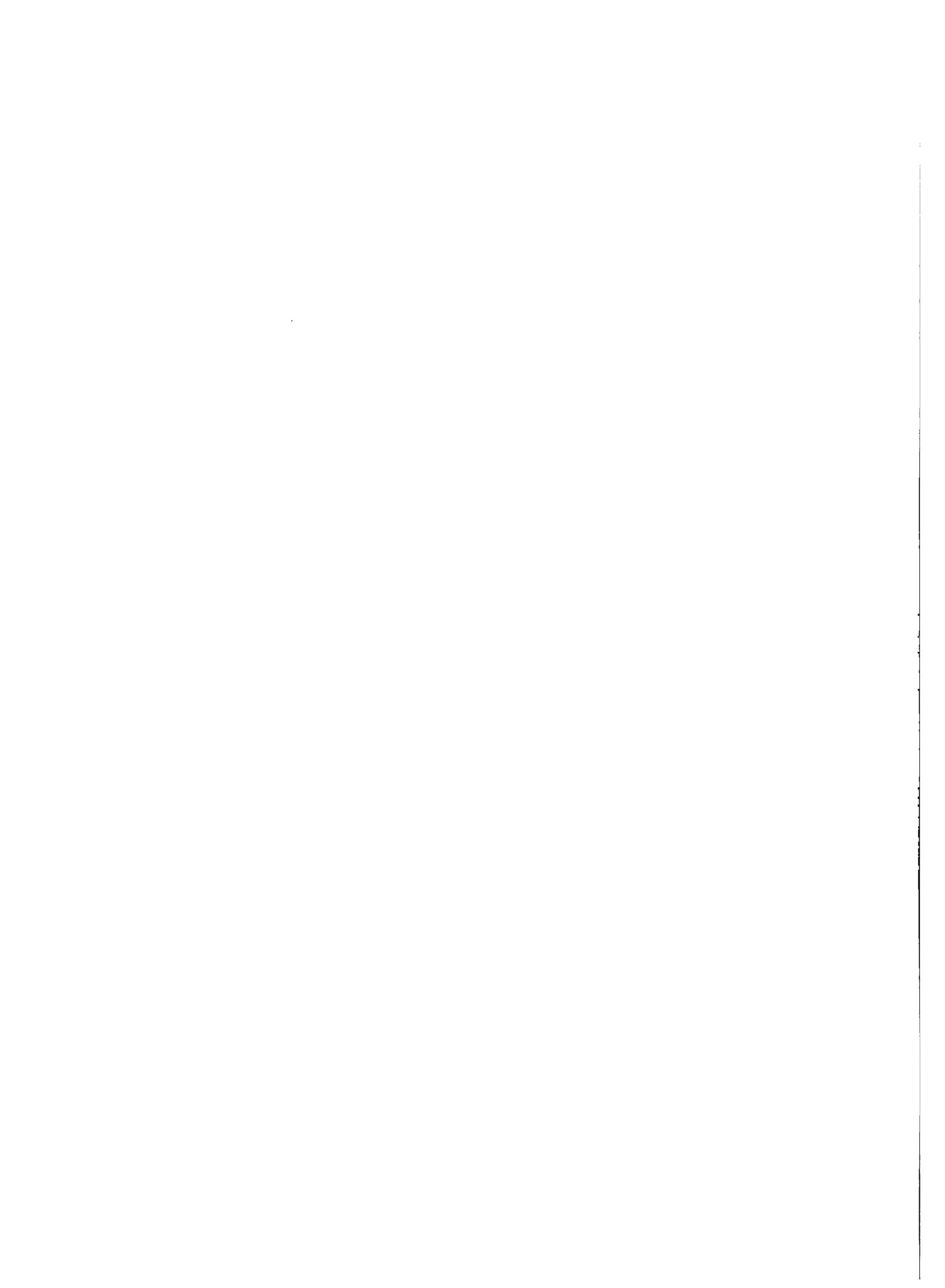
La parte quinta comprende el informe financiero del PFI en lo que respecta a los recursos que administrara el Instituto y el uso que diera a dichos recursos. Aparece que a la fecha de

presentación de este informe el Instituto ha utilizado en el Programa B/.511,008.00, en tanto que la contribución del BID ha sido de B/.457,020.00. El déficit del funcionamiento del Programa está siendo absorbido por el IICA con sus propios recursos, así como serán los gastos que demande el desarrollo de la etapa de control del Programa.

La parte sexta informa sobre la especialidad y trabajos que realizaran los consultores permanentes y temporales que el IICA asignara para la ejecución de los trabajos. Se nota que el Instituto entre unos y otros especialistas ha colocado más de 70 meses consultores.

La parte séptima y final del informe contiene las conclusiones que el Instituto puede sacar luego de su experiencia en lo que ha transcurrido de este Contrato.

En esta parte el Instituto reitera su convicción que el proceso de desarrollo institucional del MIDA, dada la naturaleza de la problemática, tomará necesariamente más de los 24 meses de duración del Contrato MIDA-IICA y de la realización de los trabajos contratados. Por ello, el IICA reitera su apoyo al esfuerzo de desarrollo institucional del MIDA para las etapas de éste que se produzcan más allá de los términos del contrato. Dadas las necesidades de asesoría y capacitación que se han identificado, que exceden la capacidad de ayuda del Instituto, el MIDA deberá concertar con el IICA y con otras agencias la



obtención de este apoyo. El Instituto está pronto a esta concertación para continuar cooperando con el MIDA en el fortalecimiento institucional de éste y del propio sector agropecuario.



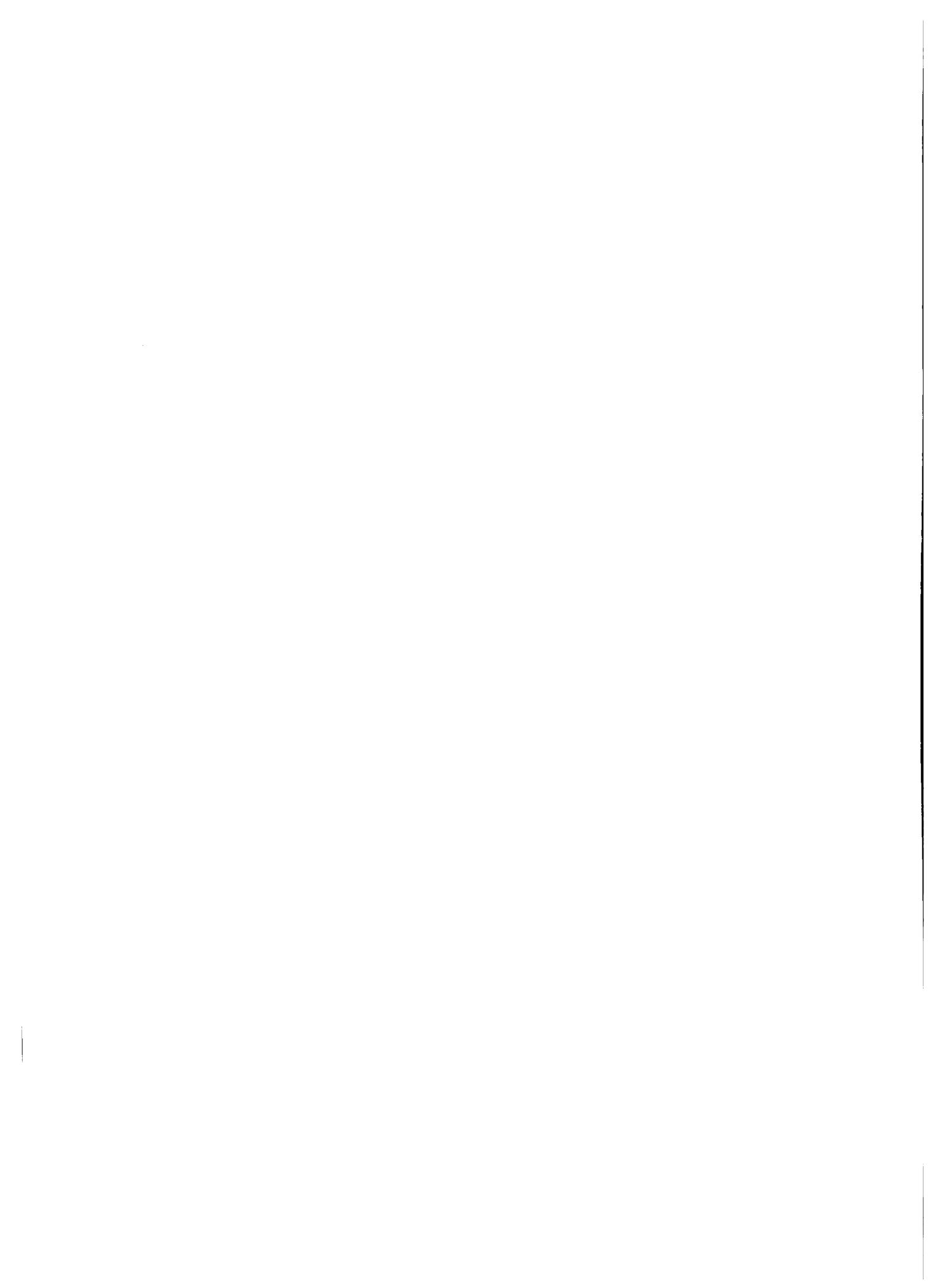
Consideraciones para el diseño.

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

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

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

Naturalmente, en la mayor parte de los países nuestros este sis-



tema debe ser integrado por organizaciones públicas y privadas que entiendan la naturaleza del problema y estén en condiciones anímicas y organizacionales de cumplir los cometidos de servicio que se supone deben cumplir.

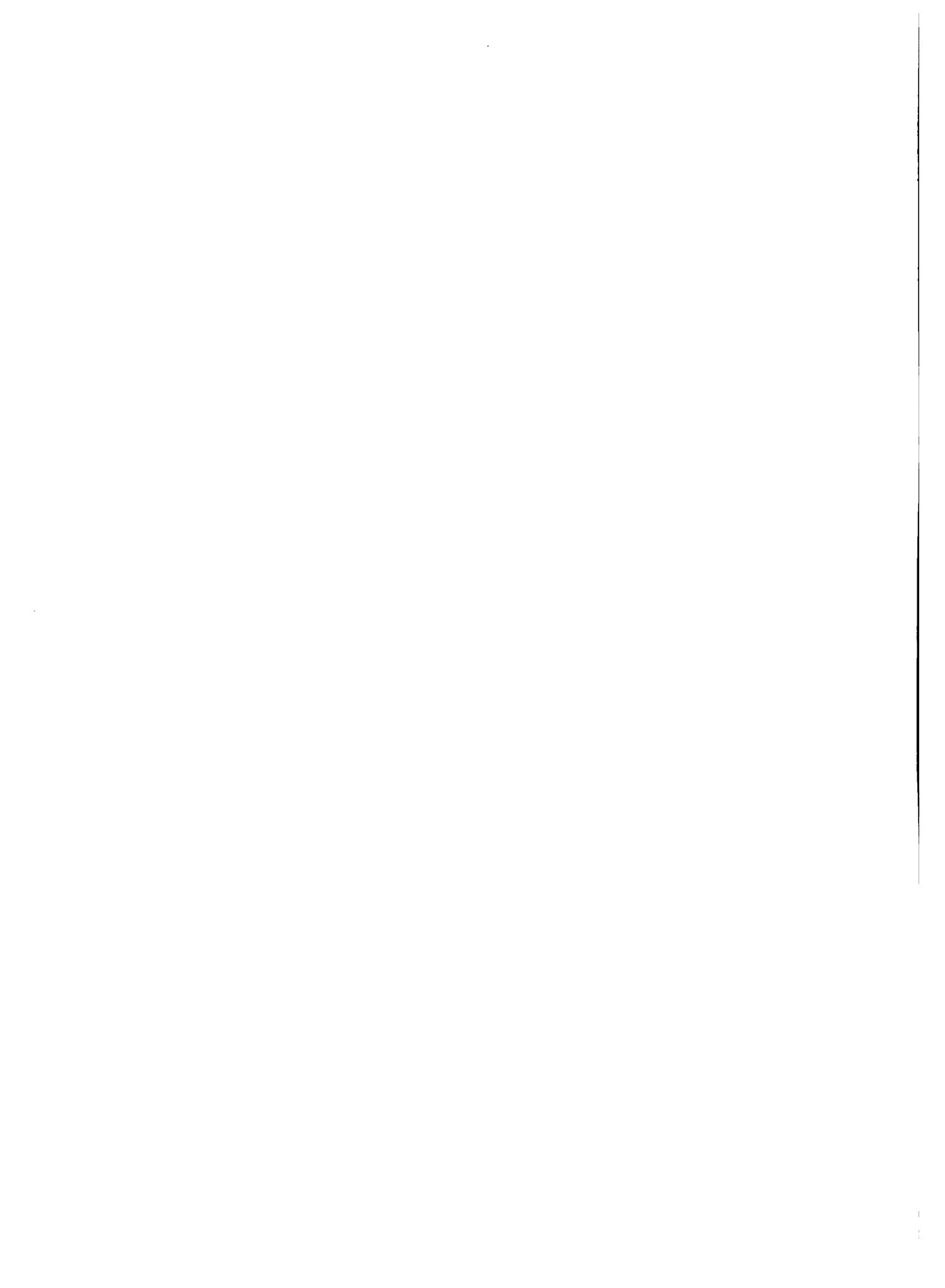
Desafortunadamente en la mayor parte de los casos el sistema público de servicios agropecuarios no cuenta con atributos anímicos ni organizacionales para cumplir su cometido.

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

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

I. El modelo de análisis utilizado por el IICA:

El modelo de análisis institucional utilizado por el IICA nos permite visualizar al MIDA como una organización pública que ha sido creada para promover y asegurar determinados



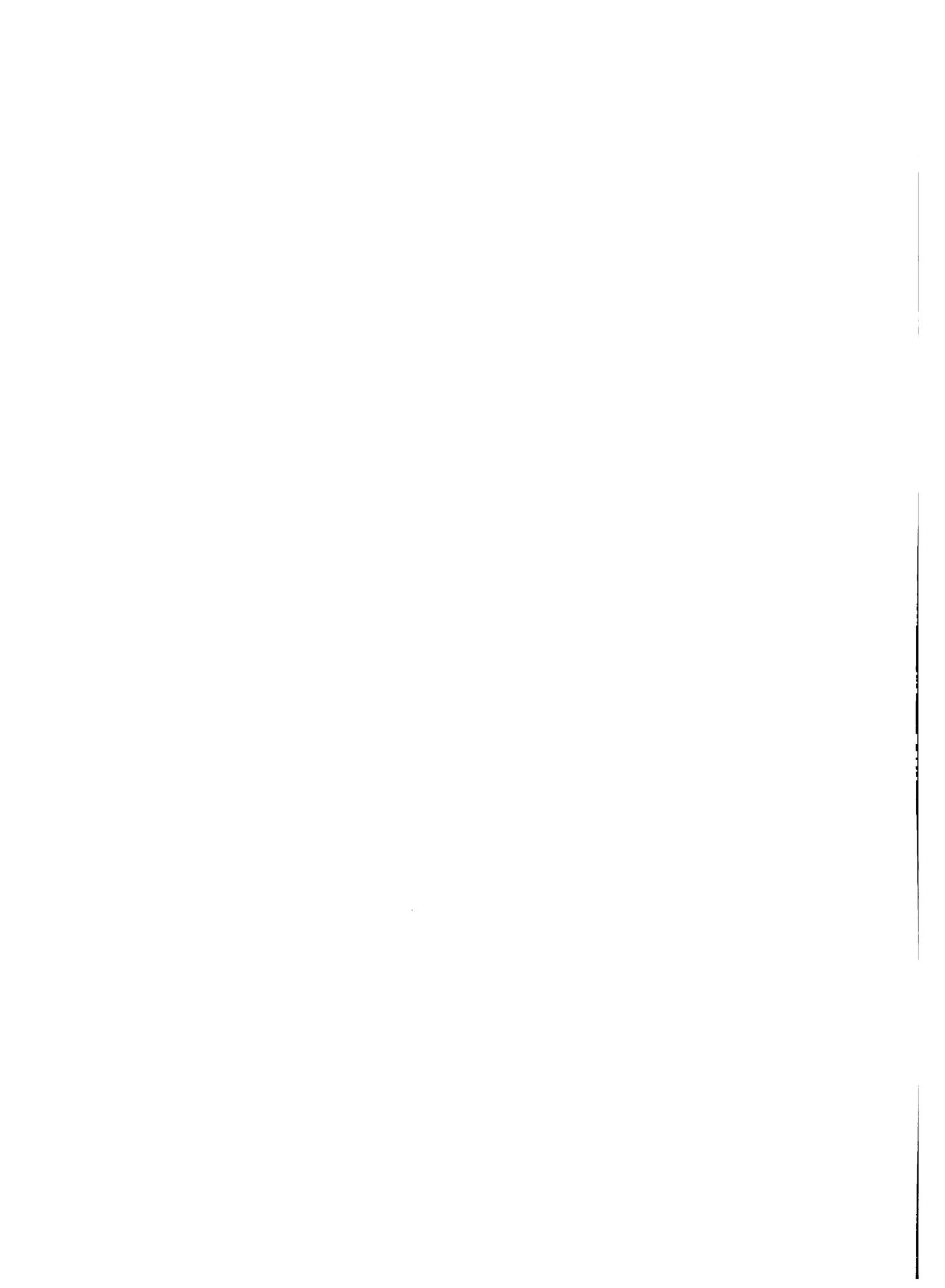
cambios tecnológicos y sociales en el sector agropecuario de Panamá. El IICA asume que las organizaciones que van a promover y sostener cambios en su medio ambiente, para poder apoyar idóneamente este objetivo deben estar dotados de ciertas características muy parecidas a las tradicionales de los órganos de la administración pública , pero que si son diferentes en cuanto al contenido conceptual de las variables que considera y a la forma de traducir ese contenido en acciones específicas.

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

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

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

- Variables institucionales o internas de la organización



a través de las cuales la organización capta lo que el medio desea de ella, define su doctrina, se organiza para entregar su producto institucional;

- Variables de salida o resultados o sea el producto externo de las actividades de la organización; y

- Variables relacionadas con el proceso de cambio institucional propiamente tal.

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

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

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

Una de las primeras obligaciones de la organización por lo tanto, para poder satisfacer la demanda de su medio, es sa-



ber cual es su medio, quienes lo componen, que espera este medio de ella. Luego la organización debe categorizar su medio, saber qué quiere cada componente del medio que haga la organización. (Véase Cuadro No.2).

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

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

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

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

Véase en el Cuadro No.3, una graficación del medio con el



que debe interactuar el MIDA y los componentes de este medio que demandarán servicios o acciones del MIDA.

2.- Las Variables Institucionales o de transformación.

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

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

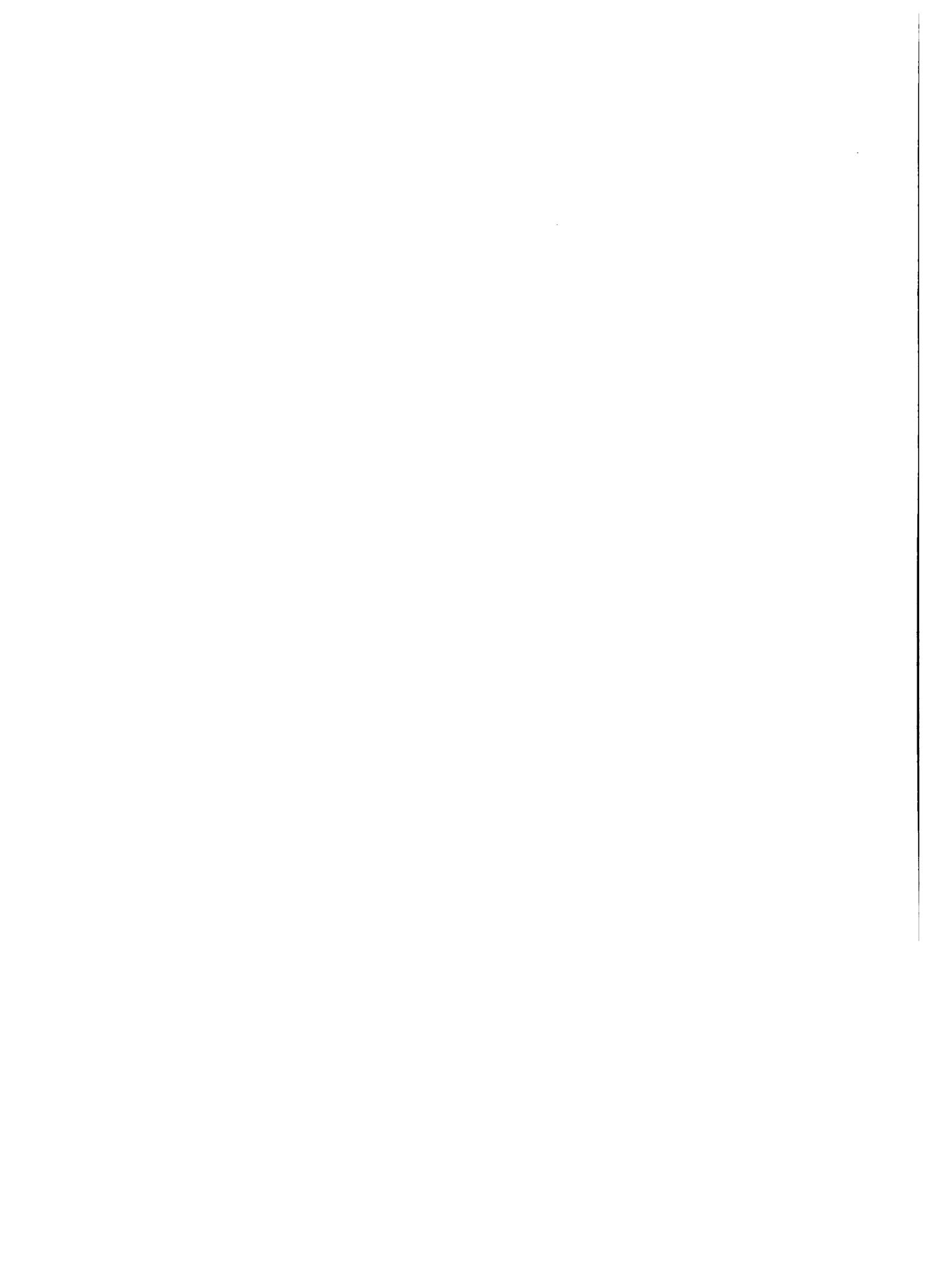


pero efectivos que permitan ordenar la acción y que permitan luego, el apoyo y el control de la ejecución sin entorpecer ésta, son muy deseables sobretodo en una organización como el MIDA.

- c) La estructura interna o sea la forma en que la organización divide y asigna sus funciones administrativas, financieras y técnicas entre las diversas unidades de línea y asesoramiento, tanto en el nivel central como operativo, y la forma en que la organización pretende minimizar los efectos perniciosos de esta separación a través de la creación de mecanismos que traten de coordinar e integrar las acciones separadas anteriormente.
- d) Es asimismo deseable que una organización cuente con un conjunto de personas identificadas con la doctrina organizacional que ellos han contribuído a definir, que manejen las relaciones internas y externas de la organización y la conduzcan hacia los objetivos deseados con el mínimo de costo.

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

Quienes son estas personas, dónde están ubicadas, qué papeles desempeñan? Qué estilos gerenciales utilizan?

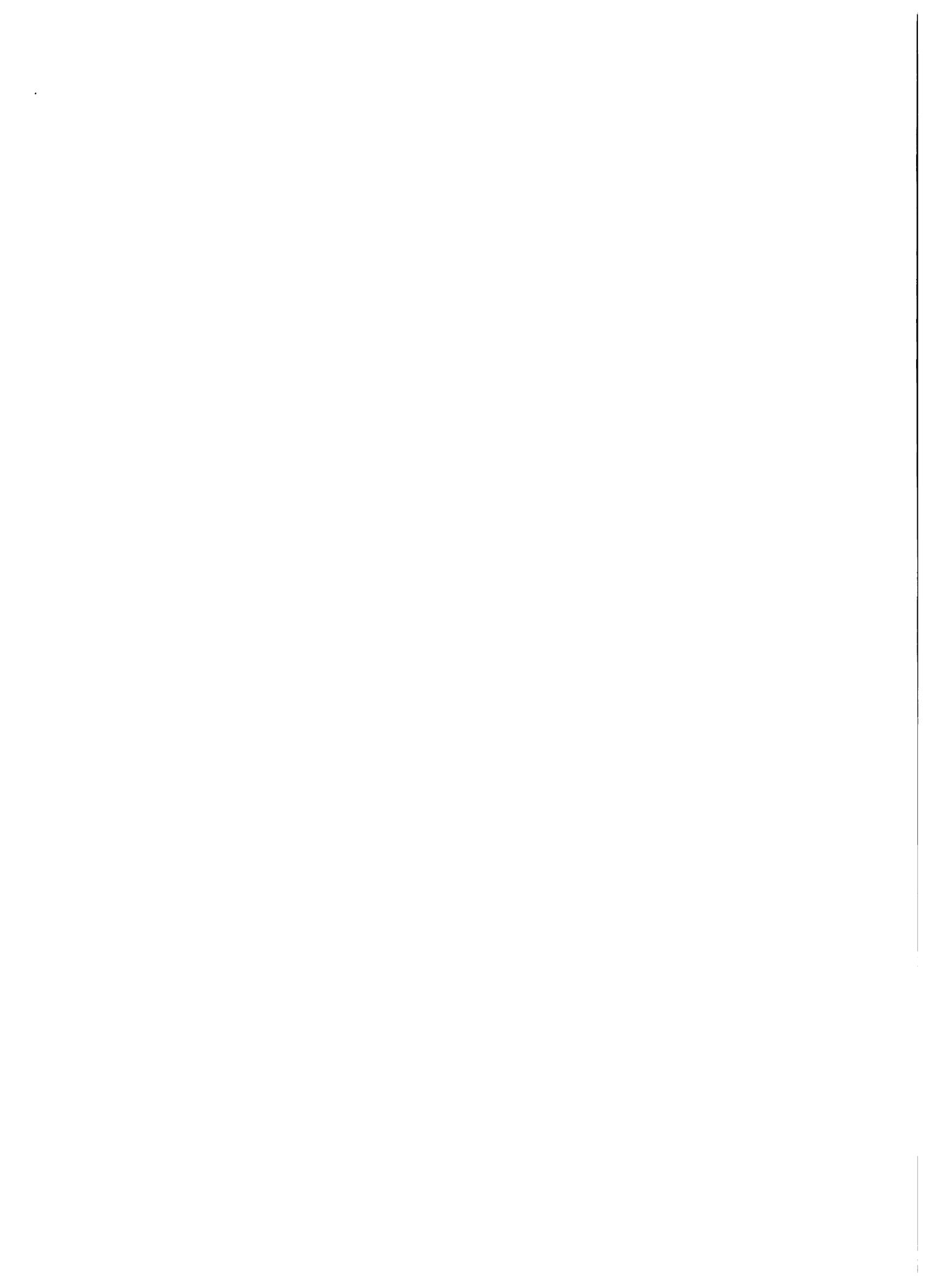


Cómo puede ayudárseles para que puedan cumplir mejor sus papeles y otros son los interrogantes y temas que en esta variable procura dilucidar el análisis institucional.

- e) Una forma importante de contribuir a que el producto institucional sea considerado, es la tecnología que posea la organización para producir los resultados que se supone debe entregar. Si como el MIDA, las áreas de actuación son muy variadas, los cambios tecnológicos de que debe disponer el MIDA deben ser también variados como para producir productos en cantidad y calidad que sea preciada por el medio.

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

- f) Otra forma importante de contribuir a mejorar el producto institucional es la forma en que la organización capta, cuida, maneja y utiliza los recursos de que dispone. Estos recursos pueden ser personas, recursos humanos o recursos económicos o presupuestarios o recursos organizacionales o institucionales, o de otra índole. Si



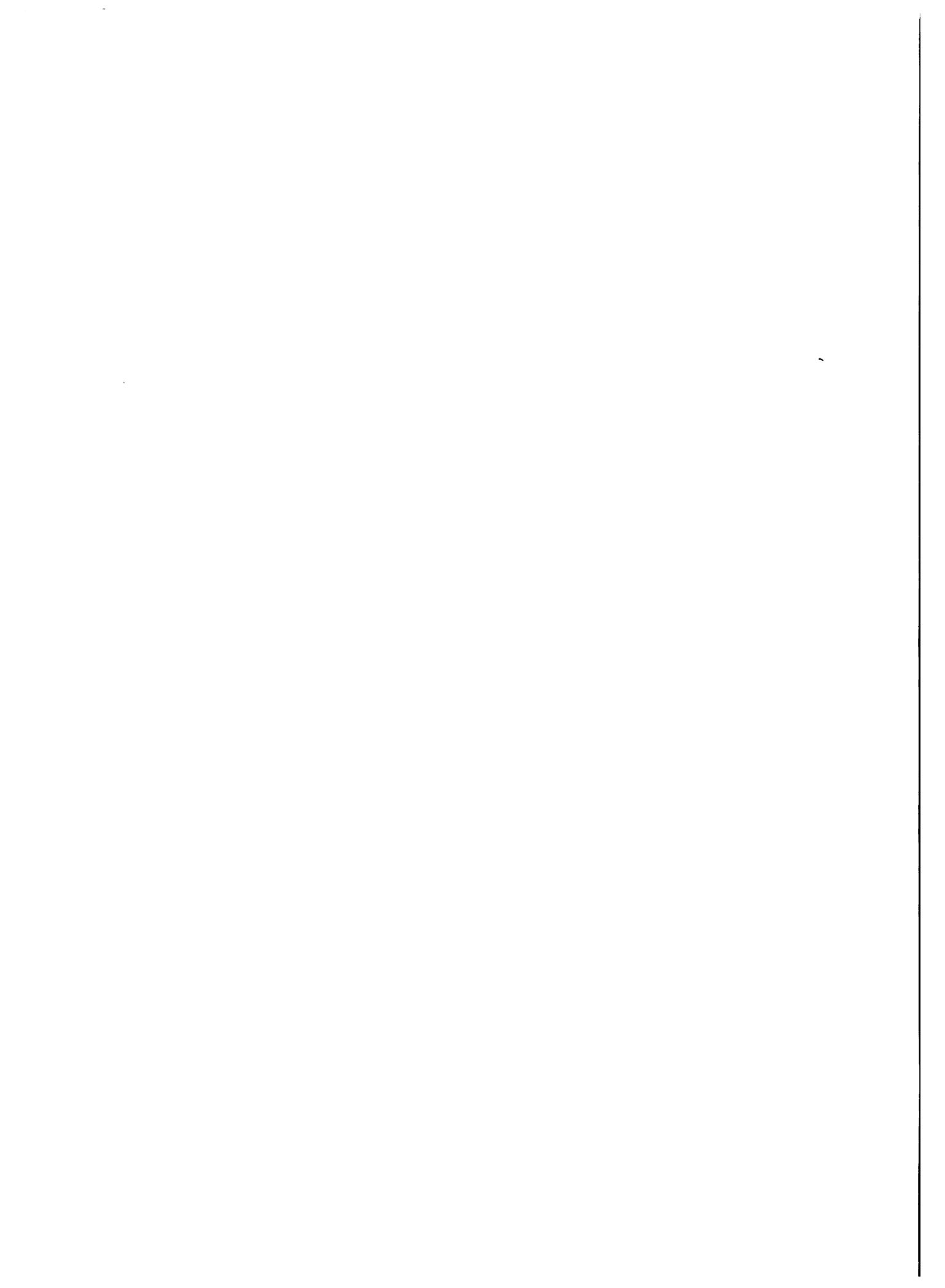
el MIDA desarrolla sus recursos humanos, los utiliza eficaz y eficientemente, la contribución de éstos a los logros de la organización puede ser significativamente mayor que si estos recursos no han sido utilizados adecuadamente. Lo mismo ocurre con los recursos económicos u organizacionales, los que deben ser usados al máximo de sus posibilidades.

3.- Las Variables de Resultados.

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

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

Los productos más relevantes que debe producir el MIDA están relacionados con las funciones básicas que debe cumplir el MIDA, esto es tanto aquellas relacionadas con su función de órgano rector del sector agropecuario de Panamá, como



aquellas funciones relacionadas con su carácter de órgano de la administración pública, encargado de operar algunos servicios agropecuarios.

4.- El Proceso de Desarrollo Institucional.

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

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

El conjunto organizado de objetivos, estrategias y orienta-

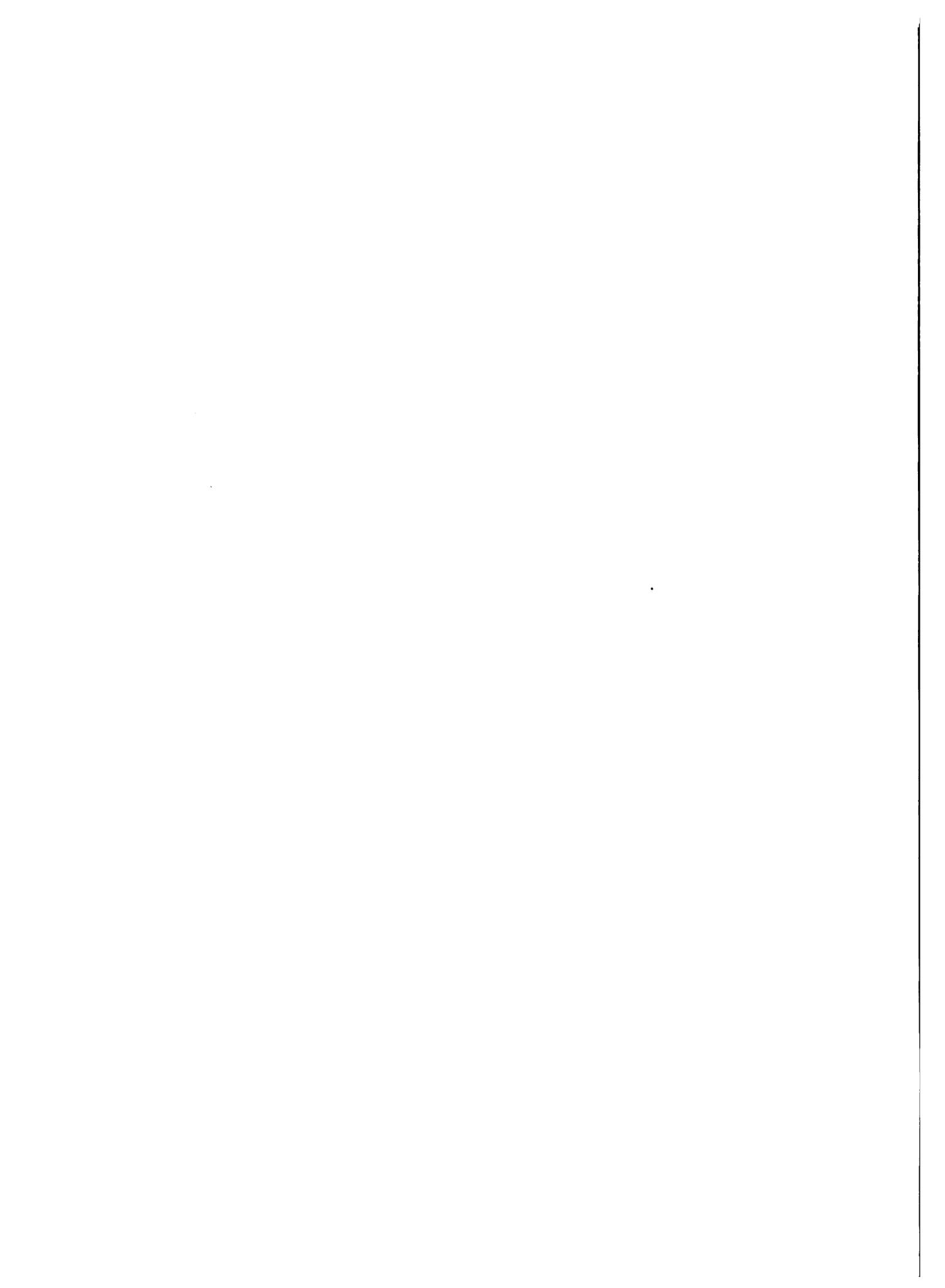
ciones que representan el cambio deseado están contenidos en un Programa de Fortalecimiento Institucional.

El responsable por la orientación y conducción del proceso de desarrollo institucional es el conjunto de personas que constituyen el liderazgo de la institución, al que para efectos de este proceso se agrega la Unidad de Análisis y Desarrollo Institucional que se establezca para ello.

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

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

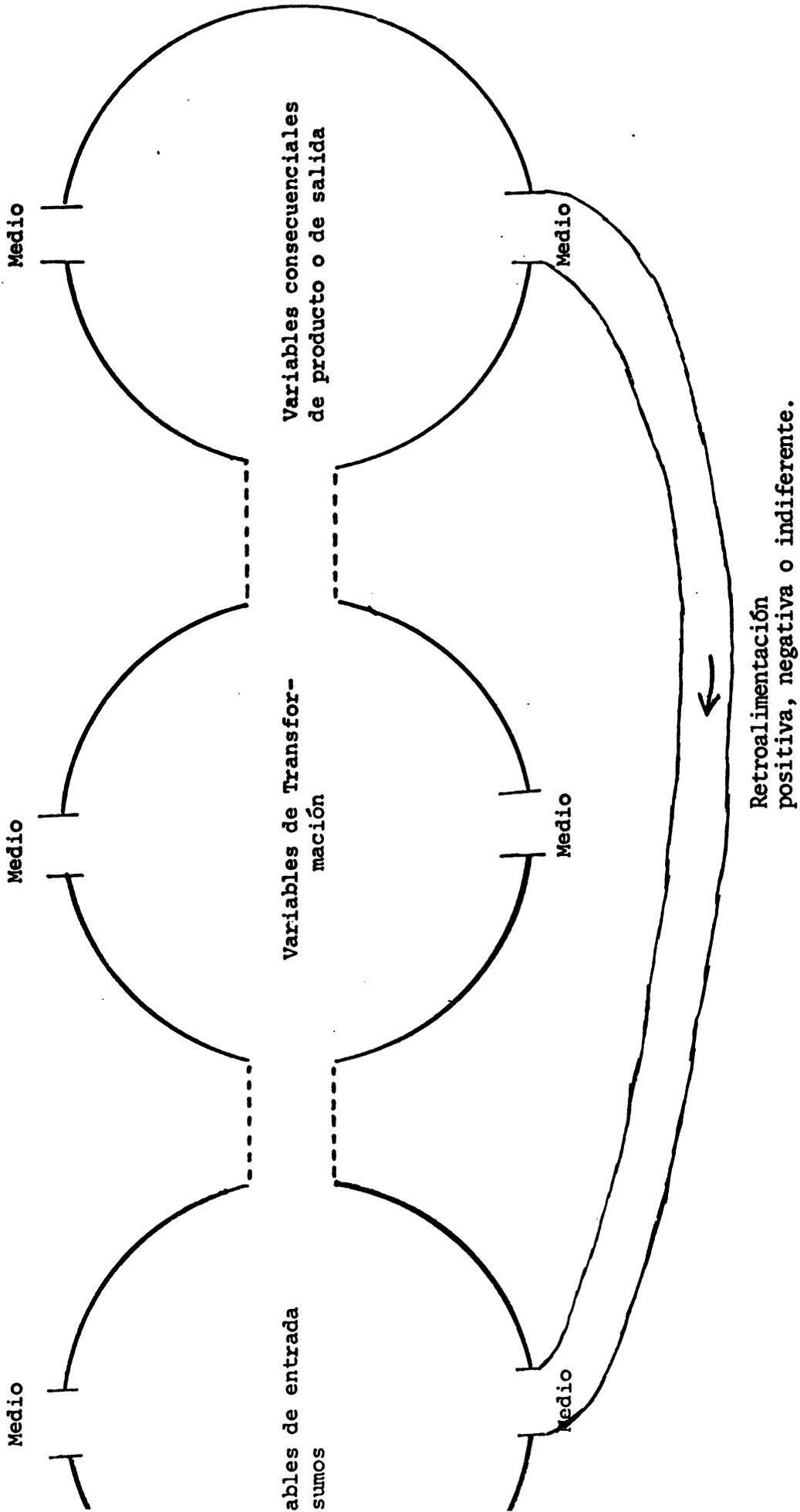
Como se decía, el producto final del proceso de fortaleci-

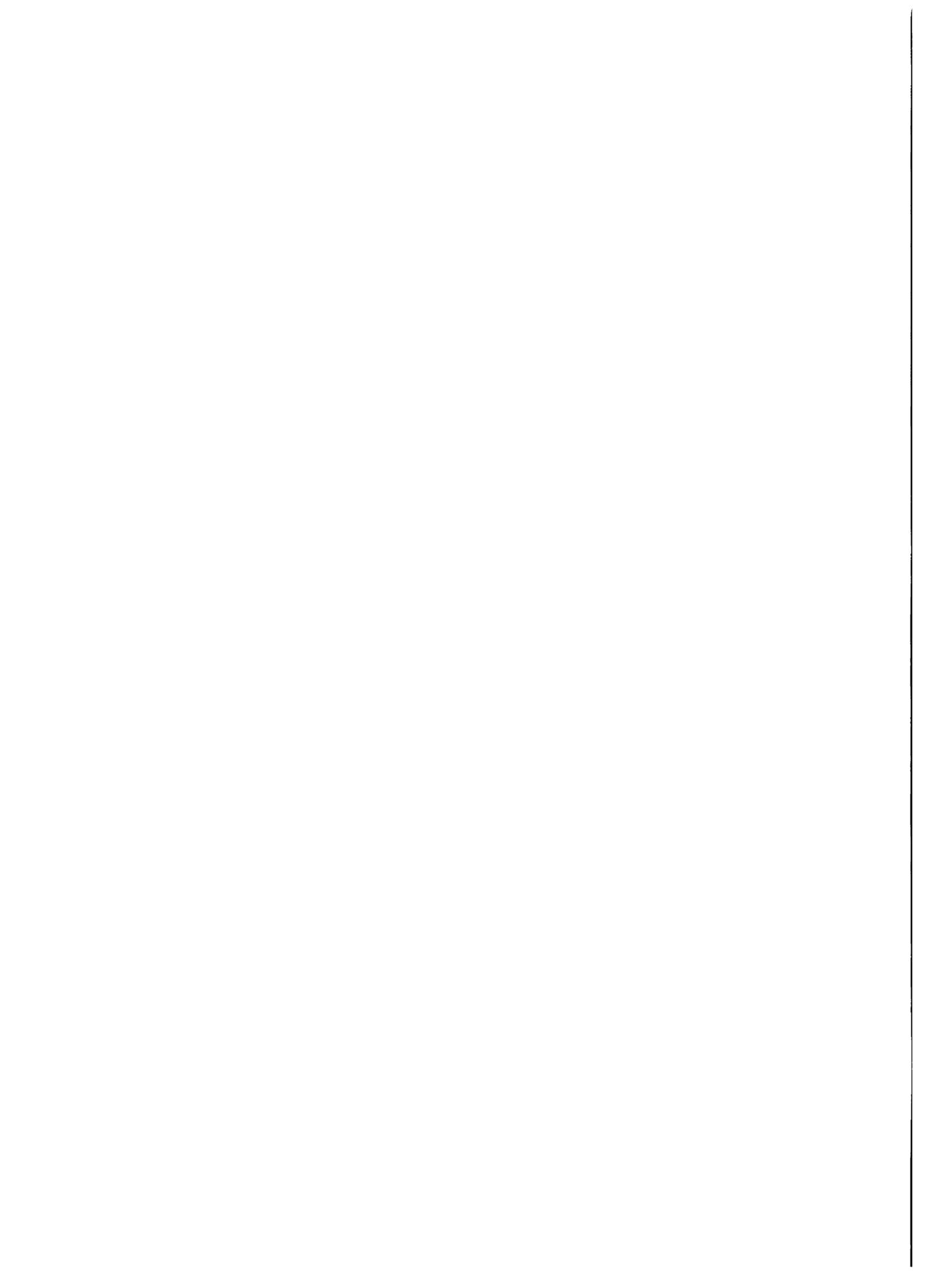


miento institucional es el mejoramiento de las variables institucionales a los niveles deseados en los Programas de Fortalecimiento Institucional y el establecimiento de capacidad interna permanente en la organización para dar reorientación, seguimiento y evaluación a los procesos de cambio institucional. (Véase en el Cuadro No.4, un esquema de un proceso de análisis y fortalecimiento institucional del MIDA).

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

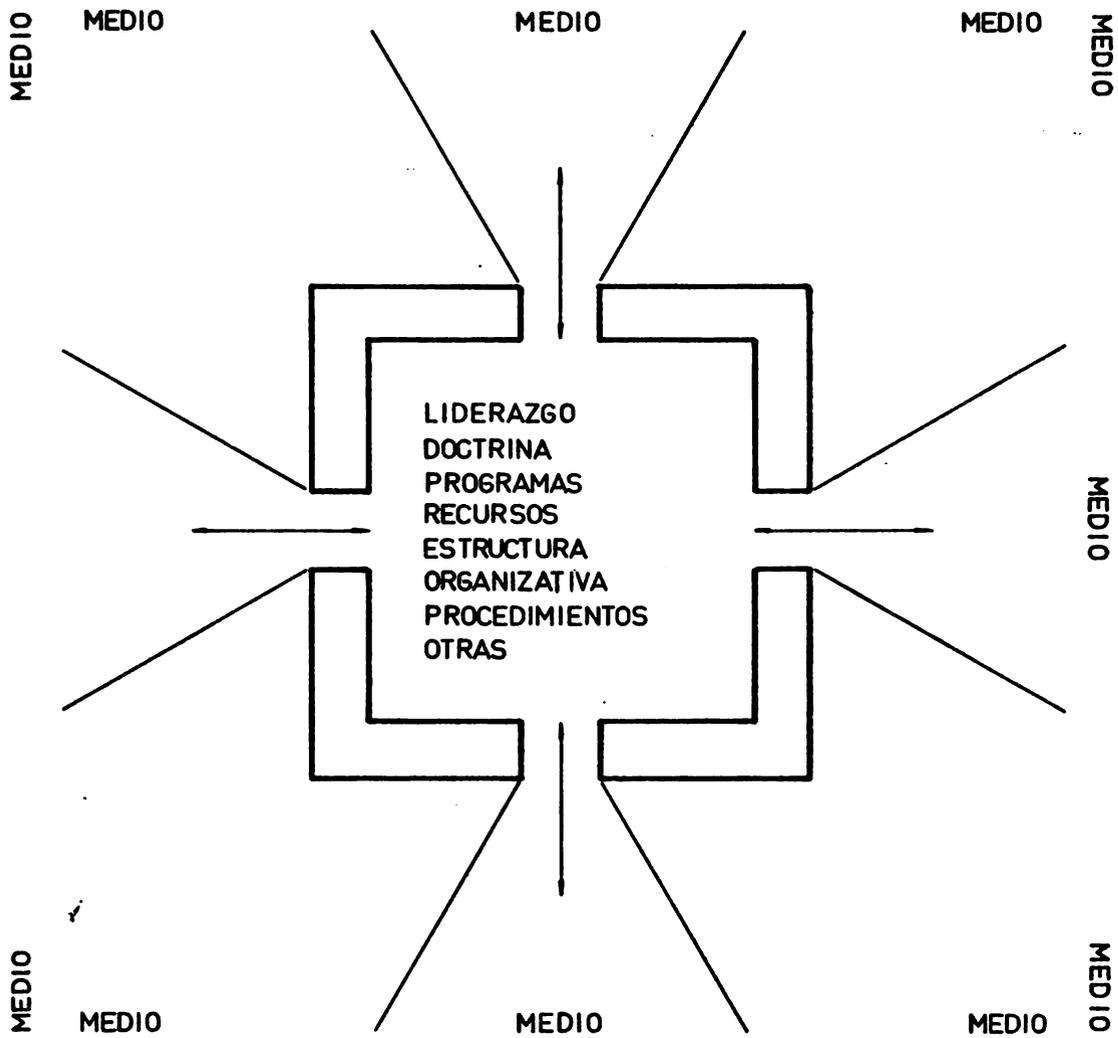
CUADRO No.1. - Proceso a través del cual opera la entidad captando recursos o insumos del medio, transformándolo en producto institucional o variables de salida, a través de un proceso de manipulación de variables institucionales o de transformación.

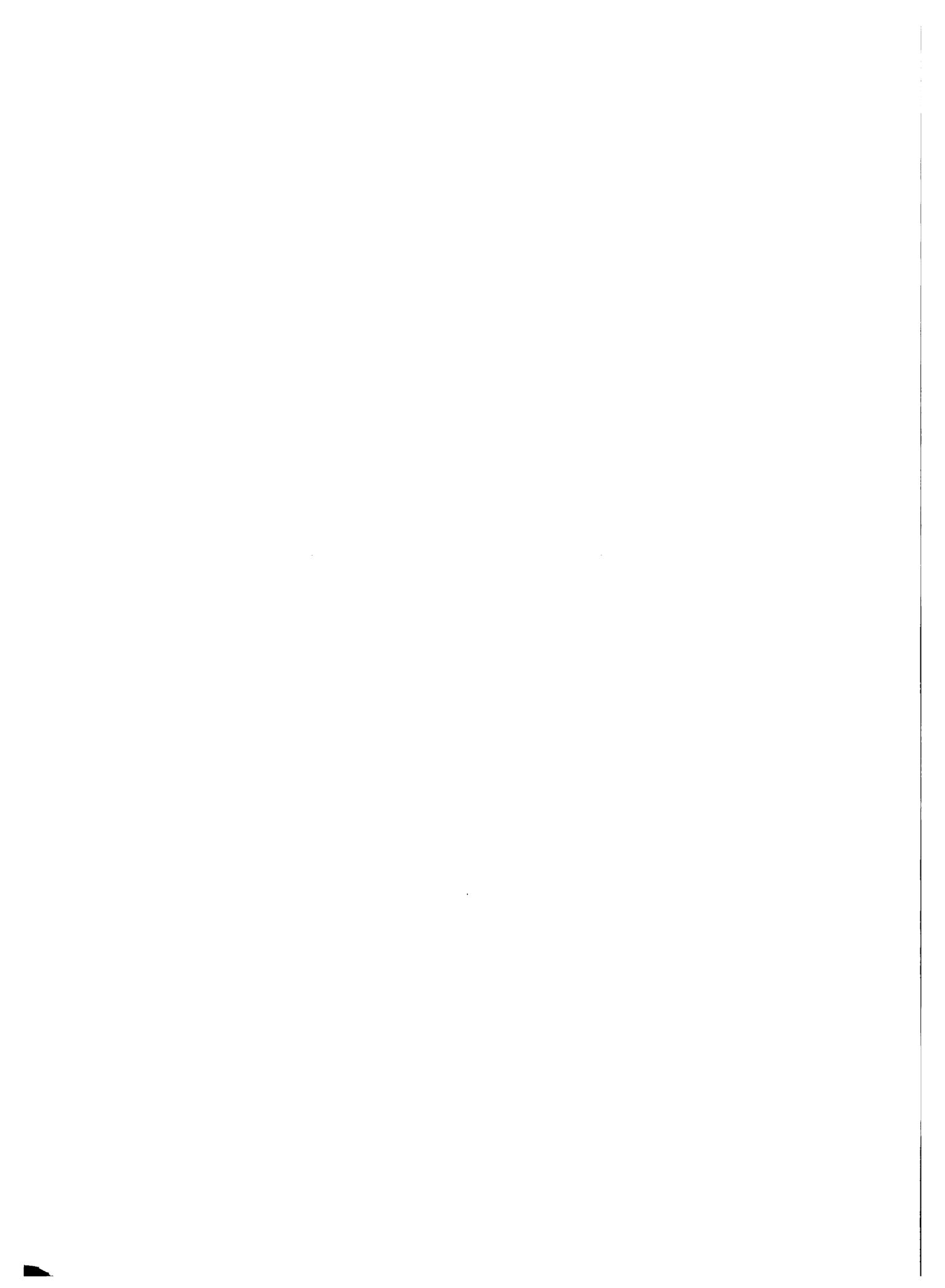




CUADRO No.2

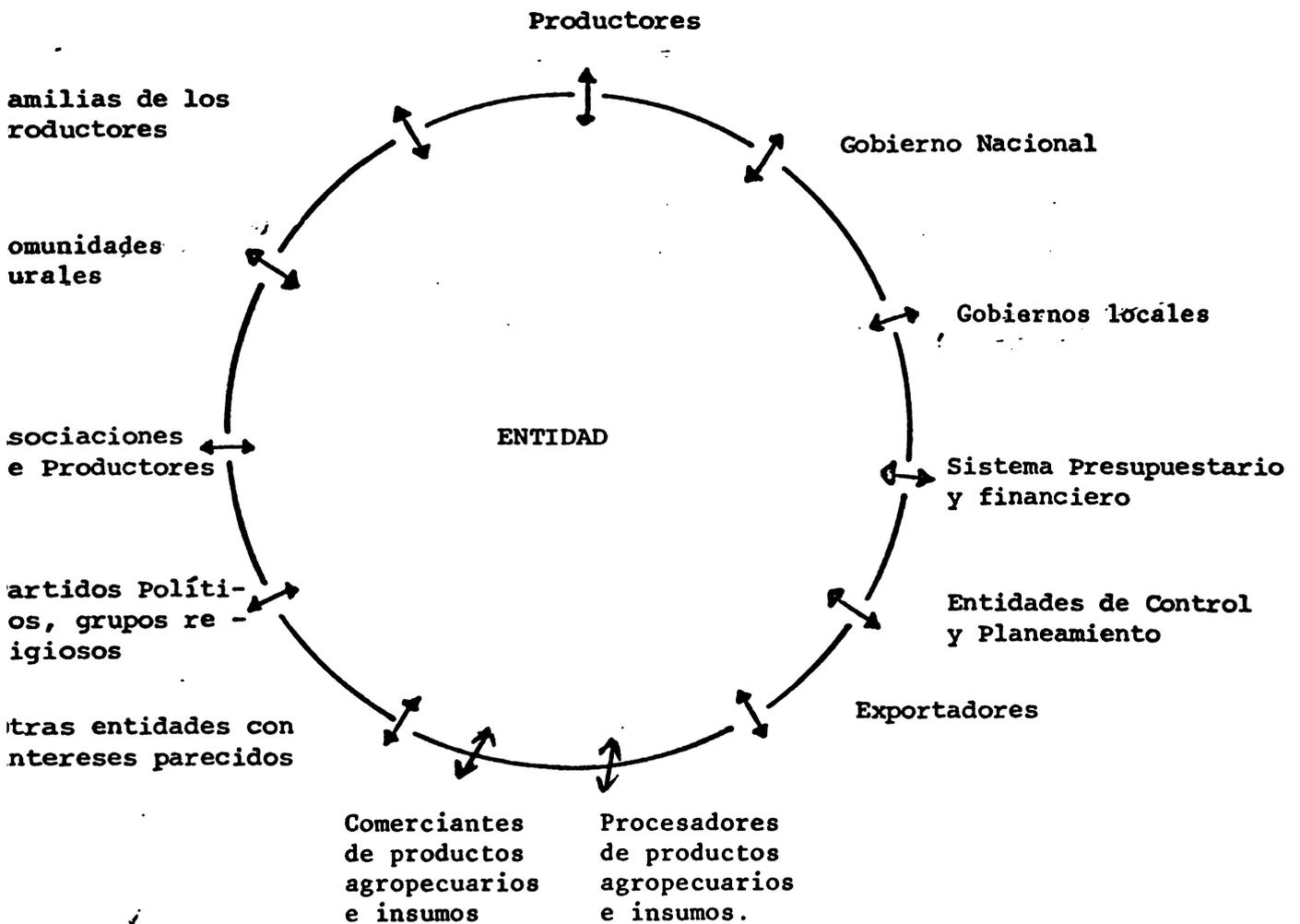
UNIVERSO DE LAS ORGANIZACIONES





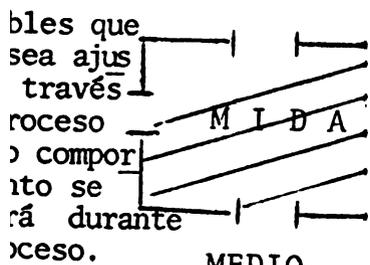
CUADRO No. 3

Posible categorización del Medio con que debe interactuar el MIDA



Evaluación
Estado Acti

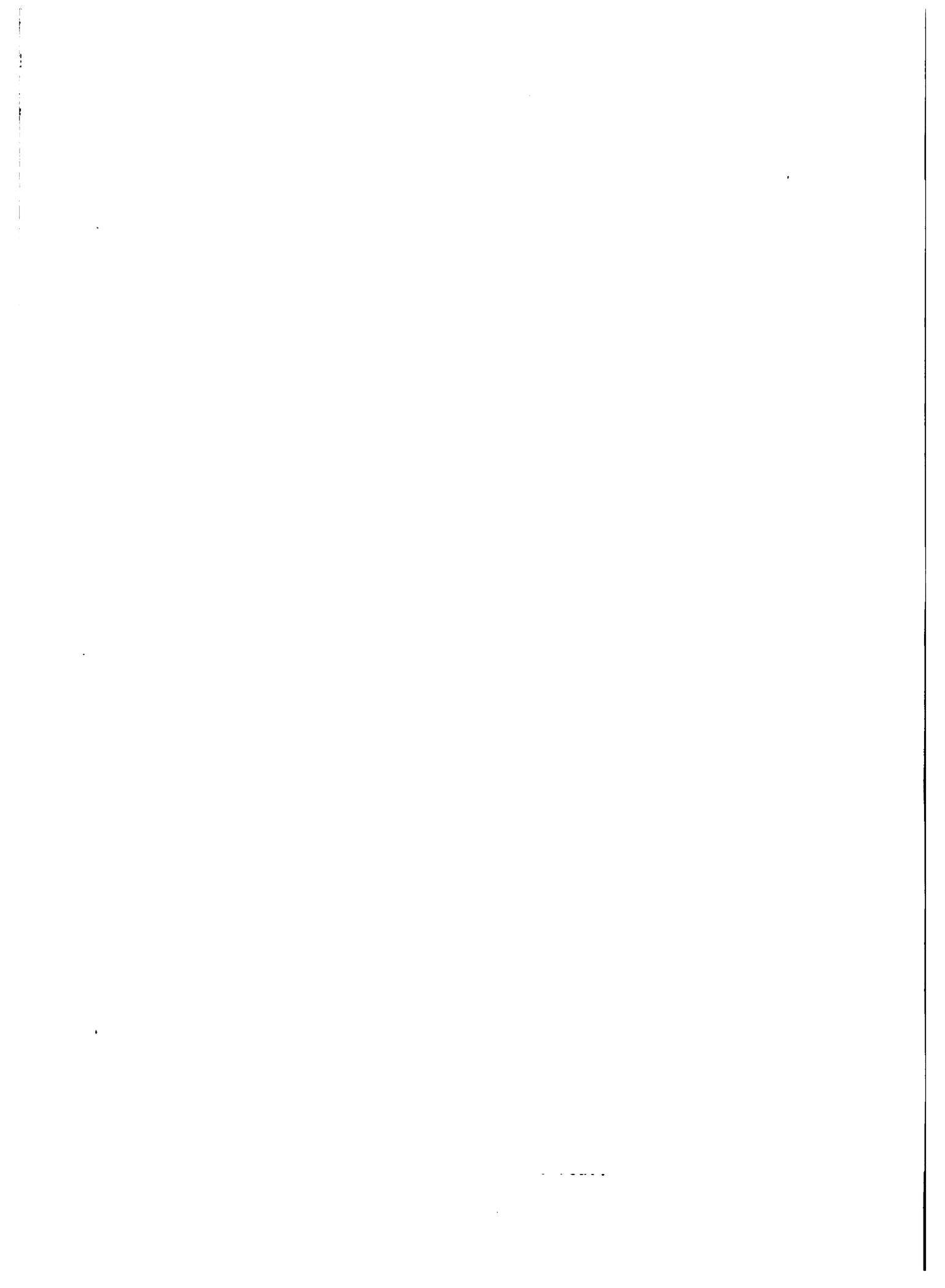
MEDIO



Estado Institucional
MIDA 1981. Diagnóstico
1982. Diseño de Soluciones.
1982/83. PFI.
Puesta en Marcha de Soluciones correctivas 198

En base a

... ..,



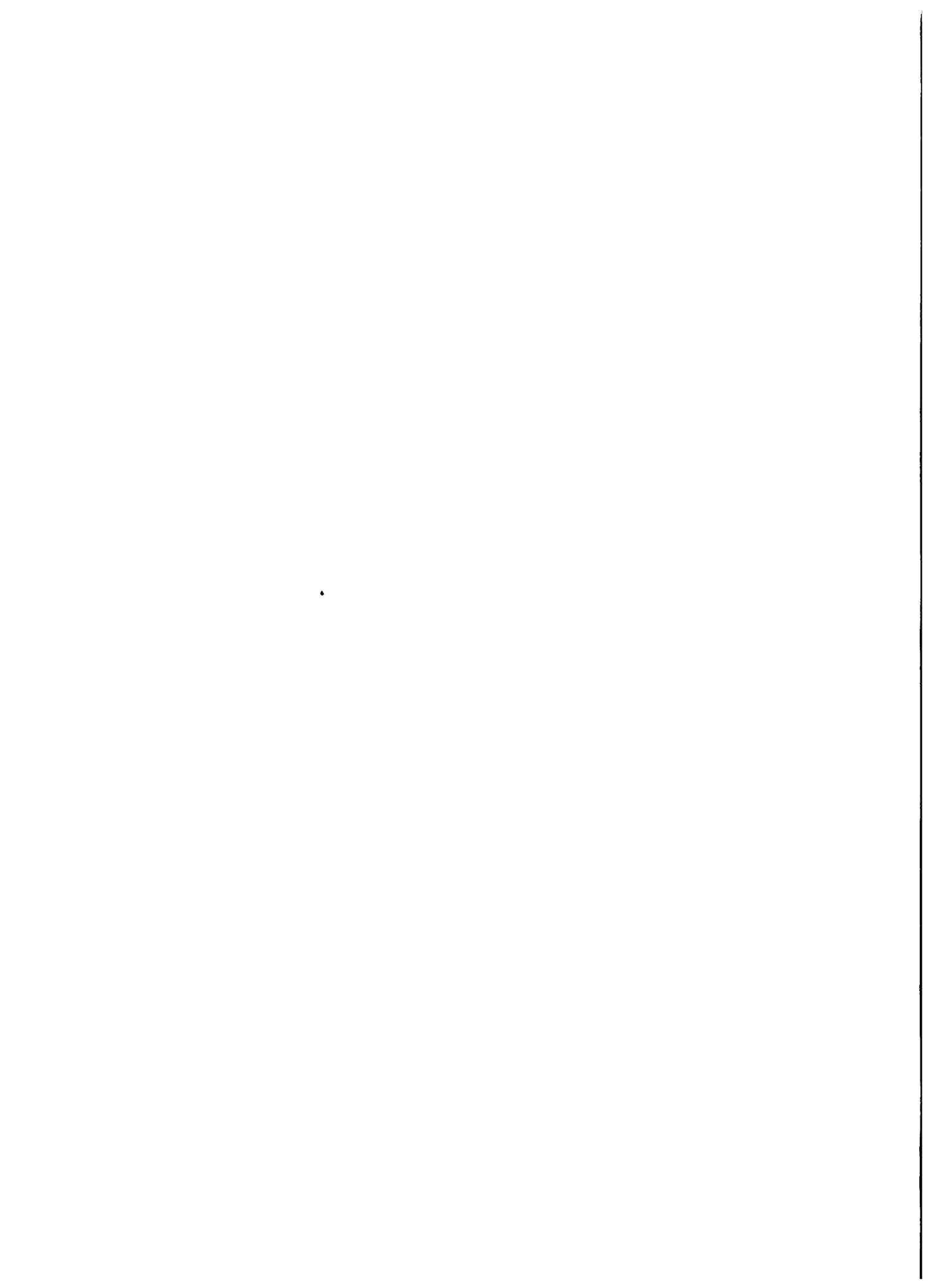
II. El Programa de Fortalecimiento Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá

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

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

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

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



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

De las varias propuestas técnicas presentadas, el MIDA selecciona la propuesta técnica y económica del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (entonces Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas) como la que mejor se adapta a las necesidades del Programa y celebra con el Instituto el Contrato de Consultoría para la ejecución del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA. El Contrato fue firmado el 9 de octubre de 1980 pero las actividades del Programa se iniciaron el 19 de julio de 1981.

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

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

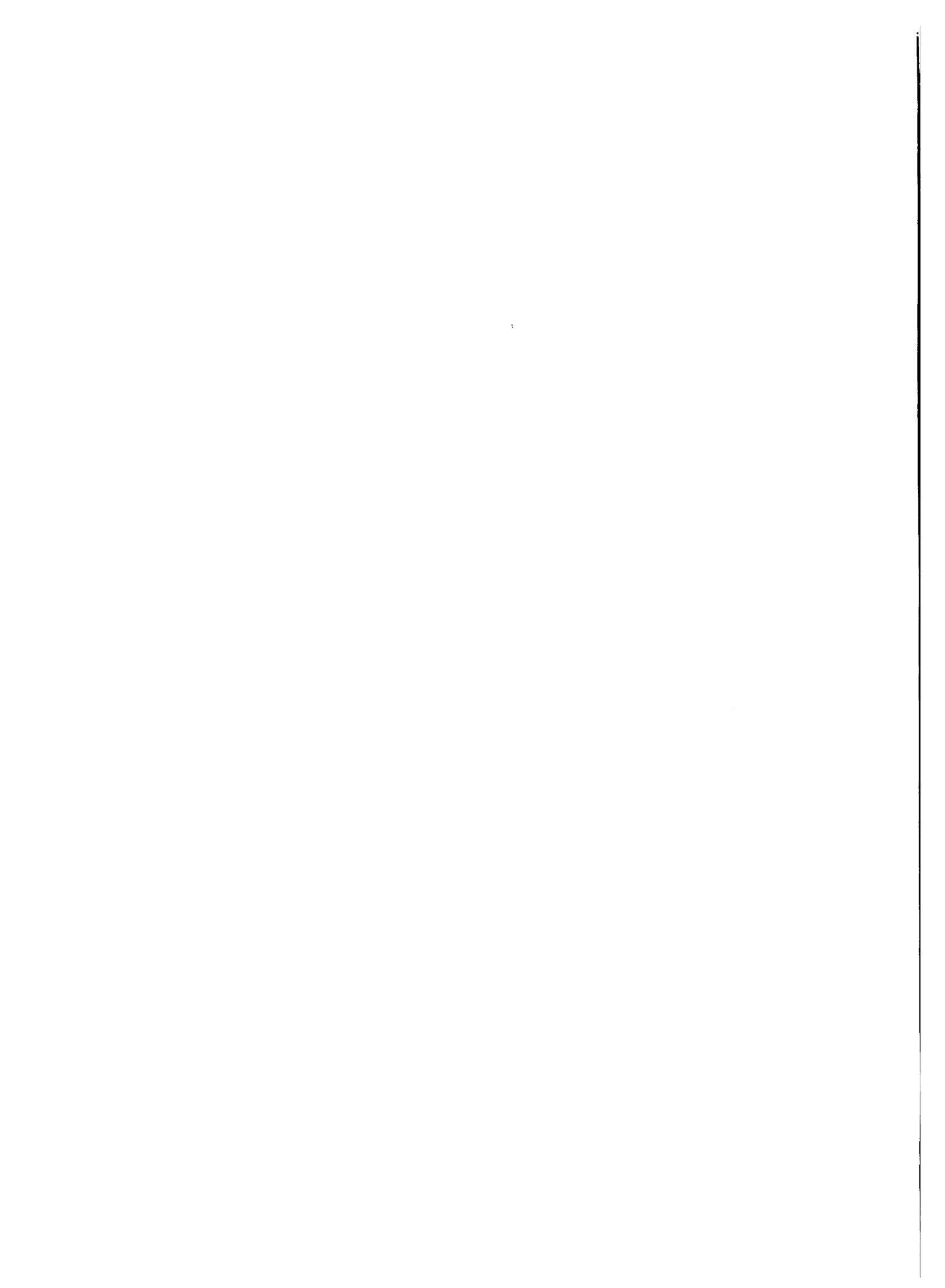
1. Objetivos del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA.

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

al celebrar el Convenio de Cooperación Técnica no reembolsable ATN/SF-1963-PN.

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

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



No hay que olvidar que como consecuencia del anexo al Convenio BID-MIDA y el Pliego de Condiciones de la llamada a propuestas técnicas, se agrega como objetivo del Programa o área de trabajo a ser realizados, el área de organización y administración interna del MIDA.

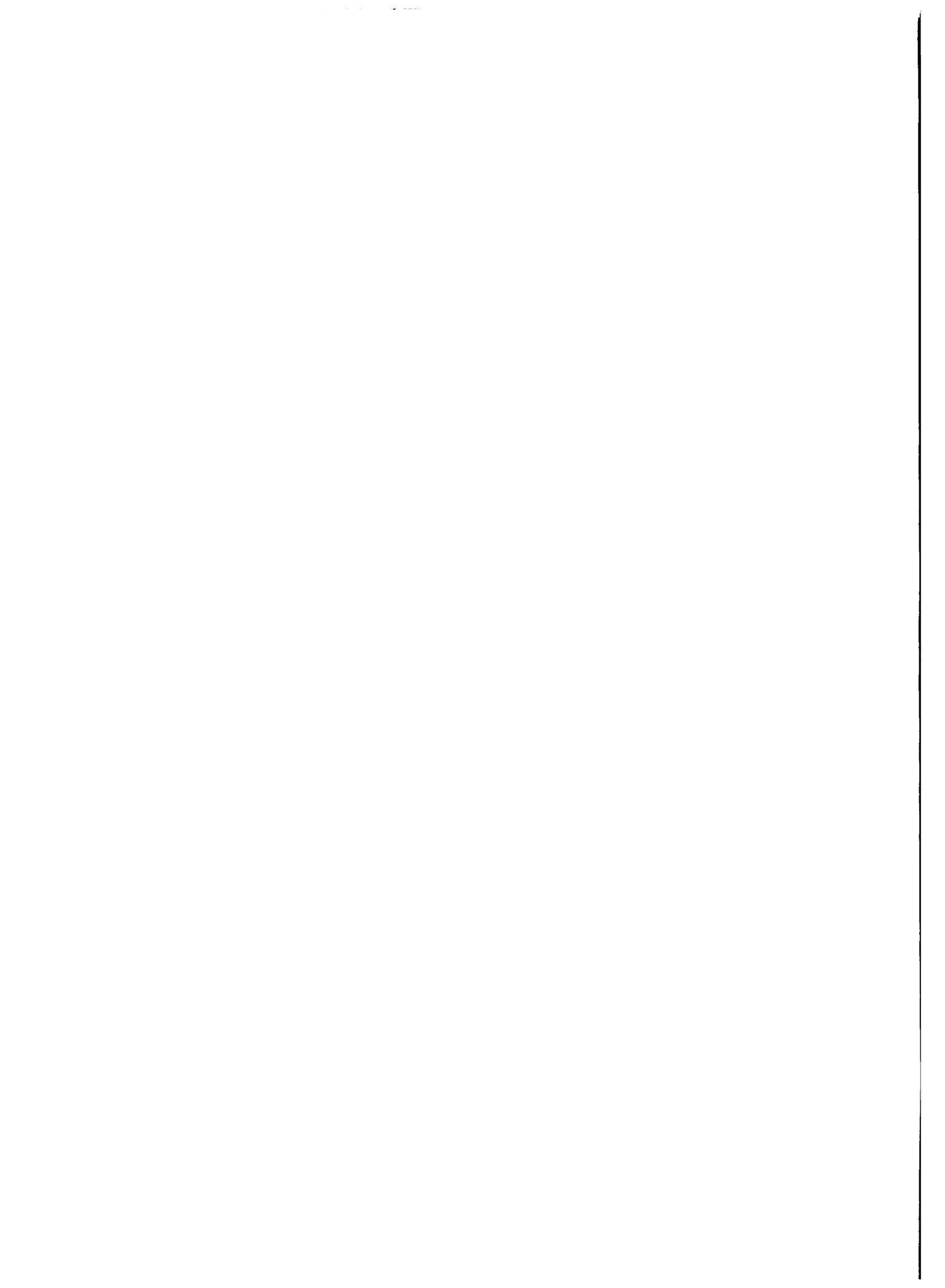
En el mismo contrato MIDA-IICA se estableció que "estos objetivos se entenderán en los términos de la Propuesta Técnica sometida por el IICA, que se anexa y que forma parte del presente contrato"

2. Estrategia y Organización del PFI.

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

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

A su vez el MIDA designó como Unidad de contraparte a la Dirección Nacional de Planificación Sectorial la que a su



vez creó un grupo de "Fortalecimiento Institucional" bajo la dirección de un coordinador que sea la unidad encargada de canalizar el apoyo y la cooperación del MIDA al Instituto.

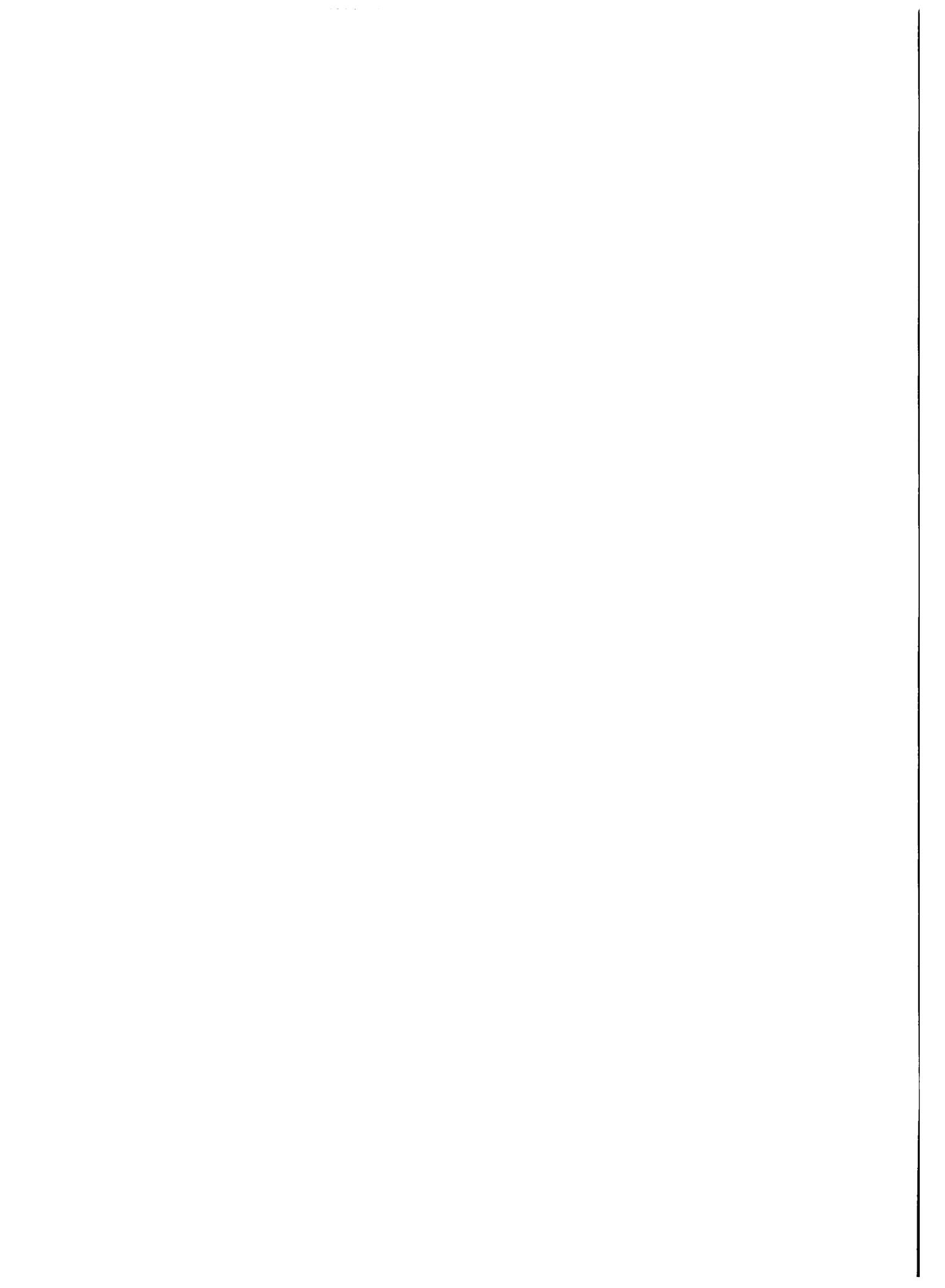
A su vez el Instituto para poder alcanzar los objetivos del Contrato y organizar la realización de los trabajos agrupó los mismos en áreas de trabajo comunes o subprogramas que debía procurar obtener cada uno de los objetivos genéricos y el objetivo global del Programa.

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

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

- a) Planificación y programación;
- b) Area de Proyectos;
- c) Area de Administración Interna;

En cada Subprograma se programó la realización de varios "Trabajos" los que conjuntamente debían contribuir a la obtención de la problemática que planteaba el objetivo. Los



trabajos fueron planteados para cada sub-programa, tanto para las etapas de diagnóstico, diseño e implantación de soluciones. (Véase en los Cuadros No.4 y No.5, una graficación del Diseño del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA, tal como fue presentado por el IICA y aprobado por el MIDA y BID).



Cuadro No.5

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

Subprogramas y trabajos PFI (1)	Planificación			Proyectos			Administración		
	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.
div. y aplic. sectorial	1-2-MODA	D y E 21 (A y B)	As Cap						
sis, revisión y ejecución de los planes, proyectos y programas y superv. ejecución.	8-7	2°	As Cap	3-4-5	23-29 30-	As Cap	7		
en coordinación ejecución de los gastos de Presupuesto.							12-13 16	22	As Cap
ificación y preparación de proyectos versión y supervisión de los que se ejecuten en ejecución.	10-5-7				24-25 30-	As Cap			
inación de las actividades de las organizaciones participativas a nivel de cam	9-				31	As Cap			



Subprogramas y trabajos PFI	Planificación			Proyectos			Administración		
	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.	Diag.	Dis.	P.M.
lación, análisis ic. estadísticas aración estudios s para las accio ncernientes a icación secto- gropecuaria.	6-7-18	TT;DS; PA;PP; SA	As. Cap		26 (A y B) 27-28	As. Cap			
nterna							10-11 13-14 15-17	33-34 S/N ai	As Cap
ma de capacita-							11-	32-49	As Cap

AG = Diagnóstico

S = Diseño

I = Puesta en Marcha

E = Doctrina y Estructura

T = Asistencia Técnica

CP = Capacitación

T = Transferencia de Tecnología

S = Desarrollo Social

A = Producción Agrícola

P = Producción Pecuaria

A = Sanidad Animal

I = Auditoría Interna

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



III. Resultados de los estudios realizados por el IICA

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

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

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

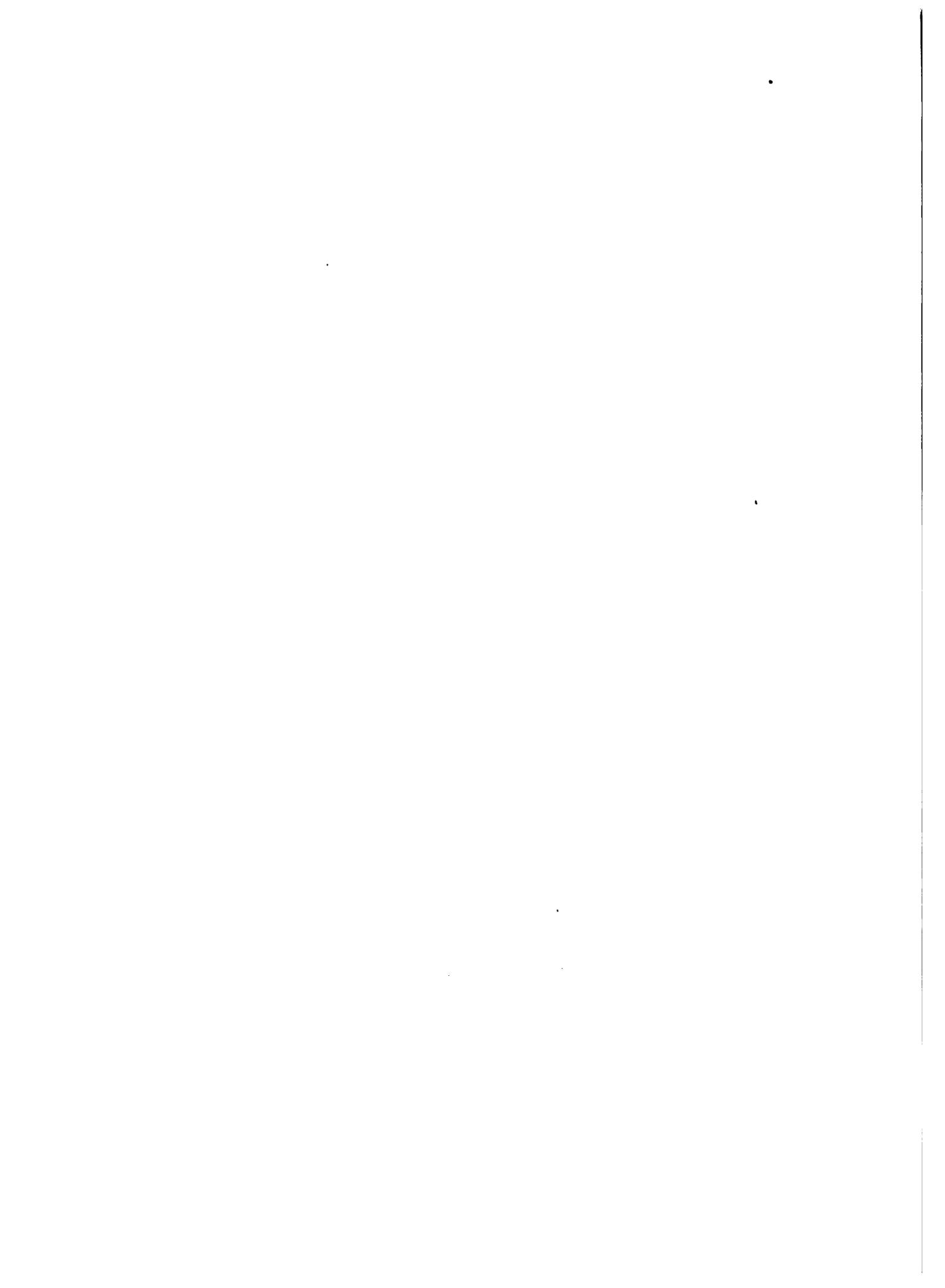
(1) Véase: Gobierno de Panamá. Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Dirección Nacional de Planificación Sectorial. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura. Oficina de Panamá. Programa de Fortalecimiento Institucional "Diagnóstico Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario".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

- 1) Diversos problemas de tipo estructural de la agricultura en Panamá, tales como la baja rentabilidad relativa de la agricultura frente a otros sectores; las limitaciones del mercado interno y externo para los productos agropecuarios que produce el país, limitada capacidad y creciente deterioro de los recursos naturales renovables; la estructura de la producción y su baja tecnología y otros, repercuten en serias restricciones para el desarrollo de las actividades agropecuarias del país.

- 2) Frente a esta situación el sector público no ha sido capaz de presentar estrategias ni objetivos específicos y atractivos para el desarrollo agropecuario integral del país. La multiplicidad de organizaciones y programas, que no se integran o coordinan y que por el contrario se duplican y superponen, ha contribuido seriamente a la agudización de esta falta de objetivos sectoriales.

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

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



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

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

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



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

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

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

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

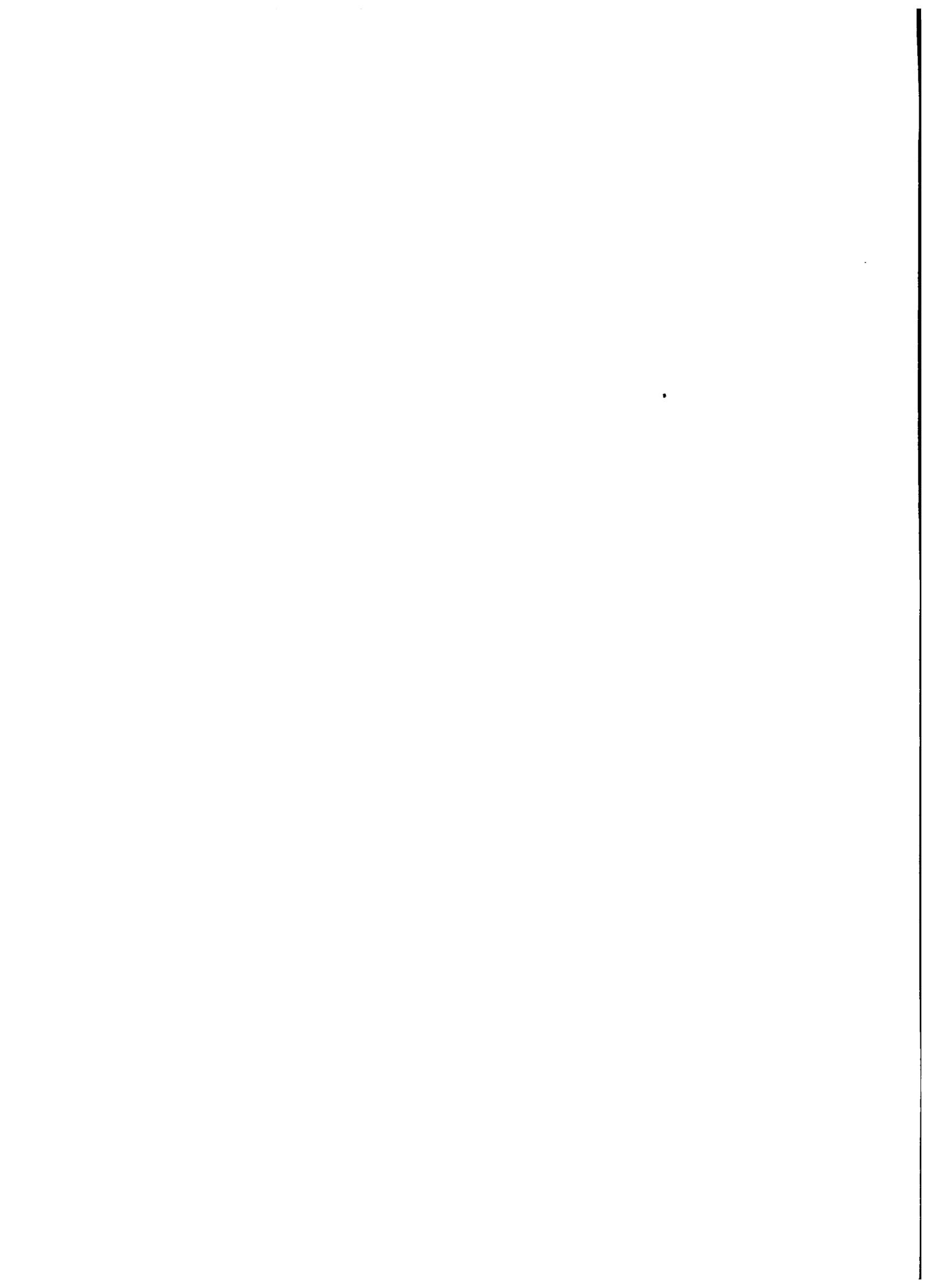


ciones Nacionales ni la DNPS han podido como decíamos, concertar la problemática global, señalar el papel que dentro de esa problemática desempeñará la respectiva unidad operativa del MIDA y la forma en que ella atacará su parte del problema global.

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

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

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



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

Lo anterior puede haber sido factor importante en que el MIDA no ha podido consolidar un liderazgo sectorial reconocido por el resto de las organizaciones del sector y que incluso dentro del Ministerio las políticas y estrategias hayan sido tan variadas y cambiantes.

Tan pronto como un Ministro empieza a tomar conocimiento de la problemática y posibilidades del MIDA, es cambiado, lo que conlleva los cambios hacia abajo que anotábamos. Naturalmente esta inestabilidad con los funcionarios de línea coincide con la debilidad e inestabilidad del personal de la DNPS, lo que contribuye a aumentar el problema de falta de liderazgo sectorial.

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

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

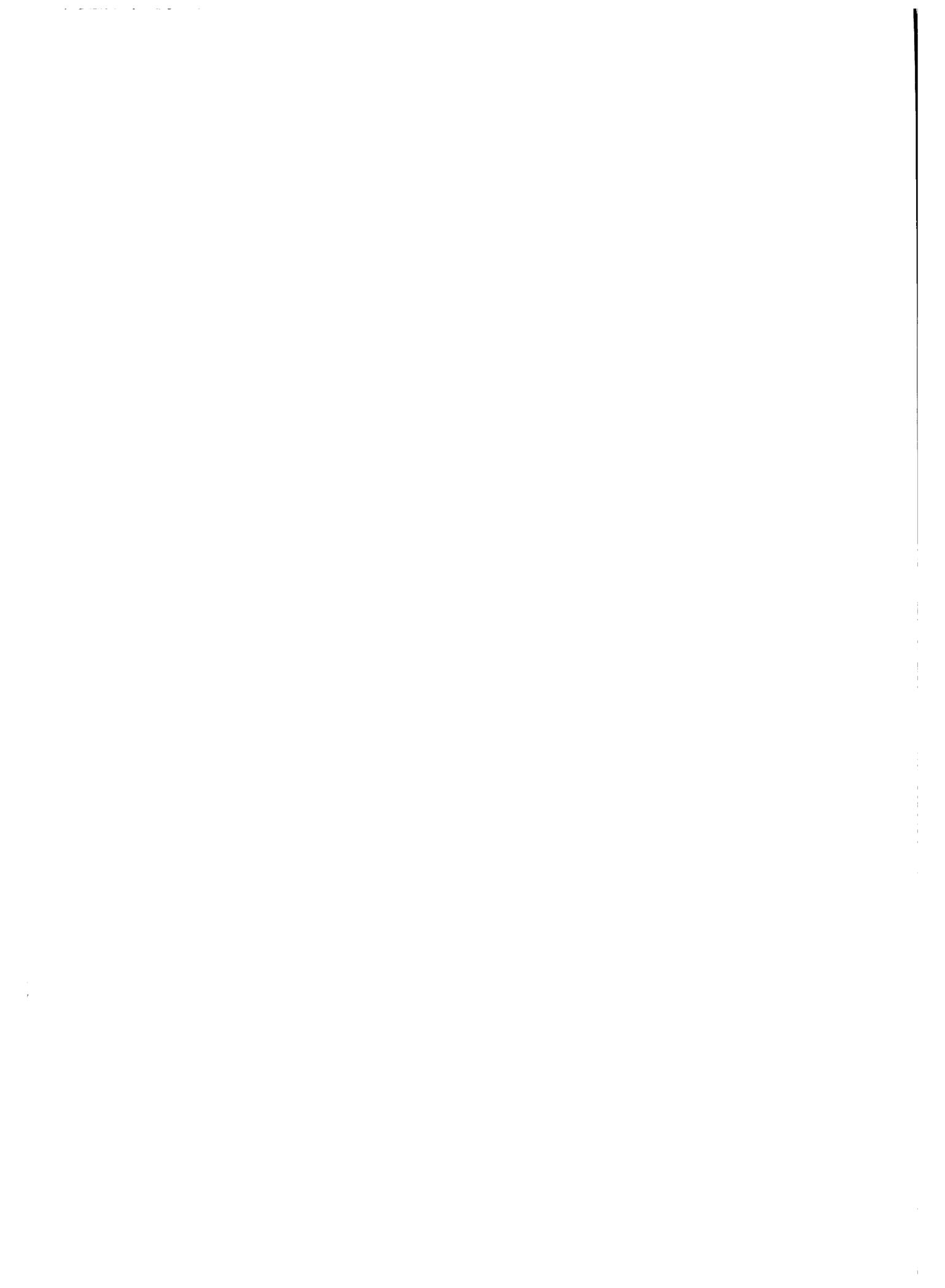


para el sector se producen en Panamá, ha obligado a todo este cuerpo directivo del MIDA a frecuentes desplazamientos entre Veraguas y Panamá, lo que tampoco ha favorecido que el MIDA pueda desempeñar idóneamente este papel rector.

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

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

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



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

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

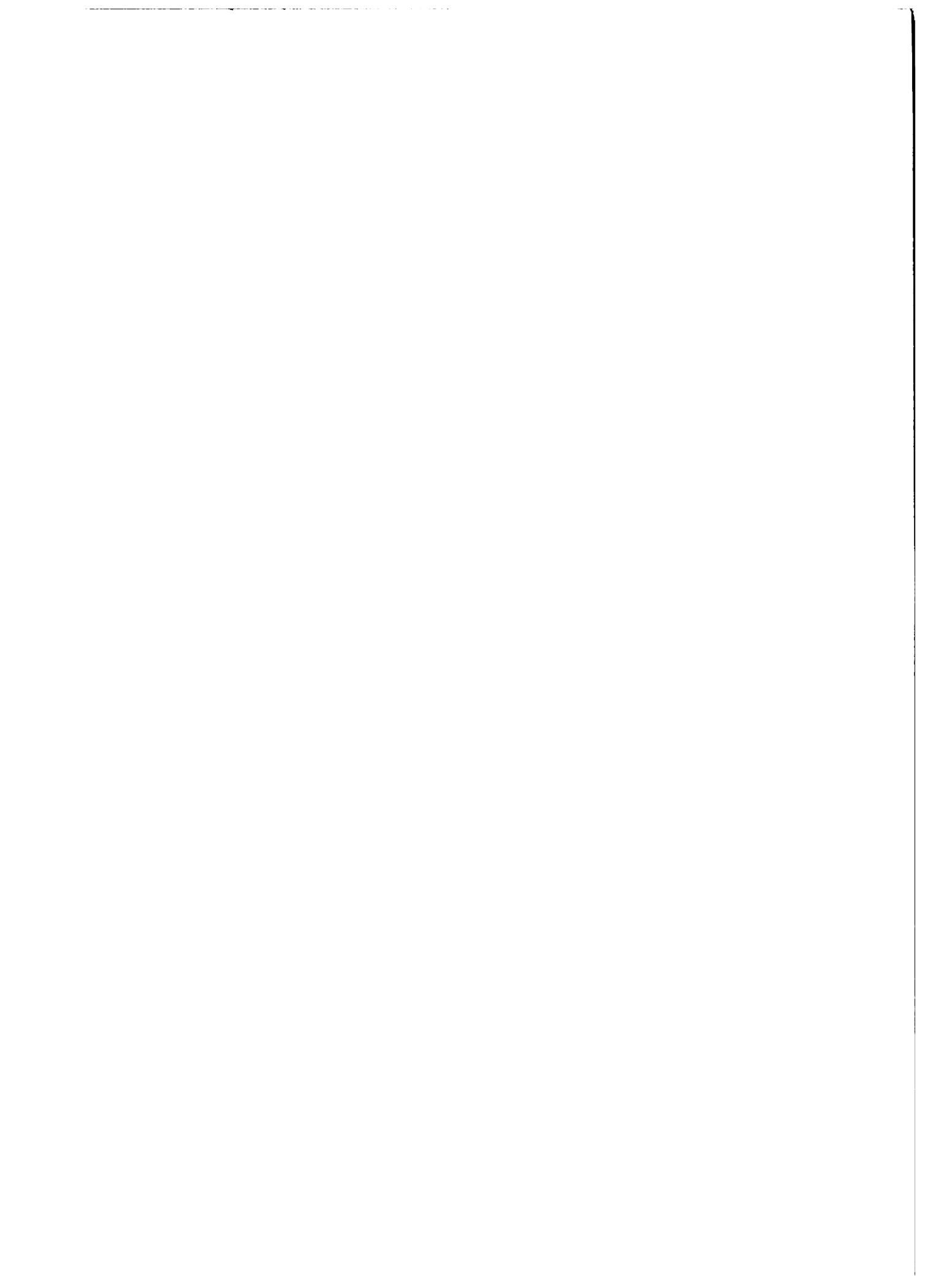
7. Por diversas razones los recursos presupuestarios que ha podido captar el MIDA son notoriamente insuficientes para el gran número de áreas que deben incluir. Estos recursos, pese a la declaración que el sector agropecuario es prioritario, han ido en permanente de terioro. Cualquier indicador que se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



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

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

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



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

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



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

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

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

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

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

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

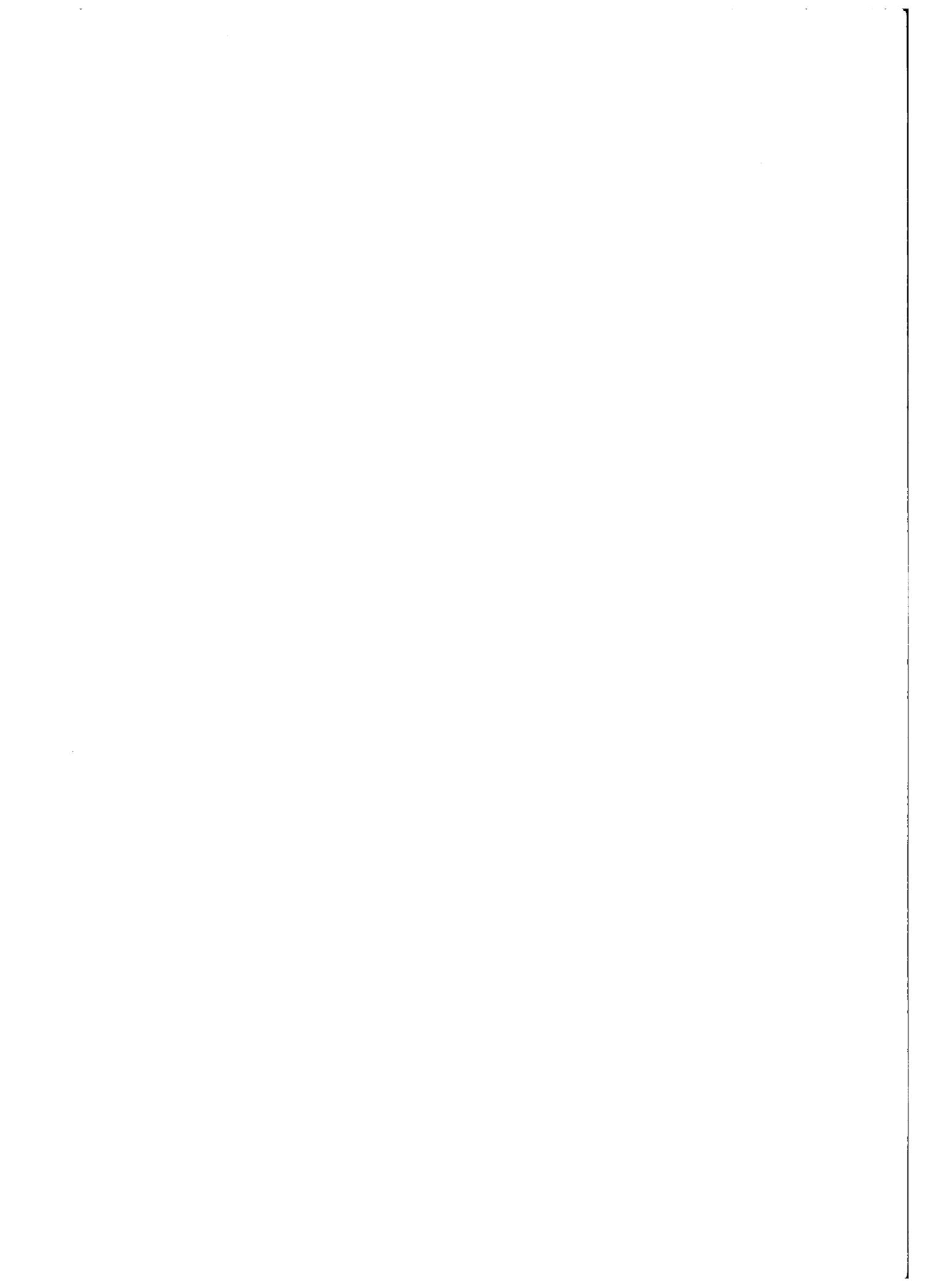


IV. Marco de soluciones planteado por el IICA para resolver los problemas institucionales del MIDA, identificados en el Diagnóstico Institucional.

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

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

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



ten el manejo. Considerando este esquema conceptual, en el caso del MIDA, un Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA debería comprender acciones tendientes a mejorar la capacidad del MIDA para manejar la problemática detectada tanto de tipo instrumental como sustantivo.

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

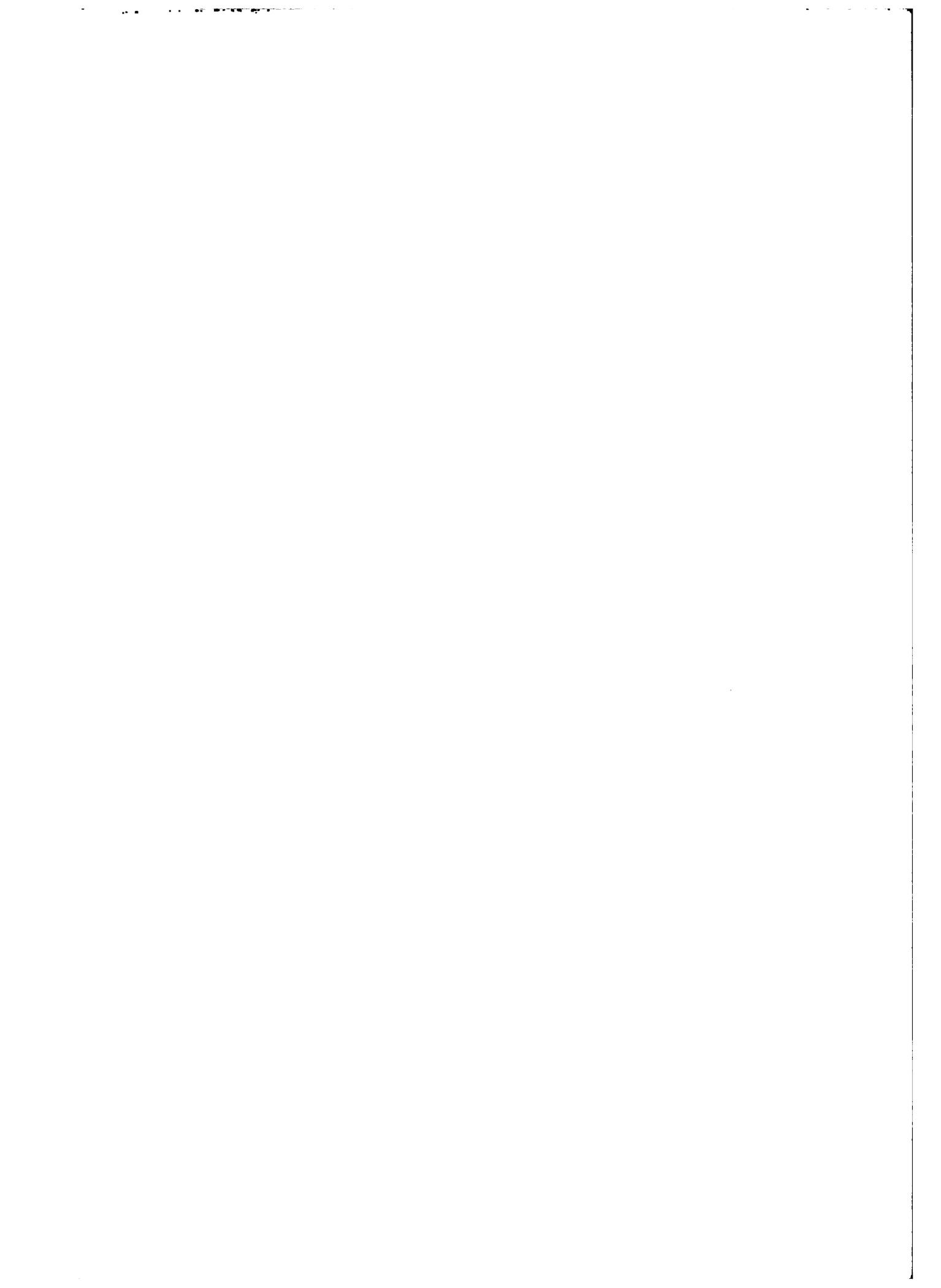
¿Cuáles son los objetivos del Sector Agropecuario para los próximos diez años, como percibido por el gobierno, las autoridades y funcionarios del MIDA y otros agentes públicos?

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

¿Cuál es el papel que deberá jugar el MIDA?

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

¿Qué papel deberán desempeñar dentro de ese contexto las organizaciones públicas y privadas que operan servicios de apoyo a los productores, comercializadores y trans



formadores de productos agropecuarios?

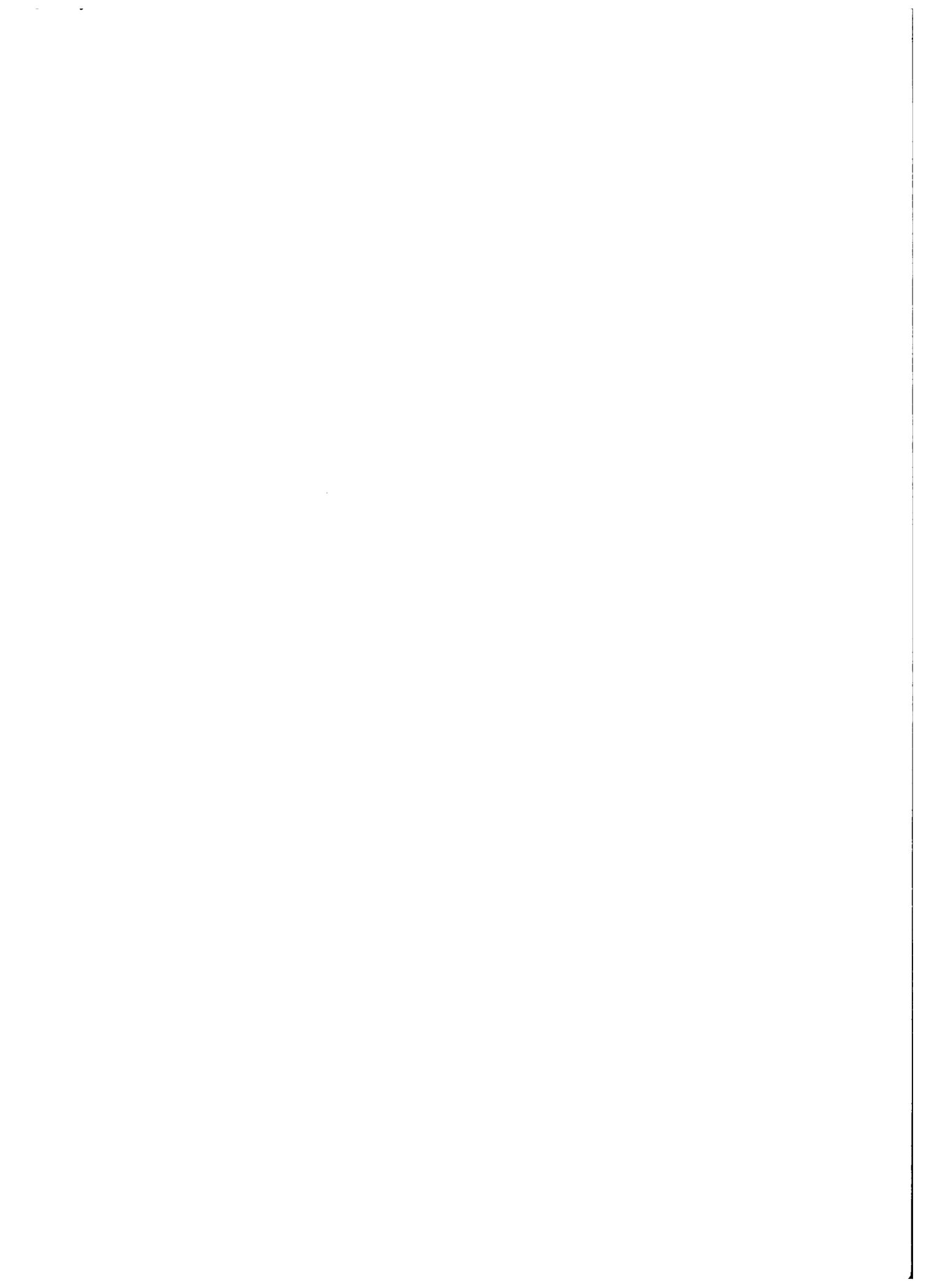
¿Qué estrategia deberán diseñarse para lograr tales objetivos? Con qué tipo de productores, tecnologías, áreas geográficas que deberá trabajarse para optimizar la obtención de resultados?

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

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

La problemática de tipo instrumental se derivan, para el IICA de los mecanismos, especialmente de tipo operativo de que dispone el sector y el MIDA para traducir las definiciones sustantivas en acciones específicas. Se refiere por tanto a la forma en que el MIDA se ha organizado para cumplir sus funciones, la forma en que programa proyecta sus actividades, como maneja y controla sus recursos presupuestarios, sus bienes, el personal que le sirve.

En cuanto a la primera categoría de problemas el IICA concluyó conque el medio panameño y especialmente el gobierno no han sido claros, especialmente en los últimos años, en cuanto a que desea este medio del sector agropecuario, que



desea este medio de las organizaciones públicas de servicios agropecuarios y que papel desea que jueguen el MIDA y las demás unidades adscritas a éste. Ante esta falta de orientación "desde arriba" el MIDA no ha podido tampoco redefinir su papel para este momento y el futuro, lo que conlleva al vacío que ya hemos aludido. La implementación que las decisiones del gobierno sobre este grupo de problemas, no puede naturalmente producir dentro de los breves plazos del Contrato MIDA-IICA, pero al menos el MIDA y el gobierno deberán dentro de los términos del contrato definir los objetivos sectoriales, institucionales y por servicios para que estas definiciones orienten las acciones futuras del sector.

En cuanto a la segunda categoría de problemas, los instrumentales, el Instituto verificó que el MIDA no contaba con el instrumental básico para poder operar tales como manuales, instructivos y otros mecanismos que en general son el mínimo de elementos con que debe contar una organización para funcionar. La implementación de dichos instrumentos concluyó el Instituto, tampoco podría ser realizada dentro de los términos del contrato IICA-MIDA y MIDA-BID; ya que dicha instrumentación necesariamente tomaría mucho más de los doce meses restantes del contrato.

Por consiguiente en el diseño de soluciones se consideró los remedios que resolvería el problema, aún cuando la



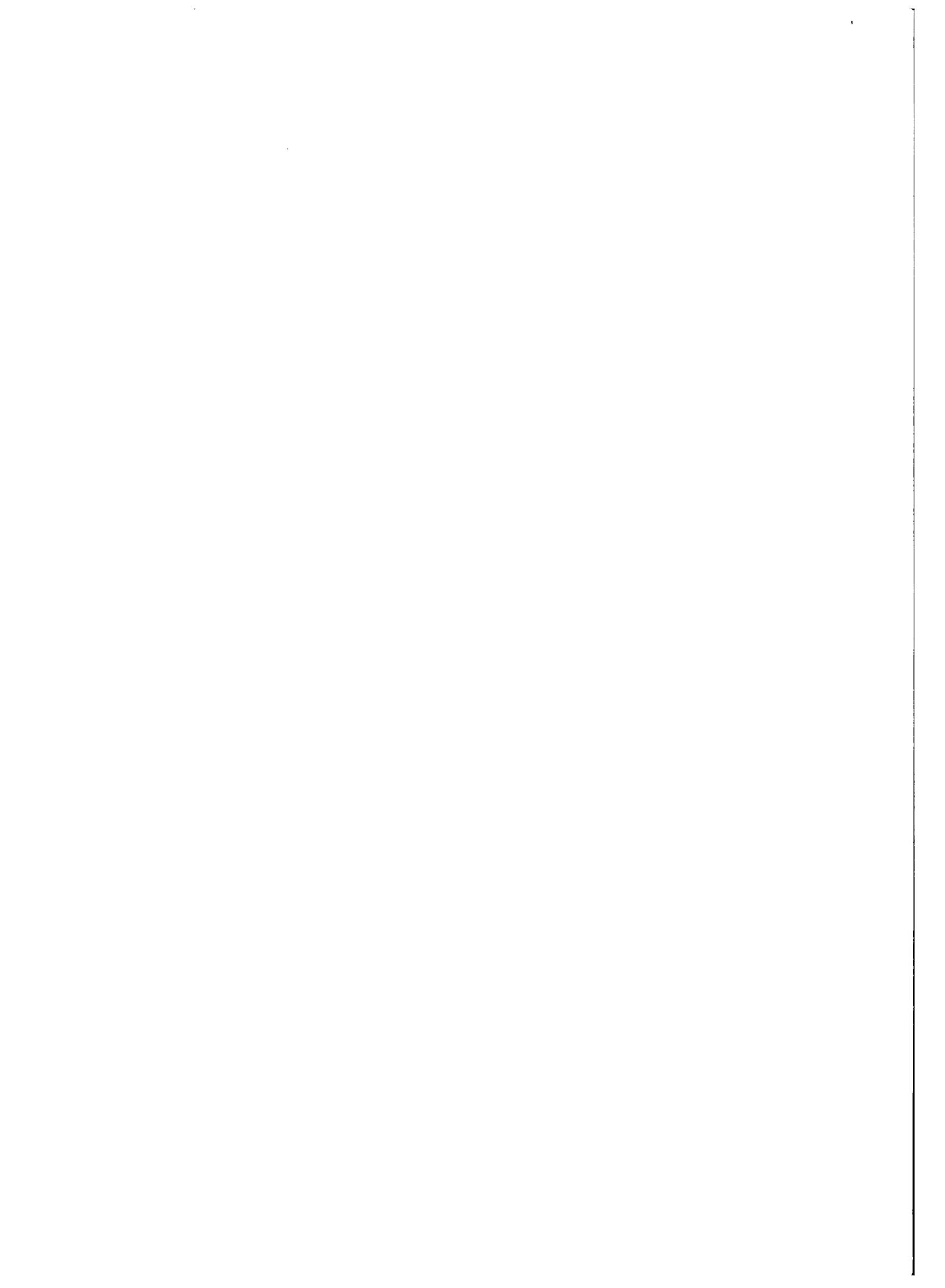
aplicación de las soluciones y verificación de resultados solamente se verían con posterioridad a la fecha de conclusión del contrato. (Véase en el Capítulo II, el Cuadro No.5 que contiene el listado de trabajos a ser realizados y la relación de éstos en los objetivos del contrato).

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

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

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

✓ Como se decía, en los Contratos MIDA-BID y MIDA-IICA, la consultora (el IICA) debía elaborar los diseños bajo su responsabilidad, con el apoyo y cooperación del MIDA. Una vez elaborados los diseños, la consultora debía capacitar al personal del MIDA en el uso del instrumental diseñado y orientarlo en la aplicación de los referidos instrumentos.



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

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

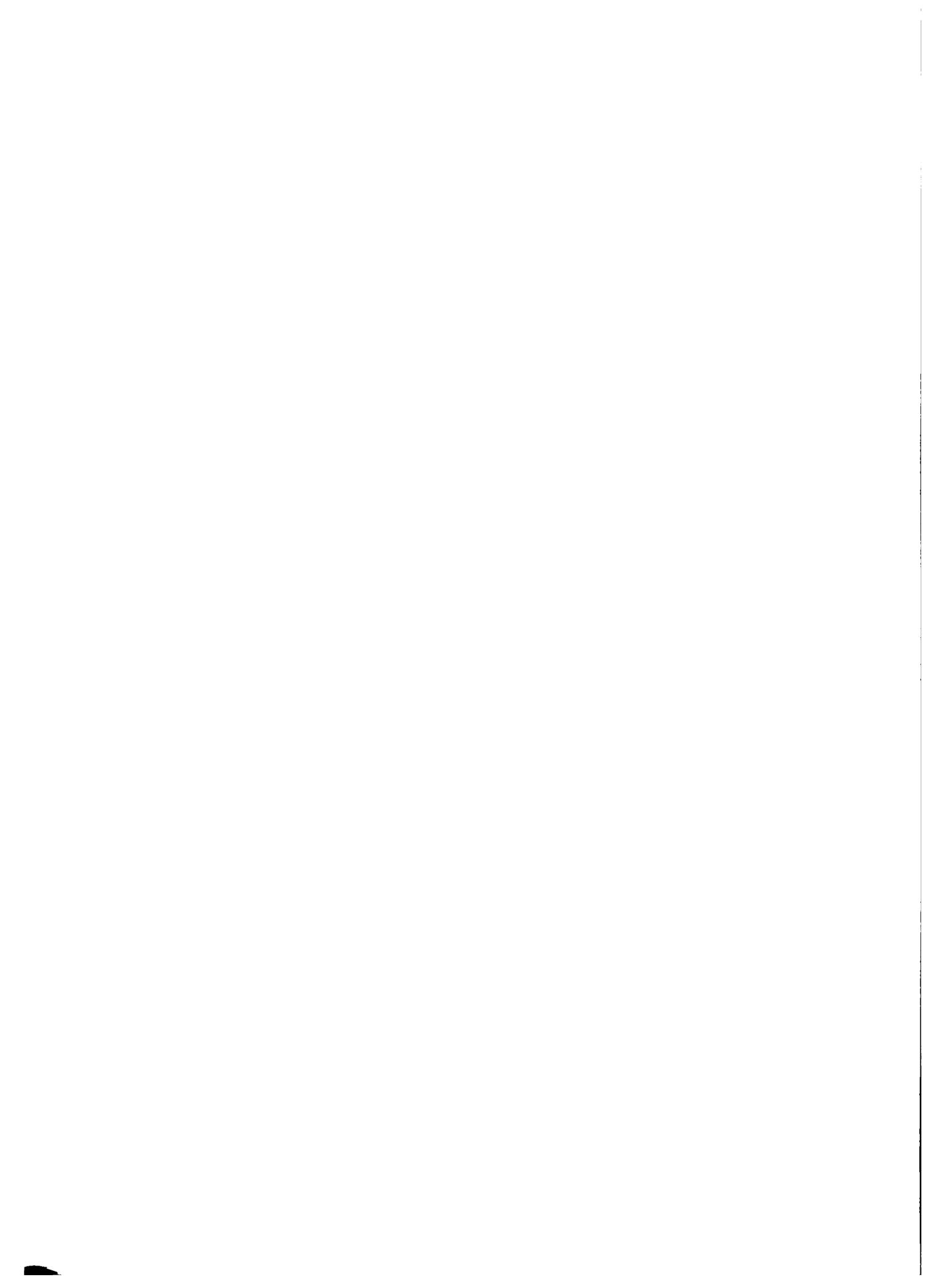
Otro punto importante de la estrategia convenida fué que dado el hecho ya anotado, que el término de la etapa de

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

2.- Algunos elementos de los diseños propuestos.

a) El Diseño Sectorial:

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



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

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

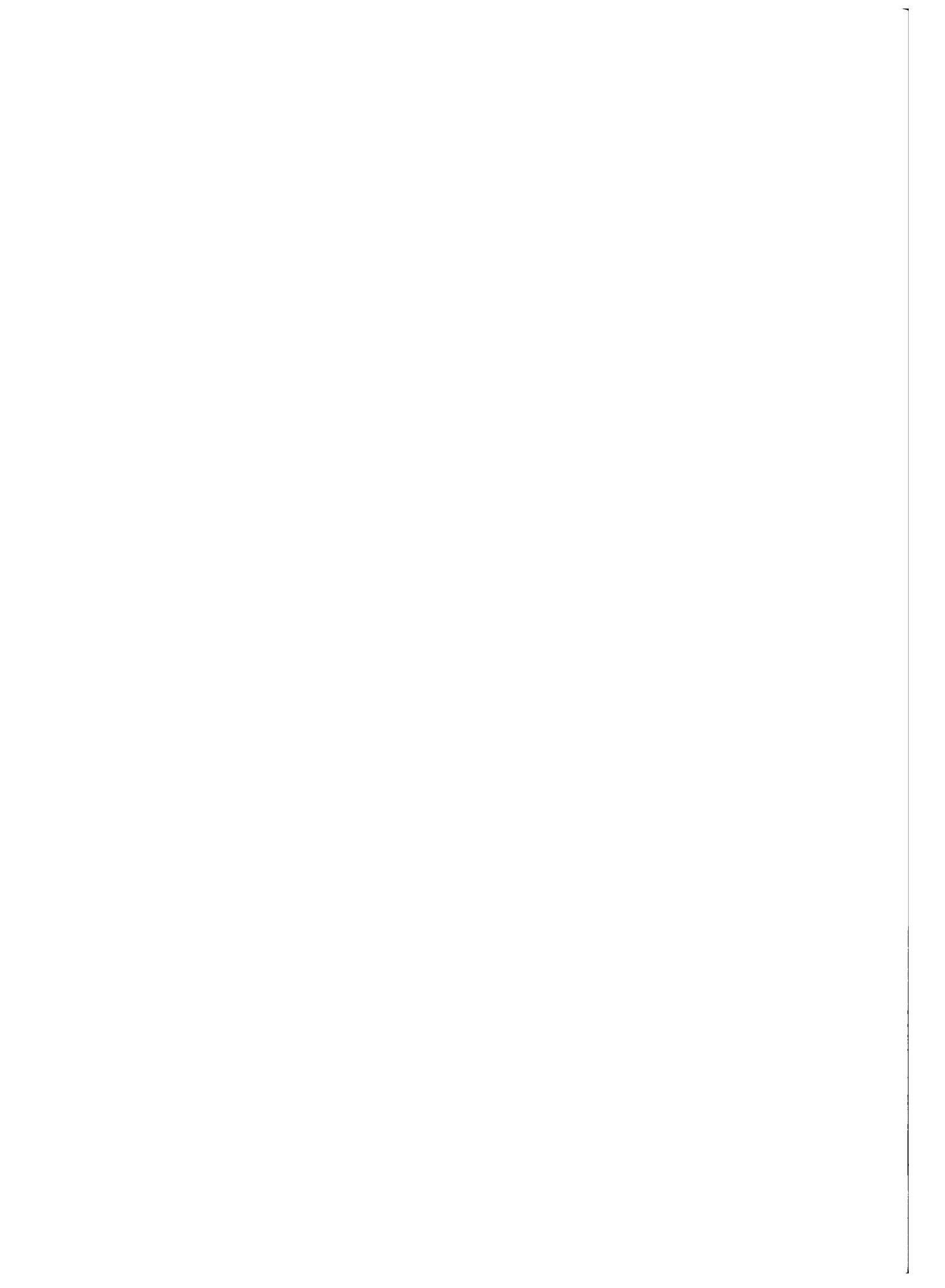
(1) Véase los documentos del PFI "Marco Orientador para el Desarrollo Agropecuario de Panamá" y "Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA y Recomendaciones su geridas para superar los Problemas Identificados".

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

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

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

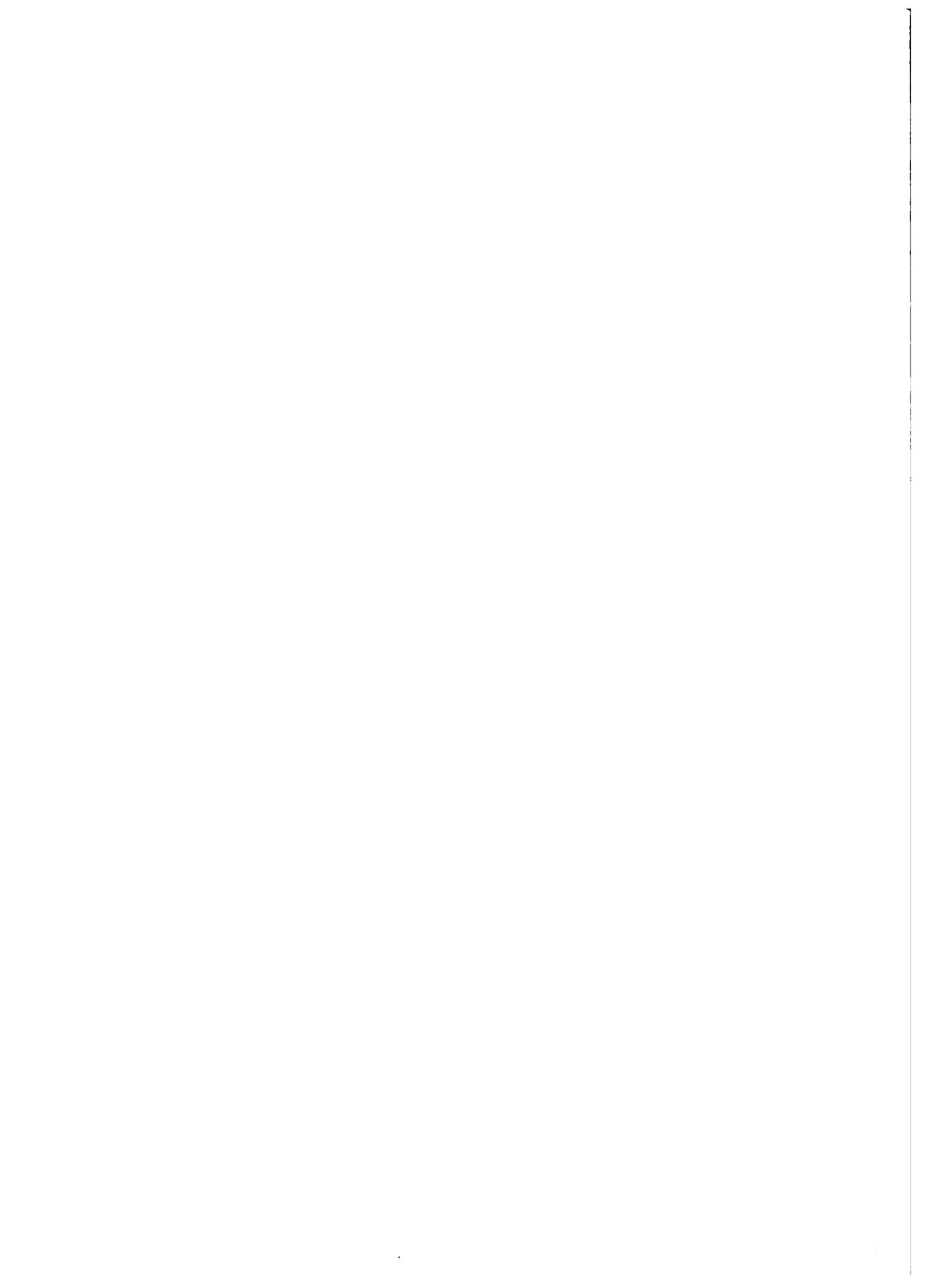
b) Diseño de la Organización de los Servicios Agropecuarios:



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

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

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



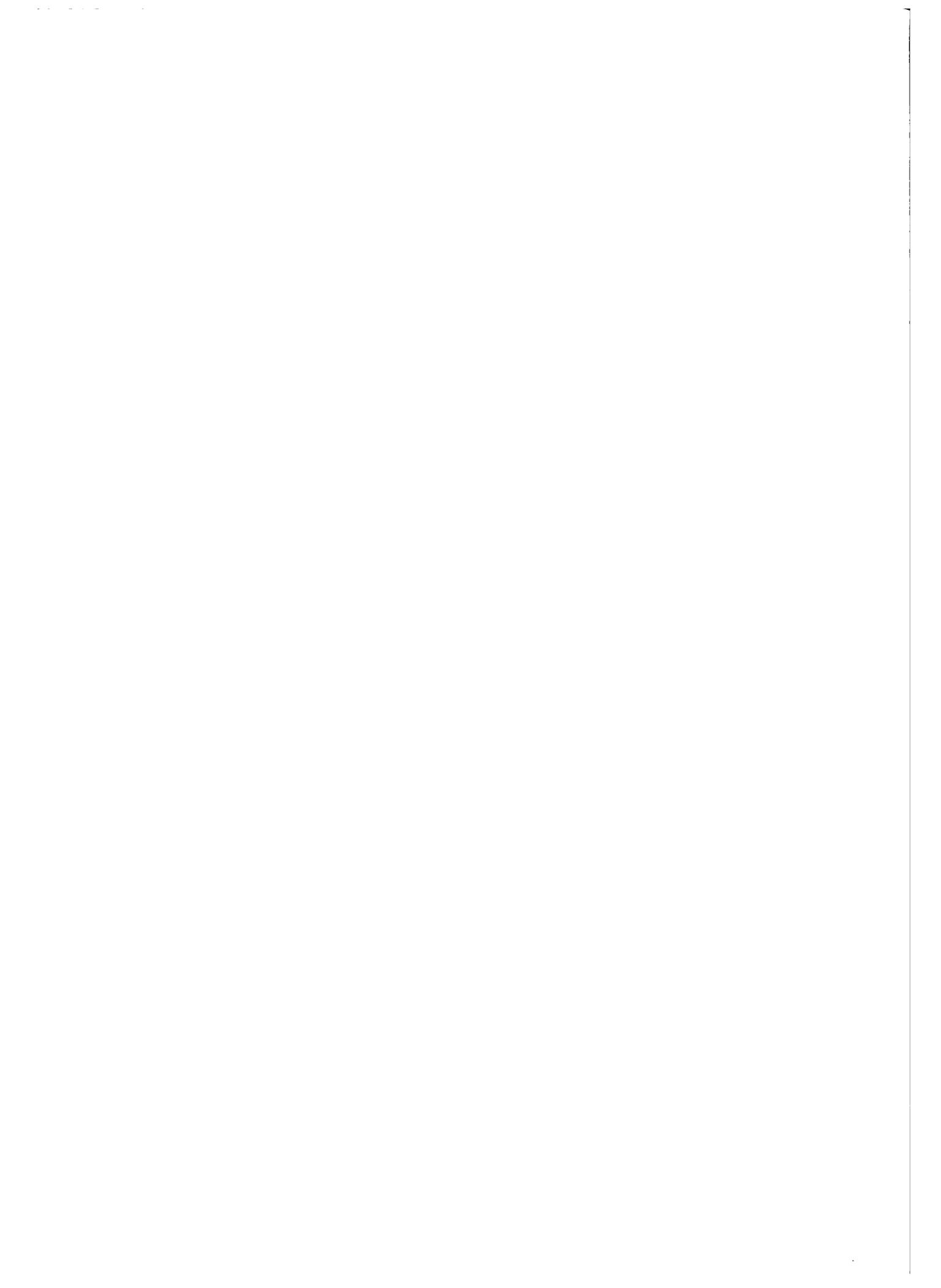
- Inv. y Ev. de R.N.R.
- Agro-Industrias;
- Irrigación;
- Educación;
- Cooperación; y
- Conservación de R.N.R.

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

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

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

El Instituto luego de analizar varias alternativas organizacionales sugiere en su diseño una organización de los servicios en la que el MIDA no opera servicios, quedándose solo



con la función rectora del sector, para lo cual deberá ser convenientemente reforzado sobre todo en el área de formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas de desarrollo agropecuario traspasando la mayor parte de sus actuales actividades de tipo operativo a entidades descentralizadas que ya existen o que se recomienda su creación. La estructura sugerida aparece en los Cuadros Nos. 4 y 5 y consta de las siguientes organizaciones y programas:

- Ministerio de Desarrollo Agropecuario, encargado de la formulación de las políticas y planes de desarrollo agropecuario, la coordinación de su ejecución y la operación del Programa Nacional de Capacitación de funcionarios del Sector Agropecuario (MIDA);

- Instituto de Investigación Agropecuaria (IDIAP), encargado de la ejecución de las políticas de investigación y asistencia técnica o extensión agropecuaria;

- Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA), encargado de la aplicación de la política en comercialización de productos agropecuarios;

- Instituto de Seguro Agropecuario (ISA), encargado de la aplicación de las políticas de seguro agropecuario;

- Instituto de Sanidad Agropecuaria (ISAP), encargado de la aplicación de las políticas de salud animal y vegetal;

- Instituto de Desarrollo Rural Integral (INDRI), encar-

gado de la aplicación de las políticas de desarrollo social-rural y de operar proyectos específicos de desarrollo rural integral;

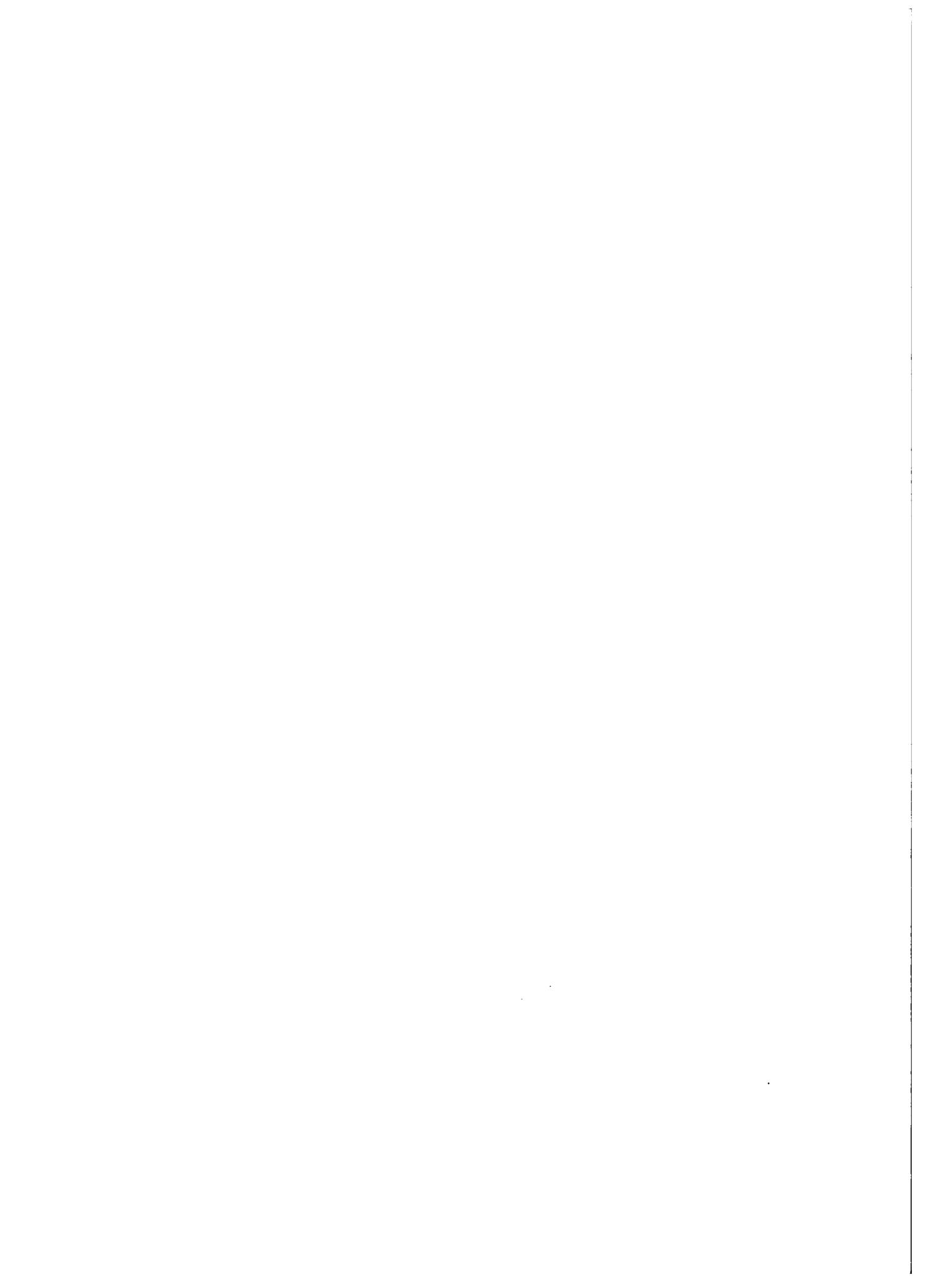
- Instituto de Recursos Naturales Renovables (IRNR), que se encargaría de la aplicación de las medidas de conservación, administración y desarrollo de los recursos naturales renovables (la función de inventario y evaluación correspondería a IDIAP);

- Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA), encargado de la aplicación de la política de crédito agropecuario;

- Instituto de Fomento Agro-Industrial, encargado de promover el establecimiento de transformación de productos de origen agro-pecuario especialmente en áreas rurales;

- Las actuales empresas que mantiene al MIDA tales como la Empresa de Maquinaria Agrícola; la Empresa de Semillas; el Ingenio La Victoria y las diversas corporaciones regionales continuarán siendo operadas bajo el régimen actual hasta que decisiones de política institucional nacional redefinan su participación dentro del sector público.

Aparte de los organismos anteriores que pueden ser considerados como organismos pertenecientes al "Sector Público Agropecuario propiamente tal", dentro de las actividades del sector tendrán mucha importancia para el sector programas o proyectos ubicados en organizaciones que no son del sector agro-



pecuario pero como se decía, son de importancia para el sector. Entre estos se encuentran los programas al crédito agropecuario del Banco Nacional de Panamá, el Programa de Estadísticas y Censos Agropecuarios de la Dirección de Estadística y Censo de la Contraloría General de la República; las actividades relacionadas con precios de productos agropecuarios que mantiene la Comisión de Regulación de Precios del Ministerio de Comercio e Industrias y otros.

Para el cumplimiento de sus funciones rectoras el Despacho Ministerial cuenta con dos Consejos Asesores: uno, el Consejo Agropecuario Nacional integrado por los más altos ejecutivos del sector público agropecuario y segundo, un Consejo Asesor de Representantes del sector privado. El Despacho cuenta asimismo con el asesoramiento de la Dirección Nacional de Planificación Sectorial Agropecuaria.

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

El funcionamiento de este aparato organizacional está descri-

to en varios documentos del PFI (1). Naturalmente para que el sistema institucional propuesto pueda funcionar más idóneamente, el IICA supone que el gobierno operacionalizará los diseños propuestos por la consultora y que el proceso de fortalecimiento institucional sugerido se irá implementando paulatinamente.

(1) Véase entre otros los siguientes diseños:

- "Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA de Panamá y Recomendaciones sugeridas para superar los problemas identificados";
- "Diseño del Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria";
- "Diseño Metodológico para desarrollar el proceso de planificación institucional";
- ✓ - "Manual de Organización y Cargos del MIDA";
- "Programa de Capacitación para funcionarios del MIDA".

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

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

- "Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA y Recomendaciones sugeridas para superar los Problemas Identificados", elaborado por el Lic. J. Eugenio Herrera.

- "Marco de Referencia para el mejoramiento de la Producción Agrícola de Panamá", elaborado bajo la responsabilidad del Dr. Romeo Martínez Rodas.

- "Marco de Referencia para el mejoramiento de la Producción Animal de Panamá", elaborado por el Dr. Gustavo Cubillos O.

- "Marco de Referencia para el desarrollo de las actividades de Sanidad Animal de Panamá de la DNPA del MIDA de Panamá", elaborado por el Dr. Thomas Murnane;

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

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

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

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

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

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

temas.

Durante el desarrollo de los estudios para producir estos diseños aparecieron algunos resultados de tremenda importancia para el futuro de las actividades agropecuarias de Panamá que influyeron decididamente en la orientación de la estrategia de fortalecimiento institucional que el IICA ha propiciado en este país.

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

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

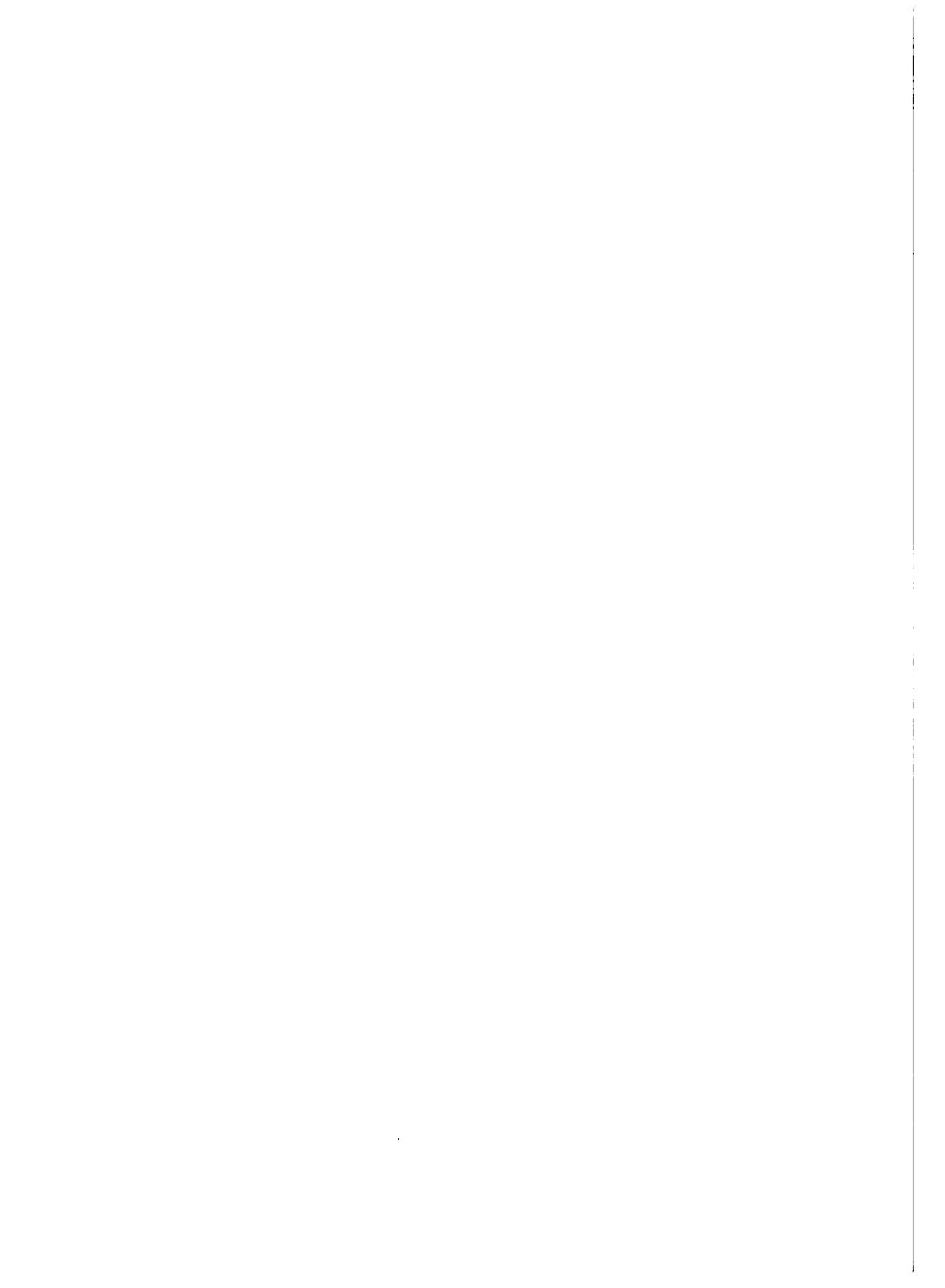
d) Diseño de los aspectos instrumentales a través de los cuales opera el MIDA y el SPA:

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

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

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

Ante ésta situación y teniendo en consideración las necesidades previsibles derivadas de los objetivos socio-económicos encargados al MIDA, el IICA se dió a la tarea de diseñar los diversos instrumentos que iban a normatizar la acción del MIDA. Como ya se explicó anteriormente, se produjo acuerdo con el MIDA para adelantar la fase de capaci-



tación del personal del MIDA (en el contrato previsto para la etapa de implantación) para darle a este personal más participación en el estudio y elaboración de este instrumental. Para los diseños específicos que se elaboraron el Instituto contrató técnicos internacionales y nacionales de reconocido prestigio que se dieron a la tarea de elaborar los referidos instrumentos.

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

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

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

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

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

Año a año, las políticas y estrategias se van concertando en planes operativos anuales lo que puede lograrse utilizando los instrumentos propuestos por el IICA.

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

Los diseños elaborados en este sub-programa fueron los de:

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

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

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

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

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

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

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

Los diseños específicos elaborados en este sub-programa fueron los siguientes:

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

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

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

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

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

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

"Instructivo para elaborar proyectos de servicios agropecuarios", elaborado por el Lic. J. Eugenio Herrera. (*)

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

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

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

(*) En desarrollo.



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

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

Los diseños administrativos propuestos fueron los siguientes:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

En cuanto a capacitación en servicio los consultores del

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

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

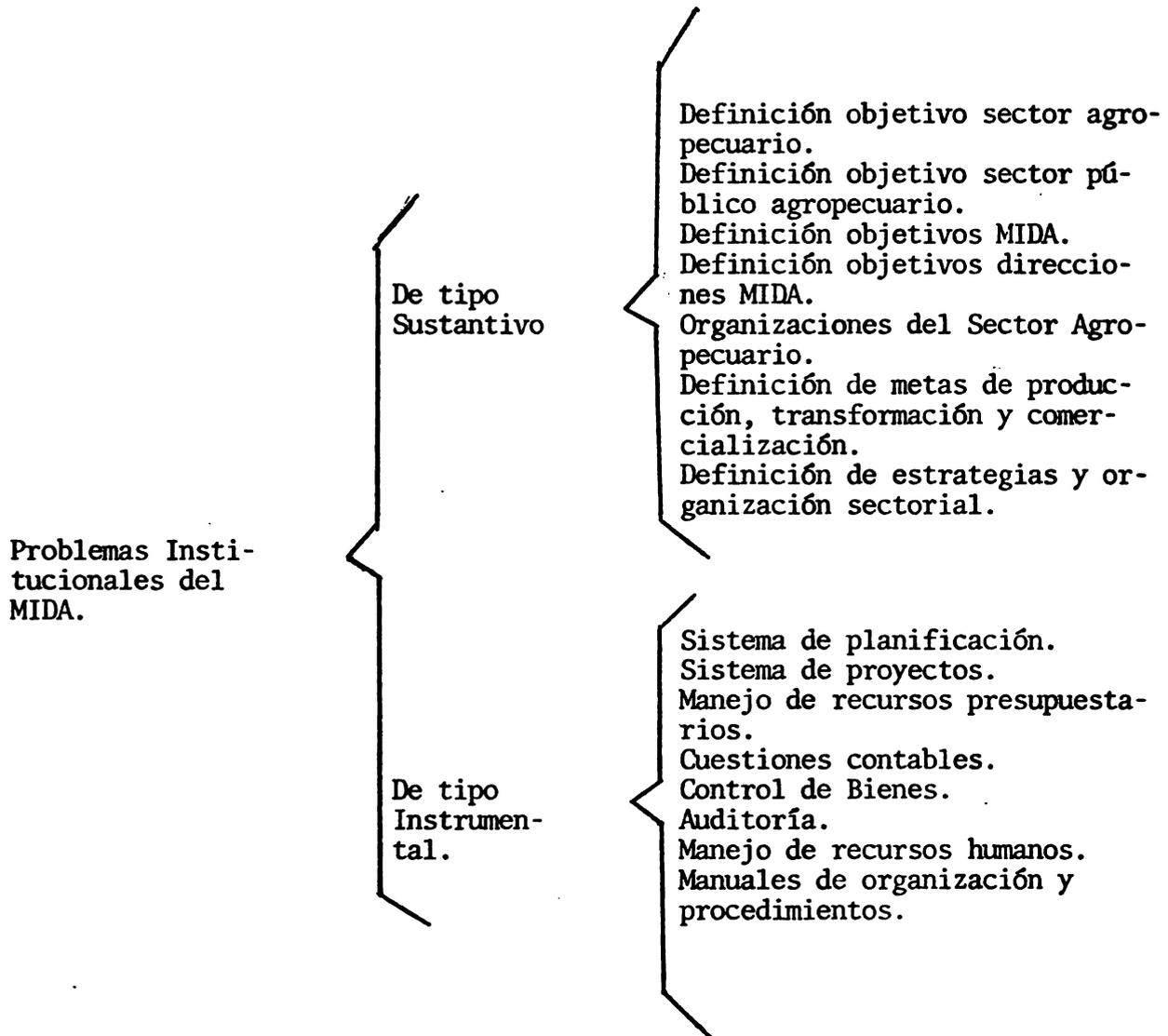
Los diseños elaborados para cumplir este objetivo fueron los siguientes:

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

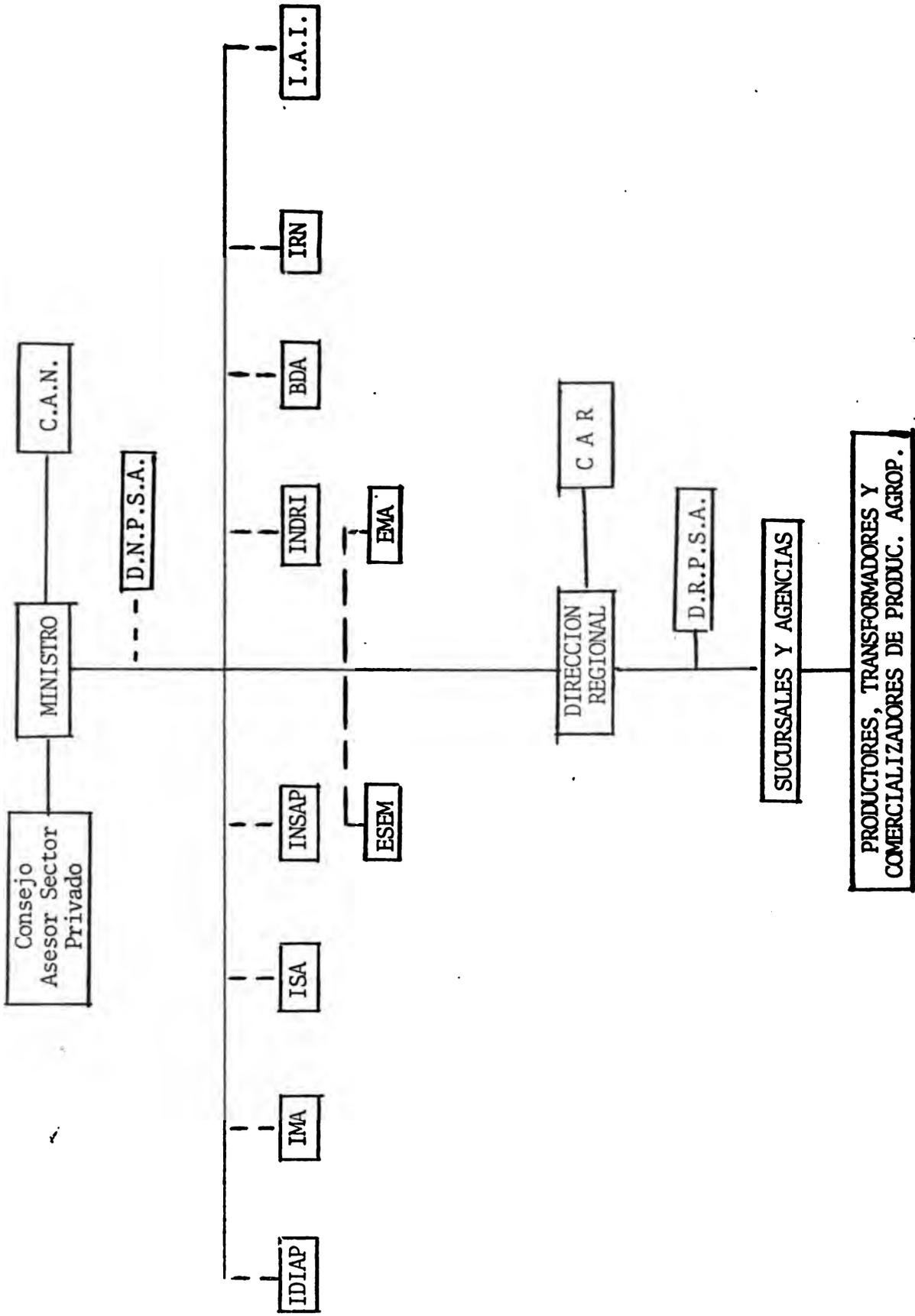
Diseño de una nueva organización para el Instituto Nacional de Agricultura de Divisa", elaborado por el Ing. Marcos Tulio Urizar.

CUADRO No.6

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



ESTRUCTURA PROPUESTA PARA EL SECTOR AGROPECUARIO DE PANAMA



V.- Informe Financiero.

El contrato MIDA-IICA fué firmado por la cantidad de B/.457,020.00.

1) Plan de gastos y gastos reales:

(Cuadro Financiero No.1)

En el contrato MIDA-IICA los recursos se asignaron de acuerdo al plan de gastos que aparece en el Cuadro Financiero No.1. Puede apreciarse en el mismo cuadro que las cantidades efectivamente gastados exceden en las cifras aprobadas.

Cuadro Financiero No.1

Plan de gastos autorizados en el Convenio MIDA-IICA y gastos efectivos al 19/8/83.

<u>Honorarios</u>	<u>Plan de Gastos</u>	<u>Gastos Efectivos</u>	<u>Diferencia</u>
Jefe del Programa	42,500	61,707	
Otros Expertos	102,000	122,449	
<u>Gastos Generales</u>	216,000	306,739	
<u>Viajes Internacionales</u>	2,400	2,207	
<u>Viáticos</u>	61,056	17,904	
<u>Imprevistos</u>	<u>33,064</u>	<u> </u>	
TOTAL.....	457,020	511,008	(53,988)

De acuerdo al Contrato MIDA-BID, los fondos en exceso a lo previsto que se necesitaren, deberían haber sido proveídos

oportunamente por el MIDA. No obstante ello, y en virtud de un acuerdo firmado en septiembre de 1982 entre el MIDA y el IICA, el IICA se comprometió a mantener operando el Programa hasta el 19 de julio de 1983.

Como se desprende de lo anterior, este déficit se ha debido a que en el contrato se había estimado que los trabajos podrían haberse realizado en 17 meses, término que resultó absolutamente insuficiente sobre todo dada la insistencia del MIDA en tener participación activa en todas las etapas de los trabajos. Finalmente, en septiembre de 1982, tanto el MIDA como el IICA acordaron extender el plazo de los trabajos a 24 meses y que los gastos que esta extensión solicitada serían cubiertos por el Instituto.

2) Calendario de Gastos:

Los recursos del contrato se gastaron de acuerdo al siguiente calendario semestral:

Julio-Diciembre, 1981.....	B/.141,202.00
Enero-Junio, 1982.....	111,972.00
Julio-Diciembre, 1982.....	98,490.00
Enero-Junio, 1983.....	133,677.00
Julio-Agosto, 1983.....	<u>25,665.00</u>
TOTAL.....	B/ 511,008.00

En cuanto a la distribución de gastos por cada una de las etapas del Programa (Diagnóstico, Diseño e Implantación),



puede estimarse que en la etapa de diagnóstico se utilizaron los recursos gastados a inicios del programa julio de 1981 hasta junio de 1982, esto es B/.236,315.00 (o sea 52% del total del valor del contrato y 46% del valor total de los trabajos). A la etapa de diseño (que como se ha dicho se unió con la etapa de implantación) pueden imputársele los gastos de los meses de julio de 1982 a febrero de 1983 (o sea B/.134,366.00), 30% del valor del contrato y 26% del valor de los trabajos. A la etapa de implantación se le podrían imputar los gastos ocurridos desde el mes de marzo de 1983 hasta la llegada de la fecha de terminación del contrato (19 de julio de 1983) y los gastos de repatriación de los especialistas permanentes del contrato, lo que alcanzaría la suma de B/.119,842.00 (26% del valor del contrato y 23% del valor de los trabajos al 19 de julio).

Conviene insistir en el carácter de estimación de los cálculos referidos ya que como se ha dicho varios trabajos o actividades hechas durante un mes calendario específico pueden haber correspondido a trabajos de otra etapa del trabajo. De otra parte, los trabajos contratados para la etapa de implantación comenzaron a ejecutarse antes del período calendario de dicha etapa.

En el cálculo de los gastos no está incluido el costo de la etapa de control que será ejecutada en el mes de noviembre con recursos del IICA.

VI. Recursos humanos utilizados por el Instituto durante el desarrollo de los trabajos.

Durante la etapa diseño-implantación que cubre este informe el PFI utilizó los siguientes especialistas permanentes y consultores de corto plazo:

A.- Especialistas Permanentes:

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

Total meses especialistas permanentes, 46 meses.

B.- Consultores de Corto Plazo:

1. José Leñero, Especialista en Administración de Proyectos;
2. Ignacio Ansorena, Especialista en Transferencia de Tecnología;
3. Thomas Murnane, Especialista en Salud Animal;
4. Tomás G. Nieto, Especialista en Administración Financiera;
5. Alvaro Sánchez, Especialista en Estadísticas Agropecuarias y Computación;
6. Manuel Rodriguez Z., Especialista en Suelos;
7. Gustavo Cubillos O., Especialista en Producción Animal;
8. Marco Tulio Urizar, Especialista en Educación Agrícola;
9. Romeo Martínez Rodas, Especialista en Producción Agrícola;
10. Eduardo Ramos, Especialista en Capacitación;
11. Michel Montoya, Especialista en Zonificación Ecológica de Cultivo.



12. Jorge Sario, Especialista en Desarrollo Social Rural;
13. Julio Sequeira, Especialista en Sanidad Vegetal;
14. J. Eugenio Herrera, Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural.

Se estima que en total en consultores temporales en esta etapa, el Instituto utilizó 25 meses especialistas.

VII. Conclusiones luego de la etapa de Diseño-Implantación.

Al concluirse la etapa Diseño-Implantación del Contrato MIDA-IICA, el Instituto ha cumplido sus obligaciones contractuales al haber producido los trabajos a que se obligara como consecuencia del Pliego de Condiciones, Términos de Referencia y su Propuesta Técnica.

Estos trabajos están habilitando al MIDA para continuar su proceso de Desarrollo Institucional que se iniciará a través de este contrato. Ahora el MIDA cuenta con elementos de tipo sustantivo e instrumental para definir sus políticas tanto técnicas como administrativas, elementos con los que no contaba antes del contrato. Como bien lo dice el contrato, las propuestas de diseño presentadas por el Instituto no son obligatorias para el MIDA, pero el MIDA ha manifestado tanto al Instituto como al BID su propósito de instrumentar a su debido tiempo la mayor parte de los diseños propuestos.

Casi 50 funcionarios de esta unidad han trabajado como contrapartes de los técnicos permanentes y consultores que el IICA ha traído por períodos cortos para elaborar los trabajos acordados. Aún cuando es difícil que en los plazos de esta interacción y los que contempla el contrato, este personal haya quedado plenamente capacitado para dirigir la instrumentación de los diseños, creemos que con la debida asesoría del propio IICA y otros organismos de cooperación, si podrá desempeñar airoosamente este papel. El propio Instituto se ha comprometido a que continuará asesorando al

MIDA con sus propios recursos, luego de la terminación del contrato actual.

El IICA ha sugerido al MIDA una estrategia de implantación de los diseños y de fortalecimiento institucional que aparentemente el MIDA está siguiendo.

De una parte, el MIDA ha iniciado con sus propios recursos la implantación de algunos diseños. Así por ejemplo, en el área de planificación se ha elaborado utilizando el instrumental diseñado por el PFI el Programa Operativo para 1983 y se está terminando el Operativo para 1984; en el área de proyectos se ha formulado un perfil de proyectos en el área de Sanidad Vegetal para fortalecer estas actividades técnicas. Asimismo se está realizando una evaluación sobre la marcha del Programa de Palma Aceitera MIDA-BNP, en ambos casos utilizando metodologías diseñadas por el PFI. La Dirección Nacional de Planificación Sectorial está siendo reorganizada dentro de los lineamientos propuestos por el PFI y ha sido creada la Dirección de Proyectos, encargada de manejar todo el sub-sistema de proyectos tal como lo recomienda el PFI.

En el área de Administración Interna el MIDA ha contratado un asesor del Despacho que dirige el proceso de implantación de los diseños administrativos y financieros elaborados por el PFI. Ha habido varias actividades de capacitación al personal del MIDA en esta misma área temática. La

propuesta del Manual de Organización del MIDA ha sido sometida a una profunda consulta interna y en los momentos de redactarse este informe está en vías de ser sancionada como Manual de Organización y Funcionamiento de la organización.

Aparte de haber iniciado la implantación de algunos diseños con sus propios diseños, el MIDA en estos momentos está revaluando varias propuestas del IICA para obtener recursos externos que le permitan implantar plenamente los diseños propuestos una vez que éstos hayan sido revisados y aprobados por el MIDA. Estos recursos externos permitirán al MIDA continuar aceleradamente con su esfuerzo de desarrollo institucional que está claro es difícil pueda lograrse plenamente con sus propios recursos. Como se ha dicho en varias propuestas del Instituto al MIDA, mientras capacita a sus funcionarios para que puedan dirigir el Programa de Fortalecimiento Institucional, necesita abundantes recursos externos para poder financiar de una parte el Programa de Capacitación elaborado por el PFI para sus funcionarios y de otra parte, la contratación de asesores y consultores que lo apoyen en la conducción y orientación del proceso, y en ciertos casos, haciendo las cosas, que en algunos campos técnicos el MIDA no puede hacer por no tener el dominio de la temática respectiva.

El Instituto en este y otros informes ha considerado siempre que el proceso de fortalecimiento utilizado por el MIDA

solamente ha sido iniciado a través del actual Convenio MIDA-BID y Contrato MIDA-IICA. Los objetivos del PFI, con la ampliación que resultara del Pliego de condiciones son perfectamente válidos para éste tipo de programa, pero naturalmente no pueden obtenerse plenamente dentro del breve lapso de tiempo del Contrato MIDA-IICA; sobre todo considerando las importantes restricciones que el medio y la propia organización colocan para aceptar, adaptar y traducir acciones innovativas como las que propicia el PFI.

Creemos que un plazo mínimo de cuatro años es necesario para que el MIDA pueda absorber plenamente los diseños elaborados y mejorar su eficacia y eficiencia en la manipulación de las áreas temáticas del PFI. Los dos primeros años, con abundante asesoría y consultoría externa y oportunidades de capacitación para su personal, serán los más importantes en la instrumentación de los diseños. Los dos años siguientes serán para familiarizar al personal del MIDA ya capacitado en la ejecución propiamente tal de sus funciones directivas y operativas de los diseños del PFI.

No debemos olvidar que la instrumentación de los diseños y la obtención de la mayor eficacia y eficiencia del MIDA no se obtiene por la mera aprobación o sanción legal de los diseños elaborados. Esta aprobación o sanción legal es solamente el primer paso, muy necesario por cierto, para el inicio del proceso de fortalecimiento institucional.



El Instituto espera que dentro de este año de 1983 el MIDA apruebe y sancione los diseños elaborados por el Instituto luego de haberlos discutido y analizado internamente. Cabe recordar que por la metodología empleada para la elaboración de los diseños en que se dió amplia participación al personal nacional, este proceso de análisis interno no será demasiado laborioso.

El Instituto espera que el MIDA empiece a aplicar plenamente los diseños aprobados a contar de enero de 1984. Para esta aplicación contará con la asesoría del IICA y de los consultores externos que en éstos momentos el IICA está cooperando en obtener. Simultáneamente iniciará el Programa de Capacitación de funcionarios del MIDA.

Se espera que hacia 1986, el MIDA pueda reemplazar los consultores y asesores con los funcionarios de la organización que hayan sido capacitados durante los años anteriores. El MIDA continuará con la asesoría del IICA.

Hacia 1986, el MIDA deberá estar plenamente capacitado para dar seguimiento y mejoramiento a su propio proceso de desarrollo institucional y obtención plena de los objetivos establecidos en el PFI.

Naturalmente para la obtención de estos objetivos, el grupo promotor del cambio institucional del MIDA deberá tener la continuidad y apoyo político que por la función que va a realizar se merece.

A N E X O S

TRABAJOS EJECUTADOS DENTRO DEL CONTRATO MIDA-IICA PARA EL PFI-MIDA

ETAPA II, DISEÑO

<u>Trabajo #</u>	<u>Descripción</u>
1.- 20	Instructivo Metodológico para desarrollar el Proceso de Planificación Institucional.
2.- 21-A	Instructivo Metodológico para formular Planes Operativos Anuales del Sector Agropecuario.
3.- 21-B	Diseño del Sistema Sectorial de Planificación Agropecuaria.
4.- 22	Instructivo para la presentación del Presupuesto del Sector Público Agropecuario por Funciones, Programas, Categorías de Inversión y por Regiones.
5.- 23	Instructivo para la Identificación, Priorización, Formulación y Evaluación de Proyectos.
6.- 24	Instructivo para la Formulación del Programa de Inversiones del Sector Público Agropecuario.
7.- 25	Instructivo para Elaborar Solicitudes de Financiamiento.
8.- 26-A	Clasificación y Conservación de Suelos para el Desarrollo Agropecuario de Panamá.
9.- 26-B	Perfil de Proyecto para actualización y ampliación de la Zonificación Ecológica de Cultivos de Panamá.
10.- 27	Diseño de un Sistema de Información Agropecuaria.
11.- 28-A	Diseño de Procesamiento de Datos Agropecuarios.

...../.....

<u>Trabajo #</u>	<u>Descripción</u>
12.- 28-B	Recomendaciones para la mecanización y automatización de los sistemas de Proc. de Datos Agropecuarios.
13.- 29	Informes para el Seguimiento y Evaluación de Proyectos.
14.- 30-A	Sistema de Administración y Control de Proyectos del Sector Público Agropecuario.
15.- 30-B	Gufa para el Manejo Gerencial de Proyectos.
16.- 31	Instructivo para Elaborar Proyectos de Servicios del MIDA. (En desarrollo).
17.- 32	Programa de Capacitación para funcionarios del MIDA. (Panamá).
18.- 33	Manual de Organización y Cargos para el MIDA.
19.- 34-A	Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario. Manual de Organización.
20.- 34-B	Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario. Manual de Normas y Procedimientos.
21.- S/N	Diseño del Sistema de Compra y Control de Bienes del MIDA.
22.- Ai-a Ai-b	Manual de Auditoría Interna, Organización y Funciones y Normas y Procedimientos.
23.- D y E (D. y E.)	Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA de Panamá y Recomendaciones sugeridas para superar los problemas identificados.

...../.....

<u>Trabajo #</u>	<u>Descripción</u>
24.- D y E (T.deT.)	Marco de Referencia para una Estrategia Operativa en cuanto a Transferencia de Tecnología Agropecuaria.
25.- D y E (D.S.)	Marco de Referencia para una Estrategia Operativa en cuanto al Desarrollo Social.
26.-	Marco de Referencia para el Desarrollo de las Actividades de Salud Animal de la Dirección de Producción Animal del MIDA de Panamá.
27.-	Marco de Referencia para el Mejoramiento de la Producción Animal de Panamá.
28.-	Propuesta de la Nueva Organización del INA, Divisa, Herrera, Panamá.
29.-	Marco de Referencia para el Mejoramiento de la Producción Agrícola de Panamá.

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

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

NOMBRE	DESCRIPCION DE LA ACTIVIDAD	PAIS	FECHA
1. Aristides González 2. Leovigildo Otero 3. Arnulfo Batista	Capacitación en el área de Planificación Sectorial Agropecuaria, Programación Operativa y Estadística e Información Agropecuaria.	Costa Rica	1-7 de mayo de 1983.

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

AREA DE PLANIFICACION

- 1.- ARISTIDES GONZALEZ
- 2.- LUIS MONTOYA
- 3.- NIXA DE TIRADO
- 4.- CARMELO GONZALEZ
- 5.- JOSE DEL R. LOAYZA
- 6.- FERNADO BOTASSIO
- 7.- ROMAN VALENCIA
- 8.- FRANKLIN BECERRA
- 9.- GLADYS DE CONCEPCION
- 10.- ALFREDO BATISTA
- 11.- AUGUSTO HERRERA
- 12.- PEDRO TUÑON
- 13.- JOSE MORILLO

AREA DE PROYECTOS

- 1.- PABLO ESPINO
- 2.- AURA DE VASQUEZ
- 3.- LUIS QUINTERO
- 4.- JACOBA DE CASTILLO
- 5.- ODILIA DE OSTIA
- 6.- RUDY DE QUINTERO
- 7.- CARLOS DELGADO
- 8.- LILIANA PERIE
- 9.- FLAVIO CUBILLOS
- 10.- SALUSTIANO AGUILAR

AREA DE ADMINISTRACION

- 1.- ERICK GARUZ
- 2.- JEREMIAS AGUILAR
- 3.- SILVIA DE ARCIA
- 4.- GLORIA ENTEBBI
- 5.- MARITZA EVANS
- 6.- EDUARDO VILLAQUIRAN
- 7.- MARIBEL SANCHEZ
- 8.- JOSE FUENTES
- 9.- RENATO ESCARREOLA
- 10.- CARMEN MARQUEZ
- 11.- ODEIZA DE REYES
- 12.- MIXLY DE GARCIA

