

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

5 JUN 1983 ✓
INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DE PANAMA



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA



"RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO
DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE PANAMA Y RECOMENDACIONES SUGERIDAS PARA
SUPERAR LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS"



SANTIAGO, VERAGUAS - PANAMA

1983



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

5 DIC 1983
**INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DE PANAMA**

**IICA
DIO
463**



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA



✓
**"RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL DEL MINISTERIO
DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE PANAMA Y RECOMENDACIONES SUGERIDAS PARA
SUPERAR LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS"**



SANTIAGO, VERAGUAS - PANAMA

00002107



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

OFICINA EN PANAMA

APARTADO 10731

PANAMA 4, PANAMA

TELEFONOS: 69-5308-69-5779

CABLE: IICA PANAMA

AN/PA-281
11 de abril de 1983

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

Señor Director:

Este documento es el resultado del trabajo que lleva por título "Resumen de los Resultados del Diagnóstico Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá y Recomendaciones sugeridas para superar los Problemas Identificados", ejecutado dentro del Contrato MIDA/IICA para el Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA, forma parte de una serie de trabajos realizados por consultores del IICA con el apoyo de la contraparte MIDA, como base para fundamentar el informe final de la Etapa II, Diseño, denominado "Resumen del Diagnóstico Institucional del MIDA y Diseño de Soluciones para superar los problemas identificados".

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

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

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

Atentamente,

Guillermo Guerra E.
Director del Oficina del
IICA en Panamá

J, Eugenio Herrera
Jefe Internacional del
PFI.



MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Dirección Nacional de Planificación Sectorial

Programa de Fortalecimiento Institucional

del MIDA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE

COOPERACION

PARA LA AGRICULTURA

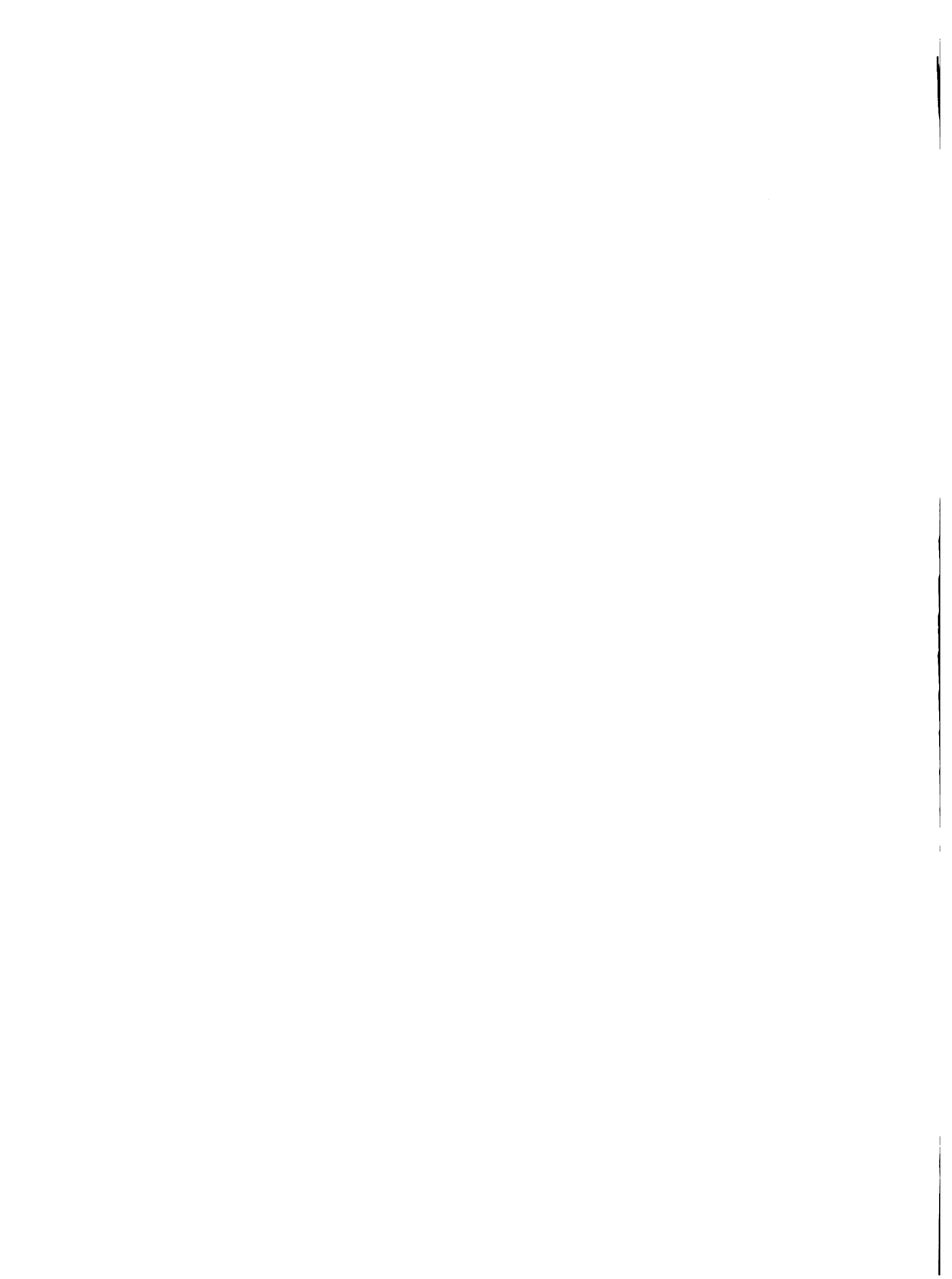
Oficina de Panamá

RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL DIAGNOSTICO INSTITUCIONAL
DEL MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE PANAMA Y
RECOMENDACIONES SUGERIDAS PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS
IDENTIFICADOS.

Autor: :

Lic. J. Eugenio Herrera
Jefe Internacional del PFI y
Espec. en Gestión para el Des.
Agropecuario-IICA.

Marzo, 1983



R E S U M E N

1. Este documento trata de diseñar un marco de soluciones para resolver los problemas institucionales del Ministerio de Desarrollo Agropecuario.

2. Consecuente con el modelo de análisis utilizado por el IICA en el documento se enfatiza el papel que desempeñan las varias variables institucionales del MIDA.

3. Para definir la doctrina del MIDA, el documento supone cuales serán los objetivos que el Estado prevé para el Sector Agropecuario para comienzos de la década de los años noventa.

Luego de definidos los objetivos sectoriales, el documento define el papel que deberán jugar las distintas organizaciones del sector público agropecuario de Panamá y dentro de éstas define el papel que desempeñará el MIDA.

Luego de definido el papel del Sector y del MIDA, el documento entra a discutir las varias alternativas organizacionales que tiene el Estado para estructurar el Sistema Nacional de servicios agropecuarios y la organización que podría tener el MIDA para ello.

4. Luego de discutir ambos conceptos, el documento sugiere una serie de acciones que deberá emprender el MIDA para llevar adelante las propuestas hechas.

5. El documento no entra a analizar propuestas que ya ha hecho

el PFI en relación al:

- Sistema de Planificación Sectorial Agropecuario;
- Sistema de Proyectos Agropecuarios;
- Sistema Integrado de Finanzas, Contabilidad y Control Presupuestario;
- Sistema de Compras y Control de Bienes;
- Auditoría Interna.

6.- El documento supone que los objetivos que el Estado prevé para el Sector Agropecuario del país para la década de los noventa serán los de "asegurar el abastecimiento de alimentos y otros productos agropecuarios para satisfacer la demanda interna, la demanda de mercados externos, sin que estos esfuerzos productivos puedan significar deterioro de los recursos naturales renovables, ni entorpecer el desarrollo de otras políticas de tipo socio-económico que el Estado esté promoviendo en el medio rural".

Como estrategia para lograr lo anterior, y dadas las restricciones presupuestarias y financieras que se prevé tendrán las organizaciones públicas y los productores, el documento sugiere como estrategias los mejoramientos en productividad de las fincas y de las organizaciones públicas.

Para lograr lo anterior, se recomienda el uso efectivo y eficiente del sistema de servicios públicos y privados agropecuarios des

tinados a apoyar los esfuerzos productivos, de transformación y comercialización de productos agropecuarios.

7. Dada la necesidad de integrar más eficiente y efectivamente los servicios públicos agropecuarios; el diagnóstico sugiere que el Sector se estructure:

a) Con un Órgano rector, líder de las acciones públicas tanto nacionales, regionales como locales, orientadas a satisfacer las necesidades de los productores, transformadores y comercializadores, el que a su vez dirigirá el proceso de planificación sectorial agropecuario, coordinará la ejecución de las acciones de las organizaciones operativas y evaluará su desempeño.

Este Órgano rector operará asimismo un activo programa de capacitación de funcionarios del Sector Agropecuario.

El documento sugiere que este organo rector debe ser el Ministerio de Desarrollo Agropecuario el que para desempeñar esta función idoneamente deberá desprenderse de sus actuales funciones operativas, concentrándose en sus funciones rectoras. El MIDA deberá asimismo ser reforzado institucionalmente conforme lo ha recomendado el PFI y deberá establecer, para este papel rector, su sede en Panamá.

b) El segundo componente de la estructura serán los organismos públicos y privados que tendrán a su cargo el otorgamiento de los servicios y actividades que sean necesarios para que los productores, comercializadores y transformadores puedan cum-

1

plir idoneamente sus funciones,

En el caso de los servicios operados por agencias públicas o semi-públicas, el documento recomienda que estas agencias sean dotadas de suficiente agilidad operativa como para poder eficientizar sus acciones. Se recomienda que todas ellas tengan un mismo régimen jurídico-administrativo a objeto de facilitar las operaciones, coordinación y normación sectorial.

c) Dentro del esquema propuesto las funciones operativas o servicios agropecuarios serían asignados a las siguientes organizaciones:

Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP): Continuará desempeñando sus funciones actuales más las de agente de transferencia de tecnología y responsable por la operación del actual "Instituto Nacional de Agricultura". Aquí se radicaría asimismo la unidad encargada de hacer los estudios de clasificación de suelos y zonificación de cultivos;

Instituto de Desarrollo Rural Integral (INDRI): En el que se radicarían las funciones que actualmente desempeñan las Direcciones Nacionales de Desarrollo Social; Reforma Agraria; Asuntos Indigenistas y algunas Corporaciones Regionales. Se pretende canalizar a través de este nuevo Instituto la mayor parte de las acciones públicas orientadas al mejoramiento de las condiciones de vida y bienestar rural. Operaría fundamentalmente a través de proyectos regionales de desarrollo rural integral;

Instituto de Recursos Naturales Renovables: Operaría las funciones que actualmente cumple RENARE, pero sus funciones de clasificación de suelos pasaría al IDIAP;

Instituto de Sanidad Agropecuaria: El que ejercería las funciones que actualmente realizan los Departamentos de Sanidad Animal y Sanidad Vegetal. Operaría asimismo algunas funciones que en sus respectivos campos realizan actualmente el Ministerio de Salud Pública y otras organizaciones;

Instituto de Agro-Industrias: El que absorbería las funciones que actualmente desarrolla la Dirección Nacional de Agroindustrias. Basada en la experiencia de esta Dirección, el Instituto será convenientemente reforzado para que pueda cumplir idóneamente sus funciones.

Los Institutos de Mercadeo Agropecuario (IMA); Seguro Agropecuario (ISA); las Empresas de Semillas y Maquinaria Agrícola, el Banco de Desarrollo Agropecuario y Banco Nacional de Panamá continuarían desarrollando las funciones que actualmente cumplen.

d) Parte importante de la estructura sectorial propuesta son los órganos asesores del Ministro, tanto a nivel nacional como regional y la delegación que el Ministro hará en los Directores Regionales Sectoriales, para que éstos a nivel regional desempeñen las mismas funciones que el Ministro desempeña a nivel nacional.

Como órganos asesores del Ministro a nivel nacional se en-

cuentran:

El Consejo Agropecuario Nacional y la
Dirección Nacional de Planificación
Sectorial Agropecuaria.

Véase en el Organigrama No.1 acompañado de una graficación de la estructura del Sector propuesto.

8. Parte importante del funcionamiento del Sistema de Servicios Agropecuarios propuesto será la disponibilidad de recursos presupuestarios y financieros suficientes. Se espera que los mecanismos establecidos en la Ley de Incentivos provean recursos adicionales a los actuales y que al mismo tiempo el gobierno pueda aumentar sus aporte para el funcionamiento del sector, especialmente facilitando que el sector pueda captar recursos de los organismos internacionales de financiamiento.

9. El documento finalmente contiene una serie de medidas que deben tomarse a corto plazo para instrumentar los objetivos y estructura propuestos. Estas propuestas se refieren tanto a aspectos instrumentales de desarrollo como a aspectos programativos y sustantivos del mismo.

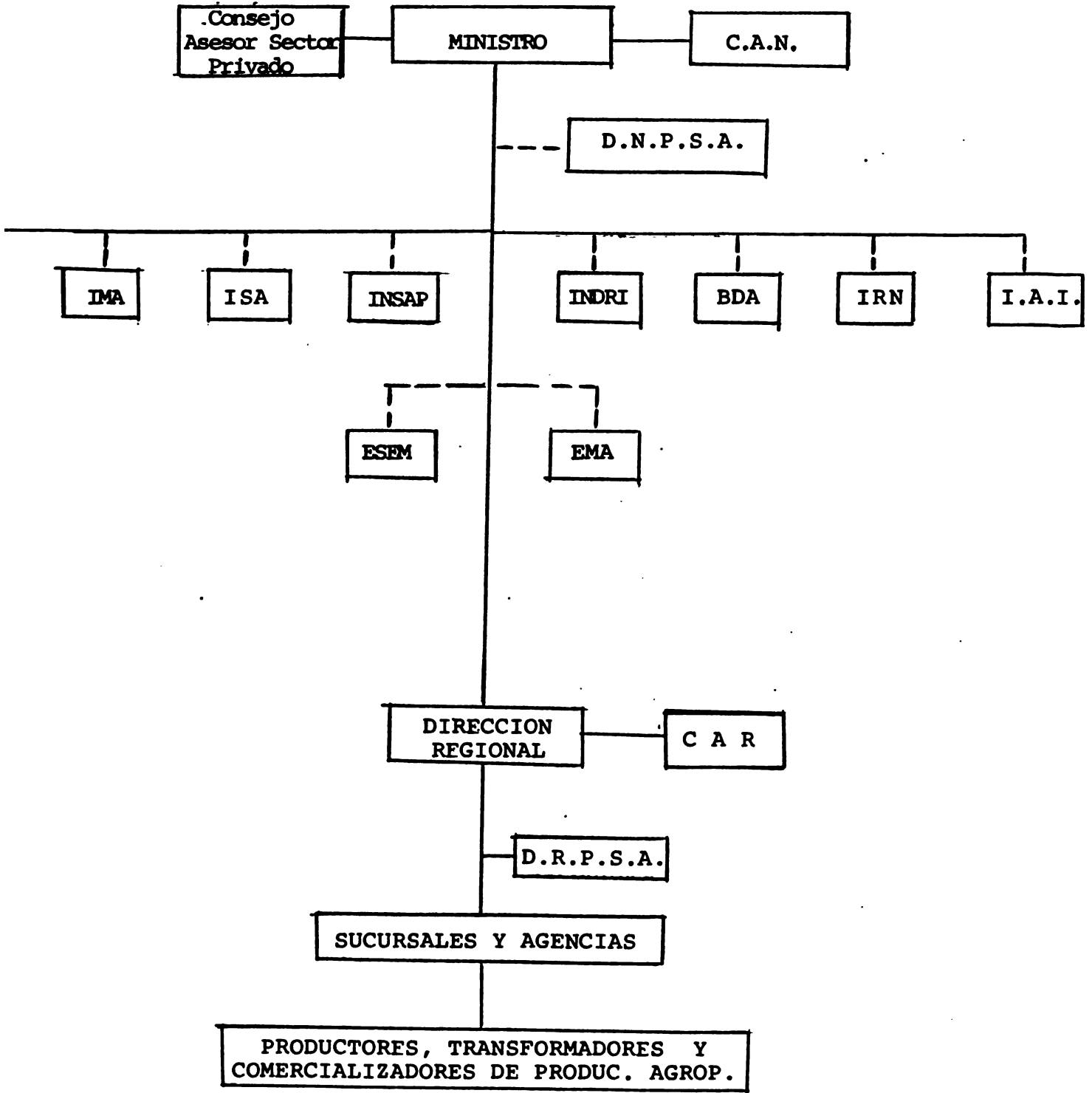
10. El documento enfatiza bastante la necesidad que el sector público agropecuario concierte o trabaje de consuno con los productores, el sector privado en general y con otras organizaciones públicas. Para ellos sugiere una serie de medidas de integración y estudios orientados a conocer el potencial productivo nacio

nal, las aspiraciones y necesidades de los productores y sobre todo, una actitud del sector público de cooperar y apoyar las acciones productivas, transformadoras y de comercialización del sector privado.

11.- Un elemento muy importante para facilitar la coordinación entre el sector público y privado y entre las distintas organizaciones del sector agropecuario será el enfoque "hacia resultados", hacia el que se orientarán las acciones concertadas. Los resultados se procurará sean logrados a través de la ejecución de Programas Nacionales de Producción, Comercialización y Transformación de Productos Agrícolas, Ganaderos, Forestales y Pesqueros que se formularán.

ORGANIGRAMA No.1

Estructura Propuesta para el Sector Agropecuario de Panamá



I N D I C E

	<u>Pág.</u>
INTRODUCCION	i
1. RESUMEN DE LOS RESULTADOS DEL DIAGNOSTICO	1
a. En cuanto al papel del MIDA como rector del Sector Agropecuario	1
b. El MIDA como Ejecutor de Servicios Agropecuarios.	2
2. ESTIMACION DEL DIAGNOSTICO SOBRE LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS DEL MIDA Y DISEÑO DEL MARCO DE SOLUCIONES	4
3. ACCIONES SUGERIDAS PARA SUPERAR LOS PROBLEMAS DEL DIAGNOSTICO	8
3.1 Acciones a Corto Plazo	8
3.2 Acciones de Mediano y Largo Plazo-Marco Conceptual	10
3.3 Diseño por parte del MIDA de estrategias de Largo y Corto Plazo que le permita en el Largo Plazo, lograr la obtención de los objetivos señalados.	19
3.4 Diseño por el MIDA de medidas de Corto y Mediano Plazo que le permitan adelantar acciones prioritarias e instrumentales para la toma de decisiones de medida que producirán efectos a Mediano o Largo Plazo.	21
3.5 Desarrollo de las Alternativas	25
3.5.1 Discusión de las Alternativas	26
3.5.1.1 Alternativa No.1	26
3.5.1.2 Alternativa No.2	30
3.5.1.3 Alternativa No.3	36

4.	CONCLUSIONES SOBRE LAS ALTERNATIVAS DE ORGANIZACION DEL SECTOR AGROPECUARIO Y EL MIDA	39
5.	ACCIONES SUGERIDAS PARA LA IMPLANTACION DE LAS SOLUCIONES	47
5.1.	Acciones que se deben iniciar ahora para producir efectos en el Corto Plazo.	48
	a. Relacionadas con la Organización del MIDA.	48
	b. Relacionadas con el Funcionamiento del MIDA.	49
	c. Relacionadas con el Area de Proyectos	49
	d. Relacionadas con el Area de Recursos Humanos.	50
	e. Relacionadas con el Area de Recursos Presupuestarios.	51
	f. Relacionadas con el Area de Extensión y/o Transferencia de Tecnología.	51
	g. Relacionadas con el Area de Recursos Naturales Renovables.	52
	h. Relacionadas con el Area de Producción Animal.	53
	i. Relacionadas con el Area de Producción Agrícola.	54
	j. Relacionadas con el Area de Agro-Industrias.	54
	k. Relacionadas con el Area de Estadísticas Agropecuarias.	55
	ANEXOS	57
	Cuadro No.1	58
	Anexo No.1	59
	Alternativa No.1	60

Cuadro No.2	63
Alternativa No,2	64
Alternativa No.3	67
Alternativa No.4	70
Alternativa No.5	71
CONCLUSIONES SOBRE LOS MODELOS UTILIZADOS.	73

INTRODUCCION

Este documento ha sido preparado a solicitud de la Coordinación Nacional del PFI como parte del Acuerdo de Entendimiento entre el Señor Ministro de Desarrollo Agropecuario y el Director General del IICA.

El mismo documento está basado en los resultados del Diagnóstico Institucional del MIDA y en varios de los documentos de base que sustentaron los resultados.

El documento tiene la importante restricción que no entra a discutir la factibilidad política de ninguna de las alternativas propuestas. Ello no ha sido olvidado en las consideraciones personales del autor, pero las mismas no han sido incorporadas al texto ya que efectivamente éstas son materias del análisis institucional que no es propio sean hechas por consultores externos los que pueden no tener una visión completa de la referida problemática, como la tienen los que toman las decisiones. Lo anterior puede hacer los análisis externos incompletos.

Por lo tanto, el documento debe ser analizado por quienes tienen a su cargo la toma de decisiones políticas, dentro de los parámetros que éstos tienen sobre la factibilidad y conveniencia de estas recomendaciones.

No obstante lo anterior, el autor considera que el problema anotado en el texto de la propuesta tiene gran valor político para los ejecutivos del sector, ya que plenamente permite que la discusión política se pueda centrar en consideraciones técnicas sólidas.

1. Resumen de los Resultados del Diagnóstico:

Los principales problemas institucionales identificados en el Diagnóstico Institucional del MIDA se refieren, tanto al papel que el MIDA cumple como órgano rector del sector agropecuario de Panamá, como del papel que el MIDA cumple como órgano operador de algunos servicios agropecuarios.

a) En cuanto al papel del MIDA como rector del Sector Agropecuario:

El diagnóstico reconoce que es el MIDA al que le corresponde, legalmente la rectoría del sector agropecuario de Panamá.

Al mismo tiempo aclara que sobre todo en los últimos años, el MIDA no ha ejercido plenamente este papel, lo que ha contribuido a que las definiciones de políticas globales y específicas no hayan sido suficientemente claras para todas las organizaciones lo que ha estimulado las interpretaciones disfuncionales de las mismas y falta de ejecución coordinada y concertada entre las organizaciones públicas.

Consecuencialmente el MIDA no ha podido orientar, controlar, ni evaluar idóneamente el proceso de inversiones públicas necesarias para alcanzar las metas de desarrollo socio-económicas establecidas para el sector.

El diagnóstico plantea que el vacío de orientación sectorial clara, liderazgo y organización ha contribuido a que los recursos que ha captado el sector han sido insuficientes para los cumplimientos de las ambiciosas metas del mismo. El diagnóstico plantea la necesidad que el MIDA

centralice el centro de poder, ya sea en Veraguas o en Panamá, pero cuestionan la actual separación del mismo,

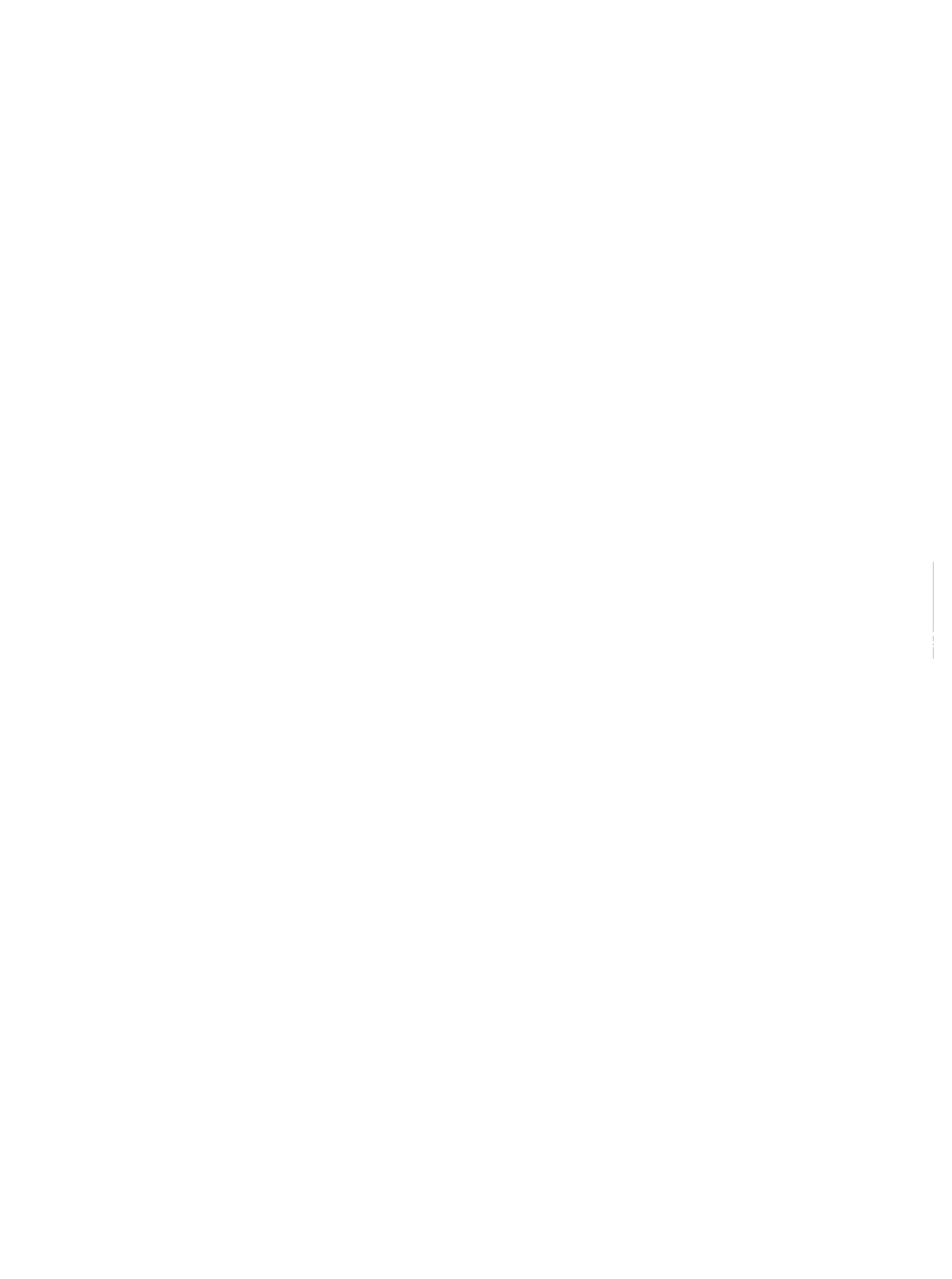
b) El MIDA como Ejecutor de Servicios Agropecuarios;

En cuanto al papel del MIDA como responsables de la operación de determinados servicios agropecuarios, el diagnóstico concluye que en este papel tampoco el MIDA ha sido plenamente exitoso, ya que la cobertura de sus actividades tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo deja mucho que desear. El Diagnóstico apunta que los servicios del MIDA no llegan a más del 10% de los productores agropecuarios de Panamá.

En los momentos de realización del diagnóstico, el gobierno estaba concertando varios proyectos de importancia para reforzar las acciones operativas del MIDA en las áreas de Salud Animal, Defensa Vegetal, Extensión Agrícola, Catastro y Titulación y Conservación de Recursos Naturales Renovables.

Haciendo más explícitos los problemas del MIDA, el diagnóstico institucional ha señalado con bastante claridad una serie de ellos que para efectos de análisis, podemos agruparlos en varias categorías. Esta categorías podrían ser:

- 1.- Problemas del MIDA relacionadas con las características propias de la agricultura, de los agricultores, del tipo de negocio interno y externo derivado de las actividades agropecuarias;
- 2.- Problemas del MIDA derivados de su carácter público, es de-



cir, es un órgano de la administración pública centralizada y como tal, ésta debe procurar instrumentar políticas públicas, dentro de las restricciones y ventajas operativas de un órgano público;

3.- Problemas derivados de las diversas demandas que el medio ejerce sobre los distintos niveles del MIDA los que a su vez traducen éstas demandas de acuerdo a lo que según su percepción debe ser la respuesta del MIDA;

4.- Problemas derivados de la percepción de objetivos que para las labores del MIDA tienen los diversos niveles de la organización;

5.- Problemas derivados de las limitaciones de recursos de que adolecen todas las organizaciones;

6.- Problemas derivados del mecanismo de captación y movilización de recursos económicos y logísticos;

7.- Problemas derivados de la calidad de los recursos humanos con que cuenta el MIDA, su percepción de objetivos, motivación, estímulos hacia el trabajo y los resultados. En otras palabras, el gran problema de los recursos humanos en el MIDA;

8.- Problemas derivados de la cantidad y calidad del producto institucional entregado por el MIDA al medio;

9.- Problemas derivados de la organización actual de los servicios agropecuarios y el papel que dentro de este esquema debe corresponder al sector público y específicamente al MIDA;

10.- Problemas derivados de los diversos papeles que el sector público y privado perciben y asignan al sector agropecuario y de la distinta percepción que estos papeles, algunas veces aparentemente conflictivos sugieren a algunos niveles del MIDA;

11.- Problemas derivados de las mutaciones y adaptaciones que deben seguir las políticas públicas y las organizaciones para irse adaptando a las circunstancias cambiantes del momento;

12.- Problemas derivados de la actual sede del MIDA que lo ubica en la ciudad de Veraguas en circunstancias que la sede del Gobierno Nacional, de la mayor parte de las organizaciones públicas y privadas con que interactúa el MIDA se encuentran en la ciudad de Panamá.

2. Estimación del Diagnóstico sobre las causas de los problemas del MIDA y Diseño del Marco de Soluciones:

Luego de señalar los problemas, el diagnóstico hipotetiza sobre las causas que influyen en dichos problemas y concluye que dichas causas son de tipo institucional, esto es, causas que miran al papel que el Estado y la Sociedad Panameña, asignan al sector agropecuario y rural; al papel que dentro de estas definiciones se otorga al sector público agropecuario y al MIDA, y a la capacidad de estos para recibir esas definiciones, negociarlas y traducirlas en acciones concretas.

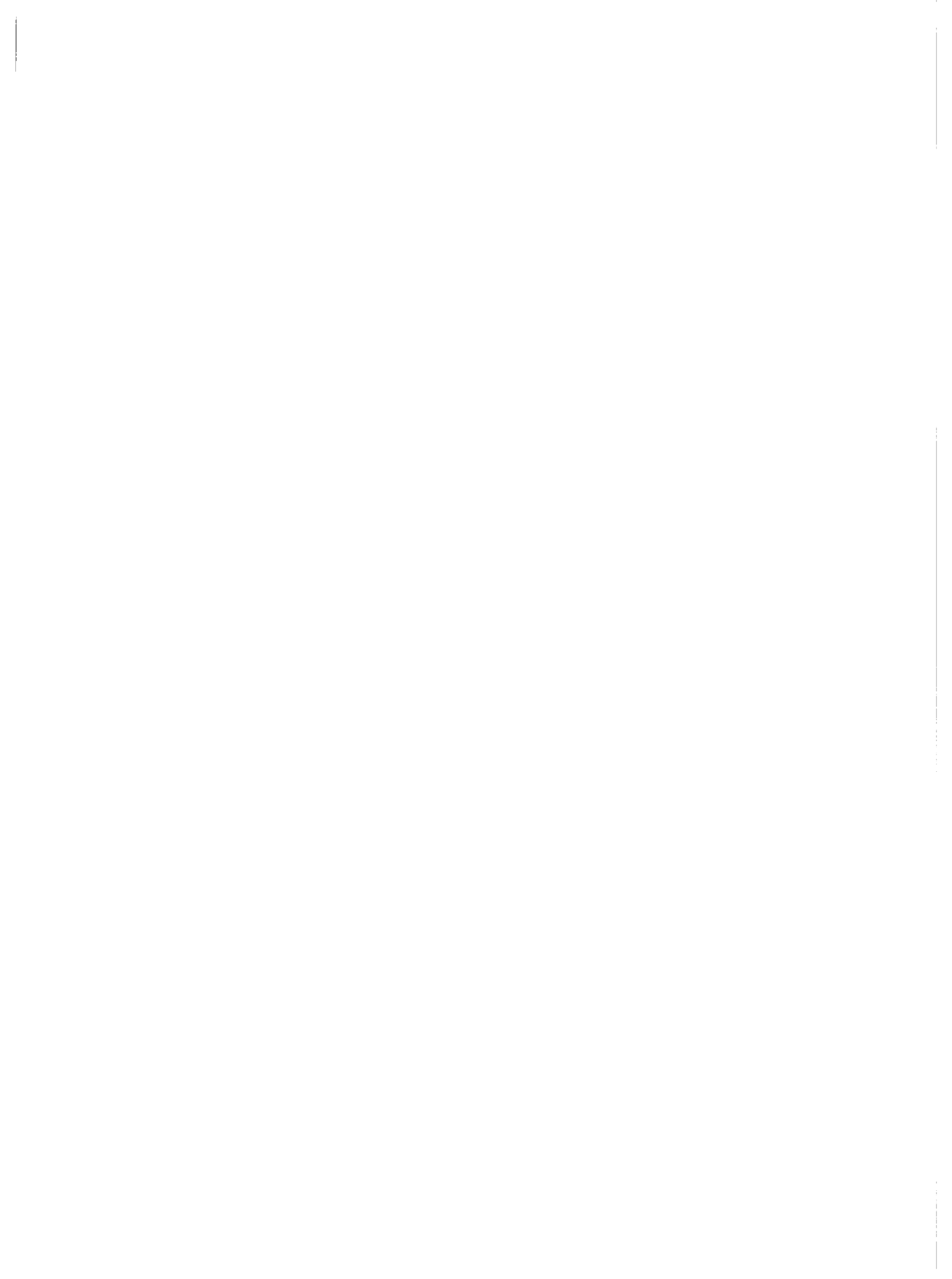
En otras palabras, el diagnóstico concluye que para superar los problemas del Sector Agropecuario y el MIDA, tanto el

gobierno como el sector y el MIDA deben diseñar una estrategia institucional de solución a dichos problemas que mire no sólo a los efectos de la problemática, sino más bien a las causas de los mismos.

Debido a la naturaleza de las causas, la verificación que las mismas están vinculadas a definiciones nacionales de tipo cultural, político y social que bajo condiciones normales son prácticamente imposibles de modificar con medidas de corto plazo, el diagnóstico concluye que el estado actual de actuación del MIDA sólo podrá ser superado a través de medidas de largo y mediano plazo, que miren a modificar las causas de los problemas identificados y sean oportunas, integrada e inteligentemente manipuladas.

Las acciones remediales de corto plazo estarán destinadas a minimizar los efectos perniciosos de algunas situaciones, las mismas serán muy puntuales y específicas. Naturalmente, estas acciones de corto plazo estarán integradas dentro del marco global de soluciones de la problemática total.

Estas acciones remediales de corto plazo estarán orientadas fundamentalmente a habilitar al MIDA para que cuente con el instrumental administrativo y operativo necesario para operar; ya que el diagnóstico verificó que el MIDA no disponía de este instrumental. Esto es, se procurará definiciones básicas en relación a la cobertura organizativa y se elaborarán los manuales, instructivos, sistemas y procedimientos que permitan el funcionamiento de dicha estructura.



Posteriormente se promoverá la aplicación y utilización de estos elementos a través de capacitación y cooperación técnica.

Las áreas en que se concentrará la acción en éste momento, serán las relacionadas con contabilidad, auditoría, control interno, sistemas de compras y otras relacionadas. Dentro de las acciones de corto plazo, se encuentra también el diseño y puesta en marcha de un Sistema de Proyectos que permita al MIDA identificar, formular, ejecutar, controlar y evaluar proyectos de desarrollo agropecuario. El establecimiento de éstas medidas de corto plazo es el mínimo requerido para que el MIDA pueda operar más eficientemente los actuales programas técnicos que mantiene y pueda en el mediano y largo plazo, absorber mayores responsabilidades operativas en las mismas u otras áreas técnicas.

Se supone que mientras el MIDA no cuente con esta estructura formal y operativa mínima, poco podrá ser lo que se pueda hacer para ampliar su acción hacia otras áreas de actuación. Se supone asimismo que los requerimientos de esta estructura básica mínima, puede servir perfectamente a cualquier tipo de política que se desee instrumentar con las debidas adaptaciones y modificaciones derivada de la naturaleza distinta de los objetivos.

Las medidas de mediano y largo plazo empezarán a realizarse casi conjuntamente con las de corto plazo, pero los efectos de las mímas, se verán en plazos mayores que el año o dos años en que se espera comiencen a visualizarse los efectos de las medidas de corto plazo. Estas medidas serán ya de tipo netamente institucional y consistirán en la legitimación de objetivos de largo pla

zo para el sector agropecuario y el MIDA, la organización del sector y del MIDA para ello, la captación y manejo de los recursos presupuestarios necesarios para el desarrollo de los programas que operacionalicen la doctrina, la capacitación y motivación del actual personal del MIDA para el cumplimiento de sus tareas, el reclutamiento, formación y capacitación del personal que sea necesario, la formulación y ejecución de los proyectos y programas que aumentan la cantidad y calidad de los servicios del Sector Agropecuario y el MIDA, y que contribuirán a la obtención de las metas nacionales de desarrollo.

Permanentemente el MIDA irá acompañando y evaluando su nivel de cumplimiento y la eficacia y eficiencia de sus acciones. Se espera que al término de un período razonable, seis u ocho años, el MIDA a través de todos los esfuerzos pueda efectivamente asegurar a toda la población rural del país, un sistema de servicios agropecuarios y rurales capaz de satisfacer, eficaz y eficientemente, las necesidades de estos clientes y de otra parte, facilitar al gobierno, la obtención de las metas socio-económicas fijadas para el sector.

Un dato muy importante que puntualiza el diagnóstico y que es fundamental en cualquier estrategia de fortalecimiento institucional es el alto grado de deterioro en que actualmente se encuentra el MIDA y que afecta sus posibilidades de acción, tanto en cuanto a su papel de rector del sector como en cuanto a su papel de operador de servicios. Este deterioro como veremos más adelante afecta todas las áreas de actuación del MIDA, todas las

variables institucionales (o funciones administrativas y técnicas para otros) y es un importante factor que limita la instrumentación de varias estrategias de desarrollo institucional.

3. Acciones sugeridas para superar los problemas del diagnóstico:

Dadas estas características de los problemas identificados de las restricciones para la acción y las causas identificadas el diagnóstico sugiere una serie de acciones orientadas a influir sobre las causas de los problemas los que desde luego reconoce como difíciles de tratar, remover y superar.

3.1 Acciones a Corto Plazo:

Las acciones de corto plazo sugeridas, son practicamente las medidas que están contenidas como "productos" del actual Programa de Desarrollo Institucional del MIDA que está ejecutando el MIDA con el IICA y el financiamiento del BID.

Estas medidas son las siguientes:

- a) Explicitación de objetivos de corto plazo para el MIDA;
- b) Elaboración de un Programa de corto plazo que operacionalice los objetivos de corto plazo;
- c) Diseño y aplicación de métodos para identificar y formular proyectos;
- d) Diseño y aplicación de métodos para administrar y supervisar la ejecución de proyectos;
- e) Diseño y aplicación de métodos a través de los cuales se integre y operen las finanzas, contabilidad y control de recursos

presupuestarias del MIDA;

f) Diseño y aplicación de normas de compras y control de bienes;

g) Diseño y aplicación de sistema y proceso de estadísticas e información agropecuaria;

h) Método para la localización de las metas de producción agropecuaria de Panamá;

i) Programa de Capacitación para los funcionarios del MIDA;

j) Diseño de términos de referencia y programas para las Direcciones técnicas del MIDA, tales como las de Extensión Agrícola; Producción Pecuaria; Producción Agrícola; Agroindustrias; Recursos Naturales Renovables; Desarrollo Social y otras;

k) Aprobación del Manual de Organización y funcionamiento del MIDA que concrete cambios organizativos y funcionales necesarios y cuya aprobación dependa solamente de decisiones internas del Ministro;

l) Una medida que debe adoptarse en el corto plazo, pero que es vital para que el MIDA pueda mobilizarse como órgano rector del sector en el mediano y largo plazo, es la aprobación de un Plan de Acción para fortalecer, especialmente a través de cooperación técnica y capacitación de la capacidad del MIDA para orientar, controlar y evaluar inversiones públicas del sector;

m) Última, pero no menos importante, revisión de la actual sede del MIDA especialmente en cuanto a las implicaciones que ella tiene para el adecuado desempeño del papel rector de la organización.

Como se ha expresado anteriormente, estas medidas son las mínimas necesarias para que el MIDA se viabilice como una organización capaz de operar eficaz y eficientemente recursos públicos y a su vez ejerza el papel rector sectorial que le corresponde.

3.2 Acciones de Mediano y Largo Plazo-Marco Conceptual:

Las medidas que tendrán efectos con el mediano y largo plazo, son las que señalan más adelante que están directamente relacionadas con las anteriores.

Del diagnóstico, podemos sugerir como áreas de acción a producir efectos en el mediano y largo plazo, las siguientes:

Captación por el MIDA de lo que el Estado y la sociedad panameña desean del sector agropecuario y del MIDA; tanto en el largo como en el corto plazo;

Definición por el MIDA de objetivos de largo plazo, tanto para el sector como para el propio MIDA que le permita dar un rol o papel al sector y al MIDA que esté concordado con lo que el Estado y la Sociedad esperan de ellos;

Diseño por el MIDA de estrategias de corto y mediano plazo que le permitan llegar en el largo plazo a la obtención de los objetivos señalados;

Diseño por el MIDA de medidas de corto y mediano plazo que le permitan adelantar acciones prioritarias e instrumentales para medidas a ser tomadas, o a producir efectos a plazos más largos;

Comienzo de la implantación de las medidas remediales de corto plazo que el diagnóstico o las autoridades políticas hayan se-

ñalado;

Evaluación por parte del MIDA de su propia capacidad para cumplir los papeles que le hayan sido asignados y diseño de acciones de corto y mediano plazo tendientes a superar las limitaciones identificadas.

Acciones sugeridas para captar los que el medio percibe como Objetivos para el Sector Público Agropecuario y para el MIDA:

El conjunto de organizaciones que constituye el Sector Público Agropecuario de Panamá han sido creadas para facilitar a productores, transformadores y comercializadores de productos agropecuarios que éstos puedan cumplir más eficaz y eficientemente con sus funciones.

Por consiguiente, los objetivos de este conjunto de organizaciones no puede ser sino lo de dar servicios en la forma más eficaz y eficiente posibles, a éstos productores, transformadores y comercializadores para que éstos puedan a su vez cumplir con sus funciones productivas, transformadoras y comercializadoras.

Así por ejemplo, el IDIAP debe investigar las necesidades de conocimientos físicos-biológicos de la producción agrícola y pecuaria del país, colocar las mismas en conocimientos de agentes de transferencia tecnológica y extensión y a su vez recibir de éstos y los productores sus reacciones ante sus paquetes tecnológicos.

Los bancos deben financiar en términos atractivos y oportunos las necesidades de financiamiento de los productores, comerciali-

zadores y transformadores, El IMA debe asegurar mercados y precios atractivos para la producción.

En el Cuadro No,1 podemos apreciar en general los servicios agropecuarios o aceleradores del desarrollo que este sistema de servicios agropecuarios debe asegurar que estén disponibles y sean utilizados por los productores, transformadores y comercializadores.

Dadas las características de la agricultura, los agricultores, de las organizaciones públicas, es muy necesario que todo éste complejo organizacional actúe integrada y coordinadamente. Que las políticas institucionales no sean contradictorias unas con otras y se anulen entre sí.

Es muy importante que el organismo de comercialización asegure mercados al productor que el banco ha financiado, que los servicios de asistencia técnica estén disponibles en los cultivos y productos agropecuarios que los bancos financian, ^{/que} el organo de comercialización asegura mercado donde la investigación ha propuesto paquetes tecnológicos que aseguran mayor producción y productividad. Si los servicios agropecuarios ^{/no} son entregados oportunamente. para cuando el productor los necesita, no producen los efectos deseados y necesarios. Si no están integrados y coordinados, la falta o falla de uno de ellos resiente el trabajo de todos.

Debido a estas necesidades de concordancia, integración y coordinación se hace siempre necesario que algún órgano dentro del

gobierno deba desempeñar esa función rectora, orientadora e integradora,

Si no hay quien oriente las acciones del conjunto organizacional, si no hay quien pueda dirigir y coordinar las acciones institucionales específicas y quien en definitiva integre oportunamente las acciones institucionales dispersas, gran parte de la acción de las organizaciones se pierde por la falta de coordinación, consistencia e integración y por consiguiente, la acción de las organizaciones públicas se vuelve ineficaz, ineficiente y por consiguiente demasiado cara para el producto que contribuye a generar.

Es dentro de este contexto de organismos que otorgan servicios agropecuarios y organismos que deben integrar, dirigir y orientar las acciones institucionales dispersas que podemos definir el papel del Sector Agropecuario y del MIDA.

Método sugerido para establecer los objetivos del Sector Agropecuario y el MIDA:

3.2.1 El MIDA con la cooperación del PFI elaboró un documento denominado "Marco Orientador para el Desarrollo Agropecuario de Panamá".

En este documento se analiza la situación actual de la agricultura de Panamá, se prevé cual debe ser la situación deseable en 1990 y se elabora un marco para orientar las acciones del sec-



tor público y privado hacia dicha situación deseable.

Este marco es plenamente válido sobre todo en la imagen objetivo que plantea para el sector para 1990. De acuerdo al MODA, los objetivos del Sector Agropecuario deben ser los de:

- a.- Asegurar el abastecimiento de alimentos a la población del país;
- b.- Asegurar excedentes de producción para transformación y exportación;
- c.- Conservar los recursos naturales renovables;
- d.- Tratar de asegurar la permanencia de la población en las zonas rurales;
- e.- Mejorar la capacidad de gestión de las organizaciones públicas y privadas de producción, apoyo y regulación.

Para lograr estos objetivos el MODA sugiere el uso de una serie de instrumentos entre los cuales destaca la generación y transferencia de tecnología, financiamiento, mercados, precios, generación de empleo, mejoramiento de los ingresos y otras. Señala asimismo, tanto como objetivo específico e instrumento, el forta

lecimiento de las instituciones orientadoras de la política global agropecuaria y de las organizaciones que producen y apoyan la producción.

El MODA reconoce que la función básica de producción corresponde al sector privado, a los productores agropecuarios. El Estado solo producirá excepcionalmente. Pero el MODA si reconoce al Estado el papel de promover la existencia de un sistema de servicios de apoyo a la producción, al abastecimiento de alimentos y a la transformación y exportación de productos agropecuarios que asegure que los esfuerzos productivos no se pierdan, no sea desestimulada la producción y el uso de la misma sea eficaz y eficiente.

El papel que el MODA da al sector agropecuario es fundamentalmente productivo, de apoyo a la producción, comercialización y transformación de bienes agropecuarios y justifica la acción del Estado en la agricultura para que a través de esta acción se asegure la producción, comercialización y transformación eficaz y eficiente y la conservación de los recursos naturales renovables.

Para que estas acciones de apoyo sea más realista y adecuada a las necesidades del sector productor, comercializador y transformador, el MODA sugiere como estrategia la concertación de las políticas y estrategias entre el sector público y el privado.

En nuestra opinión, las conclusiones del MODA traducen adecuadamente las actuales políticas y estrategias nacionales de desarro-

llo y por lo tanto el MIDA puede tomar este documento como marco de referencia de lo que el país espera del sector agropecuario.

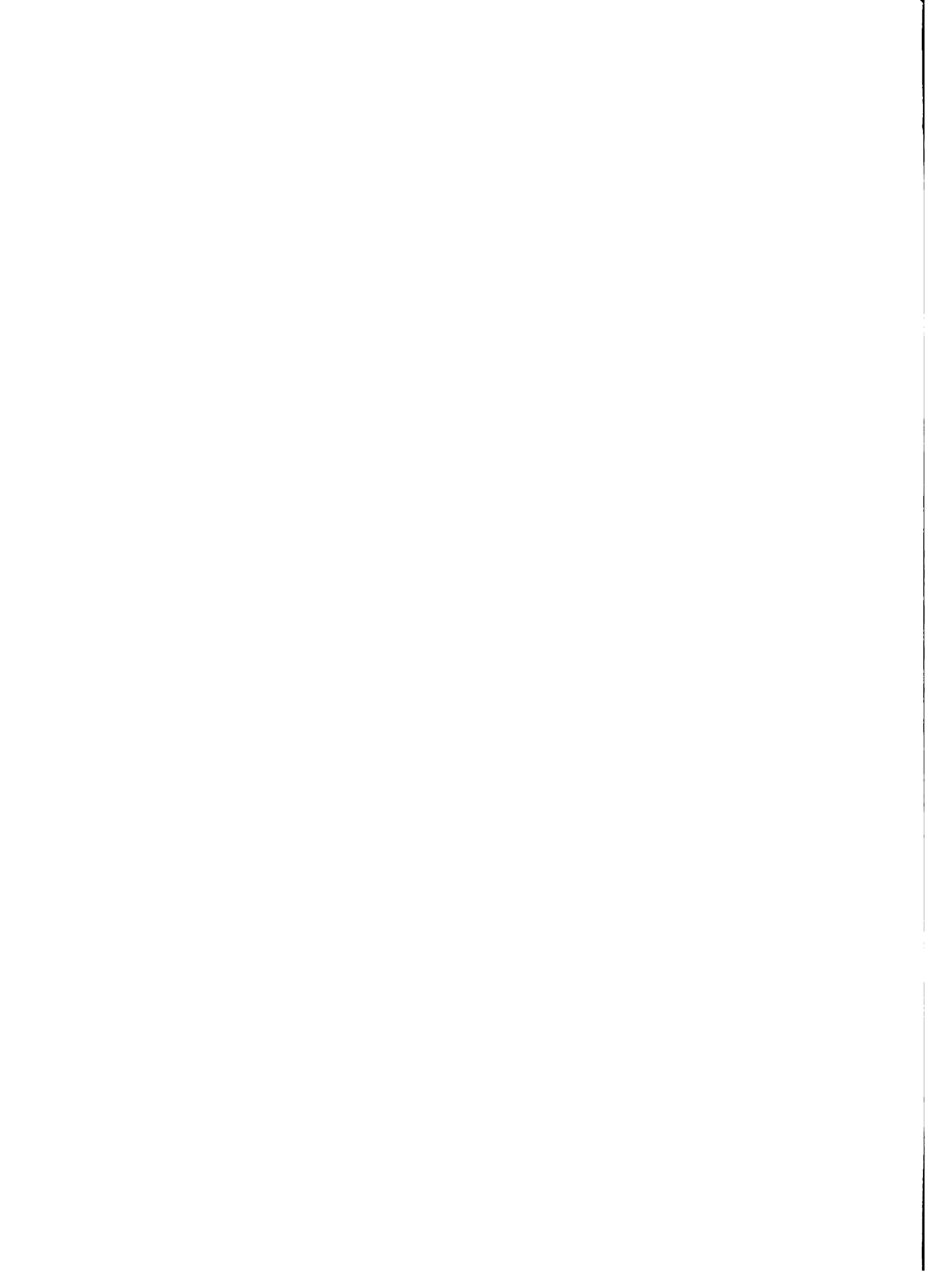
Naturalmente, una vez aceptado este criterio aparece como necesidad la de procurar de jerarquizar en el corto plazo las acciones que debe emprender el sector público para poder estimular los esfuerzos productivos del país, sin que ello deba significar, de otra parte, que por servir éste afán productivo del país se vaya a poner en peligro los esfuerzos para instrumentar políticas distributivas que el mismo país se ha trazado.

3.2.2 Acciones sugeridas para que el MIDA establezca objetivos de largo plazo para el Sector Público Agropecuario y para sí mismo:

Ya hemos expresado anteriormente que los planteamientos del MODA son realistas, actuales y relevantes y deben tomarse como marco para orientar las acciones del sector en el futuro.

Una vez aceptado lo anterior corresponde de una parte establecer un marco para orientar las acciones sustantivas para lograr los objetivos finales y de otra parte, establecer un marco institucional para orientar las acciones de las organizaciones públicas y privadas que van a apoyar las acciones de los productores para la obtención de los objetivos finales.

Las acciones sustantivas se refieren a las políticas socio-económicas a través de las cuales se van a lograr los objetivos del desarrollo agropecuario. Estas políticas en general, han sido



clasificadas en políticas de tipo productivista y políticas de tipo distributivo. El MODA sugiere que ambos tipos de políticas son necesarias y que ambas deben ser conducidas de tal manera que los logros de una no anulen o entorpezcan los logros de la otra. Por la razón anterior, el MODA sugiere que estratégicamente, ambas políticas deben ser concertadas, no sólo dentro del sector público, sino también entre éste y el sector privado. Está claro que la instrumentación de las políticas de tipo productivo corresponde fundamentalmente al complejo de organizaciones públicas y privadas que pertenecen al sector agropecuario. En cambio la instrumentación de las políticas distributivas corresponde no sólo al sector agropecuario, sino también a otros sectores tales como los de Banca y Finanzas; Educación, Salud, Vivienda, Trabajo y otros.

Por lo tanto, en este caso la concertación no es un problema interno del sector público y privado agropecuario sino un problema de tipo intersectorial y en el que el sector agropecuario (público y privado) es solo una parte del conjunto:

Los objetivos de las políticas de largo plazo de los organismos públicos agropecuarios, son por lo tanto los de :

Apoyar los esfuerzos de los productores, transformadores y comercializadores de productos agropecuarios para incrementar la disponibilidad de bienes agropecuarios para consumo interno, transformación o exportación de excedentes, sin que éstos esfuerzos afecten negativamente la conservación de los recursos naturales renovables ni la obtención de medidas de otras políticas naciona-



les igualmente importantes a las de producción.

Objetivos para el MIDA:

Al MIDA le debe corresponder legal; natural y principalmente el papel de orientador, rector, gran coordinador y evaluador de las acciones públicas y privadas necesarias para apoyar los esfuerzos productivos del sector y de operador de algunos servicios públicos agropecuarios.

Estos papeles legalmente le han correspondido al MIDA, pero como hemos dicho anteriormente, por varias razones la institución no ha podido desempeñar idoneamente ambos papeles.

Es evidente que para desempeñar el papel rector de la política agropecuaria el MIDA debe necesariamente revisar su ubicación en Veraguas. Creemos que es muy difícil que desde esa ubicación el MIDA pueda ejercer propiamente este papel. Si el MIDA no revisa esta ubicación nos tememos que una organización con sede en Panamá será la que ejercerá el papel de rector del sector agropecuario, o en su defecto las cosas continuarán como hasta ahora, es decir, con un conjunto de organizaciones públicas sin dirección ni orientación central, implicándose, superponiéndose de los servicios que reciben, sin coordinación entre ellas y los agricultores sin mejorar la calidad.

Aparte de este papel rector de la política de producción agropecuaria del MIDA puede también desempeñar otros papeles, pero ya como agente ejecutor de algunas medidas de políticas productivas específicas.

Actualmente el MIDA no sólo tiene la responsabilidad del estable-

cimiento y rectoría de la política agropecuaria, sino que también es ejecutor de acciones importantes en las áreas de la asistencia técnica, sanidad animal, defensa vegetal, conservación de recursos naturales renovables; agroindustrias, desarrollo social en el campo y otras áreas. A decir verdad, el MIDA puede ser ejecutor, de acuerdo con su ley constitutiva, de cualquier servicio agropecuario e incluso de servicios que están orientados hacia apoyo a políticas distributivas antes que productivas.

¿Pero debe el MIDA continuar ejerciendo simultáneamente el papel de órgano rector del sector agropecuario y al mismo tiempo operador de servicios? Debe el MIDA continuar en su doble papel de coordinador y coordinado a la vez? No es ahora acaso el momento de revisar no sólo el papel del MIDA en cuanto rector de la política agropecuaria, sino también de ejecutor de las mismas políticas?

3.3 Diseño por parte del MIDA de estrategias de largo y corto plazo que le permita en el largo plazo, lograr la obtención de los objetivos señalados:

Hemos visto que para que el desarrollo agropecuario se produzca, es necesario que se produzca más y mejor, que las políticas distributivas se apliquen plenamente en el campo y que no se deterioren los recursos naturales renovables.

Para aumentar la producción es necesario que los productores cuenten con el conocimiento, los recursos, los incentivos y la capacidad de producir. A nadie le interesa más que los produc-

tores produzcan más y mejor que los propios productores y al Estado. (Véase Cuadro No,1, en el que aparecen los llamados aceleradores del Desarrollo Agropecuario).

Por esta razón el Estado ha estimulado el establecimiento y desarrollo de una gran cantidad de servicios agropecuarios, públicos y privados que faciliten a los productores la obtención de sus objetivos productivos.

Pero ocurre que los productores agropecuarios son muchos, trabajan simultánea y/o sucesivamente con varios productos, están dispersos a lo largo de todo el país y tienen distinta capacidad para tomar riesgos y decisiones. Sus reacciones ante el mercado son distintas y tienen valor y actitudes ante el cambio tecnológico.

Ante esta demanda o clientela tan dispersa, distinta y que trabaja con tanto productos distintos, el sistema de servicios agropecuarios que se establezca para apoyarlo, es necesariamente complejo y difícil de hacerlo operativo. La misma oferta de servicios es difícil de organizar pues aparte de considerar las características del cliente, debe considerar las necesidades de servicio que tiene este cliente y que en la mayor parte de las veces la entrega del servicio debe hacerse dentro de ciertos plazos y condiciones tan cortos y precisos que hace necesaria una gran organización para hacerlo bien.

En América Latina y en el Mundo entero el problema de como organizar los servicios agropecuarios para que éstos lleguen oportu-

na, eficaz y eficientemente a los productores es un problema sin solución única.

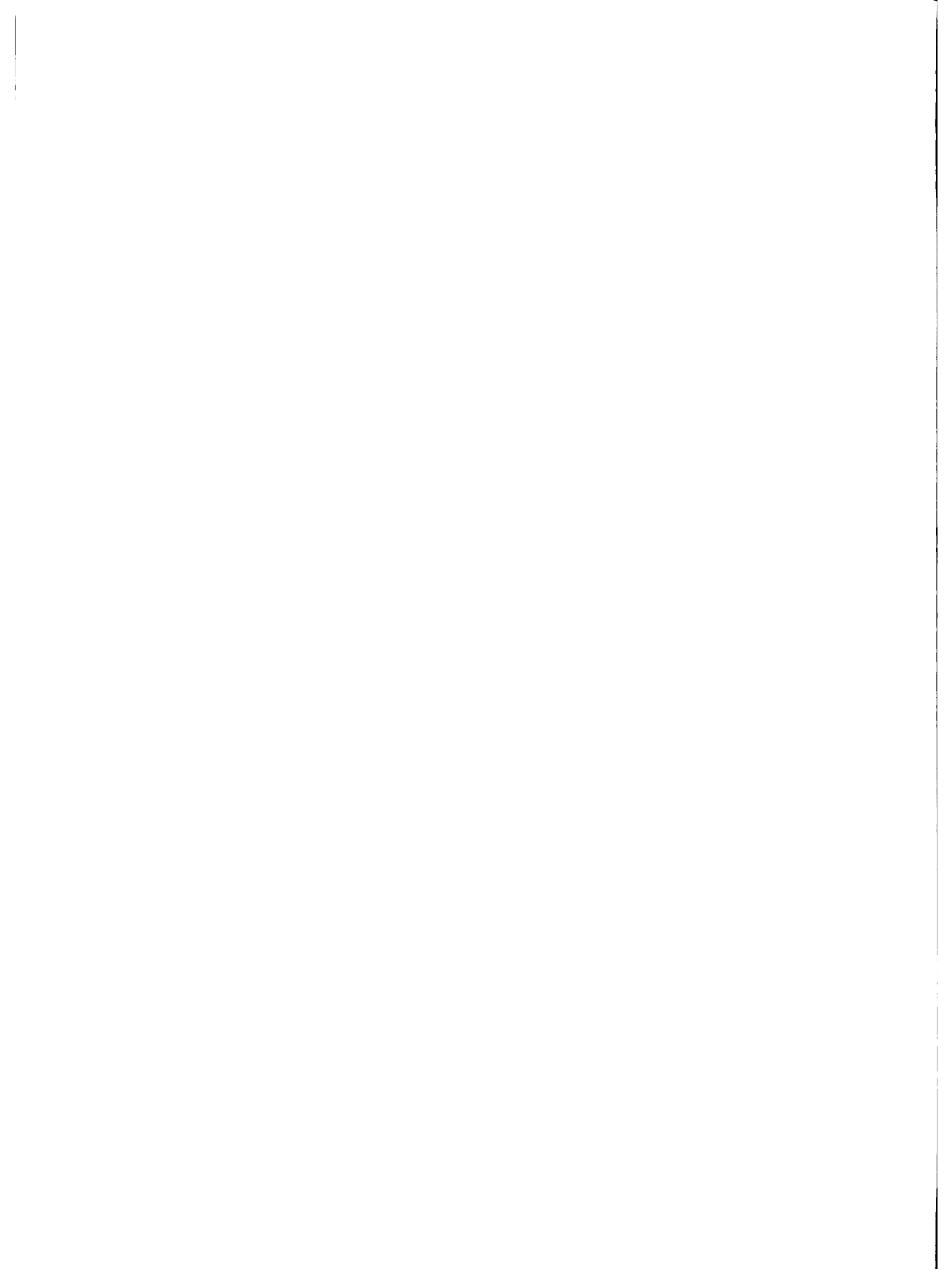
Muchas estrategias organizacionales se han formulado. Todas ellas tienen ventajas y desventajas, han resultado en algunas partes, en otras no.

Dentro de las diversas estrategias organizacionales en operación podemos agrupar las mismas dentro de dos grandes categorías:

- 3.3.1 Estrategias que miran a la forma como se agrupan u organizan los diversos servicios agropecuarios.
- 3.3.2 Estrategias que miran a la forma jurídica-administrativa a través de la cual operan los servicios una vez se ha decidido sobre los criterios de organización.

En el anexo No.1 se acompaña un documento en el que precisamente se describen las categorías mencionadas. Creemos que en este caso en Panamá es probable que para evaluar la actual estructura de servicios agropecuarios del país y eventualmente modificarla proponiendo una nueva, es muy conveniente volver a analizar con detención los modelos y experiencias utilizadas en otras partes y los resultados que se han logrado con ellas.

- 3.4 Diseño por el MIDA de medidas de corto y mediano plazo que le permitan adelantar acciones prioritarias e instrumentales para la toma de decisiones de medidas que producirán efectos a mediano o largo plazo:



Naturalmente el MIDA debe ir tomando una serie de medidas ya que le permitan ir superando problemas de todas índole que fueron identificados en el diagnóstico. La mayor parte de éstas medidas se refieren a cuestiones instrumentales que ya han sido suficientemente estudiadas y para las que hay técnicas generalmente aceptadas que contribuyen a la solución del problema. Estas medidas instrumentales se refieren por ejemplo a las relacionadas con diseño presupuestario, contable, control interno, sistema de proyectos, programación operativa y otras que se han diseñado por el PFI y deben comenzar a instrumentarse dentro de corto plazo.

Una medida generalmente también instrumental que el MIDA debe tomar es la relacionada con la organización y estructura que el MIDA piensa sea la idónea para poder llevar adelante los objetivos de política que la organización ha señalado.

Aún cuando este diseño es instrumental para algo, la toma de decisión sobre la estructura muchas veces representa implícitamente la decisión sobre puntos importantes de la estrategia que sin el diseño de la estructura no se presentan claramente. Es por esta razón que muchas veces al hablarse y discutirse sobre la estrutura, se está discutiendo implícitamente sobre decisiones ya tomadas, pero no explicitadas, relacionadas con doctrina y objetivos.

Las alternativas organizativas que tiene el MIDA se presentan precisamente teniendo en cuenta los objetivos implícitos que puede tener el desarrollo agropecuario de Panamá en los próximos 10 años y la necesidad que las alternativas de estructura discutidas

sean evaluadas en función de su contribución mayor o menor a dichos objetivos y a la gran estrategia de desarrollo que tengan en su mente quienes toman estas decisiones.

La discusión de las alternativas está centrada en varios puntos básicos:

- 1.- Cuál será el papel que el gobierno desea que juegue el Sector Agropecuario de Panamá en los próximos 10 años?
- 2.- Qué papel desea el Estado que jueguen los servicios públicos tanto agropecuarios como de otro tipo en este diseño?
- 3.- Qué papel desea el Estado que desempeñe el MIDA y las otras organizaciones públicas dentro de este diseño?
- 4.- Cómo va a organizarse el Estado para dirigir y orientar el proceso que conduzca a las organizaciones públicas del papel y situación en que se encuentran hoy al papel y situación en que desea se encuentren en los próximos 10 años?

Creemos que el primer punto ha sido ya tratado en el capítulo 3.2.1 de este documento.

En cuanto al segundo punto, es razonable suponer que el Estado desea que los servicios públicos agropecuarios apoyen los esfuerzos de los productores, procesadores y comercializadores de productos agropecuarios. A su vez es también razonable suponer que el Estado desea que otros servicios públicos, no netamente agropecuarios, apoyen también los esfuerzos de los productores agropecuarios y población rural por mejorar sus condiciones de vida,



empleo, ingreso y en general el bienestar social en las áreas ru
rales,

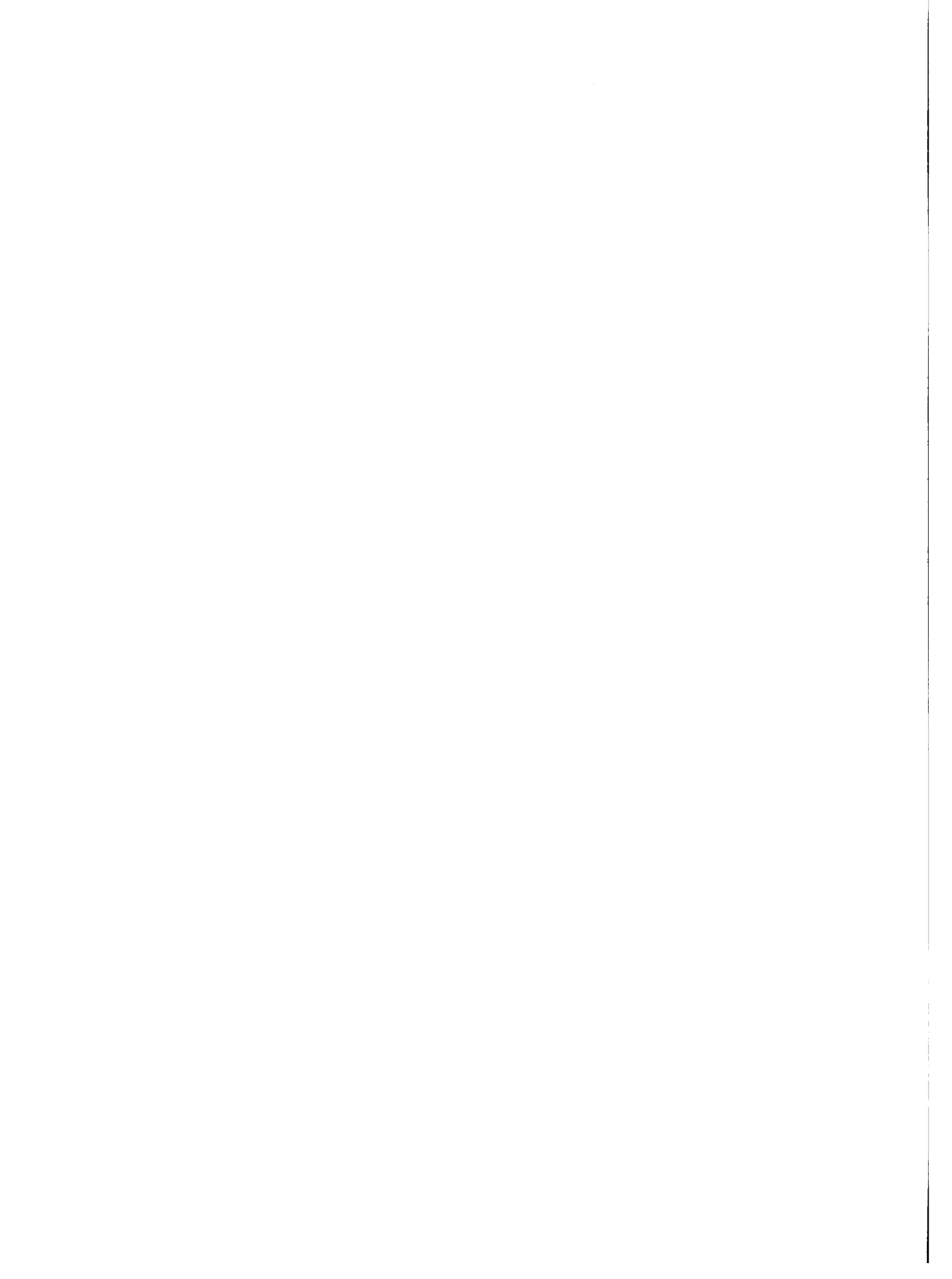
En estos momentos, los servicios públicos agropecuarios están a cargo de organizaciones como el MIDA, IDIAP, IMA, ISA, BDA y otras organizaciones que constituyen lo que se ha denominado el Sector Público Agropecuario. Los servicios públicos no agropecuarios pero que miran a otros aspectos no agropecuarios del desarrollo rural están a cargo de organizaciones como los Ministerios de Salud, Educación, Obras Públicas y otras. El MIDA de acuerdo a su ley constitutiva también tiene un papel importante en relación a este tipo de servicio.

El punto básico del presente documento es el relacionado con el tema No.3 de los temas antes enumerados: Qué papel o papeles desea el Estado que desempeñe el MIDA y las otras organizaciones del sector público agropecuario para apoyar los esfuerzos de los productores, transformadores y comercializadores de productos agropecuarios?

Es en cuanto a este tema en que tanto el Estado como el MIDA tienen una amplia gama de alternativas para estructurar esta organización de sus papeles.

En cuanto al MIDA, las alternativas principales existentes se relacionan con el papel que deba desempeñar el MIDA.

Continuará el MIDA operando directamente algunos servicios agropecuarios y ejerciendo a la vez el papel de órgano o rector del Sector Público Agropecuario?



Si el MIDA va a continuar operando algunos servicios agropecuarios, cuáles serán éstos servicios? Como se organizará el MIDA para esta operación? Mantendrá su estructura básica actual o lo modificará? Si el MIDA va a continuar operando algunos servicios agropecuarios, cuáles serán estos servicios? Qué pasará con los otros servicios que actualmente opera el MIDA y que teóricamente se desprenderá de ellos?

Qué implicaciones tiene para el resto de los servicios que el MIDA sea operador de algunos servicios y a la vez rector del sector público agropecuario?

3.5 Desarrollo de las Alternativas:

Para poder discutir con mayor claridad la problemática organizativa del MIDA expondremos la misma considerando tres grandes alternativas.

1.- Que el MIDA continúe como hasta ahora operando algunos servicios agropecuarios y simultáneamente ejerciendo la rectoría y responsabilidad por la coordinación de todo el complejo organizacional público agropecuario.

2.- Que el MIDA se desprenda de la mayor parte de los servicios agropecuarios que actualmente opera y se quede operando sólo uno o dos de estos servicios. El MIDA continuaría asimismo como órgano rector del S.P.A.

3.- Que el MIDA se desprenda de todas las servicios agropecuarios que actualmente opera y se concrete solamente en el

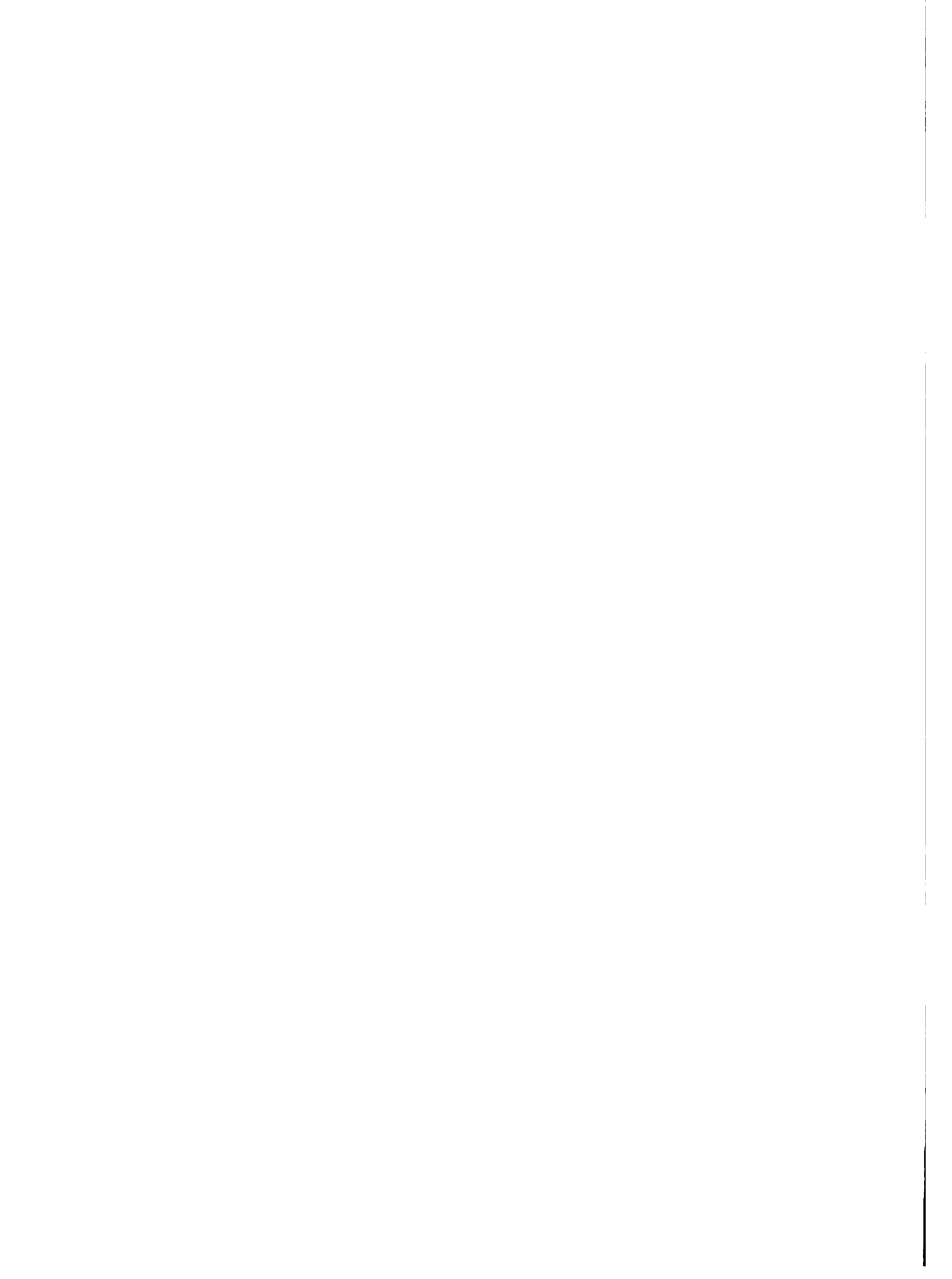
ejercicio de la función de rector del S,P,A,

3.5.1 Discusión de las Alternativas

3.5.1.1 Alternativa 1: Que el MIDA continúe operando los Servicios Agropecuarios y Rurales que actualmente opera y que a la vez continúe pretendiendo dirigir el conjunto de Organizaciones Públicas Agropecuarias:

Ventajas de esta Alternativa:

- a.- No produce grandes cambios ni desórdenes graves dentro del MIDA;
- b.- Permite aprovechar la experiencia institucional ganada y los recursos humanos existentes;
- c.- Aparentemente, su implantación está dentro de las facultades legales del Ministro y por tanto no requiere medidas legales adicionales;
- d.- Ofrece el menor riesgo político posible, ya que no representa grandes cambios;
- e.- Permite a las autoridades del MIDA poder controlar algunos servicios agropecuarios que en opinión de estas autoridades es importante estén dentro de la Administración Central;
- f.- Permite a las autoridades del MIDA poder continuar manejando números significativos de personal, los que en momentos de necesidad pueden ser fácilmente utilizados para resolver



dicha necesidad;

- g.- Da una nueva oportunidad a la administración y cuerpo técnico del MIDA para reforzar los programas y acciones de la organización;
- h.- Permite ganar tiempo hasta que se pueden vender esquemas más descentralizados de operación.

Desventajas:

a.- La principal desventaja de esta alternativa es estar basada en el supuesto de que el MIDA puede ser "RECICLADO", supuesto que a la luz de los resultados del diagnóstico es altamente cuestionable. El diagnóstico por el contrario sugiere que el MIDA ha llegado a tal grado de deterioro y que la administración pública centralizada de Panamá a tal grado de complejidad que es casi imposible operar bajo estas condiciones y mucho menos para una organización que ha crecido tanto es tan variada y compleja como el MIDA. El esfuerzo que habrá que hacer para reciclar al MIDA es de tal magnitud que si se pudiera emplear en el desarrollo de otras alternativas es probable que fuera a producir efectos más eficaces y más rápidamente.

b.- Es difícil que un organismo que deba coordinar la acción de varias organizaciones pueda desempeñar su papel idóneamente si el mismo organismo va a ser a la vez de los coordinados. Es difícil ser coordinador y coordinado a la vez. Esta dualidad es especialmente desventajosa al tratar de coordinar acciones de tipo regio-

nal y local.

c.- Si aún se aceptara que el MIDA puede ser reciclado, esta alternativa ofrece la desventaja que el proceso de reciclaje tomaría mucho tiempo, período para el cual ya se habían creado mecanismos paralelos más eficaces.

d.- Esta alternativa ofrece asimismo la desventaja de perpetuar un estado de cosas que es desfavorable para la imagen del MIDA y la administración pública.

e.- Es difícil que dada la situación de deterioro del MIDA, alguien quiera jugar su prestigio y futuro "parchando" el Ministerio. Es más lógico suponer que habrá más apoyo e interesados en cooperar en esfuerzos para cambiar la estructura del MIDA radicalmente y no solo intentar rozarla.

Condiciones mínimas necesarias para que esta alternativa funcione:

Quienes plantean esta alternativa reconocen que el MIDA efectivamente no ha podido cumplir idóneamente su papel debido a que no ha contado con los medios presupuestarios, humanos y políticos para poder llevar adelante sus propósitos. Por consiguiente, ellos apoyan esta alternativa bajo los supuestos siguientes:

a.- El MIDA sería reforzado considerablemente desde el punto de vista presupuestario para poder ofrecer principalmente a los casi mil profesionales y técnicos que laboran en el Ministerio, condiciones salariales, profesionales y doctrinarias que les permitan trabajar motivada y eficientemente por el Ministerio y

que eviten la deserción de estos profesionales y técnicos hacia otras organizaciones que operen con mejores condiciones que el MIDA;

b.- Como consecuencia de ello, se establecería y desarrollaría un sistema de "carrera" para el funcionario profesional y técnico del MIDA que diera a estos estímulos e incentivos para permanecer en el Ministerio y progresar dentro de éste. Parte importante de esta "carrera" sería un activo programa de capacitación que permitirá a los funcionarios completar su formación inadecuada y perfeccionarse en las áreas de trabajo de ellos;

c.- La capacidad gerencial del MIDA sería reforzada considerablemente tanto a través de reclutamiento de técnicos altamente calificados, como apoyo a la modificación de los procedimientos y capacitación del personal. Parte muy importante de este reforzamiento sería el papel que jugaría la Dirección de Planificación Sectorial, la que sería convenientemente reforzada para que pudiera cooperar más eficazmente con el Ministro en la planificación y programación sectorial, en la puesta en marcha del sistema nacional de Proyectos Agropecuarios y en el seguimiento y evaluación de las acciones aprobadas;

d.- Las Direcciones Nacionales perderían bastante peso en beneficio de las Direcciones Regionales. Las Direcciones Nacionales solamente se preocuparían de la producción de conceptos y cuestiones técnicas de cada una de sus áreas y apoyarían las acciones de los especialistas a nivel de campo.

La responsabilidad por las operaciones de campo quedaría bajo la exclusiva responsabilidad de las Direcciones Regionales a las que se trasladarían funciones y personal hoy en las Direcciones Nacionales;

e.- Se reforzaría el funcionamiento de los mecanismos de coordinación sectorial, institucional y regional principalmente a través del liderazgo y activa participación del Ministro y sus asesores en ellas;

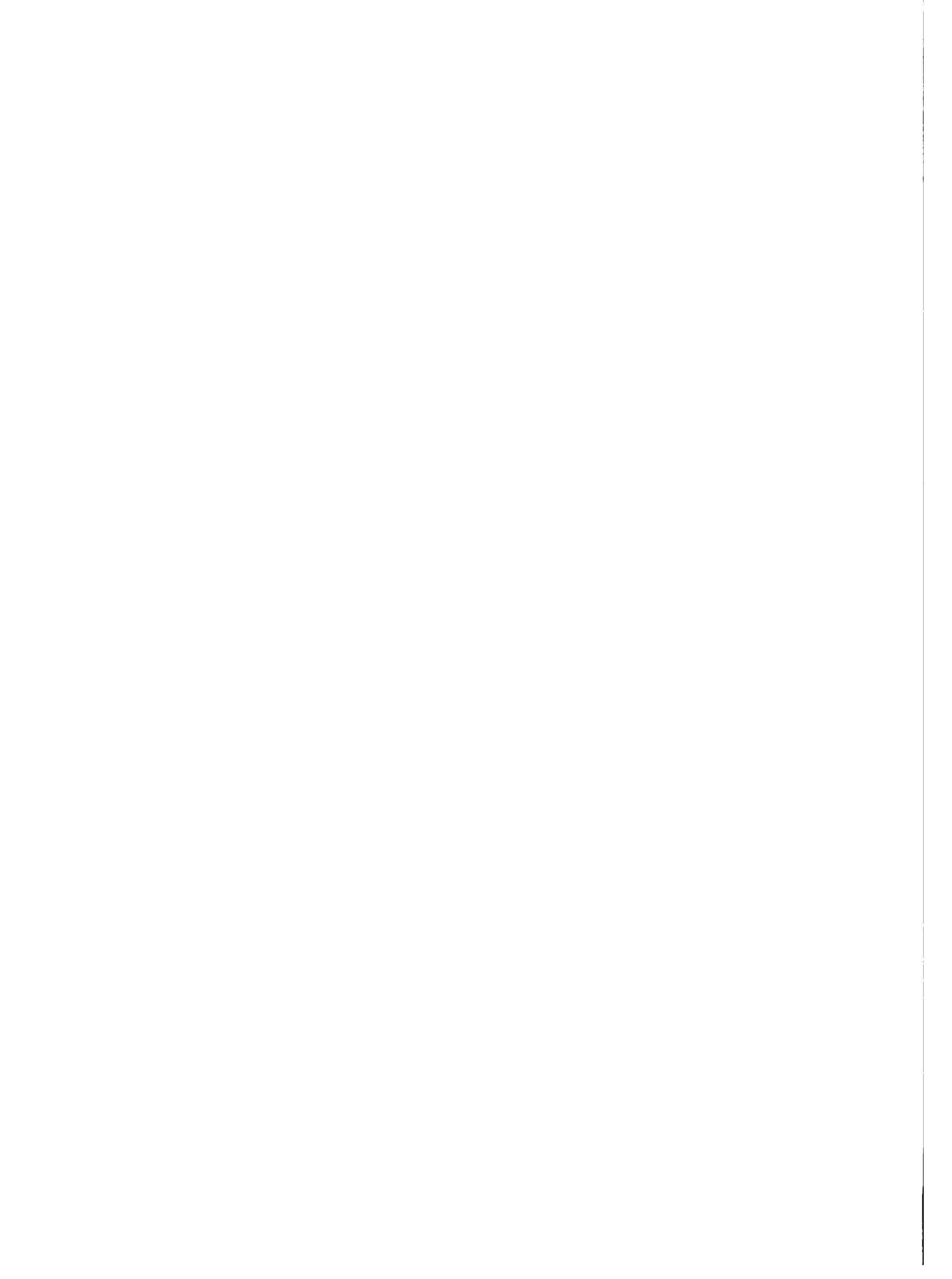
f.- Se procuraría suprimir algunas direcciones nacionales fusionando unas con otras y al mismo tiempo concentrando en algunas todas las acciones de tipo común;

g.- Se crearía de acuerdo a la Ley de Incentivos el Servicio de Extensión Agropecuaria. Las funciones que debería cumplir este servicio se discuten más adelante;

h.- Se irían adoptando paulatinamente las recomendaciones hechas por el PFI en aquello que no contravenga esta alternativa.

3.5.1.2 Alternativa 2: Que el MIDA continúe dirigiendo el sector y se crean uno ó dos institutos descentralizados que hagan cargo de la operación de algunos servicios que actualmente opera el MIDA:

Esta alternativa contempla la posibilidad que el MIDA "abandone" algunas de sus áreas de actuación y promueva la formación de alguna o algunas instituciones autónomas o descentralizadas como el IDIAP, que tomen a su cargo algunos de los servicios que ac-



tualmente opera el MIDA y libere, consiguientemente al MIDA de la responsabilidad por la operación de este ó estos servicios,

Dentro de esta alternativa hay a su vez tres modalidades:

a.- Que se transfieran al nuevo instituto todos los servicios que opera el MIDA;

b.- Que se transfiera al nuevo Instituto sólo lo relacionado con los recursos naturales renovables; y

c.- Que se transfiera al nuevo Instituto lo relacionado con Extensión Agropecuaria.

En la primera modalidad se trata de transferir a todos los servicios que actualmente opera el MIDA a un gran Instituto al que se transferirán todas las funciones que actualmente cumplen las Direcciones Nacionales y Generales de:

Recursos Naturales Renovables

Producción Pecuaria

Producción Agrícola

Acuacultura

Reforma Agraria

Desarrollo Social

Cooperativas

Asuntos Indigenistas

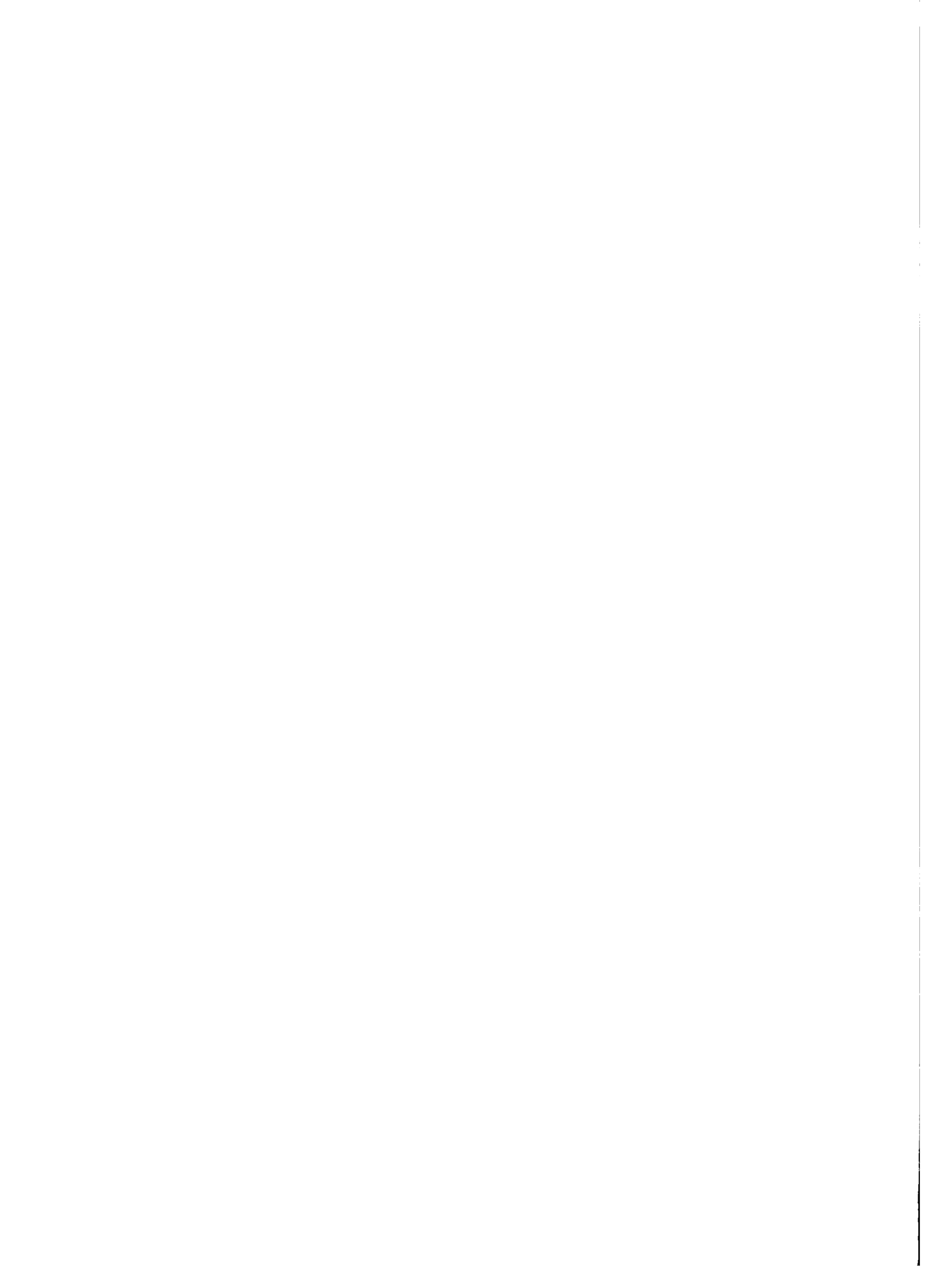
Ingeniería Rural
las Direcciones Regionales y
el Instituto Nacional de Agricultura

Este Instituto tendría el carácter de autónomo. Estaría dirigido por una fuerte Directiva presidida por el Ministro de Desarrollo Rural e integrada por representantes del IDIAP, BDA, ISA, IMA y MIPPE.

Su financiamiento provendría de las actuales fuentes de financiamiento del MIDA; del Fondo de asistencia y servicio agropecuario (FASA) y de contratos convenidos con organismos financieros nacionales e internacionales. El Instituto otorgaría todos los servicios antes mencionados a todos los productores, en todo el país y en todos los productos.

Presentar las ventajas siguientes:

- a) Concentrar bajo una sola autoridad todo lo concerniente a servicios agropecuarios.
- b) Por el régimen de autonomía, aseguren poder contar con la agilidad operativa de que ha carecido el MIDA.
- c) Permite la separación de la función de rectoría del sector y lo propiamente operativo.
- d) Deja entregada a la capacidad gerencial e innovadora del Instituto la búsqueda de recursos para poder operar.



Presentar las desventajas de:

- a) Mantiene la gran concentración de servicios dispares en una sola organización.
- b) Consecuencialmente no permite aprovechar las ventajas de la especialización de algunos servicios;
- c) Separar la Dirección del MIDA de la parte de servicios.
- d) Desde otro punto de vista, no permite diferencias las acciones que puede desarrollar el Instituto para el desarrollo rural de las que puede desarrollar para el desarrollo agropecuario.

Operativamente, esta alternativa significa que el MIDA se desprende de la responsabilidad de la administración de los casi 5,000 funcionarios con que cuenta y de casi 95% de su presupuesto.

(Véase en el cuadro No.8, lo que sería la estructura del sector y del MIDA, de acuerdo a esta alternativa).

Otra modalidad de esta alternativa es la de mantener dentro del MIDA la mayor parte de los servicios agropecuarios para crear un Instituto de Recursos Naturales Renovables al que se le transfieran todas las acciones del Estudio en el área de Recursos Naturales Renovables.

Esta alternativa libera al Ministerio de Desarrollo Agropecuario de la responsabilidad de la administración de más de 1,000 funcionarios y de más de 10% de sus recursos.

Ventajas de esta alternativa

- a) Legaliza una situación de hecho como es la de la separación de la Dirección de Recursos Naturales Renovables (RENARE) que actualmente opera en Panamá casi totalmente separada del MIDA.
- b) Reconoce la especificidad de la función de conservación de los recursos naturales renovables, la que en general no está vinculada operativamente al resto de los servicios agropecuarios que tiene objetivos a largo plazo que el resto de los mismos servicios.
- c) Permite sean revisados en una Ley específica las actuales funciones de RENARE, lo que se puede traducir en que haya mayor ingenio de las decisiones de este.

Desventajas:

- a) Si la administración de los recursos naturales están fuera del Gobierno Central, puede que se tomen decisiones que afecten el uso de los mismos, que sean contrarios a las políticas nacionales;
- b) El manejo de los recursos naturales renovables (concesiones, multas, franquicias) es de tal manera peligroso que debe estar bajo el control estricto del Gobierno Central.

La última modalidad de esta alternativa sería de la mantener la mayor parte de los servicios dentro del MIDA (incluyendo lo de Recursos Naturales Renovables) pero cuando un gran Instituto de Transferencia de Tecnología o el Servicio de Extensión Agropecuaria como lo llama la Ley de Incentivos. En este Instituto o Servicio se concentrarían las funciones de transferencia de tecnología que actualmente cumplen las Direcciones de Producción Agrícola, Producción Pecuaria, Reforma Agraria, Desarrollo Social y las Direcciones Regionales del MIDA. El Instituto se ocuparía asimismo de la reglamentación y control a que alude la Ley de Incentivos relacionados con el Fondo de Asistencia y Servicio Agropecuario y el establecimiento y operación de las instituciones privadas de extensión agropecuaria, sin fines de lucro a que alude la misma ley.

Ventajas:

- a) Dá un marco legal adecuado a lo establecido por la Ley de Incentivos,
- b) Coloca bajo una misma dirección todo lo relacionado con extensión agropecuaria o sea la transferencia de conocimientos tecnológicos a los productores.
- c) El régimen jurídico semejante al del IDIAP y BANDESA a la extensión y por tanto la habilita para operar en

condiciones logísticas semejantes,

Desventajas

- a) Concentra en un Instituto todas las funciones de extensión sin considerar las características de actividades agropecuarias. No debe haber una sola extensión para ganadería, cultivos anuales, permanentes, bosques y otros;
- b) Agudizará a nivel rural el problema de la coordinación entre crédito, investigación, comercialización y extensión, ya que los extensionistas tienden a tener objetivos más relacionados con la educación que con la asistencia técnica para la producción.

3.5.1.3 Alternativa 3:

Esta alternativa es la más radical de todas ya que consiste en sacar del MIDA todos los servicios agropecuarios y traspasarlos a organizaciones existentes o que se crearían. Lo anterior significa:

a.- Las funciones de extensión y adecuación media que cumple actualmente el MIDA través de la Dirección de Producción Agrícola, Pecuaria y otras y del Instituto Nacional de Agricultura, serían absorbidas por el nuevo Instituto que se crearía ó por el IDIAP, el que concentraría así todas las funciones de investigación, extensión y educación media. El IDIAP controlaría asimis

mo el funcionamiento de las instituciones públicas y privadas, sin fines de lucro, que se establezcan para impulsar la tecnología agropecuaria en el campo a través de la investigación y la extensión agropecuaria.

b.- Las funciones que actualmente desempeñan las Direcciones de Acuicultura y RENARE, serían absorbidas por un Instituto de Recursos Naturales que se crearía.

c.- Las funciones que actualmente realizan las Direcciones Generales de Reforma Agraria, Desarrollo Social, Cooperativas, Asuntos Indigenistas y algunas de las Corporaciones Regionales, serían absorbidas por un Instituto de Desarrollo Rural Integral que se crearía con el objetivo de velar por el mejoramiento de las condiciones sociales en el medio rural. Este Instituto ejecutaría también proyectos conjuntos con el Ministerio de Educación, Transportes, Vivienda y otras agencias que persiguen finalidades semejantes.

d.- Las funciones que actualmente desempeñan la Dirección de Salud Animal y de Defensa Vegetal serían absorbidas por un Instituto de Salud Agropecuaria que se crearía.

e.- El ISA, IMA y BDA, continuarían desempeñando las funciones que actualmente cumplen.

f.- El nuevo MIDA quedaría por lo tanto fundamentalmente a cargo de las funciones sectoriales de:

- i) Orientación, definición y evaluación de la política agropecuaria nacional;
- ii) Formulación de estudios, planes y programas sectoriales;

- iii) Coordinación de la ejecución de las actividades sectoriales interinstitucionales y apoyo de las mismas;
- iv) Control y evaluación de resultados;
- v) Aprobación de los presupuestos y principales proyectos de inversión de las instituciones del sector;
- vi) Capacitación sea directamente o a través de los organismos del sector o del país de los funcionarios del sector agropecuario;
- vii) Formular y controlar la ejecución de las medidas de incentivos que contempla la referida Ley de Incentivos.

Este modelo presenta las siguientes ventajas y desventajas.

Ventajas:

- a) Permite separar las varias funciones de desarrollo en unidades operativas manejables que se beneficien de la especialización;
- b) Permite eliminar gran parte de las restricciones operativas identificadas en el Diagnóstico del MIDA al facilitar el establecimiento de sistemas administrativos fuera de la administración central;
- c) Posibilita que las entidades creadas puedan emprender programas de modernización y desarrollo institucional adaptados a los requerimientos específicos de cada una.

- d) Permite separar dentro del sector las acciones de apoyo a la producción de las acciones de apoyo a cuestiones sociales, lo que permite que al final ambas puedan ser evaluadas contra criterios específicos de cada una.
- e) Libera al Ministerio de la vigilancia del cumplimiento de funciones operativas para dedicarse a la vigilancia de cuestiones de mayor relevancia sectorial y nacional;
- f) Permite al Ministerio, a través de los programas de capacitación sectorial, manejo del presupuesto y planificación, orientar el sector a través de acciones de inducción antes que de tipo operativo que se ha demostrado no resultan.

Desventajas:

- a) Crea demasiados centros de poder, dificulta la coordinación y puede ser incontrolable por parte del Ministerio y sus agencias orientadoras y contraloras.
- b) Puede significar aumentos en los gastos públicos y en la cantidad de personal que se contrate;
- c) Necesitaría una ley para poder ser instrumentada y es probable que no haya voluntad política para tomar este riesgo.

4.- Conclusiones sobre las alternativas de organización del sector agropecuario y el MIDA

Los resultados del diagnóstico demostraron claramente

que la organización no pudo mejorar, orientar, integrar ni financiar la gran cantidad de servicios que se colocó bajo su dependencia. El modelo diseñado originalmente partía de ciertos supuestos que sobre todo en los últimos años no se han dado y que, dadas las condiciones políticas del país, es muy difícil que se den nuevamente.

La concentración suponía capacidad superior para integrar y orientar todos aquellos servicios y al mismo tiempo hacerlos operar.

El mismo cambio de sede que sufrió el MIDA al llevarlo de Panamá a Veraguas solamente ha complicado el funcionamiento del MIDA, especialmente en lo que respecta al desempeño de la función rectora. Es probable que dadas las condiciones actuales sea mejor pensar en otro modelo que pueda ser mejor manejado bajo las condiciones de administración que se están dando y que se continuarán dando en el futuro.

Como se ha dicho anteriormente, ya el modelo inicial, todo dentro del MIDA, ha ido modificándose y varios servicios han dejado de ser operados por el MIDA. Pero pese a esta liberación, aún queda mucho dentro del MIDA y la gran cantidad de actividades que hay que orientar, sugerencias, ejecutar y evaluar, son demasiado para un cuerpo directivo que también debe cumplir otras funciones de tipo sectorial igualmente importante que las anteriores.

Por las razones anteriores, creemos que es de gran conveniencia que el Gobierno de Panamá adopte para el sector agrope-

cuario un modelo operativo que pueda ser manejado efectivamente y que facilite que las distintas partes del mismo puedan desarrollarse sin grandes problemas. Creemos que la función directiva sectorial debe ser separada de la función operativa institucional y de servicios.

Manejar el modelo actual es prácticamente imposible, especialmente si el MIDA continua con su sede en Veraguas. Se estima que para llegar a un efectivo desarrollo institucional del sector, el mismo debe ser dividido en unidades operativas manejables por grupos de dirigentes normales y no los superhombres que supone el modelo actual.

La separación de las funciones de orientación y ejecución, ^{/de} permite cierta manera este manejo, ya que establece una unidad central bien dotada de personal competente y motivado, ejercer las funciones de orientación, dirección, supervisión, apoyo a la ejecución y control de ésta. De otra parte, establece tantas unidades operativas como necesarias, pero descentralizadas, con posibilidades de que cada una pueda crecer, establecer sistemas operativos concordantes con la función que desempeñan y manejar su pequeño universo en forma operativa.

En cada alternativa, se supone que regionalmente TODAS las acciones del Sector Público Agropecuario estarán coordinadas y dirigidas por una Dirección Regional que dependerá directamente del Ministro y a través de la cual integrarán sus actividades todas las organizaciones públicas que otorgan servicios a los productores. Nótese que esta Dirección Sectorial Regional no debe depender sino del propio Ministerio.

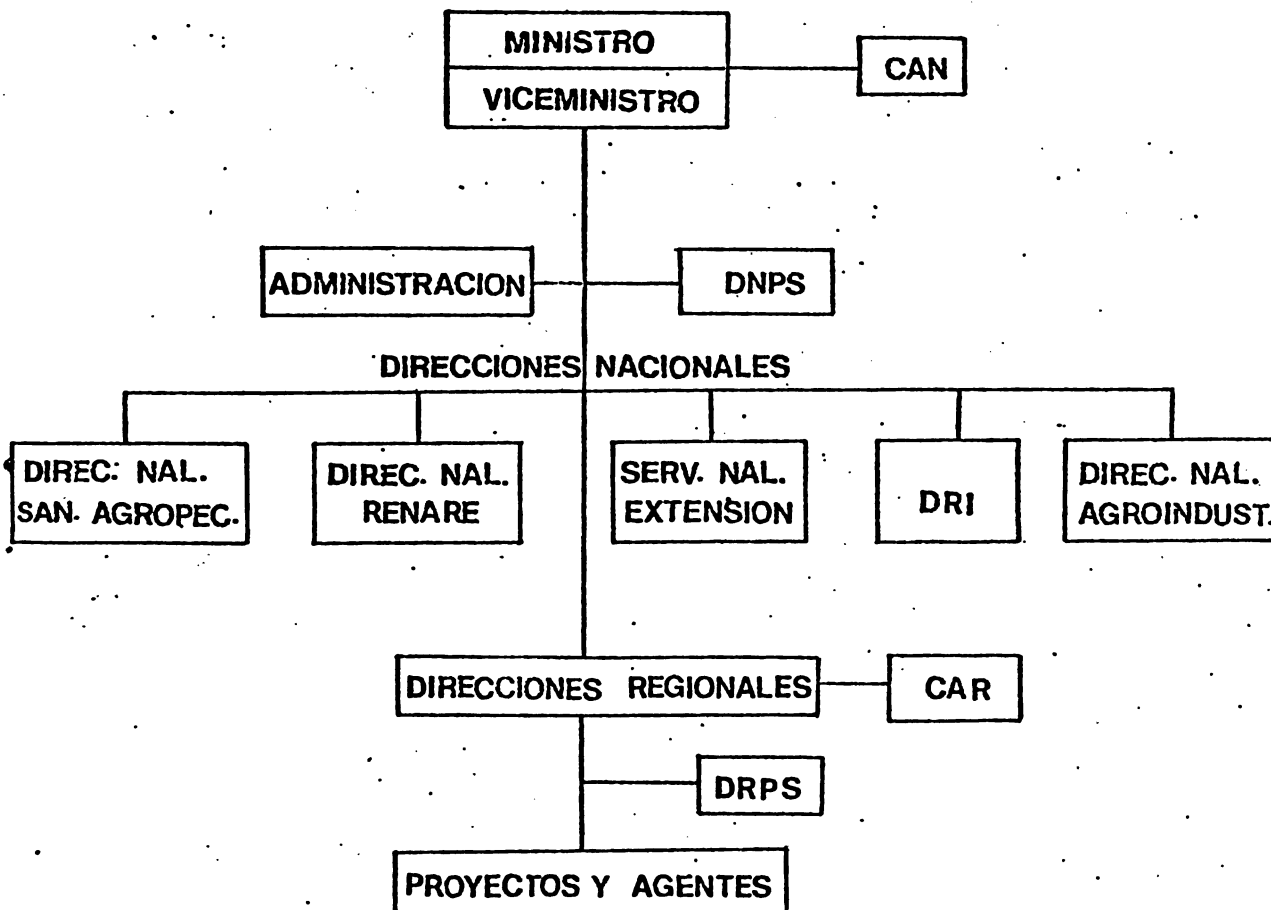
Naturalmente, el cambio propuesto sabemos es difícil de instrumentar y no es sustantivo del gran esfuerzo que hay que hacer a nivel de cada unidad central y operativa para fortalecerlas institucionalmente en lo que deban hacer. De otra parte, es probable que este referido cambio deba ser hecho en forma paulatina y creando respecto de cada área, condiciones mínimas necesarias para que las referidas áreas puedan desarrollarse.

Otra parte de la estrategia puede ser la de ir transfiriendo o abandonando las funciones operativas "de a poco" haciéndolo primero con una o dos y luego con las demás, pero siendo el objetivo final el crear unidades especializadas fuertes y dinámicas por cada área técnica.

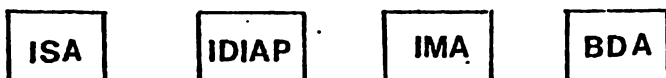
Vale la pena recordar que en todos los modelos de cambio institucional del sector agropecuario de América Latina, el mismo ha sido global, esto es, se ha afectados todas las organizaciones simultáneamente. Se ha dictado una Ley del sector que organiza y estructura el mismo y se ha facultado al Poder Ejecutivo para que dentro de plazos razonables (seis meses a un año) reglamente y operacionalice la reforma. Esta fue también la estrategia que siguió el Gobierno de Panamá en 1973 para instrumentar la reforma administrativa del sector agropecuario.

ALTERNATIVA 1

MIOA con cambios de políticas administrativas pero sin grandes cambios de estructura

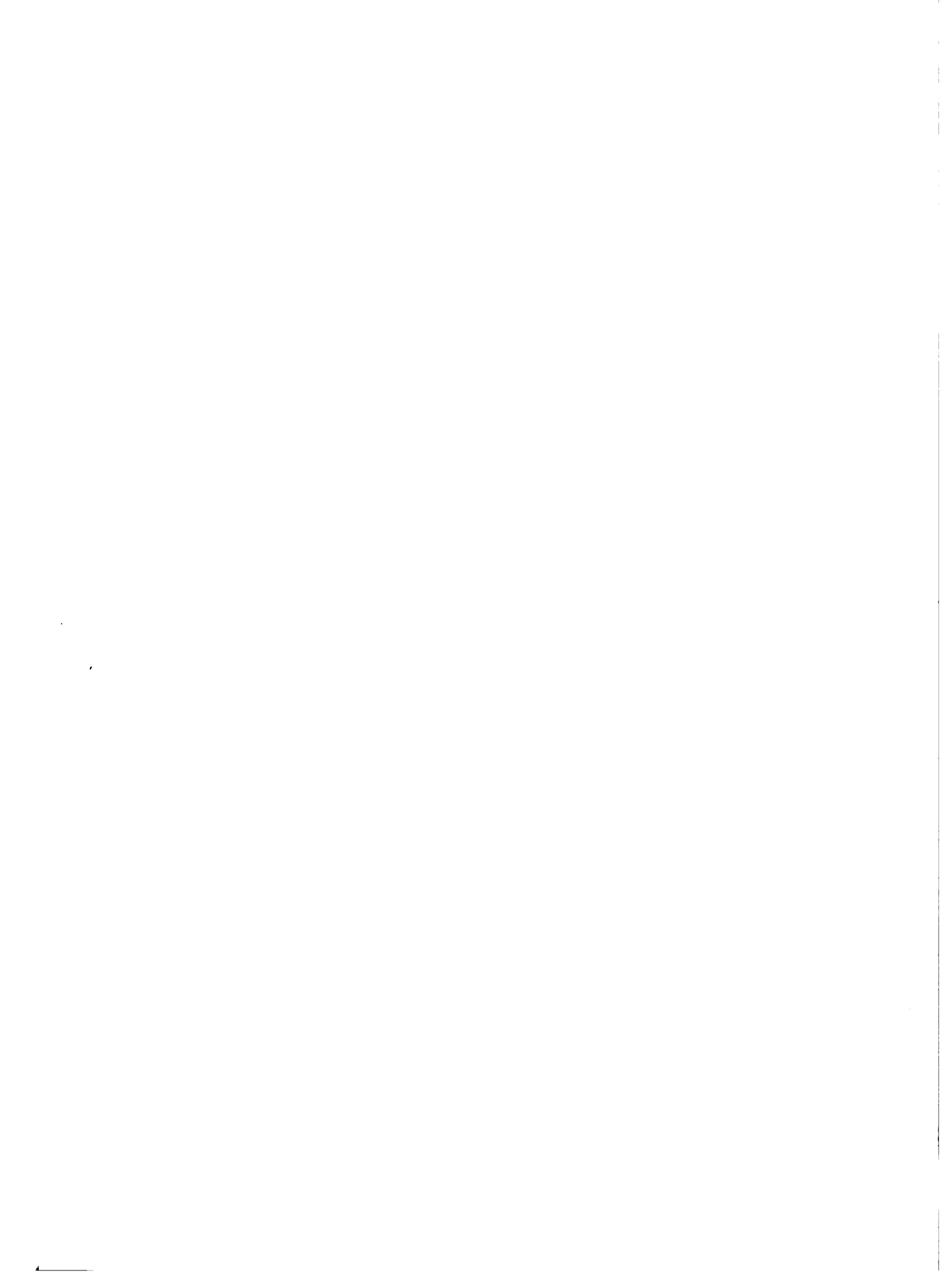


ORGANOS DESCENTRALIZADOS



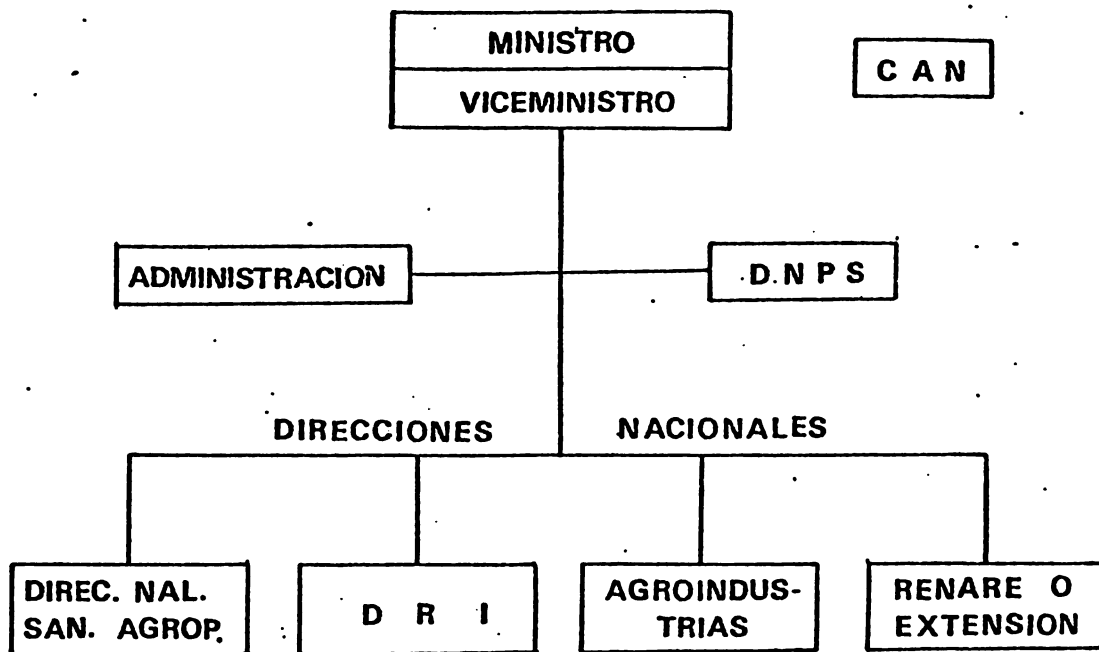
CORPORACIONES Y COMPAÑIAS





ALTERNATIVA 2-A

- El MIDA transfiere parte de sus funciones operativas a una organización descentralizada que se crea. Puede crearse indistintamente una organización descentralizada para RENARE, Extensión Agropecuaria. El MIDA continúa operando el resto de los servicios.



ORGANOS DESCENTRALIZADOS

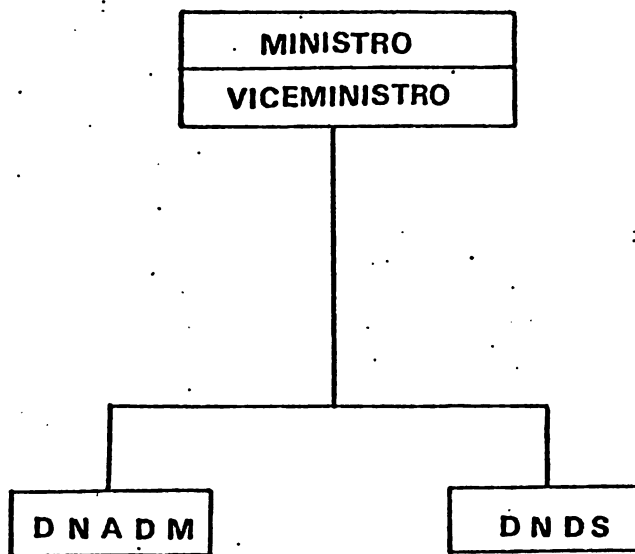


CORPORACIONES Y COMPAÑIAS



ALTERNATIVA 2-B

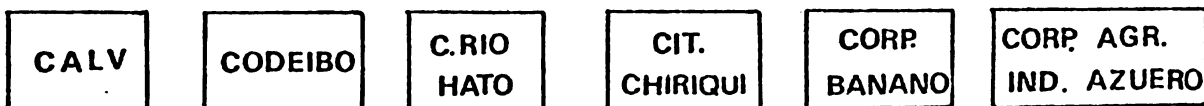
El MIDA queda como órgano rector del sector y se crea un órgano autónomo al que se transfieren todos los servicios agropecuarios que opera el MIDA.



ORGANOS DESCENTRALIZADOS

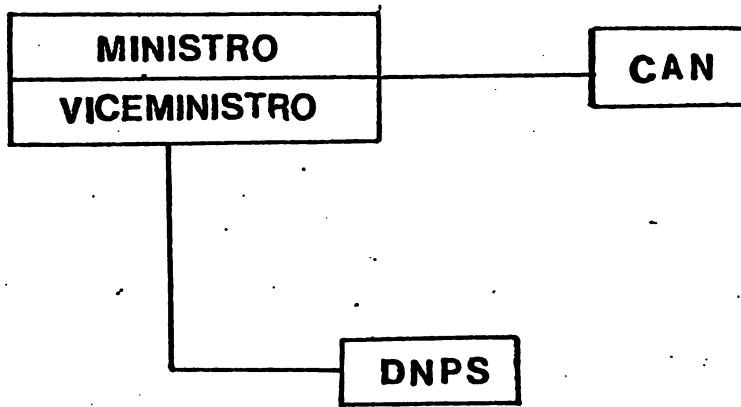


CORPORACIONES Y COMPAÑIAS



ALTERNATIVA 3

MIDA queda como órgano rector del sector y se crean varios órganos autónomos a los que se transfieren los servicios agropecuarios que ahora le presta el MIDA. El IDIAP absorbe las funciones de Extensión y Educación que actualmente cumple el MIDA.



ORGANIZACIONES DESCENTRALIZADAS



COMPAÑIAS Y CORPORACIONES



5. Acciones sugeridas para la implantación de las soluciones:

Ya hemos adelantado en las páginas 18 y siguientes algunas acciones que puede tomar el MIDA desde ya para ir adelantando la implantación de las soluciones a la problemática. No obstante ello, creemos que es conveniente puntualizar con mayor concreción dichas acciones.

Asumimos que el MIDA y el gobierno de Panamá desean efectivamente mejorar la cantidad y calidad de servicios agropecuarios a los productores, comercializadores e industrializadores de productos agropecuarios. Asumimos también que el gobierno y el MIDA están conscientes que debido al estado actual de deterioro del MIDA, el proceso de fortalecimiento al MIDA y al sector para que hagan mejor lo que deben hacer será largo, duro y requerirá de un esfuerzo planificado y sostenido por un período largo de tiempo. De otra parte, está claro que cualquiera que sea la alternativa organizacional seleccionada, la misma no podrá tener éxito si las organizaciones públicas y privadas de apoyo a los esfuerzos de los productores no cuentan con los medios necesarios para poder operar. Si no hay recursos para operar, es poco lo que se puede hacer eficientizando los escasos recursos existentes. El gobierno debe entender que para mejorar la calidad y cantidad de servicios disponibles para productores, comercializadores y transformadores de productos agropecuarios, aparte de las mejoras internas en el funcionamiento de las organizaciones, debe habilitar a éstas con más recursos para que puedan facilitar dicha ampliación de cobertura.

5.1 Acciones que se deben iniciar ahora para producir efectos en el corto plazo:

a) Relacionadas con la organización del MIDA:

- i) Estudiar, adaptar y adoptar los diseños sobre proyectos, planificación, presupuestos, contabilidad, control interno, compras, suministros y otros que está elaborando el PFI.
- ii) Compatibilizar los diversos requerimientos emanados de contratos con organismos financieros internacionales y en la Ley de Incentivos, con la estructura vigente del MIDA;
- iii) Revisar la actual estructura del MIDA para adaptarla a las necesidades operativas de corto plazo con medidas que sean resorte interno del Ministerio, o sea, que no requieran aprobación o sanción interna o legal;
- iv) Promover la rápida aprobación por parte del BID, AID y otros organismos internacionales de los proyectos de cooperación técnica para apoyar el fortalecimiento de la capacidad gerencial del MIDA;
- v) Elaborar y poner en práctica el Programa de Capacitación para los funcionarios del Sector Público de Panamá;
- vi) Obtener decisiones de alto nivel político, la organización futura deseable para el sector agropecuario y el MIDA y cooperar en la relación de los



proyectos de Ley que la nueva organización demande;

vii) Programar la instrumentación de la nueva organización;

viii) Negociar con el MIPPE y los niveles políticos apoyo para obtener recursos en el futuro para poder instrumentar la nueva organización.

b) Relacionadas con el funcionamiento del MIDA:

- i) Iniciar actividades de capacitación para difundir los diseños e instrumental diseñado por el PFI.
- ii) Iniciar en áreas selectivas la aplicación de los instrumentos y programar la ampliación de las áreas durante 1983 y 1984, llegando a finales de dicho año a la totalidad de áreas del MIDA;
- iii) Actualizar los estudios sobre la capacidad operativa de las Direcciones regionales del MIDA e iniciar programas masivos para ampliar sustancialmente estas capacidades. Estandarizar las normas operativas de éstas Direcciones;
- iv) Establecer las áreas de actuación actual en el nivel regional de las Direcciones Nacionales y transferir las mismas a la responsabilidad del nivel regional.

c) Relacionadas con el área de Proyectos:

- i) Aprobación de los diseños de formulación de proyectos;

- ii) Capacitación en el uso de los diseños;
 - iii) Aplicación de los diseños en varios proyectos en todas las regiones y en áreas distintas de trabajo;
 - iv) Aprobación de los diseños de administración de proyectos;
 - v) Capacitación en el uso de los diseños;
 - vi) Aplicación de los diseños en varios proyectos en ejecución y modificación del sistema actual por el nuevo;
 - vii) Cooperación en la identificación de proyectos a ser financiados por organismos nacionales, internacionales o extranjeros;
 - viii) Cooperación en la administración de proyectos financiados por fondos extra-MIDA;
 - ix) Comienzo de preparación del Programa Operativo del Sector para 1983.
- d) Relacionadas con el área de Recursos Humanos:
- i) Elaborar y poner en práctica el Programa de Capacitación para los funcionarios del Sector Público Agropecuario de Panamá (la misma actividad contemplada en el numeral a-v.).
 - ii) Presentación de la autoridad pertinente del costo de la equipación de las condiciones salariales del personal profesional y técnico del MIDA a las de otras organizaciones del sector;
 - iii) Promoción de la postulación de candidatos del MIDA a admisión a estudios de post-grado en el extranjero;

iv) Programación de visitas de observación fuera de Panamá de funcionarios del MIDA que vayan a participar en programas de desarrollo institucional del MIDA.

e.- Relacionadas con el área de Recursos Presupuestarios:

i) Realizar estimaciones de los requerimientos presupuestarios que el MIDA requerirá para cumplir plenamente sus responsabilidades operativas;

ii) Realizar estimaciones de fuentes de financiamientos especialmente con motivo de la Ley de Incentivos, que pueden contribuir a financiar parte de dichos gastos;

iii) Negociar ante el MIPPE apoyo ante los organismos internacionales para obtener recursos para reforzar los programas actuales del MIDA que requieren nuevos recursos de contrapartida.

f.- Relacionadas con el área de Extensión y/o Transferencia de Tecnología:

i) Crear la Dirección o Servicio Nacional de Extensión Agropecuaria que establece la Ley de Incentivos o de Transferencia de Tecnología Agropecuaria como parece ser la inclinación del personal del MIDA;

ii) Dotar a la Dirección de funciones eminentemente normativas y de capacitación, dejando las funciones operativas en extensión o transferencia de tecnología a cargo de las Direcciones Regionales respectivas;

iii) Establecer vínculos formales de relación con el IDIAP; BNP; BDA; ISA y otras organizaciones públicas agropecuarias;

iv) Promover la reglamentación, creación y control de corporaciones y fundaciones privadas de transferencia de tecnología que cooperen con las organizaciones públicas en el mejoramiento de los niveles tecnológicos del campo.

v) Establecer activos programas de formación y capacitación tanto en áreas técnicas como institucionales del personal que se asigne a funciones de transferencia de tecnología.

g.- Relacionadas con el área de Recursos Naturales Renovables:

i) Revisar todo el espectro funcional de las funciones de inventario, evaluación, conservación, administración y desarrollo de los recursos naturales renovables, agua, suelos, bosques; asignando las funciones a quien corresponda. Si es necesario, separar las funciones de estudios básicos o inventario del resto de las funciones, o separar lo que dice en relación con el recurso bosques de los otros recursos;

ii) Dotar a las organizaciones a las que se les asignen funciones de las facultades legales y recursos humanos y presupuestarios para que puedan cumplir sus funciones;

iii) Desde el punto de vista programático, dar cumplimiento a las recomendaciones del PFI en cuanto a la actualización de

los estudios sobre uso y clasificación de suelos y zonificación ecológicas de cultivos.

h.- Relacionadas con el Area de Producción Animal:

i) Establecer objetivos y metas de producción animal en Panamá para la próxima década y establecer las acciones principales que el MIDA y el resto de las organizaciones públicas deben adelantar para cooperar en el cumplimiento de tales objetivos y metas. El PFI está elaborando un documento de discusión para iniciar el debate sobre el tema;

ii) Definir el papel que la Salud Animal cumplirá en esta metas de producción e iniciar las acciones pertinentes para fortalecer la Dirección de Salud Animal para el cumplimiento de ellas;

iii) Integrar sea a través de la Dirección de Producción Animal del MIDA o de otro instrumento administrativo que se establezca un mecanismo de orientación y apoyo a las acciones institucionales de producción animal;

iv) Evaluar las distintas acciones del funcionamiento del sector ganadero y promover la obtención de fuentes adicionales para el financiamiento de las áreas que se identifiquen como desfinanciadas;

v) Explorar la factibilidad de establecer mecanismos administrativos más funcionales para apoyar las acciones del país en Producción Animal.

i.- Relacionadas con el Area de Producción Agrícola:

i) Establecer objetivos y metas de producción agrícola, teniendo en consideración los resultados de los estudios sobre zonificación de cultivos y clasificación de suelos que ha recomendado el PFI. A su vez el PFI cooperará con un consultor que colaborará con la Dirección de Producción Agrícola en los estudios conducentes a establecer los referidos objetivos y metas;

ii) Definir el papel que deberá cumplir en la obtención de estas metas de producción la Sanidad Vegetal y reforzar las acciones que deba cumplir el capacitamiento de Sanidad Vegetal del MIDA;

iii) Integrar sea a través de la Dirección de Producción Agrícola del MIDA u otro mecanismo, que se establezcan las diversas acciones institucionales que se realizan en apoyo a la producción agrícola;

iv) Apoyar al Departamento de Sanidad Vegetal en la formulación del Proyecto de Financiamiento para ser sometido al BID.

j.- Relacionados con el Area de Agro-Industrias:

i) Revisar el Diagnóstico del Sector Agro-Industrial elaborado por la Dirección Nacional de Agroindustrias y someter el mismo a la discusión de un Seminario-Taller que se organizará para tal efecto;

ii) Apoyar los esfuerzos de la Dirección Nacional de

Agroindustrias para dar seguimiento a las decisiones a que se llegue con motivo de la discusión del diagnóstico;

iii) Apoyar los esfuerzos de la Dirección de Agro-Industrias para obtener recursos adicionales para el Sector-Agroindustrial de Panamá.

k.- Relacionadas con el Area Social:

i) Reiniciar los objetivos y metas de la Dirección de Desarrollo Social del MIDA, teniendo presente los requerimientos actuales y futuros del MIDA en esta área;

ii) Promover acciones para integrar, tal vez orgánicamente las varias acciones orientadas al mejoramiento de las condiciones de orden y bienestar de la población rural que realiza el MIDA;

iii) Identificar acciones en desarrollo Social-Rural que son factibles de financiamiento adicional y cooperar con la Dirección de Desarrollo Social en la búsqueda y negociación de los recursos necesarios.

iv) El PFI colaborará con la Dirección Nacional de Desarrollo Social en la revisión de objetivos y diseño de Marco de Referencia para el desarrollo futuro de las acciones de Desarrollo Social del MIDA.

l.- Relacionadas con el Area de Estadísticas Agropecuarias:

i) Aplicar y desarrollar los diseños de organización

y funcionamiento del Departamento de Estadísticas, elaborado por el PFI;

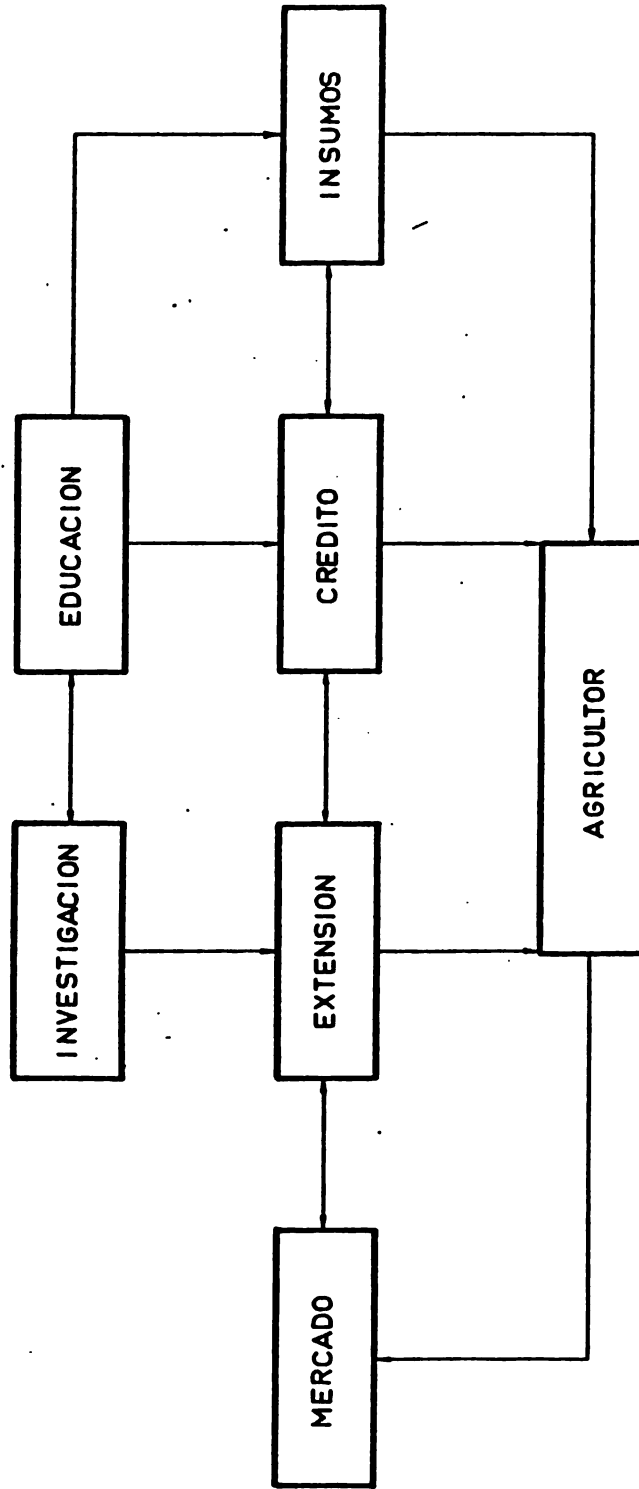
ii) Cooperar con el Departamento de Estadísticas en la búsqueda y negociación de censos adicionales que repongan las acciones del Departamento.



A N E X O S



ACELERADORES DEL DESARROLLO AGROPECUARIO



ANEXO No.1ALTERNATIVAS DE ORGANIZACION PARA LOS SERVICIOS AGROPECUARIOS DE AMERICA LATINA

Aplicando conocidos y probados criterios de organización, podemos visualizar que los servicios agropecuarios de América Latina pueden estructurarse de acuerdo a los modelos tradicionales de organización por funciones; organización por clientela; organización por grupo de productos o rubros y organización regional. Otras contribuciones más modernas e innovativas son las de Peter Drucker y Lawrence y Lorsch los que agregan que aparte del criterio básico de organización que debe contener la mayor parte de las actividades de la organización ésta debe aceptar la existencia de unidades especiales, ad-hoc o temporales que se establezcan y terminen de acuerdo a las necesidades operativas de corto plazo y a la necesidad de negociar con segmentos importantes del medio con el que interactúa la organización.

Tenemos pues que efectivamente hay seis o siete criterios para organizar los servicios agropecuarios. Cada uno de éstos modelos tiene sus ventajas y desventajas, ha operado bien y mal, en condiciones distintas. La descripción de los modelos que se hace a continuación pretende presentar las alternativas disponibles, sus ventajas y desventajas y discutir las implicaciones de cada una junto a la realidad de éste caso.

ALTERNATIVA No.1: Organización de los servicios considerando como criterio básico las funciones o servicios que deben asegurarse para que se produzca el Desarrollo Agropecuario (Cuadro No.2).

En ésta tal vez la forma organizacional más frecuentemente utilizada. Se parte de la identificación de las funciones o servicios que se considera sean necesarias para producir el desarrollo agropecuario y se crean tantas unidades operativas como funciones y servicios se hayan identificado para servir a todos los productores, en todo el país, cualesquiera que sea la calidad o capacidad del referido productor.

Así se crea una organización, por ejemplo, de investigación que investiga en agricultura, ganadería, pesca y bosques. Son las famosas Direcciones Generales de investigación agropecuaria que van en su mayor parte evolucionando a la forma de Instituto o Corporación o Empresa de Investigaciones Agropecuarias.

Se crean o establecen, asimismo, Institutos o Corporaciones de Extensión; Mercadeo Agropecuario, Crédito Agropecuario; Sanidad Animal y otros.

En general, hay tantos Institutos o Direcciones como funciones.

Prácticamente el 60% de las acciones del sector agropecuario de América Latina se canalizan a través de organizaciones de este tipo. En Panamá el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, el Banco de Desarrollo Agropecuario, el Instituto de Mercadeo Agropecuario son organizaciones de servicio que corresponden a este criterio de organización.

Presentan las ventajas de permitir concretar bajo una misma organización un conjunto de acciones muy relacionadas entre sí y que pueden desarrollarse casi independientemente. Presentar asimismo la ventaja de responder a los criterios formativos básicos de una Facultad de Agronomía las que en general preparan investigadores, extensionistas, especialistas en salud animal, defensa vegetal y otros.

Pero como es natural ofrecen la desventaja de la coordinación interinstitucional o sea entre ellos. ¿Como hacer para que los investigadores no se encierren en sus torres de marfil; los banqueros en sus criterios específicos de lo que debe y no debe financiarse; encargados de la comercialización de los productos y precios que los hagan en los lugares donde debe comprarse o venderse para fines desarrollistas y no meramente institucionales.

Un problema importante que ha representado esta organización es que si no se incorpora dentro del mismo régimen público-administrativo todos los servicios considerados dentro del proceso como necesarios, los que no tienen el régimen jurídico administrativo autónomo quedan en condiciones operativas desventajosas en relación a los que tienen. Esto es, si la investigación, crédito, comercialización tienen régimen de autonomías administrativas y financieras pueden establecer normas para la adquisición y manejo de bienes, reclutamiento y manejo de personal, negociación y contratación de recursos externos, manejo de su patrimonio y otros, que les favorezcan en sus acciones operativas y se adapten a las necesidades de éstas. Por el contrario, los servicios que no tengan estas características jurídicas administrativas de



ben seguir las normas generales de la administración pública centralizada las que generalmente son menos eficaces que las que puede establecer un órgano autónomo. Como consecuencia de esta desventaja operativa, se reciente el cumplimiento del ente centralizado y su contribución no acompaña el ritmo requerido por los otros componentes del sistema.

Esto parece haber sido un factor importante en que servicios como los de extensión agropecuaria, salud animal, defensa vegetal y otros, cuando están dentro de los ministerios de agricultura como departamentos o direcciones de éstos, no sean factores positivos, sino más bien negativos del funcionamiento de todo el sistema de recursos agropecuarios.

Este último puede ser el caso del MIDA en Panamá.

ALTERNATIVA 1

ORGANIZACION POR FUNCION O SERVICIO

12 SUB-SISTEMAS

AGRICULTURA GANADERIA PESCA FORESTALES

INVESTIGACION Y EXPERIMENTACION

--

EDUCACION Y CAPACITACION

--

ASISTENCIA TECNICA

--

CREDITO

--

ABASTECIMIENTO DE INSUMOS

--

MERCADEO

--

INVESTIGACION, ADMINISTRACION Y CONSERVACION DE REC. NATURALES

--

SANIDAD

--

MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES SOCIALES DEL CAMPESINO

--

CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA

--

REFORMA AGRARIA O PARCELACIONES

--

REGULACIONES

--

ALTERNATIVA No.2; Organización de los Servicios usando como criterio básico de organización ciertas calidades socio-económicas del cliente. (Véase Cuadro No.3)

En este caso los servicios de organizan teniendo fundamentalmente presente la capacidad económica del cliente, teniendo así organizaciones para agricultores sin tierra, beneficiarios de programas de Reforma Agraria; pequeños productores y medianos y grandes productores. Ejemplos de este criterio de organización son: el Instituto Colombiano de Reforma Agraria (INCORA); el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP); el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Costa Rica (IDA) y otros. (Véase Cuadro No.2).

En Panamá se tuvo esta experiencia a través de la existencia de Reforma Agraria; Dirección de Desarrollo de la Comunidad y otros.

Fundamentalmente el problema de este tipo de organización es que no obstante que los pobres rurales son muchos, su contribución al volumen de producción es muy baja, están desorganizados y el apoyo político que pueden generar es también muy poco. Por lo tanto, es difícil poder dotarlos de recursos suficientes para cumplir acciones significativas y por consiguiente los resultados que generan son pocos significativos desde el punto de vista productivo y ello no les permite a su vez que sean retroalimentados con nuevos recursos. En algunas oportunidades, el propio estado ha tratado que las organizaciones públicas se dediquen fundamentalmente a esta clientela (caso de Colombia), pero ello no ha podido ser instrumentado plenamente debido a problemas de lealtades de los funcio-

narios a otras clientelas, a falta de apoyo político y presupuestario y en definitiva a que aparentemente se ha considerado a que este tipo de organización es disfuncional a los objetivos productivistas de sectores influyentes de los mismos gobiernos.

La verdad de las cosas es que a pesar de que los pequeños productores y pobladores rurales más pobres son clientes prioritarios de la mayoría de los gobiernos, ha sido en la mayor parte de los casos casi imposible establecer para ello organizaciones especializadas que les aseguren por períodos largos los servicios que requieren.

De otra parte, organizaciones públicas especialmente creadas para satisfacer las necesidades de los grandes productores son prácticamente inexistentes, ya que las necesidades de este tipo de cliente se satisface a través de instrumentos de políticas tales como crédito, mercados, precios instrumentos a los que no reaccionan con igual rapidez los pequeños productores y población rural más pobre.

ORGANIZACION POR RUBRO O PRODUCTO

4 Sub-Sistemas

	AGRICULTURA	GANADERIA	PESCA	FORESTALES
INVESTIGACION Y EXPERIMENTACION				
EDUCACION Y CAPACITACION				
ASISTENCIA TECNICA				
CREDITO				
ABASTECIMIENTO DE INSUMOS				
MERCADEO				
INVESTIGACION ADMINISTRACION Y CONSERVACION DE RECURSOS NAT.				
SANIDAD				
MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES SOCIALES DEL CAMPESINO.				
CONSTRUCCION DE INFRAESTRUCTURA				
REFORMA AGRARIA O PARCELACIONES				
REGULACIONES				



ALTERNATIVA No.4: Organización de los servicios teniendo presente las provincias o regiones geográficas de que se trata.

Otra forma de organizar los vicios en apoyo a los objetivos de producción ha sido la de regionalizar el país y traspasar las responsabilidades de la entrega de los servicios a corporaciones regionales autónomas, de Desarrollo Agropecuario Regional, o Comisiones de Desarrollo Regional.

Los casos más conocidos han sido los de la Corporación Regional del Valle del Cauca de Colombia (C.V.C.); de la Supertendencia del Nordeste de Brasil (SUDENE); la Corporación de la Cuenca del Río Guayas (CEDEGE) de Ecuador.

En general, estas corporaciones se han preocupado más bien de problemas regionales distintos de los de agricultura o de áreas en las que pueden obtener resultados más rápidamente que en la agricultura. Puede asegurarse que en general en América Latina no han sido alternativas positivas para la organización de servicios agropecuarios.

ALTERNATIVA No.5; Criterios en organización en que se toma una región, una clientela y acciones específicas que se programan y ejecutan dentro de ciertos plazos.

Esta nueva modalidad organizacional que se ha estado utilizando bastante sobretodo en los últimos años para organizar los recursos de apoyo a los productores, especialmente a los pequeños productores y población rural, son los denominados Proyectos o Programas de Desarrollo Rural Integral. En esta modalidad el Gobierno acuerda generalmente con el BID, Banco Mundial, AID, CIID u otro organismo internacional en un proyecto específico para alcanzar resultados específicos dentro de ciertos plazos en regiones o áreas también específicas. Para ejecutar el Proyecto se crea una organización de hecho que es la encargada de llevar adelante el proyecto. Esta organización de hecho o proyecto maneja los recursos del proyecto con amplia libertad y con una marcada orientación hacia resultados. Generalmente funcionarios públicos de las organizaciones de servicios son asignados a este proyecto y pasan a depender técnica y administrativamente del jefe del Proyecto.

Los casos más conocidos en América Latina son los del PIDER en México, el DRI de Colombia, los varios proyectos DRI de Brasil, pero prácticamente se encuentran en todas partes.

Una de las ventajas de este tipo de organización especialmente para gobiernos que desean mostrar resultados a corto plazo, es precisamente poder mostrar estos resultados dentro de los términos



de sus mandatos.

Por el momento aún ninguno de los varios DRI se ha institucionalizado dentro de los sistemas regulares de las administraciones públicas y continúan siendo "proyectos".

Prácticamente no presentan desventajas en relación a la forma tradicional de organizar los servicios públicos. La única objeción que pudiera esperarse es que a la fecha los DRI representan menos del 10% del total de recursos que se movilizan en los países para apoyar el desarrollo rural. Por el momento están bien como proyectos piloto. Pero no se ve como puede extenderse esta estrategia dentro de las restricciones presupuestarias y operativas dentro de las cuales actúa la administración pública de nuestros países.

CONCLUSIONES SOBRE LOS MODELOS UTILIZADOS:

Ha sido en relación a éstos mismos modelos básicos que se han estructurado los servicios agropecuarios de América Latina. En la mayor parte de los países coexisten organizaciones creadas bajo los mismos criterios. Como decíamos en el texto, aparentemente el criterio más utilizado ha sido el funcional o por servicios.

En todos los casos, en una misma organización, una vez que se ha establecido el criterio básico de organización, la departamentalización de ésta o criterios siguientes de organización corresponde a la de otros modelos. Así por ejemplo, en un Instituto de Investigaciones (criterio 1) los departamentos de éste son generalmente de agricultura, ganadería, etc. Así mismo, las estaciones experimentales están ubicadas de acuerdo a criterios regionales.

La coexistencia en un mismo país de organizaciones creadas con distinto criterio de agrupación no contribuye a facilitar la coordinación entre éstas organizaciones y por el contrario estimula las duplicaciones, superposiciones de acciones respecto de un mismo cliente y de otra parte, fomenta la concentración de servicios hacia grupos de productores minoritarios dejando por el contrario grandes grupos sin cobertura alguna. En América Latina el problema de la falta de coordinación, superposición y duplicación respecto de grupos minoritarios de productores en la regla general, antes que la excepción de los aparatos institucionales.

La existencia de gran número de organizaciones, especial-

mente públicas, creadas para satisfacer necesidades específicas de ciertos grupos que se duplican, superponen y dejan gran número de productores sin servir de una parte y de la otra, la falta de orientación, dirección y control de todo este complejo organizacional, ha producido en los últimos años grandes inquietudes y por tanto, la búsqueda de alternativas organizativas que aseguren de una parte, la disponibilidad oportuna y efectiva de servicios agropecuarios a todos los productores en todo el país y en todos los productos y de la otra, que alguien tome el papel de rector, gran coordinador o líder de todo el complejo de servicios agropecuarios, para lo cual debe ejercer respecto de todo el complejo las funciones administrativas correspondientes.

Los ejemplos más notables que se han conocido, es que se ha tratado de tomar todo el universo institucional para organizarlo, orientarlo y conducirlo hacia objetivos nacionales y sectoriales pre-establecidos han sido los casos que se han dado a fines de la década de los sesenta y comienzo de los setenta en Colombia, Chile, Perú, Guatemala, Brasil y Panamá.

En todos estos países la nueva organización se intentó, pues resolvería los problemas antes anotados y fundamentalmente se basaron en las siguientes premisas:

a.- Hubo análisis, previo del papel que el sector agropecuario estaba desempeñando y disconformidad con el mismo. Se estableció que la forma en que los servicios agropecuarios operaban eran deficientes y contribuía a que el desempeño del sector fuera inadecuado;



- b.- Se tomó la decisión de procurar mayor cobertura y calidad de los servicios agropecuarios, especialmente de los públicos;
- c.- Se consideraron integralmente todos los servicios necesarios para promover el desarrollo y se procuró la especialización especialmente por funciones. Se crearon organismos específicos encargados de promover el desarrollo y progreso de los pequeños productores y población rural sin tierra;
- d.- Se entregó la rectoría de todo el complejo institucional al Ministerio de Agricultura (o su equivalente). Para que el Ministerio pueda ejercer propiamente ésta función se le entregan, entre otras, los siguientes instrumentos:

- i) Posibilidades de contratar asesores de la confianza del Ministro que no pertenecen al Ministerio y no están sujetos a las normas de los servicios civiles;
- ii) Facultad del Ministro para nombrar los Directores General de su Ministerio, los Presidentes de las Instituciones Descentralizadas (o autónomas) y miembros de las Juntas Directivas de las mismas;
- iii) Facultad del Ministro para aprobar o refrendar los proyectos de presupuesto, planes de inversión y endeudamiento de las organizaciones del sector;
- iv) Establecimiento de mecanismos de coordinación nacional y regional presididos por el Ministro de Agricultura (o su representante a nivel regional) e integrado por los ejecutivos de las principales organizaciones o unidades del sector.

e.- Aparte de lo anterior se crearon y desarrollaron Direcciones u Oficinas Sectoriales de Planificación encargadas de prever el futuro del sector y programar su desarrollo. Estas oficinas fueron establecidas en los Ministerios de agricultura, aunque en algunos casos, la misma fué establecida como unidades del Ministerio u Oficina de Planificación Nacional.

f.- En varios países, conjuntamente con los esfuerzos antes mencionados, se iniciaron amplios programas de capacitación para los funcionarios del sector. En Colombia y Ecuador se han establecido Centros de Capacitación para el Sector Agropecuario.

g.- En general, se buscó dotar al Sector Público Agropecuario de más recursos presupuestarios para operar. El refuerzo presupuestario fué más importante en los primeros años pero a contar de mediados de los setenta, en todos los países se ha producido un gran estancamiento presupuestario.

h.- En relación a la forma jurídico-administrativa, a través de la cual han operado los mismos, han podido apreciarse fundamentalmente tres modelos.

- i) Modelo utilizado en Perú y Panamá a comienzos de la década de los setenta, que consistió en colocar todos los servicios agropecuarios dentro del Ministerio de Agricultura (o su equivalente) como Direcciones o Departamentos Nacionales. Prácticamente no había organismos autónomos (excepto crédito agropecuario). Los jefes de las direcciones técnicas tenían el rango de Director Nacional y son nombrados y removidos libre-

mente por el Ministro, El personal es también nombrado y removido por los Ministros. No hay Juntas Directivas y la plenitud de las facultades administrativas radica en el Ministro y su Director Nacional respectivo. (Véase Cuadros Nos. 6 y 7 en los que aparecen los organogramas del Ministerio de Agricultura y Pesquería del Perú y Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá los que equivalen al organograma del Sector Agropecuario de Colombia, Chile o Guatemala).





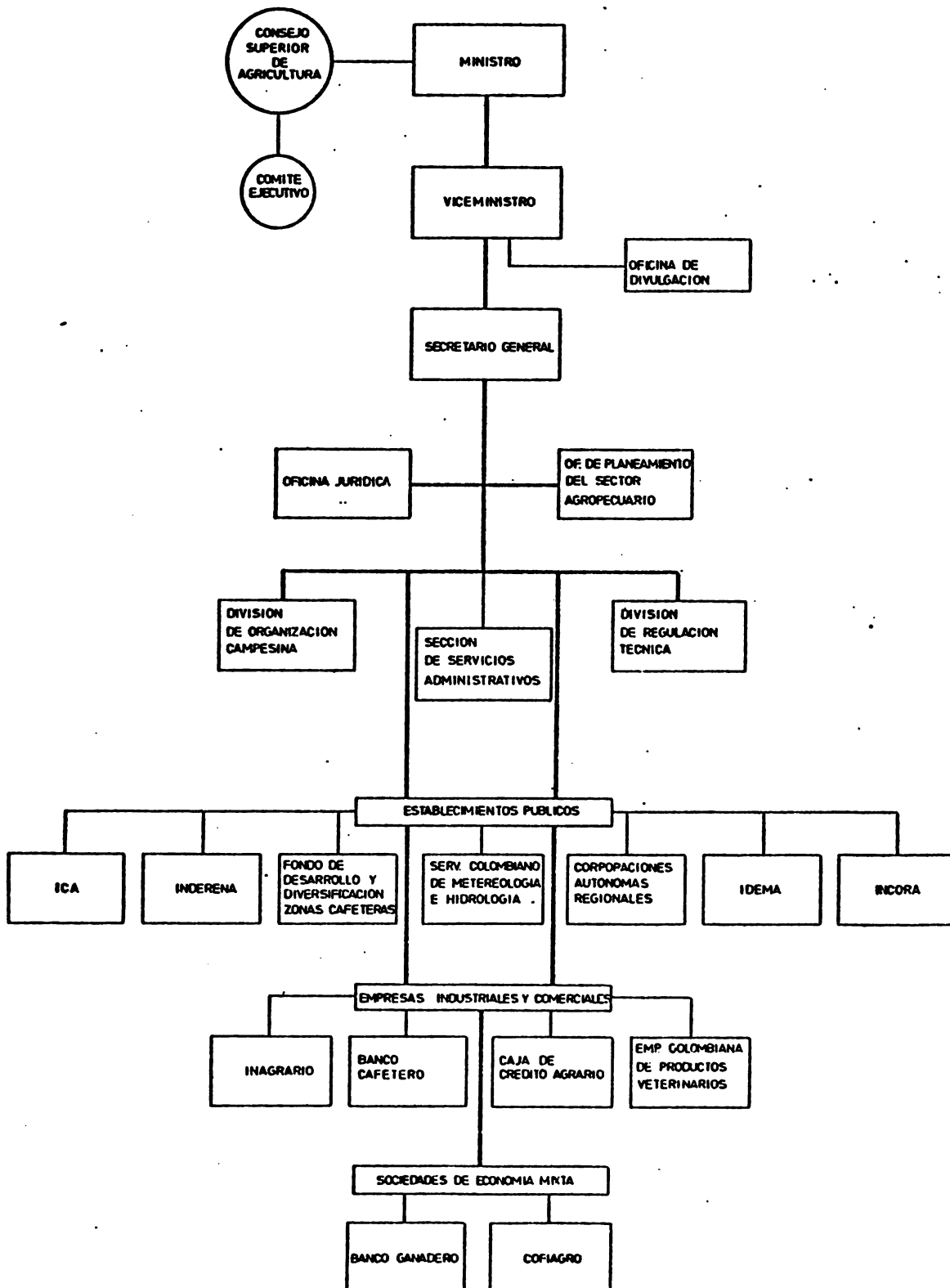
- ii) Modelo utilizado en Colombia, Guatemala, Chile, Brasil y otros países en que la mayor parte de los servicios están organizados como institutos o empresas autónomas fuera de los ministerios de agricultura. Estas empresas o institutos está dirigidos por una Junta Directiva de diversa formación. En la mayor parte de las Juntas el Presidente de la misma es el Ministro de Agricultura y su grado de responsabilidad varía de país a país. En la mayoría de los casos se espera que el ministerio oriente, controle y evalúe la acción de las entidades autónomas, a través de instrumentos tales como planes sectoriales de desarrollo, aprobación del presupuesto y programas; autorización para contratar empréstitos y aprobación de normas fundamentales. Para poder ejercer estas funciones rectoras, el Ministerio cuenta con organismos asesores importantes tales como oficinas o departamentos de planificación sectorial agropecuaria y otras. (Véase los Cuadros Nos. 8 y 9 del Sector Agropecuario de Colombia y Chile en los que aparecen las referidas autonomías).
- iii) Modelo utilizado en el resto de los países en lo que se mezcla la descentralización de algunos recursos (crédito, comercialización, investigación) con la centralización de otros tales como extensión, salud animal, defensa vegetal y otros. Casos como el descrito se encuentran en Ecuador, Costa Rica, México y otros países.

Actualmente, aparentemente la tendencia es hacia los modelos



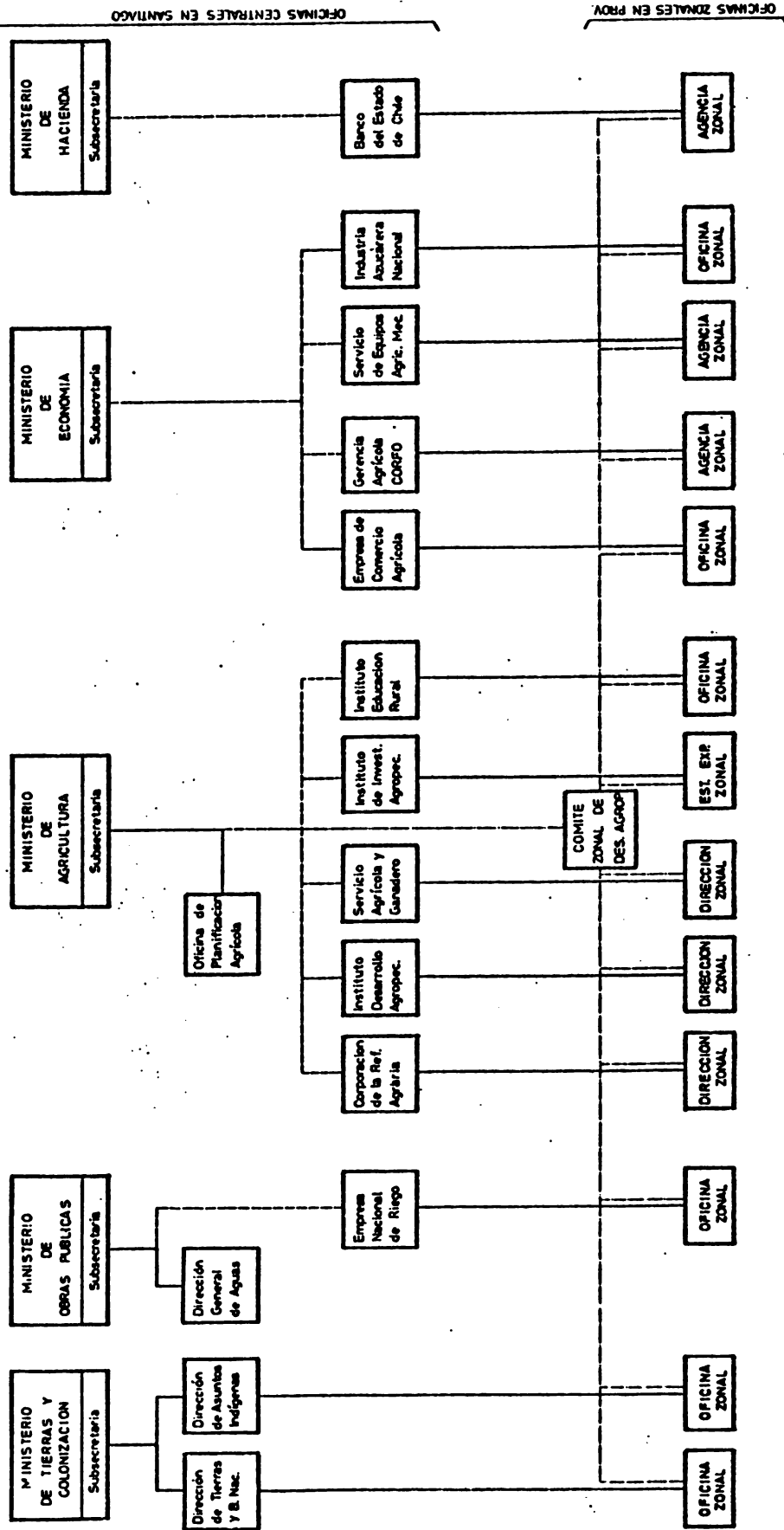
ii y iii, ya que tanto en Perú como en Panamá el modelo original "todo dentro del Ministerio" se ha ido paulatinamente abandonando y se ha llegado a las referidas fórmulas ii y iii.







**CHILE - ORGANIGRAMA DEL SECTOR PUBLICO AGRICOLA
CON SU ORGANIZACION ZONAL**



OFICINAS CENTRALES EN SANTIAGO

OFICINAS ZONALES EN PROV.

**DOCUMENTO
MICROFILMADO**
Fecha: **14 MAYO 1985**

—

2

