

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA )  
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE PANAMA (MIDA)

Contrato PFI/MIDA-Panamá

EVALUACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL DEL M I D A ( PANAMÁ )  
(Estudio de caso de la Región I)

Por: Mayo Vega Luna  
José Loaisa

**IICA**



Panamá, agosto de 1981



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA (IICA )  
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO DE PANAMA (MIDA)

Contrato PFI/MIDA-Panamá

EVALUACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL DEL M I D A ( PANAMÁ )  
(Estudio de caso de la Región I)

Por: Mayo Vega Luna  
José Loaisa

**IICA**



Panamá, agosto de 1981



## INDICE DE CONTENIDO

	Página
I. INTRODUCCION	1
II. METODOLOGÍA DE ANÁLISIS	4
A. BREVE DESCRIPCIÓN DEL ENFOQUE DE SISTEMAS PARA EL DISEÑO Y EVALUACIÓN INSTITUCIONAL	4
B. PROCESO GLOBAL DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL	9
C. MÉTODO DEL ESTUDIO	12
III. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL DEL MIDA	14
A. EL MARCO DE LEGALIDAD DEL SISTEMA REGIONAL	14
B. IDENTIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA	15
C. IDENTIFICACIÓN Y ANÁLISIS DE LOS "PRODUCTOS ANTICIPADOS"	18
D. ANÁLISIS DE FUENTES Y CAUSAS DE DEGRADACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL	22
D.1 LA SITUACIÓN DE LAS RELACIONES DEL SISTEMA REGIONAL CON EL MEDIO AMBIENTE	22
D.2 SITUACIÓN DE LA "DOCTRINA INSTITUCIONAL"	34
D.3 SITUACIÓN DE LA "ESTRUCTURA INTERNA"	35
D.4 SITUACIÓN DEL SUBSISTEMA "CATALIZADORES HUMANOS"	39
D.5 SITUACIÓN DEL SUBSISTEMA DE "ADMINISTRACIÓN INTERNA"	40
D.6 TECNOLOGÍA Y LOGÍSTICA DE PROCESOS	42



II.

IV.	CONCLUSIONES DE LA EVALUACIÓN	44
V.	ALGUNAS LINEAS DE ACCIÓN PARA LA REORIENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL AL MEDIO AMBIENTE	50
A.	RECOMENDACIONES GENERALES EN CUANTO A LA ESTRATEGIA REGIONAL DE ACCIÓN PARA EL DESARROLLO RURAL	51
B.	RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS	54
C.	PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE REORIENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL	56
D.	CONSIDERACIONES PARA CADA ALTERNATIVA	58
D.1	<u>ALTERNATIVA A</u> : CONSOLIDACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN REGIONAL ACTUAL DEL M I D A	60
D.2	<u>ALTERNATIVA B</u> : M I D A CON CIERTOS AJUSTES ESTRUCTURALES	68
D.3	<u>ALTERNATIVA C</u> : M I D A Y SECTOR PUBLICO AGRÍCOLA CON CIERTOS AJUSTES ESTRUCTURALES	72
D.4	<u>ALTERNATIVA D</u> : MIDA Y SPA CON CAMBIOS ESTRUCTURALES FUNDAMENTALES	76
E.	UNA ULTIMA PALABRA DE ADVERTENCIA	80





## I. INTRODUCCION

El MIDA fue creado en 1973 a través del decreto Ley 12 a raíz de la reorganización estructural completa que se hizo del Sector Público Agrícola en Panamá.

Sin embargo, persiste una preocupación de que los esfuerzos de reorganización no hayan rendido los frutos esperados.

Durante 1974 y 1975 se realizaron dos estudios de avance: uno a nivel general del MIDA y otro específico de la Regional I, llevado a cabo con la colaboración del IICA, y cuyos resultados arrojaron una serie de problemas y limitantes de implementación del nuevo esquema institucional.

Después de unos cuatro años de negociaciones, actualmente se ha establecido un proyecto de Fortalecimiento Institucional del MIDA con financiamiento del BID, el cual lo ejecuta el IICA a través de un contrato con el MIDA.

Dentro de dicho contrato, se presenta este informe cuyo propósito es el de analizar el funcionamiento y capacidad operativa de la Regional I del MIDA, como un estudio de caso de su organización regional, a petición de las autoridades ministeriales.



Dentro del enfoque metodológico, el presente informe busca como caracterizar el sistema sociotécnico regional del MIDA de manera de presentar algunas alternativas que le permitan pasar a un estadio deseable, tal y como lo anticipan las autoridades panameñas. Es de ese modo que en la evaluación se habla de funciones básicas y productos "anticipados", los cuales se utilizan como parámetros de evaluación.

En el Capítulo II se sintetiza la metodología analítica, pasando luego a presentar el resultado de la evaluación en sí, en el Capítulo III, tratando de identificar las fuentes y causas más probables de degradación del sistema regional del MIDA. En el Capítulo IV se resumen las conclusiones del análisis para finalmente, en el Capítulo V presentar algunas líneas de acción para la reorientación y adaptación del sistema al medio ambiente en que debe operar.

Las restricciones impuestas de concentrar la evaluación regional del MIDA al estudio de caso de una región. El requerimiento de concentrar la atención en soluciones más que en delinear los problemas básicos de funcionamiento de la regional. Aunado a la informal manera con que se ha implementado la reforma institucional de 1973, condicionan la presentación y estilo del presente informe. Además, dentro del esfuerzo de cooperación técnica se suma la necesidad de mantener un propósito didáctico del presente trabajo.

Al finalizar el informe, nos asaltan tres preocupaciones fundamentales que surgen de la evaluación y que se desprenden como actividades



necesariamente complementarias al presente documento. Sugerimos que se retomen para análisis y futura consideración por parte de los ejecutores del proyecto:

- a) Una se refiere a la necesidad de realizar un inventario de motivaciones del personal de la Región I. Cualquier sistema futuro de reencauce de motivaciones dentro de la próxima reorganización del MIDA, deberá tomar en cuenta en forma muy especial este elemento.
- b) Un segundo punto se refiere a un estudio complementario de los problemas de coordinación intra e interinstitucional que permita la reconceptualización y definición de estrategias apropiadas de coordinación en el sector; y,
- c) El tercero se refiere a la necesidad de un estudio en profundidad complementario sobre el sistema actual de Asistencia Técnica del MIDA. Nos preocupa fundamentalmente una evaluación en profundidad de la metodología de transferencia de tecnología; la estrategia en uso y los efectos de ésta en la combinación efectiva de recursos a nivel de finca y/o asentamiento campesino, de tal manera de poder reconceptualizar nuevas estrategias y modelos de asistencia técnica al productor.



## II. METODOLOGIA DE ANALISIS

### A. BREVE DESCRIPCION DEL ENFOQUE DE SISTEMAS PARA EL DISEÑO Y EVALUACION INSTITUCIONAL

El "enfoque de sistemas" es una manera útil para analizar situaciones complejas. El propósito del análisis es el de mejorar el conocimiento, mejorar la comprensión y la generación de decisiones racionales en relación a un problema y sus posibles soluciones.

Las herramientas básicas del análisis de sistemas no las constituyen ni fórmulas ni reglas. Dichas herramientas no son más que instrumentos simples para anotar hechos. Dichos instrumentos ayudan al "mapeo" del sistema. Estipulan relaciones que a veces únicamente pueden ser estipuladas en forma de estimados.

Dentro del modelo analítico a utilizar, cualquier institución o cualquier problema institucional puede ser considerado en términos de un modelo general de sistema abierto. Este enfoque reconoce que el sistema social está en una relación dinámica con su ambiente y recibe varios insumos del mismo, transformándolos de algún modo, y exportando productos (Ver gráfica 1).

El sistema abierto está en continua interacción con su ambiente y alcanza un "estado estable" o equilibrio dinámico mientras continúa manteniendo la capacidad para trabajar o transformar insumos. Su supervivencia no sería posible sin una continua entrada, transformación y salida.

Dentro del modelo analítico, la institución se ve como un sistema sociotécnico abierto, compuesto por una serie de subsistemas.



Gráfico 1.

SISTEMA SOCIOTECNICO REGIONAL

LIMITES AMBIENTALES

Límites del Sistema

- DOCTRINA INSTITUCIONAL  
(Objetivos - Estrategias - Funciones Institucionales)
- CATALIZADORES  
Humanos  
Físicos  
Informáticos
- ESTRUCTURA INTERNA
- TECNOLOGIA Y LOGISTICA DE PROCESOS
- ADMINISTRACION INTERNA  
(Plan de Trabajo - Coordinación - Control del Sistema)

INSUMOS

- Demandas del Medio Ambiente
- Política Sectorial
- Metas Sectoriales
- Programas Sectoriales
- Necesidades Sentidas de la Clientela
- Nuevas Tecnologías
- Necesidades de otros sistemas complementarios
- Restricciones del Medio
- Metas Institucionales
- Topes Presupuestales
- Normas y Procedimientos Administrativos
- Características Geográficas y Sociales de la Clientela
- Visibilidad de Decisiones
- Marco Legal

FUNCION BASICA

PRODUCTOS:

- Servicio A
- Servicio B
- Servicio C
- Normas y regulaciones
- Informes
- Declaraciones Oficiales

Evaluación por Elementos del Medio

Retroalimentación / Ratificación o Modificación



Estos subsistemas o componentes del sistema sociotécnico son:

- a) Doctrina institucional
- b) Catalizadores: humanos, físicos e informáticos
- c) Estructura interna
- d) Tecnología
- e) Logística de procesos internos
- f) Administración interna

Algunas características importantes de los sistemas sociotécnicos son:

- 1) No son naturales como los sistemas físicos o biológicos, sino que son creados y por lo tanto administrados.
- 2) Hay límites que separan a la organización de su ambiente.
- 3) Un sistema está compuesto de subsistemas de un orden inferior y es parte integrante de un suprasistema. Existe pues una jerarquía de sistemas.
- 4) La institución puede adaptarse a los cambios del ambiente y por consiguiente el sistema sociotécnico puede mantener un equilibrio dinámico continuo (o sea que el sistema abierto alcanza un estado estable).
- 5) La realimentación, permite al sistema sociotécnico recibir continuamente información sobre su ambiente, la cual le ayuda a adaptarse al ambiente.



- 6) Todo sistema abierto posee la característica de "equifinancialidad". La función básica del sistema puede ser cumplida a partir de insumos variados y a través de diferentes arreglos de los subsistemas que lo componen.

### Algunas definiciones

Un sistema: es una colección de componentes o subsistemas, los cuales interactúan para el logro de una función común.

La función: constituye el quehacer fundamental del sistema. La función no constituye ni los objetivos, ni los resultados o productos institucionales deseados del sistema.

Componentes: constituyen los elementos de un sistema. Pueden ser elementales o pueden ser subsistemas conteniendo cada uno sus propios componentes distintos.

Medio ambiente: es el conjunto de todos los factores que son sobresalientes, para la comprensión de las relaciones del sistema, pero que están fuera de la influencia de los componentes del propio sistema. Dentro del medio ambiente se distinguen cuatro elementos discretos: Restrictivos, habilitadores, facilitadores y el de la clientela específica. Los elementos del medio sí tienen influencia sobre los componentes del sistema.

Insumos: Lo constituyen la información y/o ítems físicos que "entra" al sistema para ser transformada a través de una cierta "logística de procesos", en "productos" del sistema.



Productos: son los resultados deseados y no deseados, de los procesos de transformación de un sistema. Los "resultados deseados" permiten al sistema cumplir con su "función".

Logística de procesos: Es la secuencia a través de la cual los insumos, son trabajados, transformados o procesados en productos, generalmente con la ayuda de elementos "catalizadores" del sistema.

Catalizadores físicos: son las facilidades, equipos, etc., que son necesarios para que los insumos sean transformados en productos del sistema, pero los cuales no constituyen en sí, ni insumos ni productos del mismo.

Catalizadores humanos: son el personal que es necesario para que el sistema desempeñe su función, pero los cuales no constituyen en sí insumos o productos del sistema.

Catalizadores informáticos: lo constituyen las comunicaciones (orales o escritas) y el conocimiento, que permiten que la logística de procesos se de, pero las cuales no constituyen así mismo insumos o productos del sistema v.g. asignaciones de cargos, métodos de consulta, calendarios de ejecución.

Doctrina institucional: representa los valores, creencias y filosofía general del sistema socio-técnico. Esta se concreta en objetivos institucionales, estrategia operativa y funciones operativas del sistema.

Estructura interna: la constituye la división interna del trabajo, las líneas de mando establecidas, las líneas de comunicación, responsabilidad por las tareas envueltas en los procesos y la descentralización de operaciones.



Tecnología: se refiere al cúmulo de conocimientos, destrezas y habilidades necesarias, incluyendo las técnicas aplicadas, necesarias para que los catalíticos humanos catalicen en forma apropiada los procesos de transformación de los insumos en productos.

Administración interna: se extiende a través de todo el sistema, relacionándolo con el ambiente, estableciendo planes de trabajo y presupuestos; coordinando internamente el sistema y controlando su desempeño.

## B. PROCESO GLOBAL DE EVALUACIÓN INSTITUCIONAL

1. El proceso global de evaluación institucional utilizado, parte del análisis de la "función básica" que debe cumplir el sistema regional del MIDA.

La función básica del sistema se identifica del marco legal establecido, el cual autoriza la actuación del sistema, dándole legitimidad, otorgándole atribuciones legales y constituyéndose en el polígono de acción para todas las decisiones y actividades del sistema. Así mismo será necesario analizar las limitaciones y restricciones que impone dicho marco legal.

La función básica así mismo, puede ser de naturaleza "anticipada". O sea, que se anticipa una función o grupo de funciones básicas para el sistema, diferentes a las actuales o que implican un estadio superior de las mismas.



2. **Análisis de realizaciones.** Este siguiente paso analítico involucra la identificación de los productos deseados del sistema. Estos a su vez pueden ser de orden legal o de naturaleza anticipada. Los productos permiten al sistema cumplir con su función básica. De manera que nos interesa identificarlos, caracterizarlos e identificar su dimensión temporal.

Para el presente estudio, hemos utilizado "productos trazadores", los cuales consisten en productos seleccionados por su importancia dentro de cada "tema funcional dominante" según los subambientes que envuelven al sistema.

**Ejemplo:**

- Tema funcional dominante: Producción agrícola regional
- Producto trazador: Estimados de producción
- Tema funcional dominante: Asistencia a las organizaciones campesinas
- Producto: PLEX (Plan de Explotación).

Los productos trazadores seleccionados, luego se estudian por la logística de procesos a través de la cual se generan, y los insumos que se utilizan en la transformación. Se estudian las tecnologías utilizadas para su generación. Se estudian así mismo por la forma en que fluyen dentro de la estructura interna del sistema. Lo anterior nos facilita una primera aproximación de las condiciones internas del sistema que se evalúa.



Una segunda aproximación al problema, consiste en identificar su compaginación con la doctrina institucional y su integración con la Administración global del sistema.

Luego se procede a evaluar los productos trazadores seleccionados.

Estos se comparan con el producto normativo legal o con el producto anticipado por las altas autoridades del MIDA. Lo anterior nos permite identificar la efectividad o su falta de efectividad del sistema.

### 3. Análisis de fuentes y causas de degradación del sistema

Aquí se trata de explicar las fuentes y causas de la desviación entre productos actuales y productos normativo-legales o los anticipados.

#### 3.1 Análisis de las relaciones ambientales

- Se comparan luego los productos trazadores con las necesidades sentidas del grupo-objetivo hacia el cual son dirigidos dichos productos.

Se comparan con las demandas técnicas y políticas que se le imponen al sistema y que se relacionan con el producto trazador. Luego la eficacia analizada, junto con la valoración que le asigna el medio ambiente a dichos productos nos permite estimar su institucionalidad.

3.2 Luego se procede al análisis de cada subsistema. Dentro del documento se presenta una breve reseña de las características de cada subsistema; la situación encontrada;



su efecto sobre otros subsistemas y su efecto sobre las relaciones ambientales.

4. El proceso culmina en la evaluación en base al análisis anterior sobre:

- 4.1 La calidad y comportamiento del sistema total
- 4.2 La acción del sistema en temas funcionales dominantes, seleccionados
- 4.3 La acción del sistema en lo que concierne a sus previsiones para la acción (Planificación) y sus actividades propias de ejecución de acciones para el desarrollo.
- 4.4 Selección de componentes estratégicos del sistema que afectan su equilibrio ambiental.

## C. METODO DEL ESTUDIO

Con base a las restricciones ya indicadas, el método utilizado para estudiar el funcionamiento del sistema regional consistió en:

C.1 La selección de "informantes claves" en la Región I, a través de los cuales se trataba de entender el funcionamiento del sistema.

C.2 La identificación y selección de productos trazadores, según el "tema funcional dominante" de cada entidad involucrada del sistema.

C.3 La elaboración de un Plan de entrevistas con altos funcionarios del despacho ministerial, Direccionales Nacionales, la sed de la Dirección Regional en David (Chiriquí), una Subdirección de Area,



una agencia de producción y un par de asentamientos campesinos.

C.4 El trabajo de "campo" duró un total de 7 días.

C.5 Luego se continuó con un trabajo de gabinete que incluía la organización, procesamiento y análisis de la información recopilada y la redacción del documento final de evaluación de la Regional 1.



### III. RESULTADOS DE LA EVALUACION DEL SISTEMA REGIONAL DEL MIDA

#### A. EL MARCO DE LEGALIDAD DEL SISTEMA REGIONAL

Este se encuentra explicitado en el contenido de la Ley 12 del 28 de enero de 1973 por la que se crea el Ministerio de Desarrollo Agropecuario. En la misma, se establece la creación de las Direcciones Regionales y se establecen como atribuciones las de: a) ejercer la representación del Ministro a nivel regional ante los Consejos Provinciales de Coordinación y, b) dirigir y coordinar las actividades del Ministerio a nivel regional, provincial, municipal y comunal.

Las anteriores atribuciones constituyen todo el polígono de acción definido para el funcionamiento de las Direcciones Regionales del MIDA dentro del cual deberán enmarcarse todas las decisiones y actividades pertinentes.

Por otro lado, dentro del marco legal se establece asimismo, que las Direcciones Nacionales son órganos de ejecución, además de supervisión, estudio, asesoría y órganos de apoyo a los funcionarios de campo. Estableciéndose igualmente que las Direcciones Regionales, dirigen y coordinan las actividades del MIDA a nivel regional, provincial, municipal y comunal.

Lo anterior plantea un serio conflicto de dualidad de funciones entre ambos niveles de organización. Por otro lado, existe un conflicto de jurisdicción, ya que a pesar de que se reconoce al Director Regional como autoridad máxima administrativa del MIDA en la región, se da una



confusión de roles en cuanto a su legitimidad como jefe de sector en la región y la atribución legalmente establecida de representar al Ministro únicamente ante los consejos provinciales de coordinación en la región.

Asímismo, existe incompatibilidad entre el rol asignado al Ministro de: a) jefe superior del sector, y b) Alta Autoridad encargada de administrar la ejecución de la política, planes, programas y normas de la acción sectorial del gobierno, con el rol de "Ministrato Regional" que en la práctica se le asigna al Director Regional. Esto se debe a que el marco legal de Ley 12, restringe el rol de dicho Director Regional a: a) Dirigir y coordinar la ejecución de las actividades del MIDA dentro de cada región agrícola y limitar la representación ministerial única y exclusivamente ante los consejos provinciales de coordinación.

## B. IDENTIFICACIÓN DE LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA

Todo sistema sociotécnico, dentro de la intencionalidad de su creación, se orienta al cumplimiento de una función básica o grupo de funciones básicas que determinan la misión fundamental del quehacer del mismo.

Resulta entonces imprescindible identificar y tipificar dicha función. La definición clara y precisa de la función básica provee el patrón de normatividad necesario para la generación de los productos y su evaluación, que salen del sistema. Asimismo, dentro de la



institucionalidad del sistema sociotécnico, la tarea fundamental de la administración interna del sistema consiste en lograr un cumplimiento satisfactorio de esta función básica.

Metodológicamente nos hemos enfrentado a la dificultad de poder identificar y aislar la función básica del sistema regional del MIDA.

La Ley 12 establece la finalidad del suprasistema MIDA como la de:

- a) Promover y asegurar el mejoramiento económico, social y político del hombre y la comunidad rural y su participación en la vida nacional; y
- b) Definir y ejecutar la política agrícola necesaria, a través de planes y programas para el sector.

Para el nivel regional, aparte de definir el rol del Director Regional, no se explicita la función básica derivada para el nivel regional. Sin embargo, se podría deducir que ésta podría traducirse en "la ejecución de la política agrícola a través de planes y programas específicos para el sector dentro de cada región". Esto, no se encuentra normado ni oficializado.

Para salvar esta restricción metodológica, de aquí en adelante estaremos utilizando el concepto de "función básica anticipada", que dentro de la metodología utilizada, se ha logrado aislar y definir a través de una discusión especial con las altas autoridades del MIDA. El resultado anterior indica que las autoridades del MIDA "anticipan" que



que para el futuro, el sistema regional deberá cumplir una función básica de, "administrar la ejecución de la política agrícola, planes, programas y normas de la acción sectorial del gobierno en la región!"

Lo anterior implica que el grupo de funciones básicas más específicas necesarias para la ejecución apropiada deberán orientarse hacia el corto plazo para su operativización.

Estas "funciones anticipadas" por el despacho ministerial y que deberán constituir la misión básica del sistema regional en el futuro incluyen:

- a) La función de Dirección, cuya tarea principal y permanente será la de "adoptar decisiones" con respecto a las alternativas de lo que hay que hacer y cómo se hará, para la ejecución de la política agrícola en la región.
- b) La función de especificación, que comprenderá la programación detallada de las decisiones adoptadas, incluyendo la asignación de responsabilidades y delegación de autoridad.
- c) La función de coordinación, que comprende la integración de actividades más relevantes, en forma intencional, en la forma más apropiada y en el tiempo más oportuno.
- d) La función de control, que deberá mantener la ejecución de la política, programas y proyectos en conformidad en las normas de decisión establecidas dentro de los límites de variación admisibles.



## C. IDENTIFICACION Y ANALISIS DE LOS "PRODUCTOS ANTICIPADOS"

Ya se mencionó anteriormente la dificultad metodológica de identificar la función básica del sistema en base al marco legal establecido. Lo mismo se aplica a los productos que genera el sistema y que permitirían alcanzar la función básica. Para obviar esta limitación, la evaluación se realizará en función de los "Productos anticipados" que deberán permitir el cumplimiento de las cuatro funciones básicas del futuro sistema regional.

Para facilitar el análisis se han seleccionado "productos trazadores" (que permiten un trazado imaginario) a través de los cuales se "mapea" la logística de procesos utilizados, técnicas empleadas, su flujo dentro de la estructura interna y la naturaleza de los insumos que se procesan. La selección de productos trazadores, se realizó en base al "tema funcional dominante" que corresponde.

En el cuadro siguiente se sintetiza lo anterior.

### C.1 Caracterización de Productos trazadores seleccionados

#### a) Presupuesto de funcionamiento regional

Consiste en un consolidado regional de los presupuestos individuales que prepara cada uno de los órganos de la Dirección Regional. En general el proceso de su elaboración consiste en orientar a los diversos departamentos en el uso de los formularios oficiales. Cada unidad elabora sus estimados de gasto para el año. Esto se consolida por partidas presupuestarias por el Departamento Regional de Planificación. Se envía a la sede central y luego regresa el presupuesto regional definitivo



Cuadro N°1. Productos trazadores seleccionados como ejemplo de "Productos anticipados" del sistema

Tema funcional Dominante	Productos anticipados	Productos Trazadores Actuales
1. Servicios de asistencia técnica a organizaciones campesinas	1.1 Plan complementario al PLEX de asistencia técnica	1.1.1 "Plan de asistencia técnica en producción agrícola"
2. Servicios de capacitación campesina	2.1 Planes complementarios a los PLEX de capacitación	2.1.1 "Plan" de capacitación en Gestión Empresarial de grupos organizados
3. Decisiones para el desarrollo agrícola regional	3.1 POA-Presupuesto por Programa 3.2 Planes de explotación	3.1.1 Presupuesto de funcionamiento 3.2.1 PLEX
4. Control de las decisiones adoptadas	4.1 Documento de Evaluación de la ejecución del POA y/o Programas sectoriales	4.1.1 Informes Mensuales de Realizaciones de la Dirección Regional



aprobado. A continuación se efectúan los ajustes de cifras y se hacen las reasignaciones debidas por rubro presupuestario y por programa respectivo. Los únicos insumos que se utilizan son las asignaciones del año anterior, las restricciones presupuestarias que regirán para el año siguiente.

b) Planes de Producción (PLEX)

Este es otro de los actuales instrumentos programáticos importantes en vigencia. El PLEX consiste en un estimado presupuestario de los gastos en que incurre cada organización campesina para su proceso productivo respectivo. Este proceso se basa generalmente en un cultivo y sus estimados se circunscriben a las necesidades del ciclo del cultivo.

c) "Plan" de Asistencia Técnica

Consiste en un cronograma de actividades rutinarias involucradas en la asistencia técnica que brinda el MIDA y cuyo cliente principal son las organizaciones campesinas. De los 59 Grupos Campesinos en la región, un total de 18 reciben asistencia técnica. La mayor concentración de ésta se orienta a los granos básicos, de los cuales el arroz es el más importante con un total de 2,000 (dos mil) Ha. y el maíz con 600 (seiscientos) Ha. atendidas por el Departamento de Producción Agrícola a través de sus coordinadores de campo.

d) Plan de Capacitación en Gestión empresarial de grupos organizados

Igual que lo anterior, éste consiste en un cronograma de cursos a impartir rutinariamente durante el año con su estimado de gastos aproximados.



e) Informes de realizaciones de la Dirección Regional

Mensualmente, cada Jefe de Departamento hace su informe de labores para la Dirección Nacional con copia a la Dirección Regional. Estos informes son consolidados luego en un informe regional de realizaciones para el despacho ministerial.

C.2 Evaluación de los productos trazadores

Solo un comentario cabe señalar dentro de este acápite. Los productos trazadores identificados y caracterizados constituyen una serie de actividades rutinarias de operaciones preestablecidas, que dejan mucho que desear con relación a los productos que las autoridades desean que se generen en un futuro cercano.

El PLEX constituye sino el único, uno de los más importantes instrumentos de planificación y toma de decisiones para la región. Sin embargo, no se le está dando el uso debido ni está dando los resultados deseables esperados.

En la siguiente sección estaremos analizando las posibles fuentes y causas de degradación del sistema, en base a la evaluación de los diversos subsistemas que lo integran.



## D. ANALISIS DE FUENTES Y CAUSAS DE DEGRADACION DEL SISTEMA REGIONAL

Así como los insumos que entran al sistema influyen en los productos que se generan del mismo, en igual manera, las características internas de los elementos o subsistemas componentes influyen en las transformaciones internas que se dan y en la cantidad y calidad de las salidas del sistema.

Los subsistemas no sólo transforman los insumos en productos, sino que, a veces, también pueden inhibir y/o reorientar las entradas recibidas como insumos.

Los subsistemas que nos interesa caracterizar son los de:

- 1) Doctrina institucional
- 2) Estructura interna
- 3) Catalizadores
- 4) Tecnología y Logística de Procesos
- 5) Administración interna

### D.1 La situación de las relaciones del sistema regional con el medio ambiente

#### a) Características:

Las relaciones del sistema están dadas por los flujos de información que entran al sistema en forma de insumos y los flujos de información que salen del mismo hacia el ambiente, dentro del cual luego son evaluados por sus elementos componentes y que a su vez ratifican o



modifican los insumos, retroalimentando de esa forma al sistema. Los insumos se traducen básicamente en demandas y restricciones impuestas. Las demandas pueden ser técnicas, políticas y sociales. Estas demandas pueden ser a corto o a largo plazo. Pueden ser previstas o pueden ser coyunturales.

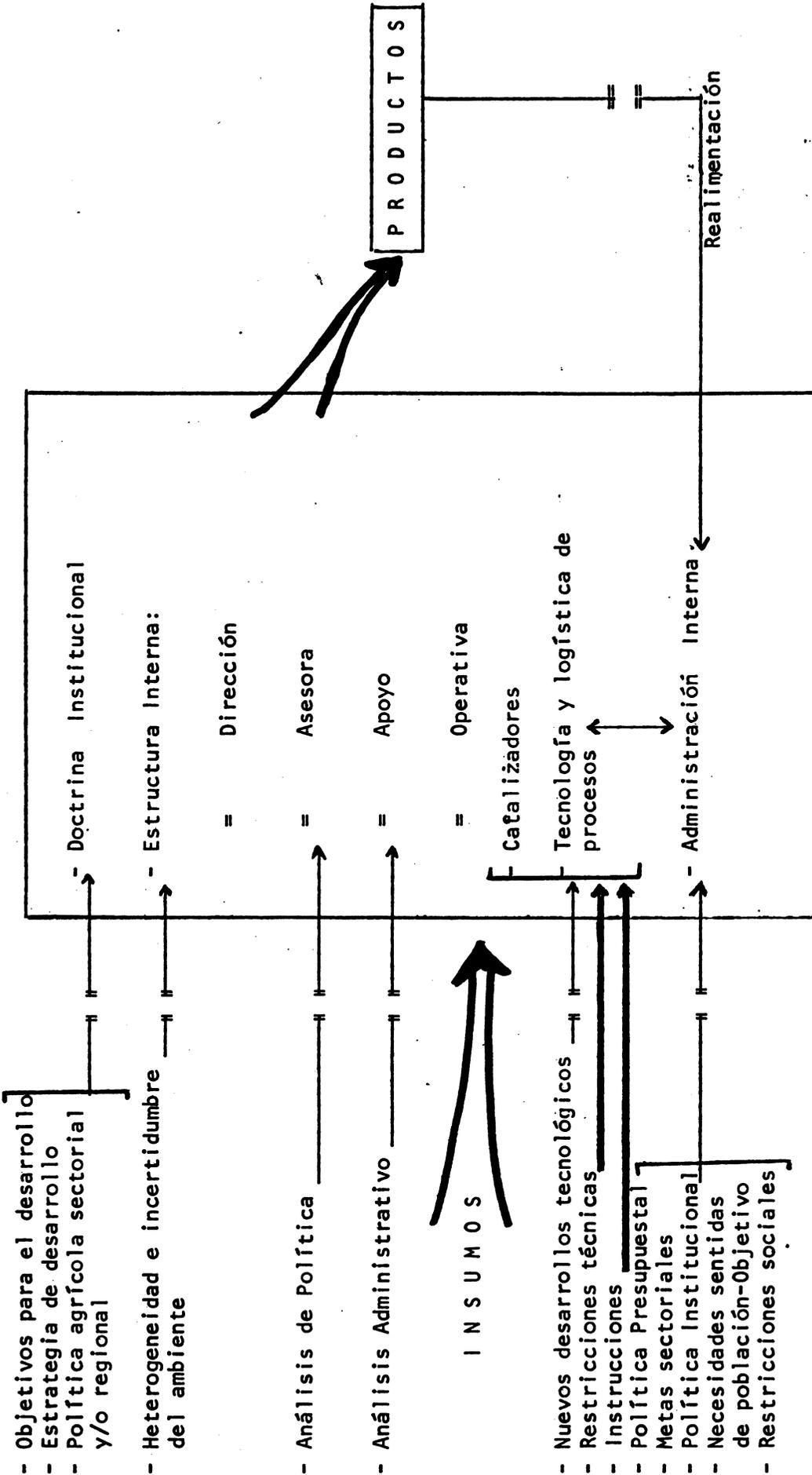
Las restricciones así mismo pueden ser: técnicas, políticas y sociales. Poseen características fijas y variables. Poseen temporalidad en el sentido que puedan ser de corto plazo o de largo plazo. Así mismo, pueden ser geográficas.

Nos interesa aquí analizar que tan efectivo es el sistema en generar productos que llenan las expectativas demandadas y su eficiencia en la utilización de los insumos ambientales.

En el Gráfico N°3 se esquematizan las fuerzas y su sentido en que afectan los diversos subsistemas. La doctrina institucional debe cristalizar los valores, creencias y hechos, plasmados en los objetivos para el desarrollo, la gran estrategia y política sectorial. La estructura interna del sistema regional así mismo debe adaptarse en su diseño al grado de heterogeneidad e incertidumbre del ambiente agrario en particular. Dentro de las estructuras, las fuerzas son de doble sentido en cuanto las estructuras de asesoría y de apoyo internas, deben intercambiar flujos informáticos con las homólogas externas al sistema.

El subsistema tecnológico y procesal agrícola para ser eficiente y eficaz debe funcionar como sistema abierto ya que las nuevas tecnologías que generan los elementos del ambiente provocan tensiones al interior de este subsistema.





Legenda: —#—#—# = Indica interrupción del flujo



Finalmente, el subsistema de Administración Interna cristaliza sus decisiones en base a los insumos de metas sectoriales, políticas institucionales, presupuestarias y administrativas; de las necesidades sentidas de la clientela y las enmarca dentro de lo posible en base a las restricciones que le impone el ambiente. A su vez realimenta al sistema, evaluando sus productos y facilitando la ratificación o modificación de los insumos a los que tiene acceso.

b) Situación encontrada

¿Cuáles son las fuerzas que realmente actúan sobre el actual sistema regional del MIDA?

f - Identificación de demandas técnicas:

No se logró establecer la existencia formal de un conjunto coherente de decisiones formales y oficiales en cuanto a objetivos para el desarrollo agrícola y un conjunto coherente de políticas para el sector.

El sistema regional debe formular su doctrina interna a base de estos insumos. La indefinición de estos elementos a nivel central se traduce en una doctrina incoherente, o en una falta completa de la misma.

En apoyo a la definición de los elementos anteriores, se deberían dar las demandas técnicas que impondría el sistema sectorial de planificación a sus elementos regionales. Tal y como se vió en el análisis de productos actuales, no existe



un flujo contínuo y sistemático entre estos elementos para poder cumplir con sus tareas de análisis de política y diseño de alternativas. Lo mismo sucede con los elementos de apoyo en lo que concierne al análisis administrativo. En síntesis, dentro de las demandas técnicas, el único flujo perceptible entre el medio y la regional son las instrucciones que cada año bajan de la sede central para la formulación del presupuesto de funcionamiento.

El MIDA en general se caracteriza por la ausencia de una política de desarrollo agrícola/rural explícita o implícita claramente expresada, en lo que concierne a la producción, la asistencia técnica, el desarrollo de los recursos naturales renovables, el rol de los asentamientos, etc. Así mismo, tampoco se aprecia la existencia de programas formales de desarrollo; no existe un proceso institucionalizado de generación, formulación, operacionalización y control de programas de desarrollo. Por ejemplo, informalmente se habla de una política de la "Canasta familiar", pero nadie sabe en qué consiste la mencionada canasta, cuáles son los productos básicos que incluye, ni mucho menos cuál es el contenido sustantivo de dicha política y la forma de operacionalizarla.



ii - Identificación de las demandas sociales:

Estas se expresan a través de las necesidades sentidas de la población objetivo hacia la cual se orientan los productos del sistema. Debería existir una estrategia deliberada con mecanismos e instrumentos apropiados para captar estas necesidades y evaluar el resultado final de los productos en la satisfacción de necesidades, de tal manera de que a través de una realimentación apropiada se utilice esta información como un insumo más del sistema.

La Regional del MIDA no posee este intercambio ambiental de información.

iii- El caso de los campesinos de los Asentamientos de "Santa Rosa de Lima" y "Revolución en Marcha" localizados en el área de Barú:

Santa Rosa cuenta con 37 socios y un total de 240 ha. de las cuales 110 ha. se siembran de arroz. La empresa tiene 8 años de fundada.

"Revolución en Marcha" cuenta con 45 socios activos (de un total de 75). Se inició en 1970 y cuenta con 460 ha., de las cuales 350 ha. se siembran de arroz. Los directivos de ambas empresas no tienen quejas acerca de la asesoría que reciben del MIDA para la siembra del arroz.



Sinembargo, cuando se empezó a diseñar la actividad de ambas empresas, afloraron toda una serie de problemas y limitaciones que dejan entrever la problemática institucional básica del sector público agrícola, a saber:

- Falta de precisión de la función básica que debe cumplir el Estado con el sector organizado.
- Imprecisión acerca de cuál debe ser la población-objetivo de la acción estatal.
- Falta de una estrategia clara de asistencia técnica a los asentamientos y a los productores en general.
- La falta de una integración de estrategias comunes de asistencia técnica entre las diversas instituciones.
- Poca efectividad de los servicios que llegan al campesino.
- Falta de capitalización de toda la gama de mecanismos e instrumentos políticos (Juntas Comunales, provinciales, etc.) institucionales (CAR) existentes y que no están siendo utilizados eficientemente.



Del estudio de ambos asentamientos considerados como tipo A (tope superior que indicò la "buena" situación de los mismos) afloran una serie de problemas comunes:

- Escasez de semilla de la variedad requerida y contemplada en el PLEX.
- Semilla certificada que les vende ENASEM con germinación deficiente y contaminada de malas hierbas.
- Planes de explotación que no contemplan la explotación integral del asentamiento (para optimizar el ingreso y el uso de la tierra y mano de obra), si no que constituyen un estimado de gastos y recursos para un cultivo (arroz).
- Los campesinos se ven obligados a sembrar hasta dos y tres variedades diferentes a las recomendadas.
- Poseen parcelas sembradas con arroz que no son aptas.
- Hay un problema serio de mala hierba (cañacilla) de la que está infestada la tierra y la cual les cubre el cultivo tempranamente por que las variedades que siembran son de período vegetativo largo. Ellos dicen que con una variedad de 90 días de ciclo



- vegetativo podrían obviar el problema. pero esa variedad no está a disposición de los asentamientos.
- Además, entre otros, se dan problemas de disponibilidad de maquinaria, de transporte para enviar el grano cosechado al molino, pérdidas post cosecha por mal almacenamiento mientras se envía al molino, etc.
- Además, se da un desfase entre la "previsión" que contiene el PLEX y su ejecución. Por ej. durante setiembre de 1980 se formuló el PLEX de 1981, los campesinos quisieron iniciar la preparación de suelos (según la programación del PLEX en enero de 1981, pero como no se había aprobado el PLEX, se retrasó hasta febrero. Cuando ya se había iniciado el proceso productivo de la empresa, el BDA les notificó (en abril) que ya podrían notar el préstamo aprobado. Se cuentan anécdotas de que generalmente las previsiones del PLEX sufren reducciones en área y montos por los analistas del BDA, las cuales se aprueban y notifican con considerable retraso.



- A estas alturas cabe preguntarse, ¿Qué sucede con las estrategias y modelos de transferencia tecnológica? ¿qué pasa con la entrega coordinada de servicios?  
¿qué función desempeña cada servicio estatal y a qué orientación obedece la oferta de servicios del estado?  
¿Por qué no se identifican estas necesidades sentidas y se revierten en procesos racionales de identificación, formulación, evaluación y ejecución de proyectos de apoyo al desarrollo agrícola rural?  
¿Por qué no se formulan propuestas y ejecutan proyectos para desarrollar variedades de 90 días? ¿porqué no se formula un proyecto de abastecimiento de semilla certificada de arroz a través de los propios interesados? ¿porqué no se diseñan planes integrales de explotación y desarrollo integral de los asentamientos y productores de la región? ¿porqué el CAR No discute y propone líneas de acción para coordinar la generación y entrega apropiada de servicios a los productores?



c) Conclusiones

Ya mencionamos que los únicos insumos ambientales que entran a la Regional I del MIDA, lo constituyen las restricciones técnicas impuestas por el nivel central ej. escaséz y deficiencia de transporte, combustible y presupuesto de operación.

El efecto de ésto se revier te en los procesos de transformación de la regional, que se traducen en productos de pésima calidad, atendiendo tareas insuficientes que dadas las condiciones actuales no podrían facilitar el logro del grupo de funciones básicas anticipadas para el futuro por parte de las autoridades ministeriales.

Así mismo, esta "impermeabilidad" con el medio lo que provoca, es una intensificación del grado de incertidumbre ambiental dentro de la cual debe operar el MIDA en la región.

La ausencia de políticas agrícolas con una adecuada base de sustentación; la ausencia de una base cognocitiva integral de la problemática de la región; la heterogeneidad misma del ambiente social, conducen a una intensificación de la incertidumbre ambiental que influye en:

- La eficacia de los varios subsistemas y las relaciones de equilibrio entre los mismos. Los subsistemas mayormente afectados por el mal manejo de los elementos ambientales son: la "doctrina institucional", la "estructura interna" y la "administración interna" del sistema regional.



- En la normatividad de las transformaciones que deberían darse. El sistema desvía su atención a tareas que no permiten el cumplimiento de su función básica.
  
- La administración ineficaz del sistema, que se manifiesta en la ausencia de planes integrales ya sea de mediano o de corto plazo, que traduzcan la doctrina en una logística de procesos tal, que permita la generación de los servicios que satisfagan las necesidades sentidas de la población-objetivo.



## D.2 Situación de la "Doctrina Institucional"

### a) Características

Este subsistema representa los valores, creencias y filosofía general del sistema. Se concretiza en la explicitación, difusión, aceptación e incorporación por parte de las entidades del sistema, de objetivos institucionales, estrategias operativas y funciones operativas que proveen la orientación general de las transformaciones que se dan al interior del mismo.

### b) Situación encontrada

Hemos encontrado que tanto a nivel de las entidades como del sistema en general, se da una imprecisión en la percepción y explicitación de la doctrina institucional. Los objetivos institucionales regionales no han sido definidos y cada entrevistado posee su propia percepción según el ambiente funcional en donde se ubica cada entidad.

### c) Efectos

La falta de una doctrina institucional formal y explícita constituye una seria limitación por cuanto el sistema no cuenta con un norte definido que oriente las transformaciones requeridas. Esto afecta las relaciones con el subsistema de Administración Interna, así como también explica las degradaciones encontradas en los productos analizados. La ausencia de valores lógicos formales para este subsistema podrían explicar así mismo las inhibiciones identificadas en relación a los insumos que entran al sistema, principalmente los relacionados con presupuesto, transporte y combustible.



### D.3 Situación de la "Estructura Interna"

#### a) Características

Tiene que ver con las estructuras formales que se dan entre las entidades componentes. Se pueden distinguir estructuras de:

i) Dirección. La componen los estratos encargados de la toma de decisiones y los mecanismos para traducirlas en programas, metas, actividades e instrucciones concretas; y los mecanismos formales e informales de comunicación e integración de actividades.

ii) Asesoría. La componen los estratos encargados de velar porque el sistema asuma un mayor grado de direccionalidad y flexibilidad que le permita enfrentar oportuna y sistemáticamente las tensiones que se dan al interior y al exterior del sistema.

iii) Apoyo. Se encargan de abastecer en forma adecuada y oportuna a las estructuras operativas.

iv) Operativas. Se encargan de las tareas sustantivas del sistema, transformando continuamente insumos en productos finales para el medio ambiente.

#### b) Situación encontrada

Este subsistema es otra de las fuentes más importantes de degradación del sistema. El análisis efectuado detecta una mezcla de estructuras sobrepuestas. El sistema como tal, muestra un alto grado de entropía que tiende hacia la desorganización y el desorden de sus componentes.

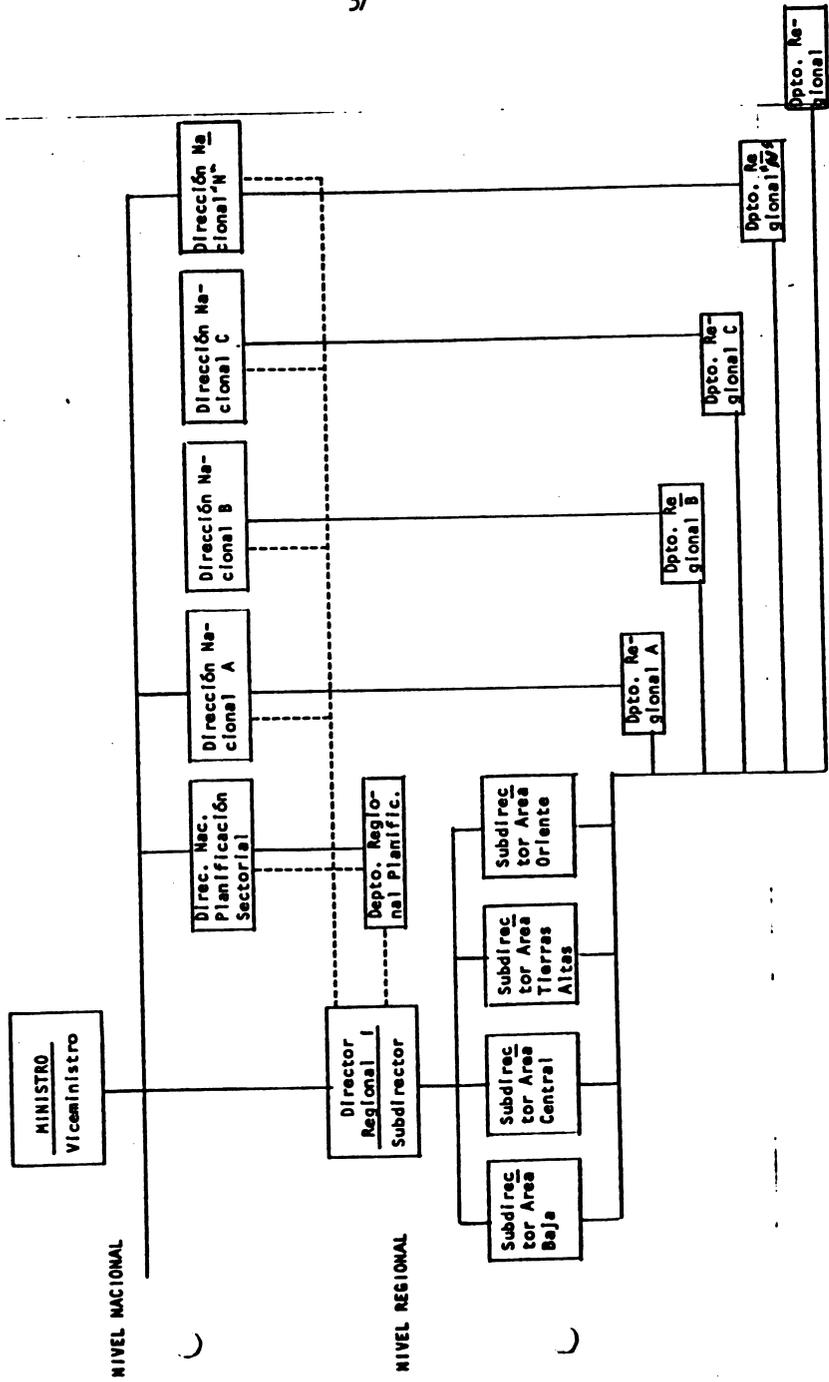


Los evaluadores tuvimos acceso a un organigrama elaborado en diciembre de 1980 en el cual se trata de representar en cierto ordenamiento las diversas estructuras presentes en la regional. Sin embargo, en el Gráfico N°2 y 3 se resume la realidad encontrada en cuanto a la organización interna. Los aspectos sobresalientes detectados incluyen: falta de definición de las líneas jerárquicas y líneas de comunicación; falta de estructuración apropiada y definición de roles para la toma de decisiones (Dirección), para el apoyo en la adaptación al medio ambiente, y ayudar a darle direccionalidad al sistema y que pueda enfrentar las demandas y restricciones ambientales (Asesoría); y para establecer una logística de procesos adecuada y con las tecnologías apropiadas que permitan la generación de productos que logren aceptación, valor y funcionalidad. No existe una clasificación de cargos con su respectiva descripción del puesto. Ausencia de reglas y procedimientos administrativos formales.

Lo que más impresiona en relación a este subsistema es la informalidad de relaciones entre las diversas entidades del sistema. Más que un sistema regional como tal, lo que se ha identificado es una serie de microsistemas individualizados que mantienen cierto grado de interrelación política entre sí en forma coyuntural. Por ejemplo, cada departamento regional se maneja en forma autónoma. La relación con la Dirección Regional se establece cuando se trata un problema y/o su solución, que "trasciende" al Departamento. Esta "trascendencia" se define en términos de los efectos políticos del problema o la solución, dentro de la región. Así mismo, las decisiones operativas propias de cada Departamento son remitidas al nivel nacional.



GRAFICO N°1. RECONSTRUCCION GRAFICA DE LA ESTRUCTURA INTERNA REAL DEL SISTEMA REGIONAL DEL MIDA (Estudio de caso de la Región I)









c) Efectos

De la situación anterior se pueden identificar dos aspectos básicos en cuanto al efecto de la degradación del subsistema de estructura interna sobre el subsistema de coordinación y el de catalizadores humanos del sistema regional. La situación actual se caracteriza por un alto grado de diferenciación funcional en la regional. Esto limita seriamente el esfuerzo de integración necesaria para permitir una logística de procesos coordinada para la generación y entrega apropiada de servicios en la región.

El otro efecto desestabilizador se refiere al cómo la estructura actual provoca cambios en los catalizadores humanos del sistema inhibiendo el trabajo del personal con un sentido de pertenencia al grupo y de autorealización. El nivel de motivaciones de este componente se podría ubicar en el estrato más bajo de la pirámide motivacional. Este aspecto se refleja a todo nivel y en todas y cada una de las actividades de la regional.

D.4 Situación del subsistema "Catalizadores Humanos"a) Características

Dentro del componente de catalizadores, nos interesa principalmente el Humano, referido en particular al personal técnico de la regional. Los catalíticos humanos lo constituyen el personal técnico necesario para que el sistema desempeñe su función. Estos interrelacionarían el subsistema tecnológico en el de logística de procesos, facilitando



o inhibiendo las transformaciones internas y por consiguiente la calidad de los productos generados.

b) Situación encontrada

Una constante expresada por los entrevistados se refiere a la insuficiencia de personal técnico tanto en cantidad como en preparación. El MIDA no opera una estrategia deliberada de contratación y capacitación de su personal técnico. No existe un sistema de clasificación de cargo y remuneraciones que incentive un buen desempeño. Una queja permanente y a todo nivel se refiere a la escala salarial en relación a otras instituciones públicas en la región. Sin embargo, el atributo más significativo que hemos identificado como una restricción que habría que estudiar más a fondo es la referida a las "actitudes" del personal técnico.

Los desequilibrios internos entre los diversos subsistemas han inducido hacia una actitud de inercia, degradación de valores en cuanto a las tareas, y han empujado al sistema a una sobre simplificación en el tratamiento de demandas complejas por parte del medio ambiente.

Una demanda compleja que se genera en un asentamiento se le da un tratamiento rutinario, semejante al que se refiere a una solicitud para talar 20 árboles en Río Sereno.

D.5 Situación del Subsistema de "Administración Interna"

a) Características

La característica fundamental del sistema sociotécnico es su intencionalidad y la administración deliberada del mismo para lograr el cumplimiento de su función básica.



Tal y como ya se mencionó anteriormente, para lograr lo anterior, el subsistema debe preocuparse por: la Dirección que consiste en la selección de alternativas de lo que deberá hacer el sistema y cómo se hará. La actividad de Especificación, que comprende la programación detallada de las decisiones anteriores, plasmadas en planes de trabajo incluyendo la asignación de responsabilidades y autoridad. La actividad de Coordinación que se preocupa por la integración que debe darse entre diversos subsistemas y entre subsistemas a un mismo nivel horizontal para lograr la unidad de esfuerzo. La actividad de Control, que se preocupa por mantener la ejecución del desarrollo en conformidad con las decisiones adoptadas y el plan previsto, dentro de los límites de variación establecidos.

El rol del subsistema consiste en manejar el sistema en forma tal que responda adecuadamente a las fuerzas ambientales. Este debe darse a través de una realimentación de información sistemática para los estratos de decisión acerca de las condiciones ambientales y del estado del sistema. Este análisis de la realimentación y de los mecanismos de ajuste del sistema evidencia el grado de equilibrio y de regulación del sistema ante las demandas y restricciones del medio ambiente.

b) Situación encontrada

El establecimiento de una base cognocitiva sistematizada (diagnóstico permanente) es el instrumento clave para relacionar el sistema regional con el ambiente. A partir de ello, se fijan las metas que debe lograr el sistema. Ninguno de estos atributos están presentes



en la regional I del MIDA. No se elaboran planes de ninguna clase, excepto cierta calendarización de actividades rutinarias que elaboran algunas entidades. Los procesos de coordinación al interior de la regional y entre ésta y los elementos del medio ambiente regional brillan por su ausencia. Los procesos de control establecidos son informales y no sistematizados, limitándose a un informe mensual de actividades que prepara cada microsistema.

#### D.6 Tecnología y Logística de Procesos

##### a) Características

La tecnología se refiere a la preparación requerida y al acervo de conocimientos necesarios para la ejecución de las tareas requeridas para el desarrollo agrícola/rural de la región. Al estado de las técnicas que se utilizan para transformar insumos en productos. Al conjunto de especialidades requeridas de acuerdo a la naturaleza de las tareas. El sector público agrícola posee y manipula su propio acervo de técnicas, habilidades y destrezas, típico del sector.

Igualmente los procesos productivos<sup>ivos</sup> institucionales y su logística poseen su propia peculiaridad dentro del sector público agrícola. Tiene que ver con los mecanismos, procedimientos e instrumentos que permitan una apropiada ejecución de las políticas y programas y proyectos a través de:

- a.1) La identificación y captación de necesidades sentidas de la clientela y las técnicas requeridas para ello;



- a.2) Los mecanismos y procedimientos técnicos para identificar programas y proyectos;
- a.3) Los procedimientos de formulación de programas y proyectos y las técnicas requeridas para ello;
- a.4) Los mecanismos y procedimientos técnicos para evaluar y priorizarlos;
- a.5) Los procedimientos técnicos de ejecución de programas y proyectos;
- a.6) Los procesos de entrega de los servicios en lugar y tiempo oportunos y en forma coordinada.

b) Situación encontrada

El proceso productivo institucional de la regional se limita a la repetición de operaciones rutinarias preestablecidas. Ya se mencionó que no existe en la regional un proceso institucionalizado de proyectos y generación de servicios para una población-objetivo determinada. Esta población-objetivo tampoco se encuentra claramente definida. Se mencionan a las organizaciones campesinas como clientela prioritaria pero no se define qué es lo que se desea lograr con las mismas y a través de ellas.



#### IV. CONCLUSIONES DE LA EVALUACION

El descuido y la informalidad con que se implementó la nueva organización del MIDA a partir de 1973 son un reflejo a su vez de la manera descuidada e informal con que se les dio forma e implementación a las Direcciones Regionales del MIDA.

Del estudio de caso de la Región I se puede concluir que:

- 1) La falta de definición clara de cuál es la Función Básica que debe cumplir una Regional del MIDA ha sido el origen de constantes contradicciones y yuxtaposiciones de roles.
- 2) El sistema regional de servicios del MIDA presenta un desequilibrio crítico entre sus diversos subsistemas. La falta de especificación de los "valores lógicos" que debían haberse asignado a los diversos subsistemas, o la desigualdad de "valores lógicos" que poseen en la actualidad algunos componentes, se manifiesta en el desorden actual del sistema y se traduce en el deterioro de la calidad de los servicios agrícolas regionales que le llegan a la población-objetivo.
- 3) Del análisis del desempeño del sistema en relación a los "temas funcionales dominantes" seleccionados, se concluye lo siguiente:



- a) La efectividad del sistema regional es bien baja. Los productos trazadores analizados indican poca efectividad, y una valoración muy baja de los mismos por parte de los elementos ambientales.
- b) El sistema ha sufrido un desvío en la normatividad de sus transformaciones. Las tareas actuales desempeñadas no permiten la realización de la función básica anticipada.
- c) No se da una logística de procesos adecuada que permita establecer un proceso continuo de captación de necesidades de la población-objetivo; identificación y formulación de proyectos, ejecución y generación de servicios apropiados a dichas necesidades. Los procesos actuales se limitan a la repetición anual de operaciones de rutina preestablecidas.
- d) Para establecer sus procesos internos, el sistema regional canaliza fundamentalmente insumos restrictivos (limitaciones de cargos disponibles, de transporte, de combustible; topes presupuestales que se asignan en forma tardía e insuficiente, etc.)
- e) Las demandas impuestas al sistema son más del orden de "intenciones" deseables (ej. Política de la "canasta familiar") que insumos programáticos que faciliten el proceso de ejecución.



- 4) Aún cuando la Dirección Regional está supuesta a tener mayor responsabilidad administrativa y un alto grado de libertad para organizar las actividades de ejecución, no se le proporcionó el personal suficiente, ni se le capacitó apropiadamente para poder planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar la ejecución de las políticas en la región.
- 5) Bajo el sistema actual, las Direcciones Regionales se han quedado sin la autoridad o el personal de apoyo técnico necesarios para planificar, instrumentar y controlar la política agrícola regional y su ejecución en verdaderos programas propios de la región en respuesta a las demandas nacionales y de la región.
- 6) Bajo el esquema actual, no se percibe claramente si a nivel de región existen programas nacionales con contenido regional, programas regionales que responden a normas y políticas nacionales, o simplemente lo que sucede es una "desmembración inorgánica de los programas nacionales" (tal y como se ha señalado al tratar los problemas de estructuración interna del sistema).

Parte de las limitaciones en este sentido estriban en la estrategia de informalidad e improvisación con que se implementó el esquema regional, lo cual ha provocado la duplicación de funciones, indefinición de niveles de autoridad y la ausencia de un control apropiado de las operaciones a nivel nacional y regional.



- 7) Los Directores Nacionales tienen la autoridad de controlar fondos presupuestarios y algunos manejan fondos especiales (provenientes de ingresos propios) que los canalizan hacia "sus" departamentos regionales según su conveniencia, sin tomar en consideración al Director Regional.
- 8) Otro problema que surge claramente es el de la falta de coordinación interna, al interior de la regional y entre la regional y las Direcciones Nacionales, de manera de permitir integrar estrategias comunes de prestación de servicios en forma institucionalizada.
- 9) Aún cuando el CAR está en funcionamiento, generalmente su actuación se limita a un grupo nominal "ad-hoc" para darle estructuración a los problemas que se van presentando. Hacen falta mecanismos operativos complementarios y definir mejor el rol que se espera cumpla este mecanismo.
- 10) La reestructuración contemplaba una descentralización operativa así como también de planificación, en apoyo al proceso de toma de decisiones del Director Regional. Sin embargo, dicha oficina está dedicada exclusivamente a trabajos rutinarios de la Dirección Regional (preparación de informes mensuales, asistencia en la elaboración del presupuesto, etc.) Su tarea central actual no se ocupa de los aspectos básicos de planificación o solución de detalles tácticos de planes anuales. Incluso, las labores centrales (de las pocas realizadas) de planificación en la región, actualmente las



ejecuta el Departamento Regional de Desarrollo Social. Esto es un reflejo de lo que sucede a nivel central, en donde la Dirección Nacional de Desarrollo Social, ha asumido las pocas tareas de planificación que se dan a nivel de todo el MIDA.

- 11) A la par de lo anterior, se da el problema de "jurisdicción difusa". Se supone que a nivel nacional, planificación sectorial debe ser el órgano asesor que debe velar por la racionalidad de las decisiones de política que toma el Ministro a nivel de Sector (lo que no sucede actualmente). Igual se daría en la región, en que el Departamento Regional de Planificación debe ser un órgano de asesoría para el Director Regional en lo que concierne a decisiones para el sector en la región. Sin embargo, su "territorio" se limita al interior del MIDA.

Actualmente, planificación agrícola no tiene incidencia directa en el patrón de prestación de servicios del MIDA en la región. Aún más, la planificación (parcial) que se origina en los asentamientos (PLEX) ni siquiera se canaliza por el departamento regional, sino que pasa directamente al de Desarrollo Social.



12. En cuanto al proceso de ejecución regional, la Dirección Regional y el sector público en sí, se encuentran subadministrados. No existe una dirección formal e integrada de la ejecución de los programas. Esto se agrava por la falta de implementación adecuada del CAR.

En síntesis, las limitantes principales del sistema regional están dadas por:

- a) Indefinición pasada y explicitación operativa de cuál es la función básica que debe cumplir una Regional del MIDA;
- b) La <sup>no</sup>definición y formalización de las demandas técnicas, sociales y políticas y el diseño de una estrategia e instrumentos formales para canalizar éstas, como los insumos básicos del sistema;
- c) La no explicitación y formalización de una Doctrina institucional regional del MIDA;
- d) Las limitaciones de la estructura regional, tanto del MIDA como del Sector Público Agrícola en general;
- e) Y el estilo de desgobierno institucionalizado del sistema regional por falta de una percepción clara y operativización formal de la administración necesaria que implica la acción estatal para el desarrollo.



## V. ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN PARA LA REORIENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL AL MEDIO AMBIENTE

La regionalización le otorgó a la Dirección Regional la oportunidad de concentrar un alto grado de autoridad y flexibilidad para la toma de decisiones y la eliminación de obstáculos, sin tener que consultar con los niveles nacionales de las diferentes Direcciones Nacionales.

Esto presenta la coyuntura de que, un Director Regional se convierta en un verdadero "gerente" del desarrollo planificado, que responda directamente a las necesidades sentidas de los productores de la región; y la facilidad y oportunidad de planificar el desarrollo agrícola específico de la región, en armonía con las políticas y planes sectoriales.

dependiendo de la naturaleza del liderazgo regional, ésto facilitaría la movilización de una serie de proyectos específicos de producción, protección sanitaria, manejo de cuencas, desarrollo social, etc. para aprovechar el potencial especial de la región en función del clima, potencial de uso de la tierra y respondiendo efectivamente a nuevas oportunidades de mercado. Así mismo, le permite tratar directamente y en forma más específica con los problemas de los asentamientos campesinos y otras formas asociativas de producción y mercadeo en la región. Podría así mismo definir y proponer estrategias para generar tecnología agrícola necesaria para el mejoramiento de la productividad y establecer las bases para una diversificación efectiva de la producción agrícola regional.



Sin embargo, hemos visto que ésto no ha sido el resultado esperado de la reforma institucional de 1973, debido a las múltiples dificultades y limitaciones con que ha tropezado el funcionamiento de una Dirección Regional. Podríamos asumir que lo anterior es generalizable a todas las Direcciones Regionales del MIDA, ya que la Regional I, es la más importante de todas las regiones agrícolas. Aporta aproximadamente el 60% de la producción nacional y es la región que más recursos absorbe del presupuesto general del MIDA.

En esta sección del informe estaremos presentando algunas recomendaciones generales y específicas para mejorar el proceso de ejecución del MIDA a nivel regional. Igualmente se presentan algunas propuestas alternativas de rediseño del sistema regional de acción del Sector Público Agrícola con base al conjunto de funciones básicas "anticipadas" por el despacho ministerial.

#### A. RECOMENDACIONES GENERALES EN CUANTO A LA ESTRATEGIA REGIONAL DE ACCION PARA EL DESARROLLO RURAL

En relación a este aspecto se formulan las siguientes recomendaciones:

1. Población-Objetivo. Se recomienda que las autoridades superiores hagan un serio esfuerzo por definir a la población-objetivo hacia la cual se volcarán las futuras acciones del MIDA. Es necesaria una definición en cuanto a qué estrato se beneficiará prioritariamente, sin



que ésto signifique una discriminación de los otros estratos. Decisiones fundamentales se requieren en cuanto al quehacer fundamental del MIDA y la política agrícola en relación a i) los campesinos dentro del régimen de reforma agraria; ii) los pequeños productores tradicionales; iii) los trabajadores rurales (sin tierra) y, iv) los estratos de productores medianos y grandes bajo el régimen de una agricultura comercial. Desde luego que las definiciones requeridas deberán enmarcarse dentro del conjunto de objetivos para el desarrollo agrícola/rural que se pretende alcanzar.

2. Focalización de la acción institucional. Para facilitar la acción conjunta y coordinada en la entrega de servicios por parte de las instituciones, se recomienda la adopción de una estrategia a base de la delimitación y desarrollo de áreas geográficas específicas dentro de cada región agrícola. Para ello, habrá que diseñar las metodologías e instrumentos apropiados para la planificación micro-regional y metodologías y mecanismos operativos para la entrega coordinada de servicios en las Areas de Desarrollo seleccionadas. Esto facilitaría la operacionalización de los programas de desarrollo así como la caracterización operativa de la población-objetivo a atender.



Un buen avance en este sentido lo constituye las negociaciones con el IICA para la ejecución de un proyecto de cooperación técnica para el establecimiento de Módulos Regionales de Producción Agropecuaria (MOREPRA). En relación a lo anterior, cabe hacer una advertencia en el sentido de no considerar un MOREPRA como una estrategia de programación regional. Mas bien, su concepción (dentro del concepto de desarrollo de Areas Geográficas Específicas) deberá considerarse como una estrategia institucional de fomento del Desarrollo Agrícola por parte del Sector Público Agrícola, a través de la cual se le facilita la concentración de esfuerzos institucionales para identificar grupos específicos dentro de la población-clientela, y caracterizar sus necesidades, y movilizar proyectos específicos de producción, manejo de cuencas, de desarrollo social, etc. Así mismo a través de este enfoque se facilita la definición de estrategias y propuestas específicas para los otros servicios estatales que integran los contenidos de la acción para el mejoramiento de la calidad de vida de la población-objetivo. (ya que estos servicios complementarios se encuentran fuera del dominio del Sector Público Agrícola).



3. En armonía con los puntos anteriores se recomienda establecer una estrategia formal y deliberada de incorporación y utilización de los mecanismos políticos oficializados, los cuales nacen del nivel más primario de organización política de las comunidades sociales, ej. las Juntas Locales, Juntas Distritales y Provinciales, etc.

## B. RECOMENDACIONES ESPECÍFICAS

1. Marco Legal. Revisión y actualización de la Ley 12 para legitimar la futura reorganización del MIDA.
2. Mejorar la toma de decisiones estratégicas para el sector y tácticas para las regiones. La planificación debe revisarse y dinamizarse para ayudar en el análisis y presentación de propuestas de alternativas de políticas, programas y proyectos para el sector. El sistema Sectorial deberá rediseñarse, equiparse y capacitarse para su función básica de velar por la racionalidad de las decisiones de política en el ámbito nacional y regional.
3. Mejorar la capacidad administrativa del personal directivo nacional y regional para dirigir, organizar, coordinar y controlar los procesos de ejecución de la política agrícola.



4. La capacitación adecuada del personal a todo nivel en el uso de técnicas apropiadas para la planificación y ejecución de programas de desarrollo.
5. Establecimiento de sistemas adecuados de contratación, remuneración y evaluación del desempeño.
6. Revisar el actual Plan Vehicular, de manera que sirva como mecanismo facilitador de este catalizador importante y, no como una limitación más.
7. Establecer un sistema de seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos que facilite la futura conducción del proceso regional de ejecución.
8. Diseñar y establecer un sistema de evaluación y control periódico de las políticas y programas de desarrollo, en términos de sus realizaciones y el impacto logrado, como mecanismo de realimentación del sistema sectorial de planificación y del sistema regional de ejecución.
9. Revisar y rediseñar el sistema de coordinación intra e interinstitucional para el futuro sistema regional, incluyendo los mecanismos institucionales vigentes y la definición de mecanismos operativos complementarios.



## C. PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE REORIENTACIÓN Y ADAPTACIÓN DEL SISTEMA REGIONAL

### C.1 Definición de los límites del sistema regional

Es preciso señalar la dificultad de poder hacer propuestas sin tomar en cuenta a otras instituciones regionales e instituciones nacionales presentes en la región así como también a las Direcciones Nacionales de la sede central. Así mismo, tampoco se puede dejar de lado toda la organización del SPA a nivel nacional. Por lo tanto, al discutir las propuestas específicas se estarán señalando algunos planteamientos que conciernen tanto al interior del MIDA como aquellos aspectos que tienen relación con la organización global del SPA.

Dentro de las propuestas que se formulen será preciso tener presente el concepto de equifinalidad que gobierna a cualquier sistema socio-técnico administrado. Lo anterior indica que no hay una solución única a los problemas detectados sino mas bien, diferentes arreglos estructurales o administrativos podrían permitir el logro de la función básica que se le asigna al sistema regional.

### C.2 ¿Cuáles son las opciones a nivel global del MIDA?

Las dos opciones que se le presentan al MIDA a nivel global son:

- a) Continuar con la descentralización de funciones tal y como lo señala la tendencia histórica de los últimos años.



En este sentido las funciones de transferencia de tecnología podrían asignarse al IDIAP, las de recursos naturales podrían transferirse a una institución autónoma, las de agroindustria podrían transferirse al BDA y así sucesivamente. Dados los problemas de diferenciación señalados en la evaluación respectiva, una decisión en el sentido de continuar descentralizando las funciones del MIDA traería como efecto el agravar los problemas de integración de los diferentes servicios que le llegan al agricultor tal y como se ha señalado anteriormente.

- b) Continuar el MIDA como está, eliminando las restricciones administrativas, técnicas y presupuestarias. Lo anterior permitiría fortalecer el liderazgo y control que ejercería el Ministro sobre áreas importantes del desarrollo como serían la transferencia de tecnología y el desarrollo campesino.

**C.3 ¿Cuáles son las opciones a nivel regional del MIDA?**

Conviene aclarar en este punto que cualquier propuesta que se formule para el nivel regional, deberá ser un reflejo de lo que suceda al nivel nacional en lo que concierne a la reorganización del MIDA o, el nivel nacional y los principales cambios que se den, que sean un reflejo de las propuestas que se formulen para el nivel regional. De todas formas habrá que compatibilizar



las diferentes propuestas tanto para el nivel nacional como el regional durante la Fase II del PFI (diseño de alternativas). Al nivel regional se presentan tres opciones para poder definir los límites del sistema regional:

- i) Abarcando las actuales entidades del MIDA;
- ii) Abarcando todas las entidades nacionales de la región y las entidades propiamente regionales;
- iii) Seleccionando ciertas entidades de especial interés para asegurar la ejecución coordinada de la política de desarrollo.

En la siguiente sección estaremos presentando las diferentes alternativas que se recomiendan para poder reorientar y adaptar el futuro sistema regional al cumplimiento de la función básica que las autoridades ministeriales le anticipan al sistema.

#### D. CONSIDERACIONES PARA CADA ALTERNATIVA

A continuación estaremos analizando las diferentes alternativas disponibles. Existe consenso de que la función básica que debe cumplir el sistema regional como tal, es la de administrar la ejecución de la política, planes y programas de la acción sectorial del gobierno en la región.



**D.1 Alternativa A: Consolidación de la organización regional actual del MIDA**

**i) Función básica "anticipada":**

"Administrar la ejecución de la política agrícola, planes, programas y normas de la acción sectorial del Gobierno en la región.

**ii) Productos institucionales "anticipados" (seleccionados):**

- Política táctica anual para la región
- Racionalización de la producción agrícola regional según Areas Geográficas específicas (potencial inmediato, potencial futuro y de bajo potencial)
- Plan operativo anual de la región
- Evaluación del POA regional
- Análisis de problemas coyunturales
- Programa Regional de Transferencia Tecnológica
- Análisis y perspectivas del sector en la región
- Proyectos integrales de producción por Areas Geográficas
- Plan de Trabajo Integrado del SPA en la región
- Evaluación del Plan de Trabajo Integrado
- Programa Regional de Capacitación funcionaria para la región



- Planes de Explotación Integral a nivel de predio y/o asentamiento
- Propuestas para nuevos proyectos

iii) Requerimientos de insumos:

Los insumos principales necesarios para las transformaciones requeridas del sistema regional en la generación de productos apropiados que permitan el cumplir con una administración satisfactoria de la ejecución de la política agrícola, planes, programas y normas de la acción sectorial del Gobierno en la región, serían los siguientes, de acuerdo con las demandas y restricciones que se definan y de acuerdo con la temporalidad de las decisiones que se adopten:

- Insumos de mediano plazo:
  - Un conjunto coherente de objetivos sectoriales de desarrollo para el mediano plazo
  - La explicitación formal de las estrategias de desarrollo para el logro de dichos objetivos
  - Un conjunto coherente de políticas agrícolas que permitirían el logro de los objetivos de desarrollo en el mediano plazo



- Plan de mediano plazo
- Análisis y perspectivas a mediano plazo del sector
- Programas sectoriales de producción por rubros y productos
- Programas sectoriales de apoyo a la producción
- Programa sectorial de inversiones
- Evaluaciones anuales del plan de mediano plazo
- Instrumentos para la difusión del Plan de Mediano plazo
- Evaluaciones de programas sectoriales
- Evaluaciones de los programas institucionales de Mediano Plazo.
- Insumos para el corto plazo (anuales):
  - Lineamientos de políticas tácticas anual del sector
  - Plan Operativo Anual del Sector
  - Evaluación del POA regional
  - Evaluación del POA sectorial
  - Dictámenes sobre prioridades de proyectos de inversión
  - Estudios de preinversión
  - Informes periódicos de estadísticas agrícolas.



**iv) Requerimientos de Doctrina Institucional:**

Su articulación, difusión y continuo ajuste será responsabilidad de la autoridad superior regional con la colaboración del Departamento de Planificación Sectorial Regional. La doctrina articulada deberá contener en forma clara y precisa: qué objetivos de acción sectorial se fijará el SPA para la región, cuáles serán las estrategias operativas a utilizar y cuál será el conjunto de funciones operativas que se asignará a cada órgano y al sistema en general.

Ya mencionamos que los insumos básicos para establecer la doctrina deben provenir de la doctrina institucional del sistema mayor macroenvolvente.

En este caso, su contenido específico dependerá del contenido explicitado para el MIDA y el SPA en general. Asimismo, en las recomendaciones generales que se incluyen en el acápite A de este Capítulo, se sugieren elementos adicionales para la articulación de la doctrina institucional regional. Se espera que durante la fase II del proyecto, se pueda ya contar con los elementos necesarios para el diseño específico requerido, con base a la selección previa que hagan las autoridades



ministeriales en relación a las alternativas que se proponen en el presente documento.

- v) **Requerimientos de administración interna del sistema**
- La administración interna del sistema de ejecución de la política, planes, programas, normas de la acción sectorial del Gobierno en la región, se fundamentará en el Plan de Trabajo Anual Integrado de la Región, en el cual se plasman las decisiones programáticas de ejecución y asignación de recursos para las actividades sectoriales en la región.
- Asimismo deberá incluir los niveles jerárquicos en donde se realizará la coordinación, y los mecanismos operativos complementarios a utilizar para la ejecución coordinada del Plan de Trabajo Integrado. Finalmente se deberá establecer quien y cómo realizará el control de la ejecución para mantenerla dentro de lo previsto en el Plan de Trabajo Integrado.
- Dentro de la organización actual del MIDA en la región, esta tarea le correspondería al Director Regional, con la ayuda del Departamento de Planificación Regional y apoyado en una futura funcionalidad del CAR. Esta administración de todo el sistema regional de ejecución de la política tendría que fundamentarse en una estructuración cuidadosa de relaciones



con todas las otras instituciones presentes en la región. Además implicaría un recargo de responsabilidades aparte de las propias del MIDA.

vi) **Requerimientos de estructura interna:**

Esta alternativa se basa en que no hay necesidad de cambios drásticos de estructura y que lo único que se necesita es consolidar la estructura actual.

vii) **Implicaciones:**

La consolidación de la actual organización regional del MIDA implicaría entre otras cosas:

- Establecer claramente la dependencia del personal asignado a los departamentos regionales, del Director Regional
- Normar el funcionamiento de las Direcciones nacionales como órganos normativos y de asesoría en su respectivo campo y de apoyo técnico a las Direcciones Regionales.
- Completar la nómina de personal y mejorar su capacidad técnica.
- Lo anterior incluiría el fortalecimiento de la planificación regional con personal suficiente y capacitado, para asesorar debidamente al Director Regional.
- Mejorar la capacidad administrativa de los directivos del MIDA en la región.



- Tratar de delegar mayor autoridad al Director Regional para obtener un "esfuerzo integrado" en la región.
- Mejorar los procedimientos operativos del CAR para apoyar el logro de ese "esfuerzo" integrado.

Todas las consideraciones anteriores son más que necesarias para el MIDA regional. Sin embargo, no resuelven el problema fundamental de cómo racionalizar los procesos internos de transformación del sistema como un todo para generar los productos anticipados y lograr la función básica anticipada.

Hemos señalado en la evaluación, que el Director Regional actualmente no cuenta con la autoridad y legitimidad necesaria para dirigir, especificar, coordinar y controlar la ejecución de un Plan Anual Integrado de Trabajo ni mucho menos para revisar y aprobar cambios de táctica en la acción sectorial dentro de su región. Por otro lado, la estructuración interna actual de la regional no provee la flexibilidad operativa requerida ni contribuye a lograr una integración del esfuerzo interno del MIDA en la región.



Además, queda por resolver el problema de relaciones estructurales entre la regional y la Sede Central.



**D.2 Alternativa B: MIDA Con ciertos ajustes estructurales**

- i) **Función básica anticipada**  
Idem que Alternativa A
- ii) **Productos institucionales "anticipados" seleccionados:**  
Idem que Alternativa A
- iii) **Requerimientos de insumos:**  
Idem que Alternativa A
- iv) **Requerimientos de doctrina**  
Idem que Alternativa A
- v) **Requerimientos de administración interna**  
Idem que Alternativa A
- vi) **Requerimientos de estructura interna**

Dentro de las alternativas que se analizan, el objetivo que se persigue es el de identificar qué alternativa es la que permitiría rediseñar un sistema de acción sectorial regional, lo más adecuado para lograr la función básica anticipada.

Como alternativa adicional complementaria a la alternativa A, se podría pensar en introducir ciertos ajustes a la organización regional del MIDA.

En este sentido, los requerimientos de rediseño, incluirían:

- Una reorganización interna de la regional, de manera de adaptarla a la incertidumbre del



ambiente agrícola en que tiene que funcionar y en función a la doctrina institucional futura que se adopte. La reorganización requerida involucraría el apartarse de la estructura funcional actual de departamentos, que reflejan verticalmente la estructura de la sede central.

- Otro aspecto estructural involucraría ciertos ajustes estructurales internos en el sentido de diferenciar los roles entre el Director Regional y el Subdirector Regional. Este último podría concentrar su atención en el manejo interno de la regional del MIDA, mientras el Director Regional se encarga de interrelacionar al MIDA con los otros organismos de la región. Asimismo, el Director Regional concentraría su tarea fundamental en la toma de decisiones sectoriales, su especificación, coordinación y control.
- Para balancear la estructura regional con la de la sede central, se propone dentro de esta alternativa, el establecimiento de un nivel intermedio jerárquico a nivel nacional que se encargue de la integración de las actividades de las Direcciones Nacionales con la Regional, y aminorar cualquier abuso del concepto de dependencia



70  
directa del despacho ministerial, lo que agrava el problema de integración.

vii) Implicaciones

Dentro del contenido de la función básica anticipada para el futuro sistema regional, tenemos que considerar dos ámbitos: uno relacionado con las actividades propias de las funciones actuales del MIDA y el otro con la integración de las funciones del MIDA y las de las otras instituciones en la región.

Por consiguiente, esta alternativa tiende a mejorar el sistema regional propio del MIDA pero en nada contribuye al logro de una ejecución apropiada de la acción sectorial del Gobierno en la región.

Todavía faltaría confirmar, oficializar y operacionalizar el concepto de que el despacho ministerial (y no el MIDA como tal) constituyen la autoridad máxima a nivel nacional y regional, para la ejecución de la política, el desarrollo de los planes sectoriales de Mediano Plazo y de los Planes Anuales Sectoriales.

Esta confusión de roles entre lo que es el Ministro como jerarca máximo del sector y, que a su vez administra simultáneamente parte del conjunto



de funciones sectoriales dentro de un Ministerio de Agricultura determinado ha constituido la manzana de la discordia permanente e internacional entre los Ministerios y los entes descentralizados y autónomos.

Para lograr operacionalizar efectivamente lo anterior, el Ministro a nivel nacional deberá contar la autoridad legitimada para:

- Coordinar el desarrollo del sector
- Aprobar el Plan Operativo Anual del Sector
- Asignar recursos presupuestarios al Sector
- Revisar y aprobar cambios sustantivos en la Estrategia Anual, y
- Controlar la ejecución global de la política y Plan Anual.

Para poder cumplir el Ministro (y Viceministro) con ese rol, se requeriría:

- Mejorar el sistema de formulación de la política agrícola nacional, a fin de desarrollar una política unificada de desarrollo y un sistema integrado de toma de decisiones.

La Alternativa C y D que siguen a continuación, analizan esta reconceptualización estructural.



D.3 Alternativa C: MIDA y Sector Público Agrícola con ciertos ajustes estructurales.

- i) Función básica "anticipada"  
Idem Alternativa A
- ii) Productos institucionales anticipados, seleccionados  
Idem Alternativa A
- iii) Requerimientos de insumos  
Idem Alternativa A
- iv) Requerimientos de doctrina  
Idem Alternativa A
- v) Requerimientos de administración interna  
Idem Alternativa A
- vi) Requerimientos de estructura interna

En las alternativas anteriores hemos venido señalando los ajustes estructurales necesarios que requiere el MIDA regional, los cuales mantienen vigencia en la presente alternativa.

La propuesta adicional que incluimos en esta sección se refiere básicamente a 4 aspectos estructurales (además de todas las otras recomendaciones específicas ya señaladas en la sección pertinente), a saber:

- Separar la figura propia del MIDA regional de la de la autoridad sectorial máxima. Esto nos lleva a proponer la creación de las jefaturas



regionales del MIDA, que se encargan de la administración de las funciones propias del MIDA en la región.

La creación de la Dirección (o Gerencia) de Desarrollo Regional Agropecuario (DIDERA) como autoridad máxima y representante directo del Despacho Ministerial en la Región

- Una DIDERA deberá poseer autoridad y responsabilidad para dirigir, especificar, coordinar y controlar la ejecución de la política agrícola en la región. Aprobar el Plan Operativo Anual Regional. Asignar recursos presupuestarios. Revisar, coordinar y aprobar cambios tácticos del POA regional. Supervisar, revisar y evaluar la ejecución del SPA en la región.
- Para completar los requisitos de estructura adecuada, habrá que consolidar la actuación y funcionamiento del CAR, dotándolo del reglamento respectivo, de procedimientos operativos y del apoyo analítico respectivo. El CAR sería presidido por el Director de Desarrollo Regional Agropecuario. Lo conformarían las instituciones estratégicas como son: BDA, IDIAP, MIDA IMA, ISA, ENDEMA, y ENASEM. Sus miembros se completarían en dos representantes de los



asentamientos y dos representantes de los productores.

vii) Implicaciones

Generalmente al tratar los problemas de organización regional agrícola, se observa una tendencia en recomendar acciones orientadas a mejorar el desbalance de autoridad de las "otras" instituciones con el mayor peso que se pretende otorgar al "Ministerio en la región". Con esta alternativa C, no es necesario preocuparse por ese detalle. Cada institución de acuerdo a la naturaleza de sus funciones podrá delegar mayor o menor autoridad o autonomía administrativa a sus órganos regionales.

La propuesta implica de que cada institución posee sus propias atribuciones y funciones, hace sus propios planes de trabajo etc. Sin embargo, su propio quehacer de cada una debe obedecer a una política unificada de desarrollo y un sistema integrado de toma de decisiones, tanto a nivel nacional como regional.

La competencia de un DIDERA se refiere a lograr mantener esa unificación e integración a través del Plan de Trabajo Anual Integrado, a coordinar su ejecución y controlar su desempeño.

La alternativa, asimismo, implica que el DIDERA al dedicarse exclusivamente al manejo de la acción



sectorial unificada, deberá contar con un órgano asesor capacitado y suficiente que facilite el proceso de toma de decisiones regionales. Para ello, habrá que dotarla de una oficina de Planificación Agrícola Regional (el MIDA regional contaría con su propia unidad de programación regional). Dotarla de personal capacitado, con recursos adecuados para su tarea. Dotarla de procedimientos operativos, metodologías y técnicas adecuadas que le permitan asesorar verdaderamente la toma de decisiones del Director de Desarrollo Regional Agropecuario; asesorar al CAR; revisar y evaluar la ejecución de la política sectorial en la región, para asegurar una acción institucional concertada con la misma.

Habría que estudiar la conveniencia de mantener o eliminar las diversas comisiones especiales en existencia, de manera que la DIDERA pudiera absorber y ejercer dichas funciones con mayor eficiencia.



**D.4 Alternativa D: MIDA y SPA con cambios estructurales fundamentales**

- i) Función básica anticipada**  
Idem Alternativa A
- ii) Productos institucionales anticipados seleccionados**  
Idem Alternativa A
- iii) Requerimientos de insumos:**  
Idem Alternativa A
- iv) Requerimientos de doctrina**  
Idem Alternativa A
- v) Requerimientos de administración interna**  
Idem Alternativa A
- vi) Requerimientos de estructura interna**

En esta alternativa se mantienen vigentes todas las propuestas de ajuste estructural mencionadas anteriormente.

Sin embargo, cabe analizar un ajuste adicional en lo que concierne al SPA en su totalidad.

Aquí no pretendemos sugerir una reorganización del SPA. El propósito válido de mantener instituciones autónomas es el de lograr mayor agilidad y eficiencia operativa. La tendencia histórica ha sido de que esta descentralización trae efectos graves en el sentido de acentuar la diferenciación funcional de la estructura del sector público



agrícola y un debilitamiento del liderazgo del Ministro como autoridad máxima.

Para contrarrestar lo anterior, se sugiere buscar la forma de legitimar la confirmación de que el Ministro constituye la autoridad máxima del sector y el Director de Desarrollo Regional Agropecuario es su reflejo a nivel regional.

De igual forma se requiere un esfuerzo serio y la decisión política de mejorar el sistema de formulación, instrumentación y control de la política agrícola nacional que permita desarrollar una política unificada de desarrollo y un sistema integrado de toma de decisiones. Para ello es imprescindible el fortalecimiento del sistema sectorial de planificación.

Ahora bien, en donde más se necesita integrar los servicios desde el punto de vista de ejecución de la política unificada, es a nivel del productor o del asentamiento. En esta etapa, se sugiere pensar en la creación de las Agencias de Servicios Agrícolas Integrados (ASAI). Su diseño específico lo estaríamos completando durante la Fase II del contrato y dentro del diseño integral del sistema regional. En esta etapa proponemos a consideración de las autoridades su establecimiento futuro. Una



ASAI estaría conformada por un equipo de personal representado por las principales entidades o programas nacionales que funcionan en la región. De esta manera se forzaría la integración de servicios al agricultor dentro de un área geográfica de terminada, de tal manera que el productor tenga acceso a varias facetas de un servicio integrado y no a una atomización de servicios sin armonía alguna. En esta forma, la asistencia técnica, el crédito, el seguro, la comercialización, etc., constituirían facetas de un mismo servicio en un solo lugar en relación a las necesidades del productor o asentamiento y del área geográfica en particular.

Las funciones de la ASAI podrían incluir:

- La selección del asentamiento, junta o conjunto de productores individuales que participarían en el Plan de Trabajo Anual Integrado del Area
- Diseñar los Planes Anuales de inversión y los Planes de Desarrollo a más largo plazo, en forma conjunta
- Llevar a cabo la formación de la empresa o del asentamiento, en habilidades y destrezas necesarias para administrar apropiadamente el "negocio" agropecuario, a través de la capacitación integrada.



- Proveer la tecnología (generarla y transferirla) requerida en producción. Igualmente, transferir tecnologías sociales en administración, organización, contabilidad, etc.
- Evaluar sistemáticamente, en coordinación con la oficina de Planificación Regional del DIDERA el progreso de los beneficiarios.



## E. UNA ÚLTIMA PALABRA DE ADVERTENCIA

De la evaluación realizada, hemos visto que los insumos principales que le han llegado a la Regional, están constituidos por restricciones principalmente (presupuesto, transporte, combustible, salarios, etc.)

No sería aventurado plantear la hipótesis de que el MIDA se ha involucrado en un círculo vicioso de: insumos restringidos - transformaciones pobres - productos degradados - reconfirmación y reafirmación de insumos restringidos.

Con las propuestas que se plantean se pretende, y consideramos factible, romper ese ciclo de degradación, explicitando la calidad de los productos necesarios que debe generar el sistema, las transformaciones adecuadas que debería realizar y sobre todo la explicitación de la naturaleza y calidad de los insumos que deben entrar al sistema, en sus nuevos esfuerzos por reorientación y adaptación al medio ambiente.

La única condición requerida para darle dinamismo al nuevo sistema es la voluntad y apoyo político y la decisión de llevar adelante las decisiones requeridas. La última palabra de advertencia consiste en que, "la decisión de llevar adelante los ajustes y reformas requeridos, deberá de hacerse con la formalidad y el ordenamiento que las circunstancias exigen".





