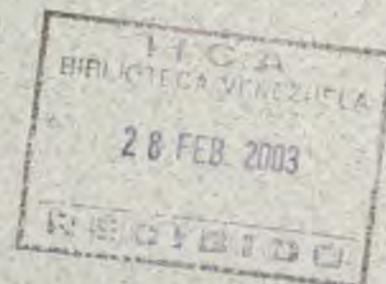


IICA  
E14  
297  
Panamá



# **EVALUACION DE LA ACCION DEL IICA EN PANAMA**

## ***INFORME***

San José, Costa Rica  
Diciembre de 1998





# **INFORME DE EVALUACION DE LA ACCION DEL IICA EN PANAMA**

San José, Costa Rica  
Diciembre de 1998

00004471

11CA

E14

297

Panamá

## **CONTENIDO**

<b>1.</b>	<b>Introducción</b>	<b>1</b>
<b>2.</b>	<b>Estrategia de acción a nivel país</b>	<b>1</b>
	<b>2.1 Entorno institucional</b>	<b>1</b>
	<b>2.2 Coherencia de las acciones de cooperación</b>	<b>2</b>
	<b>2.3 Perspectivas de acción futura</b>	<b>3</b>
<b>3.</b>	<b>Resultados de la cooperación técnica</b>	<b>4</b>
	<b>3.1 Evolución de las acciones de cooperación</b>	<b>4</b>
	<b>3.2 Percepción de los organismos contraparte sobre el desempeño de la ACT</b>	<b>8</b>
<b>4.</b>	<b>Desempeño gerencial</b>	<b>9</b>
	<b>4.1 Mecanismos de gerencia participativa</b>	<b>9</b>
	<b>4.2 Capacidad administrativa</b>	<b>10</b>
	<b>4.3 Negociación y aprobación de instrumentos jurídicos y de cooperación técnica</b>	<b>11</b>
	<b>4.4 Cumplimiento de compromisos contractuales</b>	<b>12</b>
	<b>4.5 Procesos administrativos y financieros</b>	<b>14</b>
<b>5.</b>	<b>Propuesta de plan de implementación de medidas correctivas</b>	<b>16</b>
	<b>Anexo: Funcionarios entrevistados</b>	<b>20</b>



## **1. INTRODUCCION**

En el marco del proceso de evaluación de las acciones de cooperación, se llevó a cabo una misión a la Agencia de Cooperación Técnica (ACT) en Panamá del 23 al 26 de noviembre de 1999, con el propósito de examinar su desempeño durante el período 1995-1998, en el proceso de entrega de los servicios de cooperación a las instituciones nacionales contraparte.

La misión estuvo integrada por el Director del Centro Regional Central, el Auditor Interno, el Director de Finanzas, el Especialista en Comercio del Consorcio Técnico, así como la Especialista en Programación y el Director de la Dirección de Programación y Evaluación (DIPRE). Durante el ejercicio se tuvo acceso a un informe preparado por el Representante en Panamá, además de información adicional sobre los instrumentos jurídicos y de cooperación técnica ejecutados por la ACT durante el período de análisis y la correspondiente asignación de recursos. Por otro lado, se realizaron un conjunto de entrevistas individuales y grupales con funcionarios de las instituciones públicas contraparte, directivos de las organizaciones del sector privado, representantes en el país del Banco Interamericano de Desarrollo y personal técnico y administrativo de la ACT.

## **2. ESTRATEGIA DE ACCION A NIVEL PAIS**

### **2.1 Entorno institucional**

Durante los últimos cuatro años, la economía panameña ha mantenido un crecimiento acelerado, principalmente en el sector de servicios, donde las actividades son altamente rentables y además, cuenta con un grupo empresarial altamente calificado. En cambio, el sector agropecuario ha enfrentado muchas dificultades para lograr su reactivación, alcanzando apenas un crecimiento de 0.63% anual, debido en parte a la declinación en la producción bananera a partir de 1995 y a la contracción de la producción de cereales y otros cultivos en 1997, ocasionada por la sequía producida por el fenómeno del "Niño". Este comportamiento fue acompañado por una disminución de los niveles de empleo e inversión. Por otra parte, las exportaciones agropecuarias, aunque aún son muy importantes, están perdiendo su posición relativa frente al resto de las exportaciones nacionales. Cabe resaltar que la Agroindustria constituye la actividad de mayor crecimiento en el sector agropecuario.

Los elementos centrales de la estrategia de desarrollo agropecuario para el período 1994-98 contemplan el establecimiento de un marco legal y la implementación de políticas orientadas al incremento de la productividad, la generación de empleo e ingresos. En ese contexto, se definieron las siguientes áreas de acción prioritaria: Financiamiento y crédito agropecuario; alivio a la pobreza rural; recursos naturales y medio ambiente; fortalecimiento de las organizaciones de productores; generación y transferencia de tecnología; sanidad agropecuaria; comercio e integración.

La desfavorable situación del sector agropecuario y particularmente la reducción del nivel de inversiones obedece, más que a factores de tipo estructural, a un escenario de incertidumbre en el mediano y largo plazo que enfrentan los

empresarios locales, caracterizado por aspectos tales como: La inseguridad frente a los procesos de apertura; las dificultades para lograr los cambios que exige el mercado; la carencia de habilidades y experiencia apropiada para manejar nuevos instrumentos y escenarios; la mayor rentabilidad de las inversiones en otros sectores de la economía.

Frente a este panorama el Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA) se ha propuesto implementar un conjunto de medidas relacionadas con la definición de políticas sectoriales de normatización e incentivo de la actividad agropecuaria, que fomenten la inversión con niveles aceptables de riesgo; el diseño y puesta en operación de mecanismos innovadores de financiamiento para los pequeños y medianos productores; la modernización y reconversión productiva de los subsectores agropecuarios más dinámicos; y el desarrollo de una nueva institucionalidad para conducir las actividades sectoriales que responda a las necesidades de información y coordinación, así como a la definición de una perspectiva estratégica.

## **2.2 Coherencia de las acciones de cooperación**

Durante el período de referencia la ACT adoptó un enfoque de atención a demandas, que llevó a la negociación de un programa de cooperación flexible, basado principalmente en la reconstrucción del marco de políticas que permitiera al gobierno implementar su programa de modernización e identificar un plan sectorial de inversiones. El interés del MIDA en asignar al IICA la administración de recursos de varios proyectos importantes, se tradujo en una vinculación creciente a las acciones de identificación, elaboración y ejecución de proyectos, que han llegado a constituirse en áreas claves de cooperación en el país.

De esta forma se fue perfilando una estrategia dirigida a brindar cooperación en áreas fuertemente demandadas, cuyos temas prioritarios de acción son:

- ◆ Políticas y Comercio, dirigido a fortalecer la capacidad del Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA) en sistemas de información y apoyo a los productores agropecuarios.
- ◆ Desarrollo Rural, en lo referente a la definición de estrategias y metodologías, apoyo en la ejecución de proyectos, elaboración de auditorías técnicas y acompañamiento a las acciones hemisféricas en el tema de mujer rural.
- ◆ Educación y Capacitación, que comprende la creación y operación del Sistema Interamericano de Educación Agrícola Superior (SIHDEA), conjuntamente con tres universidades panameñas y la Fundación de la Ciudad del Saber.
- ◆ Ciencia, Tecnología y Recursos Naturales, a través del apoyo brindado a diferentes redes, tales como REDCA, REDCAHOR, PRIAG, PROMECAFE, REMERFI y el Sistema de Integración Centroamericano de Tecnología Agrícola (SICTA), cuya presidencia le corresponde a Panamá.
- ◆ Administración de recursos externos de proyectos para el desarrollo agropecuario, que constituye un tema de creciente importancia para la ACT, dado el significativo monto de recursos que tiene bajo su responsabilidad

mediante diferentes convenios suscritos con el MIDA y su papel de agencia dinamizadora de la ejecución de los mismos. Por otro lado se destacan los servicios de información estadística y bibliográfica que se brindan a través del convenio IICA-UPEB.

Dado el mecanismo de consulta directa con los directivos del sector agropecuario y la disposición de atender a sus demandas, así como de insertarse en la agenda ministerial, los temas prioritarios de la ACT responden directamente a los intereses y prioridades de los organismos contraparte. Además, dichos temas se enmarcan en las orientaciones estratégicas del PMP 1994-98 y en las prioridades del Centro Regional Central.

### 2.3 Perspectivas de acción futura

Las perspectivas de la cooperación del IICA en Panamá son muy amplias, tanto en las actuales áreas de acción de la ACT, como en nuevos temas de interés manifestados por los funcionarios entrevistados de los organismos contraparte, quienes resaltaron la ventaja de trabajar con el Instituto porque conoce y maneja el tema agropecuario. Incluso en algunos casos se visualiza la posibilidad de captar recursos externos para el financiamiento de las eventuales acciones de cooperación técnica.

Tal es el caso de la ANAM, cuyos directivos manifestaron su disposición de ampliar gradualmente la cooperación del Instituto en el área de manejo de recursos naturales. Asimismo, la UNPAP indicó que dispone de una donación del BID por un monto de US\$1.4 millones, para el fortalecimiento de sus organizaciones de productores y estaría dispuesta a suscribir un convenio con el IICA para esos fines.

Con respecto al Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, el Representante del BID manifestó su anuencia de discutir con el IICA la pertinencia de considerar un incremento del monto originalmente asignado para cubrir los respectivos costos directos de administración, con base en criterios que sustenten una adecuada justificación.

Los ajustes que se propone incorporar el MIDA en las políticas sectoriales, el reciente cambio de los directivos del sector y la cercanía de elecciones presidenciales a mediados del próximo año, aunados a la implementación del PMP1998-2002 por parte del IICA, implican una pronta revisión y actualización de la estrategia a nivel país, con la consecuente redefinición de las prioridades de acción para el mediano plazo.

A continuación se presenta la lista de temas de interés identificados por la misión, los cuales deben ser priorizados en función de las ventajas comparativas del Instituto en su conjunto y de la ACT en particular, privilegiando a la vez el potencial de financiamiento con recursos externos.

- a. Políticas socioeconómicas, comercio e inversiones.
  - i. Formulación de la política comercial.
  - ii. Negociaciones comerciales de productos no tradicionales.

- iii. **Mejoramiento de la competitividad en porcinos.**
- iv. **Capacitación empresarial a productores para vincularlos al mercado internacional.**
- v. **Fortalecimiento institucional de organizaciones del sector privado.**
- vi. **Ampliación de la cobertura del sistema de información de precios y mercados del IMA.**
- vii. **Nuevas estrategias de comercialización en mercados globalizados.**
- viii. **Desarrollo de instrumentos para el financiamiento de las actividades de comercialización.**
- ix. **Adiministración y operación de centrales mayoristas.**
- x. **Capacitación del personal del IMA en organización de productores, postcosecha y manejo de información sobre precios y mercados.**
- xi. **Ampliación de la base de información del Sistema de Información de Banano y Plátano de la UPEB.**
- xii. **Descentralización sostenible.**
- xiii. **Formulación y gerencia de proyectos.**

**b. Ciencia, Tecnología y Recursos Naturales**

- i. **Formulación y monitoreo de políticas de recursos naturales.**
- ii. **Manejo y conservación de recursos naturales en la Zona del Canal.**
- iii. **Administración de recursos hídricos.**
- iv. **Biodiversidad, Biotecnología, Bioseguridad y Bioética.**
- v. **Propiedad intelectual y régimen de acceso al desarrollo tecnológico.**
- vi. **Capacitación sobre metodologías de investigación.**
- vii. **Investigación aplicada, a través del biopolo del Parque Científico Tecnológico de la Ciudad del Saber.**
- viii. **Sistemas integrados de planificación, seguimiento y evaluación y sistemas de información gerencial de instituciones de investigación agrícola.**

**c. Desarrollo Rural Sostenible**

- i. **Formulación del plan estratégico de desarrollo rural, en el marco de las acciones de RUTA III.**
- ii. **Fortalecimiento de las acciones de titulación y catastro agrario.**

**d. Capacitación y Educación**

- i. **Desarrollo curricular de organismos de educación superior.**

**3. RESULTADOS DE LA COOPERACION TECNICA**

**3.1 Evolución de las acciones de cooperación**

A partir de 1995, la ACT Panamá ha registrado un incremento importante en la ejecución de recursos financieros. En 1994 el monto total de recursos asignados a la ACT fue de US\$452.3 miles, de los cuales el 84.5% correspondía a fondos Cuotas. En cambio, al 30 de octubre de 1998 se había gastado un total de US\$5.8 millones, cuyo 93.6% está constituido por recursos externos. Esta tendencia refleja

la importancia creciente de la administración de fondos en fideicomiso, actividad que en la actualidad concentra el 86.2% del total de recursos gastados y que a su vez ha dado lugar a que algunos de los entrevistados perciban a la ACT principalmente como una unidad administradora de fondos. Sin embargo, no toman en consideración que dichos recursos se destinan al financiamiento de proyectos de desarrollo agropecuario.

Entre los instrumentos de cooperación técnica ejecutados por la ACT durante el período mencionado, sólo figura un proyecto con el IMA y unas pocas acciones de coyuntura en apoyo al MIDA. Durante las entrevistas realizadas, se determinó que se ha brindado asistencia técnica puntual a otras instituciones públicas y privadas del sector agropecuario, atendiendo demandas específicas, pero sin disponer de algún instrumento de cooperación técnica que oriente y especifique las acciones a desarrollar y sus correspondientes resultados.

Todas las demás actividades de la ACT se relacionan con la administración de recursos financieros de proyectos de desarrollo agropecuario, en las cuales se ha comprometido además a brindar apoyo en la contratación de servicios de consultoría, capacitación y elaboración de estudios técnicos. Se pudo apreciar que esas actividades, aún cuando aparecen dentro del componente administrativo, revisten carácter técnico y en muchos casos la ACT se ha visto involucrada como ejecutora de la acción, sin que medie el debido reconocimiento.

Por ejemplo, se considera que las acciones del convenio IICA-IMA para el diseño y establecimiento del Sistema de Información para los Agronegocios, han sido absorbidas por el Programa de Modernización de los Servicios de Mercadeo Agropecuario, a pesar que se ha brindado cooperación técnica a través de un consultor contratado con fondos propios del IICA y de uno de los especialistas de la ACT. Por otro lado, no se han desarrollado las acciones contempladas sobre "asesoramiento y capacitación en proyectos de mercadeo para el desarrollo de los agronegocios", aún cuando existe un alto interés manifestado por la Directora de Operaciones del IMA. Esto se debe a que el mencionado convenio no se ha implementado con base en planes de trabajo específicos, con su correspondiente presupuesto y un técnico responsable de su ejecución.

A continuación, se presentan los principales resultados logrados en las diferentes áreas de concentración durante el período de referencia:

**a. Políticas Socioeconómicas, Comercio e Inversiones**

- i. Participación en la elaboración del Marco Orientador de la Política Sectorial y en el establecimiento de la Dirección de Política Comercial, que definieron las orientaciones para la programación de las actividades del sector agropecuario y las negociaciones para el ingreso de Panamá a la OMC.
- ii. Elaboración del Proyecto Modernización de los Servicios del Sector Público Agropecuario, financiado por el BID y cuyos fondos son administrados actualmente por el IICA.
- iii. Elaboración del Plan de Acción Sectorial Agropecuario.

- iv. Documento que contiene el análisis de la evolución del sector agropecuario en los últimos diez años.
- v. Desarrollo y puesta en marcha del Sistema de Información para los Agronegocios, que integra el análisis de los precios nacionales y la información de los flujos de comercio de USA, México, Perú y Colombia.
- vi. Organización e instalación de siete centros de información y gestión rural en las provincias de Chiriquí y Central, así como en la sede del Grupo de Agroexportadores no Tradicionales de Panamá (GANTRAP).
- vii. Capacitación de extensionistas agrícolas sobre la utilización e incorporación de la información comercial en los nuevos módulos de extensión.
- viii. Promoción y apoyo a la creación de la Bolsa de Productos Agrícolas de Panamá.
- ix. Elaborada la programación del Componente de Información Comercial, del Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios.
- x. Puesta en marcha del Servicio de Información y Documentación de Banano y Plátano de la UPEB, incluyendo la instalación del servidor Internet, de la página Web que sirve de enlace a los países de la UPEB y del SIAPA.
- xi. Reestructuración del sitio WEB del Sistema de Información de Banano y Plátano y lanzamiento del Resumen de Noticias via fax, con una frecuencia semanal. Ampliación del sistema mediante la incorporación de análisis para apoyar decisiones gerenciales, flujos comerciales y precios, entre otros.
- xii. Elaboración del Reglamento de la Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá (UNPAP).
- xiii. Auspicio de la participación de la UNPAP en tres eventos de intercambio de experiencias (visita a la Junta Agroempresarial Dominicana; participación en el taller del sector agroempresarial realizado en el marco de la JIA, en Chile, así como en el seminario sobre situación y perspectivas de las organizaciones agroempresariales del sector agroalimentario centroamericano, realizado en Costa Rica).

**b. Ciencia, Tecnología y Recursos Naturales**

Las principales acciones en esta Area de Concentración han sido desarrolladas con el apoyo de los respectivos proyectos regionales.

- i. Adaptación y aplicación de la metodología para elaboración de proyectos de investigación.

- ii. **Elaboración de estudios para definir prioridades de investigación agropecuaria.**
  - iii. **Análisis socioeconómico y comercialización de la producción de hortalizas. Programa de ensayos regionales en especies de hortalizas prioritarias. Implementación de la red de investigadores centroamericanos de hortalizas e intercambio de experiencias y material genético.**
  - iv. **Conformación de la red REMERFI y capacitación de profesionales en formulación de proyectos e intercambio de germoplasma.**
  - v. **Desempeño de la Secretaría Técnica de la Red de Capacitación (REDCA).**
  - vi. **Diseño e implementación de la hoja Web del IDIAP.**
- c. Desarrollo Rural Sostenible**
- i. **Diseño e implementación de una estrategia nacional de desarrollo rural sostenible.**
  - ii. **Realizadas dos auditorías técnicas en proyectos de desarrollo rural.**
  - iii. **Establecido un mecanismo de articulación de proyectos de desarrollo rural, en la Dirección de Desarrollo Rural.**
  - iv. **Realizados talleres de motivación y planeamiento estratégico en el ámbito del Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales.**
  - v. **Los Comités de Desarrollo Sostenible (CDS) de corregimiento, se han conformado y consolidado como entes de gestión y administración de proyectos de desarrollo.**
  - vi. **Los Comités Técnicos de Corregimiento y Distritales, se han conformado y capacitado para brindar asistencia técnica a las comunidades y CDS, en el proceso de formulación y gestión de proyecto.**
  - vii. **Desarrollo de los Foros Provinciales de la Mujer Rural.**
  - viii. **Aplicación de la metodología para la elaboración de estudios sobre cadenas agroproductivas.**
- d. Capacitación y Educación**
- i. **Suscrito el Convenio IICA-Fundación Ciudad del Saber-Universidades Nacionales, para el establecimiento del SIHDEA.**

- ii. **Constituido el Consejo Académico del SIHDEA y el respectivo equipo técnico.**

### **3.2 Percepción de los organismos contraparte sobre el desempeño de la ACT**

**Los funcionarios de los organismos contraparte entrevistados por la misión, manifestaron su satisfacción en términos generales con respecto a los servicios de administración de recursos y a la cooperación técnica brindada por la ACT.**

**En el primer caso se destacó la adecuada relación de apoyo, colaboración y confianza mutua entre el IICA y los organismos contraparte, así como la firme disposición de buscar solución a los problemas enfrentados durante la implementación de los respectivos convenios, en el marco de las normativas institucionales y de la Contraloría General de la República.**

**Por tanto, se reconoce el papel determinante que desempeña el Instituto en la agilización, tanto de los trámites administrativos, como de la ejecución de los programas y proyectos financiados con los recursos externos que administra la ACT, tales como el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios y el Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales.**

**Con respecto a las acciones de cooperación técnica, los funcionarios del IMA resaltaron el importante apoyo brindado en el establecimiento del sistema de información comercial, así como en la formulación e implementación del programa de diversificación de productos no tradicionales. Además, indicaron que ambas iniciativas han contribuido a desarrollar nuevas capacidades institucionales, que les han permitido mantener la continuidad de sus acciones y a la vez mejorar la capacidad de toma de decisiones de los productores beneficiados.**

**Las auditorías técnicas de los proyectos de desarrollo rural, han permitido identificar los asuntos críticos a considerar durante su ejecución, los respectivos problemas enfrentados, así como las recomendaciones pertinentes para mejorar el proceso de gestión. Además, la creación de Comités de Desarrollo Sostenible y de Comités Técnicos de Corregimiento, contribuyen a facilitar los procesos de autogestión y a crear espacios de diálogo entre los actores sociales. Por otra parte, la disposición de la Unidad Ejecutora del proyecto de financiar los costos totales del apoyo técnico que se brindará durante el próximo año, constituye un claro indicador de la importancia que se asigna a las acciones de cooperación desarrolladas en materia de desarrollo rural.**

**La Secretaría de la UPEB considera que el apoyo del IICA para el establecimiento y operación del Sistema de Información de Banano y Plátano, le ha permitido incrementar su capacidad de divulgación de información de especial interés y utilidad para el sector bananero de sus países miembros.**

**Asimismo, funcionarios de varias instituciones reconocieron el importante rol del IICA en el proceso de concepción y desarrollo de la Ciudad del Saber, destacando el importante soporte brindado durante el proceso de concreción de la idea original.**

Por otra parte, es importante hacer notar que algunos de los entrevistados manifestaron opiniones con respecto a la acción del Instituto en su conjunto, las cuales se resumen a continuación:

- Los funcionarios del IDIAP destacaron que el apoyo de los proyectos hemisféricos y regionales sobre innovación tecnológica, les ha facilitado un mayor acercamiento e intercambio de experiencias y material genético con otras instituciones de investigación, así como la aplicación de metodologías para la elaboración y priorización de proyectos de investigación
- Los directivos de las organizaciones del sector privado manifestaron que a su entender el IICA no está trabajando directamente con los productores agropecuarios. También indicaron que la red agroempresarial no avanza y que los acuerdos tomados en dos eventos internacionales de agroempresarios en los cuales han participado, no se les han dado a conocer, ni se han concretado en acciones específicas. Consideran que se promovió la organización de un ente agroempresarial, se realizaron algunas actividades y finalmente no se recibió apoyo adicional ni seguimiento.
- Dos altos funcionarios del MIDA opinaron que el IICA debería desarrollar un mayor liderazgo técnico a nivel hemisférico y regional, incrementar su capacidad de análisis de la situación y perspectivas de la Agricultura y actualizar el perfil profesional de su personal, a fin de lograr un mayor protagonismo en la orientación de las acciones de desarrollo de los países.

#### **4. DESEMPEÑO GERENCIAL**

##### **4.1 Mecanismos de gerencia participativa**

La concertación de las acciones de cooperación se ha realizado mediante reuniones periódicas con el Ministro de Agricultura y funcionarios del Ministerio. La proximidad del Representante con el Despacho del Ministro, ha permitido lograr una adecuación continua de las acciones de cooperación a la agenda del Ministro, en respuesta a sus demandas específicas. La acentuación que caracterizó al período de referencia en los temas de política sectorial, permitió manejar una visión sectorial compartida. Para el sector de pequeños productores, el énfasis en la ejecución de proyectos relacionados con la pobreza rural y los recursos naturales, determinó la necesidad de contar con un mecanismo de auditorías técnicas de proyectos que ayudara a identificar obstáculos a la ejecución.

La ACT ha establecido algunos mecanismos grupales para el ejercicio de la gerencia participativa, los cuales no han logrado los efectos deseados tanto para la incorporación de las diferentes unidades internas al proceso de toma de decisiones, como para fomentar la participación de los diferentes organismos públicos y privados del sector agropecuario en el proceso de planeamiento y ejecución de las acciones de cooperación. Generalmente se manejan relaciones bilaterales entre el Representante, el personal técnico y el Administrador.

La articulación con el ámbito técnico regional es escasa, como consecuencia de la reducción de los proyectos regionales en el Centro Regional Central, lo cual ha

determinado una disminución de su importancia relativa como instrumentos de apoyo técnico a la gestión de las ACTs. La relación con las redes regionales ha sido más fructífera, específicamente en materia de generación y transferencia de tecnología, que se ha convertido en el único medio disponible por la ACT para brindar cooperación técnica en esa área temática.

En términos generales, se requiere lograr una adecuada articulación con las unidades técnicas de la Sede Central. No obstante, se reconoce el apoyo brindado por el Programa de Fortalecimiento para la Integración de la Mujer Rural en las Cadenas Agroproductivas y el Área de Concentración I durante el desarrollo del sistema de información del IMA, así como la relación directa con el SIHDEA que tiene su sede en el país.

#### 4.2 Capacidad Administrativa

La ACT cuenta con una planta básica de personal conformada por 8 funcionarios, complementada por 18 empleados adicionales, cuya principal función consiste en apoyar la administración de los convenios financiados con recursos externos. De éstos, cuatro fueron contratados en 1998. El personal tiene definidas sus funciones y cualquier modificación a las mismas se informa vía memorandum.

El Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios genera un gran volumen de trabajo, por lo que se ha designado una persona exclusivamente para la elaboración de cheques y órdenes de compra por medios mecánicos. La documentación de soporte contable es abundante y no se dispone de un archivo central para concentrarla, de manera que los respectivos portafolios se encuentran dispersos en diferentes espacios libres de la oficina, con alto riesgo de daño o de extravío. Por otra parte, se considera que se carece de personal suficiente para implementar en forma eficiente y oportuna los procedimientos administrativos y financieros.

El perfil profesional del Administrador de la ACT (economista) adolece de algunas limitaciones en aspectos financieros y contables. Esta situación podría explicar en parte ciertas debilidades observadas en el manejo de los instrumentos financiero-contables, así como de la información solicitada por la Sede Central y por las entidades financieras. Por tanto, esas funciones se recargan en el personal contable, lo que resulta inconveniente para el sano control de los recursos, de conformidad con los principios contables generalmente aceptados.

Existe un Comité Administrativo compuesto por el Administrador, la Contadora, la Especialista en Finanzas, el Auxiliar de Contabilidad, la Secretaria Administrativa y eventualmente los acompaña el Representante. Este Comité está supuesto a reunirse dos veces al mes y sus funciones contemplan el control de la ejecución presupuestaria, la identificación de problemas administrativos y la definición de medidas correctivas. No obstante, ese mecanismo no está operando a plena capacidad, por lo que se considera apropiado mejorar su funcionamiento.

La ACT dispone de suficiente equipo de cómputo y un especialista en informática financiado por el convenio con la UPEB, que además da soporte técnico al resto del personal. No obstante, se carece del software apropiado para la adecuada automatización de los procesos administrativos y financieros, en concordancia con

los requerimientos de los convenios de recursos externos que se están administrando. Adicionalmente, la mayoría del personal y especialmente los recientemente contratados, disponen de un limitado conocimiento del software que actualmente se utiliza en la oficina.

Considerando lo antes expuesto, se conciuje que la actual capacidad de los recursos humanos y tecnológicos de la ACT, es insuficiente para cumplir de manera eficiente con los compromisos contractuales establecidos en los convenios de cooperación vigentes en la actualidad, especialmente cuando los respectivos proyectos intensifiquen su ritmo de ejecución, que hasta el presente ha sido relativamente lento.

#### 4.3 Negociación y aprobación de instrumentos jurídicos y de cooperación técnica.

Durante 1998, la ACT suscribió dos convenios de recursos externos<sup>1</sup> que exciuyen el reconocimiento de los respectivos gastos directos, sin consulta previa con la Sede Central. Ante el cuestionamiento del Comité de Programación por esa decisión, el Representante argumentó que su administración se realizaría con el mismo personal pagado con la partida de costos directos cargados al Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios.

Dadas las limitaciones en la capacidad administrativa de la ACT indicadas en la sección anterior, esta situación podría generar incrementos de costos administrativos, que tendrían que ser financiados con recursos propios del Instituto en caso de que no se puedan renegociar los respectivos convenios.

Esa afirmación se fundamenta en un análisis de la distribución del tiempo del personal de la ACT que se llevó a cabo durante la misión, mediante el cual se estimó que el 17% del tiempo del personal financiado con recursos propios del Instituto, se destina en la actualidad a gestiones relacionadas con la administración de los convenios de Modernización de los Servicios Agropecuarios y Pobreza Rural y Recursos Naturales. En términos absolutos, el respectivo costo estimado es de US\$105,000 anuales, indicativo de que la ACT está aportando aproximadamente

<sup>1</sup> A continuación se presentan algunas características de los convenios vigentes en la actualidad:

Concepto	Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios	Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales	Proyecto de Desarrollo Sostenible (Triple C)	Proyecto Corredor Biológico Mesoamericano	Total
Fecha de firma	26/04/98	31/03/98	24/06/98	Octubre/98	-
Org. Financiero	BID	BIRF	FIDA	BIRF	-
Monto (US\$000)	27,281.0	21,750.0	12,200.0	8,520.1	69,751.1
Aporte Gobierno (US\$000)	13,900.0	4,442.1	4,400.0	1,000.0	23,742.1
Costo total (US\$000)	41,181.0	26,192.1	16,600.0	9,520.1	93,493.2
TIN	3%	3%	3%	3%	3%
Costos directos (US\$000)	150.0	-	-	-	150.0

US\$2.5 de sus recursos propios, por cada dólar reconocido para gastos directos por el primero de ambos convenios.

#### 4.4 Cumplimiento de compromisos contractuales

Los organismos contraparte de los convenios de cooperación vigentes manifestaron su conformidad con el nivel de cumplimiento de los compromisos adquiridos por el Instituto, señalando que se han presentado algunos problemas normales y justificables en este tipo de actividades. Se considera que la imagen del IICA ante el MIDA y el BID es bastante buena, ya que ha sido mucho el esfuerzo desarrollado para superar los problemas que han limitado la operación del Programa, por deficiencias fundamentalmente de la parte gubernamental, situación de la que el Banco está consciente.

##### a. Análisis del procedimiento de compras

La misión consideró de interés conocer los procedimientos de compras que se utiliza en el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, tomando en cuenta la importancia que tiene para el IICA la eficiencia en el manejo de los recursos correspondientes y especialmente por involucrar al BID. Esto unido al atraso de un año que tiene ya el Programa y el volumen de recursos administrados.

El proceso de compras se inicia en las UTAs<sup>2</sup> donde se crea la necesidad y en cada una de ellas se prepara la documentación correspondiente: solicitud de compra de bienes o servicios y consiguen las 3 cotizaciones requeridas para compras hasta \$10.000, dentro de las cuales indican el proveedor seleccionado. Cada pedido es enviado por la UTA respectiva al IICA, a través de la UCC<sup>3</sup> para proceder a la compra. (Para compras superiores a este monto, se utiliza el sistema de licitaciones privadas y públicas según reglamento aprobado).

En este momento es cuando comienzan a presentarse los problemas detectados, ya que la UCC no dispone de personal que pueda analizar y servir de filtro a los pedidos de las UTAs, por lo que si existe alguna deficiencia, tan solo será detectada al llegar a la ACT, donde si está en orden, prepara un cheque contra la cotización, sin preparación previa de la Orden de Compra. En caso de estar incompleto el pedido, será devuelto a la UTA, nuevamente a través de la UCC.

En cualquiera de los dos casos, la demora entre la salida del pedido hacia el IICA y el regreso del cheque o el pedido rechazado, puede tomar cerca de un

---

<sup>2</sup> Las UTAs son las estructuras operativas creadas por el MIDA dentro de las Direcciones Nacionales de Salud Animal, Sanidad Vegetal, Cuarentena Agropecuaria, Secretaría Técnica, Reforma Agraria, IDIAP e IMA, las cuales tienen la responsabilidad de ejecutar los respectivos subprogramas y componentes del Programa.

<sup>3</sup> La UCC es el organismo central responsable de coordinar la ejecución del Programa, con dependencia directa del Despacho del Ministro del MIDA y funcionalmente vinculada a las Direcciones Nacionales del MIDA y a las instituciones descentralizadas a través de las UTAs.

mes. Parte de la demora ocurre en la UCC, donde el respectivo Coordinador no siempre se encuentra en la oficina y un documento puede quedarse hasta una semana en su papelería, además del tiempo de envío de una dependencia a otra y el proceso de revisión en la ACT. Es importante aclarar que el sistema no permite la comunicación directa entre las UTAs y la ACT, lo cual hace más difícil el trámite, además de que la comunicación con la UCC es deficiente pues solo hay una línea telefónica de acceso limitado.

El proceso anteriormente descrito muestra la debilidad del sistema y la necesidad de un cambio inmediato para agilizar las rutinas.

Además de la demora que se presenta en el sistema de adquisiciones, se observan varias debilidades en el proceso de compras:

- No se elabora la forma I-7 ORDEN DE COMPRA, de acuerdo con lo establecido en el manual de compras del IICA.
- Se preparan cheques contra cotización, lo cual no está autorizado por los procedimientos institucionales, además de que no sabemos si se está pagando previo al recibo de los bienes o servicios.
- Los cheques se envían a través de la UCC para ser entregados por las UTAs a los proveedores, con lo cual la ACT pierde el control de estos documentos y se expone a un gran riesgo en caso de pérdida o robo de un cheque.
- Con alguna frecuencia ocurre que los precios de las cotizaciones tienen validez menor al tiempo que demora el proceso de ida y vuelta de la documentación a la ACT y cuando llega el cheque ya no está disponible la mercancía.
- Se tuvo conocimiento de un memorando del Coordinador de la UCC, llamando la atención a los coordinadores de las UTAs por la anulación de 62 cheques que no habían sido utilizados y con fechas de varios meses atrás. El 20% de esos documentos, tenían valores inferiores a \$100 y algunos menores a \$10, lo cual podría obviarse con el uso de una caja chica.

Esos aspectos fueron analizados con el Coordinador de la UCC y con el funcionario del BID responsable por la supervisión del Programa, quienes conocen perfectamente estas debilidades y ofrecieron todo su apoyo para solucionarlos. Asimismo, la ACT ha designado una persona que se encargará exclusivamente de agilizar el proceso en los puntos muertos que están causando las demoras. En cuanto al sistema de compras, se acordó con el Coordinador de la UCC que se utilice la Orden de Compra y no se continúe pagando contra cotizaciones.

## **b. Aspectos generales**

Actualmente se está tramitando ante el BID, el monto del anticipo del primer desembolso del Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios, por valor cercano a US\$1 millón, el cual se ha demorado por razón del volumen de documentos a revisar. Sobre este particular, los personeros del BID recomendaron que no se acumulen tantos comprobantes y se soliciten reembolsos mas frecuentes por montos cercanos a los \$300.000, lo cual facilita y agiliza el trámite por parte de ellos.

Cabe destacar que el trabajo de preparar los documentos y presentarlos oportunamente para solicitar los reembolsos, es una función que le corresponde a la UCC, sin embargo el IICA la está realizando voluntariamente con el ánimo de agilizar el proceso. Debe examinarse la conveniencia de continuar prestando esta colaboración, puesto que la ACT está asumiendo obligaciones de la UCC, situación que en el futuro podría ocasionar problemas.

Desde el año pasado, el IICA había solicitado a la representación del BID una reunión de capacitación para el personal de la UCC y de la ACT, sobre los procedimientos y normas requeridas para el manejo de los recursos aportados por el Banco. Se recordó nuevamente este pedido durante las reuniones que se hicieron con ellos y se espera que la programen para principios del año próximo.

## **4.5 Procesos administrativos y financieros**

Durante el desarrollo de la misión se realizó una reunión para discutir aspectos relativos al cierre contable del presente año, con la participación de Jesús Moreno, Jaime Acosta, Reynaldo Pérez, Patricia Matamoros, Moises Darwish, Sandra Gordón, Zaida Rodriguez y Mixly de Garcia. En esa reunión se trataron los temas siguientes:

- Revisión de la guía de adquisición de bienes y servicios y contratación de obras civiles para el Programa de Modernización de los Servicios Agropecuarios, a la cual se introdujeron las modificaciones necesarias para ajustarla a las necesidades del Programa.
- El Director de Finanzas informó en detalle las fechas y compromisos a cumplirse para realizar el proceso de cierre, iniciándose el 4 de enero de 1999, fecha límite para el envío de los lotes de cierre, hasta la presentación de los estados financieros dictaminados al Comité Ejecutivo a fines del mes de julio.
- Como tema adicional se mencionó la necesidad de instalar el SIGE a corto plazo, con el fin de darle mayor agilidad al proceso contable en vista del incremento de proyectos con recursos externos.

También se revisaron las conciliaciones bancarias al cierre del mes de octubre, habiéndose encontrado cheques pendientes de cobro desde el mes de diciembre del año pasado, así como de marzo, abril, mayo, junio, julio y agosto del presente año. Se insistió en la necesidad de limpiar al máximo esta información ante la

proximidad del cierre de fin de año. Es importante tener en cuenta que el plazo máximo establecido por los bancos locales para el pago de cheques es de 3 meses, por lo que pasado este tiempo, deben anularse aquellos que estén pendientes de cobro, para reintegrarlos a la cuenta o reemplazarlos, según sea el caso. Esta función de seguimiento es responsabilidad del Administrador y debe hacerse mensualmente para mantener los estados depurados.

En relación con la ejecución de los recursos externos, se observa que al cierre de octubre se presentan sobregiros de US\$14,597 en el apoyo a las acciones de investigación USDA/ARS (Gusano Barrenador). Las normas vigentes establecen que en estos casos no se deben efectuar gastos, mientras no se disponga de los respectivos fondos. Además, en el Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios existe un sobregiro de US\$194,000 que se financia con cargo a la contrapartida local aportada por el MIDA.

Asímismo se registran sobregiros en algunas cuentas de recursos Cuotas, las cuales deberán regularizarse antes de fin de año mediante la realización de transferencias, según corresponda.

Por otra parte, se determinó que las cuentas de balance se utilizan para cargar gastos de acciones que no disponen del respectivo programa operativo, contraviniendo los procedimientos establecidos. En algunos casos se pasan por cuentas a cobrar gastos de convenios que están sobregirados, hasta que se reciben los fondos correspondientes, lo cual implica un financiamiento de los mismos con recursos propios del Instituto. Todos los gastos que se han cargado a cuentas de balance, deberán regularizarse antes del cierre de fin de año.

Entre los meses de junio y octubre de 1998 se giraron cinco cheques por un monto de \$9.000 a un funcionario Internacional, sin que la Administración diera el aviso respectivo a la Dirección de Finanzas para proceder a los correspondientes descuentos por planilla. Este caso no se puede considerar como adelanto de sueldo, sino que constituye una especie de préstamo, lo cual no está contemplado dentro de los reglamentos y únicamente se podría haber realizado con la previa autorización de la Sede Central.

## 5. PROPUESTA DE PLAN DE IMPLEMENTACIÓN DE MEDIDAS CORRECTIVAS

Problemas identificados	Medidas correctivas	Responsables	Período de ejecución
Falta de un adecuado control de las conciliaciones bancarias.	Debe hacerse un seguimiento mensual de las cuentas bancarias.	Administrador	A partir de diciembre de 1998
Se utilizan las cuentas de balance para cargar gastos de actividades que no disponen de programa operativo.	Terminar con esta práctica inadecuada.	Administrador	A partir de diciembre de 1998
Se hacen adelantos de sueldo al PPI, sin autorización previa de la Dirección de Finanzas.	Terminar con esta práctica inadecuada.	Representante	A partir de diciembre de 1998
<p>El procedimiento de compras del Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios, presenta los problemas siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Demoras en la movilización y trámite de la documentación entre las UTAs, la UCC y el IICA.</li> <li>◆ No se utiliza la Orden de Compra para realizar las adquisiciones de bienes y servicios.</li> <li>◆ Los cheques para compras de bienes y servicios se giran únicamente con respaldo de cotizaciones.</li> </ul>	Revisar con la UCC y el BID las actuales rutinas del proceso y proponer a la Sede Central, las modificaciones requeridas para mejorar su eficiencia.	Representante	Primer trimestre de 1999
El trámite de reembolso de fondos lo hace el IICA, cuando esa responsabilidad corresponde a la UCC.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Transferir gradualmente ese trabajo a la UCC, como medio de agilizar el proceso.</li> <li>2. Negociar con la UCC y el BID el reconocimiento de los costos adicionales que implica dicha función, durante el período de transición.</li> <li>3. Solicitar los reembolsos al BID, con mayor frecuencia y por montos no mayores de US\$300,000.</li> </ol>	Representante	Primer trimestre de 1999



Problemas identificados	Medidas correctivas	Responsables	Período de ejecución
Limitado funcionamiento de mecanismos grupales para el ejercicio de la gerencia participativa al interior de la ACT.	<p>1. Reactivar el Comité Técnico de la ACT y asegurar su adecuado funcionamiento. Su responsabilidad central debería ser el análisis periódico (al menos una vez por mes) y la toma de decisiones colectivas sobre las acciones de cooperación de la ACT, tanto de ámbito estratégico como operativo.</p> <p>2. Velar por el cumplimiento efectivo de las funciones del Comité Administrativo.</p>	Representante	Primer trimestre de 1999
Falta de acercamiento técnico con instituciones del sector público y privado, que limita el proceso de identificación y concertación de las acciones de cooperación técnica.	Establecer y consolidar un mecanismo grupal, con participación de profesionales y académicos destacados del sector público y privado, que contribuyan al proceso de identificación, concertación e implementación de las acciones de cooperación, así como a mantener su continuidad en función de las prioridades de interés nacional.	Representante	A partir de 1999
Falta de definición de las instituciones contraparte y de las actividades a realizar dentro de los proyectos regionales y hemisféricos que desarrollan acciones en Panamá.	Redefinir el programa de trabajo a nivel país de los proyectos regionales y hemisféricos, con sus respectivas asignaciones de responsables, recursos y calendarios de ejecución.	<p>Director Regional</p> <p>Apoyo de los responsables de proyectos regionales y hemisféricos.</p>	Primer semestre de 1999
<p>El MIDA se propone incorporar cambios en las prioridades sectoriales. Además el Ministro fue sustituido recientemente y el IICA ha implementado el PMP 1998-2002.</p> <p>Además la ACT carece de instrumentos de cooperación técnica que orienten y definan sus acciones de carácter técnico.</p>	<p>1. Elaborar el plan estratégico de la ACT para el período 1999-2002, con activa participación del personal técnico y administrativo.</p> <p>2. Identificar, priorizar y formular o reformular los instrumentos de cooperación técnica pertinentes, para operacionalizar la estrategia de acción a nivel país.</p>	<p>Representante</p> <p>Personal profesional de la ACT</p>	<p>Primer semestre de 1999</p> <p>Segundo semestre de 1999</p>

Problemas identificados	Medidas correctivas	Responsables	Período de ejecución
<p>Los recursos asignados para cubrir los costos directos para la ejecución de los actuales convenios de administración de recursos, son insuficientes para financiar los compromisos adquiridos por el Instituto.</p>	<p>1. Elaborar y someter a la consideración del BID y del MIDA, una propuesta de incremento de la partida de costos directos del convenio de Modernización de los Servicios Agropecuarios, debidamente fundamentada en información histórica y proyecciones financieras derivadas del respectivo proceso de ejecución.</p> <p>2. Negociar con el MIDA la creación de una partida específica, para financiar los costos directos incurridos por la ACT en la administración de los convenios de Pobreza Rural y Recursos Naturales, Triple C y Corredor Biológico Mesoamericano.</p> <p>3. La futura negociación de instrumentos jurídicos deberá apegarse estrictamente a las directrices establecidas por la política sobre CATIs/TIN.</p>	<p>Representante</p> <p>Apoyo de la Dirección de Finanzas</p> <p>Representante</p> <p>Representante</p>	<p>Segundo semestre de 1999</p> <p>Segundo semestre de 1999</p> <p>A partir de 1999</p>
<p>En 1998 no fue posible realizar la Conferencia Interamericana de Educación Agrícola Superior, por limitaciones presupuestarias.</p>	<p>Disponer la asignación de los recursos necesarios en el Operativo 1999, para cumplir con el compromiso institucional de realizar el evento.</p>	<p>Director General</p>	<p>Segundo semestre de 1998</p>

## **ANEXO**

### **FUNCIONARIOS ENTREVISTADOS**

#### **1. FUNCIONARIOS DE LOS SECTORES PUBLICO Y PRIVADO**

Lic. Dimas Arcia. Sub Administrador, Autoridad Nacional del Ambiente (ANAM).

Lic. Vanesa Bernal. Directora Nacional de Cooperación Técnica Internacional, ANAM.

Lic. Coralia Bishop. Directora de Planificación, ANAM.

Sr. John Hasting, Representante en Panamá, BID.

Sr. Yassuo Nishimoto. Especialista Senior, BID.

Sr. Jorge Luis Lestani. Especialista de Operaciones, BID.

Ing. Rolando Guillén. Ex Director, Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA).

Ing. Pedro Castillo. Responsable de Información Comercial, IMA.

Ing. Manuel Miranda. Ministro, Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

Lic. Camila Li. Asesora del Ministro, MIDA.

Lic. Didio Carrizo. Director General a. i., Instituto de Investigación Agropecuaria de Panamá (IDIAP).

Ing. Rubén de Gracia. IDIAP.

Lic. Eulises Ramos. IDIAP.

Dr. Jorge Aued. IDIAP. IDIAP.

Ing. José Alberto Yao. IDIAP.

Lic. Carlos Villalaz. Presidente, Unión Nacional de Productores Agropecuarios de Panamá (UNPAP).

Ing. Francisco Antúnez. Presidente, Grupo de Agroexportadores no Tradicionales de Panamá (GANTRAP).

Ing. Pedro Adán Gordon. Presidente, Asociación Nacional de Avicultores de Panamá (ANAVIP).

**Ing. Carlos Sousa-Lennox. Ex Ministro MIDA.**

**Ing. Erick Cataño. Coordinador, Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios, MIDA.**

**Sr. Luis G. Troncoso. Asesor Programa de Modernización de Servicios Agropecuarios, MIDA.**

**Dra. Betty Rowe de Catsambanis. Directora Académica, Fundación Ciudad del Saber.**

**Dr. Richard Preto. Coordinador, Proyecto de Pobreza Rural y Recursos Naturales, MIDA.**

**Lic. Rodolfo Espino. Director Nacional, Dirección Nacional del Banano, Ministerio de Comercio e Industrias.**

**Lic. Armando Aizpurúa. Sub Director Nacional. Dirección Nacional del Banano, Ministerio de Comercio e Industrias.**

## **2. PERSONAL DEL IICA EN PANAMA**

**Reynaldo Pérez, Representante.**

**Héctor Barreiro, Especialista en Políticas y Comercio.**

**Mark Meassick, Especialista en Desarrollo Rural.**

**José Luis Parisí, Asesor SIHDEA.**

**Moisés Darwish, Administrador.**

**Mixly de García, Contadora.**

**Sandra Gordón, Encargada de Compras.**

**Zaida Rodríguez, Especialista en Finanzas.**





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
Sede Central Apdo. 55-2200 Coronado, Costa Rica / Tel.: (506) 216-02-22 /  
Fax (506) 216-02-33 / Dirección electrónica (Internet): [ilcahq@ilca.ac.cr](mailto:ilcahq@ilca.ac.cr)