

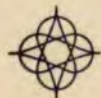
GOBIERNO DE PANAMA
MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO
DIRECCION NACIONAL DE PLANIFICACION
SECTORIAL

INSTITUTO INTERAMERICANO DE
COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DE PANAMA

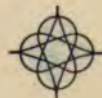
- 5 DIC 1983



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA

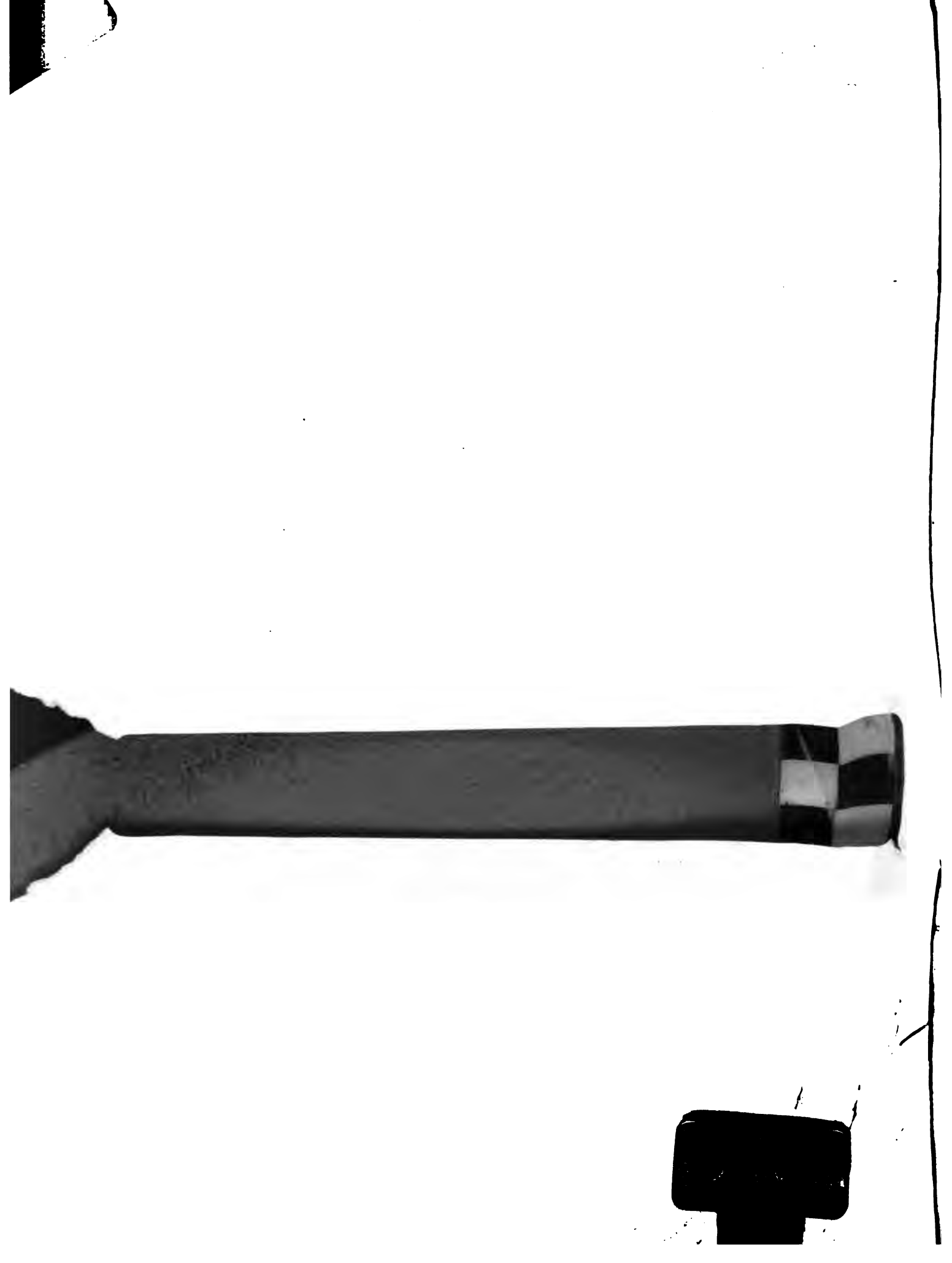


MARCO DE REFERENCIA PARA UNA POLITICA Y UNA
ESTRATEGIA OPERATIVA DE DESARROLLO SOCIAL RURAL



SANTIAGO, VERAGUAS - PANAMA

1983



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

IICA - MIDA
INSTITUTO INTERAMERICANO DE IICA
COOPERACION
PARA LA AGRICULTURA
OFICINA DE PANAMA

E50
540

- 5 210 1983



PROGRAMA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DEL MIDA



MARCO DE REFERENCIA PARA UNA POLITICA Y UNA
ESTRATEGIA OPERATIVA DE DESARROLLO SOCIAL RURAL



Preparado por:

Jorge Sariego
Especialista en Desarrollo
Social Rural - IICA

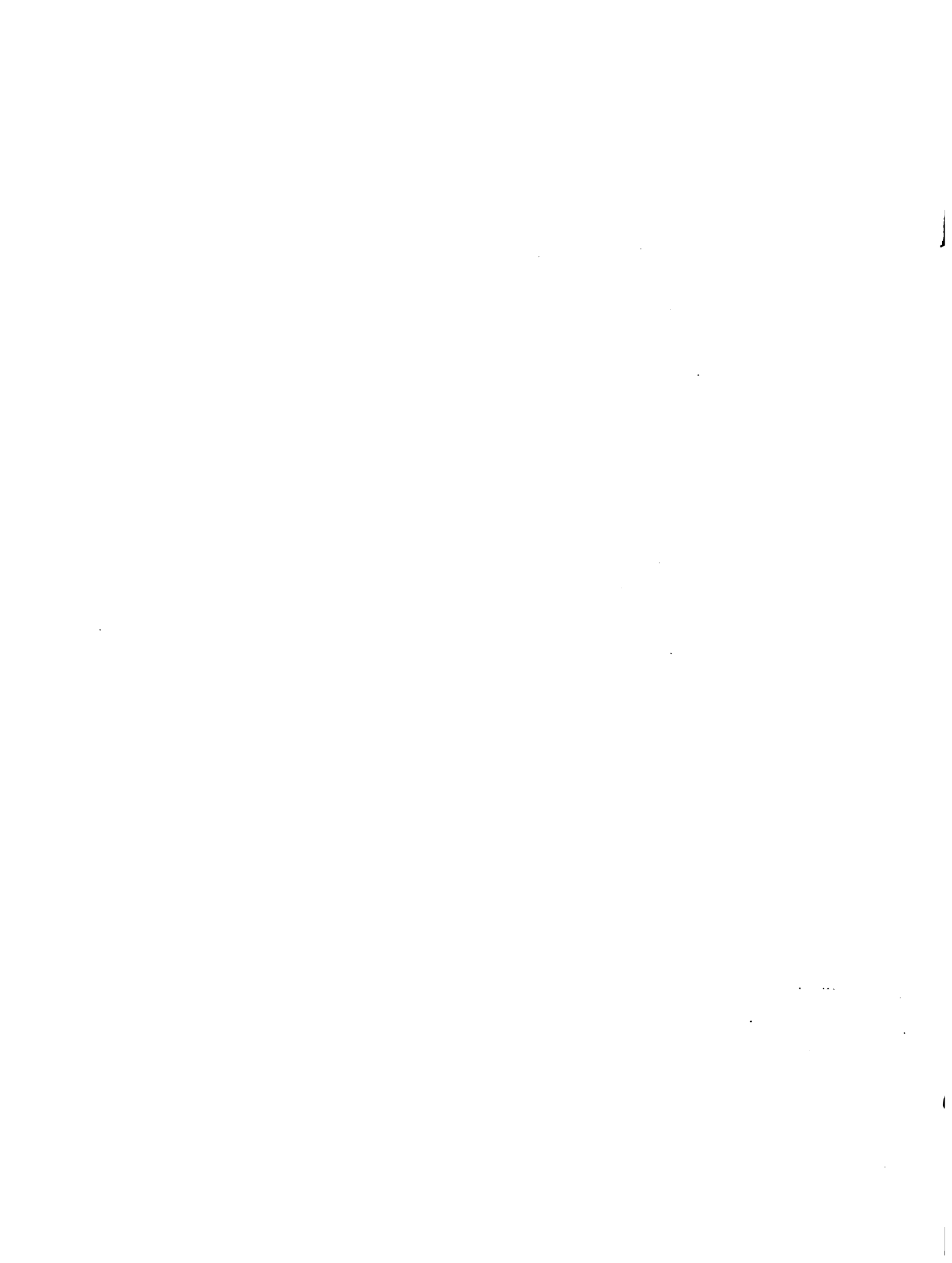
SANTIAGO, VERASUAS - PANAMA

1 9 8 3

00005995

INDICE

	<u>Pág.</u>
1. INTRODUCCION	1
2. MARCO CONCEPTUAL	2
2.1 El desarrollo social rural y el MIDA	2
2.2 Elementos para una política de desarrollo social rural	6
2.3 Los beneficiarios de la política	14
3. EL ENFOQUE DE TRABAJO Y LA ORGANIZACION ACTUAL DE LA DNDS	21
4. PROPUESTA	28
4.1 Antecedentes	28
4.2 Alternativas	32
4.2.1 Propuesta de mejoramiento técnico, organizativo y operacional de la DNDS (Alternativa 1)	34
4.2.2 Propuesta de creación de la Dirección Nacional de Desarrollo y Bienestar Rural (Alternativa 2)	58
BIBLIOGRAFIA	64



1. INTRODUCCION

Este Documento responde al compromiso asumido por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -en el contrato de ejecución del Proyecto de Fortalecimiento Institucional del MIDA- de elaborar un Marco de Referencia para una estrategia operativa en cuanto al desarrollo social.

Su contenido incluye dos secciones: una teórica, que discute el concepto de desarrollo social rural, define los elementos para una política, identifica los beneficiarios para la misma y discute el enfoque institucional actual, y una práctica, que propone dos alternativas institucionales para operacionalizar la política.

Como documentos de referencia básicos, se utilizaron el "Diagnóstico Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario" y el "Estudio de Caso de la Dirección Nacional de Desarrollo Social del MIDA", escritos ambos en otras etapas del PFI.

En la elaboración del documento se contó con la valiosa participación de la funcionaria contraparte nacional Lic. Pura de Alzamora, que fue nominada por el Director de la DNDS para suministrar información y colaborar en el diseño de la Propuesta Técnica del IICA.

En el texto presente se han incorporado los puntos de vista de la Dirección Nacional de Desarrollo Social, los que fueron elaborados por sus Jefes de Departamentos, su Director y Subdirector y luego discutidos y acordados con el Consultor del IICA en reunión realizada en Santiago de Veraguas el día 15 de julio de 1983.



2. MARCO CONCEPTUAL

2.1 El desarrollo social rural y el MIDA

¿Qué es el desarrollo social rural, qué relación tiene una política de esa naturaleza con el Ministerio de Desarrollo Agropecuario y con las otras instituciones públicas del sector?

Es necesario responder con precisión a estas interrogantes debido a la existencia de concepciones diversas que pueden confundir la comprensión del tema.

Para algunas personas, desarrollo social rural es un concepto de expresión estática que se mide por medio de indicadores de salud, vivienda, alimentación, educación, etc., para otros, es una aspiración de carácter formal cuyo cumplimiento tiene que ser la resultante obvia del conjunto de esfuerzos institucionales públicos y privados que se realizan en el medio rural; para un funcionario medio del MIDA, desarrollo social rural vendría a ser los objetivos logrados de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (DNDS); para otros, por último, desarrollo social rural es el desarrollo de lo que no es productivo, por consiguiente no tiene vinculación con programas de producción, ni con ingenieros agrónomos o veterinarios, ni, desde luego, con instituciones que prestan servicios de apoyo a la producción.

En el enfoque que proponemos en este documento, el desarrollo social rural constituye el objetivo último de todas las instituciones públicas que trabajan para el sector agropecuario, objetivo que se asocia estrechamente a otro ineludible, que consiste en conservar y desarrollar los recursos naturales del país.

La línea de reflexión que sustenta el planteamiento anterior, concluye en que para una institución como el MIDA

cuya concepción original hace énfasis en el desarrollo rural, el desempeño exclusivo de una función de apoyo a la producción es escaso e insuficiente, así como es ficticia y deshumanizante la distinción entre bienestar social rural por un lado y producción por el otro, ya que si bien es cierto el hombre es un ser social en tanto es ser económico, no por esa razón debe considerársele fríamente como un recurso productivo.

En esa perspectiva, una política de desarrollo social rural siempre incluye a una política de desarrollo agrícola, la que viene a ser un instrumento de la primera y que, además, la caracteriza (1). Dicho en otros términos, la política agrícola constituye una acción gubernamental para mejorar el nivel de vida y las oportunidades económicas de los agricultores, así como el bienestar de las comunidades rurales (2). De igual manera, en este enfoque se sostiene que cualquier política que se incluya en un esfuerzo por el desarrollo rural, es una forma dada de ins

(1) Obviamente en un medio en el que abunda la mano de obra, una política de desarrollo agrícola que haga énfasis en el uso intensivo de capital por sobre el factor trabajo, tendrá consecuencias sociales diferentes a una política inversa que dé predominancia al uso de la mano de obra. En el primer caso la producción y los ingresos se concentrarán en medianas y grandes unidades de explotación, se producirá una proletarización masiva de campesinos, aumentarán los índices de migración rural urbana, etc.; en el segundo caso aumentará el empleo, se abaratarán los costos y en un primer tiempo probablemente bajará la productividad.

(2) Raines Schickele. Tratado de Política Agraria. Ed. FCE, 1962, pp. 32 y siguientes.

trumentar una política de desarrollo social rural.

Resulta muy útil a la mejor explicitación de estos planteamientos hacerlos a la inversa, diciendo, por ejemplo, que una política agrícola, cualquiera que sea, siempre tiene efectos en el desarrollo social rural y que, por consiguiente, una política específica sobre este tema es superflua.

En este caso, el problema radica en que ante la ausencia de objetivos sociales que enmarquen a una política agrícola, pueden producirse efectos negativos en lo social. Tal es el caso del aumento de los problemas rurales relacionados con el empleo, la alimentación y con la marginalidad campesina en general, que han sido soslayados por procesos que han hecho énfasis exclusivo en la "modernización" de la agricultura.

Por otra parte, un proceso de desarrollo social rural no puede ser concebido, ni puede darse, independientemente de la estructura, funcionamiento y características propias de la sociedad nacional como un todo, incluyendo la relación rural-urbana y su forma de inserción en la comunidad internacional.

Sin embargo, las características de la estructura social rural y su dinámica están condicionadas, en lo inmediato, por la organización de la producción agropecuaria, por la forma de la relación de la población con los medios de producción y por la acción institucional pública en el sector. Esta acción institucional es la que posibilita el diseño y aplicación de políticas de desarrollo rural que cambien los condicionantes básicos de la estructura social o que perfeccionen el modelo existente y su operación.

En todo caso, lo importante de destacar en esta parte, es

que lo social rural expresado en términos de calidad de vida y bienestar de la población (empleo, educación, ingreso, salud y vivienda), está íntimamente vinculado, en términos de dependencia, con la estructura productiva del sector y que, a su vez, condiciona las posibilidades de desarrollo global.

Esto significa que el Ministerio de Desarrollo Agropecuario, en su calidad de organismo rector del sector, es el organismo público más directamente vinculado a la problemática del desarrollo social rural, ya que es el organismo que determina las políticas agrícola y pecuaria, que son las políticas estatales que más afectan a la organización y funcionamiento de la producción rural pertinente.

De hecho, esta responsabilidad ya la ha asumido el MIDA cuando ha establecido políticas de precios y mercadeo, de organización de la producción, de tecnología, de capacitación de productores o de servicios a la producción; todas ellas han afectado el proceso productivo agrícola y pecuario y todas, por ende, han tenido consecuencias en el empleo y en el ingreso de la población rural, así como en su alimentación y educación.

Desde luego, por ejemplo, una política de incentivos a la producción, dirigida al pequeño agricultor, afecta más directamente su calidad de vida y su bienestar que una política que no esté vinculada a la producción. Al mismo tiempo, la política mencionada como ejemplo desmarginaliza a la población y amplía el mercado interno, lo que da dimensión global a una política específica.

El MIDA es, entonces, el organismo público que por definición debe asumir la responsabilidad del desarrollo social de los productores agrícolas y pecuarios del país.

Este es un hecho que debe ser de comprensión generalizada, ya que en ocasiones, desde fuera del sector, se determina a priori, por ejemplo, cual debe ser el aporte de divisas de la producción agrícola y pecuaria para financiar algún aspecto del desarrollo urbano, sin considerar la responsabilidad social de la institución especializada que para cumplir esas metas puede verse obligada a aplicar políticas que aumentan el desempleo y que disminuyen la capacidad del mercado interno.

2.2 Elementos básicos de un marco de referencia para una política de desarrollo social rural

Como es evidente, para elaborar una política de desarrollo social rural, previamente debe caracterizarse una situación concreta de subdesarrollo social rural.

Según la naturaleza del análisis que se haga para caracterizar esa situación, la política que se elabore puede referirse al enfrentamiento de dos niveles de problemas: el nivel de las manifestaciones concretas, como son desempleo, bajos ingresos, desnutrición, etc., y el nivel de los fenómenos causales de tipo estructural, tales como concentración de la tenencia y uso de la tierra, tecnología escasa o inadecuada, estrechez de los mercados, etc. Desde luego, el afrontar los problemas del segundo nivel implica a la vez el enfrentamiento de las manifestaciones concretas del subdesarrollo social; sin embargo y por diversas razones que no cabe mencionar aquí, no siempre es posible actuar sobre los elementos causales de tipo estructural.

Un elemento condicionante de singular importancia en la definición de una determinada política de desarrollo social rural, que identifique e intente superar problemas de tipo estructural y/o sus manifestaciones, es el conjunto de necesidades del Estado que se traduce en reque-

rimientos para el sector agropecuario, por ejemplo, producción y ahorro de divisas, provisión de mano de obra para el desarrollo industrial y de servicios urbanos, oferta de empleo para su población, desarrollo de un mercado para los productos urbanos, producción de alimentos para la población urbana y para los propios habitantes del medio rural, etc.

La presencia de esos condicionantes que muestran un conflicto coyuntural entre las necesidades del Estado y las del desarrollo y el bienestar inmediato de la mayoría de la población rural, hace que el MIDA, al igual que otros organismos para el sector, deba compatibilizar los requerimientos estatales de aumentos de los volúmenes de producción y la productividad para ahorro y generación de divisas con las necesidades de la inmensa población rural más deprimida.

Este problema ha sido ampliamente tratado en la teoría y en la práctica. Hay corrientes de pensamiento y acción que han definido su solución solamente en términos de crecimiento, haciendo a éste dependiente del desarrollo tecnológico que hace énfasis en el aumento de la producción y productividad sin considerar cambios con objetivos distributivos.

Este modelo de desarrollo, también llamado modelo tecnológico o agroexportador, en el que se inscriben los esfuerzos de modernización de la agricultura enmarcados en la "revolución verde", estimula, de hecho, la constitución de empresas agrícolas complejas cuya producción está orientada al mercado externo, lo que hace que en su evolución vayan alcanzando niveles progresivos de importancia en la balanza de pagos y para la adquisición de divisas, por lo que su vigencia puede contribuir a frenar los esfuerzos distributivos y de desarrollo de cualquier gobierno progresista.

Un problema adicional del modelo de desarrollo tecnológico agroexportador de la agricultura, es el alto nivel de dependencia que se establece respecto de los mercados de insumos mecánicos y químicos, cuyo control externo limita la autonomía nacional.

Por otra parte y en términos generales, se trata de tecnología que tiende a desplazar mano de obra, lo que reduce el mercado de trabajo rural, induciendo la migración a las ciudades y la estacionalidad del empleo.

Desde el punto de vista de la población rural entonces, los beneficios de ese modelo son discutibles. A lo dicho hay que agregar que la tecnología nueva es de difícil acceso para el pequeño agricultor, que debe enfrentar desventajas de escala y costos alzados para una tecnología concebida para empresas comerciales de envergadura mayor.

En el polo opuesto a este modelo de desarrollo tecnológico se encuentra lo que podría llamarse el modelo radical de reforma agraria, que provoca cambios profundos que afectan a la propiedad de los bienes de producción, a la organización institucional y a la estructura social como un todo.

Entre ambos se ubican los esfuerzos por solucionar los problemas del agro y de la población rural que amplían la frontera agrícola y organizan nuevas unidades de explotación y los llamados esfuerzos reformistas limitados, que basan su iniciativa en la distribución más equitativa de la tierra y en la adecuación institucional para servir a nuevas formas de organización social de la producción, con el inconveniente, el primero, de sus límites fijos y de sus efectos ecológicos negativos y de su marcada lentitud y alto costo, el segundo.

Ahora bien, si tenemos claridad respecto a las necesidades

nacionales (ahorro y generación de divisas y desarrollo y bienestar de los pequeños productores y de la población rural en general) y de las opciones no factibles en el momento presente, como es una reforma agraria radical, nos encontramos con que el MIDA atiende por lo menos dos tipos de beneficiarios.

- a) Los productores que ya exportan y que tienen niveles de productividad medianos o altos y que utilizan tecnología en situación de mejoramiento progresivo, además de aquellos productores que están en condiciones de entrar en esa categoría al breve plazo, y
- b) los pequeños productores organizados o no que utilizan escasa tecnología moderna, que habitualmente cultivan alimentos: maíz, arroz, ñame, frijol, etc. y que están limitados al mercado interno activa o potencialmente. (*)

Desde el punto de vista de este documento, una política de desarrollo social rural debe ser específicamente diseñada y estar dirigida a esta última población, respecto de la cual el MIDA y otras instituciones del sector deben realizar un esfuerzo integrado de fomento del desarrollo.

Esto significa que el MIDA debe poseer un enfoque de trabajo y procedimientos de operación diferenciados según sean sus beneficiarios. De la misma manera, los contenidos de su acción, sus objetivos y estrategias, sus funcionarios y sus capacidades, etc., deben ser coherentes con las necesidades de los productores atendidos.

(*) Como es evidente, puede darse el caso de que productores de este tipo transiten por la vía del apoyo institucional hasta convertirse en agroexportadores, en tal caso pasarían a ser sujetos de las políticas definidas para estos.

Un elemento de extraordinaria importancia en el diseño y ejecución de un enfoque de trabajo dirigido al pequeño productor es la necesidad de la integralidad del servicio. En la práctica la visión del MIDA y de las instituciones para el sector es especializada y por ello parcial, lo que puede ser funcional a las unidades de explotación de organización compleja, como pueden ser las agroexportadoras, pero que es conflictiva con la capacidad de recepción de servicios de las unidades de explotación de organización simple, por ejemplo, asentamientos campesinos o unidades agrícolas familiares.

En estas últimas no existe capacidad para integrar servicios especializados, en el sentido de recibir los servicios originados en diversas instituciones y darles coherencia en el proceso productivo, por lo que la realidad: productor-unidad de explotación, y su dinámica: proceso productivo, es fragmentada en sus partes: empleo, crédito, semilla, asistencia técnica, mercadeo, etc., piezas todas que deben acoplarse en cada ciclo de producción cual rompecabezas de difícil armado. Si a ello se agrega un elemento incontrolable como es el clima y los factores estructurales vigentes como son la tierra y su tenencia, los mercados, etc., las posibilidades de formar completamente la figura "proceso productivo exitoso y bienestar" son realmente escasas.

Como consecuencia del enfoque fragmentado de servicios en el que cada institución define sus políticas, sus planes de trabajo y sus beneficiarios, independientemente de las otras, se pierde mucho del esfuerzo institucional, problema que se agrava porque frecuentemente se fragmenta además la demanda, al servir cada institución a beneficiarios distintos.

Otro elemento problemático significativo en una línea de trabajo para el desarrollo del pequeño productor agrope-

cuario es la capacidad de cobertura institucional en sus dimensiones física, financiera y de operación.

Desde luego, los aspectos financieros que se refieren a volúmenes de capital disponible para créditos a la producción, son dependientes de decisiones políticas, en cambio la cantidad de operaciones crediticias que puedan realizarse está en relación directa con la capacidad institucional para hacer los estudios y trámites respectivos hasta la recuperación de la cartera.

En la práctica incluso, instituciones como el Banco de Desarrollo Agropecuario prestan asistencia técnica a los productores como una forma de asegurar su inversión, con lo que el esfuerzo institucional público parece duplicar se, ya que el MIDA es, desde el punto de vista del aparato estatal, el responsable técnico de la producción.

Esto es lo que podríamos llamar procesos de obsolescencia institucional, los que se caracterizan porque una institución, habitualmente la financiera, comienza a imponer sus normas y orientaciones, llegando a suplir, de hecho, a otras instituciones que van quedando limitadas a desempeñar roles adjetivos.

En su dimensión física, el problema del trabajo con pequeños agricultores es obvio, aunque no por ello menos significativo, ya que implica un número importante de funcionarios y una capacidad de desplazamiento de gran envergadura. Estrechamente asociado con éste problema, está el de las modalidades de operación y acceso al productor o, dicho de otra forma, el de la mecánica de operación en terreno, que tiene dos aspectos, el aspecto concreto de llegar físicamente a la unidad de explotación y al productor, y el de prestar un servicio eficiente que redunde en mayor producción y posibilidades de bienestar para el agricultor.

Estas consideraciones unidas a las anteriores sobre la necesidad de definir una política y de integrar los servicios dirigidos a las unidades de explotación de organización simple, conducen a concluir que para el trabajo con pequeños productores rurales es conveniente, por una parte, concentrar en una sola institución la oferta de servicios y, por otra, concentrar la demanda por esos servicios al máximo posible, utilizando como instrumento la organización de los productores en todas sus facetas: Asentamientos, Cooperativas, Juntas Agrarias, Centros Agrícolas, Uniones de Productores por rubro, Empresas de segundo grado, etc., etc.

En resumen, el MIDA en su calidad de líder formal del sector agropecuario, debe, en la perspectiva de este documento, asumir la responsabilidad tanto con los productores agroexportadores efectivos y potenciales, como con los pequeños productores organizados o no. Para colaborar eficientemente con ambos sectores, debe diseñar y aplicar enfoques de política y de operación diferenciados.

El enfoque de trabajo destinado a los pequeños productores debe responder a una política de fomento económico y social elaborada y ejecutada por una institución (Dirección Nacional de Desarrollo y Bienestar Rural).

Estos productores deben ser sujetos de servicios integrados (crédito, capacitación, asistencia técnica y tecnología y mercadeo) que respondan a esa política y a un solo plan de trabajo de coordinación centralizada.

Los productores deben ser organizados y capacitados tanto para la producción como para darle coherencia y organización a su demanda de servicios actualmente atomizada. Este enfoque implica además, un paso adelante en la perspectiva de una futura reforma agraria ineludible.

Esa política debe superar los errores cometidos con la mecanización anticipada de la producción agrícola, que desaprovecha el abundante recurso de fuerza de trabajo disponible y que a la larga conduce a que el sector agrario de pequeños productores forme menos capital que el que gasta.

En esa misma línea, la política debe considerar que el empleo y la producción, así como el autoabastecimiento de alimentos, tienen la primera prioridad, con ello se fortalecerá el mercado interno por la vía de los ingresos y la consiguiente mayor capacidad de consumo y se aliviará la balanza de pagos al disminuir las importaciones de comestibles agrícolas.

En esas condiciones, la capitalización proviene de la utilización total de la fuerza de trabajo disponible, camino que aumenta la productividad al abaratar costos y al mejorar la organización para el trabajo.

Al mismo tiempo, el aumento de la producción, el empleo y los ingresos regulares para las grandes masas de población rural, contribuirá a formar circuitos económicos que den vida a un mercado interno de artículos de consumo de productos agrícolas y de insumos agropecuarios, lo que fortalecerá el crecimiento de la economía global (*).

(*) El tema es tratado detalladamente por H. Priebe y W. Hankel en un artículo titulado "El Sector Agrario en el Proceso de Desarrollo". Ver "Desarrollo y Cooperación". P12/6/1981, Ed. DSE. En el desarrollo del artículo agregan tres elementos claves para el desarrollo agrícola con el pequeño agricultor: una política de precios ad hoc, sustituir importaciones de alimento con producción nacional e iniciativas estatales para regular la comercialización de los mismos. Este enfoque supone una política de reformas que facilita el acceso a la tierra.

Especial dimensión adquiere el tema de la utilización plena del potencial tecnológico propio y de las restricciones que deben aplicarse a la introducción indiscriminada de tecnología y medios de producción propios de países desarrollados. En este sentido, una política para el desarrollo del pequeño productor debe orientarse hacia el abaratamiento de los costos, hacia la utilización de energía animal, hacia el mejoramiento en el área biológica, la utilización de abonos naturales, la rotación de cultivos, etc., etc.

2.3 Los beneficiarios de una política de desarrollo social rural

Ahora bien, lo importante en este caso es aquello que concierne directamente al MIDA en lo que se refiere a elaborar y aplicar una política de desarrollo social rural, que, ya se dijo, debe identificar y referirse a una población concreta.

Por definición el MIDA tiene como sujeto a la población rural y, específicamente entre ella, a los productores agrícolas y pecuarios. Ese universo de beneficiarios, sin embargo, sigue siendo amplio: la filosofía que inspiró la creación del MIDA y de otras instituciones del sector es servir principalmente a los que no pueden comprar servicios, por lo que la delimitación de los beneficiarios potenciales se hace aún más estrecha, ya que no serían sujetos directos de apoyo del MIDA las unidades de producción que dispongan de una densidad tecnológica y de capital que las haga autosuficientes en la perspectiva del Ministerio. Además de que por esa misma calidad, sus operadores no deben estar en una situación precaria desde el punto de vista económico-social.

¿Quiénes son entonces los habitantes del medio rural que son beneficiarios potenciales del MIDA y de otras insti-

tuciones públicas para el sector y que viven en una situación de subdesarrollo social?

En sentido estricto, la respuesta debe identificar a todos los medianos y pequeños productores que quedaron excluidos en la categoría anterior. Según este criterio, los beneficiarios potenciales del MIDA serían tantos como unidades de producción existieran después de separar a las empresas autosuficientes.

Veamos, según un documento de enero de 1982 (*) la actividad productiva del sector agropecuario de Panamá es desarrollada por los siguientes tipos de productores:

- a) Productores individuales y cooperativistas,
- b) productores en Asentamientos y Juntas Agrarias de Producción y
- c) las empresas estatales.

En números, la composición de estos productores y las superficies que explotan es la siguiente (**):

- a) Fincas grandes (+100 Ha.) 3,000, que abarcan aproximadamente 970,000 Ha.

(*) Informe sobre el sector agropecuario de Panamá. BID. Edición División de Estudios Generales. Subgerencia de Estudios Económicos y Sociales. Depto. de Desarrollo Económico y Social. Enero 1982.

(**) Presentamos esta clasificación y sus datos, que aparecen en el Documento del BID citado, porque es la que resulta más conveniente a la exposición, pese a que muestra diferencias apreciables con datos similares de la AID, que en el Documento de Identificación de Proyectos "Agricultural Technology Transfer" menciona la existencia de 105,000 fincas estratificadas

- b) Fincas medianas (10 - 99 Ha.) 33,000, que abarcan alrededor de 960,000 Ha.
- c) Fincas pequeñas (- 10 Ha.) 24,000, con una superficie cercana a 31,000 Ha.
- d) Cooperativas 10,636, con una superficie cercana a 19,000 Ha.
- e) Asentamientos y Juntas Agrarias, 279 (**) con una superficie cercana de 90,000 Ha.
- f) Empresas estatales 4, con una superficie cercana de 400,000 Ha.

Al separar las fincas grandes y las empresas estatales, quedan 57,000 productores individuales y 17,636 productores organizados, susceptibles de ser beneficiarios del MIDA. Ese total, 74,636 productores agropecuarios, constituiría la clientela potencial fija del MIDA. En esa calidad alcanzarían a ser, agregando a sus familias, aproximadamente 374,000 personas que serían sujetos directos de una política de desarrollo social rural.

La clientela flotante potencial del MIDA y de las otras

de la siguiente manera: (- 1 Ha.) 20,000, (1 - 2.9 Ha.) 24,000, (3 - 50 Ha.) 52,000, (50 - 99 Ha.) 5,000, (100 - 199 Ha.) 2,000, (200 - 1,000 Ha.) 2,000. (Según estos datos la clientela fija del MIDA ascendería a 96,000 productores, incluyendo a las explotaciones de menos de 50 Ha.). Por su parte en el documento Panamá en Cifras de noviembre de 1982, se señala que existen 153,670 explotaciones, 36,024 de las cuales tienen menos de 0.1 Ha.

(**) Equivalen a 7,000 familias

instituciones para el sector, también es importante. Nos referimos a los campesinos que explotan menos de 1 Ha. (aproximadamente 20,000) (*), a los sin tierra que trabajan por temporadas y a los que no entran en ninguna clasificación.

Entre su clientela potencial fija el MIDA debe hacer algunas distinciones originadas en la situación de vida de cada estrato y en su potencial económico productivo.

En la base de la escala se encuentran los 24,000 minifundistas o pequeños campesinos que explotan fincas menores de 10 Has. Estos productores practican una agricultura de subsistencia, en general no tienen título de propiedad de la tierra, que habitualmente es de mala calidad, se dedican principalmente al cultivo de granos, utilizando mé todos rudimentarios, rara vez son sujetos de crédito, no reciben asistencia técnica, viven precariamente y aportan un fuerte contingente a las proletarizaciones temporales que ocurren en épocas de cosecha.

Según un connotado estudioso de los problemas del subdesarrollo y desarrollo rural de América Latina (**), los minifundistas son la "expresión de la marginalidad social no solo en términos de subempleo, subconsumo, subalimentación, analfabetismo absoluto o funcional... sino de desorganización, incapacidad de negociación o de participación en la toma de decisiones en cualquier nivel..., a lo que cabe agregar su calidad de subproductores y candidatos -ellos y especialmente sus familias- a migrar a las ciudades.

(*) Censo Agropecuario 1970

(**) Antonio García, Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina. Ed. IICA 1982.

Desde el punto de vista de su productividad tienen un margen importante de diferencia con otros tipos de productores: en arroz producen en promedio 22.5 qq. por Ha. y en maíz 18.9 qq. por Ha., en tanto que en los mismos rubros las Juntas de Producción/Asentamientos y los medianos productores obtienen rendimientos de 60 qq. por Ha. y 47 qq. por Ha. respectivamente (*).

Sin embargo, producen con menores costos y haciendo énfasis en la utilización de la mano de obra familiar.

En otro nivel se encuentran los productores medianos, que disponen de unidades productivas que fluctúan entre 10 y 99.9 Ha. No cabe duda que su situación socioeconómica sin ser buena debe ser, generalizando, mejor que la del pequeño agricultor. Sin embargo, se puede deducir que tienen una capacidad de mejoramiento de gran significación, ya que prácticamente no han recibido colaboración intensa del MIDA ni de otras instituciones del Estado.

En esas condiciones, el margen de retraso tecnológico de esas explotaciones debe ser considerable. Los datos del Censo Agropecuario de 1970 indican que tan solo el 9% de las 33,000 explotaciones pertenecientes a esta categoría aplicaban fertilizantes, que el 77.6% no araban la tierra, que el 65.8% vendía más de B/.50.00 y que, dato de singular importancia, el 99.3% de los productores maneja su propia finca con ayuda de mano de obra familiar y asalariados eventuales.

Detallando los datos podemos concluir que el 77.6% que no araba la tierra eran ganaderos y que el 9% que fertilizaban eran agricultores, al igual que el 13.4% que araba la tierra pero no fertilizaba. El cuadro se compondría entonces de 25,608 unidades de producción ganadera

(*) Fuente: Contraloría General de la República y Ministerio de Desarrollo Agropecuario (MIDA).

y de 7,392 dedicadas a la agricultura. Visto desde el punto de vista de la superficie utilizada, es razonable pensar que la gran mayoría de las fincas agrícolas se acercan más al rango de las 10 Has., en oposición a las ganaderas cuya distribución debe tender hacia el rango de las 100 Ha.

Es muy probable que este gran núcleo de fincas medianas sea el elemento potencial básico que permitirá elevar los volúmenes de producción de alimentos.

El tercer universo potencial de beneficiarios de una política de desarrollo social rural del MIDA lo constituyen los productores organizados. Entre ellos los 10,636 socios de cooperativas agropecuarias y de servicios múltiples y los 7,000 asociados de Asentamientos y Juntas Agrarias.

No disponemos de información detallada sobre el nivel de vida de los cooperativistas, sin embargo es conocido que se distribuyen en un espectro que incluye a pequeños y medianos ingresos. Asimismo, si nos guiamos por los datos de la Contraloría General de la República y del MIDA, disponen de un amplio margen de mejoramiento en su productividad. En arroz y maíz, por ejemplo, están a 17 y 5 puntos, respectivamente, más abajo que la productividad promedio nacional.

El caso de los Asentamientos Campesinos es singular, ya que sus explotaciones tienen un techo productivo todavía distante lo que redundaría en bajos niveles de bienestar para sus miembros, a pesar de que han sido sujetos importantes de los servicios públicos. (*)

(*) Desde luego hay Asentamientos que están en buenas condiciones, sin embargo la norma indica que la generalidad de ellos aún están en vías de consolidación.

Sin pretender dejar de lado el problema de la baja calidad de los suelos de que disponen, vale la pena explicitar que la situación precaria de los Asentamientos y Juntas Agrarias, tiene que ver más con el estilo de proceso productivo que se ha pretendido implementar, que no ha favorecido la consolidación de las empresas ni propiciado la autogestión, que con la capacitación de sus miembros.

De hecho las decisiones fundamentales respecto de qué producir, cuándo sembrar y cómo vender, no están completamente ni lo han estado nunca, en manos de los productores, a pesar de ser un objetivo declarado del MIDA. Los planes de explotación son preparados y aprobados por funcionarios con participación campesina, cuando deberían ser preparados por los campesinos para que en base a ellos se hicieran las solicitudes de crédito y asistencia técnica pertinentes.

Por otra parte, las características impuestas al proceso productivo de los asentamientos desplaza la mano de obra, aumenta los costos de producción, impide la capitalización y, en múltiples casos, contribuyen al deterioro y a la contaminación del medio ambiente.

El detalle de lo dicho puede observarse en la mecanización a ultranza, en la utilización de insumos costosos, generalmente importados, y en los condicionantes específicos del crédito respecto a la tecnología utilizada. De hecho, los Asentamientos están a la cabeza de las estadísticas de productividad en los rubros de arroz y maíz y casi en el promedio nacional en sorgo (*).

(*) El promedio nacional en arroz, maíz y sorgo es de 35.9 qq./Ha., 20.1 qq/Ha. y 55.7 qq/Ha., respectivamente, siendo que los Asentamientos tienen rendimientos, en el mismo orden de 60.0 qq/Ha., 47.1 qq/Ha. y 50.0 qq/Ha. Ver Documento BID citado, Cuadro IV. 8. p. 66.

Un asentamiento campesino en los términos generales, descritos, no pasa de ser una pequeña empresa productiva agropecuaria en la que trabajan sus socios no más de siete a ocho días al mes, normalmente en tareas adjetivas, que esperan que su inversión de capital produzca una renta. De esa manera no se le ha dado la importancia merecida al recurso más abundante y valioso de esas organizaciones que no es la tierra ni son las máquinas, sino su fuerza de trabajo.

Desde luego, queda claro que el problema no radica en el modelo de organización para la producción, sino en la forma en que se ha implementado el mismo a través de la acción de las instituciones del SPA.

En síntesis, los beneficiarios de una política de desarrollo social rural, desde el punto de vista del MIDA, deben ser los productores de alimentos, medianos y pequeños, individuales y organizados. En términos aproximados, se trata de más de 90,000 familias.

3. EL ENFOQUE DE TRABAJO Y LA ORGANIZACION ACTUAL DE LA DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL (*)

La DNDS tiene como objetivos generales impulsar y consolidar el desarrollo del Sector Rural para su integración a la vida nacional, creando mecanismos operativos que desarrollen las políticas del sector reformado y establezcan estrategias que consoliden las empresas campesinas.

Formula políticas de formación, organización y capacitación del

(*) Estractado del documento "Manual de Funcionamiento de la Dirección Nal. de Desarrollo Social", Ed. DNDS, 1982, mi meo, 35 pp. Aclaramos que este es el quehacer declarado de la DNDS, no necesariamente su quehacer efectivo.

sector rural, crea mecanismos de coordinación con instituciones nacionales, internacionales y la Dirigencia Campesina, a fin de garantizar la asistencia técnica y social al sector reformado y a los pequeños y medianos productores. Apoya los programas de otras direcciones nacionales que promueven y organizan a sectores marginados y contribuye en materia de capacitación de personal a elevar el nivel de eficiencia de los funcionarios, en beneficio del sector agropecuario.

Entre las funciones generales de la DNDS se menciona su participación en la definición de una política campesina nacional en aras de transformar la estructura agraria; promueve, apoya y desarrolla a la población rural dedicada a actividades agropecuarias, a través de modelos organizativos campesinos, de pequeños y medianos productores, de la mujer campesina, de la juventud rural, organizaciones en áreas indígenas, consolidar modelos más avanzados de organización, producción y administración (empresas de 2do. grado), que facilite su plena incorporación económica, social y política al proceso de desarrollo nacional.

De igual forma define y desarrolla un programa nacional de capacitación y crea los mecanismos necesarios para garantizar y facilitar la participación de la población campesina organizada en las acciones de promoción, organización, capacitación y autogestión, que requiere el proceso de Reforma Agraria. Establece una coordinación permanente con la Confederación Nacional de Asentamientos Campesinos (CONAC), asesora y orienta en materia de Estatutos y Reglamentos internos a las Organizaciones Campesinas, otorga personería jurídica a las Organizaciones Campesinas, de acuerdo a los procedimientos establecidos por el MIDA. Formula una política de asistencia técnica y de capacitación que contempla los tipos y niveles de tecnología a utilizar y las normas de asistencia por rubro y región.

Estructura Orgánica

La Dirección Nacional de Desarrollo Social está integrada por:

un Director, un Subdirector, cinco Departamentos que son: Planificación, Servicios Técnicos, Administración, Organización y Gestión Empresarial.

La Dirección tiene como objetivo general garantizar el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo y supervisar que los recursos con que cuenta la Dirección sean utilizados adecuadamente. Entre las funciones están la de normar, planificar, supervisar, coordinar y evaluar todas las acciones que realiza la Dirección.

Departamento de Planificación:

Sirve de apoyo a nivel de decisión (dirección y supervisión), en las tareas de planificación, control y evaluación, de igual forma sirve de enlace con la Dirección Nacional de Planificación Sectorial. Las funciones más importantes son las de dirigir y coordinar la elaboración del Plan Anual de Trabajo y los anteproyectos de inversiones y funcionamiento, elaborar perfiles de proyectos a presentar a organismos internacionales. Lleva también un sistema de información estadística sobre aspectos de los programas de la Dirección. Este departamento cuenta con dos secciones: Registro y Análisis de información, programación y presupuesto.

Departamento de Servicios Administrativos

Proporciona a la Dirección los servicios administrativos necesarios para el cumplimiento de sus programas. Entre las funciones importantes están la de garantizar los recursos que demanda el cumplimiento del Plan de Trabajo, administrar los recursos de la Dirección, apoyar y supervisar el funcionamiento de los Centros de Instrucción Regional.

Departamento de Organización

Promueve la participación y organización de la población rural, en los distintos modelos organizativos, para unificar esfuer-

zos, hacer mejor uso de los recursos disponibles y lograr mayor eficiencia en el proceso productivo. Las funciones son normar la promoción, organización y el seguimiento de los modelos organizativos, normar la tramitación jurídica de los diferentes modelos organizativos; coordinar con las Direcciones Regionales para la promoción y ejecución de los diferentes programas en las bases.

Programas:

- a. Los beneficiarios de las organizaciones del sector reformado son: Asentamientos Campesinos, Juntas Agrarias de Producción, Juntas Agrarias de Mercadeo, Empresas Múltiples de Producción Agropecuaria. El objetivo general es el de promover, organizar y dar seguimiento a las organizaciones mencionadas para elevar sus condiciones de vida, mediante un proceso de producción dentro de las normas establecidas por el Estado.
- b. Organizaciones de medianos y pequeños productores (independientes). El objetivo general es el de promover, organizar y dar seguimiento a los pequeños y medianos productores para integrarlos a la economía nacional en forma organizada.
- c. Organización de la Juventud Rural: promover y organizar la juventud rural con edades que oscilan entre los 10 y 21 años, para integrarla a las actividades agropecuarias, artesanales e industriales, a fin de mejorar las condiciones de vida de la familia rural.
- d. Organizaciones femeninas rurales: cuyo objetivo general es el de promover, organizar y capacitar mujeres rurales en las diferentes comunidades, mediante programas tendientes a estimular la participación consciente y activa, en el desarrollo integral del medio rural, a través de la organización de empresas asociativas de diversas características.

- e. Trámites jurídicos: el objetivo es el de mantener actualizados los asuntos jurídicos de las organizaciones, para su normal desenvolvimiento.

Departamento de Servicios Técnicos:

Formula acciones de investigación, tendientes a diagnosticar aspectos sociales, económicos, organizativos, administrativos, productivos y culturales que permitan la elaboración de programas y la aplicación de métodos que coadyuven al desarrollo efectivo de las empresas campesinas. Capacitar a sujetos que participen del proceso productivo, para que contribuyan eficientemente en la transformación y desarrollo de la estructura actual. Cuenta con las siguientes secciones:

- a. Sección de Investigación
- b. Sección de Capacitación Campesina
 - b.1 Capacitación en Administración
 - b.2 Capacitación en Organización
 - b.3 Capacitación en Ciencia Productiva
 - b.4 Laboratorios Experimentales
 - b.5 Capacitación Técnica Política
 - b.6 Alfabetización
- c. Capacitación Funcionaria
 - c.1 PRACA-MIDA
 - c.2 MIPPE-MIDA

Departamento de Gestión Empresarial

Su objetivo es contar con instrumentos de planificación para las empresas organizativas que permitan la elaboración de proyectos a mediano y largo plazo, acorde con las condiciones reales del área. Cuenta con los siguientes programas PLADE cuyo objetivo es el de preparar un Plan de Desarrollo a mediano y

largo plazo, que sirva para la consolidación de las empresas asociativas.

Oficina de Enlace (Panamá) Desarrollo Social:

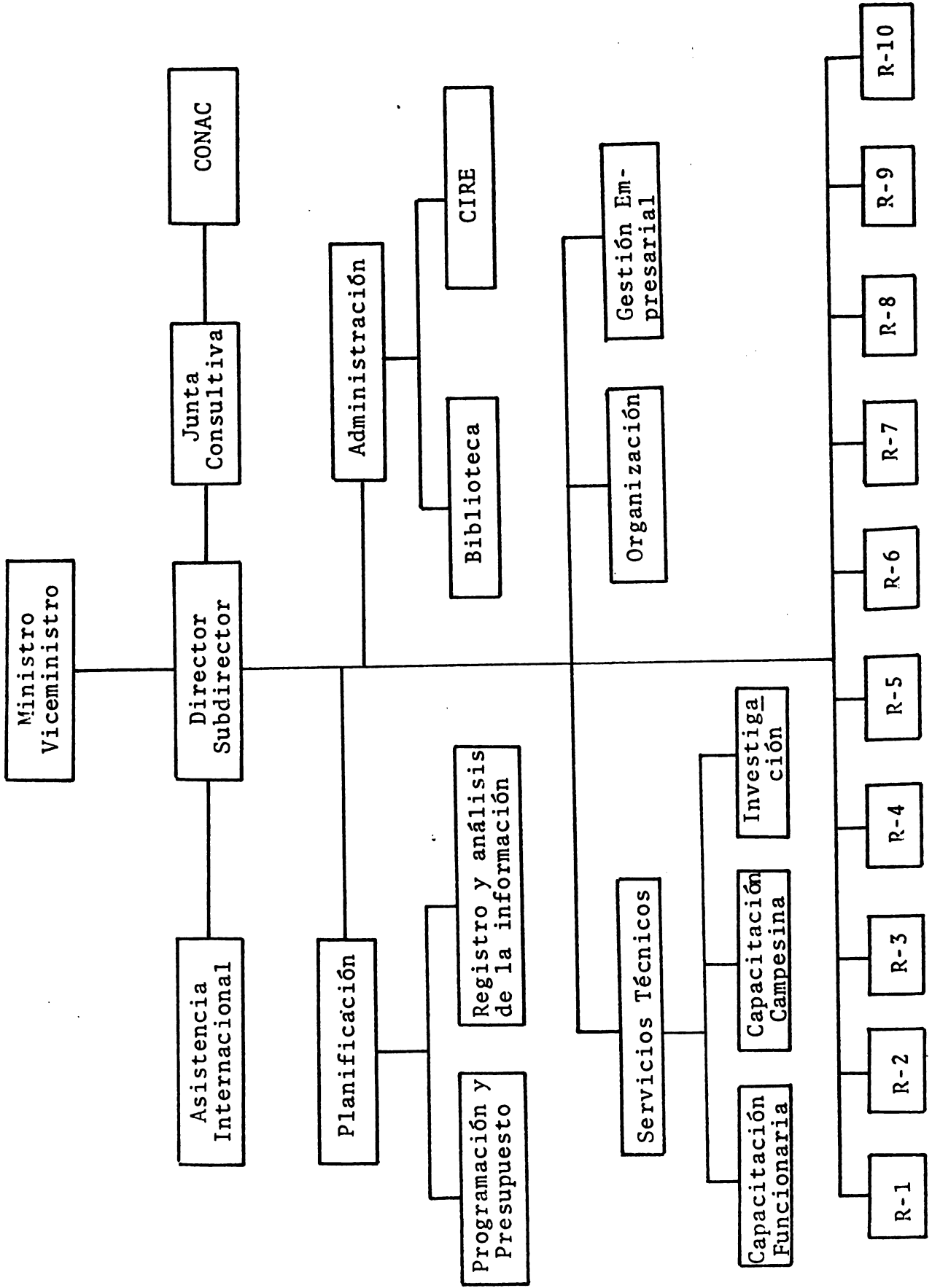
Representa a la Dirección en reuniones o cualquier actividad que solicite el Director o Subdirector, realiza investigaciones técnicas, brinda asistencia técnica, acuerdos de trabajo, convenios, apoyo económico, que contribuyan al mejor desenvolvimiento de los programas de la Dirección y la política del MIDA, y apoyar a la Dirección en algunos servicios de carácter administrativo.

Departamento Regional de Desarrollo Social:

Tiene como objetivo garantizar la ejecución de los programas de la Dirección Nacional de Desarrollo Social y Nivel Regional, como también mantener coordinación en la ejecución del trabajo con los diferentes departamentos nacionales de Desarrollo Social y seleccionar con la Dirección Regional las tareas prioritarias que requieren asistencia de la DNDS.

Dentro del Departamento Regional de Desarrollo Social existe un tipo de personal que funge como Coordinador Social, cuyas funciones son: promover y estimular el desarrollo de la conciencia organizativa de los grupos organizados, realizar evaluaciones periódicas de las actividades que realiza la organización, identificar las necesidades de capacitación, participar en el levantamiento de estudios socioeconómicos, asesorar y colaborar en el diseño e implantación de los reglamentos o estatutos organizativos de las empresas y coordinar con las federaciones campesinas provinciales acciones que se orienten a elevar el nivel de organización de las empresas campesinas, fortaleciendo en forma paralela la estructura organizativa de las federaciones.

ORGANIGRAMA DE LA DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO SOCIAL



•

•

•

•

•

4. PROPUESTA

4.1 Antecedentes

A partir de los primeros años de la década de los 70, el Estado panameño diseñó y ejecutó una política de desarrollo rural cuyos objetivos principales fueron: constituir una nueva estructura agraria que incluyera un sector de pequeños campesinos organizados, la regularización de la situación de los agricultores precaristas que requerían la titulación de sus explotaciones y el mejoramiento de los niveles de empleo e ingresos de la población rural en general.

Esa política se instrumentó por medio de un proceso de reforma agraria y de la creación de un conjunto de instituciones, entre ellas, la comisión de Reforma Agraria, luego el MIDA, el IMA, el BDA, el IDIAP, etc., que en la actualidad sirven a alrededor de un 10% de los pequeños productores agropecuarios (*).

La problemática que originó la definición e implementación de esta política se refería tanto a condicionantes de orden estructural como a sus manifestaciones concretas, ya que estaba destinado a afectar la estructura de tenencia de la tierra y a la organización social del trabajo en el campo, buscando como objetivo último la creación de un sector productivo compuesto por campesinos pobres organizados.

Para ello elaboró y aplicó, entre otras, políticas de promoción campesina, de organización campesina y de capaci-

(*) Ver "El Proceso de Extensión Rural y el Rol de Profesional Agropecuario". Sánchez Diez, R. En Memoria Seminario sobre Problemas Agropecuarios de Panamá, Enero 1981.

tación de campesinos organizados. La ejecución de esas políticas que originalmente fueron diseñadas y llevadas a la práctica por la Comisión de Reforma Agraria, recayó posteriormente en la Dirección Nacional de Desarrollo Social.

La línea de trabajo específica de la DNDS fue promover entre los campesinos beneficiarios del proceso de Reforma Agraria la idea de la organización de unidades asociativas de producción agropecuaria, llamadas Asentamientos, así como asociaciones de pequeños y medianos productores, también beneficiarios de la Reforma Agraria, para la consecución de insumos y la venta de productos, llamadas Juntas Agrarias.

En otros términos, la DNDS ha desempeñado el rol singular de incorporar al pequeño productor agropecuario a los procesos productivo y sociopolítico del país, por medio de la organización y capacitación de campesinos.

Los modelos organizativos mencionados tienen como principal característica el hecho de ser autogestionables y en el caso de los Asentamientos Campesinos, el que la producción es colectiva.

En el transcurso de la última década se han organizado 279 organizaciones, de las cuales 218 son Asentamientos Campesinos, 48 son Juntas Agrarias de Producción, 10 son Juntas de Mercadeo y 3 son Empresas de Segundo Grado. Cuenta en total con aproximadamente 7,001 socios e involucra a una población de alrededor de 35,000 personas. Prácticamente este ha sido y es el universo de trabajo de la DNDS, aunque en los dos últimos años ha hecho un esfuerzo serio por acceder a productores individuales (782 en 1981) mediante actividades de capacitación.

Estos productos de la DNDS tienen como marco legal la

Ley No.12 de enero de 1973, que define a las Direcciones Nacionales como "órganos de ejecución, supervisión, estudio, investigación, consulta y asesoramiento para el Ministro y demás órganos del Ministerio..." y que, en el caso de la DNDS, "...organizará y capacitará a la población campesina para ampliar su producción, gestionará sus servicios básicos y fiscalizará las cooperativas". Esta última función relacionada con las cooperativas le fue segregada con la creación de la Dirección Nacional de Cooperativas, que luego pasó a ser el Instituto Panameño Autónomo Cooperativo.

Las actividades mencionadas de la DNDS, así como sus productos, corresponden íntegramente a sus funciones según le fueron definidas por la Ley No.12, y son tan sólo una parte de la política de desarrollo que el gobierno ha venido adelantando en lo que se refiere a los Asentamientos Campesinos y Juntas Agrarias.

Vale la pena hacer esta aclaración ya que no es extraño escuchar versiones que asocian el buen o mal estado económico-productivo de esas organizaciones y de sus socios con el buen o mal desempeño de su rol por parte de la DNDS.

Es más, en ocasiones se confunde a una política de desarrollo social rural con lo que hace la DNDS, concluyéndose de la doble confusión que si los Asentamientos están mal la responsabilidad es de la DNDS y que por consiguiente no es necesaria la Dirección Nacional de Desarrollo Social y, lo que es peor, que no hace falta una política de desarrollo social rural.

Como es evidente, se trata de un profundo error, ya que la DNDS sólo es responsable de un aspecto de la política de gobierno para el sector agropecuario y en ese sentido, es preciso resaltarlo, esta institución ha alcanzado metas

notables en lo que se refiere a la creación de organizaciones de productores. Esta afirmación puede hacerse tomando en cuenta los límites impuestos por las bajísimas asignaciones de recursos que el gobierno central ha hecho a la DNDS.

Dicho en sentido positivo, las posibilidades de consolidación de los Asentamientos Campesinos están parcialmente vinculadas a la responsabilidad de la DNDS, que ha contribuído en gran medida a mantener vivas a las organizaciones pese a la frustración evidente de los integrantes de aquellas y a la continuada aplicación de la política errónea descrita en páginas anteriores (*).

(*) Existen diversos diagnósticos que intentan explicar las dificultades de consolidación de los Asentamientos Campesinos (elaborados por la DNPS, DNDS, IICA, etc.), todos coinciden en que los elementos restrictivos son tres: la mala calidad de los suelos disponibles, los bajos niveles de organización de sus miembros y su incapacidad relativa para administrar sus propias empresas. En algunos casos se agrega como problema la inseguridad de los miembros de los Asentamientos respecto a su posesión legal de la tierra.

Cualquiera de estos elementos restrictivos, o todos, puede ser válido, sin embargo, no se han mencionado los elementos clave que han conducido a la situación problemática actual de los Asentamientos, nos referimos a la mecanización anticipada, a la utilización de tecnología inadecuada, al paternalismo institucional, agravado por la desintegración física y temporal de los servicios y a la selección de proyectos productivos de larga maduración económica -ganaderos- que no generan ingresos reales sino después de 10 o 12 años y que ocupan poca mano de obra.

4.2 Alternativas

Para llevar a la práctica una política de la naturaleza descrita, que supera los problemas identificados y propone un nuevo enfoque para el desarrollo rural con pequeños y medianos agricultores, es necesario realizar ajustes institucionales que incluyan nuevas formas de organización, de administración y de estrategias e instrumentos de operación en terreno.

Los límites conceptuales de esos ajustes y su ejecución están determinados por la situación institucional deseada para un año tope que se proponga, por ejemplo 1990, por el grado de rigidez estructural de la DNDS, del MIDA y de las otras instituciones del sector, y por los recursos disponibles para esos efectos en el período.

Para atenuar los elementos restrictivos que surjan al paso de los cambios o ajustes institucionales que se proponen, estos se presentan en forma de alternativas.

La primera de ellas de fácil ejecución al corto plazo, se refiere a modificaciones en la DNDS de acuerdo al tipo de política de desarrollo social rural reseñado en el punto 3 de este documento; ello implica ajustes en sus objetivos, en su organización y en su estrategia y capacidad de operación en terreno.

Esta alternativa implica una fuerte capacidad de coordinación con otras instituciones del sector, las que a su vez deberán poseer una capacidad similar que permita superar en la programación y en la operación el problema de la desintegración de los servicios.

Es por ello que, aunque centrándose en la DNDS, esta alternativa supone ajustes en los procedimientos de programación y de operación en terreno de las Direcciones Nacio

nales de Producción Agrícola y de Producción Pecuaria, así como del BDA, en sus instancias regionales.

Por último, cabe aclarar que esta propuesta se hace combinando la solución de los problemas diagnosticados de la DNDS (*) con las necesidades de la mecánica de aplicación de la política (**), procurando que las modificaciones institucionales propuestas no signifiquen cambios de gran envergadura.

La segunda alternativa, cuya puesta en práctica requiere de un proyecto especial y de un consenso interinstitucional, consiste en la creación de una Dirección Nacional de Desarrollo y Bienestar Rural, que responda a los problemas de falta de integralidad y cobertura de los servicios, que racionalice el uso de los recursos técnicos, económicos y logísticos disponibles y que aplique la política de desarrollo social rural que se elabore a partir del marco de referencia propuesto.

Por la naturaleza misma de este documento, esta segunda alternativa para operacionalizar una política de desarrollo social rural simplemente se esboza en términos gruesos, a diferencia de la primera en que se entra al tema con algún detalle.

Esto se debe a que la creación de la Dirección Nacional de Desarrollo y Bienestar Rural propuesta implica una modificación de envergadura al actual enfoque y organización

(*) Ver Estudio de Caso de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. Ed. PFI, octubre de 1981.

(**) Esa mecánica de funcionamiento puede aplicarse sin aplicar la política. No hay que confundir la mecánica o procedimientos de operación con los contenidos de una política.

del Estado para el desarrollo de la producción agropecuaria, por lo que es conveniente que en su estudio participen sectores más amplios que utilicen este documento como base.

4.2.1 Propuesta de mejoramiento técnico, organizativo y operacional de la Dirección Nacional de Desarrollo Social (Alternativa 1).

1. El enfoque de trabajo de la DNDS.

1.1 Marco Teórico

El aparato institucional público para el sector agropecuario está dividido en áreas de especialización: para cada una de ellas existe una institución ad hoc.

Esta manera de organizar el trabajo institucional público para el desarrollo del sector agropecuario implica un gran esfuerzo de coordinación entre los diversos organismos existentes. Para conseguir el impacto deseado en la producción y en el bienestar de los productores, esos organismos deben disponer entre otros instrumentos de programas-presupuestos elaborados en conjunto, de programas de utilización de los recursos logísticos y de beneficiarios comunes organizados por región, área, ruta o simplemente por grupos de productores.

Este enfoque supone que las instituciones del SPA sirven e un objetivo general común y que deben existir o existen tantas instituciones como sea el número de objetivos específicos -o áreas de especialidad- en que se desgloce ese objetivo general.

Concretamente, para el objetivo general "aumentar la producción y productividad del sector", habrá

un objetivo específico o áreas temática de trabajo especializado que corresponda, por ejemplo, al IDIAP: producir tecnología ad hoc; otro que corresponda al IMA: regular el mercado y facilitar la consecución y comercialización de productos agrícolas, un tercero que signifique prestar asistencia técnica y transferir tecnología, que será responsabilidad del MIDA a través de las Direcciones de Producción Agrícola y Pecuaria, y así por delante hasta que la agregación de objetivos específicos cope al objetivo general, incluyendo un objetivo específico o área temática especializada de trabajo que corresponda a la DNDS.

Esta propuesta se enmarca en estas consideraciones, por lo que delimita un área temática de trabajo específica para la DNDS, que resulta funcional a las áreas temáticas de las otras instituciones y que se inscribe en las funciones que le asigna la Ley (*).

(*) Se enmarca en la Ley 12 del 25 de enero de 1973, que en sus partes pertinentes dice: Cap. I, Art. 2, función 3a. del MIDA, "Organizar y asesorar a la población campesina para promover el aprovechamiento de la tierra y los recursos renovables, así como la capacitación del hombre del campo para el trabajo"; Cap. I, Art. 2, función 12 del MIDA, "Impulsar y fiscalizar la organización y funcionamiento de entidades, corporaciones, asentamientos campesinos, juntas agrarias y otros modelos de organizaciones campesinas y cooperativas de producción, ..."; y en la parte específica referida a las Direcciones Nacionales y a la DNDS, "...órgano de ejecución, supervisión,

Dentro de su área temática, el enfoque de trabajo de la DNDS se logra a partir de la combinación de cinco grandes elementos estrechamente interrelacionados. Nos referimos a la unidad funcional que deben configurar la vocación y experiencia propia de la DNDS con las políticas de desarrollo señaladas por el gobierno central, con la cuantía y tipo de necesidades existentes en los beneficiarios actuales y potenciales de la Dirección, con las exigencias de la coordinación interinstitucional y con los recursos técnicos, económicos y logísticos de que ésta dispone.

Es evidente que el universo de necesidades existentes en los beneficiarios actuales y potenciales de las acciones de la DNDS excede en mucho los recursos de la Dirección, especialmente si el planteamiento exige trabajar teniendo como sujetos a los mismos productores que sirven otras Direcciones. Es por ello que sus recursos técnicos, económicos y logísticos deberán adecuarse a las necesidades que demande el servir, desde su perspectiva, a los beneficiarios que se seleccionen en conjunto con las otras Direcciones.

Por otra parte, también deberán adecuarse sus objetivos a los nuevos planteamientos hechos en las políticas de desarrollo nacional y sectorial. Para

estudio, investigación, consulta y asesoramiento para el Ministro y demás órganos del Ministerio". "...organizará y capacitará a la población campesina para ampliar su producción, gestionará sus servicios básicos y fomentará y fiscalizará las cooperativas.

ello se propone concentrar sus esfuerzos en el apoyo a los productores de alimentos de consumo interno, respetando la vocación original de la Dirección, que es la de servir al sector reformado, pero adaptándose a las nuevas orientaciones de política que indican la importancia de apoyar con más énfasis a los pequeños y medianos productores independientes.

También es pertinente precisar que la DNDS debe incluir entre los sujetos de su acción a las mujeres y jóvenes rurales, distinguiendo estrategias diferentes para su trato, pero siempre dentro de los marcos de la capacitación y de la promoción para la organización. Se buscará identificar y poner en marcha mecanismos que permitan cubrir las necesidades de las organizaciones de jóvenes y mujeres existentes y se sentarán las bases para la organización de nuevos grupos.

Es importante dejar en claro que en este momento del proceso de desarrollo rural nacional, la función principal de la DNDS debe consistir en organizar la demanda de servicios y capacitar a los productores campesinos: capacitarlos para que administren mejor sus empresas, para que trabajen organizadamente y para que utilicen la tecnología adecuada.

Es en ese sentido que la DNDS y su equipo técnico deberá organizar sus recursos y trabajar en terreno. Por norma se evitará la realización de actividades que salgan del marco que se propone en este documento. Así, por ejemplo, la función de la DNDS con respecto a los PLEX y a los PLADE consistirá en capacitar a los productores campesinos para que los elaboren por sí mismos. Con ello se po

sibilitará su desarrollo autogestionario y su capacidad empresarial.

1.2 Objetivos de la DNDS

1.2.1 General (*)

Contribuir a operacionalizar un enfoque integral de servicios que permita incorporar coherentemente a la economía nacional a pequeños y medianos productores, organizados o no, para:

- incrementar la producción y productividad del sector,
- elevar los niveles de bienestar campesino mejorando sus niveles de empleo e ingresos.

1.2.2 Específicos

1.2.2.1 Organizar a los pequeños y medianos productores

sujetos efectivos y potenciales de los servicios del MIDA (Direcciones Nacionales de Producción Agrícola y Pecuaria) y del BDA, incluyendo mujeres y jóvenes rurales. (Organizar para: producir, recibir tecnología, comprar insumos, vender productos o para gestionar servicios).

1.2.2.2 Capacitar a esos productores en: organización, en Administración Rural y en técnicas productivas.

(*) Este objetivo general debe ser el mismo para las Direcciones de Producción Agrícola y Pecuaria, así como para el IMA, el ISA y el IDIAP, cuando trabajen con este tipo de productores.

1.2.2.3 Organizar y capacitar a campesinos sin tierra, que identifique el MIDA, para acceder a nuevas tierras por la vía de la colonización o de la reforma agraria.

1.2.2.4 Contribuir a mejorar la capacidad de demanda y recepción de tecnología y de servicios de las organizaciones de productores existentes.

1.2.2.5 Realizar estudios que:

- Identifiquen y recomienden formas alternativas de organizaciones de productores según sea su vocación y grado.
- Determinen procedimientos y metodologías de organización y capacitación de productores en asociaciones de primer y segundo grado.
- Identifiquen empresas potenciales de segundo grado existentes en el país.

2. Los beneficiarios de la DNDS

Los sujetos beneficiarios de los servicios de la DNDS serán los mismos que sirva el MIDA, a través de las Direcciones Agrícola y/o Pecuaria, la Dirección Nacional de Ingeniería y el BDA, concentrándose, en el caso de los productores individuales, en las regiones o distritos en que haya mayor concentración minifundiaria.

El detalle de los tipos de beneficiarios de la DNDS es el siguiente:

- Asentamientos
- Empresas Múltiples de Producción Agropecuaria
- Juntas Agrarias
- Pequeños productores independientes susceptibles de organizarse
- Medianos productores susceptibles de organizarse
- Mujeres esposas de socios de organizaciones
- Mujeres miembros de comunidades vinculadas a organizaciones campesinas
- Jóvenes hijos de socios de organizaciones
- Jóvenes de comunidades vinculadas a organizaciones
- Campesinos precaristas productores en tierras estatales o privadas

3. El marco para la operación de la DNDS

La DNDS seguirá actuando en dos niveles: el Central, con Sede en Santiago de Veraguas, y el Regional con sedes en cada una de las diez regiones en que el MIDA divide al país para organizar su trabajo.

3.1 El Nivel Central

Además de sus funciones directivas y administrativas, propiamente tales, el Nivel Central se responsabilizará por normar el trabajo técnico de sus funcionarios en terreno en las regiones, de la siguiente manera:

- a. Definiendo y perfeccionando metodologías y procedimientos de organización de productores,

- b. elaborando contenidos de capacitación y diseñando metodologías y procedimientos para transmitirlos, y
- c. evaluando lo técnico y lo administrativo de la ejecución de los programas de actividades.

Además, el Nivel Central elaborará y ejecutará programas de capacitación para los propios funcionarios de la DNDS, tanto del Nivel Central como de las regiones. Los temas de capacitación serán aquellos directamente relacionados con los contenidos y procedimientos de ejecución de las actividades programadas, incluyendo como marco general los lineamientos institucionales propios.

Una función de singular importancia que deberá cumplir el Nivel Central de la DNDS será el de regular y coordinar la elaboración y ejecución de los programas-presupuesto de la DNDS.

La función de regulación se refiere a la definición y supervisión de los procedimientos utilizados en el diseño y en la ejecución de la programación de actividades a nivel de área (Agencia) y Región, incluido el manejo de su presupuesto regional.

Esos procedimientos implicarán siempre la participación de las instituciones básicas de apoyo al proceso productivo, las que integrarán una Unidad de Programación y Prestación de Servicios a Nivel de Área (DNDS, Direcciones Agrícola y Pecuaria, BDA e IMA).

Esto significa que la programación de actividades será elaborada conjuntamente por las insti-

tuciones citadas y se referirá a grupos de agricultores individuales o asociados, identificados por áreas o rubros productivos; más aún, el conjunto de instituciones tendrá un objetivo general común que se alcanzará mediante el cumplimiento de los objetivos específicos de cada institución involucrada (*).

Por último, la función de coordinación del Nivel Central de la DNDS, referida a este tema, deberá ejercerse con los niveles centrales de las otras instituciones del SPA, bajo la coordinación de la Dirección Nacional de Planificación Sectorial, teniendo como temas los siguientes:

- a. Definición de áreas temáticas y funciones de cada institución respecto del servicio prestado a los agricultores durante su proceso productivo. Esta tarea de coordinación que puede parecer redundante, es de singular importancia debido a lo difuso de los límites que separan en los hechos el actuar de cada institución dentro del MIDA, con lo que se

(*) Como es evidente, este procedimiento requiere del acuerdo de esas instituciones, cuestión que puede significar problemas a su implementación. Sin embargo, las dificultades pueden superarse accediendo paulatinamente a su aplicación, comenzando a trabajar con los beneficiarios del BDA, de tal forma de organizar la demanda de servicios a las Direcciones Agrícola y/o Pecuaria y al IMA. Por esa vía puede concretarse el mecanismo de coordinación propuesto.



multiplica el problema de la duplicidad de ac ciones. Por otra parte un esfuerzo de esa na turaleza contribuirá al mayor conocimiento y mejor comprensión recíproca entre las institu- ciones.

- b. Definición de áreas geográficas y rubros pro- ductivos de concentración del esfuerzo insti- tucional.
- c. Revisión y ajuste de los procedimientos de pro gramación de actividades y de operación en te- rreno.

Por otra parte el Nivel Central de la DNDS deberá desplegar un esfuerzo significativo en la realiza- ción de estudios de investigaciones, cuyo condicion ante será su funcionalidad al trabajo de terreno inmediato o de corto plazo.

Especial importancia tendrán los estudios que se realicen para determinar la factibilidad social de proyectos de colonización en áreas de frontera agrícola y de producción con juventudes rurales y organizaciones femeninas. De la misma manera, el esfuerzo investigativo deberá concentrarse en buscar alternativas a los modelos organizativos de productores agropecuarios vigentes en la actual lidad, ya sean modelos productivos o de servicios(*).

(*) No se han hecho estudios en los que, respe- tando el principio básico de producción aso- ciada con aporte de trabajo, se consideren alternativas que tomen en cuenta, por ejem- plo, reservas individuales de tierra; o, en el caso de productores individuales, asocia- ciones simples de dos o tres agricultores



3.2 El Nivel Regional

Gran parte de la manera de actuar de la DNDS en su dimensión regional ya ha sido reseñada. Como se ha visto, el énfasis será hecho en el trabajo coordinado con otras instituciones, ya que, reiteramos, el esfuerzo aislado de uno u otro organismo no produce mayores resultados ni en el plano productivo ni en el bienestar del productor y su familia.

En la práctica, la DNDS no deberá trabajar con beneficiarios que no reciban servicios de las otras instituciones del sector. En este sentido, debe superarse el problema que ocurre cuando la DNDS "abre trocha", organizando y capacitando a productores que luego no reciben crédito o asistencia técnica para la producción.

El trabajo de la DNDS con mujeres o jóvenes, por ejemplo, deberá estar inserto en el trabajo que el MIDA y el sector en general realice con esa población, por lo cual deberá referirse a la producción agrícola o pecuaria, lo que implicará el apoyo efectivo de los organismos pertinentes del sector, que tendrán incluidas esas actividades en su programación regular (**).

para cualquiera de las etapas del proceso productivo. Tampoco se han hecho estudios ni diseñado estrategias de promoción de modelos organizativos de segundo grado.

(**) En la actualidad el trabajo con mujeres y jóvenes rurales significa, además del esfuerzo técnico de organizar y capacitar, una lucha continuada por conseguir "aportes" téc-

Como es lógico el trabajo de terreno de la DNDS deberá ejecutarse según sea el tipo de beneficiario al que vaya dirigido, sin embargo, el procedimiento general de trabajo será el siguiente:

- a. Identificación de los beneficiarios por áreas, rutas o rubros productivos. (En común con Producción Agrícola, Pecuaria y el BDA, en la Unidad de Programación y Prestación de Servicios (UPESE).
- b. Elaboración de plan y programa de trabajo que incluya a conjuntos de agricultores individuales u organizados, singularizando metas para cada institución, actividades para cada meta, fecha de realización de actividades, recursos que aporta cada organismo al programa, etc., etc.
- c. Selección de los instrumentos de trabajo que se utilizarán en cada actividad y organización de los recursos para realizar el programa.
- d. Evaluar los resultados de las actividades ejecutadas. (Responsabilidad de las Direcciones Regionales en general y de las Direcciones Na

nicos, logísticos y económicos. Son "aportes" porque prácticamente son considerados como favores otorgados a la DNDS, que dispone de directrices para trabajar en esa línea, pero no de los recursos necesarios. Los otros organismos, BDA, Producción Agrícola, etc., no reciben instrucciones al respecto, de allí la falta de programación de actividades sobre el tema.

cionales con representación en las UPESE, en particular).

Queda claro que la vocación fundamental de la DNDS tiene una doble perspectiva: organizar y capacitar. Para organizar utilizará como únicos instrumentos de operación en terreno a:

- los Cursos sobre Organización
- los Laboratorios Experimentales y
- los Cursos Laboratorios.

Aplicando la metodología básica del Laboratorio Experimental, cuyo enfoque debe utilizarse tanto para las actividades de organización como de capacitación, los Cursos Laboratorios y los Cursos de Organización tendrán al menos los siguientes contenidos:

- A. Tipos de fincas o unidades de producción agropecuaria.
- B. Las empresas asociativas de producción agropecuaria.
- C. Las empresas asociativas de servicios agropecuarios.
- D. Elementos e instrumentos para la organización de la empresas asociativa:
 - a. los estatutos
 - b. los reglamentos
 - c. otros elementos que ayudan a la organización. (El organigrama, el cronograma, etc.)
 - d. los problemas de la organización

e. cómo combatir a los problemas de la organización.

En lo que se refiere a la capacitación para la administración, se utilizará como único instrumento a los cursos y ejercicios prácticos. Si se trata de productores organizados, ambos tipos de instrumento deben utilizarse en la propia empresa, con material didáctico apropiado, que será definido y elaborado por el Departamento de Servicios Técnicos.

En el caso de las fincas agrícolas familiares, se hará un trabajo de capacitación en el que el énfasis esté puesto en el "aprender haciendo", por lo que el seguimiento será fundamental. Cuando se trate de capacitar a productores sin ningún conocimiento sobre el tema, la actividad podrá realizarse en centros de capacitación fuera de sus empresas.

Sus contenidos principales serán los siguientes:

- A. La importancia de la capacitación en administración para el manejo de la empresa agropecuaria.
- B. Principios generales de administración de la empresa agropecuaria.
- C. La contabilidad en la empresa agropecuaria.
- D. Técnicas sencillas para la planificación física de las empresas agropecuarias.
- E. Técnicas sencillas para la planificación económica de las empresas agropecuarias.

F. Planificación del uso de la mano de obra en las empresas agropecuarias.

El objetivo fundamental de esta área es conseguir que los beneficiarios participen activamente y con eficiencia en la elaboración de los PLEX y PLADES y en la utilización de los SUR.

En lo que tiene que ver con la capacitación técnico-productiva, que habitualmente ha presentado problemas a la DNDS, ya que no cuenta con los recursos técnicos como para realizar los cursos por sí misma, se propone que se mantenga esa función dentro del siguiente marco:

La DNDS realizará esta capacitación utilizando únicamente el instrumento llamado "capacitación recíproca", mediante el cual los campesinos beneficiarios se trasladan a empresas de campesinos que dominan la tecnología que ellos deben aprender, o reciben en su propia empresa a pequeños grupos de campesinos de esas empresas más capacitadas para recibir en su propio terreno las enseñanzas de estos últimos.

Cuando sea conveniente recurrir a los servicios de funcionarios de otras Direcciones, la DNDS coordinará la ejecución de actividad, definirá las estrategias pedagógicas y realizará la evaluación de las mismas. (Habrà un formato para el instrumento "capacitación recíproca", elaborado por Servicios Técnicos).

4. La estructura para operacionalizar el enfoque de trabajo propuesto para la DNDS.

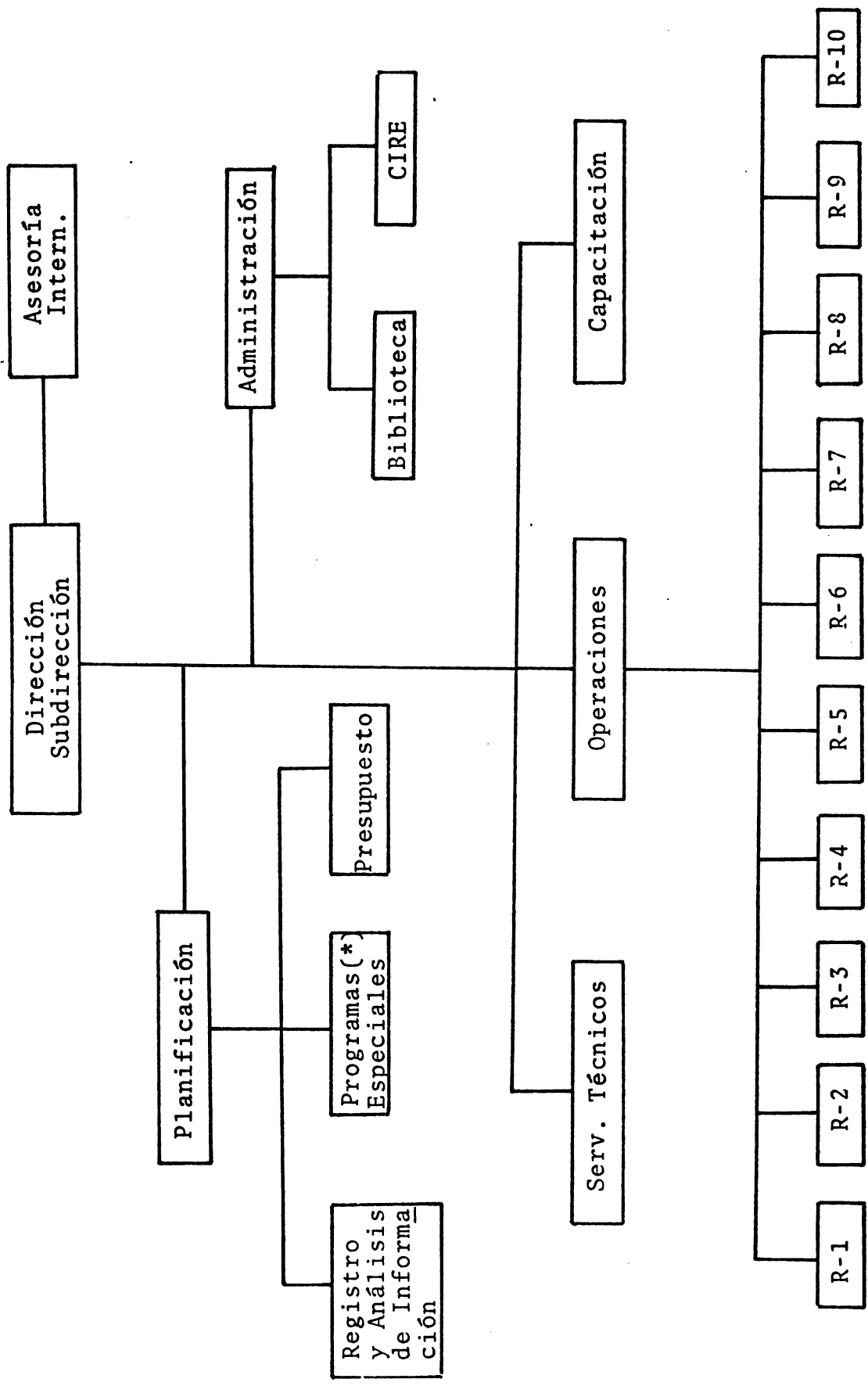
Como ya se ha dicho, la DNDS seguirá operando en los niveles Central y Regional, inserto en la

actual estructura del MIDA, aunque aportando nuevos criterios para el trabajo de terreno (*).

Sin embargo, para los efectos de las necesidades surgidas del ajuste a su enfoque de trabajo, se propone hacer los siguientes cambios a su organización interna:

(*) La búsqueda de esos nuevos criterios de trabajo en terreno ha sido uno de los aportes principales de la DNDS en el último período; manifestaciones concretas de ello son los Proyectos "Módulo Regional de Producción Agropecuaria (MOREPRA)", actualmente en ejecución en la Provincia de Herrera, y los de las Empresas Múltiples de Producción Agropecuaria (EMPAS) de los que hay ejemplos funcionando en Chiriquí (EMPARAD) y Río Hato (EMPAGOTH).

4.1 Organigrama Propuesto



(*) Con financiamiento externo.

4.2 Funciones de los Departamentos y de la Dirección.

Departamento de Planificación

- a. Coordinar la elaboración del Plan Nacional Anual de Trabajo y el Presupuesto respectivo. (El Plan Nacional Anual surge de la agregación de los Planes Regionales).
- b. Programar y ejecutar las actividades de seguimiento y evaluación del Plan Anual de Trabajo.
- c. Elaborar informes periódicos de actividades de la DNDS.

Departamento de Servicios Técnicos

- a. Realizar Estudios e Investigaciones funcionales al Plan Anual de Trabajo.
- b. Diseñar y dar contenidos técnicos a los instrumentos y procedimientos de operación en terreno de la DNDS.
- c. Contribuir con otros organismos del SPA a la elaboración de Proyectos de desarrollo de unidades de explotación agropecuaria.

Departamento de Capacitación

- a. Identificar necesidades de capacitación de los funcionarios de la DNDS en función de las necesidades del Plan Anual de Trabajo.
- b. Diseñar instrumentos y procedimientos de capacitación.

- c. Elaborar y ejecutar programas de capacitación de los funcionarios de la DNDS

Departamento de Servicios Administrativos

- a. Programar y proporcionar los recursos que demande el cumplimiento del Plan Anual de Trabajo.
- b. Colaborar con el Departamento de Planificación en la elaboración de los presupuestos de la DNDS.
- c. Administrar los Centros de Instrucción Regionales y la Biblioteca.
- d. Llevar la contabilidad de la Dirección.

Departamento de Operaciones

- a. Coordinar, conjuntamente con el Departamento de Planificación, la elaboración del Plan Anual de Trabajo y su Presupuesto.
- b. Coordinar y supervisar la ejecución del Plan Anual de Trabajo en las Regiones.
- c. Coordinar, conjuntamente con el Departamento de Capacitación, la ejecución de un programa de capacitación de funcionarios de la DNDS.

Departamentos Regionales

- a. Elaborar y ejecutar el Programa Regional de Trabajo (producto de la agregación de los programas del área, dirigidos a conjuntos de productores).

- b. Coordinar la programación y ejecución de sus actividades, con Producción Agrícola, Pecuaria y el BDA.
- c. Colaborar con el Departamento de Capacitación para capacitar a sus funcionarios de terreno.

Funciones de la Dirección (Director, Subdirector)

- a. Elaboración de políticas de la DNDS.
 - b. Relaciones interinstitucionales y con el Despacho Ministerial.
 - c. Administración de la DNDS y coordinación general de los niveles Central y Regional.
5. Acciones y Recursos necesarios a la DNDS para operacionalizar el nuevo enfoque de trabajo.

No cabe duda de que la DNDS dispone de los servicios de un equipo técnico de buen nivel, tanto en sede Central como en las Regiones. Sus funcionarios poseen, en términos generales, una gran experiencia de campo y una comprobada vocación hacia el trabajo.

Igualmente, la DNDS ha hecho importantes esfuerzos para realizar mejor su función. Esos esfuerzos han sido dirigidos principalmente hacia su organización y funcionamiento al Nivel Central, sin hacer mayor énfasis en el nivel operativo en terreno.

Por otra parte, la escasez de sus recursos económicos y fundamentalmente logísticos, unida al en-

foque de trabajo desintegrado que prevalece en las instituciones del SPA, ha contribuido a mejorar su eficiencia y a limitar su imagen en el sector.

En los puntos anteriores se han planteado modificaciones o ajustes referidos a su enfoque de trabajo, a su organización y a sus procedimientos de operación; en esta sección se propone un conjunto de acciones destinadas a operacionalizarlos, incluyendo una estimación de los recursos necesarios.

Para ello se propone organizar una Comisión interventora con facultades plenas, integrada por funcionarios de alto nivel en la Administración Pública y presidida por el Director de la DNDS, (*), para que:

- a. Diseñe y comience a aplicar una política de personal para la DNDS, que tome en cuenta, por lo menos, los siguientes aspectos:
 - Definición de cargos
 - Mecanismos de ascenso
 - Remuneración e incentivos
 - Reclutamiento de personal

(*) Esa Comisión debe ser interdisciplinaria; podría estar integrada por ejemplo, por: un economista planificador de la DNPS del MIDA; un sociólogo, especialista en Desarrollo Rural del MIPPE y un Ingeniero Agrónomo del BDA, los que contarían con la colaboración de la Dirección de la DNDS, del PFI y del MIDA en general.

- b. Elabore un estudio que identifique la coherencia existente entre el trabajo que debe realizar la DNDS y la capacidad técnica de sus funcionarios (*).
- c. En función de sus resultados, determinar las necesidades de desplazamiento y/o de reclutamiento de personal, así como determinar las necesidades de reubicación y de capacitación de funcionarios. (**)
- d. Organice e instruya a un equipo básico dentro de la DNDS que se encargue de informar a la totalidad de los funcionarios sobre los nuevos procedimientos de operación.
- e. Ejecutar por concurso el reclutamiento de personal necesario, desplazar al que no cumple con los requisitos, reubicar funcionarios y supervisar la iniciación de la capacitación.
- f. Verificar la validez de las estimaciones de recursos necesarios a la DNDS que siguen, para que recomiende su asignación:

(*) Existe información accesible suficiente para ello. Ver Estudio de Caso de la DNDS citado y Memorias de Cursos Intensivos para Coordinadores Sociales, Ed. DNDS/IICA, 1980.

(**) Existe un documento titulado "Proyecto de Capacitación de funcionarios de la DNDS", que puede servir de base para esa tarea. Ed. DNDS/IICA. 1980.

Personal (Nivel Central)

Departamento de Planificación:

- 1 Economista
- 1 Sociólogo

Departamento de Servicios Técnicos:

- 1 Ing. Agrónomo
- 1 Trabajador Social
- 2 Sociólogos
- 1 Economista

Departamento de Operaciones:

- 1 Economista
- 1 Sociólogo
- 1 Trabajador Social

Departamento de Administración:

- 1 Administrador Público

Departamento de Capacitación:

- 1 Sociólogo
- 2 Ingenieros Agrónomos extensionistas
- 1 Pedagogo

Agregados el Director y Subdirector, el Nivel Central dispondrá de un total de 17 funcionarios, lo que significa una disminución de 11 técnicos respecto al número actual.

Movilización y otros recursos (Nivel Central)

Al nivel Central se deberá contar con cinco vehículos, tres para los Departamentos de Operación, Capacitación y Servicios Técnicos y dos para la Dirección.

Además debe contar con una unidad móvil que disponga de equipos de sonido (micrófonos, parlantes), ayudas visuales (cassettes, proyectores, grabadora, etc.). El uso de este equipo móvil debe reglamentarse para los eventos y nivel que así lo determine la Dirección Nacional.

Además del equipo móvil, se requiere de un mimeógrafo permanente en la Dirección.

Personal (Nivel Regional)

Los departamentos regionales de la DNDS deberán contar con un profesional como Jefe de Departamento (Economista, Sociólogo, Ingeniero Agrónomo o Trabajador Social)

Los equipos técnicos de las Agencias deberán estar integrados principalmente por técnicos medios o bachilleres, debiendo ubicarse como mínimo a cuatro funcionarios por Agencia, lo que da un total, incluidos los 10 jefes regionales de departamento, de 290 funcionarios de terreno (*).

Esto significa incrementar el número de funcionarios regionales casi en un 100%, ya que en la actualidad son aproximadamente 100 coordinadores sociales.

(*) El MIDA tiene 61 Agencias: 12 en Chiriquí, 8 en Veraguas, 5 en Herrera, 7 en Coclé, 5 en Panamá Oeste, 6 en Colón, 3 en Panamá Este, 6 en Los Santos, 3 en Bocas del Toro y 6 en Darién.

Recursos de movilización y otros

Cada Departamento Regional debe contar con un mínimo de un vehículo, fuera de los planes vehiculares existentes en dichos Departamentos.

Cada Agencia debe contar con dos automotores de dos ruedas (motocicletas), lo que da un total de 10 vehículos de cuatro ruedas y 122 vehículos de dos ruedas.

4.2.2 Propuesta de creación de la Dirección Nacional de Desarrollo y Bienestar Rural (DINADEBIR) (Alternativa 2).

Como ya se ha dicho, una propuesta de esta naturaleza debe ser objeto de un Proyecto especial, elaborado a partir de un estudio detallado de alternativas de procedimientos y costos respectivos, ya que supone un importante cambio en la organización del sector público agropecuario. Es por esa razón que a continuación se presenta simplemente un punteo de sus características principales, haciendo algunos énfasis que se explican por sí mismos.

1. La DINADEBIR será un organismo autónomo que tendrá capacidades para prestar asistencia técnica, transferir tecnología, otorgar créditos, facilitar el mercadeo y elaborar proyectos de desarrollo agropecuario. Tendrá además ingerencia en la fijación de precios de alimentos producidos por sus beneficiarios.
2. La creación de este organismo supone la diferenciación de tres estratos de productores agropecuarios:

- a. el estrato de los agroexportadores,
- b. el estrato de los productores agropecuarios que pueden llegar a ser agroexportadores al corto y mediano plazo, y
- c. el estrato de los pequeños productores de alimentos para consumo interno, ya sea que estos están organizados o no.

La DINADEBIR concentraría sus acciones en el tercer estrato de productores, en tanto que el MIDA y las otras instituciones del sector apoyarán a los estratos agroexportadores y potenciales (a y b).

3. A partir de los términos de referencia entregados en este documento se elaborará una política de desarrollo social rural cuya ejecución será responsabilidad del nuevo organismo (*)

4. La nueva institución se concibe como un organismo especializado -dirigido a los productores agropecuarios de menos recursos del sector rural- destinada a:

- a. Fomentar el desarrollo de un mercado interno de productos e insumos agropecuarios para fortalecer los circuitos económicos intrarurales y rurales-urbanos y, por ende, la economía global,
- b. fomentar la producción de alimentos para ahorro de divisas y consumo nacional y

(*) Ver el punto 3 de este documento "Elementos básicos de un marco de referencia para una política de desarrollo social rural". pp. 21

c. fomentar el bienestar de los pequeños productores agropecuarios por la vía del empleo y de los ingresos.

5. Los recursos necesarios para la creación de la DINADEBIR surgirán de las actuales Direcciones Nacionales de Desarrollo Social, Producción Agrícola, Producción Pecuaria, del Instituto de Mercadeo Agropecuario y de las Direcciones Regionales del MIDA.

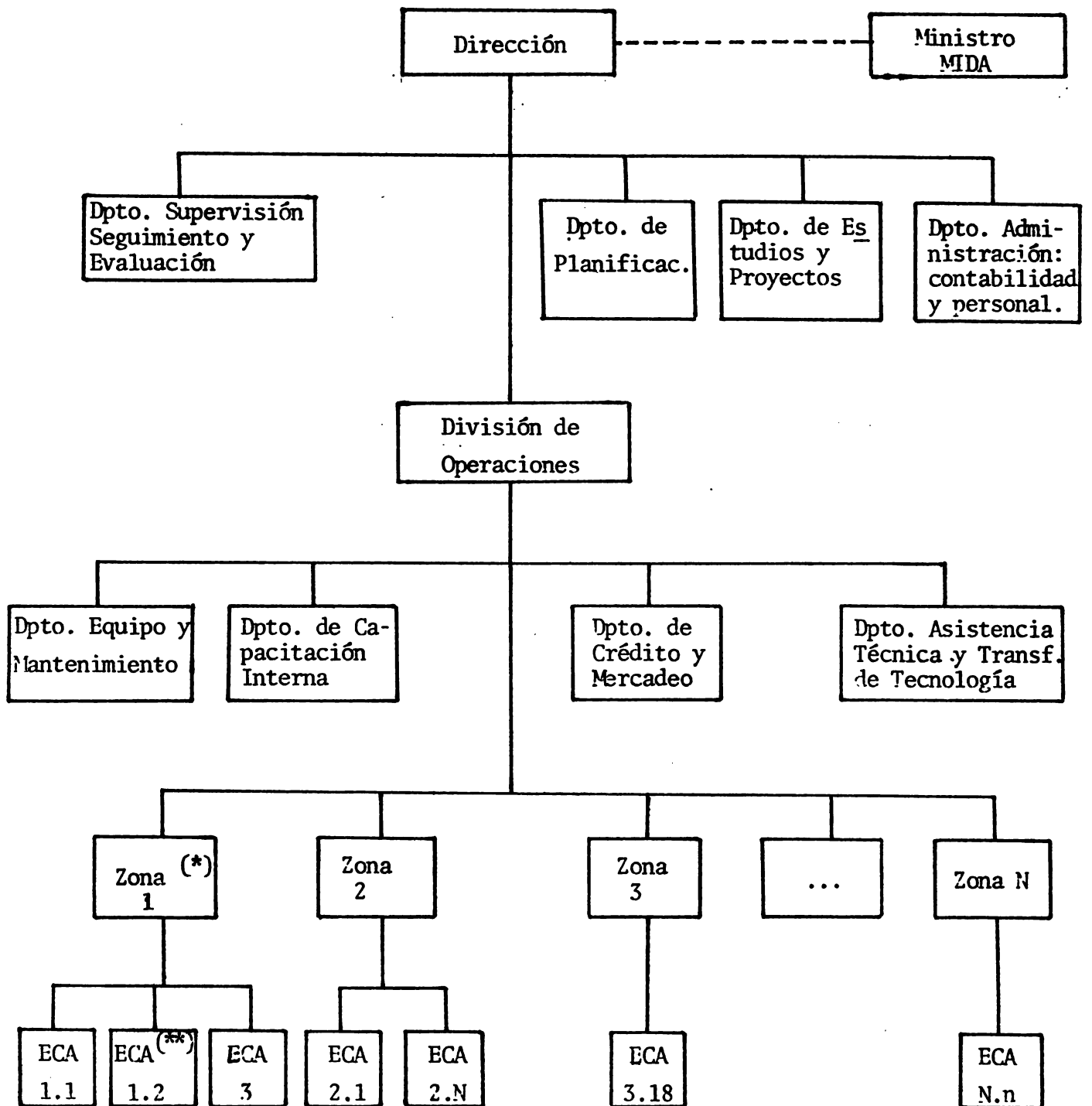
Sólo la DNDS será asimilada totalmente por el nuevo organismo, las otras Direcciones y el IMA harán aportes parciales debido a que deben seguir sirviendo a los agroexportadores efectivos y potenciales.

Las necesidades tecnológicas serán referidas al IDIAP y el manejo y la administración de una línea de crédito para la producción será cedido a la DINADEBIR por el BDA y el Banco Nacional.

6. Puede estimarse que un organismo de esta naturaleza no debe emplear en una primera etapa, a más de 800 funcionarios: 600 técnicos de campo, 100 técnicos de nivel regional y central y 100 funcionarios de apoyo.

7. Una idea inicial sobre su estructura organizativa es la siguiente:

DIRECCION NACIONAL DE DESARROLLO Y BIENESTAR RURAL. (DINADEBIR)



(*) Zonas de concentración minifundiaria y de agricultores de bajos rendimientos.

(**) ECA: Equipo de Campo. El número de ECA por Zona debe determinarse con un estudio.

8. El trabajo de terreno sería realizado por "equipos de campo" (ECA) que estarían integrados por 3 funcionarios. Cada uno de ellos se responsabilizaría por una de las siguientes áreas temáticas:

- asistencia técnica y transferencia de tecnología
- crédito y mercadeo
- organización de la demanda de servicios y capacitación en Administración.

Cada ECA sería coordinado por uno de sus integrantes cuya vinculación jerárquica inmediatamente superior sería el Coordinador de la zona correspondiente.

Cada ECA actuaría en un área y ruta seleccionada, debiendo atender a un mínimo de 90 unidades de explotación en el primer ciclo agrícola. Ese número de agricultores atendidos podrá aumentarse en función de la disponibilidad de crédito, del conocimiento del terreno adquirido por cada ECA y de la organización de la demanda de servicios. (Desde luego, cada ECA deberá disponer de medios de transporte adecuados. En la gran mayoría de los casos bastará con motocicletas).

9. La creación de la DINADEBIR se propone como una forma de enfrentar radicalmente los problemas de fragmentación y descoordinación de la oferta de servicios, que son producto de la existencia de múltiples instituciones con políticas, objetivos y recursos diferenciados.

10. También la propuesta busca superar el problema del trato homogéneo a productores agropecuarios de características heterogéneas. Al mismo tiempo facilita al Estado la compatibilización de su necesidad de ahorrar e ingresar divisas con su responsabilidad de

impulsar el bienestar de la población rural de menores recursos.

BIBLIOGRAFIA (*)

1. Banguero, Harold. "Colombia en el Año 2,000: Evaluación de Políticas Alternativas en el Sector Agropecuario. Ed. IICA-Colombia. 1982.
2. Banco Interamericano de Desarrollo. "Informe sobre el Sector Agropecuario de Panamá. Ed. BID. 1982.
3. Dirección de Estadística y Censo. IV Censo Agropecuario, 1980. Cifras Preliminares. Ed. Agosto 1981.
4. _____ . III Censo Agropecuario, 1970. Volúmenes I, III, IV. Ed. Mayo 1971.
5. García, Antonio. "Modelos Operacionales de Reforma Agraria y Desarrollo Rural en América Latina. Ed. IICA-Costa Rica. 1982.
6. Herrera, Eugenio. "Administración o Management o Gestión Institucional para el Desarrollo Agropecuario y Rural en América Latina". Documento presentado en el Seminario de Planificación y Administración para el Desarrollo Agropecuario y Rural.
7. ILPE. "Discusiones sobre Planificación". Ed. Siglo XXI. 1976
8. OIT-PREAL. "Política Alimentaria y Empleo". Documento presentado a la II Conferencia Internacional sobre la Alimentación y Nutrición. Panamá 1982. Ed. mimeo.
9. PFI. "Diagnóstico Institucional del Ministerio de Desarrollo Agropecuario. Ed. PFI. Santiago, Veraguas. Panamá. 1982.

(*) Revisada, no necesariamente citada.

10. PFI. "Marco Orientador del Desarrollo Agropecuario". Panamá. Ed. PFI. Santiago, Veraguas. Panamá. 1982.
11. Salazar, José Manuel y otros. "Una Política Agraria Innovadora: El Caso de Costa Rica". Ed. ITCO-Costa Rica. 1977.
12. Sariego, Jorge. Estudio de Caso de la Dirección Nacional de Desarrollo Social. Ed. PFI. Panamá. 1981.
13. _____ . Plan de Acción para la Capacitación y Desarrollo de Formas Asociativas Campesinas de Producción y de Servicios. Ed. IICA-Guatemala. 1983.
14. Sociedad Agronómica de Panamá. Seminario sobre Problemas Agropecuarios de Panamá. Memoria. Ed. SPA. 1981.
15. Turk, K. y Growder, L. (Editores). "Desarrollo Rural en los Trópicos de América Latina". Ed. Cornell University, 1970.

