

0 9 JUL 1982

**IICA-CIDIA**

Gobierno de la República de  
Panamá  
MIDA-DNPS

Banco Interamericano de  
Desarrollo-BID  
ATM-SF-1963 PN

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA  
AGRICULTURA - IICA -  
Oficina en Panamá

EVALUACIÓN DE LAS INTERRELACIONES FRON-  
TERIZAS Y LA COORDINACIÓN INTRASECTORIAL  
DENTRO DEL SISTEMA INSTITUCIONAL AGRÍCO  
LA DE PANAMÁ

Por: Mayo Vega Luna  
Especialista en  
Gestión para el  
Desarrollo

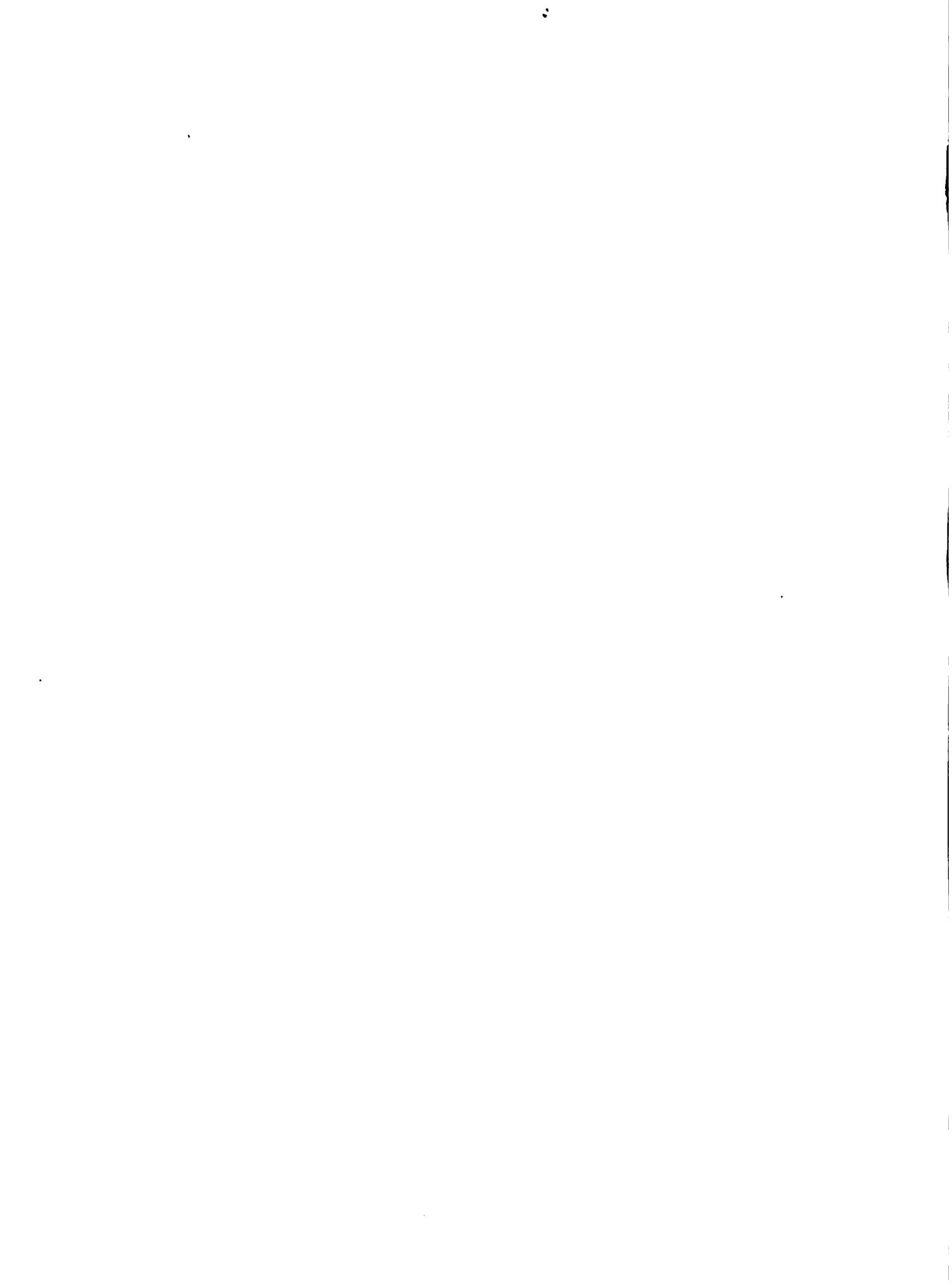
Panamá, marzo de 1982

~~001213~~

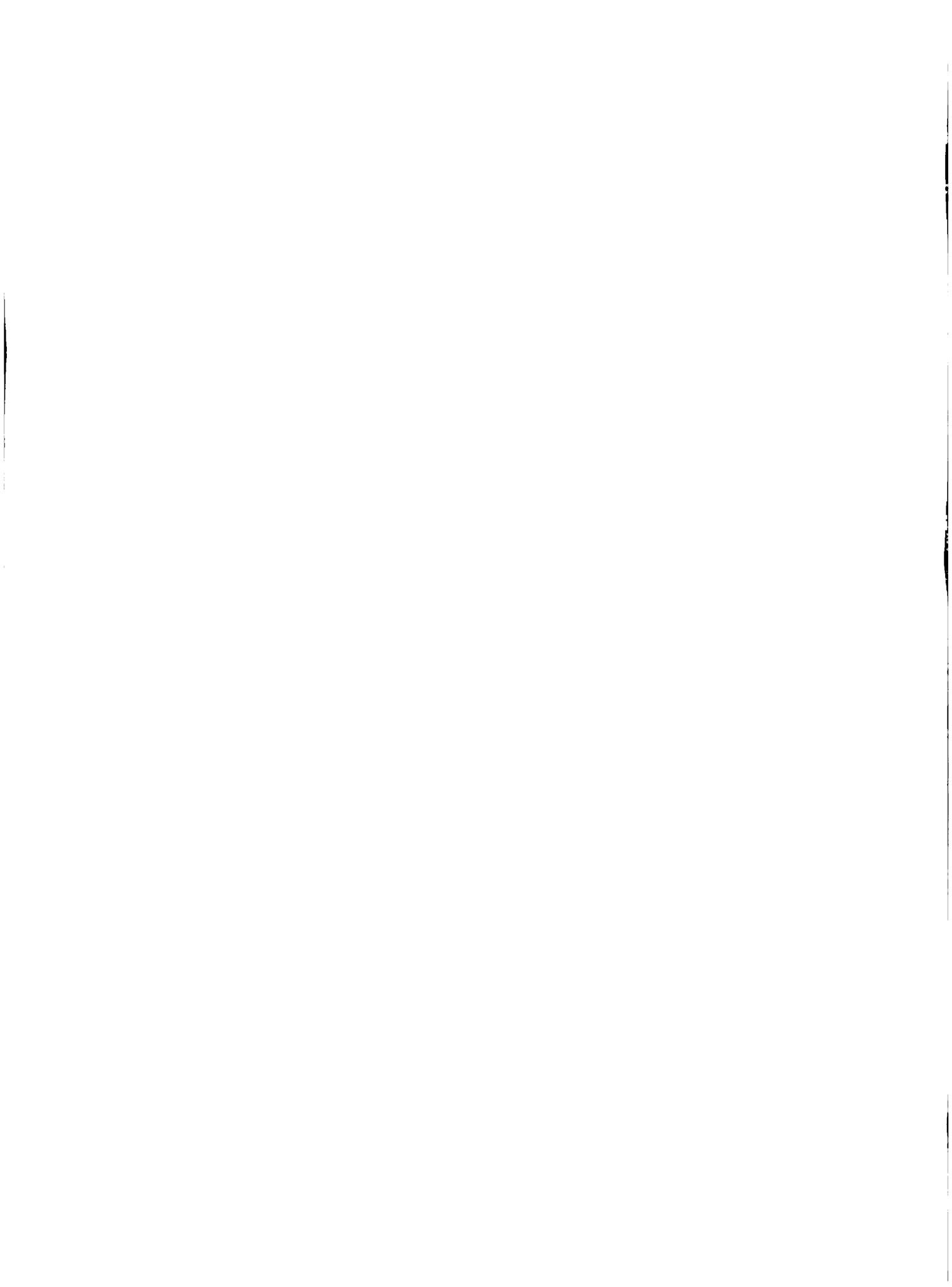
00000958

# CONTENIDO

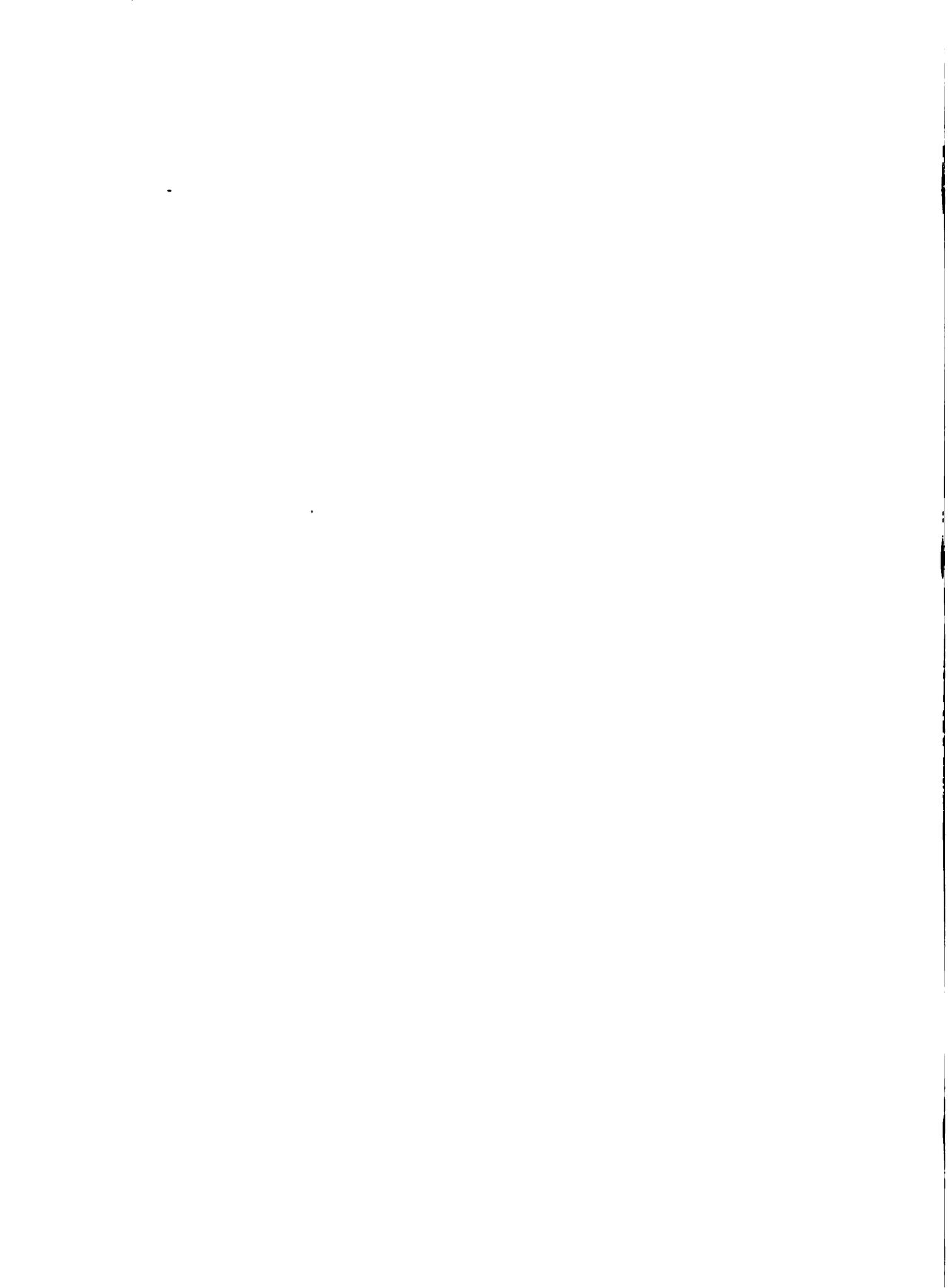
	<u>PÁGINA</u>
I. INTRODUCCIÓN	
A. ALCANCE Y CONTENIDO DEL INFORME	1
B. OBJETIVOS DEL INFORME	5
II. ASPECTOS METODOLÓGICOS	
A. MARCO DE REFERENCIA ✓	6
B. LA EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA	11
C. CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	14
D. EL MODELO ANALÍTICO PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON UN ENFOQUE DE SISTEMAS	20
E. FUENTES DE INFORMACIÓN	27
III. RESULTADOS ENCONTRADOS	
A. LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL	29
A.1 MARCO DE LEGALIDAD Y FUNCIÓN DEL SISTEMA ✓	29



	<u>PÁGINA</u>
A.2 PRODUCTOS NORMATIVOS QUE DEBERÍA ESTAR GENERANDO EL SISTEMA	32
A.3 EVALUACIÓN DE LOS PRODUCTOS ACTUALES Y NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	35
B. FUENTES Y CAUSAS DE DEGRADACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA	
B.1 EL PROBLEMA DE LOS INSUMOS QUE UTILIZA EL SISTEMA	38
B.2 SITUACIÓN Y EFECTOS DE LOS ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN	41
B.2.1 SITUACIÓN DEL ELEMENTO INTEGRADOR PSICOSOCIAL	41
B.2.2 SITUACIÓN DE LOS OTROS ELEMENTOS DEL SISTEMA	45
B.3 SITUACIÓN DE LAS RELACIONES FRONTERIZAS	46
B.4 SITUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN VIGENTES	49
B.5 PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA DIRECCIÓN SUPERIOR DEL SECTOR	51
B.6 ALGUNOS PROBLEMAS DE LA MACRO-ESTRUCTURA INSTITUCIONAL QUE INCIDEN EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN	58



	<u>PÁGINA</u>
IV. RECOMENDACIONES PARA LA FUTURA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	61
A. POTENCIALIDADES PARA LA MEJORÍA FUTURA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN	61
B. PARA ESTRUCTURAR UNA GRAN ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN EN RELACIÓN A ESTE ASPECTO, SE RECOMIENDA....	62
C. PARA DARLE ORGANICIDAD A LA MACROESTRUCTURA	66
D. PARA MEJORAR LA NATURALEZA DE LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL	67
E. PARA MEJORAR LOS INSUMOS QUE REQUIERE EL SISTEMA DE COORDINACIÓN	68
F. REQUISITOS FUTUROS DE DISEÑO DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN	69
G. ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS PARA LA OPERACIONALIZACIÓN FUTURA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN	74
H. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA MEJORAR LA DIRECCIÓN SUPERIOR DEL SECTOR QUE INCIDEN EN EL SISTEMA	81



## I. INTRODUCCION

### A. ALCANCE Y CONTENIDO DEL INFORME

En otros informes se ha abordado al sistema socio-técnico del MIDA desde el punto de vista del análisis de sus interrelaciones fronterizas con otros sistemas ambientales. El análisis se ha centrado desde el punto de vista de las interfaces del MIDA y otras instituciones con las que mantiene intercambio y efectúa transacciones, en relación a las funciones centralizadas por el Despacho Superior.

En el presente informe, el análisis se enfoca hacia las interrelaciones de interface entre las distintas instituciones descentralizadas y el MIDA entre sí y los efectos de la conducta institucional como tal.

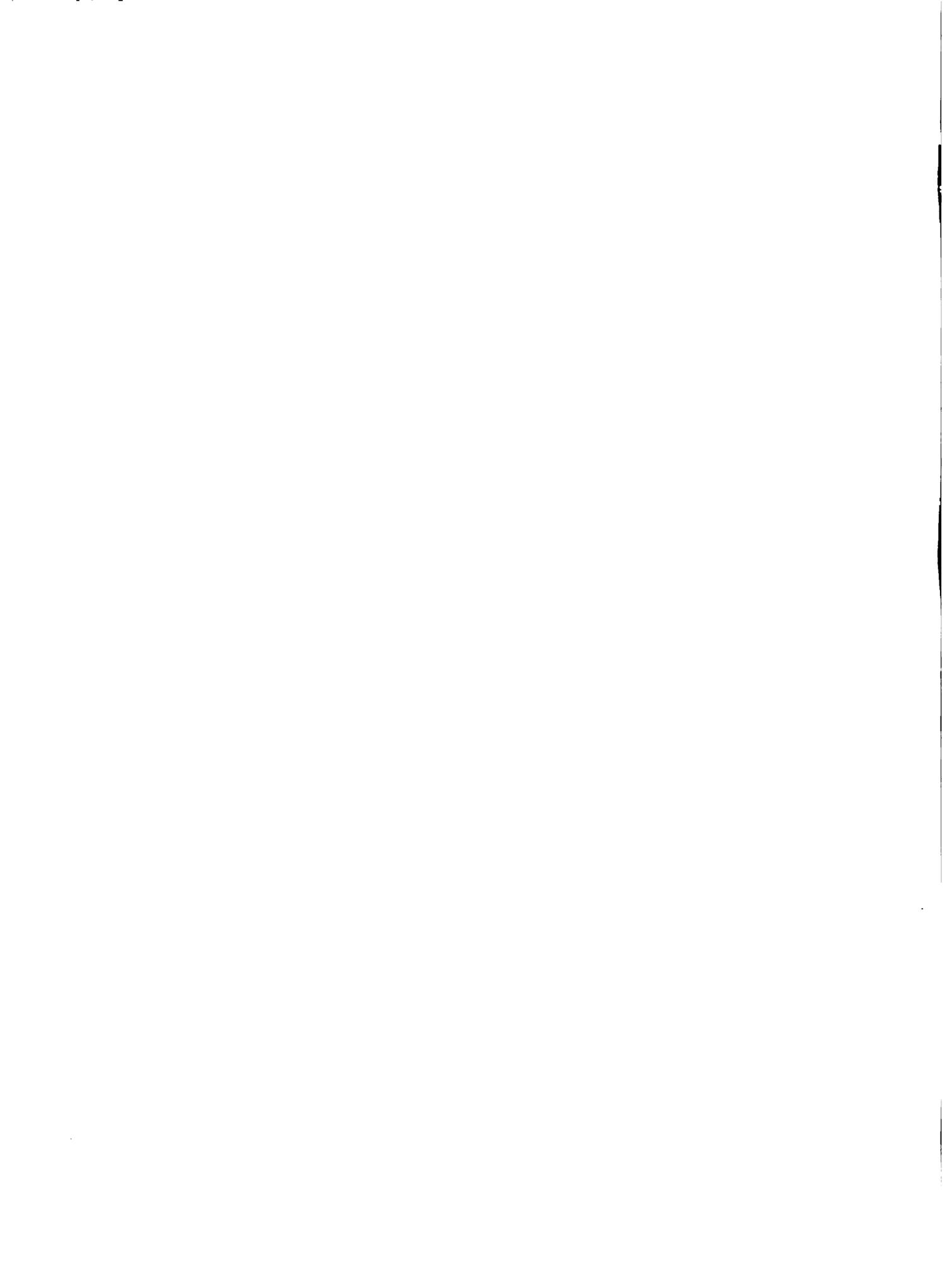
En el Capítulo II se incluye una síntesis del marco de referencia que envuelve al proceso de coordinación interinstitucional. Asimismo, se hace un resumen de los enfoques principales de coordinación interinstitucional utilizados en el sistema público agropecuario y algunas lecciones que arroja la experiencia vivida. Para finalmente incluir un modelo analítico con un enfoque sistémico que facilite el encarar adecuadamente el análisis de la problemática de la coordinación así como la



propuesta de soluciones ordenadas e interrelacionadas, para producir el resultado deseado en la integración del sistema institucional.

En el Capítulo III se aplica el modelo con el propósito de identificar las propiedades básicas de la problemática de los procesos de coordinación dentro del sistema institucional agropecuario panameño.

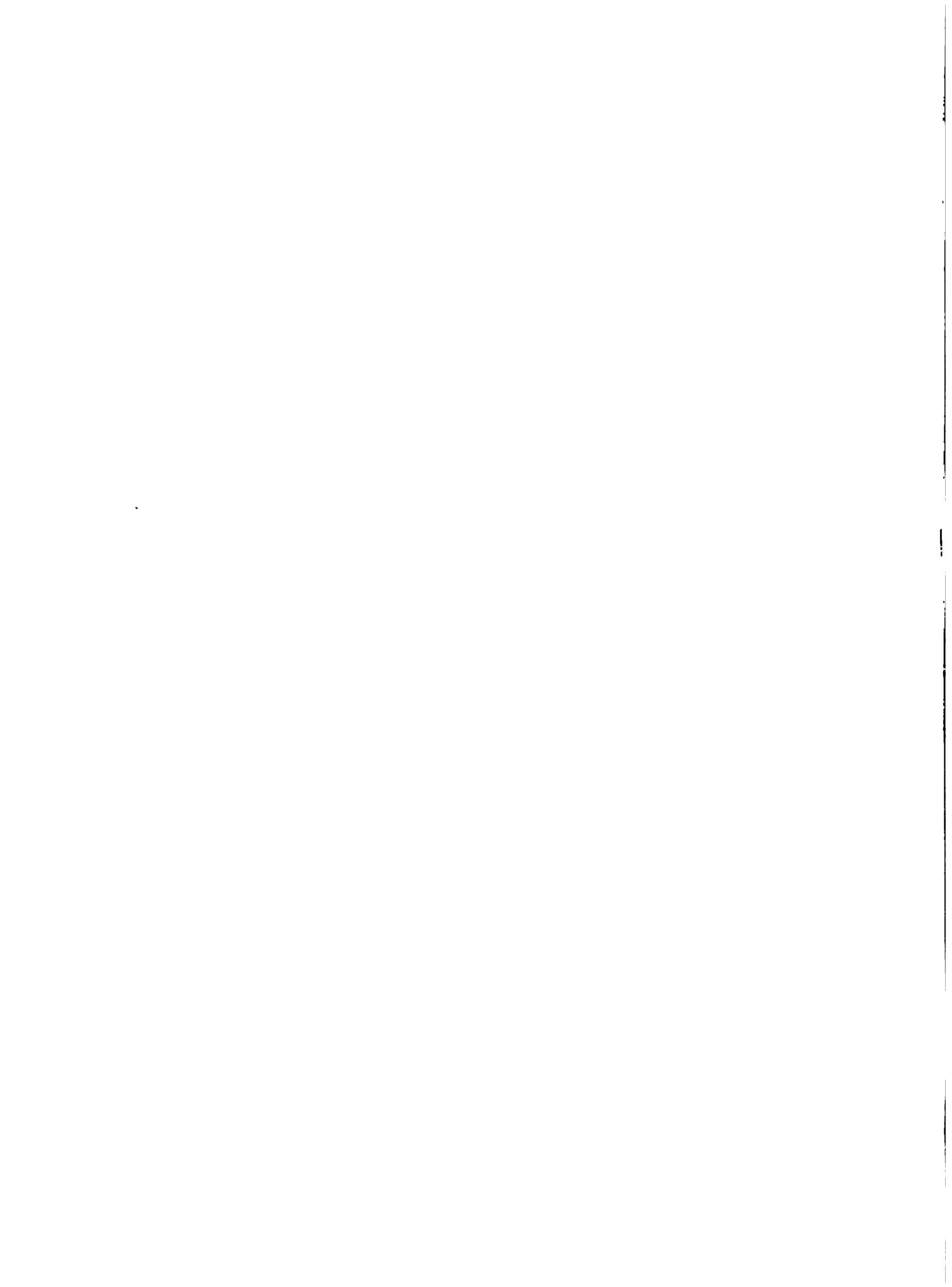
Se examinan y caracterizan hasta donde, la naturaleza de la realidad bajo análisis lo permite, los valores "lógicos" de los elementos componentes del sistema y el estado de sus interrelaciones, de manera de permitir proyectar hacia el futuro las consecuencias del cambio requerido. De esa manera, se plantean una serie de recomendaciones para darle integración y lograr una mejoría en los procesos de coordinación interinstitucional que requiere a futuro el sistema institucional agropecuario panameño. Dichas recomendaciones contenidas en el Capítulo IV en términos generales incluyen propuestas de soluciones para la gran estrategia de coordinación, para implementar e instrumentar un sistema de coordinación, que nunca fue implementado a pesar de contar con bases legales y "recursos" no utilizados, tal y como se señala en el análisis del elemento integrador psicosocial. Asimismo, se incluyen recomendaciones para la mejoría de otros elementos que aun cuando no forman parte integral del sistema coordinador, los resultados de este sí son influenciados por



los efectos que devienen de la actual situación problemática en que se encuentran. Finalmente en este Capítulo se retoman recomendaciones anteriormente formuladas en otros estudios, de tal manera de reformularlas o introducir ajustes y complementaciones requeridas, con base a la nueva información disponible producto del presente análisis.

El presente estudio parte de los siguientes presupuestos básicos:

1. Se parte del presupuesto de que cada institución descentralizada funciona con un mínimo de eficiencia y efectividad interna. Por lo tanto, el estudio no busca evaluar las operaciones internas de las mismas, sino el estado y problemas de sus relaciones fronterizas y su conducta interfacial.
2. En el cumplimiento de la función básica integral que define el quehacer fundamental del macrosistema, se dan las relaciones de interface entre los límites de un sistema individual con otro. A través de estas relaciones fronterizas es que se dan los intercambios normativos de los sistemas entre sí.
3. El desarrollo de estas relaciones fronterizas y su contenido es lo que permite al macrosistema funcionar en forma sincronizada facilitando la coordinación institucional.



4. En un momento dado de su funcionamiento normal, cada sistema individual conforma una "constelación" determinada de relaciones fronterizas que le permiten al sistema un intercambio adecuado con el medio ambiente que lo rodea. La sumatoria de relaciones fronterizas y su sinergismo es la que le permite al macrosistema un funcionamiento coordinado para cumplir con su función básica integral.
5. El contenido normativo de las transacciones que se establecen a través de las relaciones consisten en tres tipos básicos: transacciones de "trueque"; transacciones de sincronización de procesos productivos institucionales; y transacciones de facilitación de servicios mutuos.
6. Para la administración del macrosistema, se cuenta con una Dirección Superior debidamente estructurada que lleva a cabo en forma apropiada las funciones gerenciales requeridas.
7. Aun cuando la preocupación fundamental del proceso coordinador es el de agrupar e integrar actividades relevantes que han sido diferenciadas y especializadas por ambientes funcionales, la administración superior debe preocuparse también por facilitar la integración de las relaciones y flujos laterales de los varios subsistemas

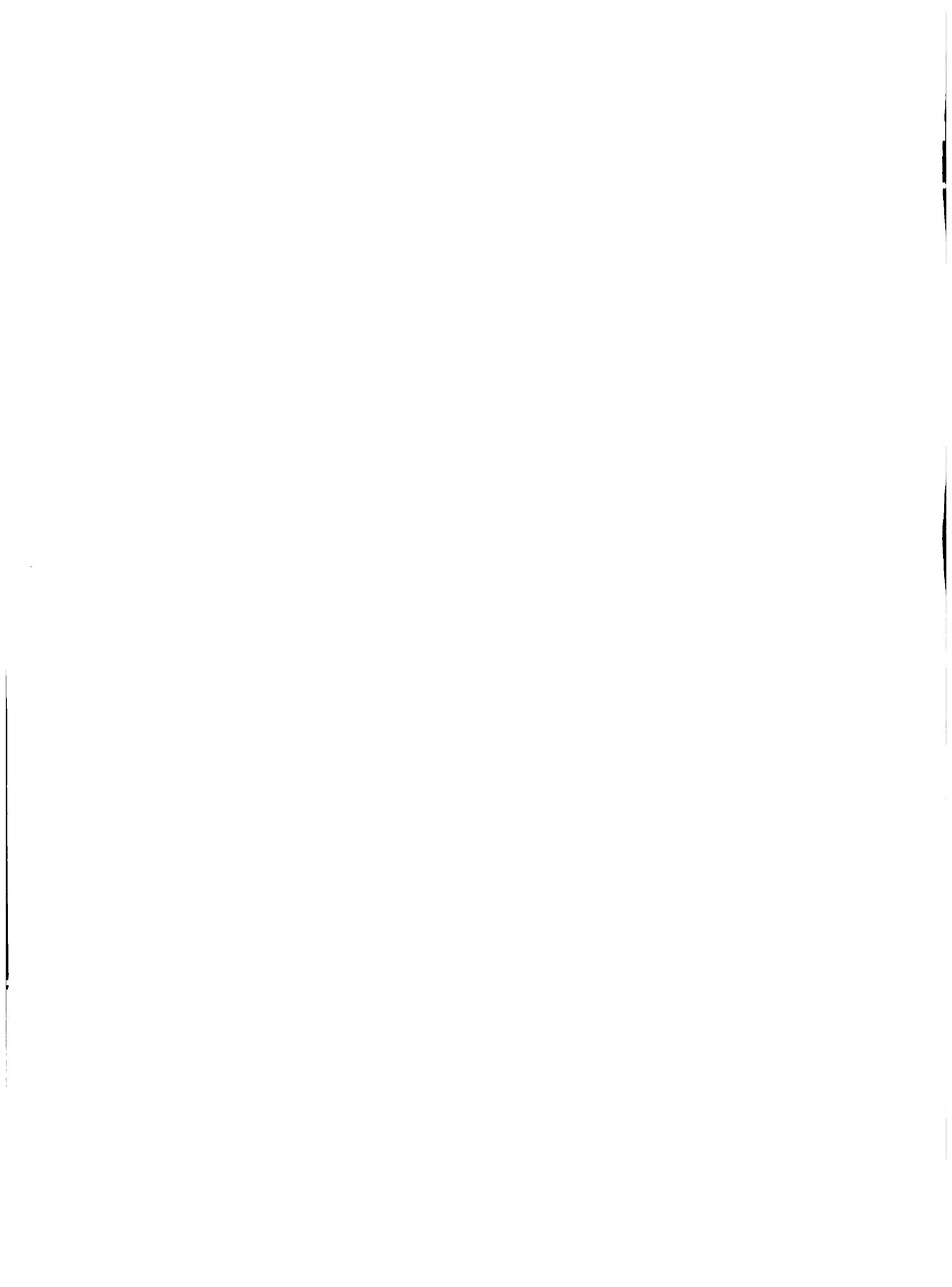


a un mismo nivel en forma deliberada. Por consiguiente, la administración superior del proceso de coordinación no se da al azar sino que en forma intencional y dirigida.

## B. OBJETIVOS DEL INFORME

Los objetivos que persigue la presente evaluación por lo tanto, se centran en los siguientes aspectos:

1. Identificar cuál ha sido el desempeño global del sistema de coordinación interinstitucional agropecuario panameño.
2. Identificar los procesos claves y los factores que condicionan las relaciones de interface entre dos o más sistemas dentro del sector agropecuario.
3. Identificar cuál es el papel básico que la administración superior del SPA ha desempeñado para asegurar la integración entre los distintos sistemas a través del ambiente.
4. Con base a los problemas y debilidades identificadas, proponer recomendaciones para mejorar el sistema de relaciones interfaciales y la coordinación dentro del sistema institucional agrícola.



## II. ASPECTOS METODOLOGICOS

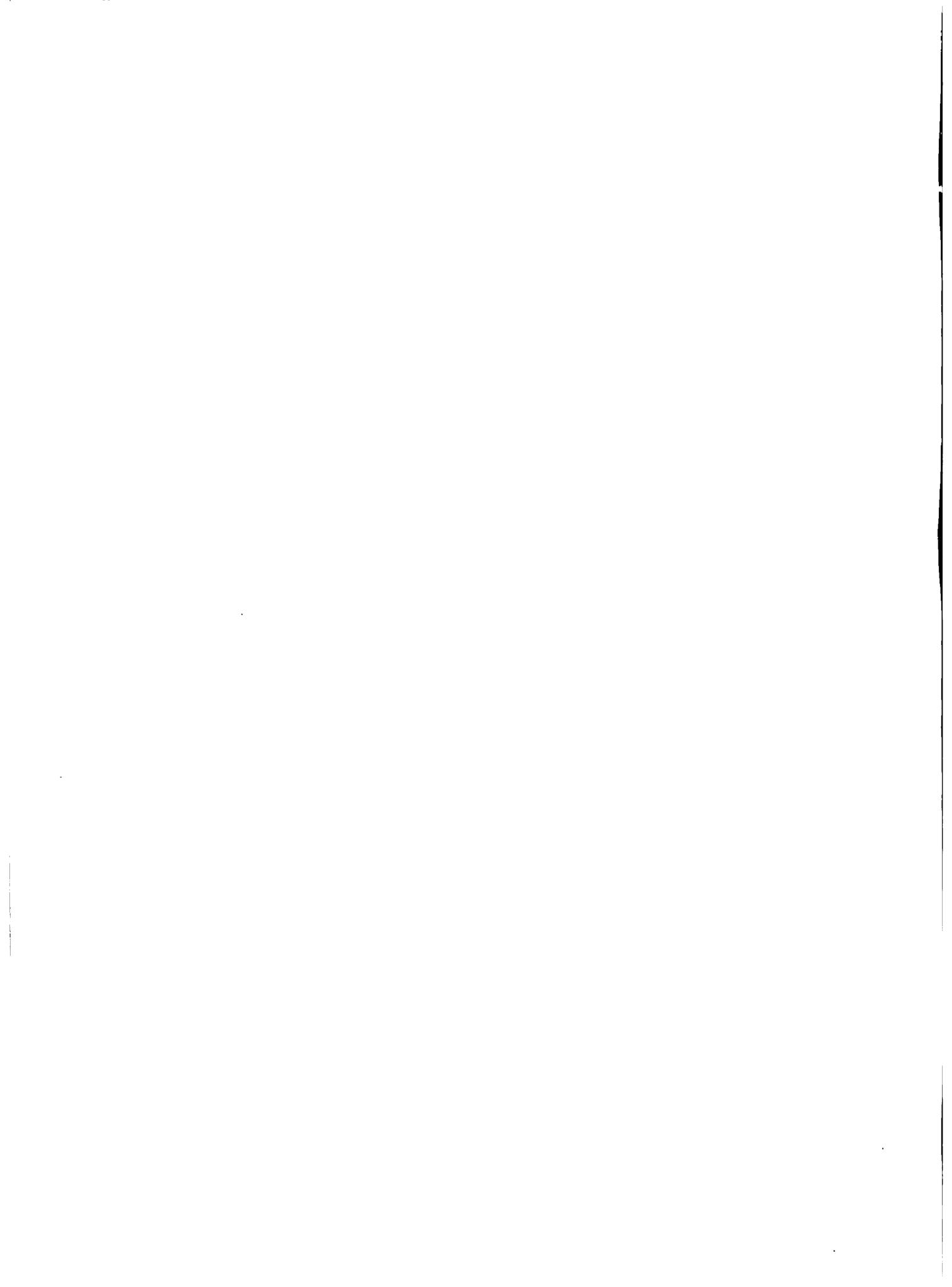
### A. MARCO DE REFERENCIA

El funcionamiento de la estructura organizacional tradicional se apoya en forma casi exclusiva en las relaciones verticales entre superior y subordinado<sup>✓</sup>. Una tendencia moderna, sin embargo, es la de conceder una mayor importancia a las relaciones de tipo lateral.<sup>1/</sup> El énfasis en este caso se centra en la "conducta" de los directivos que atienden funciones diferentes, pero que dependen uno del otro; si bien no disponen de una autoridad de mando, escalar como parte de su relación mutua.

El estudio de las relaciones laterales cobra gran importancia dentro del sistema institucional público agrícola debido a que: 1) el medio ambiente en sí dentro del cual funciona está conformado por otras instituciones con autonomía en su administración interna; 2) esta complejidad estructural tiende a magnificar la diferenciación funcional de la macroestructura institucional; 3) las diferencias claras y clásicas de autoridad de línea y asesora tienden a desvanecerse dentro del esquema anterior; 4) tal y como se ha pregonado en el pasado, la necesidad de coordinación en esta clase de ✓

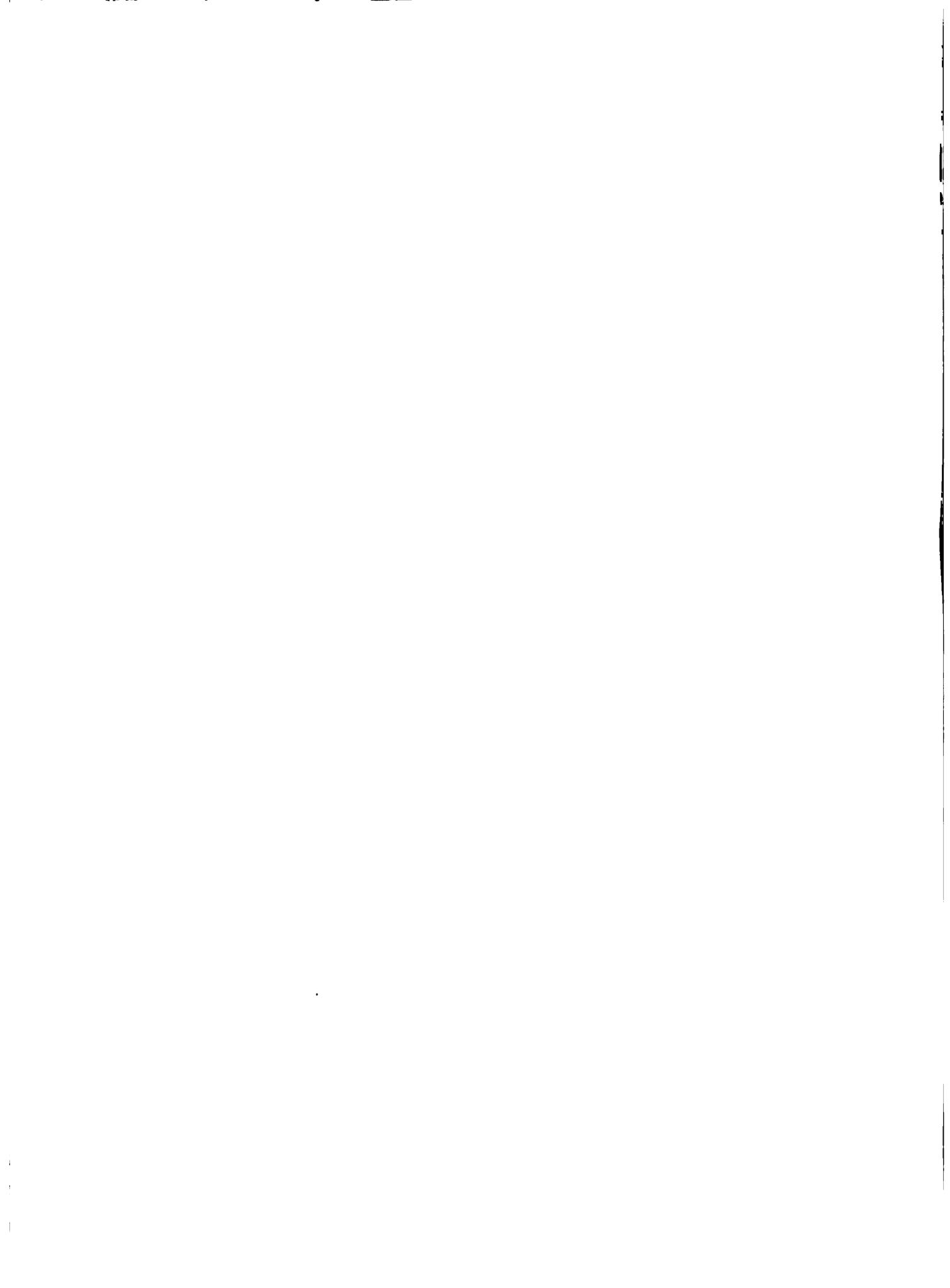
---

<sup>1/</sup> Haimann, Theo y W.G. Scott. Dirección y Gerencia. Editorial Hispano Europea. Barcelona, 1977.



macro-estructura no puede alcanzarse plenamente a través de la aplicación de los principios clásicos de relación vertical entre superior y subordinado; 5) la necesidad obligada de relaciones fronterizas entre los varios sistemas individuales en puntos de contacto tangenciales constituyen en sí obstáculos para un rendimiento efectivo integral del macrosistema. Esto obliga a un alto grado de comunicación lateral para lograr la integración entre actividades relevantes distintas, pero que participan en una función básica común.

En las instituciones comerciales privadas, el mercado y el mecanismo de precios determinan las relaciones entre las diversas empresas. Sin embargo, en el sector público, el sistema genera servicios y productos no comerciales, que no se ven envueltos en transacciones normales del mercado. Por lo tanto, las relaciones de interface entre los sistemas se da en aquellos puntos de contacto entre los límites ambientales que permiten una entrega directa del servicio o producto, o que habilitan a la institución B, o que le facilitan a la institución C, el cumplir con la tarea común en forma intencionada y conciente. Por consiguiente, las relaciones fronterizas y la coordinación interorganizacional dentro del sistema público-agrícola no pueden dejarse al azar en su manejo.

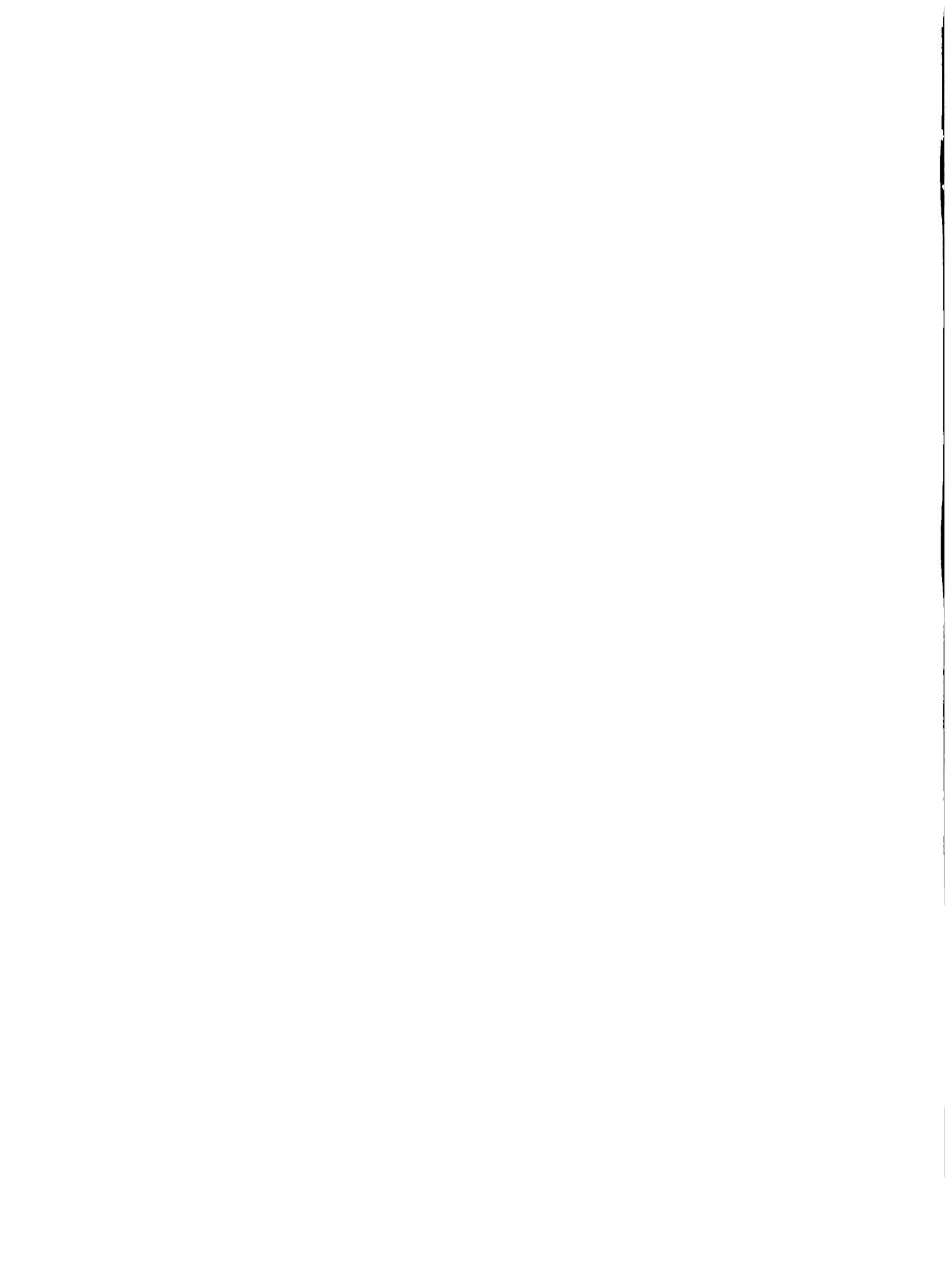


Mary Parker Follett, en su estudio sobre coordinación<sup>1/</sup> ha descrito varios principios fundamentales de coordinación, que todavía mantienen vigencia, a saber:

1. Cabe alcanzar la coordinación con facilidad a través de unas relaciones horizontales directas y unas comunicaciones personales que dan lugar a un acuerdo respecto a métodos, acciones y logros finales.
2. Es dable materializar la coordinación con cierta facilidad en las primeras etapas del planeamiento y la fijación de normas de actuación. Si el ejecutivo de un departamento se reúne con los de otros departamentos y somete a su consideración unas normas ya ultimadas, es evidente que la coordinación entre ambos se hace difícil. Pero, si el jefe del departamento de producción "mientras" desarrolla sus normas, se reúne y discute con los otros directivos los aspectos implicados, es mucho más probable que se consiga una auténtica coordinación. Es decir, no se puede hacer que sean dos procesos separados la formulación de normas y el ajuste de ellas.

---

<sup>1/</sup> Henry C. Metcalf y L. Urwick. eds. *Dynamic Administration: The collected papers of Mary Parker Follet*. Harber & Brothers. 1942.

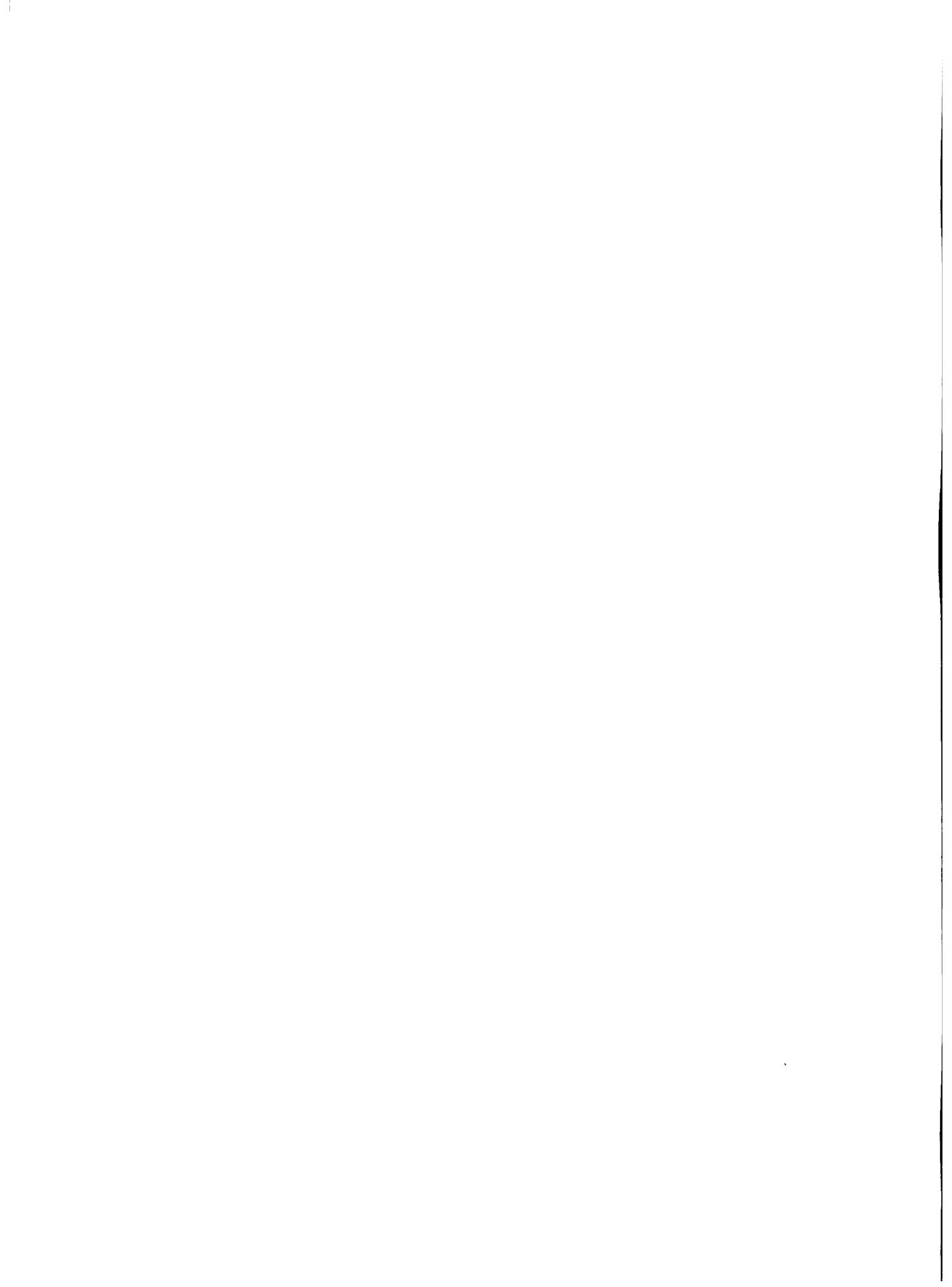


3. En su tercer principio, la Follett afirma que todos los factores en una situación se hallan recíprocamente relacionados. Es decir, cuando A trabaja junto a B, el cual y a su vez hace lo propio junto a C y a D, cada uno de los cuatro se encuentra influido por todas las personas que intervienen en la situación. Esta clase de relación recíproca y de interpenetración continuada entre las partes, debe ser el objetivo de todos los intentos que se hagan para llegar a una coordinación.

Este tercer principio señala y aclara cómo debe ser realmente el proceso de comunicación entre las partes.

4. Finalmente, en su cuarto principio indica que, la coordinación constituye un proceso continuo, que debe estar en funcionamiento constante. La coordinación no puede ser dejada en manos de la suerte y los directivos deben trabajar constantemente para evitar verse enfrentados súbitamente a situaciones imprevistas.

La teoría administrativa, asimismo, señala que la etapa de planificación es la ideal para establecer las bases de la coordinación requerida entre las diversas entidades involucradas en los planes.

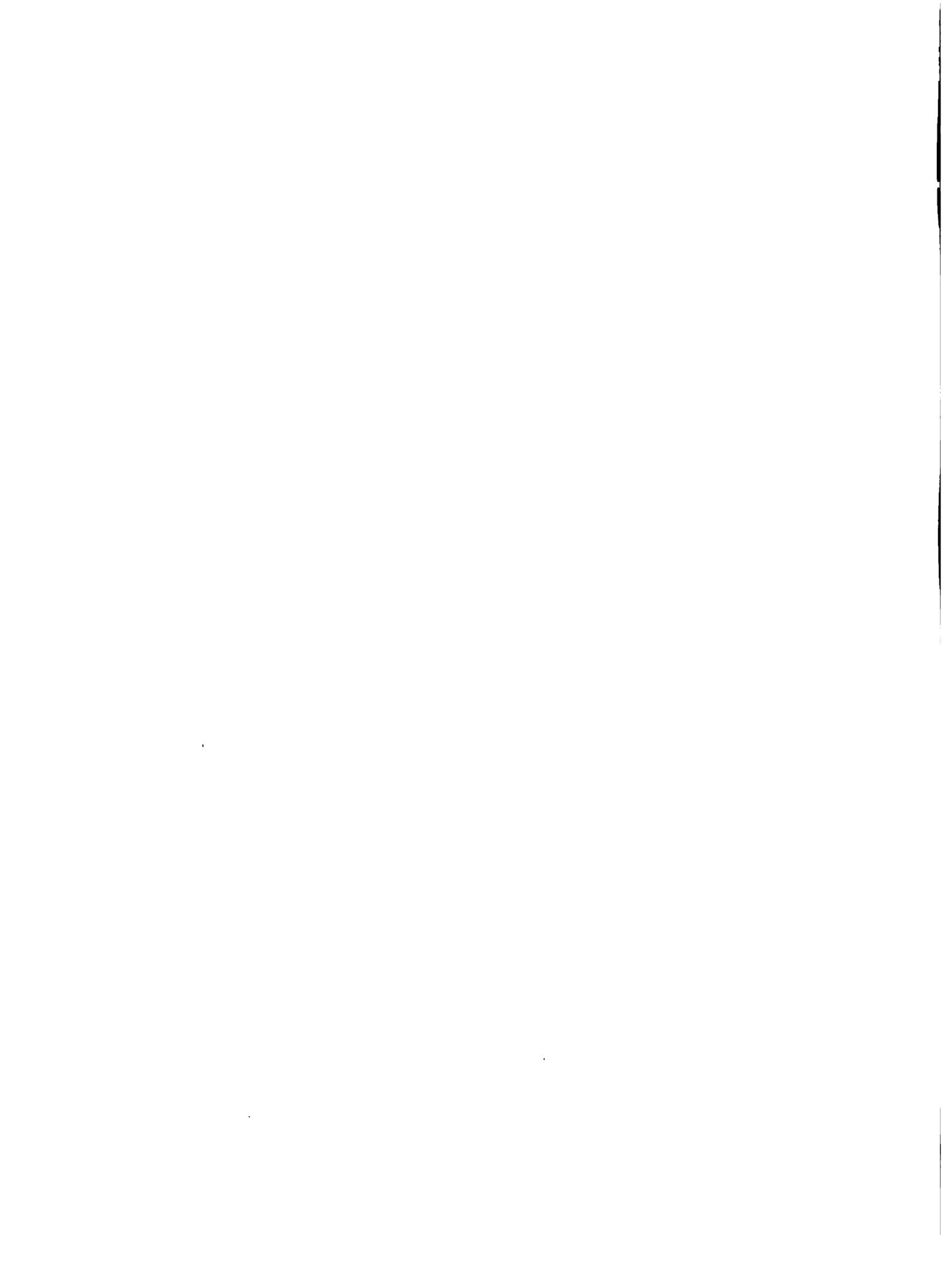


Asimismo, durante el proceso organizativo, la dirección define las relaciones entre las diversas unidades organizacionales. Debe entonces definir las y establecerlas de tal forma que de ello se derive y facilite la necesaria coordinación dentro de la macro-estructura.

Finalmente, la coordinación encierra una relación directa con la función administrativa de control. La evaluación frecuente de las diversas operaciones ayuda a sincronizar los esfuerzos de las partes. La propia naturaleza del control da lugar a la coordinación ya que si al controlar, la dirección se entera de que la ejecución ha sido diferente a lo planeado u ordenado, debe adoptar inmediatamente medidas de corrección para reencauzar desviaciones y asegurar la coordinación por lo menos a partir de ese instante.

Lamentablemente el desarrollo de una teoría integrada de relaciones interorganizacionales está todavía en pañales.<sup>1/</sup> Sin embargo, a pesar de la falta de un cuerpo de teoría básica para el manejo de los problemas de relaciones y coordinación interinstitucional, en la praxis ha habido un sinnúmero de estrategias y mecanismos organizacionales que se han puesto en práctica en nuestros países para lograr la integración de las actividades del Sector Público Agrícola, los cuales proporcionan ciertas lecciones y

1/ Freemont E. Kast & James E. Rosenzweig. Administración en las organizaciones. Un enfoque de sistemas. McGraw-Hill. 1979.

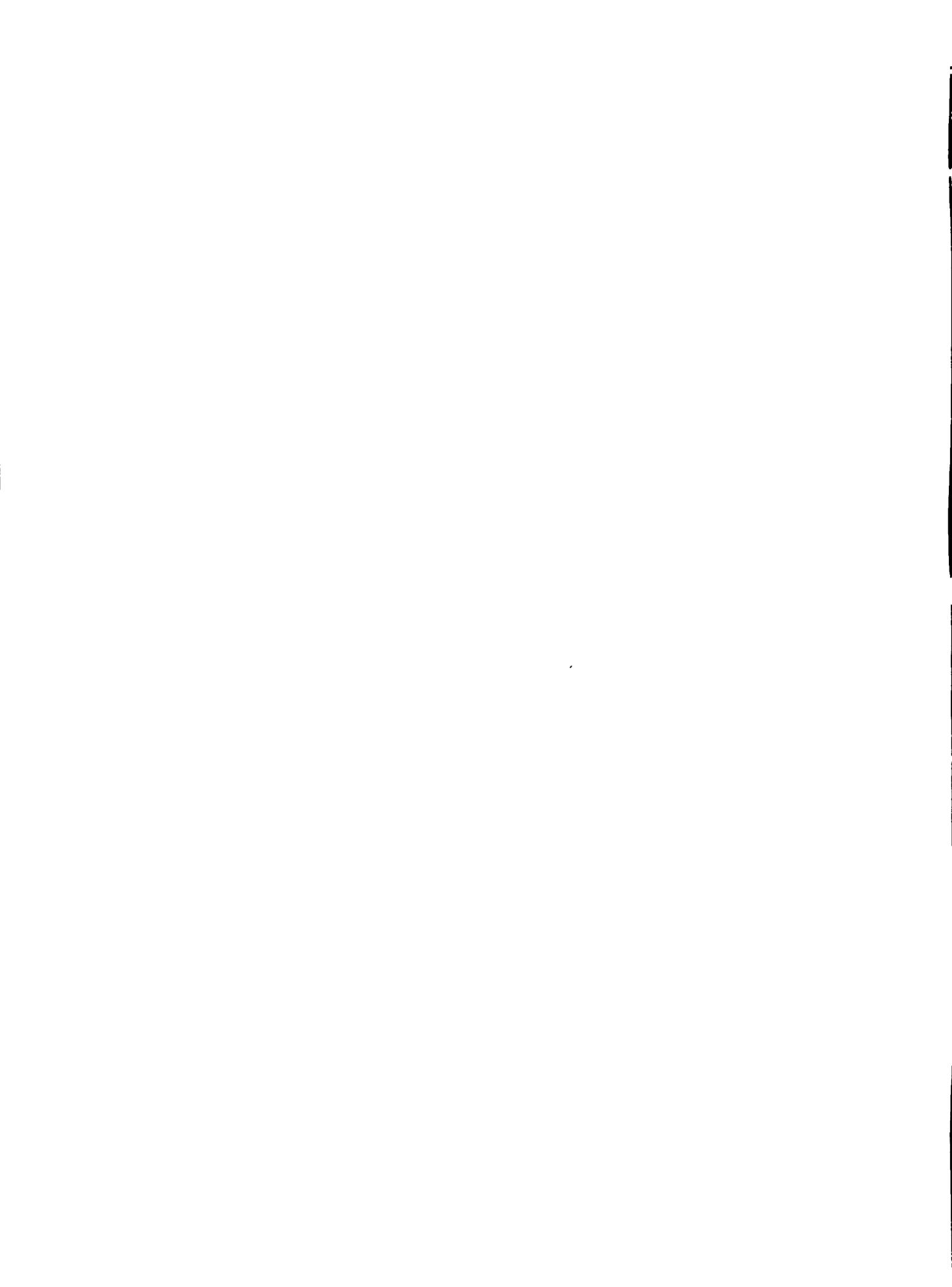


permiten ciertas generalizaciones para el análisis y diseño.

## B. LA EXPERIENCIA EN EL SECTOR PÚBLICO AGRÍCOLA

El esfuerzo de coordinación interinstitucional clásico del pasado se ha centrado más en la forma que en el contenido. El mayor énfasis se ha puesto en diseñar mecanismos organizacionales (que lógicamente buscan satisfacer necesidades organizacionales horizontales de la macro-estructura) y una excesiva preocupación de cómo integrar la composición de dichos mecanismos. De esa manera, hemos visto toda una gama de comités y consejos nacionales y regionales cuya efectividad ha dejado mucho que desear.

El otro enfoque al problema ha sido, el de aplicar infructuosamente el principio de autoridad, escalar a través de la figura de los ministros (y a veces incluyendo a todo el Ministerio) de Agricultura como jefes máximos confiéndoles autoridad de línea dentro de una macro-estructura que por contraste es de hecho descentralizada. El efecto de esto ha sido una mayor confusión en el sistema de relaciones normativas entre las instituciones y un mayor aislamiento, disminuyendo los puntos de contacto tangenciales requeridos en las fronteras entre los varios sistemas. Esto ha inclinado a las instituciones descentralizadas a una intensificación



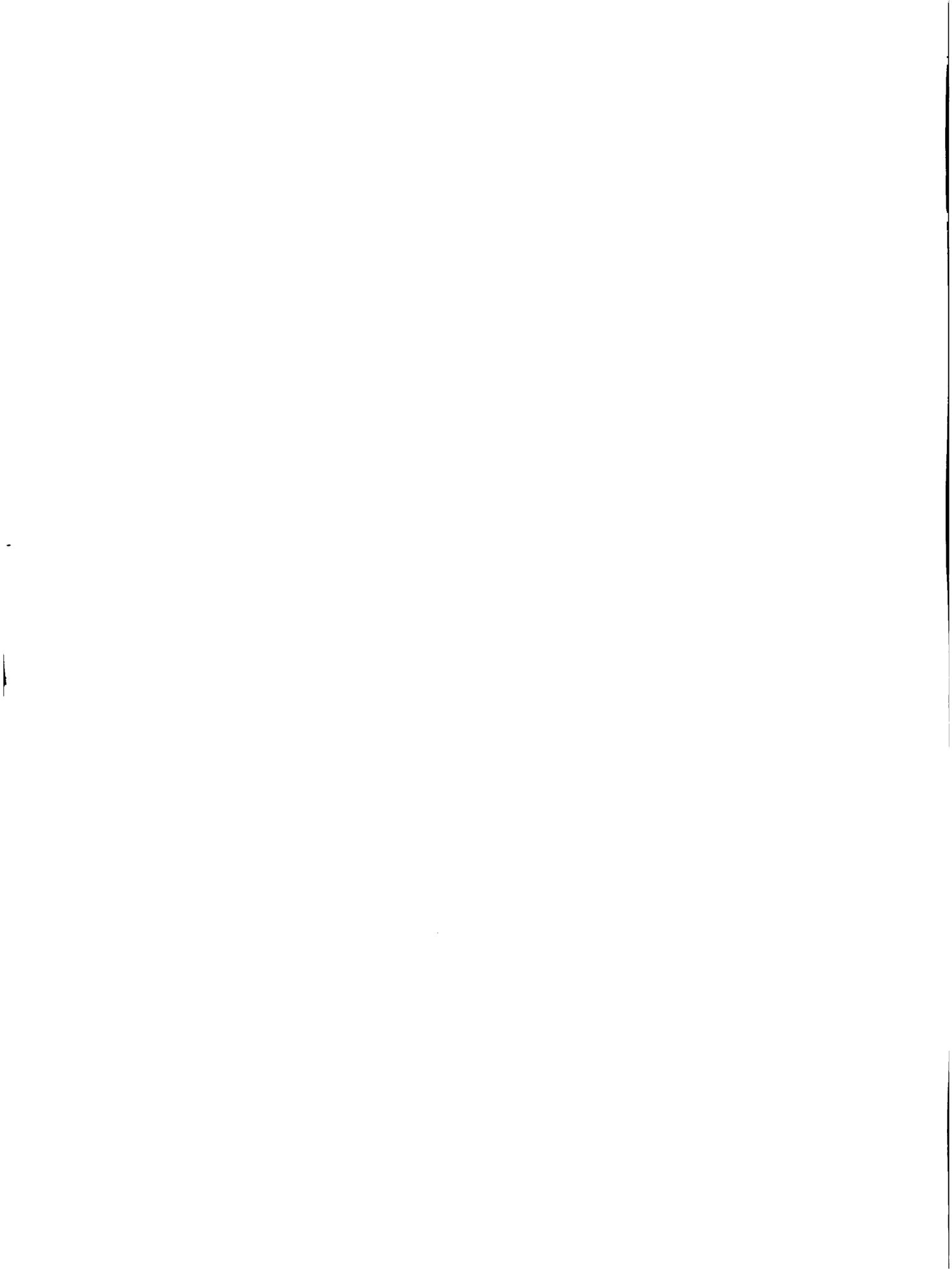
de su actuación que busca reforzar su estatus institucional individual en relación al resto de las instituciones del sector.

De hecho la coordinación dentro del Sector Público Agrícola ha sido difícil de acuerdo a la experiencia. Ha sido más fácil lograr una coordinación entre sectores.

Los Comités de Coordinación (de los cuales abundan los ejemplos) generalmente han sido infructuosos lo que es de esperar, dada la falta de autoridad real de que han carecido para coordinar actividades.

Dentro del sistema institucional público las instituciones público-agrícolas son las más débiles, las menos progresistas y las más débilmente estructuradas, a diferencia de los otros sectores. La coordinación entonces se hace más difícil dado que es más complejo trabajar con otras instituciones desde una posición débil y sin líneas claras de autoridad.

Los programas agropecuarios son complejos en su naturaleza y requieren de la participación de numerosas instituciones. El éxito depende de la predisposición de las instituciones de participar efectivamente en un mecanismo de coordinación. La lección es de que, es necesario contar con apoyo político antes de lanzar un mecanismo de coordinación



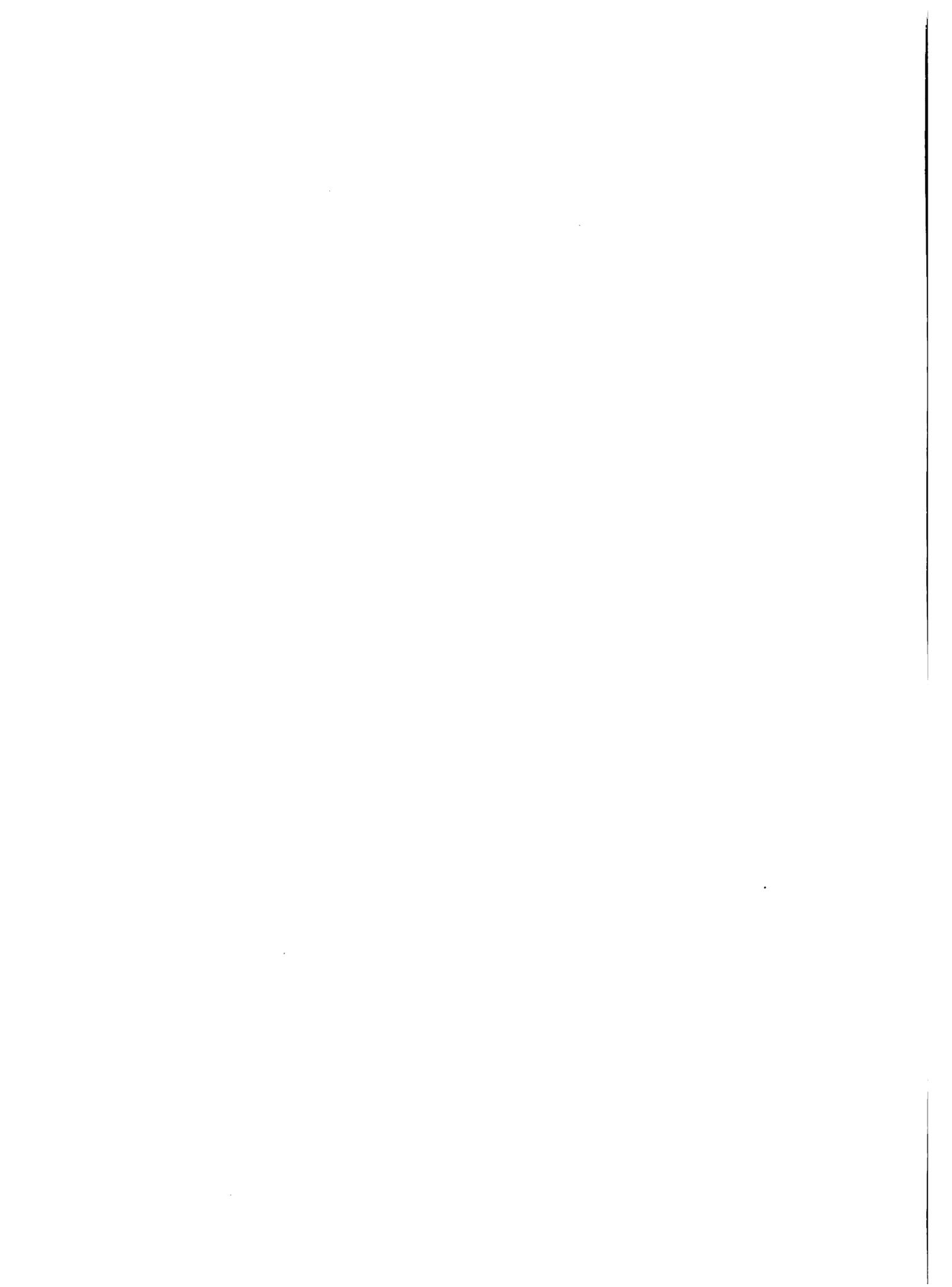
determinado. Por lo tanto, los aspectos políticos y motivacionales juegan un rol importante en la efectividad de una coordinación.

Otra lección de la experiencia es de que el esfuerzo de coordinación dentro del Sector Público Agrícola es costoso y escasamente eficiente y efectivo, por lo que debe ser minimizado y concentrado en la etapa de planificación de las actividades mínimas que requieren de integración y reafirmado a través del control de la ejecución del Plan mínimo de coordinación.

Por último, la evolución interna de la macro-estructura institucional y el desarrollo de nuevas formas organizacionales que se apartan del principio escalar dentro del Sector Público Agrícola, obliga a la búsqueda de nuevas estrategias y enfoques para asegurar el sistema mínimo de relaciones y de coordinación interinstitucional y su operaconalización.

## C. CONSIDERACIONES PARA EL ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Desde el punto de vista operativo, toda división del trabajo genera una necesidad de coordinación. Esta división es el más elemental de todos los procesos sociales en los que participa el hombre. Esto deriva del reconocimiento de



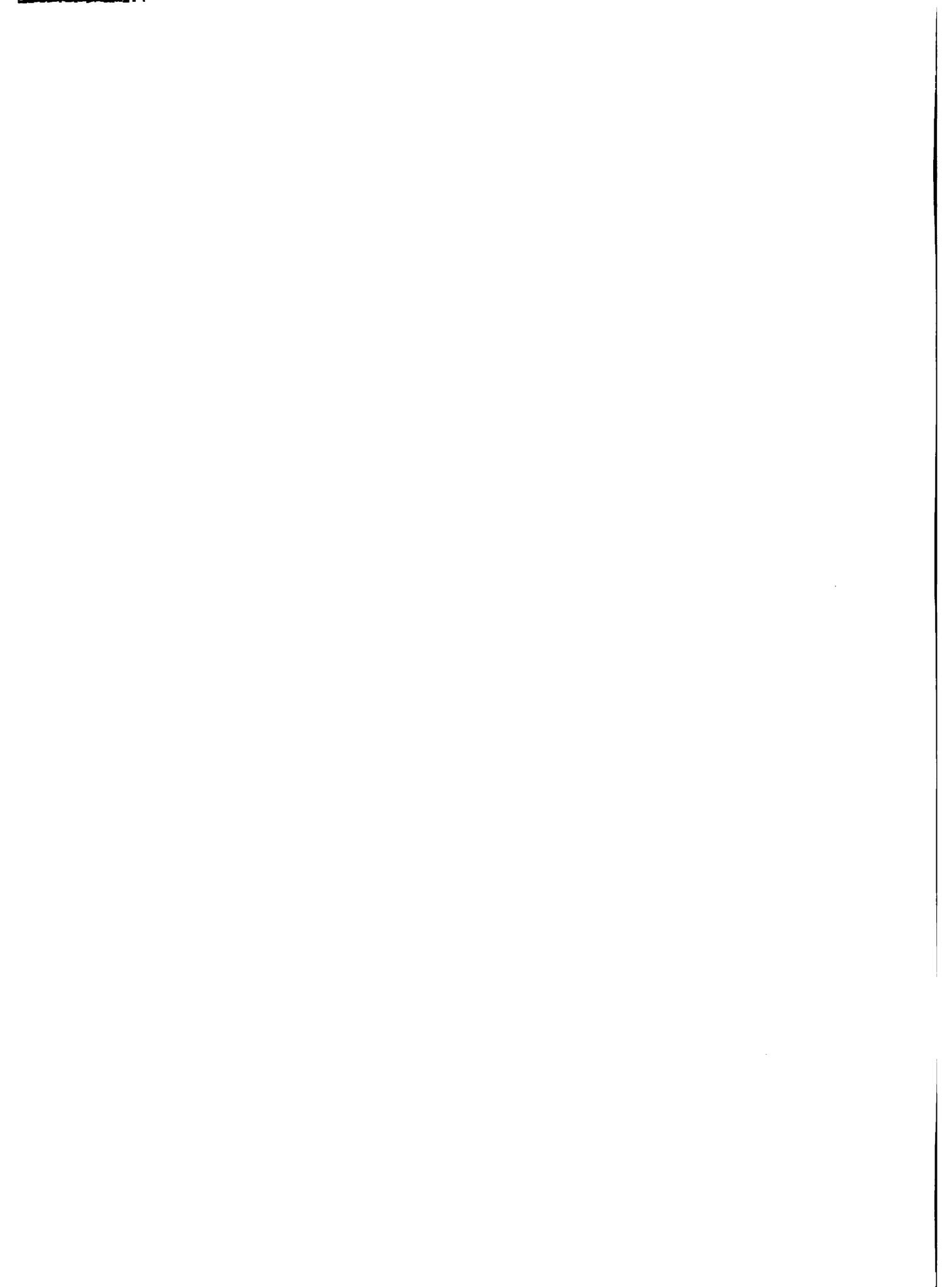
que el trabajo dividido en labores más reducidas y especializadas permite a un grupo de personas obrando al unisono, conseguir mejores resultados que en el caso de una sola enfrentándose a todo un trabajo de forma aislada.<sup>1/</sup>

Paralelamente a esta creciente división del trabajo se observa una intensificación de la necesidad de una coordinación. La dirección, por otro lado, es la fuerza que divide cada una de las labores en actividades especializadas, a las cuales coordina armoniosamente de forma que sea posible materializar sin dificultad la función básica del sistema sociotécnico.

Dentro del Sector Público Agropecuario se ha visto esta tendencia asimismo hacia la división y especialización de la macro-estructura institucional. Por un lado, al descentralizar la actividad de los ministerios se busca intensificar el grado de especialización y aprovechar las economías de escala que aquella conlleva. Esta división del trabajo ha girado generalmente en torno a funciones específicas y/o productos estratégicos de la producción nacional. Asimismo, se dan casos de división del trabajo en función de clientelas específicas de la acción interventora del Estado.

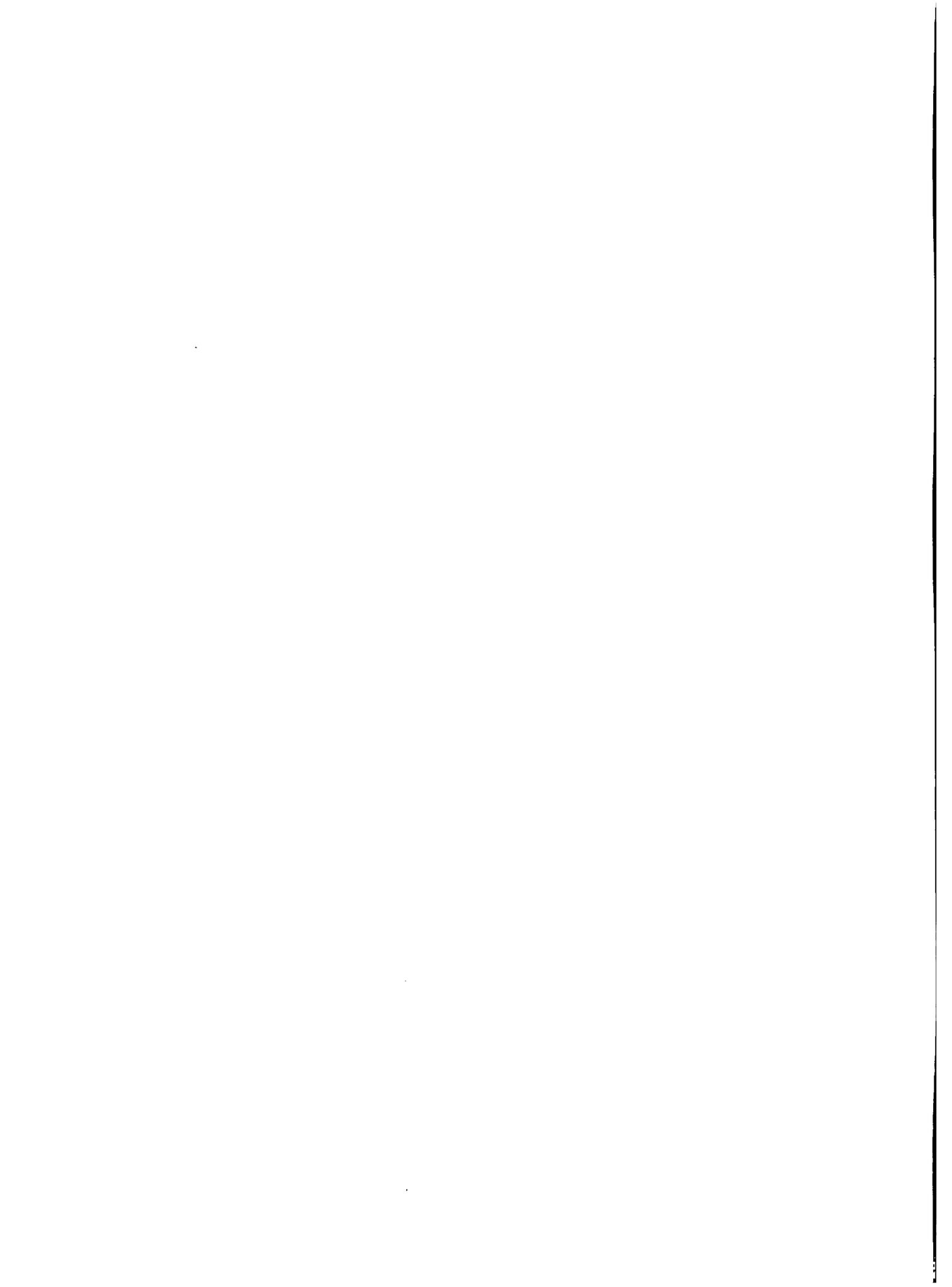
---

<sup>1/</sup> Haimann, Theo y William G. Scott. Dirección y Gerencia. Editorial Hispano Europea. Barcelona. 1977.



En general, esta intensificación de la especialización se logra satisfactoriamente. De esta manera se aprecia la forma en que se consolidan las instituciones bancarias, de investigación, de comercialización y otras, a medida que se las aparta del seno de la institución madre, el Ministerio. Por otro lado, el que se aprovechen las economías de escala es un área problema muy debatido y que ameritaría de un análisis más profundo y particular, pero que todavía deja dudas en el ambiente.

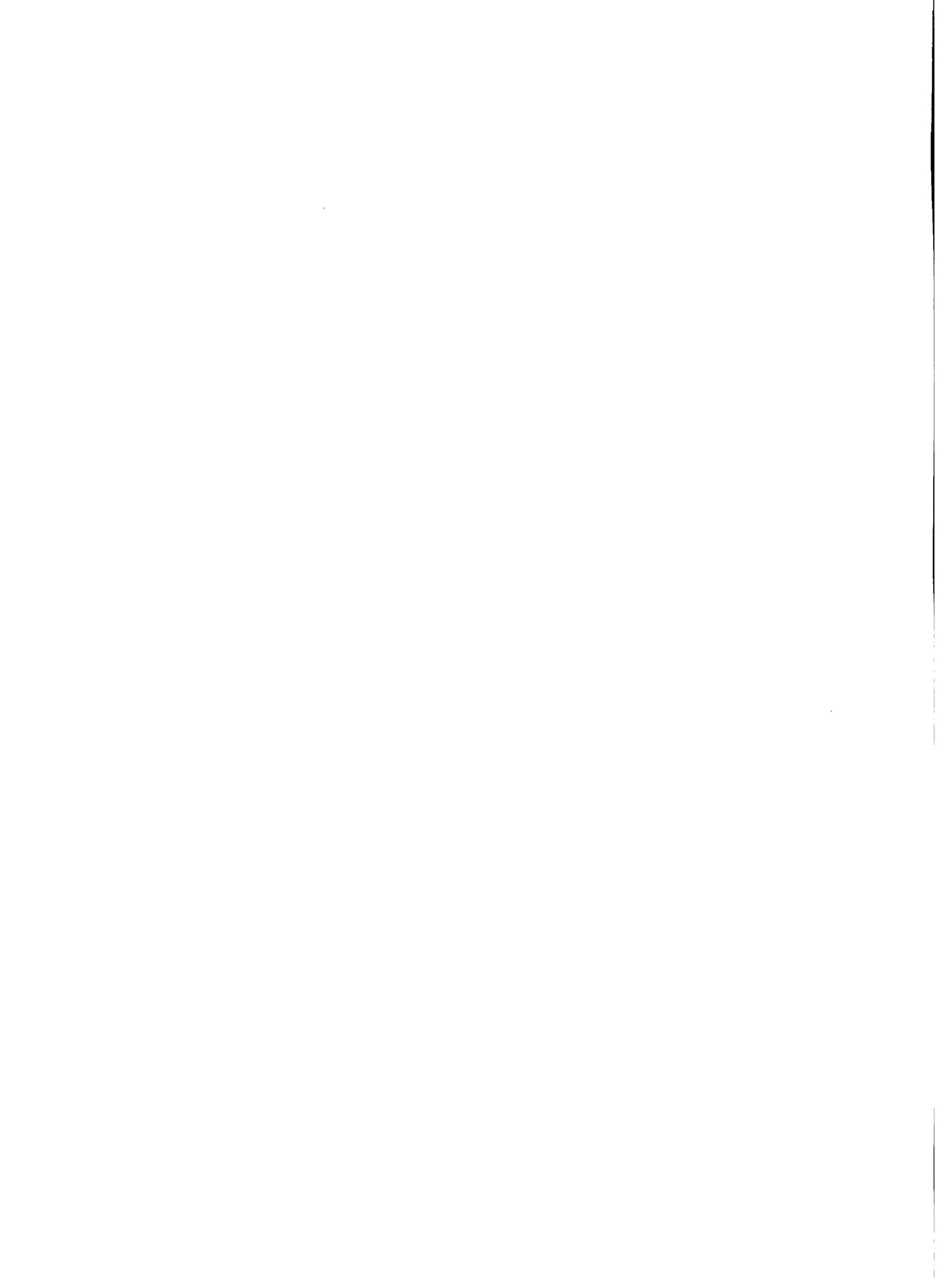
El gran problema en el "destete" institucional es de que generalmente la división del trabajo se lleva a cabo sin definir una estrategia de descentralización racional dentro de la cual enmarcar las decisiones respectivas. Esto agrava el problema de coordinación y demanda una mayor intensidad de esfuerzo para agrupar e integrar las actividades del sistema institucional. Esta ausencia de estrategias de descentralización conlleva a la creación de situaciones conflictivas en que no se sabe si la institución es descentralizada o no, o el grado de descentralización con que cuenta por falta de especificación de los parámetros necesarios para enmarcar su sistema decisorio propio. Estos parámetros serían definidos por un sistema general de planificación, coordinación y control centralizados, dentro de los cuales tanto las Juntas Directivas/Comités Ejecutivos y los directores generales/gerentes deben enmarcar su actuación. Esto significa que el



destete institucional tiene como propósito la descentralización de operaciones y responsabilidades dentro de cada área funcional que se descentraliza. El descentralizar el macrosistema no significa entonces crear instituciones autónomas y olvidarse de ellas o manejarlas a través de una participación en sus juntas directivas.

La descentralización por otro lado, tiende a desarrollar cierto grado de diferenciación funcional a través del ambiente particular en que operan las diversas instituciones. Esta diferenciación de la macro-estructura se da por diferencias tales como:

- i) Factores sicosociales que generan una motivación y conducta particular de los miembros de cada institución;
- ii) Diferencias naturales de orientación hacia objetivos propios de cada área funcional;
- iii) Diferencias en la formalidad de la estructura de cada institución;
- iv) Diferencias en tecnologías requeridas para la puesta en marcha de programas propios de cada área funcional. El investigador por ejemplo, utiliza tecnologías completamente diferentes a las que requiere el trabajo de un extensionista o el de un agente de crédito o de comercialización;

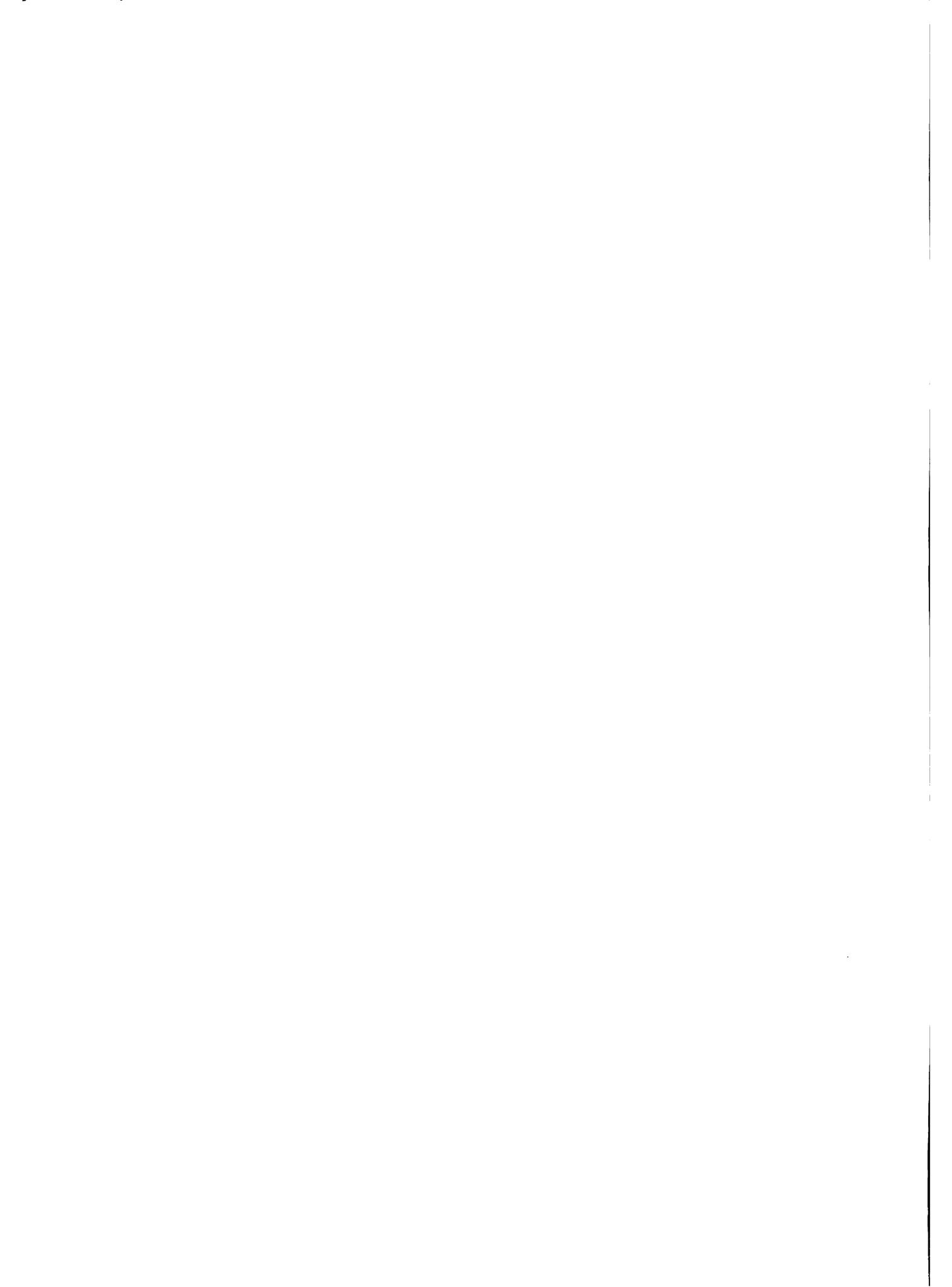


- v) Diferencias en "procesos productivos institucionales" por la misma diferenciación de tecnologías que requiere cada área funcional.

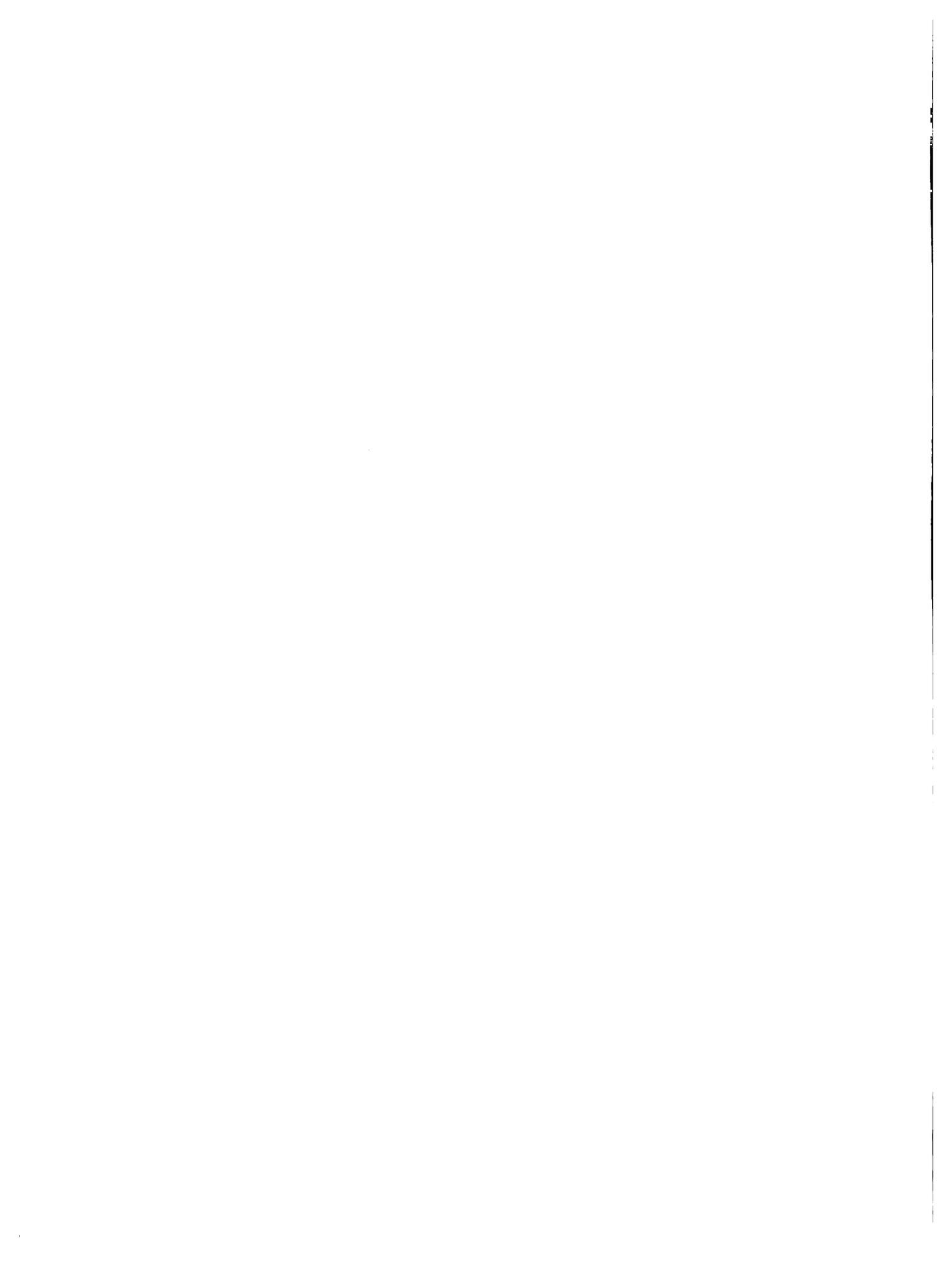
Una vez fragmentada la macroestructura, cada elemento tiende a desarrollar atributos particulares en relación con los requerimientos que le impone su medio ambiente. Entonces, esta diferenciación requiere de un proceso de integración, responsabilidad básica gerencial de la dirección superior del sistema institucional. Esta integración deliberada requiere de un proceso conciente para lograr la unidad de esfuerzo entre los componentes macro-estructurales en el logro de la suprafunción básica del macrosistema institucional agropecuario.

La coordinación interinstitucional entonces la definiremos como, "el proceso gerencial deliberado de agrupar e integrar ordenadamente un conjunto de actividades relevantes altamente diferenciadas, en la forma más apropiada y en el tiempo más oportuno, de manera de que se realicen en forma armónica en el logro de la suprafunción básica del macrosistema institucional".

La anterior definición implica que el esfuerzo de coordinación interinstitucional conlleva los siguientes elementos:



- i) Es un proceso, lo cual implica el tratamiento de los servicios públicos como un fenómeno por etapas sucesivas en el tiempo.
- ii) Constituye una tarea gerencial de corto plazo, y de responsabilidad conciente por parte de la Dirección Superior del Sector Público.
- iii) Es un proceso intencional y deliberado, por lo tanto, debe ser administrado. Su propósito es asegurar la agrupación e integración de actividades diferenciadas para permitir un cumplimiento satisfactorio de la suprafunción del macrosistema. Por lo tanto, debe ser planeado, dirigido, especificado y controlado.
- iv) El esfuerzo debe centrarse en ciertas actividades que tienen relevancia con el proceso integrado total de entrega de los servicios. Significa que el esfuerzo de coordinación no puede ni debe abarcar a todas las actividades de todas y cada una de las instituciones. La mejor alternativa a lo anterior sería recentralizar las funciones dentro del Ministerio.
- v) El esfuerzo de coordinación por la variedad de factores que lo afectan, requiere un tratamiento analítico y de diseño de naturaleza sistémica, de manera de poder abarcar las interrelaciones



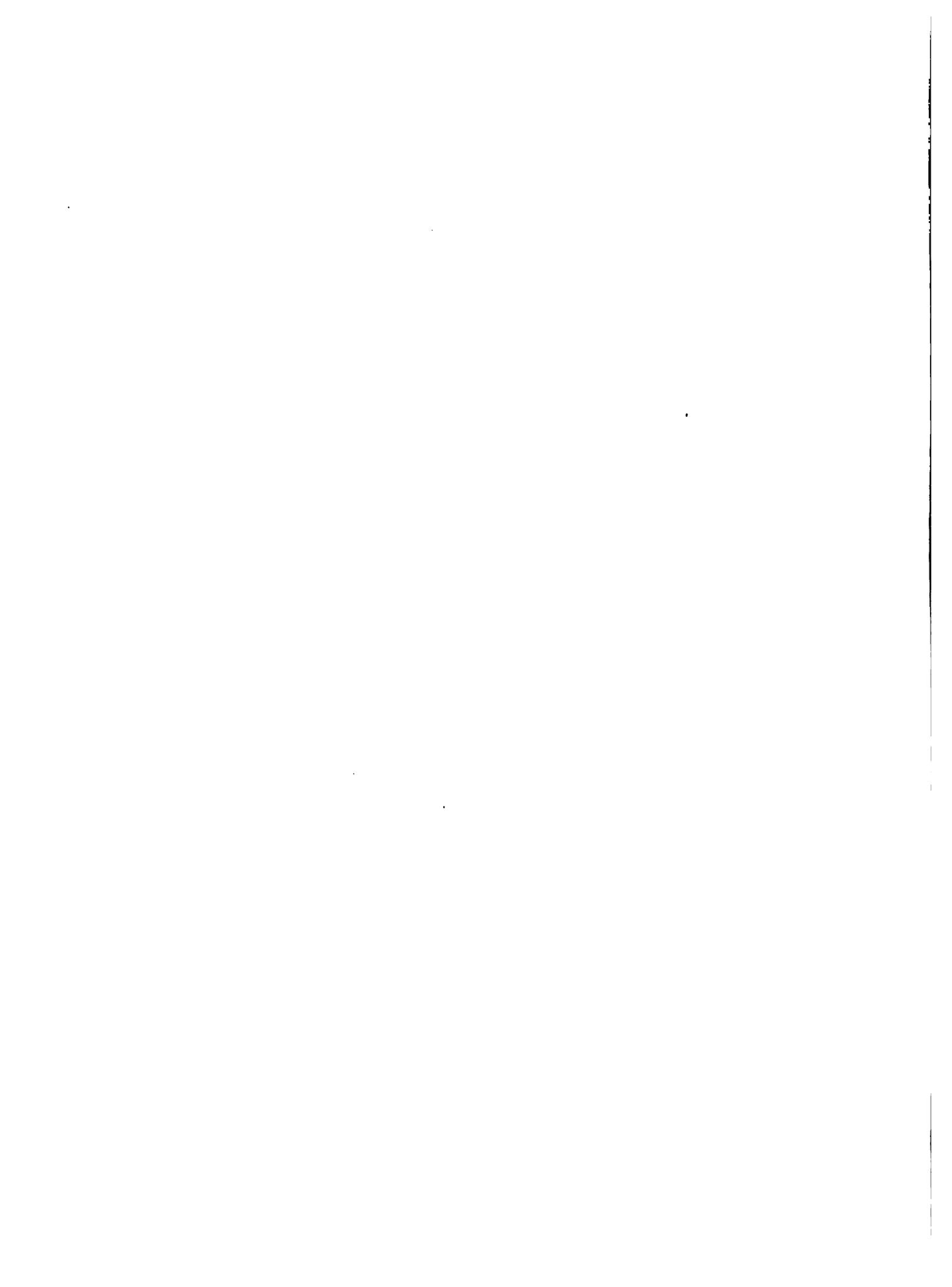
de sus componentes en forma integrada y aprovechar el sinergismo intrínseco.

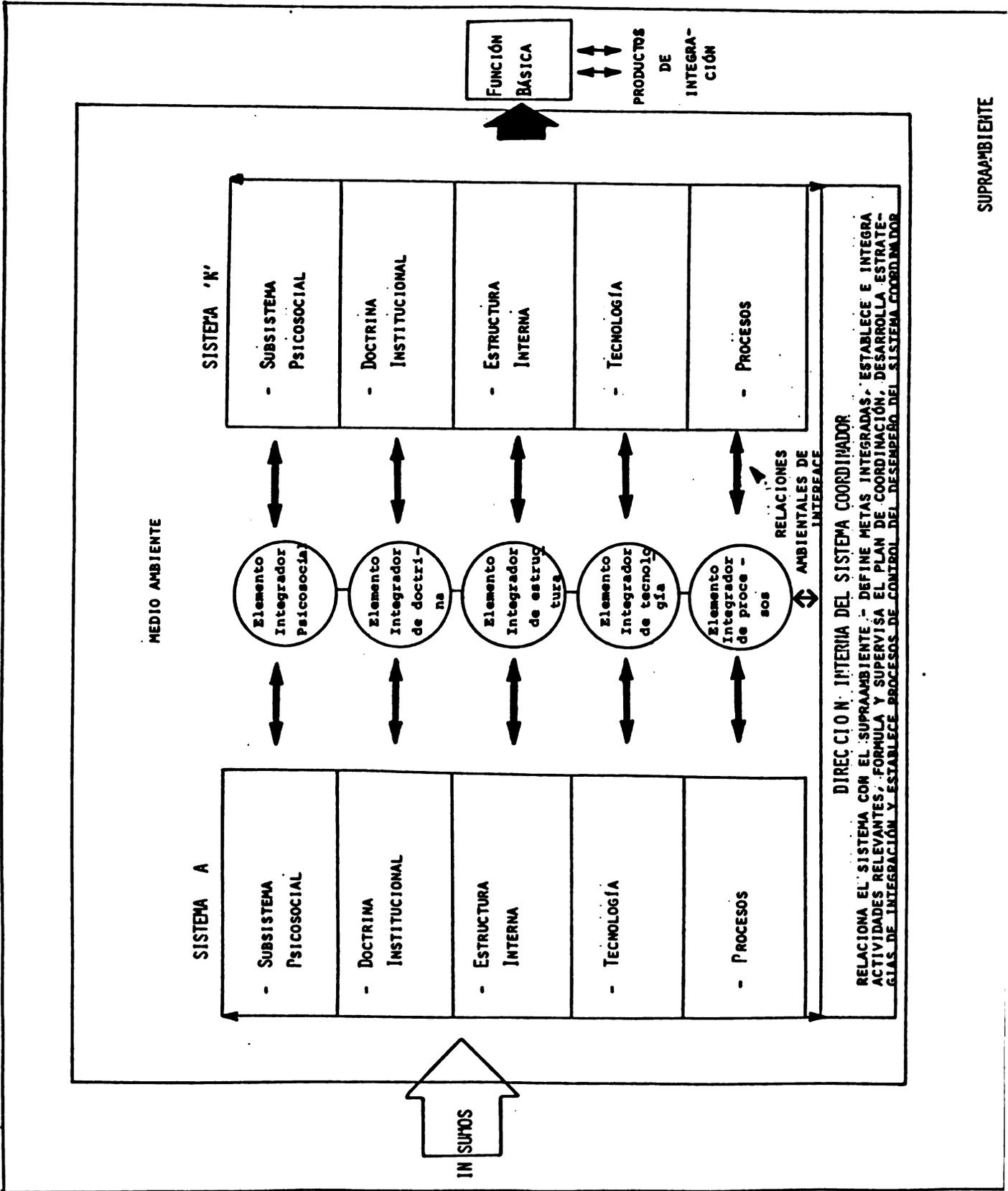
- vi) El tratamiento sistémico de la coordinación interinstitucional conlleva, el reconocimiento, identificación, análisis y diseño de relaciones laterales complejas entre los sistemas individuales, de manera de poder establecer relaciones fronterizas intencionales y generar una conducta interfacial conducente a una agrupación e integración racional de actividades relevantes.

A continuación se incluye un modelo analítico en el cual se pretende incorporar todos los conceptos anteriormente mencionados. Dicho modelo analítico es el que se ha aplicado en la presente investigación de los problemas de coordinación interinstitucional del sistema institucional agropecuario panameño.

#### D. EL MODELO ANALÍTICO PARA LA COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL CON UN ENFOQUE DE SISTEMAS

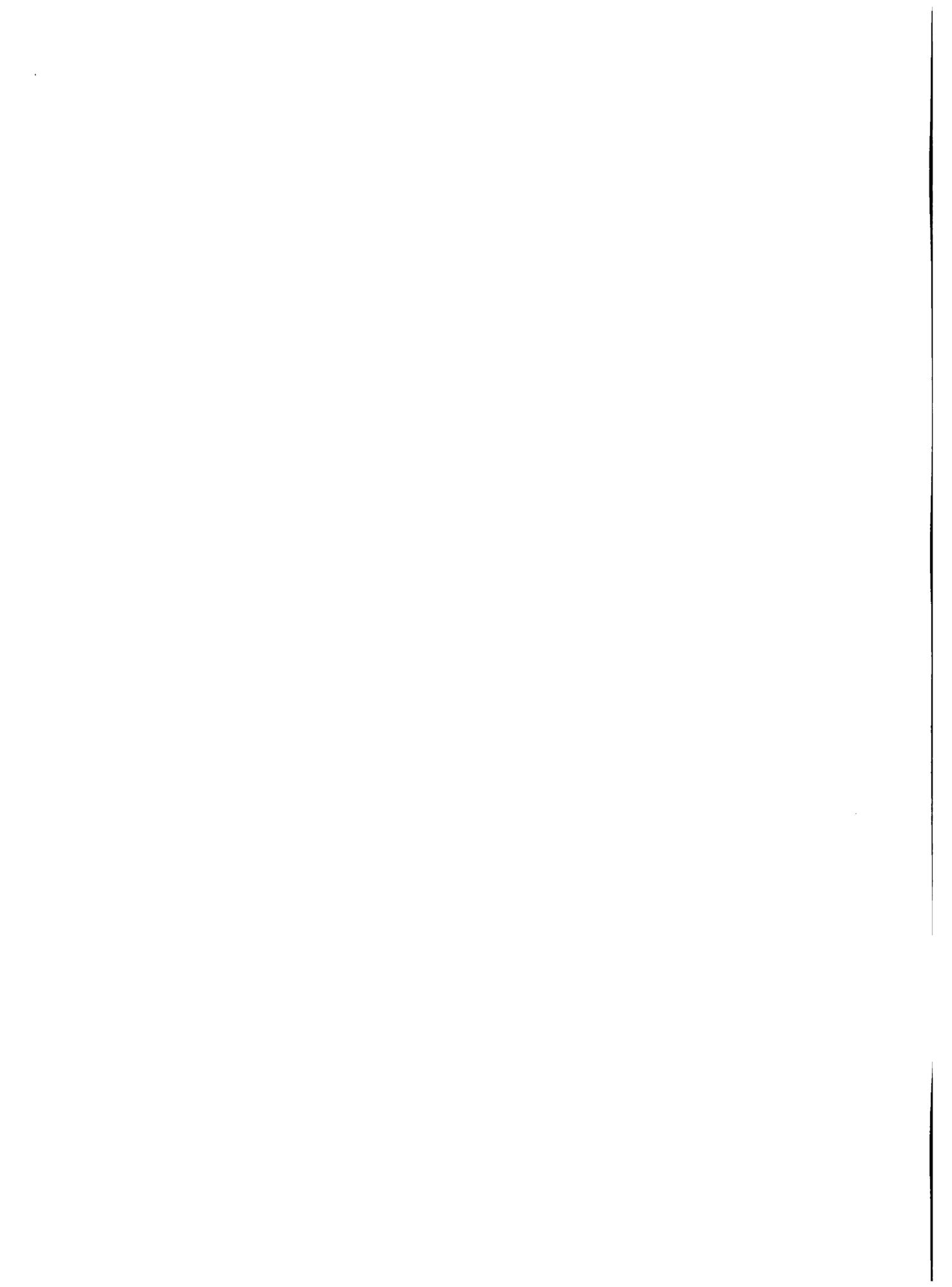
Se considera el problema de la coordinación interinstitucional como un sistema sociotécnico integral abierto. El sistema está compuesto de un cierto número de componentes que integran las interrelaciones de subsistemas a un mismo nivel horizontal. Tal concepto es ilustrado en el Gráfico No. 1.





SUPRAAMBIENTE

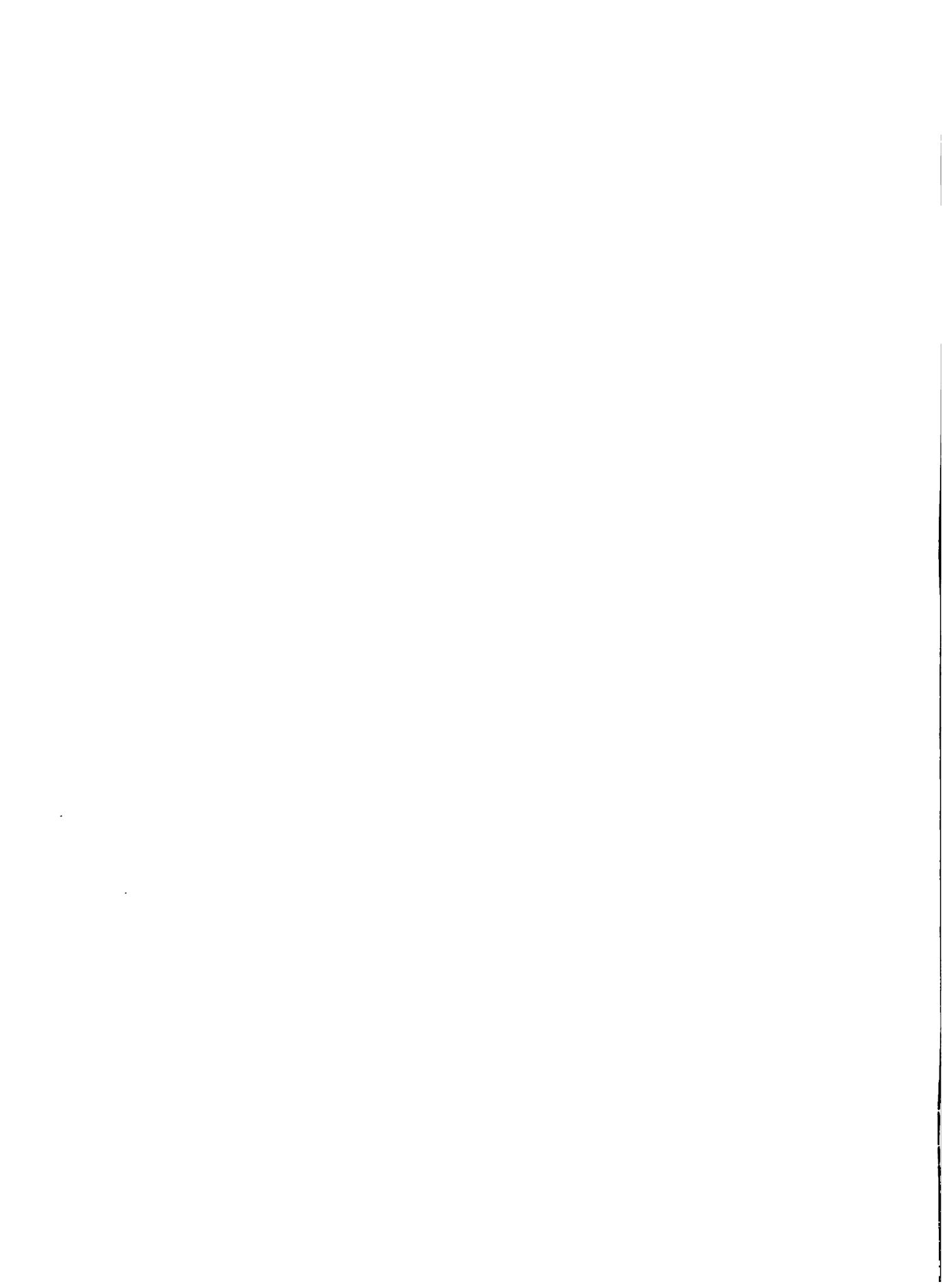
**DIRECCION: INTERIA DEL SISTEMA COORDINADOR**  
 RELACIONA EL SISTEMA CON EL SUPRAAMBIENTE - DEFINE METAS INTEGRADAS, ESTABLECE E INTEGRA ACTIVIDADES RELEVANTES, FORMULA Y SUPERVISA EL PLAN DE COORDINACIÓN, DESARROLLA ESTRATEGIAS DE INTEGRACIÓN Y ESTABLECE PROCESOS DE CONTROL DEL DESEMPEÑO DEL SISTEMA COORDINADOR



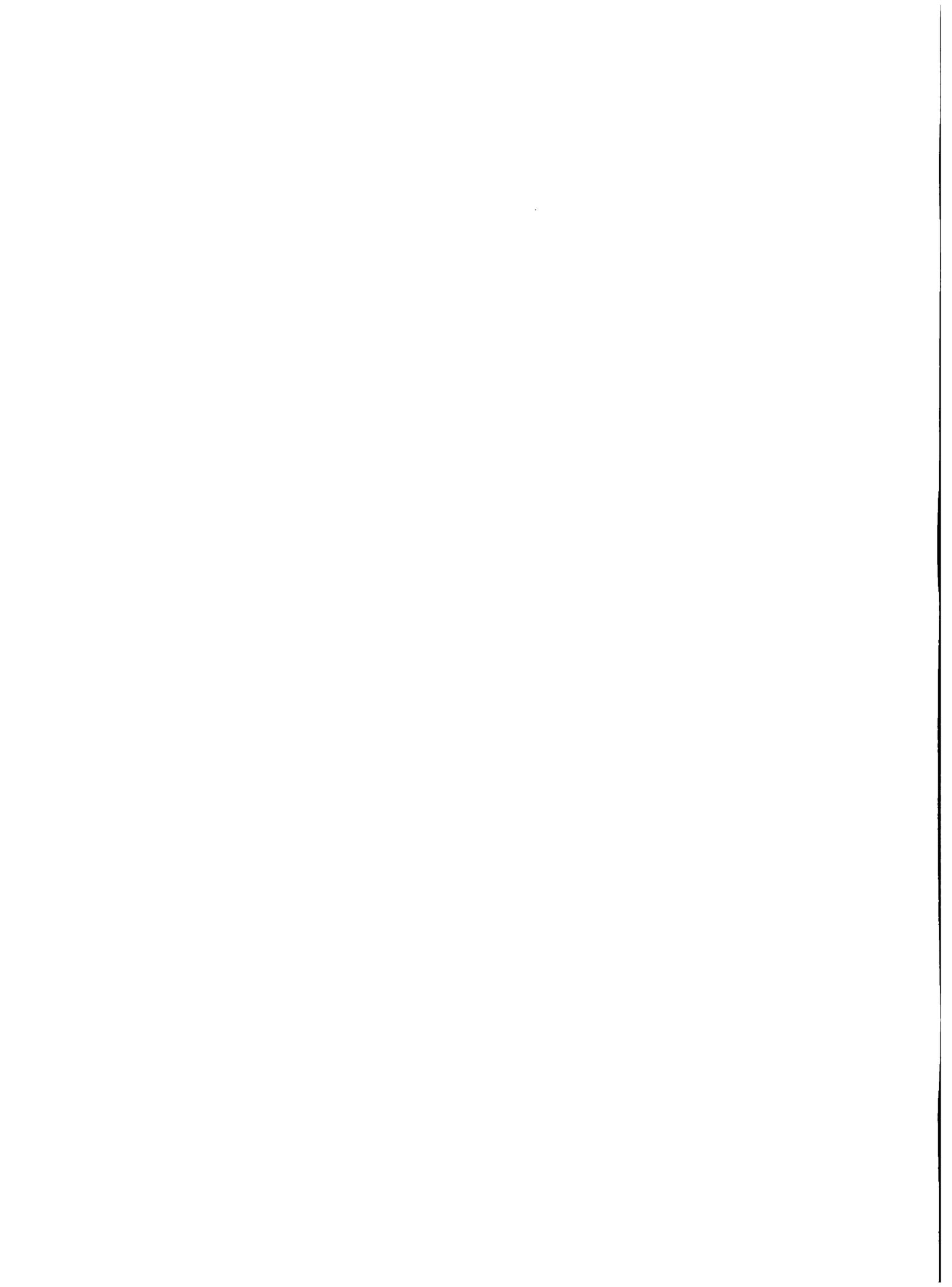
Asimismo, el sistema coordinador constituye un subsistema del sistema de Dirección Superior del macro-sistema institucional.

Consideramos que al interior del sistema coordinador, este se compone por varios elementos interrelacionados entre sí. Estos elementos son:

- i) El elemento integrador sicosocial. Dicho elemento está conformado por la conducta institucional, la motivación política, y las relaciones de estatus y rol institucional. La naturaleza de este elemento difiere en cada institución en particular y afectan el desarrollo del rol y programas individuales de cada una. Por lo tanto, en la búsqueda de la coordinación es necesario tomar en cuenta este elemento y diseñar estrategias para su integración oportuna.
- ii) El elemento integrador de doctrina. Cada institución maneja su doctrina institucional particular. Fija sus propios objetivos y estrategias institucionales para sus programas de acción. Sin embargo, dichos objetivos son fijados por el sistema general. Por consiguiente, no pueden dejarse dispersos ni los objetivos ni las estrategias individuales de cada institución si se pretende lograr la unidad de acción en los programas de gobierno.

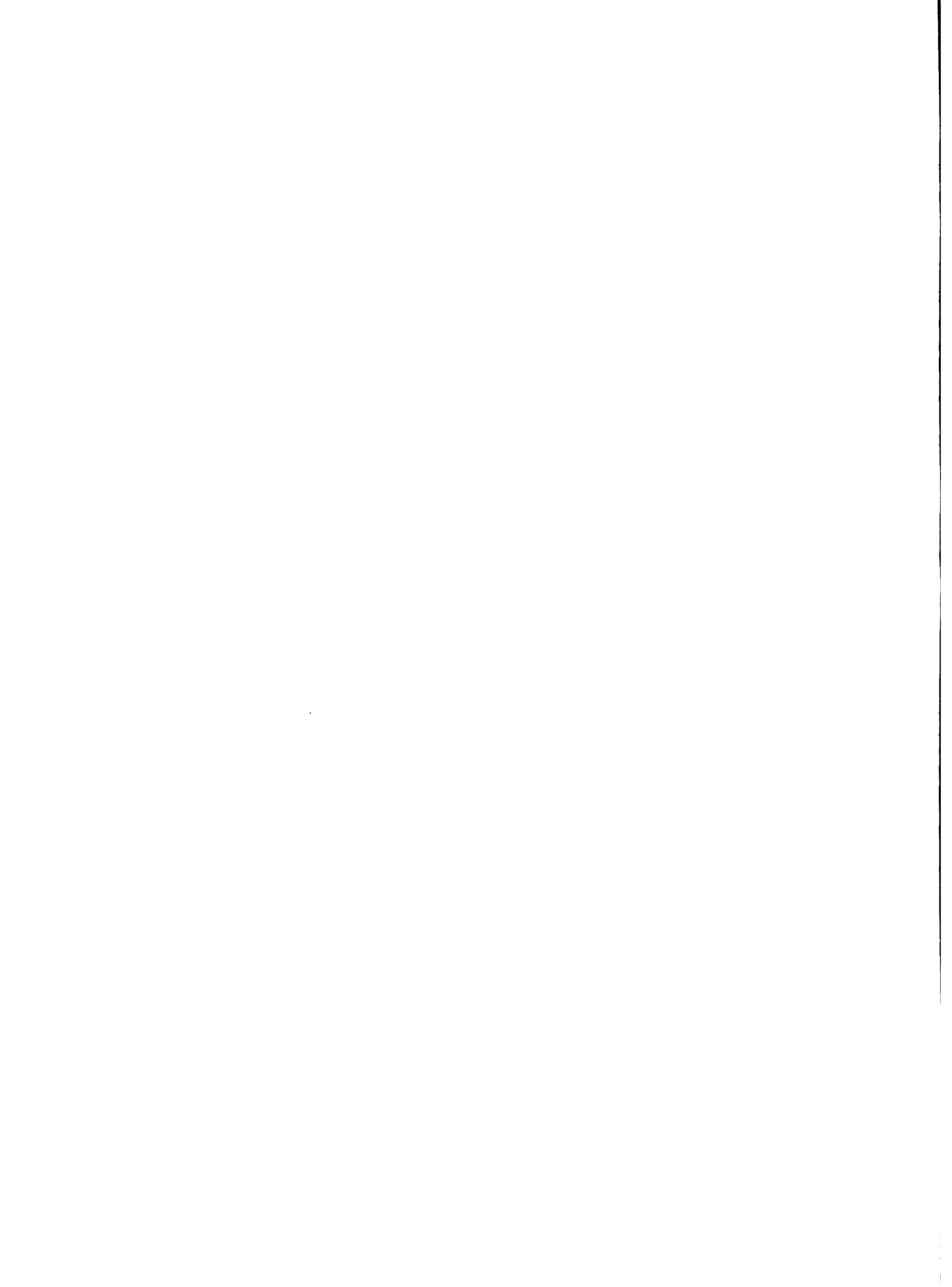


- iii) El elemento integrador de estructuras. La estructura facilita las bases para formalizar las relaciones entre el subsistema de doctrina y el de logística de procesos en el sistema individual. La diferenciación de la macro-estructura intensifica la diferenciación de la estructura individual de cada institución. Para facilitar una integración doctrinal y procesal, no puede dejarse de lado el requerimiento de integración de las estructuras individuales dentro de un proceso único de coordinación.
- iv) El elemento integrador de procesos productivos. Los procesos constituyen la secuencia a través de la cual los insumos ambientales son trabajados y transformados en productos generalmente con la ayuda de elementos catalizadores del sistema. Los procesos son determinados por la naturaleza de la tecnología involucrada en cada función que le compete a cada institución. Las actividades diferenciadas que conlleva cada proceso diferenciado deben identificarse, agruparse e integrarse en un proceso único integrador. La integración de procesos en sus partes más relevantes no puede abordarse aisladamente de la diferenciación tecnológica y del manejo diferencial



de los catalizadores humanos de cada sistema particular y en su conjunto.

- v) El elemento integrador de tecnologías. Se refiere al cúmulo de conocimientos, habilidades y destrezas que requiere el desarrollo de las tareas en cada institución, necesarias para sus propias transformaciones de insumos en productos. Varía entonces según la institución y la naturaleza de la función. La descentralización institucional busca una mayor especialización. Esta superespecialización crea diferencias tecnológicas entre las instituciones. Estas diferencias hay que integrarlas a través de estrategias apropiadas dentro de un enfoque sistémico.
- vi) El elemento de dirección interna del sistema coordinador. Este involucra a todo el sistema de coordinación, relacionándolo con el medio, integra metas (y establece metas integradas), establece e integra las actividades relevantes, formula y supervisa los planes de integración, desarrolla estrategias de integración de los otros elementos del sistema y establece procesos de control de los planes de integración.



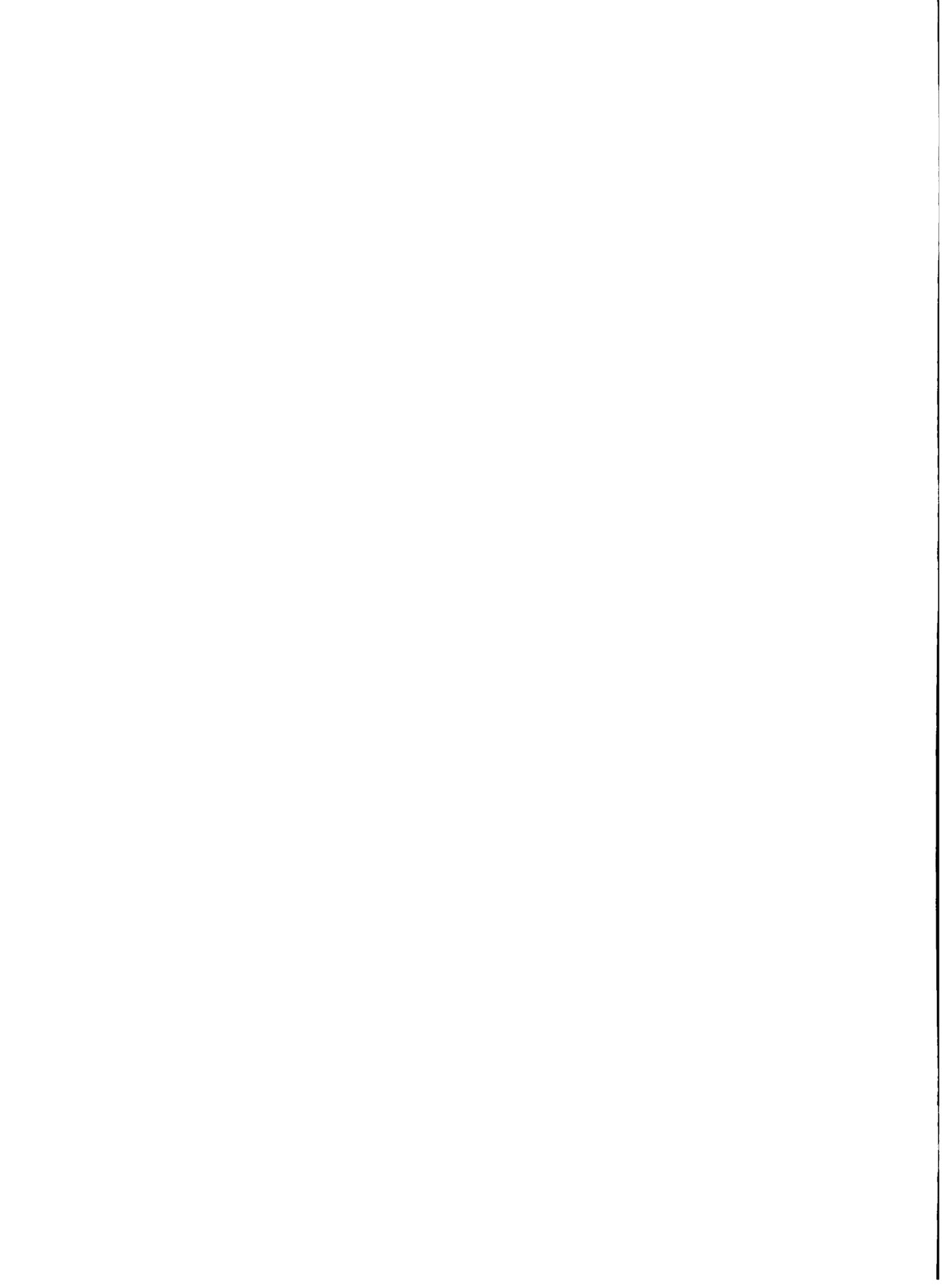
Los límites del sistema sociotécnico establecen las fronteras que enmarcan el dominio de las actividades de cada institución. Estos no pueden definirse tan fácilmente ya que están determinados por las funciones y actividades de la institución. Una función clave dentro de la institución es la regulación de sus fronteras entre los sistemas.

Por eso una responsabilidad básica de la Dirección Interna de cada sistema es servir como punto de unión o como deslindador, para asegurar la integración entre los distintos sistemas. El concepto de "interface"<sup>1/</sup> es útil para entender las interrelaciones fronterizas. Esta se define como el área de contacto entre un sistema y otro. A través de la interface se establecen las relaciones entre dos o más sistemas.

Los procesos de coordinación por lo tanto, se establecen a través de las relaciones laterales de interface entre las fronteras de dos o más sistemas. El establecimiento de relaciones fronterizas está determinado por la conducta institucional y ésta, asimismo, es determinada por el conjunto de fuerzas psicosociales y políticas que afectan a la institución, sus dirigentes e integrantes en general.

La conducta institucional, se refiere a la manera en que las instituciones en forma individual y como grupo actúan en forma complementaria para maximizar la efectividad de los programas de gobierno tanto en lo individual como del grupo en su totalidad.

<sup>1/</sup> Delp, Peter, et al. Systems Tools for Project Planning. Indiana University, U.S.A. PASITAM. 1977.

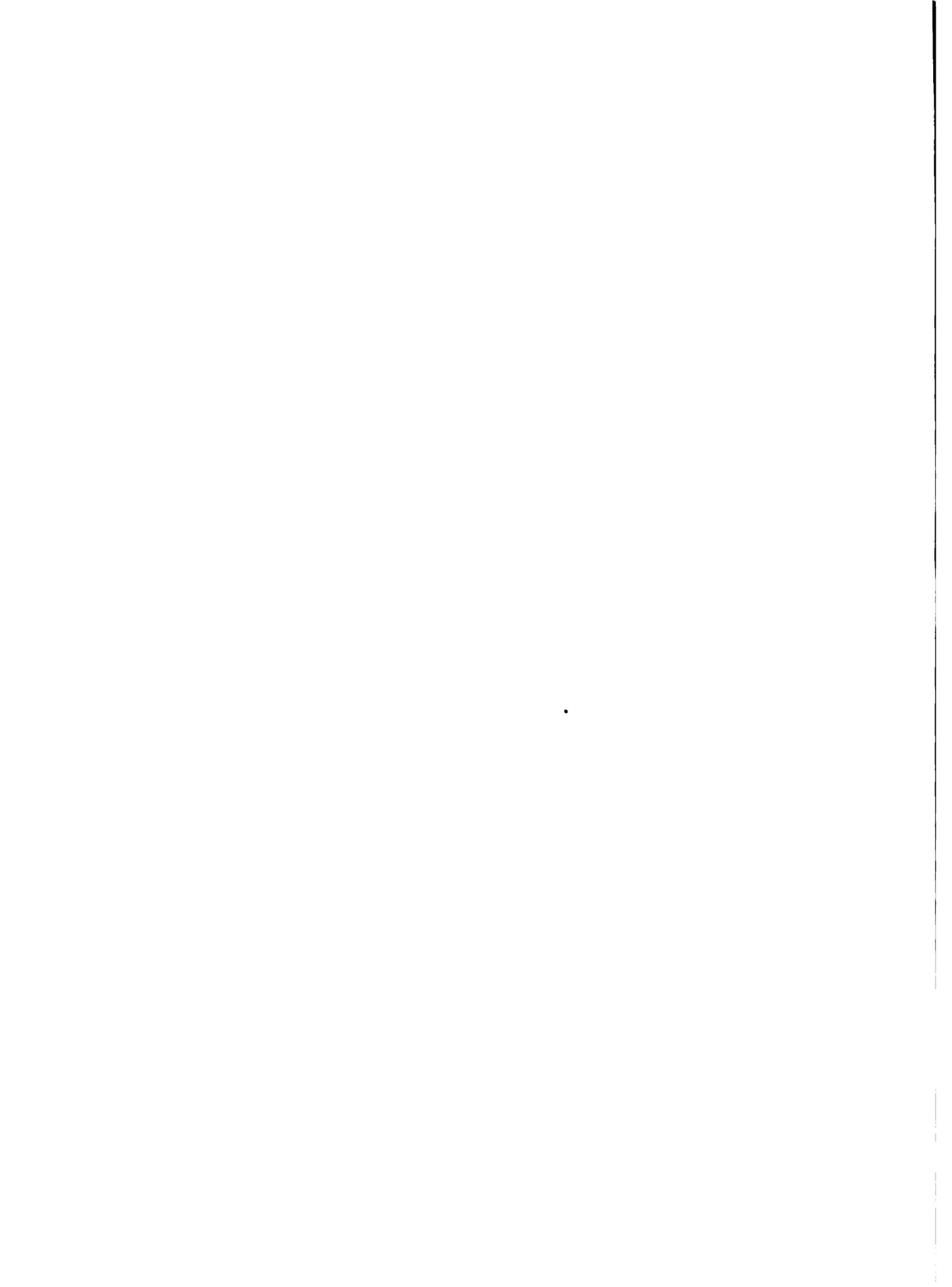


Una institución individual puede verse envuelta en dos tipos básicos de conducta: 1) aquellos actos que ayudan al sistema institucional como tal, a maximizar la efectividad integrada de sus programas, y 2) aquellos actos que refuerzan el estatus institucional individual en relación al resto de las instituciones del SPA.

La conducta en el primer caso incluye el establecimiento de relaciones interinstitucionales en puntos (interfaciales) tangenciales de los límites, a través de los cuales se efectúan las transacciones, intercambiando recursos, energías, información, etc. Estas relaciones que determinan la conducta institucional, pueden ser:

- a) "Relaciones de regateo", que permiten la negociación y concertación de criterios, normas y otros.
- b) "Relaciones habilitadoras", que facilitan la sincronización de los programas de desarrollo individuales.
- c) "Relaciones facilitadoras", a través de las cuales los sistemas se facilitan mutuamente servicios complementarios.

Ambos tipos de conducta institucional ya mencionadas ocurren en el macroambiente, la predominancia de uno sobre el otro dependen de las características de la macro-estructura institucional predominante y sobre todo, del dinamismo



y agresividad de la Dirección Superior por influenciar la con  
ducta apropiada y administrar debidamente las relaciones fron  
terizas requeridas.

## E. FUENTES DE INFORMACIÓN

Para la recolección de la información necesaria se utilizó la técnica de la entrevista, combinada con el uso de un cuestionario de preguntas abiertas estructuradas. La investigación se centró en el examen de:

- 1) Las características de la estructura individual de las instituciones principales de servicios público que conducen a la diferenciación dentro de los com  
ponentes de la macro-estructura institucional.
- 2) Los factores motivacionales y políticos que descubren la percepción e interpretación del proceso de coordinación entre los ejecutivos principales de las instituciones.
- 3) Un análisis situacional de los principales mecanis  
mos de coordinación vigentes y de las relaciones fronterizas entre sistemas en particular.
- 4) Al examen de los problemas de Dirección Superior de la macro-organización institucional.
- 5) A la identificación de las actividades claves que podrían satisfacer las necesidades de un futuro Plan Mínimo de relaciones interfaciales y de coordinación interinstitucional.



Las instituciones incluidas en el presente análisis son:

- Dirección de Producción Agrícola del MIDA
- Instituto de Investigaciones Agropecuarias (IDIAP)
- Instituto de Mercadeo Agropecuario (IMA)
- Banco de Desarrollo Agropecuario (BDA)
- Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)
- Empresa Nacional de Semilla (ENASEM)  
(que todavía se incluye como una Dirección Nacional del MIDA, pero que funciona como empresa esta tal).

Además se recopiló información a nivel regional y se utilizó información documental disponible.



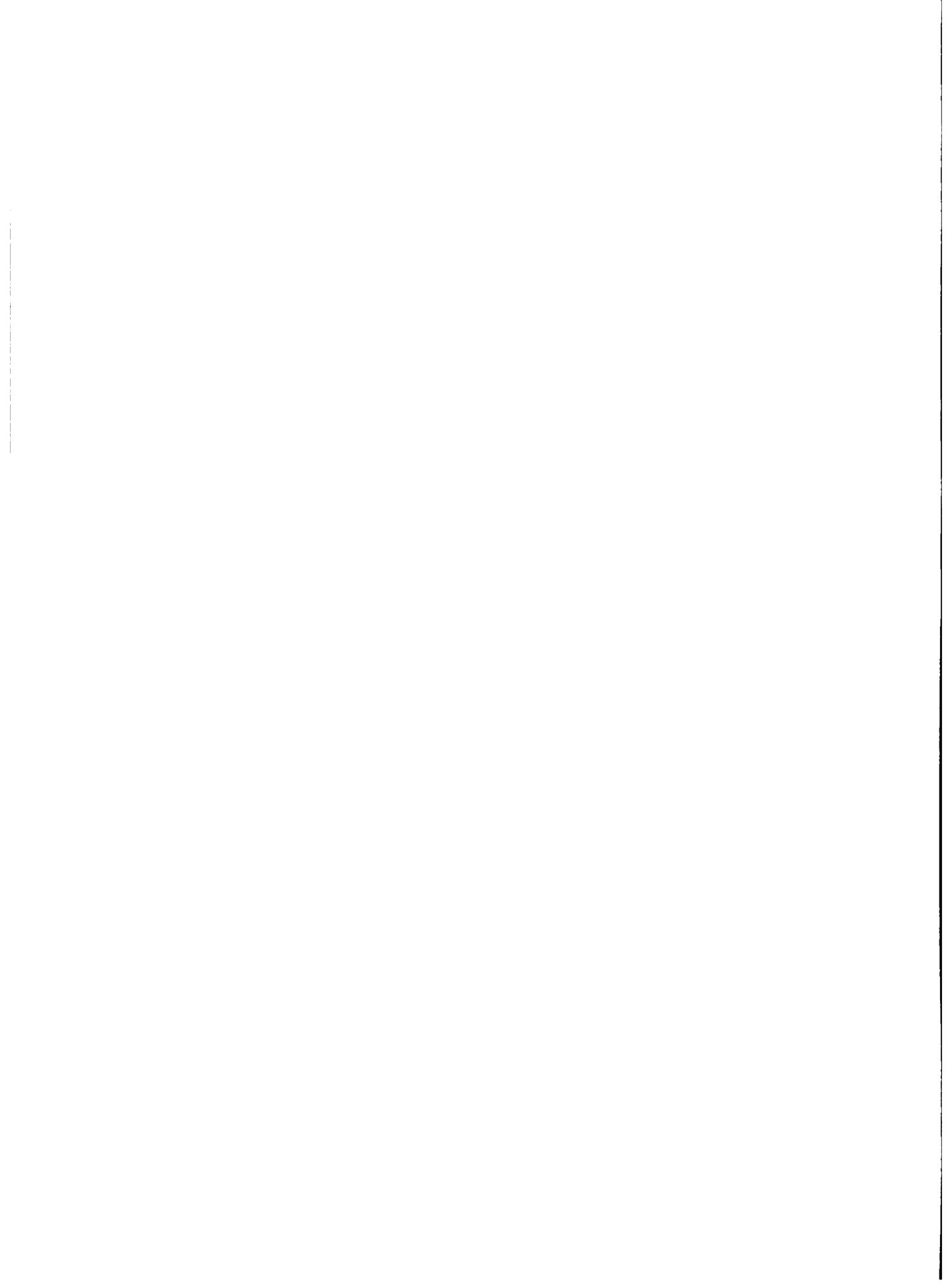
### III. RESULTADOS ENCONTRADOS

#### A. LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INSTITUCIONAL

##### A.1 MARCO DE LEGALIDAD Y FUNCIÓN DEL SISTEMA

La función de coordinación interinstitucional de la Dirección Superior del Sector Público Agrícola de Panamá está contenida en su Ley 12 de 1973 de creación del MIDA. Dicha función envuelve y atravieza horizontalmente a todo el grupo de funciones básicas que le competen, como son: la función reguladora, la de productor, la promotora y distributiva. Posteriormente, a través del Decreto 148 del 21 de diciembre de 1979, se establece una sectorización del sistema público institucional. Dicha sectorización establece únicamente el grupo de instituciones de servicio y comerciales propiedad del Estado que agrupan a cada sector de la actividad pública. Sin embargo, en lo que atañe al denominado "sector agropecuario" se excluyen, tanto al Instituto de Mercadeo Agropecuario, como a la Empresa Nacional de Semillas. Por otro lado, se da un cambio de jurisdicción en cuanto a la Corporación Azucarrera La Victoria, la cual pasa bajo la jurisdicción del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Dicho Decreto conlleva como propósito el de establecer normas y procedimientos para la coordinación interinstitucional e intersectorial, de manera que... "los diversos programas

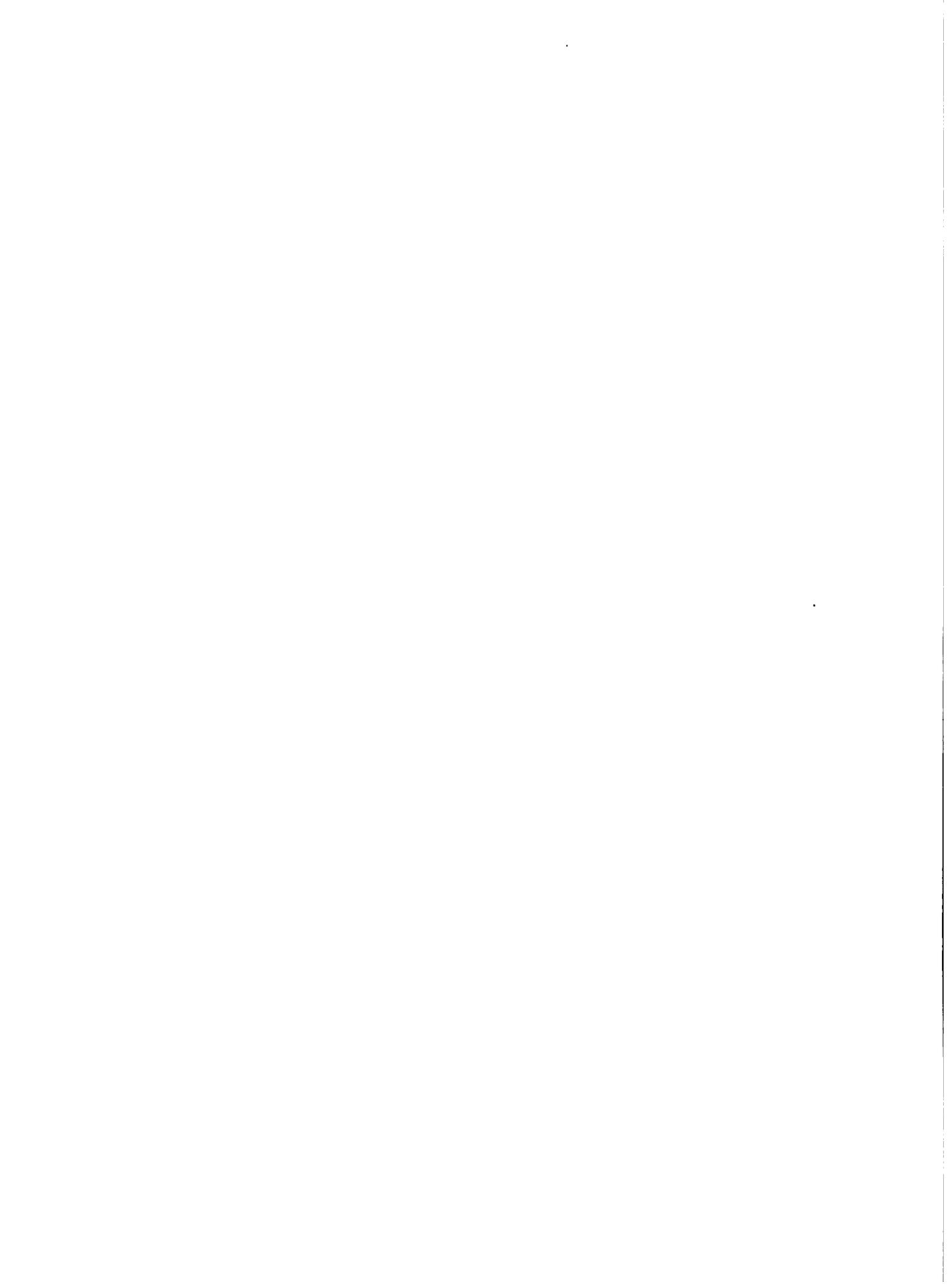


que ejecuta la Administración Pública respondan a los planes generales trazados por el Gobierno en (el) desarrollo de su política nacional".

En este sentido, el Artículo 2o. señala tácitamente la obligación de las entidades descentralizadas ubicadas dentro de cada sector, de realizar sus proyectos y programas de conformidad con los lineamientos y directrices políticas establecidas por el Ejecutivo en el Consejo de Gabinete, según sea el caso, por conducto del Ministro de Estado respectivo, quien se constituye en el Jefe Superior del respectivo sector.

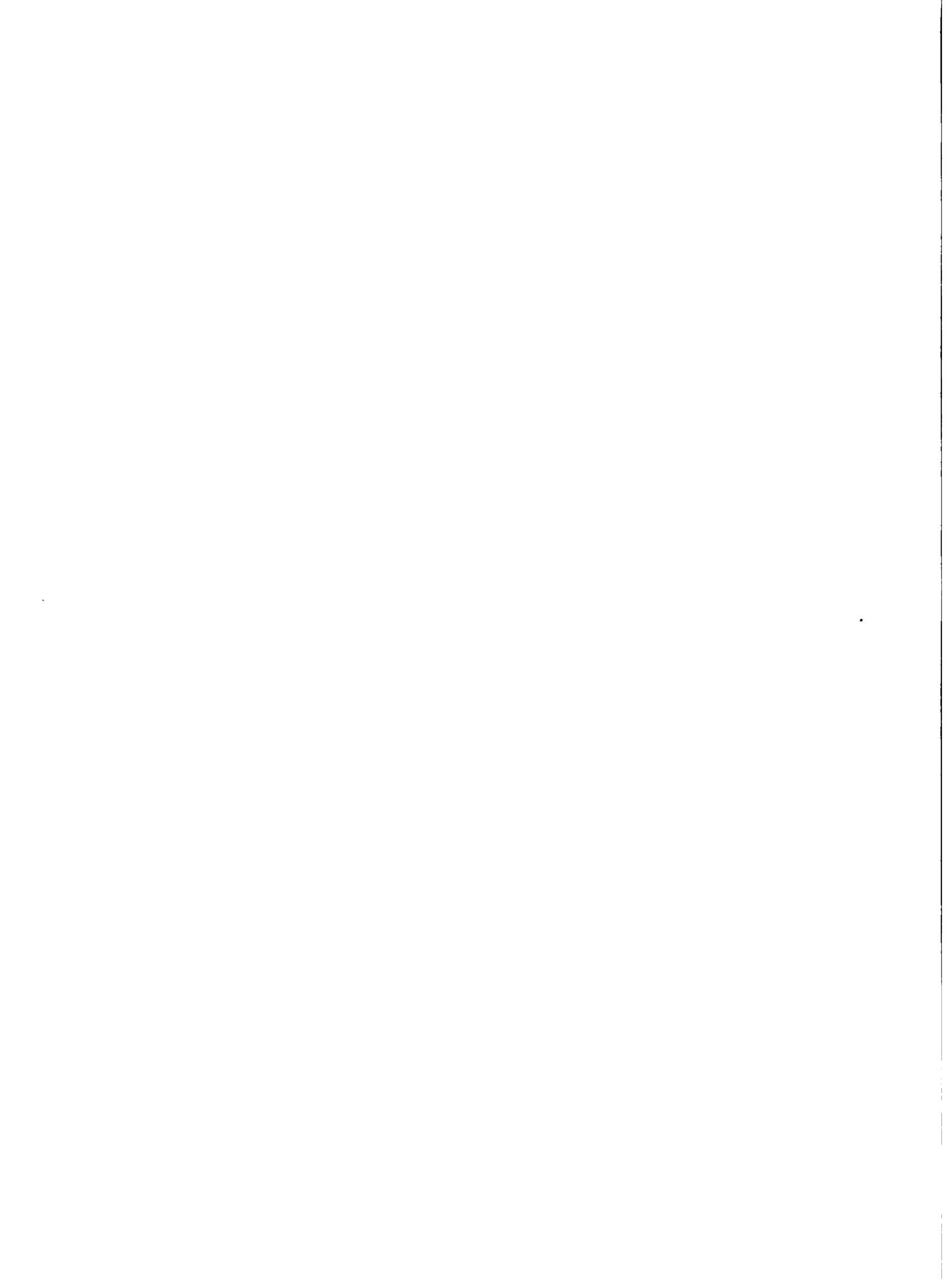
La función básica que le compete al sistema de coordinación interinstitucional agropecuario panameño se define entonces como la de... "compatibilizar los planes y programas institucionales dentro de cada sector, con el fin de darle cohesión e incrementar la productividad de la Administración Pública, y atendiendo las características y necesidades de las regiones del país.

El Decreto en cuestión, asimismo, otorga facultades a cada Ministro para establecer los mecanismos necesarios para llevar a cabo dicho cometido. Estableciendo igualmente la obligatoriedad de cada Ministro de enviar al Presidente de la República un informe trimestral consolidado del desarrollo de los programas y proyectos que llevan a cabo en su respectivo sector, con indicación de los problemas o dificultades



encontrados en su ejecución y las recomendaciones para subsanarlos cuando sea del caso.

El mismo Decreto define el polígono de acción para todas las decisiones y actividades que conlleva la puesta en marcha del sistema de coordinación intrasectorial agropecuario. Sin embargo, resalta una restricción legal contenida en el mismo, la cual se refiere al hecho, que asumimos constituye una omisión involuntaria, por dejar por fuera a, tanto al IMA como a ENASEM. Por otro lado, el Decreto presenta limitaciones en el sentido de que no define cuáles son las "medidas de efectividad" que definirían una buena o mala efectividad de cada sistema institucional en particular y como un todo, como centros de resultados que constituyen dentro de la evolución estructural horizontal que caracteriza al actual Sector Público Agropecuario. Asimismo, tampoco define el sistema de relaciones fronterizas y el sistema de transacciones interinstitucionales que deberían darle contenido normativo al sistema de coordinación interinstitucional. Otra restricción se refiere a la obligatoriedad de compatibilizar "planes y programas institucionales" en general, sin especificar los campos específicos de responsabilidad en donde se requiere y urge, de acuerdo a la política agrícola, una cohesión e integración de esfuerzos y un plan mínimo de coordinación para darle especificidad a las relaciones fronterizas normativas y su administración correcta.



## A.2 PRODUCTOS NORMATIVOS QUE DEBERÍA ESTAR GENERANDO EL SISTEMA

A pesar de las restricciones y amencionadas, el marco legal proporciona bases suficientes para la configuración del sistema de coordinación interinstitucional agropecuario y la oportunidad para ir subsanando las deficiencias ya mencionadas, si se hubiera operacionalizado en forma deliberada y sistemática.

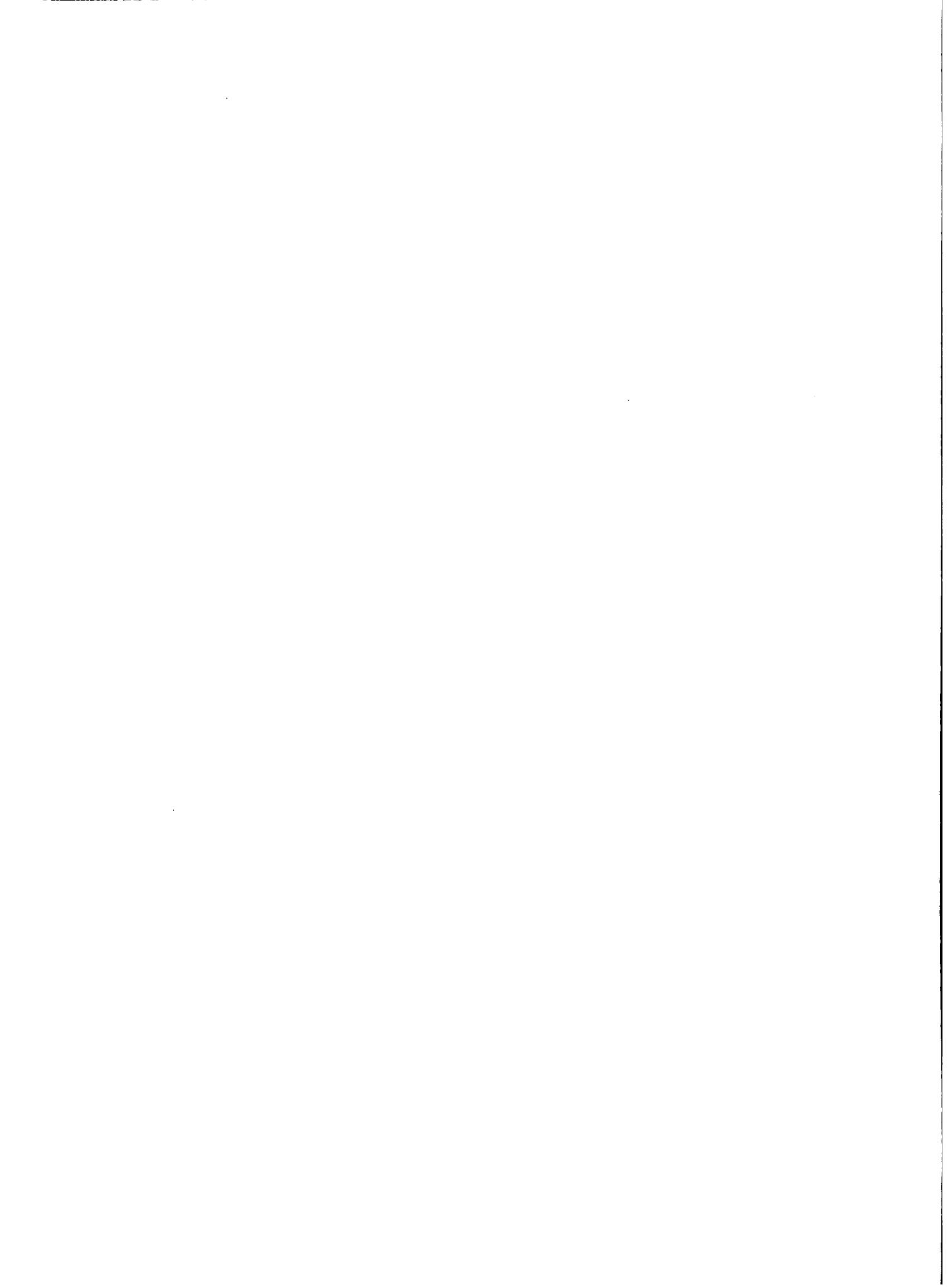
La función básica del sistema de coordinación se debería lograr a través de una serie de productos y resultados normativos que permitirían una mensuración adecuada del grado de cumplimiento actual de dicha función.

El sistema coordinador se visualiza como un subsistema componente del sistema mayor de Dirección Superior Sectorial. En este sentido, constituye un coadyuvante del sistema de planificación y un facilitador de la función gerencial del macrosistema. Los productos del sistema coordinador normativamente constituyen aquellos resultados que se generan de la transformación de los insumos básicos que está supuesto a recibir e interiorizar el sistema. Los resultados generados permiten al sistema un cumplimiento satisfactorio de su función básica. Los insumos se originan asimismo, de las decisiones fundamentales que genera la Dirección Superior en la Administración deliberada del macrosistema institucional.



Tal y como lo deja entrever el instrumento legal, los productos normativos, a través de los cuales se podría mensurar la efectividad de la función básica del sistema, serían los siguientes:

- i) La presencia institucionalizada de un sistema de relaciones laterales interfronterizas mínimas que se orientan hacia el regateo y sincronización de actividades que facilitan el intercambio y cooperación interinstitucional.
- ii) Una conducta interfacial que puede percibirse como decididamente intencional, conducente a una agrupación deliberada e integración racional de las actividades relevantes ambientalmente diferenciadas que devienen en una compatibilización de planes y programas de cada institución.
- iii) La existencia de una comunicación lateral interfronteriza fluida y sistematizada, a través de la cual las instituciones intercambian información entre sí y que conllevan actos que ayudan a maximizar la efectividad integrada de sus programas individuales.



- iv) Se obtiene una minimización palpable en las diferencias de "estatus institucional" individuales y se intensifica la percepción de un rol institucional integrado en los actos de cada institución en particular (actos individuales que forman parte integral de un todo).
- v) Se consigue que los planes y programas institucionales sean complementarios entre sí, al lograr la dirección interna del sistema una agrupación e integración de subsistemas y actividades mínimas ambientalmente diferenciadas
- vi) Planes y programas ambientalmente diferenciados se notan cohesionados en el tiempo y el espacio a través de un planeamiento y ejecución integrados de las actividades relevantes mínimas requeridas.
- vii) Actividades de ejecución de los planes y programas ambientalmente diferenciados que coinciden oportunamente en una clientela común.



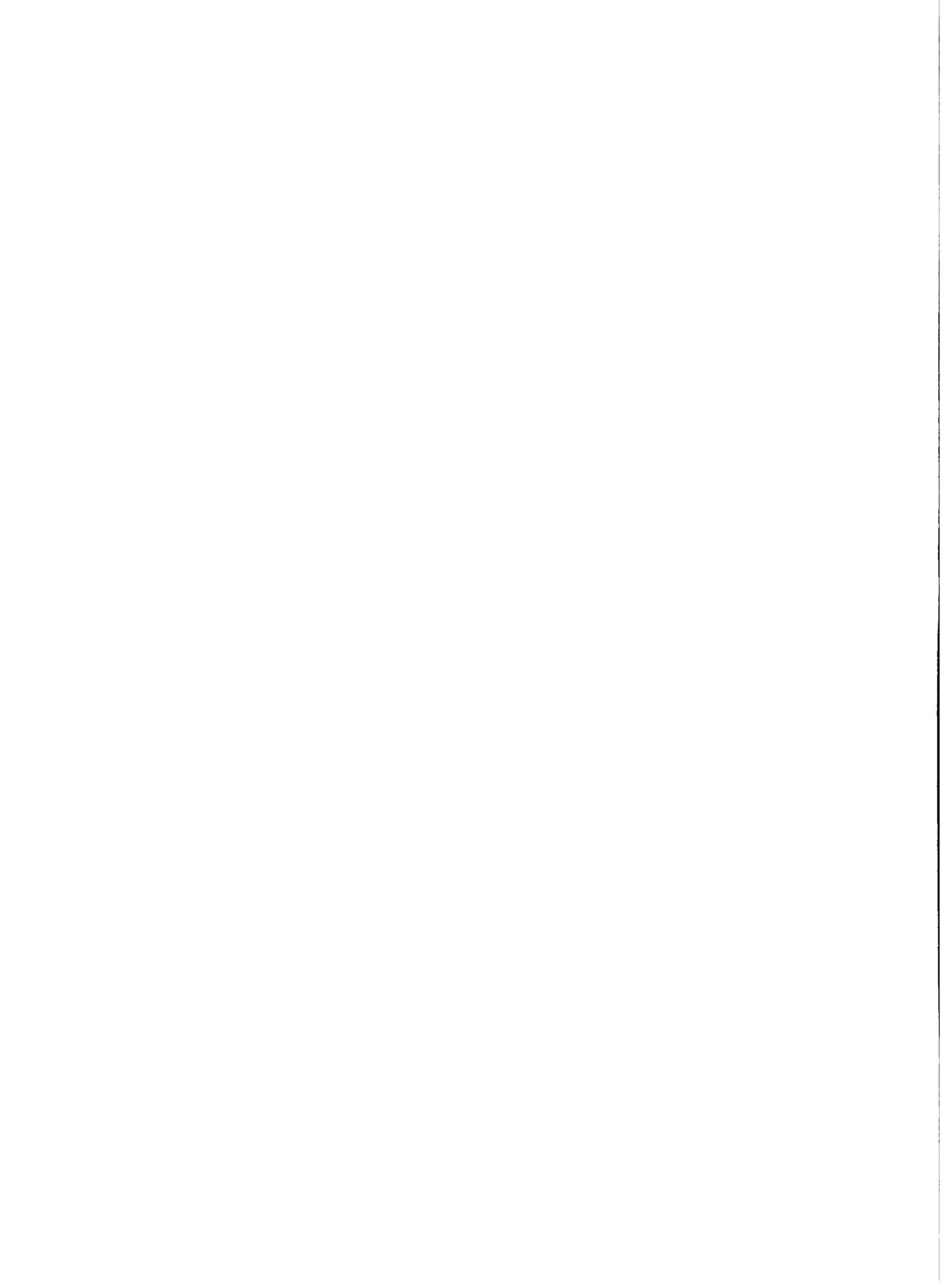
### A.3 EVALUACIÓN DE LOS PRODUCTOS ACTUALES Y NIVEL DE CUMPLIMIENTO DE LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

Ha sido tarea difícil, si no imposible, la de poder identificar (ya no se diga la de caracterizar) productos y resultados que genera actualmente el sistema de coordinación interinstitucional.

El sistema se caracteriza en la actualidad por su poca efectividad en concentrar una acción mancomunada a nivel nacional y por lograr una integración efectiva de sus programas a nivel regional y local.

La poca formalidad gerencial con que se ha administrado internamente el MIDA, se refleja asimismo, en la administración general de la acción concertada del macrosistema institucional. No se ha logrado identificar productos formales deseables que se acerquen a las definiciones normativas ya enumeradas que debería estar generando el sistema de coordinación.

Se ha sacrificado el contenido por la forma en la implementación del sistema. Lo único visible son los mecanismos

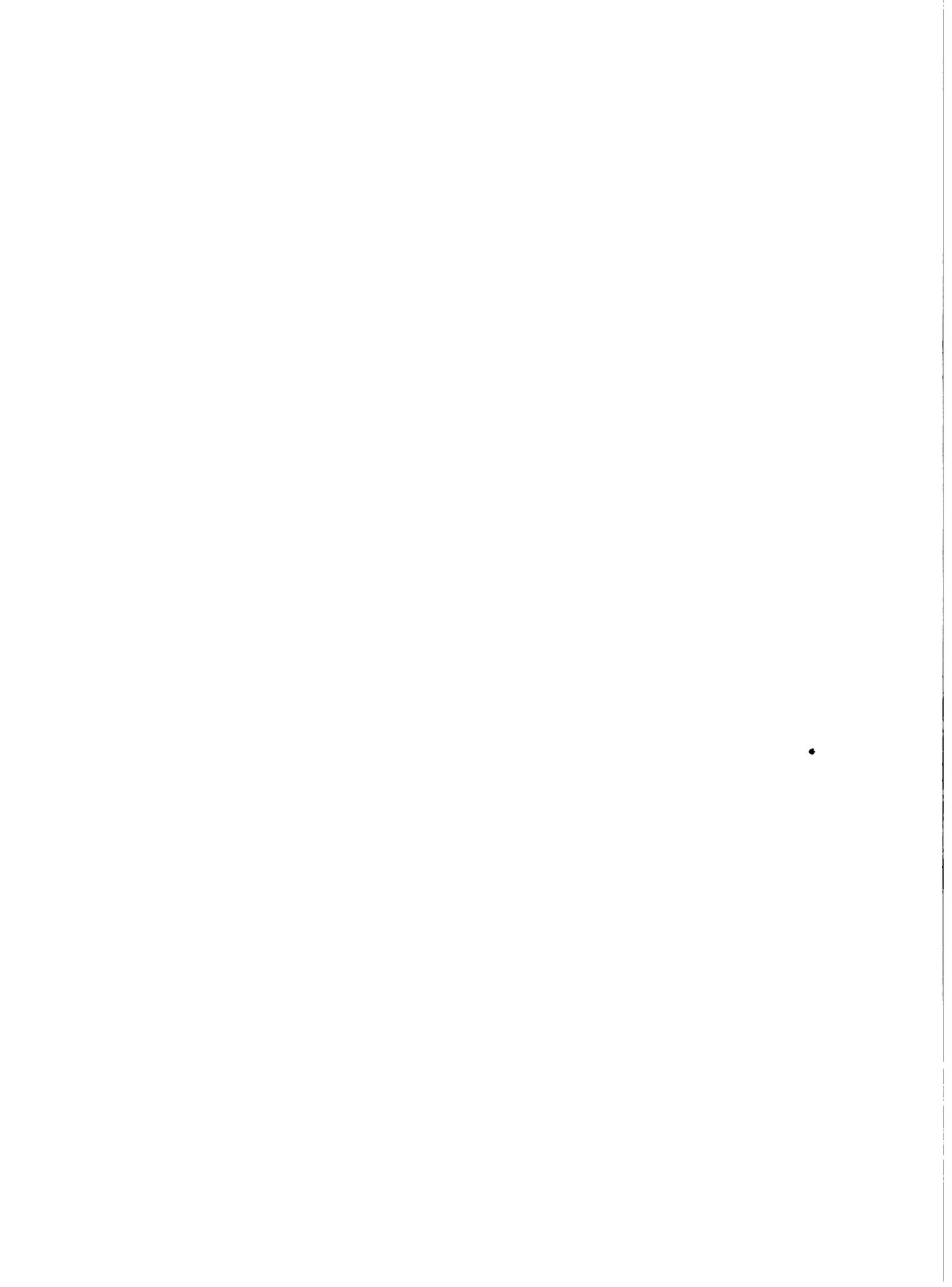


de coordinación que se han constituido, cuyo funcionamiento y operabilidad deja mucho que desear. Esto se estará analizando más adelante.

Se reconocen experiencias exitosas del pasado en materia de coordinación interinstitucional. Durante este período de éxito, la coordinación se daba a nivel regional y de este flujó hacia arriba progresivamente. Aparentemente, el patrullaje constante del Ministro de turno mantenía la cohesión deseada entre las instituciones. Esto se complementaba con un sistema de "auditoría social y técnica" a través de la figura del Mayor de Campo (con status similar al de un Viceministro de Operaciones), el cual auditaba la situación de la producción agropecuaria y el estado de integración de esfuerzos entre instituciones y poseía la autoridad suficiente para llamarle la atención a cualquier institución.

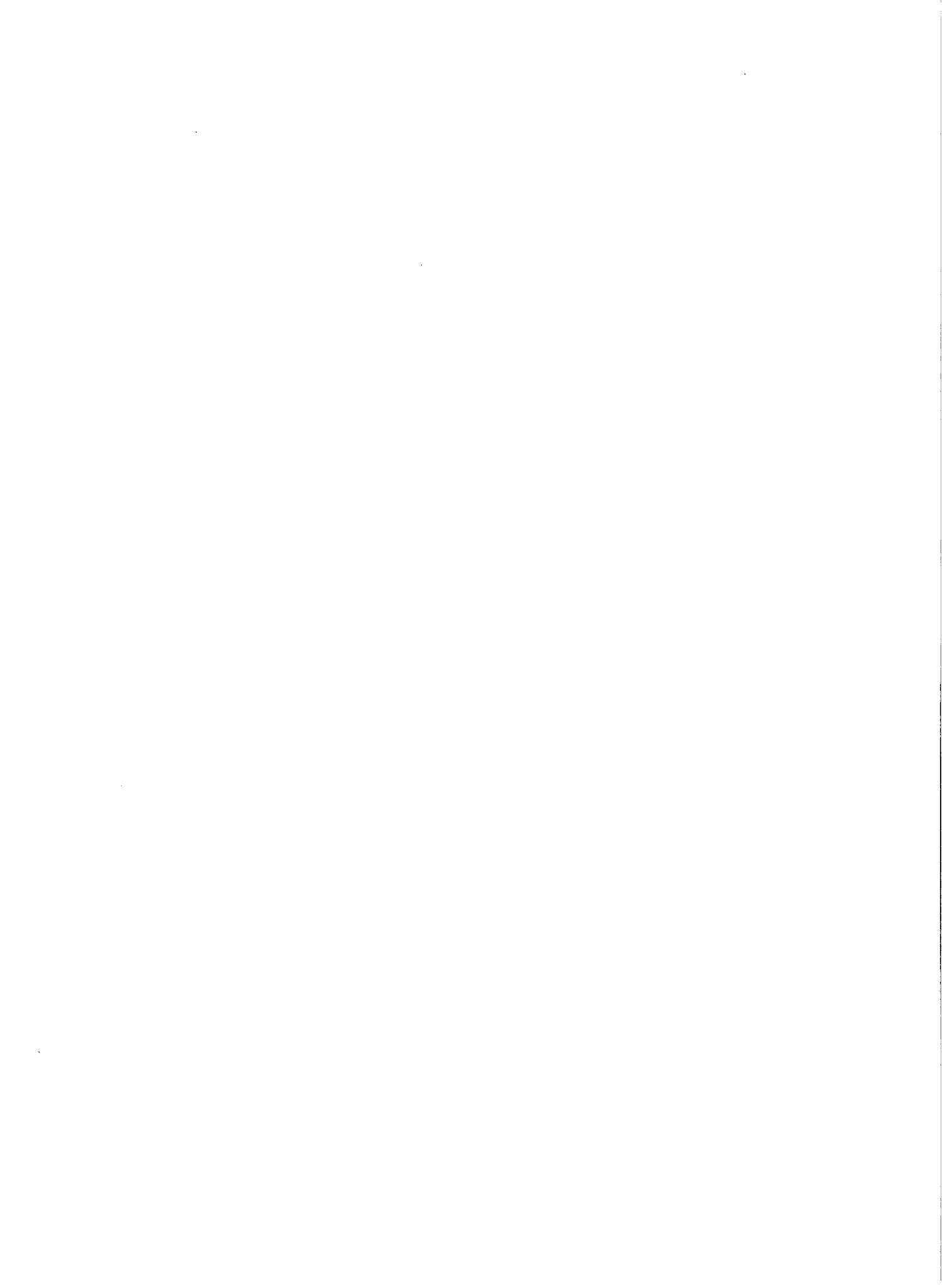
Sin embargo, en la actualidad, el proceso de coordinación y la administración del sistema en sí se han dejado al azar. Lo anterior no subestima esfuerzos individuales y parciales que en la actualidad llevan a cabo por cuenta propia varias de las instituciones descentralizadas del sector.

En conclusión, el nivel de cumplimiento de la función básica de..."compatibilizar los planes y programas institucionales dentro del sector, con el fin de darle cohesión e incrementar la productividad de la administración pública y



atendiendo las características y necesidades de las regiones del país", no se ha logrado a cabalidad. Es más, no sería aventurado afirmar con base al análisis, que ni siquiera se ha iniciado su implementación.

Esta conclusión sobre el nivel de desempeño del sistema de coordinación, es reforzado por el conjunto de opiniones unánimes recogidas de los funcionarios de las instituciones entrevistadas. Por otro lado, tanto el Ministerio de Planificación Económica, como los propios entes descentralizados concuerdan en señalar como área de responsabilidad prioritaria de coordinación, los esfuerzos que demanda el incremento de la producción agropecuaria. Sin embargo, esta es un área de política y coordinación en que el esfuerzo ha sido sumamente débil desde el punto de vista de operacionalización.



## B. FUENTES Y CAUSAS DE DEGRADACIÓN ACTUAL DEL SISTEMA

### B.1 EL PROBLEMA DE LOS INSUMOS QUE UTILIZA EL SISTEMA

Los insumos básicos que estaría utilizando el sistema de coordinación interinstitucional serían:

- a) La política sectorial unificada formulada (como parte del sistema integrado de decisiones estratégicas);
- b) El sistema integrado de decisiones tácticas para la ejecución;
- c) La percepción e interiorización de la Función Básica Integrada del macrosistema institucional, a través del cual se explicita la naturaleza de la Misión mancomunada que debe cumplir el Sector Público Agropecuario;
- d) Los Planes Sectoriales, sean estos de mediano o de corto plazo, y
- e) La fijación e interiorización de la "clientela común" hacia la cual volcar esfuerzos mancomunados.

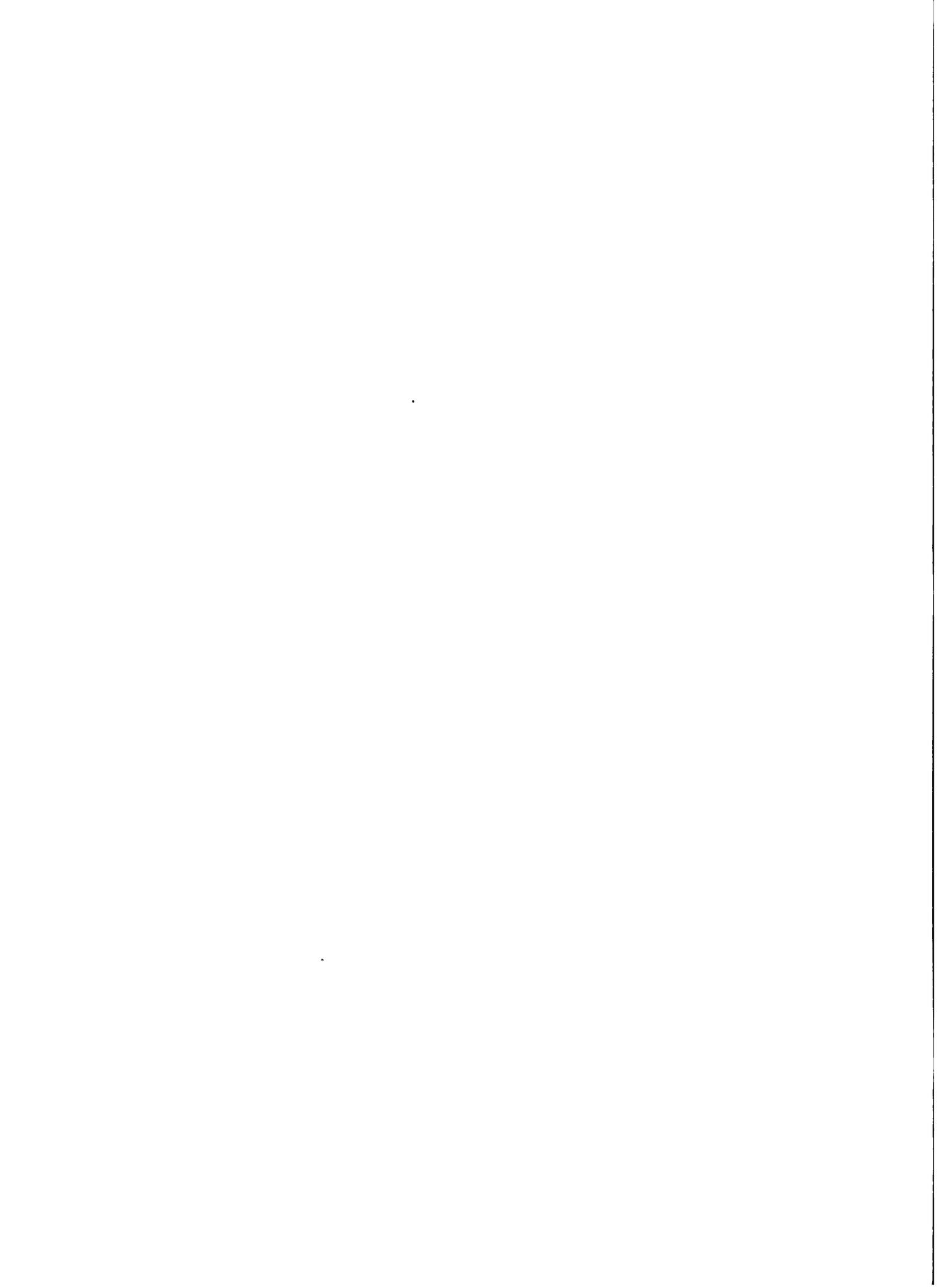
Actualmente, ni el sector agropecuario, ni el sistema institucional, ni el MIDA mismo, han sido lo suficientemente efectivos en formular y poder contar con una política sectorial unificada que aglutine todas las decisiones de apoyo al sector para darle solución integral a la problemática del desarrollo agropecuario. En este sentido se nota una evidente



formulación fragmentada de las políticas. Las mismas se articulan en forma particularizada dentro de cada área funcional del sistema institucional sin mostrar una visión de conjunto e integradora.

El único esfuerzo serio de adopción de decisiones integradas se materializó en el pasado Plan Trienal 1978-80. Dicho esfuerzo no sobrepasó la etapa de formulación ni ha podido ser sistematizada la continuidad de dicho esfuerzo. Igualmente, durante 1979 y 1980 se hizo un intento de sistematizar decisiones de corto plazo a través de la elaboración de planes operativos anuales. Dichos instrumentos sólo han servido como un esfuerzo más de formulación ya que no lograron pasar a etapas posteriores de instrumentación en programas y proyectos específicos.

El macro sistema institucional asimismo, carece de una perspectiva sectorial en relación a la función básica integral que debe cumplir. Las percepciones individuales de los dirigentes institucionales son fragmentadas. No se cuenta todavía con un modelo claro de desarrollo agropecuario. En la actualidad el MIDA se debate entre la dualidad de objetivos de mejoría del nivel de vida de los asentamientos campesinos y el auto-abastecimiento de alimentos que demanda la Canasta Familiar Panameña. Asimismo, todavía no se logra una definición tácita sobre la población objetivo para la acción

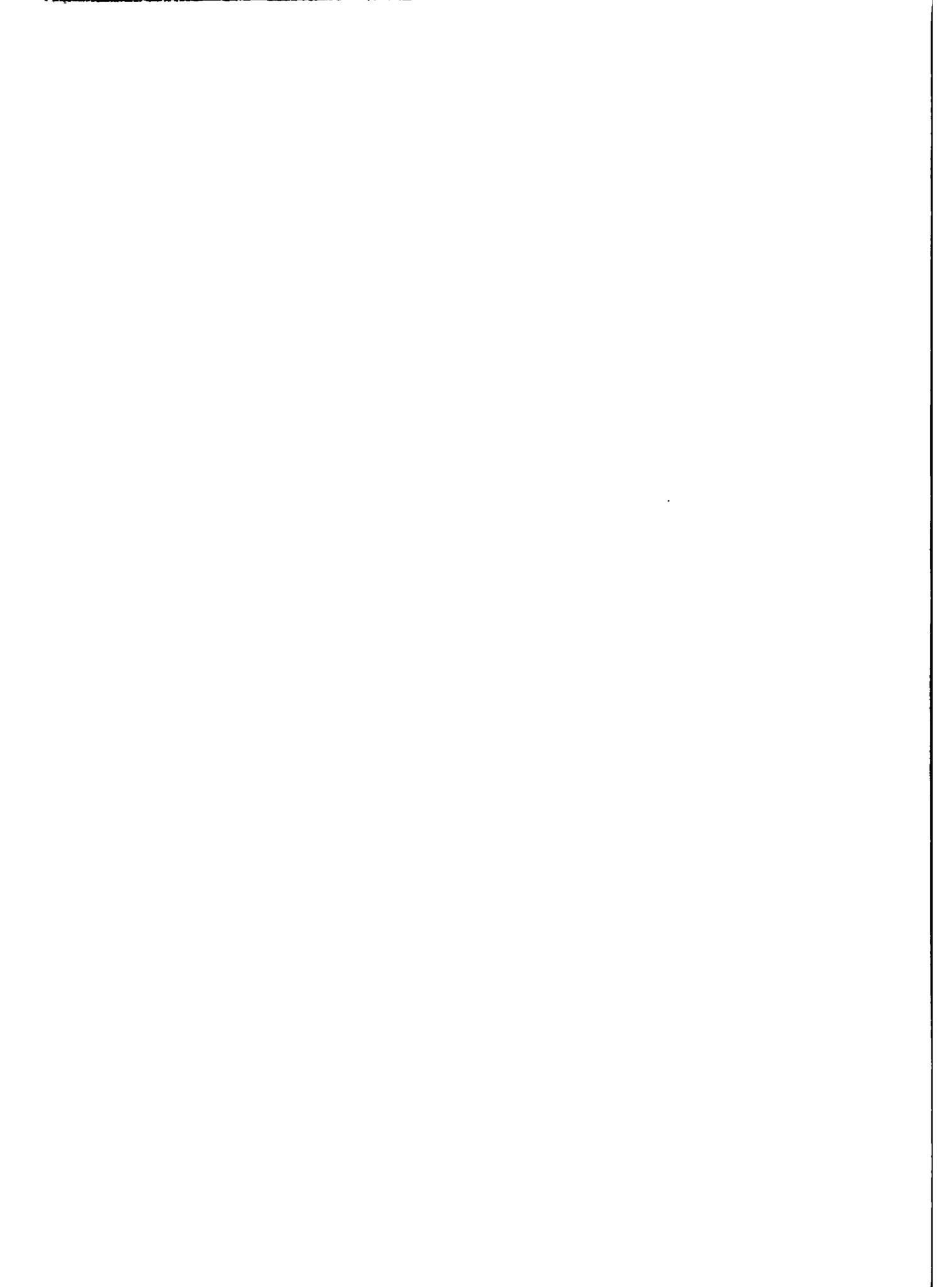


prioritaria del gobierno que facilite el encuadramiento de la acción institucional dentro de una clientela común.

Tal y como se deduce de lo anterior, el sistema de coordinación interinstitucional ha tenido que incorporar básicamente "restricciones a sus procesos de conversión internos". Las demandas impuestas al mismo por el macrosistema ambiental han sido relativamente pocas, puntuales en su naturaleza, sin perspectiva temporal adecuada y fundamentalmente orientadas a la coyuntura. En conclusión, se puede afirmar que el actual sistema de coordinación es relativamente poco permeable al supra-ambiente.

Lo anterior se debe a que el sistema político panameño históricamente ha concentrado prioridades en la formulación de estrategias y políticas para el sector terciario de servicios de la economía nacional. La importancia en la generación de ingresos, por parte de dicho sector, ha relegado la definición del rol e importancia estratégica del sector agropecuario en el desarrollo del país y en su apoyo a las actividades del sector de servicios. Por consiguiente, esto ha devenido en un marco de políticas para el desarrollo agropecuario débil y ambiguo.

La anterior constituye un área-problema crítica y estratégica para mejorar no sólo la acción centralizada del MIDA,



sino que también la acción total del sistema institucional agropecuario. La articulación y explicitación de un marco orientador para la acción estatal en el desarrollo agropecuario es de vital importancia.<sup>1/</sup>

## B.2 SITUACIÓN Y EFECTOS DE LOS ELEMENTOS QUE CONFORMAN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN

Los elementos fundamentales que conforman el sistema y cuya situación actual se estará analizando en esta sección son los siguientes:

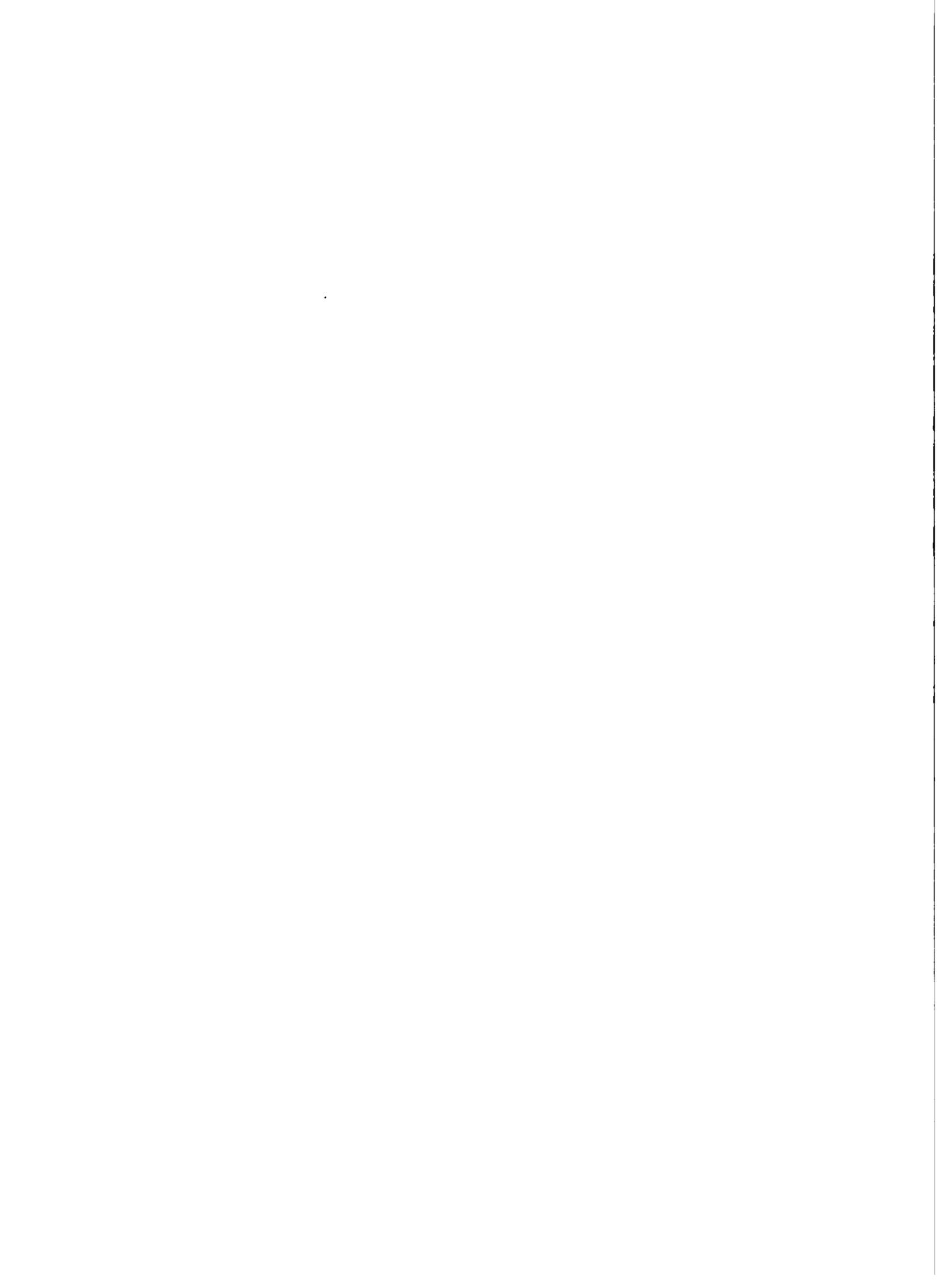
- i) Elemento integrador psicosocial
- ii) " " de doctrinas individuales
- iii) " " de estructuras individuales
- iv) " " de procesos productivos
- v) " " de tecnologías
- vi) La Dirección Interna del sistema.

### B.2.1 SITUACIÓN DEL ELEMENTO INTEGRADOR PSICOSOCIAL

Dentro de este elemento nos preocupaban tres aspectos fundamentales que se relacionaban con la motivación y conducta psicosocial y política de los dirigentes de las instituciones investigadas, a saber:

---

<sup>1/</sup> Esto ha sido enfatizado en el Informe de "Evaluación Preliminar de la Doctrina Institucional del MIDA" elaborado por el suscrito.

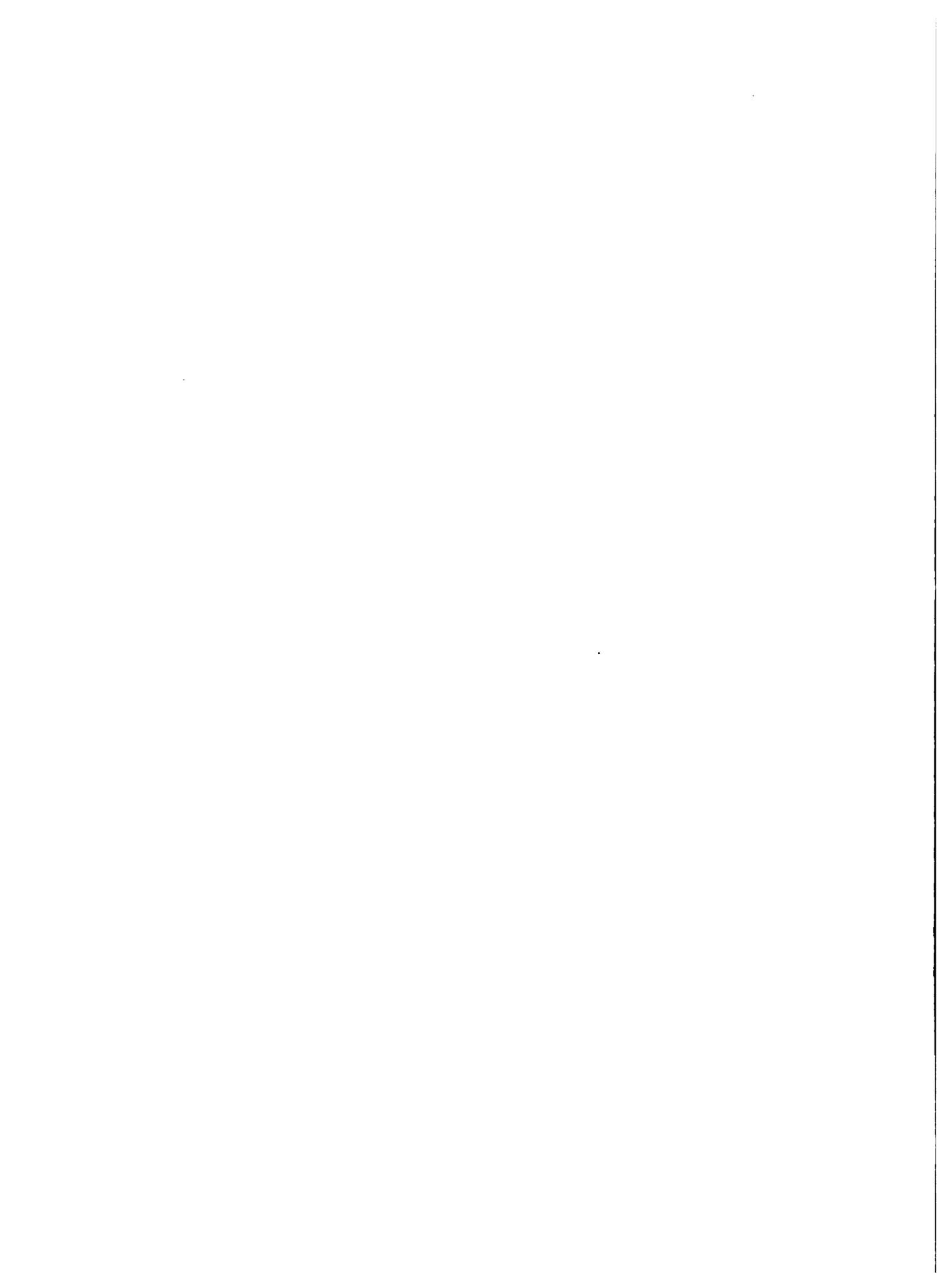


- i) Qué entiende por coordinación cada gerente/director general;
- ii) Por qué querría una determinada institución coordinarse con otra (o viceversa, por qué desearía que otra se coordinase con ella);
- iii) Bajo qué circunstancias e incentivos podría lograrse una coordinación efectiva (tal y como cada uno de ellos entendía el concepto de coordinación).

En este sentido nos hemos encontrado con un perfecto entendimiento e interpretación de los procesos de coordinación interinstitucional entre los altos ejecutivos entrevistados.

Ejemplo de respuestas:

- No duplicar programas ni uso de recursos;
- Que exista unidad de criterios de manera que la actividad de la institución A no socabe la actividad de la institución B.
- Vínculos que permitan que otras instituciones conozcan lo que hace la institución B de manera que a la institución B le permita programar adecuadamente sus propios programas.
- Identificación de las funciones de cada institución, su reconocimiento y aceptación de manera



que el ejercicio de cada una de las mismas se dé para el logro de un objetivo común.

- Discusiones y negociaciones en la elaboración de los programas individuales y permitir desarrollar una capacidad de respuesta individual sincronizada a los planes y programas del sector público.

En general, las respuestas indican una clara percepción de los ejecutivos de que a través de un proceso conciente y deliberado se logre agrupar y sincronizar ciertas actividades diferenciadas de manera de poder realizar armónicamente la consecución de una función básica común, que le compete al macrosistema institucional.

Por otro lado, todos los ejecutivos principales poseen una claridad en la motivación que los mueve a buscar una coordinación. Básicamente se percibe una necesidad de complementación entre sí para racionalizar el gasto público y la acción institucional. Además se incluyen motivaciones de supervivencia institucional ya que se reconoce que la efectividad de la institución A depende de la complementariedad que se obtenga o se entregue a la institución B.

A excepción del BDA, todas sienten una motivación de coordinarse con otras instituciones. El BDA asegura que no necesita coordinarse con ninguna otra, sino que por el contrario, las otras son las que deben coordinarse con dicha



institución, ya que sólomente ella es la que conoce realmente la disponibilidad de recursos para inversión en el sector, y constituye su responsabilidad la aplicación de los mismos.

Para mayor sorpresa, en general los dirigentes poseen una idea clara y precisa en relación a cuales actividades son las "claves" y con qué institución deberán sincronizarlas, desde el punto de vista particular de cada institución.

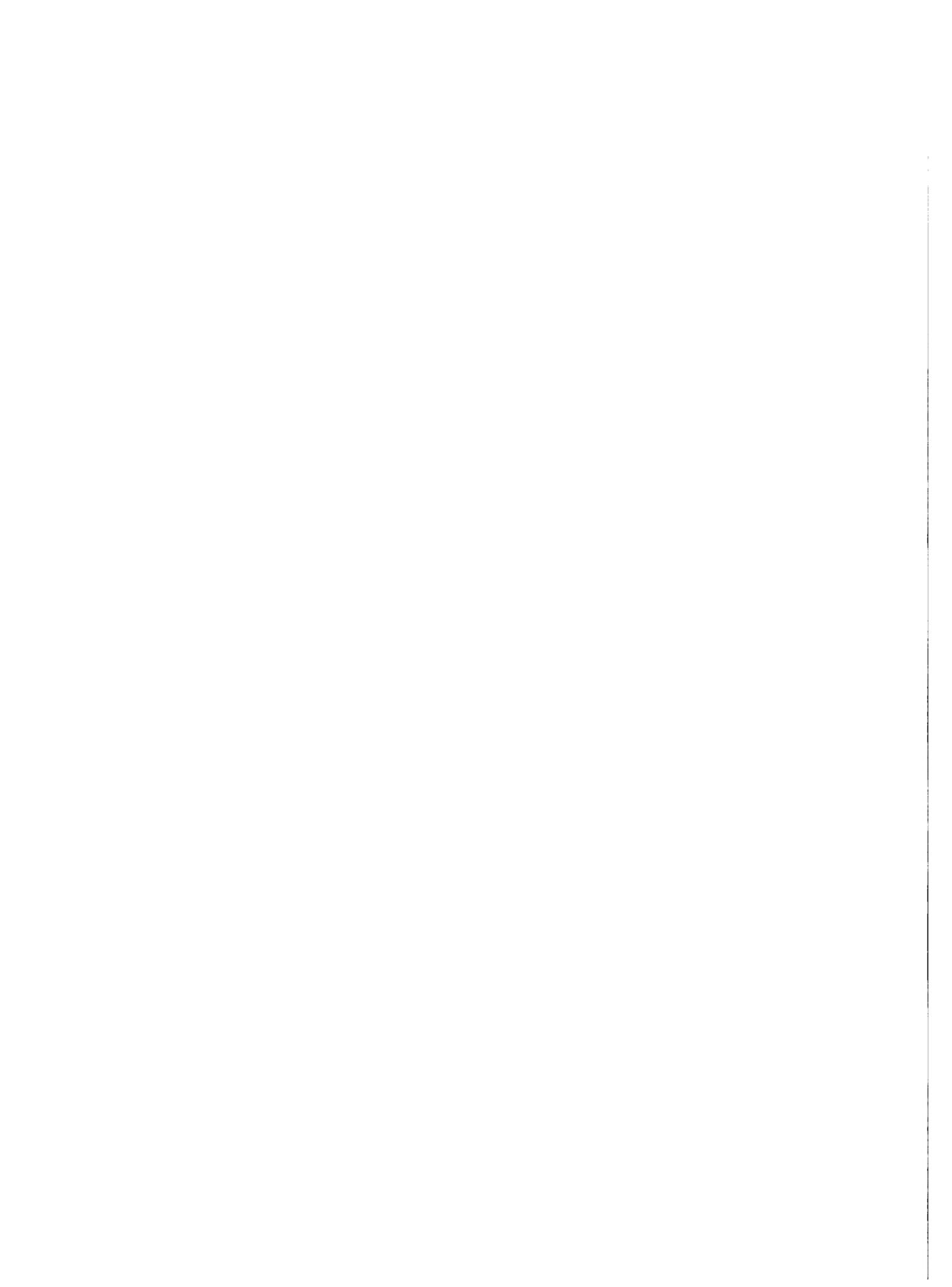
Aparentemente la motivación hacia una coordinación no presenta mayor problema. Más bien se diría que la misma constituye un "recurso" que no está siendo canalizado y utilizado en forma apropiada por la Dirección Superior para lograr una coordinación efectiva. El efecto de esta falta de encauzamiento adecuado de motivaciones origina una conducta institucional disfuncional, la cual en lugar de orientar la conducta institucional hacia la maximización de la efectividad integrada de sus planes y programas, lo que genera son actos que buscan como reforzar el estatus individual de cada institución en relación a las demás. La conducta institucional ajena a la deseable, que no busca el establecimiento de relaciones fronterizas de interface, es consecuencia de la fragmentación actual de la macroestructura institucional y sobretodo por la falta de dinamismo de la Dirección Superior del sector en influenciar en forma apropiada una conducta adecuada debidamente administrada. Esta falta de dinamismo



se debe asimismo, a la forma débil en que está estructurada la Dirección Superior del Sector y a la debilidad del sistema asesor y de apoyo analítico por la falta de implementación adecuada de la planificación sectorial en el país.

### B.2.2 SITUACIÓN DE LOS OTROS ELEMENTOS DEL SISTEMA

La situación de los otros elementos integradores de: doctrinas, estructuras, procesos productivos y tecnologías, prácticamente sufren de una falta de estructuración y se encuentran organizados al azar. Este alto grado de entropía del sistema actual de coordinación que lo mueve hacia un mayor desorden y aleatoriedad se debe a la poca permeabilidad ambiental del mismo. Prácticamente es un sistema cerrado, tanto hacia el exterior como a su interior, sobre todo en aquellas interacciones entre estos elementos, tal y como se describen en el modelo analítico. El sistema de coordinación nunca fue debidamente estructurado en términos de los diferentes elementos que lo deberían conformar. Aun cuando han existido facultades, atribuciones y marco de legitimidad, su organización y funcionamiento se han dejado a la suerte por la debilidad gerencial con que se ha manejado.

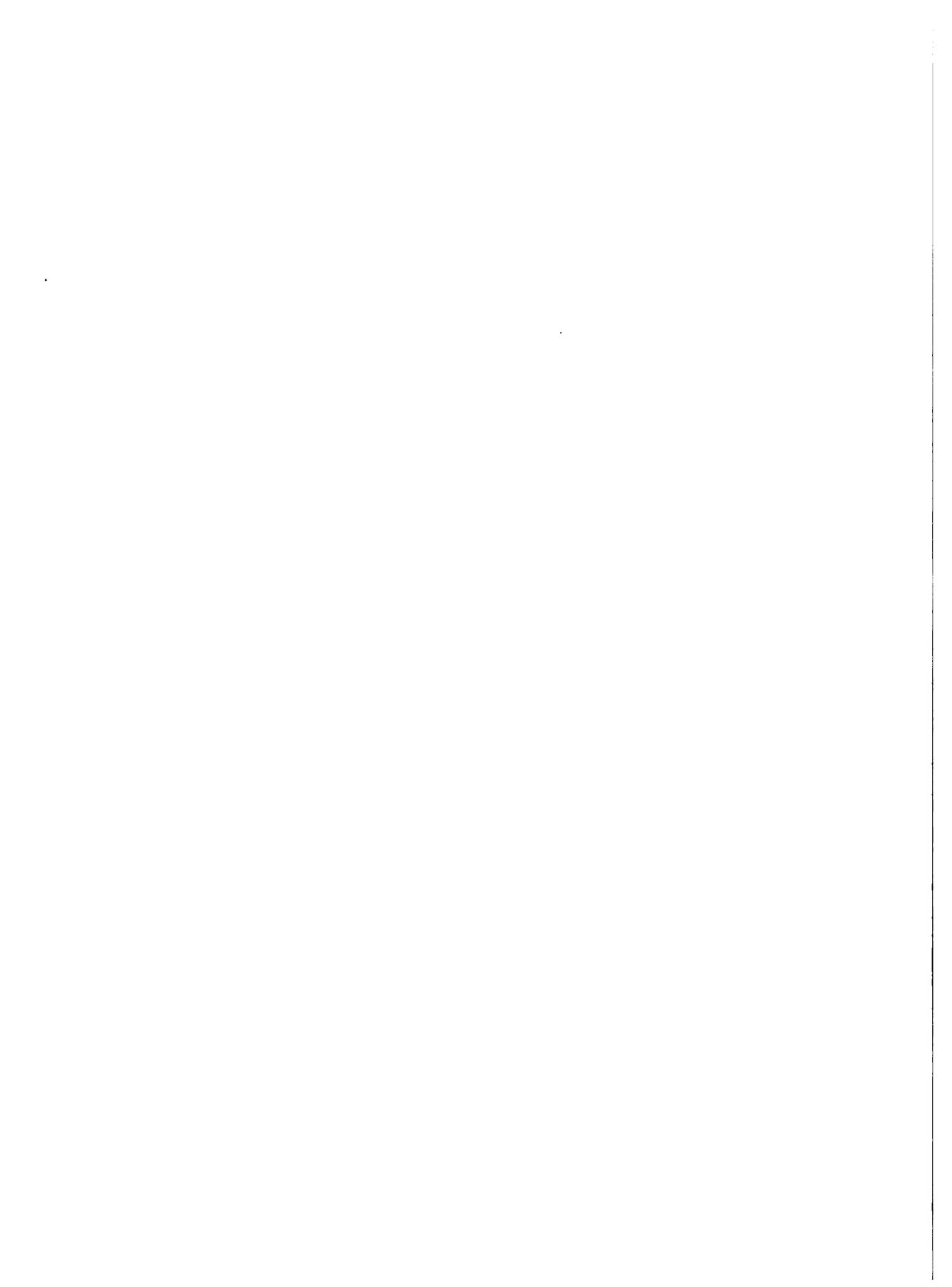


### B.3 SITUACIÓN DE LAS RELACIONES FRONTERIZAS

A través del sistema de relaciones fronterizas se produce la interface y el intercambio en dos o más sistemas institucionales. Analíticamente se trata de identificar cuál es la naturaleza de la "conducta" de los directivos de las instituciones que atienden funciones diferentes pero que dependen uno de otro, si bien no disponen de autoridad individual de tipo escalar como parte de su relación mutua. Sin embargo, como sistema social intencional, dichas relaciones deben ser administradas en forma deliberada de manera de lograr una conducta interfacial tal, que permita cumplir con la función básica del sistema.

Asimismo, el grado de comunicación lateral es sumamente bajo y débil, descansando asimismo en la voluntad y espontaneidad de hacerlo o no. Esto ha constituido uno de los factores más críticos que obstaculizan la coordinación requerida en el sector.

En general, el sistema de relaciones fronterizas del sistema institucional agropecuario panameño se encuentra poco desarrollado y no estructurado en forma sistemática. Las relaciones actuales se dan en forma bilaterales y parciales. El sistema actual bilateral se basa en el grado de cooperación que dos directivos puedan acordar entre sí. Sin



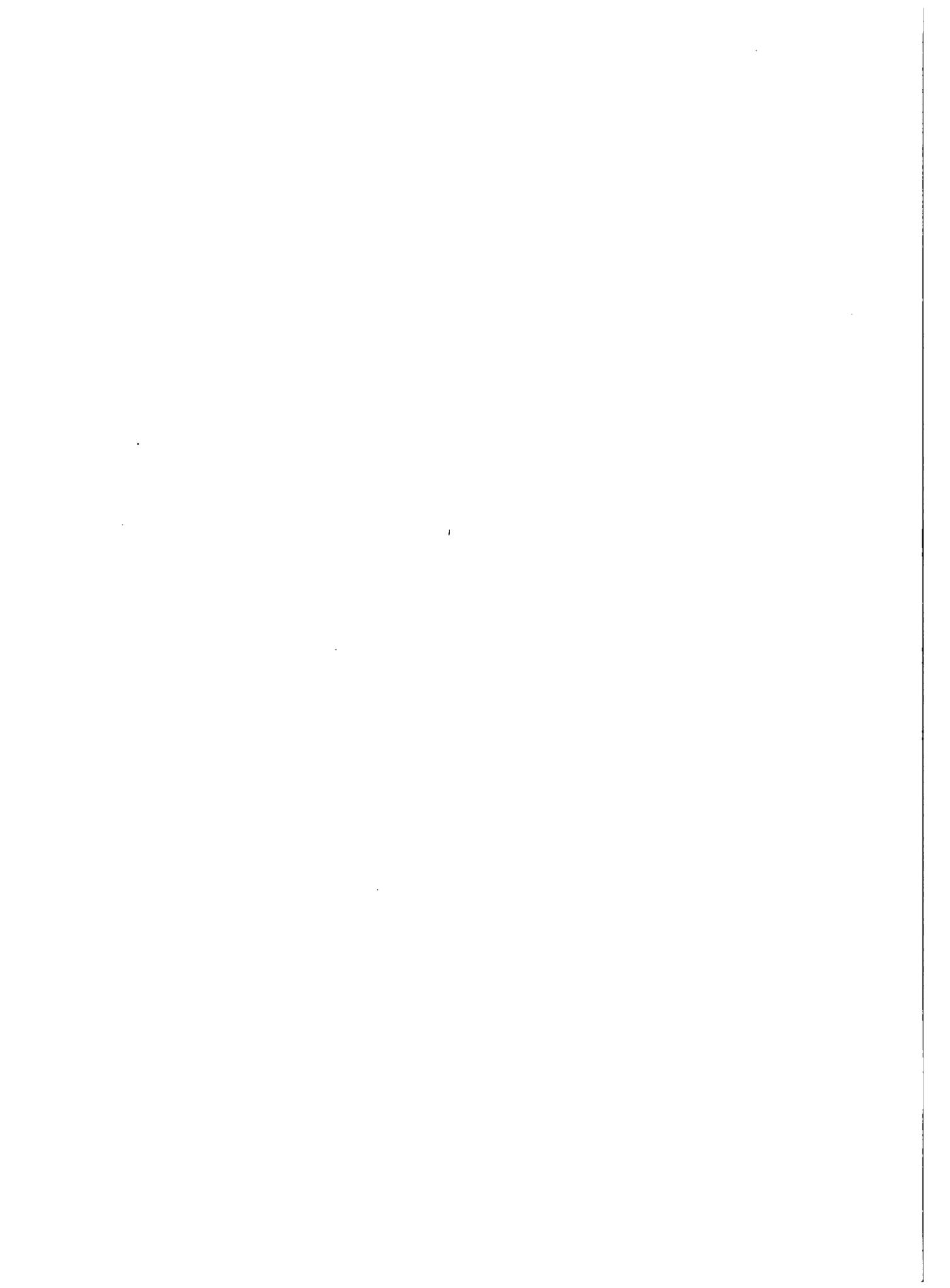
embargo, esta cooperación voluntaria no es suficiente ya que cada año tienen que estarse poniendo de acuerdo para "acordar" de nuevo dichos nexos cooperativos.

El examen de las relaciones fronterizas y la conducta interfacial deja bien claro, que dichas relaciones se han dejado al azar y ha habido una dirección interna del sistema de coordinación sumamente débil. Lo anterior ha constituido un serio obstáculo para lograr un rendimiento efectivo en la entrega coordinada de los servicios agropecuarios.

El descuido en el manejo y administración apropiada de un proceso integrador de los procesos individuales y particulares de los diversos entes descentralizados, es la causa del débil desarrollo del sistema de relaciones fronterizas y de la actual conducta interfacial entre las instituciones del sector.

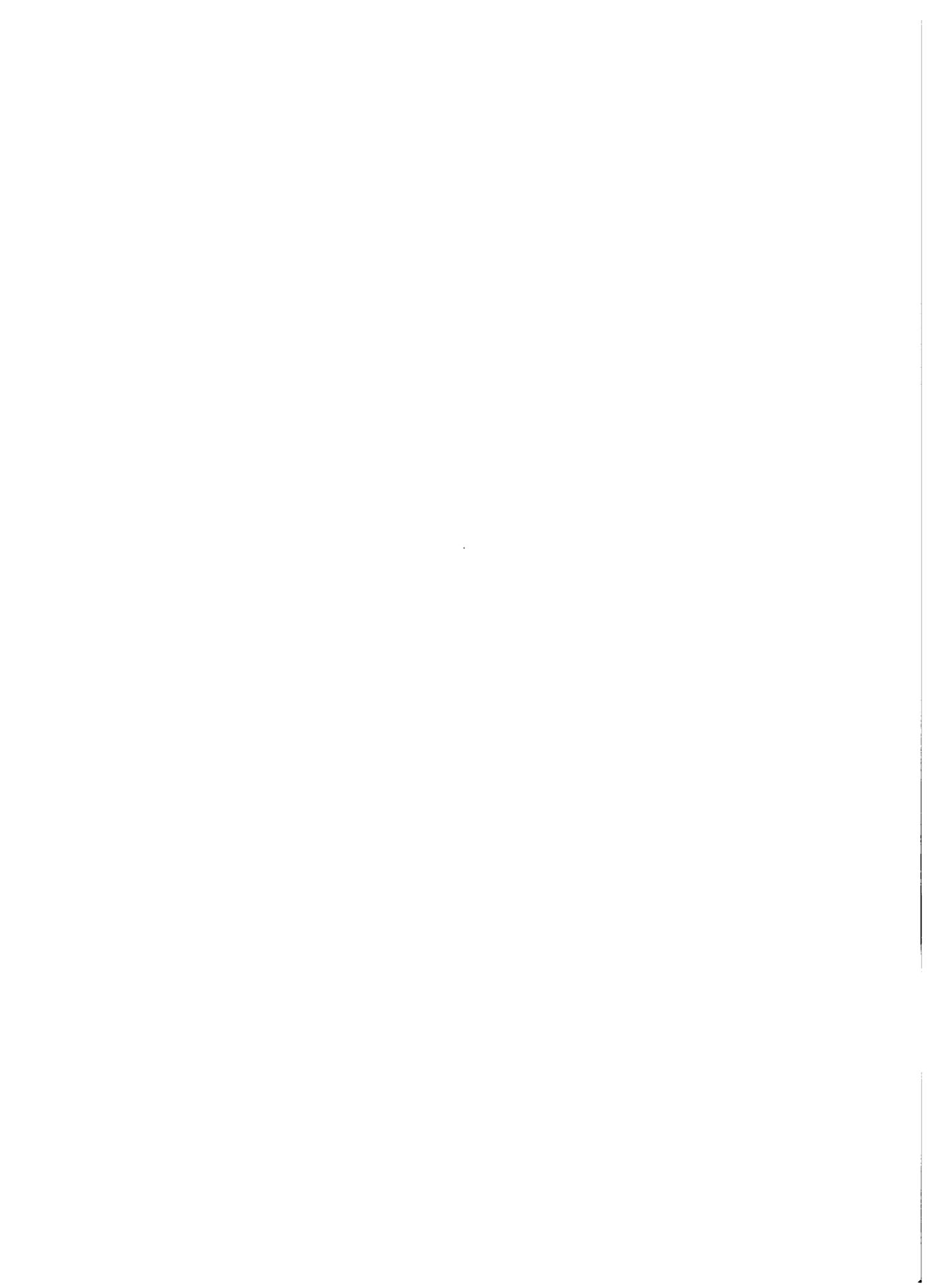
De acuerdo con el modelo analítico, tres tipos de relaciones fronterizas son claramente identificables, y que determinan asimismo, tres tipos de conducta interfacial que manejadas en forma apropiada permitirían una coordinación eficiente. Estas son:

- i) Relaciones de regateo, que determinan una conducta institucional interfacial basada en la negociación y concertación de criterios, normas y reglas de actuación del quehacer público en el sector;



- ii) Relaciones habilitadoras, que determinan una conducta basada en la búsqueda de, o en la entrega de, información y productos institucionales intermedios que permitan una integración y coordinación de actividades relevantes apropiada, de todo el sistema institucional, y
- iii) Relaciones facilitadoras que determinan una conducta interfacial de complementaridades y colaboración mutua entre dos o más sistemas.

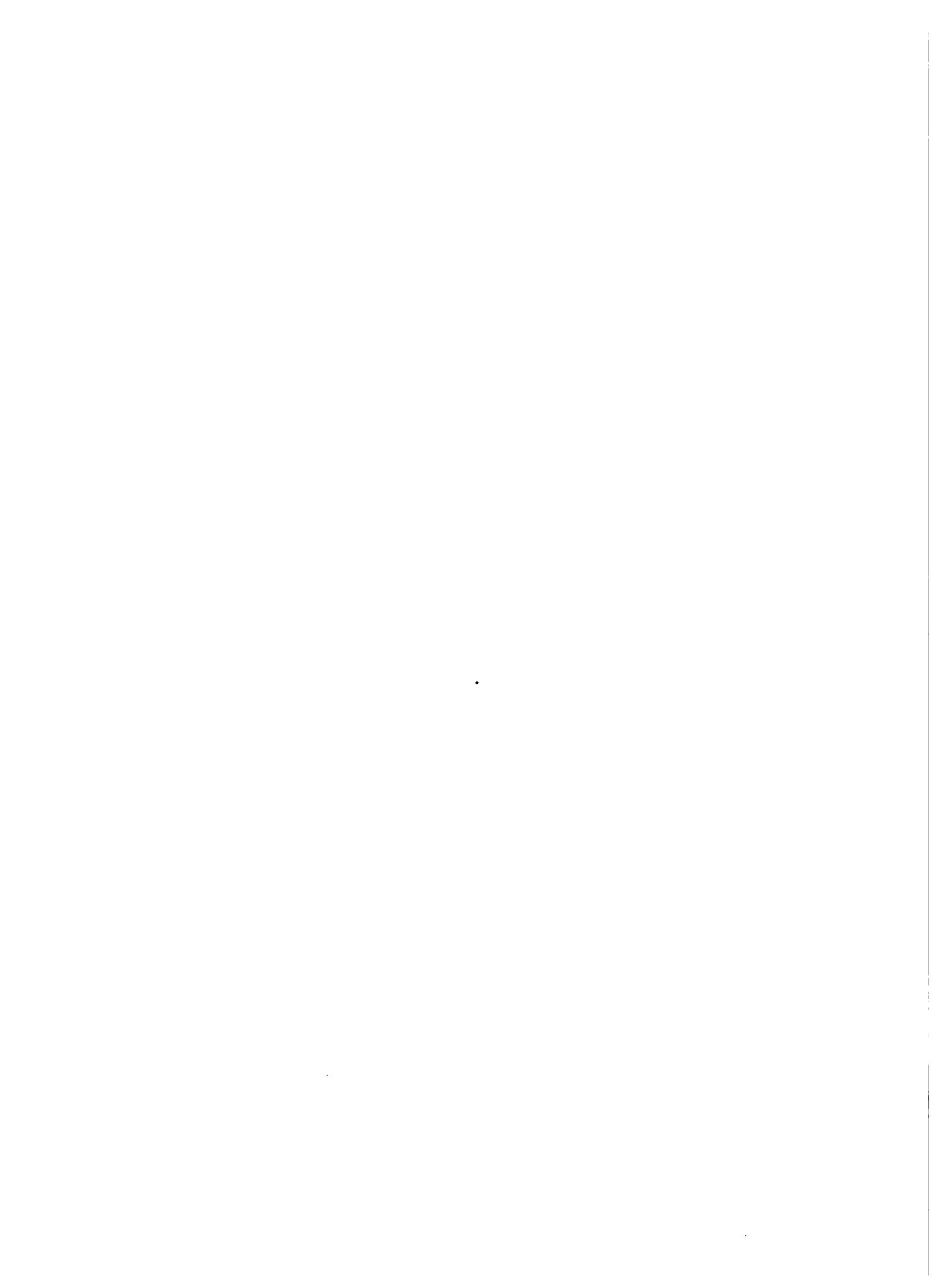
La relación que más predomina actualmente es la de regateo. La investigación realizada señala una conducta institucional orientada a darle mayor intensidad a este tipo de relación ya que la misma le permite a cada institución efectuar concertaciones y lograr cierta legitimidad en cuanto a normas y criterios que se manejan al interior de la institución. Este regateo se hace con el propósito de fortalecer el estatus institucional así como el rol que cada institución desempeña dentro de la función que le compete. Más que un sistema de relaciones de regateo debidamente estructuradas, el análisis indica que más bien constituyentácticas de supervivencia institucional. Sin embargo, con la consolidación de este esfuerzo se podría pasar a una segunda etapa fácilmente, de relaciones habilitadoras que permitan la sincronización de procesos y actividades en forma efectiva.



#### B.4 SITUACIÓN DE LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN VIGENTES

Para facilitar las relaciones laterales entre las instituciones descentralizadas, dentro del MIDA se crearon varios mecanismos de "coordinación". Entre los principales de actualidad se encuentran: el Comité Agropecuario Nacional (CAN) y el Comité Agropecuario Regional (CAR). Asimismo, el ejecutivo ha establecido los Consejos Provinciales de Coordinación con participación obligatoria de los respectivos Ministros o sus delegados. Asimismo, han existido otros mecanismos de coordinación, como se denominan en el Decreto de constitución de los mismos, como son el Consejo Consultivo Agropecuario (cuyo propósito es el de enlace con el sector privado); el Consejo General de Directores del Sector Agropecuario (CODISA) para la expresa coordinación del Sector Público Agropecuario y el Comité Permanente de Coordinación, con el objetivo de control permanente de la marcha del Plan Operativo.

En general, el desempeño de estos órganos ha sido deficiente y han terminado en foros de ventilación de conflictos institucionales y de información sobre el panorama institucional individual. Lo que menos han hecho es ayudar al Despacho (o el Despacho no se ha valido de los mismos) para organizar y poner a funcionar el sistema de coordinación interinstitucional.



De acuerdo con los mismos protagonistas del CAN, dicho mecanismo no posee utilidad ni legitimidad por su falta de eficacia. En general, los directivos no aceptan ingerencia alguna del CAN y no le ven potencialidades futuras ni creen que su existencia sea necesaria.

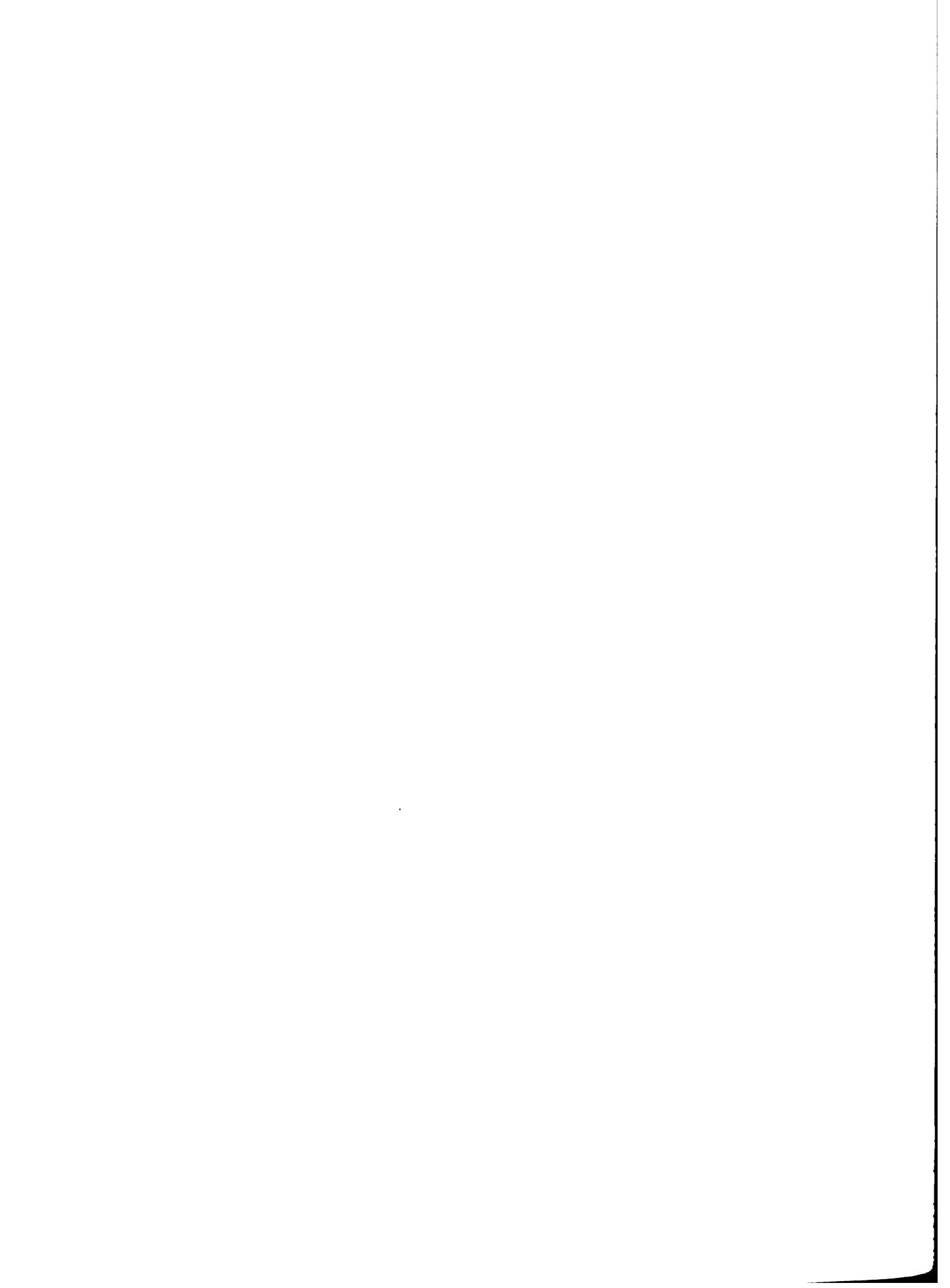
Por otro, el CAR ha sido poco efectivo. Nunca se aclaró la autoridad que debían poseer. Ni mucho menos, cuál era su responsabilidad en la solución de problemas operativos del sector. Su vinculación estructural no está clara, más allá de la simple subordinación al Despacho Ministerial. <sup>1/</sup>

Tanto el CAN como el CAR se les ha considerado como parte de un diseño organizacional "formal" del Sector Público Agropecuario, que en la práctica no existe a nivel nacional o regional. Lo anterior nos lleva a concluir que tanto el afán continuo y permanente de una coordinación, como la falta de materialización de la misma, se deben,

- i) A la falta de una ejecución efectiva de las funciones gerenciales en el manejo institucional;
- ii) La falta de estructura organizativa apropiada del sistema institucional, la que se pretende subsanar a través de mecanismos de compensación organizacional como el CAN y el CAR; y

---

<sup>1/</sup> La problemática de los CAR se encuentra bien documentada en el Documento Base para Discusión sobre la Integración y Coordinación Ejecutiva Regional del Sector Público Agropecuario. Seminario Nacional de Ejecutivos del SPA. DIVISA, mayo 1980. MIDA.

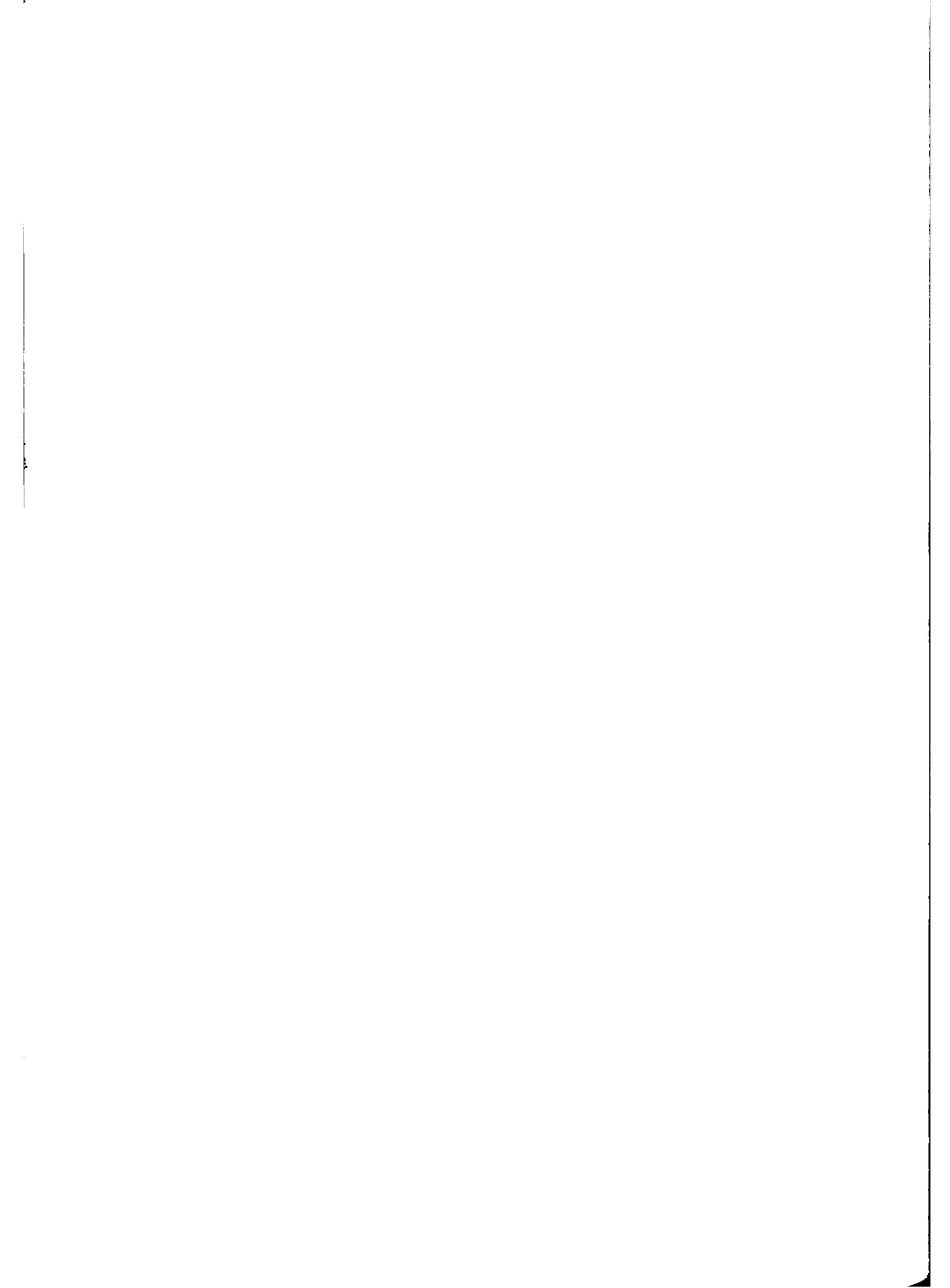


- iii) A inferir de que "algo" anda mal en la Dirección Superior del Sector.

## B.5 PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA DIRECCIÓN SUPERIOR DEL SECTOR

Aun el Decreto 148 de diciembre de 1979, en que se designan a los Ministros de cada ramo como "cabezas" de su respectivo sector, no se establece claramente la autoridad del Ministro de Desarrollo Agropecuario dentro del sector. Tampoco se ha hecho esfuerzo alguno por aclarar y reglamentar dicho concepto. En conclusión no existe en forma legitimada una Dirección Superior Sectorial con una estructura adecuada, métodos y procedimientos formales de operación y con ámbito de acción sectorial.

Por otro lado, aun cuando la autoridad ministerial no esté legalmente normada y legitimada, la falta de autoridad legal tampoco ha podido ser contrabalanceada por un liderazgo efectivo que lograra establecer una "zona de aceptación" amplia desde el punto de vista de las instituciones descentralizadas. La falta de un sistema de planificación institucionalizado que asesore y apoye analíticamente la racionalidad de las decisiones que debería estar adoptando el liderazgo sectorial y de influir en la conducta institucional en forma positiva y conducente hacia una integración y coordinación



interinstitucional apropiada, ha restringido esa zona de aceptación, reduciendo más la autoridad efectiva del despacho.

Otro factor que contribuye a restringir la zona de aceptación de la autoridad sectorial, es el hecho de que el Ministro posee poca influencia en el nombramiento de los directivos de las instituciones descentralizadas, siendo su nombramiento directo por parte del Presidente de la República.

La falta de un sistema sectorial integrado de decisiones debidamente estructurado se intensifica por la fragmentación actual del proceso decisorio. Cada ente descentralizado tiene por ley su órgano decisorio autónomo. El hecho de que el Ministro sea el que preside los Comités Ejecutivos o las Juntas Directivas no contrarresta la fragmentación del proceso. El Ministro actualmente constituye juez y parte en el manejo institucional. Actualmente se detecta una aberración gerencial en el manejo institucional. El Ministro debería constituir el gran Director del macrosistema, en vez de fragmentarse y repartirse como minidirector superior de cada institución individual a la vez que se trata de mantener la perspectiva gerencial. Este conflicto de jurisdicción ha conducido e inclinado la tarea gerencial del Ministro al manejo individual (dentro de la mayor o menor amplitud de la



zona de aceptación de su autoridad) de las instituciones perdiendo su perspectiva del sistema total. Esto necesariamente ha influenciado grandemente la organización y funcionamiento de un sistema de coordinación interinstitucional efectivo.

Por otro lado, aun cuando el objetivo del presente informe no es el de realizar una evaluación exhaustiva de la efectividad de las Juntas Directivas/Comités Ejecutivos de las instituciones, sí se las examina desde el ángulo de órganos de coordinación efectiva.

En este sentido, dichas juntas y comités han tenido una actuación y desempeño deficiente en general. En el establecimiento de la autoridad máxima de los entes descentralizados se ha tratado de darles la forma de Junta Directiva formal y en otros casos se ha establecido la figura del Comité Ejecutivo, sin darle el contenido y actuación normativa que debería poseer este último como Ejecutivo Plural de la institución, sino que más bien funcionan como Junta Directiva.

La impresión general es la de que las Juntas Directivas/Comités Ejecutivos han sido poco efectivos en su desempeño. Por un lado, a lo que menos se dedican es a la administración superior interna de la institución, y por el otro, las relaciones fronterizas y coordinación interinstitucional

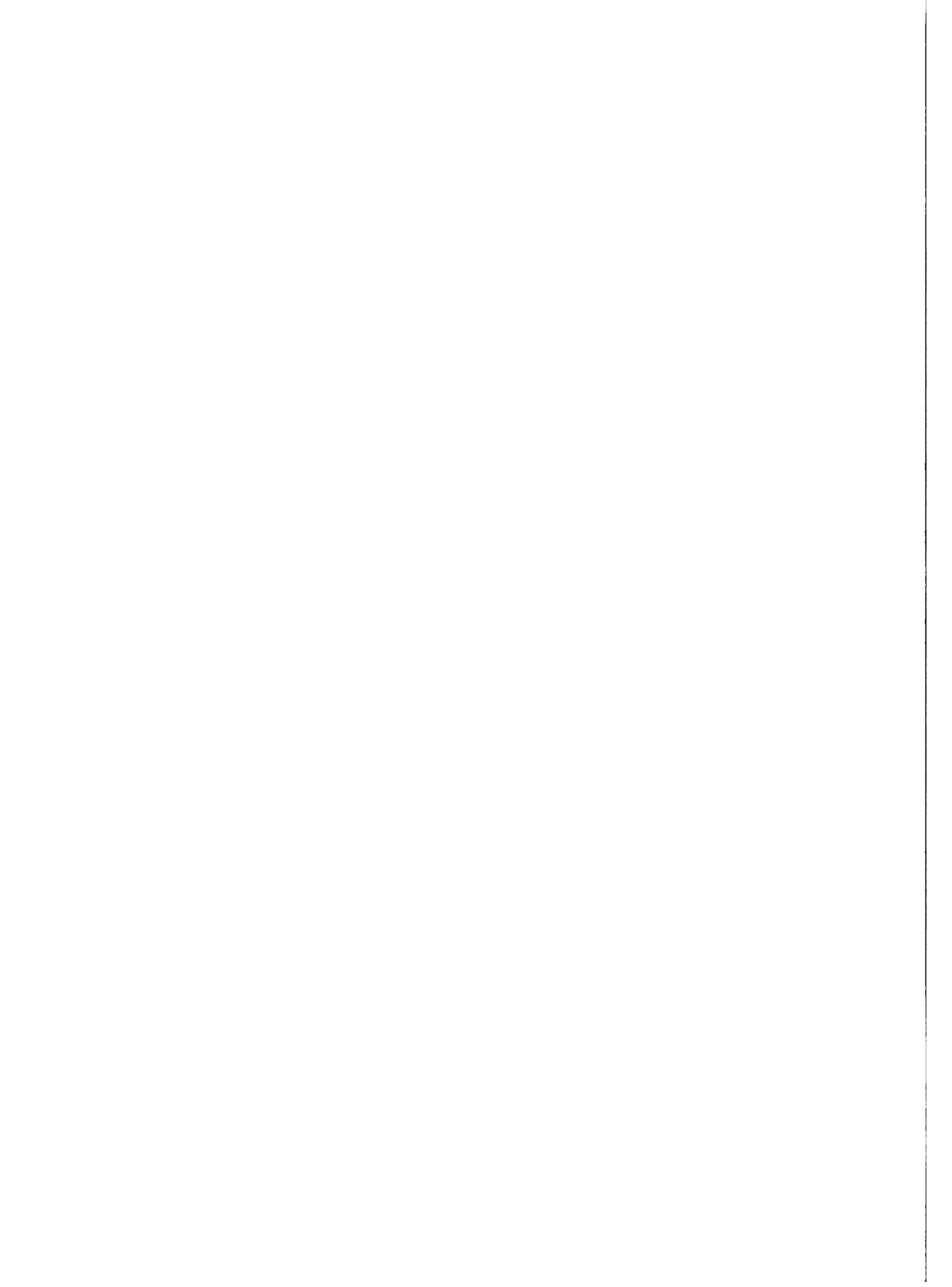


de la institución (a cuya administración está abocadas) no parece tener importancia dentro de sus debates y decisiones.

La composición de sus miembros, su procedencia y el origen de su nombramiento, parecen afectar su actuación y su desempeño efectivo.

Además de la falta de quorum permanente como es el caso de ISA, o que todavía no cuentan con Junta Directiva como es el caso de ENASEM, las Juntas Directivas en general son inefectivas debido a los siguientes factores:

- i) Negligencia en su función. Aun cuando están estipuladas en las respectivas leyes creadoras, ha habido falla en su actuación. Por ejemplo, la Junta Directiva del BDA se asemeja más a un Comité de Crédito que a un ente de gobierno superior.
- ii) No actúan como órgano de gobierno superior ya que su dedicación no es de tiempo completo.
- iii) Sus miembros no son representativos de los sectores interesados. Por ejemplo, en la Junta Directiva de IDIAP, necesariamente debían estar incluidos, ENASEM, Dirección Nacional de Producción Agrícola y Producción Pecuaria. O el caso del IMA en que se incluye al Director de Planificación Sectorial en su Consejo de Administración.

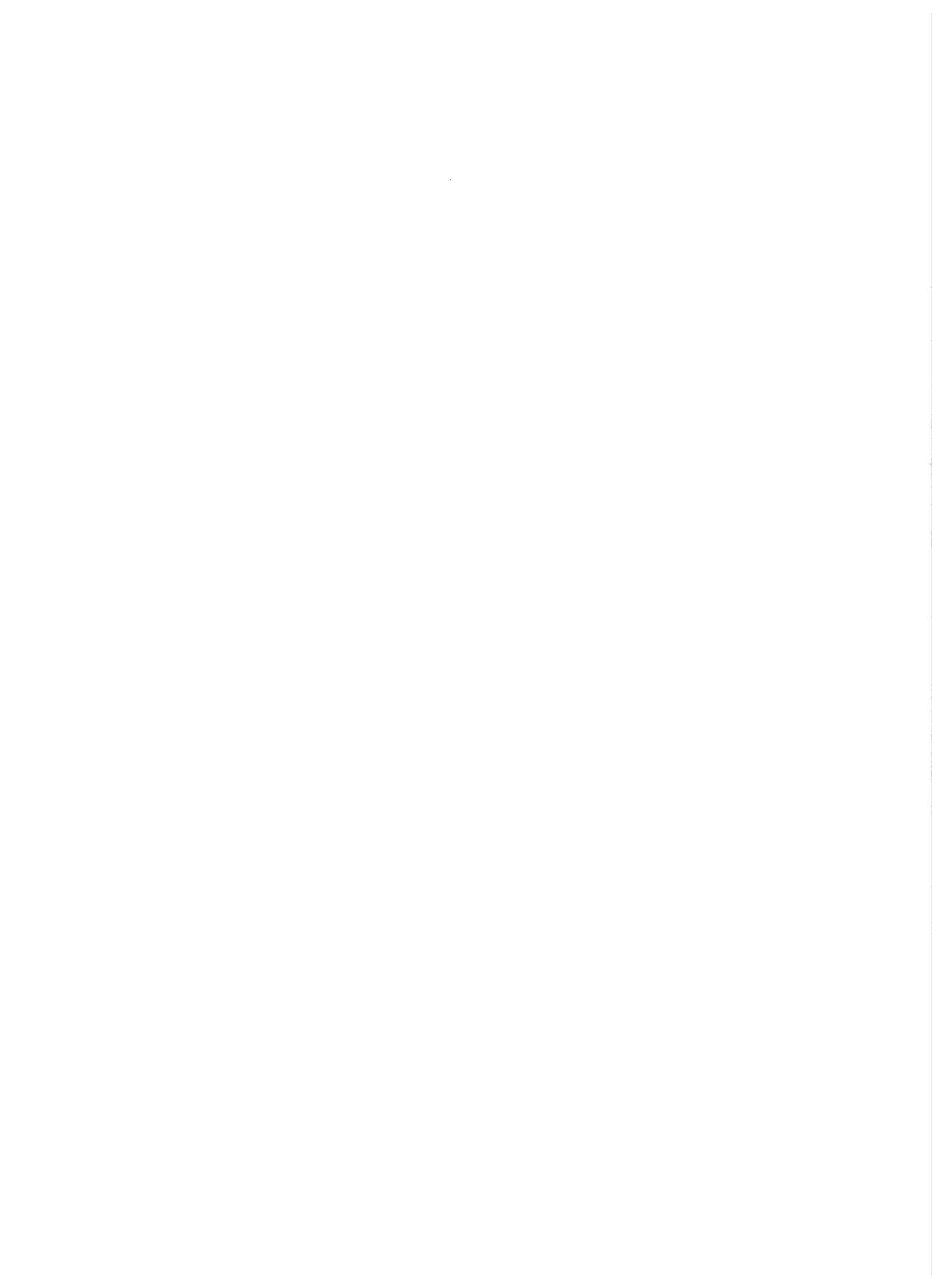


O el caso del ISA en que no se incluyó al Gerente del BDA en su Comité Ejecutivo.

- iv) Ni el Directivo principal ni el Ministro poseen influencia decisiva en la designación de sus miembros (si fuese así, ya se habrían subsanado las deficiencias que se señalan en el punto anterior).
- v) La Dirección principal de la institución en general no requiere ni necesita una Junta Directiva ya que constituye una restricción o interferencia en su prerrogativa gerencial.

La utilidad y necesidad de Juntas Directivas/Comités Ejecutivos tal y como se han desempeñado al presente, levanta serias dudas. Su utilidad fue plenamente justificada en el pasado dentro del ámbito comercial privado. Actualmente se pone en tela de juicio el rol que pueda desempeñar este órgano.

En el sector público, es dudosa su utilidad porque sus miembros no representan intereses reales de ningún sector de terminado. Además, en la práctica se produce una dilución de responsabilidades o se la utiliza como "comité invisible" que aprueba y respalda toda la actuación del ejecutivo principal de la institución.

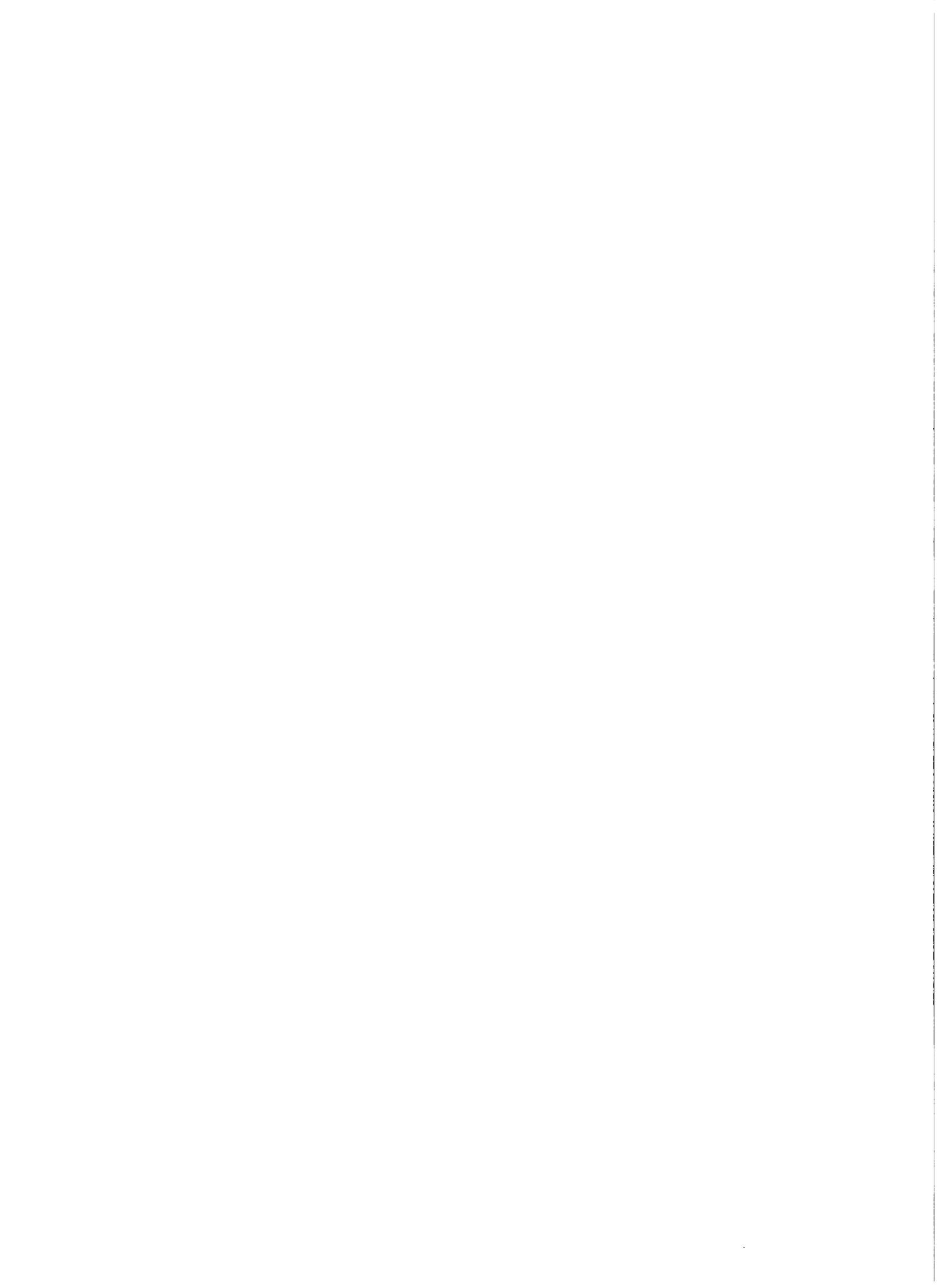


Si a un Director/Gerente se le confía el manejo de un "centro de resultados", como es el caso de estos entes descentralizados, y cuenta con las facilidades y recursos para organizar y operar adecuadamente su institución (centro de resultados), ¿cuál es el objeto de convocar periódicamente a un grupo de invitados fijos?

El estado actual de cosas no puede ser más elocuente. Lo que realmente necesitan estos entes descentralizados no son juntas directivas ni consejos de administración interna. Necesitan de otra cosa más importante para los programas de gobierno.

Primero, veamos que cosas debería estar haciendo un Gerente/Director de un ente o su órgano de administración superior:

- i) Debe definir su Función Básica y establecer las medidas de efectividad que permitan medir el cumplimiento de la misma;
- ii) Debe definir la doctrina institucional y ajustarla permanentemente;
- iii) Debe revisar los planes y aprobarlos;
- iv) Debe definir la política de inversiones
- v) Debe revisar y aprobar el presupuesto gastos
- vi) Debe asegurarse la implementación de sus decisiones a través de un seguimiento apropiado;



- vii) Mantener un seguimiento permanente de los problemas de organización;
- viii) Debe remover a los funcionarios ineficaces;
- ix) Debe mantener un acceso expedito con los varios segmentos de su clientela y mantener un sistema de relaciones fronterizas que permitan una coordinación efectiva de los planes y programas de gobierno.

Como es posible esperar que un grupo de invitados fijos que se reúnen periódicamente y sin dedicación exclusiva puedan contar con la información, elementos de juicio y criterios apropiados para analizar y adoptar decisiones racionales sobre los anteriores aspectos. Como puede esperarse que un Ministro pueda estar empapado y dedicado a un papel de esa envergadura, multiplicado tantas veces como instituciones y juntas directivas existan. Al mismo tiempo que debe preocuparse por iguales aspectos pero dentro de un ámbito amplio sectorial dentro del cual deben enmarcarse las decisiones particulares de cada institución. Desde todo punto de vista, una actuación de esta naturaleza no facilita el desempeño adecuado de una función integradora dentro del sector.

Es necesario adoptar nuevas formas de administración interna que faciliten y promuevan la coordinación interinstitucional. En la sección de recomendaciones estaremos retomando este punto y presentando algunas alternativas.



## B.6 ALGUNOS PROBLEMAS DE LA MACRO-ESTRUCTURA INSTITUCIONAL QUE INCIDEN EN EL SISTEMA DE COORDINACIÓN

Tres cosas básicas que tienen que ver con la macro-estructura actual han incidido adicionalmente a la degradación del sistema de coordinación interinstitucional del sector:

- i) La fragmentación de la macro-estructura;
- ii) La "paternidad irresponsable" contenida en el proceso de descentralización, y
- iii) La ausencia de controles efectivos para los "centros de resultados" que se crearon con la descentralización.

El MIDA se ha venido fragmentando dentro de una lógica de diseño funcional, sin embargo, como no existe una macro-estructura formal (todos los Directivos se ven dentro de una macro-estructura informal). No hay consenso en reconocer al Ministro como jerarca superior. La tarea individual de cada institución no se considera parte de un conjunto orgánico. Aun cuando todas las instituciones se manejan dentro de un horizonte de corto plazo (con excepciones en que se maneja el mediano plazo para ciertas actividades) sin embargo, ninguna coincide en la comprensión del período. Todo esto necesariamente mantiene fragmentada la macro-estructura. Por



otro lado, la falta de organización y operacionalización del sistema de coordinación intensifica la fragmentación del macrosistema institucional.

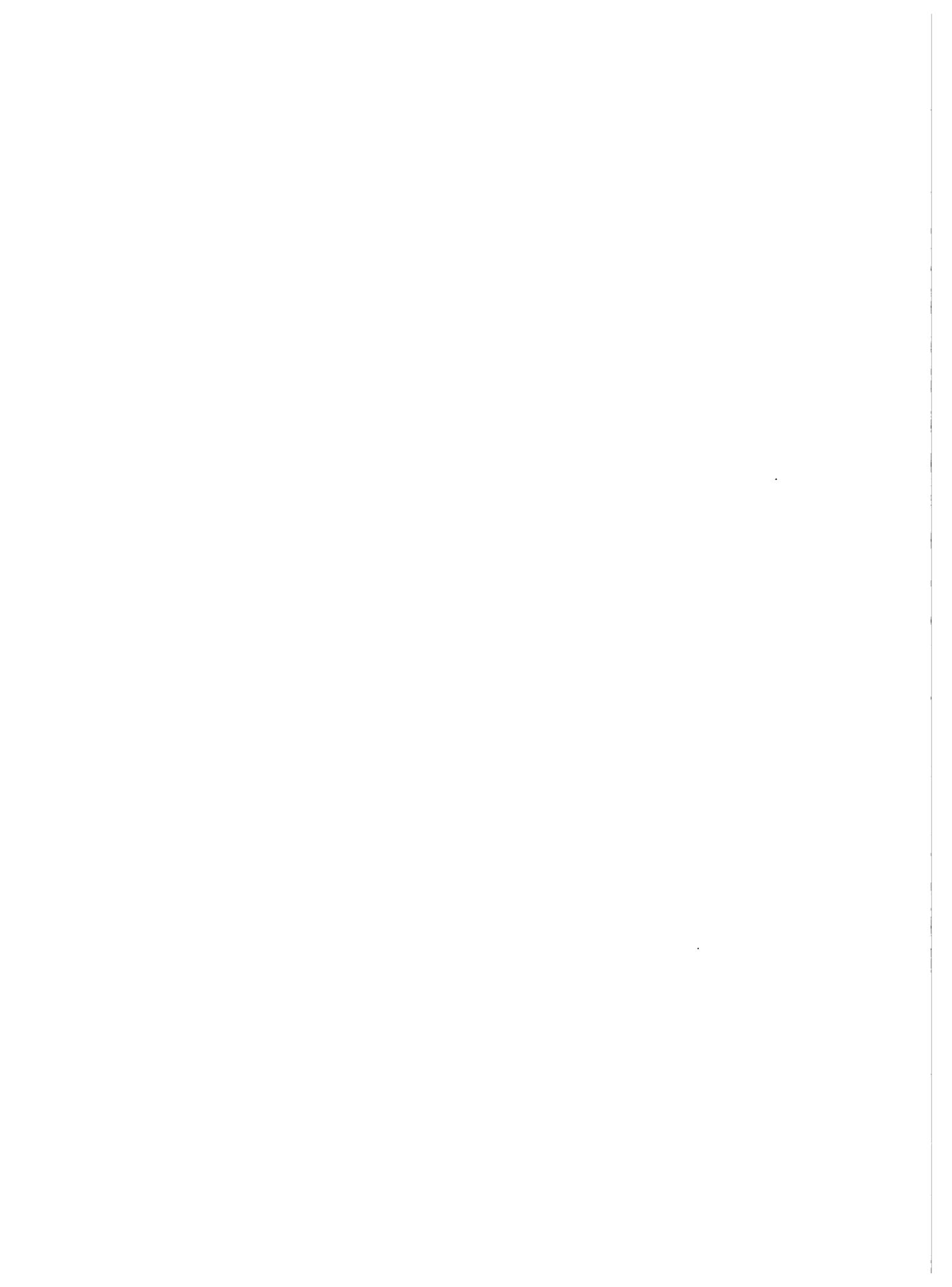
Ha habido "paternidad irresponsable", debido a que los "hijos" fueron naciendo a medida que se fue desmembrando el MIDA, pero se dejaron a la suerte en su funcionamiento y desempeño. Se suponía que el MIDA seguiría nutriendo a los entes descentralizados de lineamientos de política unificada, supervisando e integrando su ejecución y controlando su desempeño. Esto no ha sido el caso y los resultados están a la vista.

La desmembración del MIDA fue realmente una descentralización casi total ya que prácticamente existe un alto grado de autonomía institucional. Al mismo tiempo, se ha dado una mezcla de "centralismo disimulado" al dedicarse la Dirección Superior a un manejo individual, directo en ciertos casos, y acaparamiento de representación legal de las instituciones.

Sin embargo, a nivel de los entes descentralizados se están adoptando todas las decisiones que intrínsecamente les corresponde. Todo lo que quieren decidir lo pueden. Por otro lado, al preguntarle a cada directivo, "qué decisiones debería estar tomando el Despacho y que ahora no se toman", todos han coincidido en la necesidad de definir decisiones sobre:



- i) La política sectorial unificada;
- ii) Presupuesto sectorial unificado e integrado;
- iii) Decisiones tácticas anuales para la instrumentación de la política unificada;
- iv) Decisiones correctivas sobre el cumplimiento global de resultados e implementación de la política unificada.



#### IV. RECOMENDACIONES PARA LA FUTURA ORGANIZACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

##### A. POTENCIALIDADES PARA LA MEJORÍA FUTURA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN

Tal y como se indica en el análisis de la situación, el estado del elemento integrador psicosocial del sistema es calamitoso, ya que por la falta de organización adecuada y la débil implementación del sistema, nunca se le definió el valor lógico que debería haber tenido este elemento.

A pesar de lo anterior, el funcionamiento del sistema de coordinación a futuro, presenta potencialidades debido a que existe un alto nivel de motivación y percepción clara en cuanto a la naturaleza y razón de ser de la coordinación interinstitucional entre los directivos de las instituciones. Lo que hace falta es canalizar adecuadamente esta motivación e integrarla apropiadamente, a fin de readecuar la conducta institucional hacia un conjunto de relaciones fronterizas de apoyo y complementación mutua del sistema institucional.

En el caso específico del BDA, se ha dado un enaltecimiento de su status institucional, debido a la débil implementación que se le ha dado al proceso de coordinación y a la

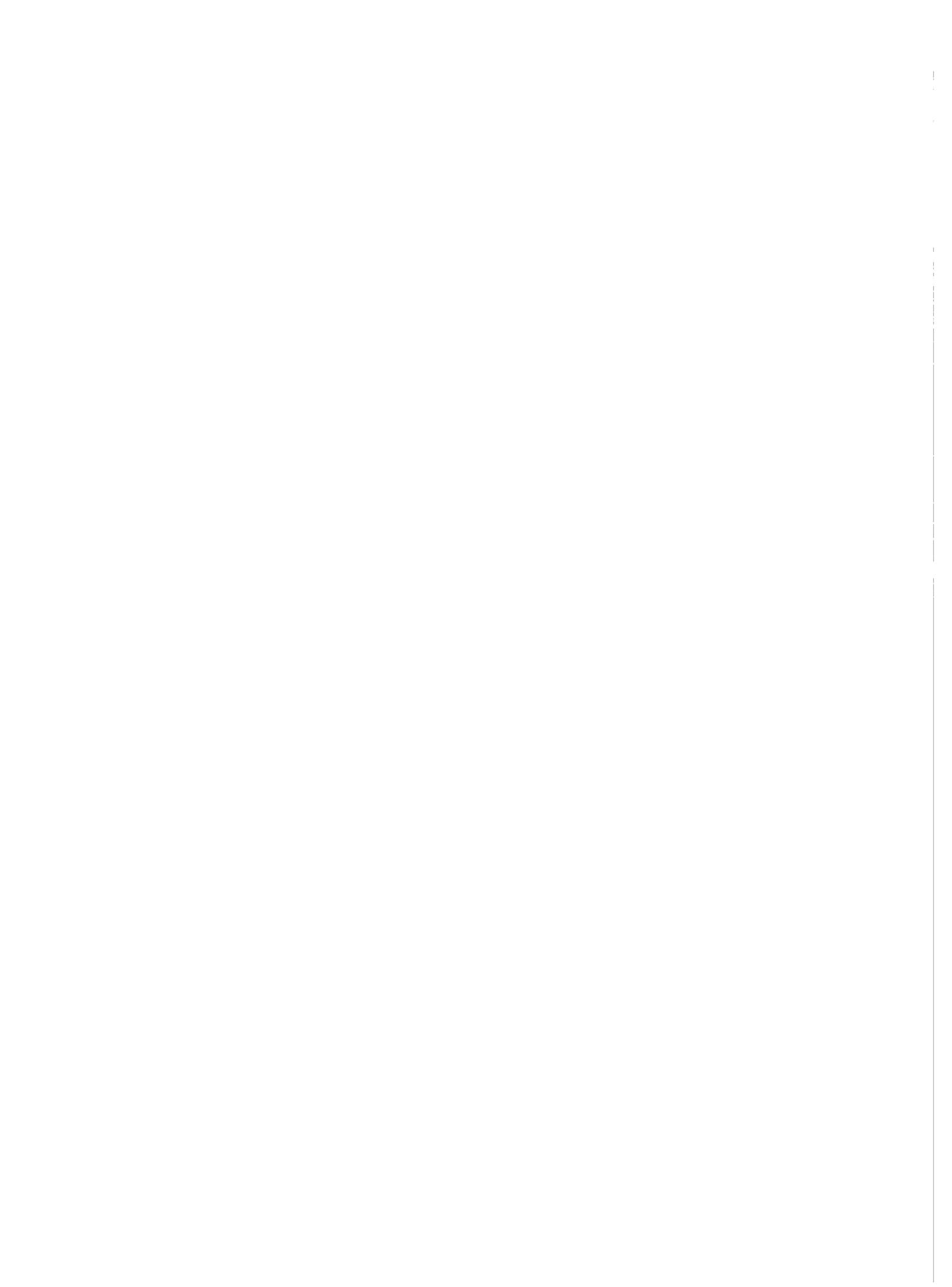


falta de organización del sistema. Sin embargo, existe un buen nivel de motivación social y política por coordinarse. La importancia de la función financiera que este maneja, aunado a los problemas ya señalados de falta de sistematización de las funciones gerenciales en la Dirección Superior del sector y a lo reducido de la zona de aceptación de la autoridad del Ministro por los problemas de débil estructuración del sector, condicionan al BDA hacia el aparente aislamiento actual.

El BDA tiene razón en decir que él no tiene que coordinarse con nadie, sino más bien, las demás instituciones son las que deben hacerlo. Lo que sucede es más un problema semántico. La realidad es que el BDA es un insumo para los procesos productivos institucionales del resto. El plan de inversiones es un insumo para el Plan de Aseguros de ISA. Es un punto de partida para el Plan de Producción previo a la fijación definitiva de las metas de producción que cumplirá el sistema público. Es un insumo para el Plan de Asistencia Técnica. Eso lo que significa es que las relaciones de regateo globales del futuro Plan de Coordinación deben girar alrededor del BDA, pero todos sentados en la misma mesa de negociaciones con un propósito común.

**B. PARA ESTRUCTURAR UNA GRAN ESTRATEGIA DE COORDINACIÓN EN RELACIÓN A ESTE ASPECTO SE RECOMIENDA:**

- a) La explicitación y concentración de prioridades.



Se deberá hacer un esfuerzo por concentrar y explicitar las prioridades en materia de coordinación interinstitucional. No todas las actividades deben ni pueden ser coordinadas. En este sentido se recomienda concentrar la tarea en el área de incremento de la producción agropecuaria. Las actividades diferenciadas relacionadas con la producción y que se encuentran repartidas en las instituciones deben constituir las prioritarias y las que conformarían el Plan Mínimo de Coordinación futura.

- b) Mejorar las bases para darle unidad a la diversidad de actuación

Los requisitos estratégicos que proveerán la futura base para la integración interinstitucional incluyen:

- i. Definición de una clientela común. Los programas, servicios y todas las actividades del sistema institucional deben estar enmarcados dentro de la unidad de una "clientela común". Esto provee el primer requisito de integración. Un lenguaje común para las actividades de formulación, instrumentación, control y ejecución de políticas y programas, a través de todo el sistema institucional. Esto hará posible el entendimiento mutuo y el establecimiento de relaciones fornterizas adecuadas. Esta es un área estratégica que requiere definición, normas y procedimientos. Las entrevistas con



los directivos indican que este aspecto es uno en que mayor resistencia se ha detectado. Las instituciones se manifiestan renuentes a que se les establezca una clientela común, desde afuera. Dado el carácter "comercial" con que se administra cada institución actualmente, anteponen criterios de eficiencia comercial a sus programas en relación a los beneficiarios que atienden y las responsabilidades "desarrollistas" que les compete.

ii. Necesidad de una estrategia de descentralización formal

Dentro de la diversificación de tareas y descentralización funcional existente, la integración sólo podrá lograrse cuando exista una estrategia integral de descentralización. Mientras la descentralización sea una desmembración inorgánica o una agregación de instituciones apareadas unas a otras, las posibilidades de integración serán mínimas. Por eso se recomienda urgentemente definir una estrategia de descentralización y establecer normas para su revisión y evaluación periódica.



iii. La necesidad de un diseño único organizacional

Se recomienda enmarcar la descentralización institucional dentro de un diseño organizacional único, hasta donde sea posible. Esto minimizaría las diferencias entre estructuras y el conflicto de estatus entre los funcionarios responsables de la coordinación.

iv. La necesidad de poner a funcionar y la operacionalización de las responsabilidades gerenciales de la Dirección Superior del secotr. Los anteriores aspectos harían posible lograr la integración futura, pero la Dirección Superior del sector es la que tendrá que hacer dicha integración una realidad.

c) La necesidad de adoptar una estrategia de entrega de los servicios agropecuarios en función de áreas geográficas específicas.

La focalización de acciones del futuro sistema institucional en áreas geográficas específicas permitirá una mejor integración de acción a nivel de campo. Parte de la descoordinación actual se debe a diferencias de enfoques para la entrega de servicios. Algunas instituciones orientan sus programas hacia productos específicos, otras hacia ciertos segmentos de productores. Con una estrategia por áreas geográficas se

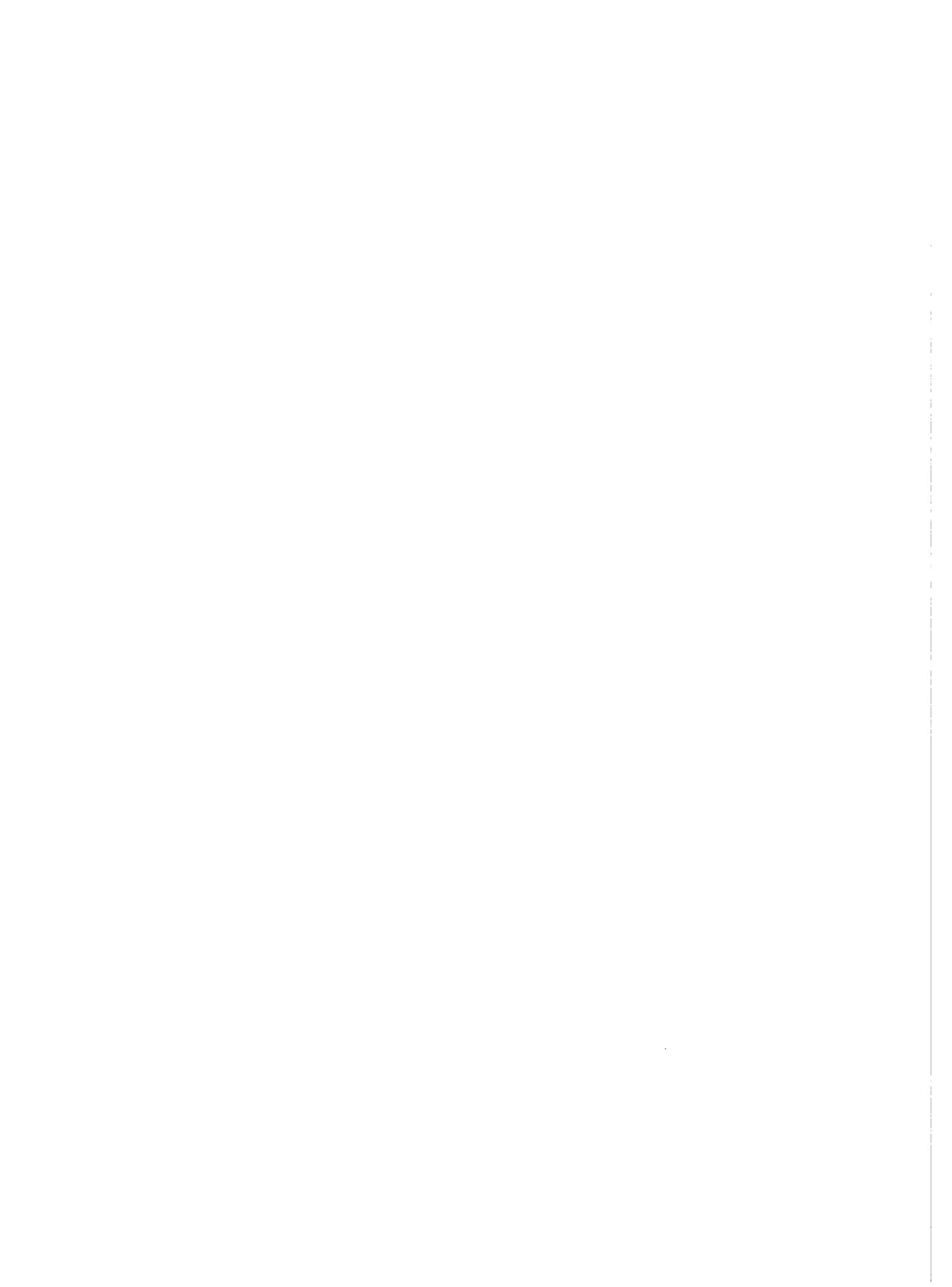


focaliza la acción y se amalgaman con mayor facilidad la atención a productos y segmentos específicos de beneficiarios. En este sentido se recomienda estudiar la propuesta de las Agencias de Servicios Agropecuarios Integrados (ASAI) que se proponen en el estudio de caso de la Regional de Chiriquí.

### C. PARA DARLE ORGANICIDAD A LA MACROESTRUCTURA

En este aspecto se recomienda firmemente el considerar seriamente la creación, estructuración y reglamentación del futuro sector público agropecuario, definiendo de una vez por todas qué instituciones son las que lo conformarían, las normas para su funcionamiento, y las relaciones interinstitucionales que deberían establecer entre sí. Asimismo, se deberán establecer tanto los controles como el sistema de control de resultados de las instituciones descentralizadas.

Esta organicidad deberá materializarse en un sistema de auditoría social de resultados, un sistema de seguimiento de la ejecución de los programas del SPA y un sistema de auditoría social de la problemática organizacional. En este sentido cobra vigor la propuesta de establecer una oficina de Desarrollo Institucional, la cual se incluye en las recomendaciones del informe de "Análisis de los problemas de diferenciación e integración de la estructura interna del MIDA". Estas actividades y responsabilidades deberán reflejarse dentro

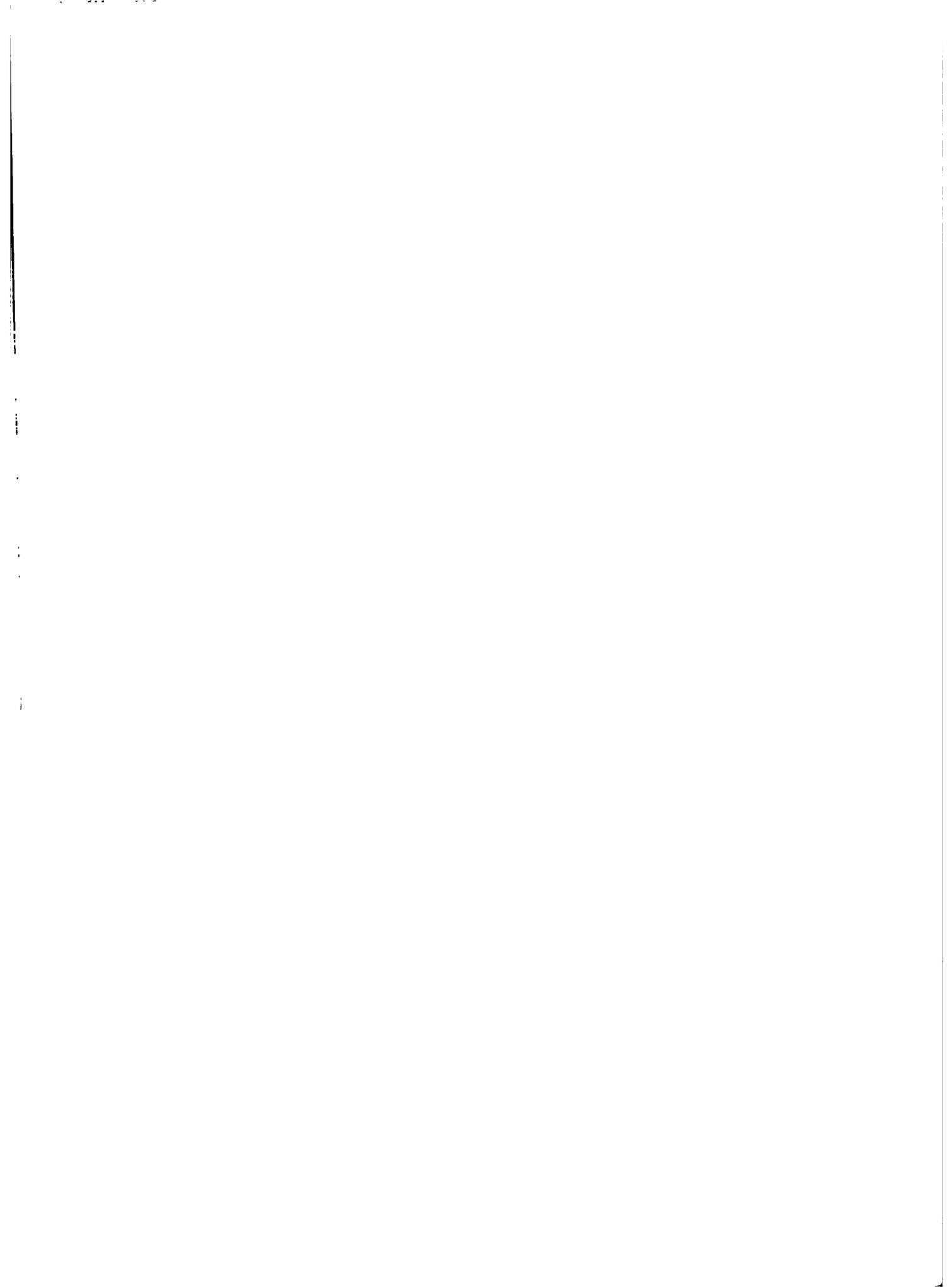


de la estructura de la Dirección Superior del sector, como parte de las funciones gerenciales que le competen. Por ello se recomienda la asignación de dichas responsabilidades a una oficina directamente adscrita al despacho del Viceministro, para ayudarle al Ministro a una dirección más efectiva del sistema institucional.

**D. PARA MEJORAR LA NATURALEZA DE LA FUNCIÓN BÁSICA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL**

Para ello se recomienda la necesidad de revisar y ajustar el Decreto 148, a través de un reglamento específico que de fin a:

- i. Los entes que conformarán el sistema de coordinación agropecuaria
- ii. Las medidas de efectividad que deberán asignársele a la función básica del sistema
- iii. Las relaciones normativas fronterizas que deberán darse entre las instituciones (quien deberá trabajar con quién y en qué)
- iv. Definir las prioridades de concentración del esfuerzo coordinador
- v. Las normas y procedimientos que deberán guiar la administración del sistema de coordinación.



## E. PARA MEJORAR LOS INSUMOS QUE REQUIERE EL SISTEMA DE COORDINACIÓN

Ya se ha discutido anteriormente cuáles son los insumos ambientales básicos que requiere el sistema de coordinación. En este sentido, se enfatiza la urgencia de estructurar la Dirección Superior del sector, de definir el marco orientador para la acción estatal en el sector, la estructuración del sector público agropecuario y la urgencia de poner a funcionar el sistema de planificación sectorial que es el que proveerá a la Dirección Superior del apoyo analítico y asesoría para generar los insumos que requiere el sistema de coordinación interinstitucional.

## F. REQUISITOS FUTUROS DE DISEÑO DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN

### a) Organizar y establecer el sistema coordinador

En este sentido, se recomienda completar la tarea de organización y establecimiento del sistema en sí. Los elementos componentes del sistema están dados en el modelo analítico que se incluye en este informe. Se recomienda mantener esta perspectiva sistémica integral en el manejo del problema de la coordinación. El tratamiento parcializado concentrado en uno o dos elementos componentes, o la excesiva preocupación por establecer mecanismos de compensación a la falta de organización



del sistema, lo que hace es crear desequilibrios en las interrelaciones de los otros componentes interactuantes o buscar soluciones erradas al problema básico de integración interinstitucional.

El sistema deberá organizarse y buscarle lugar dentro de la macroestructura institucional.

A este respecto, se recomienda su ubicación como función gerencial específica adscrita al Despacho Ministerial. Esta es una función gerencial de ámbito sectorial de responsabilidad del Ministro. Sin embargo para su operación se recomienda la creación de la Dirección Nacional de coordinación sectorial con la responsabilidad de administrar el sistema. Esta dirección deberá contar con un pequeño grupo de (5) profesionales altamente capacitados en los campos de: crédito, comercialización, aseguro, producción y desarrollo tecnológico. La organización del sistema estaría completada con la integración de las Direcciones de Desarrollo Regional Agropecuario (DIDERA) en lo que concierne a los aspectos de coordinación para lo cual la Dirección Nacional deberá contar con la autoridad funcional necesaria para una administración eficaz del sistema. La responsabilidad básica de la Dirección Nacional será la de formular el Plan Mínimo de Coordinación, supervisar su ejecución y controlar su desempeño. El Plan Mínimo Nacional se nutrirá y



a la vez operacionalizará a través del Plan de Trabajo Anual Integrado cuya responsabilidad se asigna a los DIDERA<sup>1/</sup>.

Asimismo, formarán parte de la red de coordinación, las oficinas institucionales de planificación a través de las cuales y con su colaboración, es que se formulará el Plan Mínimo de Coordinación.

b) Requisitos de Relaciones Fronterizas

El Plan Mínimo de Coordinación, basado en el área prioritaria de Producción Agropecuaria para consumo interno, deberá establecer el mínimo de relaciones fronterizas que se espera y desea que mantengan las instituciones del sector. Las relaciones fronterizas se definirán a través de los contactos de interface materializadas en las actividades claves que deben integrarse. Estas actividades claves podrán corresponder a relaciones de regateo, de habilitación directa o de facilitación de un servicio o bien (que por economías es centralizado por una de las instituciones).

Algunos ejemplos del esfuerzo futuro de identificación y sistematización de estas relaciones fronterizas se incluyen a continuación. Estas relaciones y las actividades que envuelven son un reflejo de las necesidades sentidas manifestadas por los directivos de las instituciones entrevistadas. La tarea de la futura Dirección Nacional de Coordinación no será la de "inventora" de estas relaciones. Su tarea

---

<sup>1/</sup> Véase el Informe de Evaluación del Sistema Regional del MIDA. Estudio de caso de la Región I.



principal será la de "descubrir" su naturaleza e intervenir deliberadamente para asegurar las transacciones institucionales apropiadas en contenidos y oportunidad, e integrarlas en un proceso único para su debida y fácil administración.

#### ALGUNOS EJEMPLOS REALES:

##### b.1) El caso del Instituto de Seguro Agropecuario (ISA)

##### i. Relaciones tipo de regateo institucional

ISA - ENASEM: Concertación sobre tipos de semillas certificadas disponibles y sus calidades para siembra.

ISA - IDIAP : Qué variedades son las recomendadas en los diversos cultivos.

ISA - B D A : Concertar compromiso con BDA para que éste haga obligatorio el seguro de los rubros que financia y comunicarlos a sus clientes.

##### ii. Relaciones habilitadoras

ISA - B D A : - Acceso oportuno al Plan de Inversiones del BDA y discusión conjunta para poder fijarse metas de Seguro.  
- Comunicar al BDA qué rubros son asegurables, en qué regiones y a qué primas.



- Programar y presupuestar los compromisos de pago de primas por parte del BDA.

ISA - M I D A: Acceso oportuno a los lineamientos de política estratégica de seguro agropecuario para la formulación de su política operativa y programas de trabajo

iii. Relaciones facilitadoras

- ISA- I M A : Suministro por parte del IMA de cálculos de costos de producción de los principales cultivos que asegura el ISA para poder hacer sus propios cálculos de cobertura de seguro por cultivo.
- ISA - M I D A : Colaboración en evaluaciones de pérdidas para efecto de pagos del seguro.
- ISA - M I D A: Colaboración en evaluaciones de pérdidas para efecto de pagos del seguro.
- ISA - B D A: El pago de indemnizaciones al BDA y a los clientes del banco.



**b.2) El caso de ENASEM****i. Relaciones de regateo:**

**ENASEM - BDA:** Concertación de criterios y normas respecto a: áreas de siembra que financiara el Banco, variedades que recomendara el BDA y aceptación y respeto por parte del BDA de la semilla que produce y vende ENASEM, y negociar con BDA para que en sus planes de inversión incluya el precio de la semilla que estipula ENASEM.

**ENASEM - ISA:** Concertar criterios sobre semilla certificada disponible y su calidad.

**ii. Relaciones habilitadoras**

**ENASEM - BDA:** Asegurar que el BDA asigne partidas presupuestarias para compra de semilla en sus créditos y lograr que ENASEM provea de semilla a los prestatarios del BDA.

**ENASEM -DNPR:** (Dirección Nacional de Producción Agrícola): Que la DNPS comuniqué oportunamente qué variedades deben utilizar los productores. Asimismo proporcionarle a ENASEM



los planes de producción de los asentamientos para que ENASEM pueda fijar sus metas institucionales.

iii. Relaciones facilitadoras

ENASEM- BDA: Concertar que el BDA financie los programas de producción de semilla en sus créditos y lograr que ENASEM provea de semilla a los prestatarios del BDA.

G. ESTRATEGIAS Y TÁCTICAS PARA LA OPERACIONALIZACIÓN FUTURA DEL SISTEMA DE COORDINACIÓN

A continuación se incluyen una serie de recomendaciones en relación a las estrategias y tácticas que deberá utilizar la Dirección Interna del sistema, para su operacionalización. Por la naturaleza del presente informe, dichas recomendaciones se dan a nivel de grandes líneas de acción recomendadas. El trabajo de diseño detallado forma parte de la etapa segunda del Programa de Fortalecimiento Institucional del MIDA que estará ejecutándose en un futuro inmediato.

En este sentido se recomienda entonces:

a) Mantener una visión procesal de las relaciones fronterizas y del esfuerzo de coordinación.



Con base a las actividades a través de las cuales se materializa el intercambio fronterizo entre las instituciones, se deberá articular un proceso único de actividades integradas.

Para lograr esto, se deberá uniformar a futuro la visión temporal individual de cada institución. Aún cuando todas manejan el corto plazo, los horizontes de tiempo varían de una a otra situación.

Se recomienda utilizar la técnica de Red de Pertinencias para la diagramación del proceso único.

La visión procesal demanda la incorporación del factor tiempo en la realización del proceso de tal manera de lograr una coordinación oportuna.

Con este enfoque se operacionalizaría el elemento integrador de procesos.

b) Utilizar el "Análisis Estratégico del Proceso Unico"

Se recomienda efectuar un análisis de las secuencias de actividades estratégicas para identificarlas, bajo el criterio de que constituyen secuencias claves porque si no se dan en el tiempo y el espacio, entorpecen la fluidez del proceso total.

La estrategia recomendada incluye el uso del análisis de interdependencia de estructuras.



Dentro del proceso único integrado, se aíslan las relaciones de las actividades estratégicas. Dichas relaciones de actividades se hacen equivaler a las relaciones entre grupos o unidades organizacionales responsables de su realización. Se procede luego a elaborar mapas de interdependencia estructural en base a los organigramas de cada dependencia. <sup>1/</sup>

Una relación secuencial entre actividades se presupone que representa una relación secuencial entre dos unidades organizacionales que llevan a cabo dichas actividades. Una unidad organizacional que realiza una actividad que le prosigue a una anterior se asume que es dependiente de unidad organizacional que realiza la actividad que le precede.

La información trasladada a los mapas de interdependencia a los mapas de interdependencia estructural la utiliza la Dirección Interna del Sistema para seleccionar tácticas apropiadas de coordinación en donde así lo indica necesario el análisis estratégico del proceso.

Este enfoque se encarga de integrar estructuras en forma apropiada.

---

<sup>1/</sup> Véase: Bennisson Lawrence. 1972. New approaches in project management. Project Management Institute. Harvard University. U.S.A.



- c) El uso de la matriz de responsabilidad institucional.

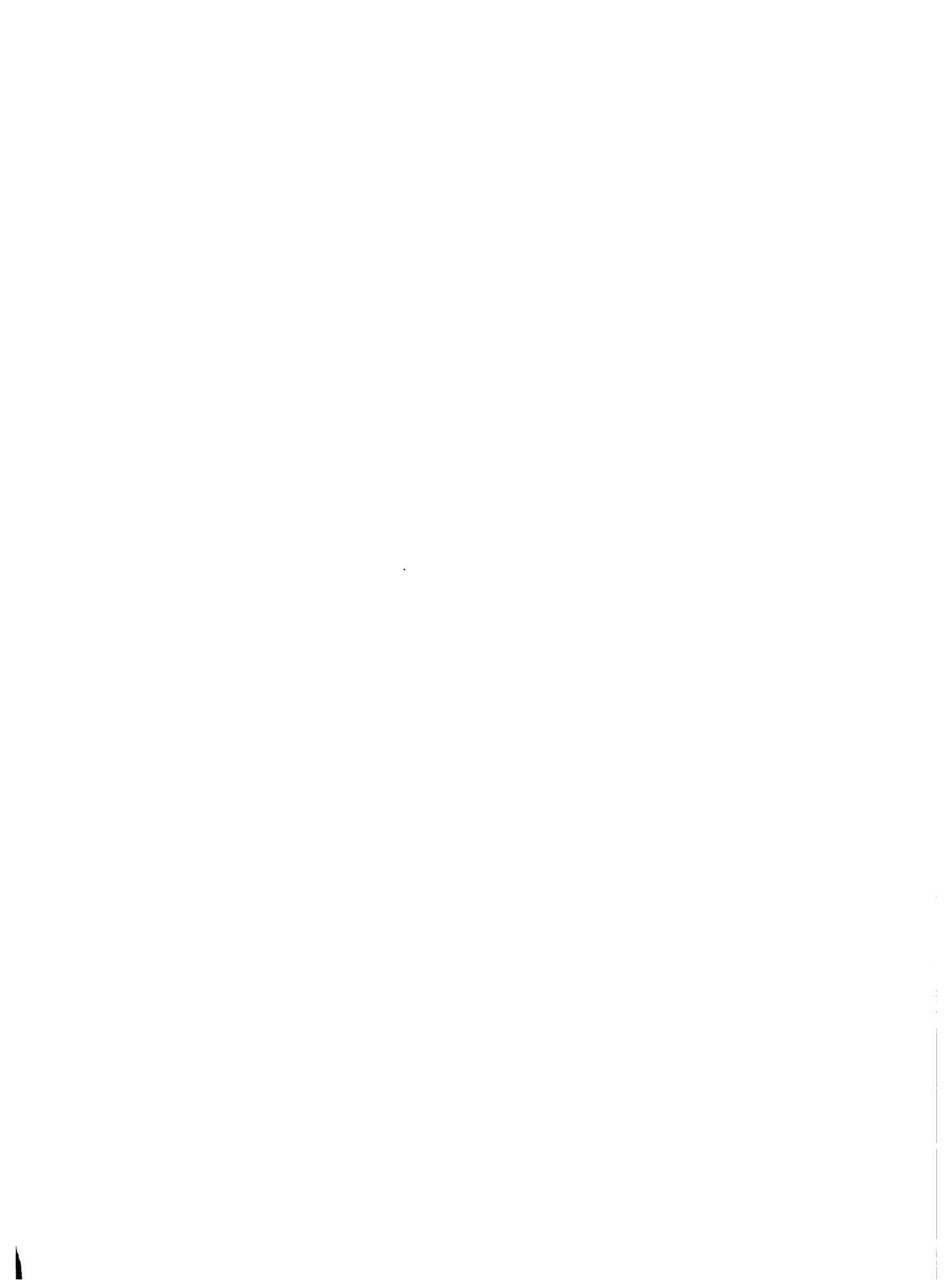
Una vez articulado el proceso único, identificadas las secuencias de actividades claves y las unidades organizacionales responsables, toda esta información se vierte en una matriz de responsabilidad institucional.

Dicha matriz indica en las filas las secuencias estratégicas y en las columnas se incluye las unidades organizacionales y/o funcionarios claves responsables de las mismas, por orden jerárquico, desde el promotor hasta el Ministro. La matriz se llena con información acerca de las tareas involucradas en la realización de las actividades. La matriz completa indicaría quién es responsable de una iniciativa, quién lleva a cabo la actividad, quién integra, quién recomienda, colabora o da aprobación final.

La matriz principal, sirve para planear y controlar las necesidades de coordinación.<sup>1/</sup>

Dicha matriz podrá desdoblarse en matrices parciales por niveles jerárquicos o por estratos organizacionales. Asimismo, para efectos de planeamiento y control, se la puede

1/ El uso de la matriz de responsabilidad institucional ha sido adaptado de una técnica más general incluida en la obra de: Earl M. Kulp. Designing and Managing Basic Agricultural Programs. 1977. Internacional Development Institute. Indiana University. La utilidad de esta técnica ha sido comprobada por el autor de este informe en varios casos prácticos.



combinar con una calendarización para detallar en el tiempo las instancias temporales de coordinación.

La matriz al especificar las relaciones de actividades-estructura, permite una integración adecuada de la relación proceso-estructura y permite operacionalizar los mapas de interdependencia estructural.

d) La estrategia de interacción institucional deliberada

La integración de diferencias en motivaciones y de conducta, así como de orientaciones cognoscitivas debido a tecnologías diferenciadas, pueden lograrse a través de la interacción institucional deliberada.

Las técnicas más recomendadas en este caso incluyen:

- i. La capacitación cruzada. Si el investigador recibe adiestramiento sobre las tecnologías que utiliza un extensionista y viceversa. O si el planificador recibe adiestramiento en relación a las técnicas que utiliza el presupuestador, esta interacción reduce las barreras cognoscitivas y facilita el entendimiento mutuo del por qué las estrategias, tareas y programas de una institución son diferentes a los de otra (o de la propia institución).



- ii. Las diferencias en tecnologías y conducta institucional se integran con el uso del adiestramiento vivencial.

La técnica consiste en conformar grupos de trabajo interdisciplinarios (o directivos de varias instituciones a todo nivel) y adiestrarlos como equipo en el estudio y análisis de casos, en relación al Proceso Único Integrado.

De esa manera, el funcionario/directivo del BDA trabajando junto con el de ISA y el de ENASEM sobre un caso específico relacionado con un segmento en particular del proceso único, podrán disminuir la brecha tecnológica y mejorar su conducta institucional en favor de la comprensión y desarrollo de relaciones fronterizas orientadas hacia el esfuerzo integrado total del sistema institucional.<sup>1/</sup>

Esta estrategia integra el componente de doctrina tecnológico y psicosocial.

Podrá ser complementado con el uso de la Administración por objetivos por parte de la Dirección Superior en el manejo del sistema institucional.

---

<sup>1/</sup> Esta técnica ha sido propuesta y documentada por varios autores. Su aplicación a los problemas de coordinación entre la planificación y el presupuesto es documentado por: J. Héctor Vidal (editor) Presupuesto por Programas, Conceptos, Metodologías y Estrategias. EDUCA. 1979. Su aplicación para el problema entre el investigador y el extensionista lo documenta bajo otro ángulo Isaac Arnon. Factores Agrícolas en Planificación y Desarrollo Regional. IICA. 1980.



- e) Para operacionalizar la Dirección Interna del sistema de coordinación

La dirección Interna del Sistema tiene bajo su responsabilidad la de relacionar al sistema con su suprasistema ambiental, canalizando los insumos básicos que requiere el sistema para sus transformaciones y asegurar la generación de productos adecuados. Para ello debe seleccionar alternativas de lo que deberá realizar el sistema y cómo se hará. Debe programar detalladamente las decisiones adoptadas, plasmarlas en planes de coordinación, incluyendo la asignación de responsabilidades y autoridad. Deberá definir las relaciones fronterizas inter-institucionales.

Se recomienda para la dirección apropiada del sistema de coordinación:

- i. La formulación del Plan Mínimo de Coordinación. Este integrará metas individuales de producción. Establecerá e integrará las actividades relevantes y los responsables de realizarlas. Incluirá asimismo, las estrategias y actividades adicionales para integrar y lograr la coordinación de los diversos componentes del sistema. Deberá también supervisar y controlar la formulación y la ejecución de manera de introducir ajustes oportunos en caso de que se produzcan desviaciones.



## H. ALGUNAS CONSIDERACIONES PARA MEJORAR LA DIRECCIÓN SUPERIOR DEL SECTOR QUE INCIDEN EN EL SISTEMA

La evolución del sistema institucional público y la aparición de nuevos enfoques organizacionales impone la adopción de nuevas formas organizacionales y nuevas estrategias de Dirección Sectorial. Las lecciones del pasado en cuanto al funcionamiento y efectividad de los procesos de coordinación interinstitucional en el sector deben ser capitalizadas y revertidas en nuevas estrategias. El principio escalar de autoridad no tiene cabida dentro de los nuevos desarrollos institucionales. La estructura tradicional destaca las relaciones verticales en la línea de mando. Hemos visto, sin embargo, la importancia que poseen las relaciones laterales y la necesidad de establecer las condiciones apropiadas para sistematizar las mismas, a fin de lograr la cooperación y coordinación requerida para el esfuerzo de desarrollo agropecuario.

La especialización mayor y el desarrollo de una mayor capacidad operativa en las instituciones descentralizadas obligando a adoptar nuevos enfoques para la Dirección Superior del Sector y nuevas formas de organización de la macroestructura para fomentar e institucionalizar el sistema de relaciones fronterizas y lograr una coordinación más efectiva.

Por ello se recomienda estudiar las siguientes propuestas:



- a) Estructurar o fortalecer la Dirección Superior. Un ministro solo no puede seguir basándose en la autoridad escalar para dar órdenes a las instituciones descentralizadas sobre las políticas y programas que deberán implementar.

La Dirección Superior debe estructurarse para que pueda internalizar las funciones gerenciales en forma más adecuada para el manejo institucional. La tarea de dirección superior debe guiarse por un sistema general de: planificación de coordinación y de evaluación y control centralizados y de ámbito sectorial, respaldados por un sistema de auditoría social de resultados del desempeño de las instituciones descentralizadas. Por lo tanto, cada directivo deberá actuar dentro de este marco. Por eso se insiste en estructurar la dirección superior y dotarla de los órganos necesarios tal y como se plantea en el informe sobre la estructura del MIDA, en lo relacionado al Despacho. Se recomienda asimismo, crear la Dirección Nacional de Coordinación adscrita al Despacho, tal y como ya se planteó en las secciones anteriores de este informe.



- b) Readecuar el enfoque atomizado de Dirección Superior en vigencia por un enfoque macro más agresivo

El Ministro deberá ser el Director Superior del sector y no el múltiple minidirector de cada institución. Deberá introducirse el concepto de ver las instituciones descentralizadas como "centros de resultados", dentro del ámbito de la función que las compete. Cada directivo deberá ser responsable de dirigir y operar su propio territorio funcional dentro de los parámetros ya mencionados. Son las operaciones y responsabilidades por resultados los que deberán descentralizarse y para ello cada directivo deberá ser plenamente responsable del éxito o fracaso de su institución. El Ministro no tiene porque estar "descendiendo" a codirigir operaciones descentralizadas, cuando precisamente debido al acaparamiento de su tiempo en cuestiones operativas es que se descentraliza la función, para que le sobre tiempo para mantener la perspectiva sectorial.

- c) Se recomienda considerar seriamente la propuesta de introducir un nuevo enfoque en relación al sistema decisorio sectorial. Para ello se recomienda:



- i. Considerar un cambio en el rol futuro de las Juntas Directivas, hasta donde la ley lo permita. Lo que se requieren no son órganos de gobierno superior adicionales al gerente/director general. Se recomienda eliminar el concepto de Junta Directiva y reemplazarlo por futuros comités de relaciones ambientales.

La responsabilidad de dichos comités ya no serían los de invitados periódicos para la administración interna de la institución. Esta tarea se delega en el directivo principal. Su tarea básica sería la de asegurar las relaciones ambientales horizontales que requiere cada institución para funcionar coordinadamente una con la otra. Sus miembros serían los otros directivos institucionales directamente relacionados con los programas de la institución en particular, más representantes de los directivos de las organizaciones gremiales de productores. Las funciones de cada Comité serían las de darle acceso a la institución a los varios segmentos de su público (otras instituciones, beneficiarios



directos e indirectos), averiguar sus necesidades, que es lo que desean saber los diferentes segmentos del público sobre la institución, qué están entendiendo o mal interpretando acerca de los programas de la institución, y qué cosas de sus programas están cuestionando actualmente. Esto permitirá y facilitará una realimentación institucional efectiva que estará basada en los resultados que genera la institución hacia su medio ambiente y permitirá y facilitará una coordinación más efectiva y un desempeño más eficaz. Este es un rol más relevante e intenso para las futuras "Juntas Directivas" que el actual.

Esto implica que mecanismos como el CAN y el CAR deberán desaparecer porque ya los mecanismos de coordinación quedarán arraigados dentro de la estructura formal del sector público agropecuario.

- d) Por último, se recomienda adoptar un nuevo enfoque de Dirección Superior a base de la organización del trabajo sectorial fundamentado en el concepto de administración por proyecto.



La organización sectorial basada en proyectos tiene como propósito alcanzar un mayor grado de coordinación del que es posible alcanzar en la estructura tradicional basada en el principio escalar de autoridad. Toda la labor futura del sector se recomienda organizarla en torno a proyectos específicos en lugar de hacerlo por las instituciones especializadas actualmente existentes.

Esto compatibiliza con la propuesta de organización contenida en otro documento en torno a la estructuración de la futura Dirección General de Operaciones del MIDA a nivel nacional y regional.

Cada institución en el futuro debería insertar sus esfuerzos dentro de un proyecto sectorial.

Dicha estructura bajaría hasta el nivel de área geográfica específica, permitiendo de esa manera, focalizar e integrar la acción sectorial eficazmente.





DOCUMENTO  
MICROFILMADO

Fecha: 7 JUL 1999