

PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

12

MODERNIZACION DEL ESTADO PARA
LA REACTIVACION Y DESARROLLO
DE LA AGRICULTURA
Y
ESTADO Y DESARROLLO DE LA
AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

Documentos de Referencia

Agosto, 1989



PLAN DE ACCIÓN CONJUNTA PARA LA
REACTIVACIÓN AGROPECUARIA
EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

12

MODERNIZACION DEL ESTADO PARA
LA REACTIVACION Y DESARROLLO
DE LA AGRICULTURA
Y
ESTADO Y DESARROLLO DE LA
AGRICULTURA EN AMERICA LATINA

Documentos de Referencia

Agosto, 1989

~~00003173~~

IICA

E10

00003173

I 59 *pl*

no. 12

PRESENTACION

Uno de los temas centrales de debate actual es el del papel del estado ante los grandes desafíos para lograr el desarrollo económico social de los países. La crisis fiscal, la tensión social, la urgencia de superar la pobreza y otros aspectos de elevada relevancia requieren de un importante esfuerzo de la sociedad para precisar la organización y papel del estado. Este desafío es particularmente significativo en el caso de la agricultura, en donde las instituciones públicas tendrán siempre un papel importante que desempeñar dentro de un marco orientador de los ámbitos de acción del estado y definición de los mecanismos que aseguren una participación efectiva del mismo.

En este volumen se reúnen dos trabajos preparados por Roberto Martínez Nogueira y Oscar Oszlak a solicitud del IICA, con el el propósito de generar ideas y propuestas para el debate sobre el papel del estado y los requerimientos de modernización del mismo para contribuir a la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Félix M. Cirio
Asesor del Director General
Coordinador del Plan de Acción

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

**MODERNIZACION DEL ESTADO PARA LA REACTIVACION
Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA**

Roberto Martínez Nogueira

Agosto 1989

CONTENIDO

	Página
I. INTRODUCCION	1
II. LA REVISION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y EL ESTADO	2
1. La agricultura en la estrategia de desarrollo	2
a. La crisis y el cambio de estrategia	2
b. La nueva agricultura	3
2. Un nuevo estado para una nueva estrategia	4
a. La necesidad de modernizar el estado	4
b. La oportunidad para la modernización del estado	5
c. El gran debate sobre el papel del estado	7
III. EL PAPEL DEL ESTADO CON RESPECTO A LA AGRICULTURA: ANTECEDENTES, SITUACION ACTUAL, DESAFIOS Y OPORTUNIDADES	10
1. La construcción del estado	10
2. La génesis de las organizaciones públicas	11
3. Las características de la organización del estado	12
a. El papel del estado y sus políticas	12
b. La organización del estado	14
c. La participación social	17
d. La gestión del estado	17
4. Las oportunidades	19
a. El escenario receptivo y el clima social propicio	19
b. Creciente interés social en la agricultura	20
c. Nuevas condiciones para devolver funciones estatales a la sociedad civil	20
d. Los programas de ajuste estructural	20
e. La experiencia de las organizaciones de financiamiento y de cooperación técnica	20
f. La comprensión de la importancia de la problemática institucional	21
g. Los recursos existentes en la región	22
IV. HACIA UN MARCO PARA LA ACCION, PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL	22
1. La redefinición de los ámbitos de acción del estado	23

2.	El mejoramiento de las capacidades del estado para formular, implementar y evaluar políticas	25
a.	El nuevo papel de la planificación	25
b.	Los nuevos contenidos de las políticas	26
3.	Nuevos mecanismos de articulación con el sector privado	27
4.	La descentralización de participación social	28
5.	El mejoramiento de la gestión del estado	29
V.	LOS INSTRUMENTOS PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL	32
1.	Construcción de capacidad analítica	32
a.	El intercambio de experiencias	32
b.	La capacitación	33
c.	La realización de estudios	33
2.	Intervenciones institucionales y actividades de asistencia técnica	34
VI.	LA COOPERACION INTERNACIONAL	34
1.	La cooperación técnica y los organismos internacionales de financiamiento	34
2.	La cooperación y el intercambio entre países	34
3.	La utilización de los recursos nacionales existentes	35
4.	El papel del IICA	35
	BIBLIOGRAFIA	36

I. INTRODUCCION

La declaración de Ottawa afirma que "la modernización del sector público es una de las condiciones necesarias para la modernización agrícola en muchos de nuestros países, pues debe asegurarse que los servicios públicos y la actividad económica estatal alcancen estándares competitivos y que la función orientadora sobre la agricultura se cumpla eficientemente". El objetivo de este documento es presentar la justificación, el marco general y los contenidos básicos de posibles acciones dirigidas a la transformación del sector público de manera de convertirlo en un agente efectivo para la reactivación y el desarrollo agropecuario.

El papel del estado en el desarrollo es el tema central del debate ideológico y político contemporáneo en América Latina. Inserto en el contexto general de la crisis, este debate suele dejar de lado los argumentos racionales para adquirir un carácter excesivamente expresivo, pasando por alto cuestiones que son de extraordinaria relevancia por su relación con las nuevas estrategias que los países de la región deben adoptar.

Este documento tiene por propósito formular una primera exploración a esta temática, presentando los ejes en torno a los que se realiza ese debate. La misma permite identificar elementos para el diseño de acciones futuras que lleven a una mejor comprensión de los aspectos institucionales que inciden sobre el desarrollo de la agricultura, a una mayor capacitación de funcionarios y técnicos para hacer frente a los nuevos desafíos y una mayor efectividad de las instituciones públicas a través de la asistencia técnica dirigida a la modernización institucional.

Debido a su carácter exploratorio, en este trabajo no se hace un examen profundo de una problemática tan diversa por las diferencias existentes entre países y por la complejidad de los mecanismos institucionales para la formulación y la ejecución de las políticas públicas. Sólo se pretende presentar una caracterización general de la situación e identificar áreas críticas por su impacto sobre la capacidad del estado para dar respuesta a las demandas de la crisis y a las exigencias de la transformación de la agricultura.

La primera parte del trabajo se refiere a las razones que determinan la necesidad de la revisión de las intervenciones, de las estructuras y de los modos operativos del estado de manera de convertirlo en un eficaz instrumento para promover la reactivación de la agricultura y el desarrollo de las sociedades. La segunda describe los antecedentes y la situación actual del aparato estatal, así como los desafíos y las oportunidades que enfrenta. La tercera presenta un marco para la modernización del estado y para el desarrollo institucional, formulando algunas proposiciones referidas a líneas prioritarias de acción. La cuarta pasa revista a los instrumentos a utilizar, así como a las contribuciones de distintos participantes en la ejecución de actividades. La cooperación entre países, los organismos internacionales de financiamiento y las agencias de asistencia técnica tienen un papel fundamental por los aportes que pueden realizar, concluyéndose con el señalamiento de oportunidades para la complementación de esfuerzos y para el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles.

II. LA REVISION DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO Y EL ESTADO

1. La agricultura en la estrategia de desarrollo

La reformulación del papel de la agricultura en el desarrollo latinoamericano debe hacerse a la luz de dos problemáticas diferentes: las condiciones contextuales precipitadas por la crisis y las características productivas y sociales que fueron progresivamente conformándose.

Estas dos problemáticas dan origen a nuevas demandas sobre el estado y a la necesidad de revisar sus orientaciones, estructuras y modos de funcionamiento.

a. La crisis y el cambio de estrategia

El sector agropecuario puede desempeñar un papel de enorme significación en la superación de la crisis. Para ello es preciso la redefinición de las estrategias globales de desarrollo adoptadas luego de la Segunda Guerra Mundial y la reversión del sesgo contrario a la agricultura que predominó en las políticas macroeconómicas.

La nueva estrategia debe tener en cuenta un panorama internacional que limita la autonomía de decisión de los gobiernos, caracterizado por la internacionalización de las economías, la revisión de las antiguas ventajas comparativas, el extraordinario impacto de las nuevas tecnologías y una creciente movilidad de los recursos. En estas condiciones, la modernización de la agricultura es un aspecto particular del esfuerzo global para incrementar la eficiencia de la economía y consolidar el desarrollo nacional en un mundo crecientemente competitivo y en el que existen fuertes presiones proteccionistas.

Para que la agricultura pueda contribuir a la reactivación y al crecimiento de la economía, es necesario poner en marcha un proceso de modernización y diversificación, alcanzar un mejor aprovechamiento de sus eslabonamientos con otros sectores y definir una adecuada política de inversiones y de desarrollo de la capacidad tecnológica.

Si la modernización de la agricultura constituye un prerrequisito para retomar la senda del desarrollo, su viabilidad demanda cambios en ámbitos que le son ajenos pero que tienen un notable impacto sobre sus perspectivas de crecimiento, sobre la estructura de producción y sobre su competitividad.

Entre los factores que afectan la viabilidad de la estrategia de reactivación y crecimiento centrada en el desarrollo agrícola están la capacidad y la operatividad de la infraestructura de transportes y portuaria, la estructura de comercialización interna y externa, la incidencia de la producción industrial de insumos y maquinaria, la calidad de los servicios al agricultor y la eficacia de los mecanismos organizativos vinculados a la producción, transformación, distribución y comercialización de productos agrícolas (Piñeiro, M., 1987).

El estado participa en todas esas actividades por medio de la producción de bienes y servicios, la regulación, la promoción o la intervención directa en los mercados a través de la fijación de precios y el establecimiento de las condiciones bajo las que se efectúan las transacciones.

Es por esta participación múltiple del estado que el éxito de la nueva estrategia depende no sólo de los contenidos de las políticas que se adopten, sino también de la coherencia de todas las decisiones y de la efectividad de las acciones estatales en las distintas instancias de regulación, intervención y producción. Para alcanzarlo son necesarias importantes modificaciones en los procesos de formulación de las políticas públicas, así como una adecuada reorientación de la capacidad de implementación.

La nueva estrategia plantea renovadas exigencias sobre los aparatos de formulación y ejecución de políticas al requerir mayor especificidad, mayor capacidad anticipatoria, flexibilidad en la operación y una mayor aptitud analítica para evaluar las consecuencias e impactos de las decisiones de gobierno.

Los aparatos públicos deben, en estas condiciones, satisfacer las aspiraciones de eficacia para alcanzar los objetivos de gobierno, de eficiencia en la utilización de recursos cada vez más escasos, de respuesta a las demandas sociales y de creatividad para aprovechar las oportunidades y para superar las restricciones. Para que puedan estar a la altura de este desafío se impone una profunda modernización del estado.

b. La nueva agricultura

La nueva estrategia debe tener en cuenta las presentes características estructurales de la agricultura que se han ido conformando en las dos últimas décadas (IICA, 1987):

- . aumento en la complejidad de la producción debido a los atributos de las tecnologías en uso
- . mayor articulación entre lo industrial y lo rural por la creciente incidencia y uso de insumos y equipos
- . creciente desarrollo del ciclo agroindustrial que comprende las etapas de almacenamiento, transformación, distribución y comercialización
- . diversificación en la gama de servicios al productor, aumentando notablemente el número de transacciones en que éste interviene
- . diferenciación apreciable en la realidad de la agricultura debido a los impactos simultáneos de políticas de reforma agraria, de la subdivisión de grandes latifundios, de la consolidación de medianos productores, de la capitalización de sectores de pequeños propietarios y campesinos y por el empobrecimiento de capas importantes de la población rural.

- . multiplicación de actores sociales, con una mejor articulación y agregación de intereses
- . surgimiento de nuevos agentes productivos que inciden en la problemática agrícola sin estar insertos en las relaciones sociales tradicionales de producción (contratistas, proveedores privados de insumos y servicios, etc.)
- . reorientación de las estrategias productivas, a través de la diversificación de los cultivos y de otros cambios en las modalidades de producción
- . internacionalización de la generación y transferencia de tecnologías con impactos considerables sobre el ritmo y la orientación del cambio técnico.

La creciente importancia de estos factores hace que las organizaciones públicas deban ser objeto de una transformación integral de manera que se incrementen las capacidades analíticas y operativas del estado en una situación productiva y social que se ha modificado sustancialmente y que continuará generando desafíos cada vez más complejos y exigentes.

2. Un nuevo estado para una nueva estrategia

La convicción de la necesidad de producir una transformación institucional para promover y apoyar el cambio en la agricultura es el resultado de demandas sociales y de la constatación de la limitada capacidad actual del estado. El proceso de consolidación democrática por el que atraviesan muchos países de la región y la crisis constituyen el trasfondo de esta realidad, que a su vez abre posibilidades para encarar un replanteo riguroso de esta problemática.

a. La necesidad de modernizar el estado

La estrategia de sustitución de importaciones fue posible por la asunción por parte del estado de un papel activo, puesto de manifiesto en la utilización de múltiples instrumentos. Así resultó una estructura gubernamental de gran dimensión, dispersa, centralizada y compleja. Los fundamentos para ello fueron la ausencia de recursos o de capacidad en el sector privado, el deseo de preservar la autonomía de decisión nacional, el desempeño de nuevas funciones de fomento y promoción y la necesidad de orientar el comportamiento de distintos operadores económicos hacia metas de desarrollo.

Con el tiempo, ese aparato estatal fue víctima de un gigantismo que generó, en aparente paradoja, debilidad. Las demandas dirigidas a lograr su modernización tienen origen en la evidencia de que las estructuras y los modos de funcionamiento de las organizaciones públicas no son aptas para alcanzar un mayor desarrollo con equidad. La crisis se desencadena sobre este escenario en el que está en cuestionamiento la capacidad estatal para traducir en políticas efectivas sus intenciones políticas, para ejecutarlas adecuadamente y para hacer un uso eficiente de sus recursos.

La crisis se precipita, además, en una nueva circunstancia socio-política en la que las relaciones entre el estado y la sociedad adquieren renovada importancia. Los procesos de democratización determinan que el estado pase a ser el ámbito para la negociación y la concertación. El consenso social es una aspiración y la participación es el mecanismo para lograrlo.

Las nuevas condiciones exigen contar con un estado diferente, más flexible, abierto a la representación de los actores sociales, que estimule el desarrollo de la creatividad de la sociedad, descentralizado e innovador. Hacia el logro de estos atributos deben dirigirse los esfuerzos de transformación, procurando que el debate se oriente hacia la identificación de las maneras más eficaces para alcanzarlos.

b. La oportunidad para la modernización del estado

La crisis económica y las nuevas circunstancias socio-políticas han tenido importantes consecuencias sobre la dinámica de operación y sobre el contexto de acción del sector público. La tarea de modernización y desarrollo institucional debe tenerlas en cuenta pues constituyen restricciones a superar y desafíos a enfrentar.

En lo que se refiere al estado, esas consecuencias se manifiestan en la naturaleza de los procesos decisorios, en el contenido de las políticas, en los recursos a disposición del sector público y en sus capacidades analíticas y operativas. En el plano de la sociedad, la nueva situación implica una complejidad social creciente.

La situación del sector público está caracterizada por:

- . restricciones para la definición de prioridades y para el diseño de políticas por los escasos márgenes de acción dejados por el ajuste de la economía, por el severo endeudamiento externo y por las condiciones de la negociación con los acreedores
- . concentración de la atención en el manejo de un número limitado de variables de política económica -el control de las cuentas externas, el déficit fiscal y la masa monetaria-, postergando las dimensiones estructurales y de largo plazo de la economía
- . privilegio otorgado por las políticas al volumen del gasto, de la inversión, y a otros aspectos globales del sector público. Así, queda relegada la consideración de los impactos negativos sobre la capacidad de implementación, sobre la calidad de los servicios prestados y sobre el potencial de adaptación a los requerimientos que resultarían del éxito de esas mismas políticas
- . fuerte desfinanciamiento debido al peso del servicio de la deuda, la rigidez del gasto público, el agotamiento de la capacidad tributaria y la erosión de los recursos fiscales por la inflación. Este desfinanciamiento impone restricciones sobre el volumen de las erogaciones públicas, lo que implica la imposibilidad de mantener los ritmos anteriores de inversión y de

superar los actuales niveles salariales. Además, estas restricciones impiden el acceso a tecnologías que podrían permitir una mayor eficiencia en la acción del estado

- . deterioro de la capacidad técnica del sector público por la inadecuación de las estructuras, recursos y metodologías para la planificación y el análisis de políticas
- . empobrecimiento de la capacidad de ejecución del sector público por la pérdida de recursos humanos, por el deterioro de su infraestructura material y por la reducción de los presupuestos operativos de sus instituciones. En muchos casos, la tarea no es la recuperación de esa capacidad a través de cambios incrementales, sino la reconstrucción de capacidades institucionales que se encuentran destruidas.

Además, las siguientes circunstancias del contexto socio-político imponen restricciones sobre los mecanismos que pueden utilizarse para modernizar el estado:

- . el proceso de democratización vivido por muchas sociedades latinoamericanas explica la explosión de demandas. El estado se ve desbordado por ellas y no puede dar respuesta a las consecuencias de las expectativas despertadas por los nuevos regímenes políticos
- . ese proceso lleva a que los estados deban incorporar en sus políticas la atención de las necesidades de subsistencia y de promoción de las poblaciones con menos recursos, ajustando los mecanismos públicos para prestar servicios a la agricultura campesina y otorgando mayor prioridad al desarrollo rural
- . la nueva complejidad social debida a la emergencia de nuevos actores con una creciente organización y articulación de sus intereses y a una más nítida manifestación de las diferenciaciones regionales y de las aspiraciones locales, hace que los distintos niveles y unidades del estado asuman una nueva significación en la resolución de conflictos y como ámbitos para la identificación de problemas y la generación de alternativas.

Como consecuencia de la operación conjunta de estos factores, el estado se encuentra sometido a tensiones permanentes vinculadas tanto a la orientación de sus políticas como a la calidad de la implementación de las mismas. En este contexto de capacidades estatales deterioradas y de exigencias sociales cada vez más severas, la inadecuación del estado para constituirse en un instrumento útil para la ejecución de la nueva estrategia es manifiesta. El peso de una ineficiencia que se ha incrementado, la rémora de instituciones que sólo se preservan por su carácter de proveedoras de empleo y la dificultad de revertir situaciones sostenidas con base en el poder acumulado por grupos de interés que han hecho de ámbitos específicos del estado sus prisioneros corporativos, forman parte de los obstáculos a superar.

c. El gran debate sobre el papel del estado

La explicación de la insatisfacción generalizada con respecto al papel desempeñado por el estado hay que buscarla no sólo en las consecuencias de la crisis y del proceso de democratización, sino también en las grandes cuestiones pendientes referidas a un estado que progresivamente fue alcanzando los límites de sus propias capacidades en una sociedad que iba agotando las posibilidades de un modelo de desarrollo.

Esa insatisfacción, junto a los requerimientos de las nuevas circunstancias, hace que las siguientes problemáticas ocupen el centro del debate sobre el estado:

i. La gobernabilidad

El estado, centralizado y cerrado a la participación, no se ha ido adaptando para enfrentar la creciente complejidad social. Construido para operar en una situación estructural que difiere de la actual, es evidente que está desbordado en su capacidad para atender los requerimientos específicos de circunstancias nacionales extremadamente más diferenciadas y para dar respuestas eficaces y oportunas a la diversidad de demandas que se le plantean (Dror, Y., 1987).

Un mayor desarrollo institucional de las entidades estatales es fundamental para alcanzar una mejor articulación entre sus decisiones y acciones con las necesidades y expectativas de los distintos actores sociales. Además, el desarrollo institucional debe generar capacidades para afrontar tanto la incertidumbre provocada por la crisis como la necesidad de especificidad en las acciones surgidas de esa complejidad social. De este modo, es una condición para alcanzar una mayor efectividad en la acción en presencia de tensiones y conflictos que no pueden ser resueltos ni anticipados desde los niveles superiores del estado ni previstos por los esquemas centralizados de planificación.

Esta complejidad en que operan los sistemas institucionales estatales se acrecienta en lo referido al sector agropecuario por la diversidad de condiciones ecológicas, productivas, económicas y técnicas a que se debe hacer frente. El diseño de las organizaciones públicas debe por lo tanto estar gobernado por criterios que suministren flexibilidad para producir las adaptaciones necesarias en sus modos de operación.

En síntesis, en la resolución de la cuestión de la gobernabilidad de la sociedad son críticos los factores que permiten un mejor manejo de las organizaciones públicas, tanto en sus relaciones con su contexto operativo como de sus elementos internos.

ii. La legitimidad

La discusión sobre la legitimidad de la intervención del estado se plantea con referencia a varias temáticas.

- . Los ámbitos en los que se toman las decisiones respecto al papel del estado. Los procesos de democratización vividos en la región otorgan a la voluntad popular expresada a través de los mecanismos representativos una vigencia renovada, haciendo que las decisiones sobre la naturaleza y alcance de la intervención deban estar apoyadas en un acuerdo social sustancial.
- . La equidad de la intervención. El funcionamiento de los mecanismos representativos permite que la identificación de los efectivos beneficiarios de la intervención estatal se de en una situación propicia para alcanzar una mayor transparencia sobre las consecuencias de las acciones públicas. El sistema democrático a la vez hace posible que los actores sociales aprovechen la presencia del pluralismo político para realizar intentos de influencia y presión a lo largo de los procesos decisorios (Dahrendorf, R., 1988).
- . La desestatización de funciones que actualmente son desempeñadas por el sector público. En este sentido se discuten distintas modalidades de privatización, socialización o acuerdos para la gestión conjunta. En particular, la participación del estado en la producción de bienes y servicios es objeto de debate, discutiéndose si la sociedad tiene capacidades y recursos suficientes para sustituirla o si existen otras alternativas más eficientes. Además, se debaten las consecuencias de la distinta naturaleza de la entidad prestataria de servicios o productora de bienes sobre el funcionamiento del sistema político y sobre la posibilidad de construir una sociedad abierta.
- . Las prioridades a cuya atención se debe dirigir la atención del estado. En función de la existencia de una incertidumbre relativa sobre las consecuencias efectivas de cada intervención y de sus verdaderos beneficiarios, así como de múltiples demandas y necesidades que permanecen insatisfechas en una situación de recursos decrecientes, la identificación de los impactos de cada intervención pública pasa a ser una cuestión de alto contenido político.

En el contexto de los procesos de democratización, el logro y la consolidación de la legitimidad social están asociados al establecimiento y al fortalecimiento de instancias de participación de actores sociales en los procesos de elaboración, ejecución y evaluación de políticas. Esta participación debe ser entendida como un valor al que debe responder la organización del estado. A la vez, en lo referido a lo agropecuario, la participación constituye un medio para la identificación de problemas, para la generación de alternativas, para la facilitación de la ejecución de las decisiones, para la concertación y para el desarrollo de nuevas formas de articulación con las organizaciones de productores y con el sector privado.

iii. La efectividad

Existen evidencias suficientes que permiten afirmar que el estado latinoamericano opera con niveles de eficiencia que distan de satisfacer las aspiraciones sociales sobre el uso adecuado de recursos por demás escasos. Por otra parte, su eficacia socio-política está cuestionada por la misma gravedad de la crisis.

Más allá de las distintas conceptualizaciones sobre este problema, pareciera haberse llegado a un consenso sobre la necesidad de modernizar el estado de manera de mejorar la capacidad para satisfacer necesidades sociales, para regular comportamiento y para promover la transformación de las economías, superando las limitaciones actuales en materia de formulación y ejecución de políticas.

Para ser efectivas, las acciones de desarrollo y fortalecimiento institucional deben estar dirigidas a realizar aportes sustanciales en materia de capacidad para el logro de objetivos de política y de eficiencia en la utilización de los recursos. En este sentido, la reactivación agropecuaria exige incrementar la efectividad tanto con respecto a la inversión como en la gestión de la actividad pública. En materia de inversión, su mejor utilización implica una mayor efectividad tanto en las fases de identificación de proyectos, de ejecución y puesta en marcha. Durante la gestión, se requieren flexibilidad, orientación por resultados y elección de los métodos adecuados para cada circunstancia.

iv. La capacidad innovadora

Las nuevas circunstancias ponen en evidencia la urgencia de producir cambios importantes en las estructuras productivas y en la inserción internacional de los países de la región. Para articular a las sociedades nacionales con un mundo que atraviesa por una transformación sustancial en materia tecnológica, en el comercio y en la naturaleza y modo de expresarse de las interdependencias económicas y políticas, el estado debe contar con atributos diferentes a aquellos que su estructura actual y modo de operar ponen en evidencia.

En particular, las estrategias de desarrollo institucional deben procurar crear cualidades dinámicas en las organizaciones públicas. La permanente evaluación de las acciones con respecto a los objetivos perseguidos, la disponibilidad de apreciaciones adecuadas del contexto organizacional, la predisposición para alterar las estrategias de acción en función de esas evaluaciones y diagnósticos y la ausencia de rigideces en las estructuras, en las normas y en los comportamientos son cualidades que favorecen el despliegue de la capacidad innovadora.

III. EL PAPEL DEL ESTADO CON RESPECTO A LA AGRICULTURA: ANTECEDENTES, SITUACION ACTUAL, DESAFIOS Y OPORTUNIDADES

Para determinar la orientación, profundidad y modalidad de los cambios que es necesario introducir en el estado para que pueda desempeñar su papel de dinamizador de la agricultura, es preciso partir de una comprensión adecuada de la génesis y naturaleza de las deficiencias actuales, así como identificar y evaluar los factores críticos susceptibles de manipulación, los obstáculos y las limitaciones a enfrentar.

1. La construcción del estado

La modernización del estado tiene consecuencias sobre la distribución del poder social. Por ello despierta resistencias y constituye de por sí un nuevo campo que suma tensiones y conflictos a los ya generados por las consecuencias de la crisis y por la necesidad de revisar las estrategias de desarrollo.

Los procesos de construcción del estado son la consecuencia de la confrontación de percepciones y aspiraciones de grupos sociales con valores, intereses y recursos movilizados en torno a distintas cuestiones públicas. La organización institucional refleja los resultados de esas confrontaciones, la distribución del poder y las concepciones prevalecientes sobre la estructura y el funcionamiento del estado en distintos períodos históricos.

Desde esta perspectiva global, el crecimiento del estado es el resultado de un proceso de agregación. Cada unidad que se incorpora al estado es el producto de una cuestión planteada y de un modelo institucional al que se recurre para su superación. A la vez, evidencia que los mecanismos previamente establecidos no son apropiados para un adecuado manejo político y para la eficaz resolución de los conflictos.

La consecuencia de esta progresiva complejización del estado es extremadamente importante para el diseño de las acciones de cambio. La conformación del sector público es una cristalización de situaciones pasadas cuya adecuación para responder a las exigencias del presente y a los desafíos es problemática. Razones de tipo burocrático y de articulación con el medio explican este carácter.

- . Como toda estructura social, las organizaciones públicas generan intereses y perspectivas sobre las propias cuestiones del sector. Es frecuente que las unidades del estado persistan a lo largo del tiempo con sus orientaciones primeras, no revisando sus diagnósticos y manteniendo las modalidades de acción para las que sus recursos humanos están más capacitados y sus tecnologías son más adecuadas.
- . Esa cristalización del pasado implica en muchas ocasiones el reconocimiento de la representatividad de entidades del sector, o la existencia de compromisos entre las organizaciones públicas y sus clientelas. Este factor explica que además de los intereses intraburocráticos, la modernización del estado movilice a actores sociales que tienen el carácter de interlocutores oficiales y que

cuentan con mecanismos de acción establecidos y legitimados sobre las organizaciones públicas.

Como consecuencia de estas fuerzas internas y externas al estado que son movilizadas por los intentos de reforma de sus instituciones, la modernización del estado es básicamente un problema de ingeniería política, por cuanto implica la redefinición de los procesos de decisión en torno a políticas públicas y cambios en quienes participan en ellos.

2. La génesis de las organizaciones públicas

Estos procesos adquieren características particulares en cada situación nacional. No obstante, la revisión de la secuencia de crecimiento del sector público agropecuario aporta elementos que permiten identificar algunos rasgos compartidos por la organización del estado en la mayor parte de los países latinoamericanos (Martínez Nogueira, R., 1988 a.).

- . La creación de los ministerios de agricultura es la consecuencia de la asunción por parte del estado de un papel activo en la promoción y el fomento de una actividad que en la mayor parte de los países de la región es históricamente crítica por su contribución al producto, por la población que ocupa, por su significación en las cuentas externas y como proveedora de alimentos. La precaria capacidad técnica y administrativa de estos ministerios es suficiente para que ejerzan la representación del sector dentro del estado, así como para que preserven su carácter de interlocutores públicos ante las organizaciones de productores y la población rural.
- . Las crisis que se suceden van determinando el crecimiento de las funciones de los ministerios y la emergencia de nuevas unidades. Debido a las condiciones imperantes en los mercados mundiales, durante la década de los años treinta surgen las políticas de regulación de la producción, de precios y de comercialización, determinando la creación de nuevos órganos para implementarlas.
- . A fines de esa década y durante la siguiente, se hacen frecuentes reorganizaciones de los ministerios, con creciente influencia de la asistencia técnica extranjera. Una reforma importante consiste en que los servicios de sanidad vegetal y salud animal comienzan a diferenciarse, separándose de las unidades con funciones genéricas de promoción de la agricultura y de la ganadería.
- . A partir de la finalización de la Segunda Guerra Mundial, se produce una importante expansión de las capacidades institucionales para intervenir en la economía. En varios países se nacionalizan servicios públicos que satisfacen necesidades de la producción agrícola y se desarrollan nuevos mecanismos vinculados al crédito y a la comercialización.
- . A fines de los cincuenta adquiere una nueva relevancia la adaptación de tecnologías y su transferencia al productor. Los servicios de extensión se generalizan y se establecen los primeros institutos descentralizados de investigación, todo ello dentro del marco de una

concepción del desarrollo que subraya las contribuciones del cambio técnico a la modernización agrícola.

- . Las décadas del sesenta y setenta constituyen el escenario de cambios sustanciales. Se reconoce la existencia de una estructura agrícola dual y se adoptan políticas de reforma agraria. Los programas de desarrollo rural reclaman la ejecución de complejas líneas de actividades y el uso integrado de diversos instrumentos (crédito, asistencia técnica, capacitación, etc.). Con frecuencia, estos instrumentos dan lugar a la creación de unidades especializadas, generando nuevos problemas de coordinación de gran complejidad.
- . Esta complejidad ya había sido reconocida. La expansión de la cobertura y de la diversidad de las políticas agrícolas plantearon la necesidad de contar con nuevos ámbitos para su formulación, para el análisis de alternativas y para la identificación y elaboración de programas y proyectos. La planificación, institucionalizada en América Latina a partir de los primeros años de la década del sesenta, lleva a crear unidades especializadas sectorialmente, provocando el primer intento de establecer núcleos dentro de los ministerios de agricultura con una visión integradora del sector y articulada con el resto de la problemática del desarrollo.

El resultado de este proceso ha sido la progresiva incorporación de funciones, la diferenciación de unidades y el surgimiento de ámbitos especializados, todo ello alimentando un proceso de progresiva dislocación de la capacidad estatal para llevar adelante acciones coherentes e integradas de desarrollo.

3. Las características de la organización del estado

Como consecuencia de esa génesis común, varias son las características referidas al papel del estado y sus políticas, su organización y su gestión que comparten la mayoría de los mecanismos institucionales públicos dirigidos a la problemática agrícola en América Latina.

a. El papel del estado y sus políticas

El papel del estado puede ser analizado en dos niveles. Uno se refiere a la intencionalidad y los contenidos de sus políticas; otro a los impactos efectivos de su ejecución.

1. La intervención del estado

El análisis del primer nivel evidencia un progresivo crecimiento del papel del estado en el desarrollo agrícola. El estado participó en la creación de las condiciones para la producción y en la construcción de la infraestructura necesaria para facilitarla y para alcanzar los mercados, asumiendo sucesivamente papeles de regulador, ejecutor directo, promotor y agente financiero.

Hoy, ese papel es múltiple: define políticas, presta servicios, produce y administra bienes, opera en los mercados, etc. Las

áreas que constituyen el objeto de su acción se refieren a la intervención y a veces la determinación de los parámetros básicos para las decisiones de los productores, incidiendo en sus ingresos tanto a través de los precios como de los costos por la manipulación de los mercados de insumos, de la política tributaria y del manejo del crédito. Por otra parte, el estado suministra con sus políticas y acciones señales a los productores y contribuye a definir actividades productivas por medio de la asistencia técnica, la transferencia de tecnología, la capacitación y el apoyo organizacional.

Desde una perspectiva crítica, se sugiere que la intervención del estado constituye una invasión a la discrecionalidad de los operadores económicos privados a la vez que produce distorsiones en los mercados al inhibir el libre juego de la oferta y la demanda. Las consecuencias de esta postura son reclamos por una menor presencia del estado y por la transferencia al sector privado de las actividades de prestación de servicios y de producción de bienes.

Este cuestionamiento de la intervención del estado coincide con la situación estructural de los sectores públicos que ya fue señalada. Por un lado, la crisis de financiamiento exige una reorientación más cuidadosa del gasto y de la inversión pública. Por otro, las políticas de estabilización y ajuste imponen exigencias que apuntan a la disminución del déficit fiscal y a la reducción del volumen del gasto público.

La operación simultánea de estos factores hace que la discusión sobre la intervención estatal de lugar a equívocos y confusiones al no reconocerse las diferentes cuestiones en debate. Este se plantea desde posiciones ideológicas y relega el hecho que esta cuestión también se refiere a las prioridades a las que debe atender el gasto público en una situación de extrema escasez de recursos y en la que se pretende introducir transformaciones estructurales importantes.

El privilegio dado a esta circunstancia fundamenta otra perspectiva que no cuestiona la intervención del estado. Es más, la considera esencial y legítima para orientar el cambio estructural y para responder a las demandas sociales alimentadas por el proceso de democratización. Pero esa intervención es evaluada en función de los impactos de asignaciones alternativas de recursos teniendo en cuenta las prioridades del estado y la efectividad de cada intervención.

11. El impacto de la acción estatal

La eficacia de los mecanismos institucionales del estado para implementar sus objetivos políticos es también objeto de debate (Crozier, M., 1987). En una situación óptima, las intervenciones, decisiones y acciones públicas deben ser mutuamente compatibles, respondiendo a objetivos de política coherentes y complementarios.

Más allá de los conflictos entre políticas generados por los procesos sociales en los que se expresan diferentes intereses y se movilizan distintos recursos de poder, las características estructurales y de funcionamiento del aparato estatal contribuyen a que el impacto final de los comportamientos de las organizaciones públicas pueda no corresponderse con el papel que las autoridades políticas les asignan.

El papel que efectivamente asume el estado es el resultado de las múltiples acciones que las distintas instituciones ejecutan, y no el asignado por medio del diseño de las políticas y planes. La identificación de los grupos e intereses beneficiados con sus acciones, con la transferencia de recursos que genera la implementación de sus políticas y el impacto que éstas tienen sobre la situación relativa de los distintos actores sociales sirven para definir ese papel efectivo. Este constituye una cuestión empírica que requiere indagación y que se plantea de manera diferente en cada contexto nacional.

Es en este sentido también que la modernización del estado constituye a la vez una cuestión política y técnica. Las acciones dirigidas a alcanzar una mayor coherencia entre las políticas públicas y a evitar desvíos en la implementación deben estar fundadas en una atención a la racionalidad instrumental de la organización administrativa del estado, a la vez que deben prever los impactos sobre la distribución presente y futura de costos y beneficios sociales.

b. La organización del estado

La sectorialización y el aislamiento, la fracturación por un exceso de diferenciación institucional, la concentración de la capacidad decisoria, la distinta naturaleza de las entidades y la escasez de ámbitos para la concertación son características que comparte la mayor parte de los mecanismos públicos institucionales vinculados con la formulación y la ejecución de políticas agrícolas. Estas características han actuado reforzándose, reduciendo la probabilidad de coherencia en la ejecución de políticas y alimentando la dispersión de esfuerzos y la feudalización de las instituciones.

i. Sectorización

Fundada en una realidad de la agricultura que difiere significativamente de la actual, la organización del aparato estatal tiene un carácter excesivamente sectorializado. Como se afirmó, en las últimas décadas se ha ido produciendo una mayor articulación de las actividades agrícolas con otras de tipo industrial y de servicios. La forma en que se constituye el aparato institucional para la agricultura -centrado en productos, en tipo de productor o en tipo de actividad- determina una concentración de la atención de las distintas entidades del sector en áreas que les están definidas por sus competencias, haciéndose progresivamente más evidentes sus limitaciones para brindar un tratamiento integral a la problemática agrícola.

Esta concentración y especialización en áreas restringidas de competencia determina que para ese tratamiento integral -cuando efectivamente se procura, como en el caso de los programas de desarrollo rural- sea necesario recurrir al establecimiento de complejos mecanismos de coordinación interinstitucional, tremendamente rigurosos en sus demandas de programación, seguimiento y supervisión de actividades, así como en materia de sistemas de información y de interacción entre niveles organizacionales. En situaciones de bajo desarrollo institucional, estas exigencias raramente se pueden satisfacer, por lo que se refuerzan las tendencias al aislamiento institucional y a la consideración parcial de las problemáticas que se pretende superar.

ii. Aislamiento

Esta sectorialización tiene otra consecuencia -tal vez más grave que la anterior- en el aislamiento de las entidades públicas vinculadas a las políticas agrícolas con respecto a otros ámbitos encargados de la formulación y ejecución de políticas con impacto sobre la agricultura. Aquí no sólo se hace referencia a la presencia de la perspectiva sectorial en la discusión de las políticas macroeconómicas, sino muy especialmente a la participación en el debate sobre políticas y programas industriales, de infraestructura, de ciencia y tecnología, etc.

iii. Fragmentación

El proceso de sedimentación que condujo a la conformación actual de las instituciones vinculadas a la agricultura provocó una diferenciación basada en la especialización en problemáticas determinadas. A estas unidades se les confirieron grados diversos de capacidad decisoria. La descentralización fue un recurso frecuente para otorgarles una mayor autonomía, poniéndolas a cubierto de la incertidumbre generada por los continuos cambios en las normas y regulaciones que afectan a las organizaciones de la administración central del estado. En algunos casos esa descentralización estuvo acompañada por mecanismos automáticos de financiamiento, lo que las preservaba de la negociación recurrente con las autoridades a cargo del presupuesto nacional. Normas específicas y recursos propios estimularon una tendencia centrífuga que agravó la fractura entre las unidades del sector, reforzando las perspectivas especializadas y el aislamiento institucional.

iv. Poder de las clientelas organizacionales

La excesiva sectorialización y la fragmentación del aparato institucional ha provocado que las distintas entidades públicas hayan orientado sus acciones hacia actores sociales específicos, construyendo clientelas organizacionales con las que han concentrado sus interacciones. Esta concentración convirtió con frecuencia a estas organizaciones en ámbitos para el planteamiento y la resolución de conflictos intrasectoriales. En

En ocasiones, además, las organizaciones han quedado prisioneras de estas clientelas, las que han ejercido una influencia decisiva en la orientación de las acciones y en la interpretación de las políticas.

Dada la escasa capacidad de orientación y control desde los niveles superiores, las unidades subordinadas son susceptibles de influencia por parte de grupos con mayor capacidad organizativa y que disponen de mayores recursos de poder. Esto determina que con frecuencia los beneficiarios efectivos de las políticas sean grupos con atributos diferentes a los de grupos objetivos previstos originalmente.

Este suele ser, por ejemplo, una situación extremadamente habitual en los programas de apoyo a campesinos y a pequeños productores o en los dirigidos a áreas específicas. De igual modo, los institutos de generación y transferencia de tecnología son sumamente vulnerables a estas demandas de los sectores de productores mejor organizados.

El carácter genérico con que las políticas agrícolas son formuladas contribuye a explicar este fenómeno. Al carecer éstas de disposiciones diferenciadas por tipo de productor o situación, son los grupos mejor organizados los que a través de sus presiones e intentos de instrumentar el estado consiguen que las decisiones que operacionalizan los contenidos de las políticas atiendan privilegiadamente a sus necesidades y requerimientos.

v. Multiplicidad de naturalezas institucionales

El proceso de crecimiento por acumulación resultante de la atención de problemáticas que surgen a medida que se complejiza la realidad productiva y social de la agricultura determinó que en cada caso se recurriera a un modelo institucional particular, sin guardar coherencia con la estructura previamente existente. El resultado de este proceso es la coexistencia de unidades pertenecientes a la administración central del estado, con otros que cuentan con distintos grados de descentralización y con empresas públicas. Cada uno de estos tipos de entidades supone diferentes capacidades decisorias reservadas a sus directivos y en forma inversa, distintas capacidades de control y supervisión de parte de los responsables de política agrícola. El panorama final es uno de grandes dificultades para asegurar que las decisiones operativas de las distintas unidades se correspondan con la intencionalidad de las políticas que guarden entre ellas grados aceptables de coherencia.

vi. Concentración de capacidad decisoria

Las instituciones del sector público agrícola han surgido sujetas a las normas generales que gobiernan el funcionamiento administrativo del estado o las han adaptado haciendo uso de su autonomía a las demandas particulares de sus actividades, pero preservando la concentración de capacidad decisoria en las

conducciones organizacionales. Esta a su vez, está vinculada al carácter genérico que tradicionalmente han adquirido las políticas agrícolas, con escasas diferenciaciones por tipo de productor o localización geográfica. Políticas con escasas diferenciaciones con respecto a sus destinatarios pueden ser implementadas por mecanismos centralizados. A medida que esas políticas atienden circunstancias particulares y locales, esa concentración de capacidad decisoria se vuelve disfuncional. Es por lo mencionado que las organizaciones públicas agropecuarias suelen presentar la aparente paradoja de una muy elevada dispersión geográfica con una fuerte concentración de la capacidad decisoria.

c. La participación social

Existe una limitada presencia de mecanismos a través de los cuales los actores sociales pueden plantear sus demandas referidas a la orientación, calidad e impacto de las acciones de las organizaciones públicas. Además, si bien en las últimas décadas se ha difundido la participación de organizaciones de productores con capacidad para la toma de decisiones sobre políticas institucionales, ésta se da en la cúspide de las organizaciones, en la que la generalidad y el carácter superestructural de la representación y de las cuestiones consideradas, hacen que los aspectos de implementación y articulación con el medio queden relegados. Esta ausencia de mecanismos de participación tiene consecuencias sobre los procesos de cambio organizacional, ya que de este modo quedan sin consenso social, librados a la continuidad de las autoridades y de los funcionarios con ellos comprometidos.

d. La gestión del estado

Las consecuencias negativas de la actual organización del estado para atender los requerimientos del desarrollo agrícola se suman a evidentes carencias y rigideces en materia de capacidad de gestión de las entidades públicas. Esos problemas se manifiestan en:

1. Debilidad de las unidades de formulación de políticas

La dificultad para traducir las políticas agrarias en directivas concretas, claras y precisas para los distintos niveles de ejecución está vinculada a la debilidad de las unidades encargadas de la formulación de políticas y programas, tanto a nivel central de los ministerios como en estas unidades de ejecución.

Esta dificultad plantea problemas serios de conducción superior, a la vez que permite una discrecionalidad no explícitamente adjudicada a los niveles subordinados de la gestión de las políticas por la capacidad que éstos tienen para interpretarlas y reformularlas conforme a sus propias perspectivas, explicando la frecuente incoherencia en las orientaciones y los comportamientos de las agencias públicas (De las Casas, L., 1987).

ii. Escasa capacidad adaptativa

Existe rigidez para adecuar las estrategias institucionales a las diferentes situaciones y circunstancias. El grado de centralización y la consiguiente concentración de capacidad decisoria determinan que los niveles subordinados carezcan de atribuciones para adaptar las orientaciones básicas de las instituciones y dar respuesta a las contingencias que enfrentan.

iii. Rigidez en la administración de recursos

Esta rigidez se manifiesta en el manejo de los recursos debido a las normas de tipo general que imperan en el sector público y que tienen alcance independiente de los niveles de autonomía que formalmente se hayan conferido a las instituciones del sector. Esto afecta en particular a la administración de los recursos humanos por las disposiciones en materia de carrera del personal y niveles salariales. De igual forma, las regulaciones referidas al aprovisionamiento y adquisición de insumos suelen introducir lentitud en la operación de las instituciones.

v. Tecnologías administrativas inapropiadas

Las conducciones institucionales disponen de tecnologías organizacionales y de gestión adecuadas para el eficiente desempeño de funciones de tipo rutinario dentro del sector público, pero inapropiadas para actividades que requieren flexibilidad por el grado de incertidumbre enfrentado y por la diversidad de situaciones en las que se deben ejecutar las actividades.

Los supuestos de predictibilidad, homogeneidad y programabilidad sobre los que están construidas muchas de las tecnologías utilizadas por la administración pública no están presentes cuando las actividades se refieren, por ejemplo, a intervenciones en los mercados de productos agropecuarios, en la realización de investigaciones agrícolas o cuando debe brindarse apoyo a comunidades de campesinos. La persistencia de tecnologías organizacionales de tipo centralista, construidas sobre la base de supuestos de concentración del poder del estado frente a la sociedad y de la conducción política sobre el aparato administrativo, conspira contra el desarrollo institucional. Asimismo, estas tecnologías asumen una capacidad de anticipación y predicción que desconoce la incertidumbre y las restricciones de todo tipo sobre la capacidad de decisión del estado. En particular, este es el caso de las tecnologías en uso en materia de planificación, las que requieren una profunda revisión.

v. Formulismo y ritualismo

Las conducciones ponen un excesivo énfasis en la legalidad de los procesos de gestión organizacional, postergando las consideraciones vinculadas a los resultados obtenidos y los impactos producidos. La ausencia de mecanismos sistemáticos de

evaluación de las actividades públicas sustentados en sistemas de información eficientes y que suministren oportunamente elementos de juicio para la toma de decisiones correctivas constituye a la vez una consecuencia y una causa de este problema. El resultado es el formalismo en la gestión y el ritualismo en los procedimientos.

vi. **Orientación pasiva**

Una manifestación adicional de este formalismo y ritualismo es la orientación predominante en los niveles de conducción con respecto a las cuestiones operativas e internas, con costos importantes en materia de articulación con el medio, de identificación de problemas y de legitimidad en la acción. En este sentido, es frecuente que las conducciones institucionales visualicen su papel como restringido al cumplimiento de los mandatos formales, con escasa iniciativa para la proposición de alternativas, para la generación de apoyos y para la anticipación de problemas. Otra limitante es la ausencia de prácticas y hábitos organizacionales que constituyan una cultura de servicio público abierta a la innovación, orientada hacia el establecimiento y mantenimiento de relaciones de coordinación y concertación con los distintos actores sociales y sensible a las demandas políticas y sociales a que deben responder las acciones administrativas.

4. **Las oportunidades**

Las limitantes referidas a políticas, organización, recursos, tecnologías, cultura, conocimiento y relacionamientos externos deben contrastarse con posibilidades abiertas y oportunidades referidas a estas mismas dimensiones.

a. **El escenario receptivo y el clima social propicio**

La gravedad de la crisis constituye una oportunidad para la revisión de estructuras largamente consolidadas y para la introducción de modalidades innovadoras de gestión pública. A la vez, los problemas de financiamiento del estado generan un escenario receptivo a programas de desarrollo institucional.

Existe un clima social propicio para emprender acciones que aumenten la efectividad de las organizaciones públicas. El deterioro sufrido en los servicios, la rigidez para dar respuestas adecuadas a las nuevas situaciones y para satisfacer las necesidades más apremiantes de los grupos postergados o más perjudicados por la crisis, así como las demandas canalizadas a través de los mecanismos a los que los procesos de democratización han dado creciente importancia constituyen razones adicionales para dar legitimidad a los intentos de modernización del estado y de desarrollo institucional.

b. Creciente interés social en la agricultura

La visualización creciente tanto de la importancia de la agricultura como de sus relaciones e impactos intersectoriales. Estos permiten que actores que con anterioridad eran completamente ajenos a la problemática agrícola, estén en el presente interesados en los contenidos que afectan la producción y comercialización agrícola. En este sentido, nuevas modalidades de participación y la integración en ella de estos nuevos actores pueden ser intentadas sin generar reacciones negativas o enfrentar la indiferencia.

c. Nuevas condiciones para devolver funciones estatales a la sociedad civil

El desarrollo de nuevos recursos de la sociedad civil que posibilitan el ensayo de nuevas formas de articulación entre ésta y el estado. La consolidación de organizaciones de productores agrarios y campesinos, la creación de mecanismos de segundo grado y de redes institucionales que permiten la convergencia de acciones y el emprendimiento cooperativo de proyectos, la creciente importancia de las organizaciones no gubernamentales, etc., son fenómenos que expanden notablemente el conjunto de unidades que pueden llegar a constituir un sistema institucional para el desarrollo agrícola.

d. Los programas de ajuste estructural y sectorial

Las nuevas políticas de financiamiento de la banca internacional consistentes en el otorgamiento de préstamos de ajuste estructural y sectorial abren posibilidades para acceder a recursos destinados al desarrollo institucional. En general, las cláusulas de condicionalidad de este tipo de operaciones contienen, junto a disposiciones referidas a modificaciones en políticas, previsiones con respecto a cuestiones vinculadas a la capacidad analítica y de ejecución de las organizaciones públicas. De este modo, se abre la posibilidad de articular las reformas de política con cambios sustanciales en dimensiones institucionales.

Esta articulación constituye en realidad una innovación. Como fuera señalado, el divorcio entre naturaleza de la estrategia institucional y de los productos de su acción con respecto a las dimensiones organizacionales provocó que muchos de los programas de desarrollo institucional fueran percibidos como irrelevantes por los niveles políticos de decisión y fracasasen en la intención de tener un impacto significativo sobre la efectividad institucional.

e. La experiencia de las organizaciones de financiamiento y de cooperación técnica

En el caso del IICA, el fortalecimiento institucional fue aprobado como estrategia básica en 1979. Al comienzo, el enfoque utilizado fue el "provisión de capacidades" a partir de actividades de entrenamiento y de perfeccionamiento de técnicos de entidades nacionales. Luego, la

prestación de la cooperación se fue modificando a partir de la constatación de la necesidad de orientar la asistencia en función de diagnósticos institucionales y de acciones participativas y recíprocas dirigidas a alcanzar una capacidad permanente para identificar y solucionar problemas.

Otras organizaciones llegaron a conclusiones similares. El Banco Mundial reconoce que los proyectos más eficaces en su implementación son aquellos que cuentan con un elevado nivel de especificidad y para los que existen elementos competitivos o sucedáneos que permitan contrastar los niveles de performance (Israel, 1987).

Las consecuencias para el diseño de los componentes institucionales de los proyectos son claros, procurando reducir la complejidad, y alcanzando la asignación precisa de responsabilidades y el control externo de la acción. Todos estos elementos pueden ser manipulados a través del diseño de las organizaciones y de las modalidades de gestión.

f. La comprensión de la importancia de la problemática institucional

Existe una mayor comprensión de la importancia, complejidad y naturaleza del desarrollo institucional. Esta es el producto de:

- i. Las disciplinas vinculadas a lo organizacional y a su gestión han atravesado por un proceso de maduración y consolidación, superando el estadio meramente empiricista y ganando en fundamentación teórica. Por otra parte, los aportes de distintas ciencias sociales han permitido alcanzar una mayor comprensión de la complejidad de los fenómenos organizacionales, de las interdependencias entre los distintos elementos que intervienen en esta realidad y de los procesos de cambio. De enfoques estáticos y formalistas, se ha pasado a la adopción de perspectivas que enfatizan los aspectos dinámicos, contingentes, contextuales y estratégicos.
- ii. La consecuencia de la evaluación de las experiencias realizadas y de las evidencias de los problemas derivados de no prestar cuidadosa atención a esta problemática. Este es particularmente el caso de los proyectos de inversión que no satisfacen las previsiones que fundamentaron su ejecución por los problemas de manejo durante las fases de puesta en marcha y de operación regular. Es también el resultado de las acciones de apoyo institucional basadas en la transferencia de recursos para la construcción de infraestructura, para la formación de recursos humanos o para el acceso a tecnologías informáticas que fracasan por no disponer de las capacidades gerenciales para su adecuado aprovechamiento.

g. Los recursos existentes en la región

En las últimas décadas se ha producido en la región un avance importante en las ciencias sociales y en las disciplinas vinculadas al desarrollo institucional. El desarrollo de centros de investigación y de núcleos profesionales, tanto dentro del sector público como en las esferas universitarias y privadas, permitió alcanzar una mayor comprensión de la problemática estatal, así como disponer de diagnósticos y de experiencias ya sistematizadas de intervenciones dirigidas al perfeccionamiento organizacional. Por otra parte, estos centros y núcleos han sido relativamente exitosos en la constitución de redes de colaboración e intercambio, en la ejecución de programas multinacionales y en la generación de una reflexión original sobre las relaciones entre las organizaciones públicas y la sociedad. Es por ello que las acciones futuras en materia de modernización del estado y de desarrollo institucional pueden hacer uso de estos recursos para la ejecución de estudios, para la realización de actividades de capacitación y para la implementación de programas de cambio organizacional.

IV. HACIA UN MARCO PARA LA ACCION PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

La modernización del estado y el desarrollo institucional exigen la adopción de una estrategia que responda a los objetivos de aumentar la capacidad de orientar y conducir la reactivación y el desarrollo de la agricultura, de incrementar la legitimidad de sus intervenciones, de mejorar la efectividad y de establecer una capacidad innovadora acorde con las demandas de la nueva situación internacional y de los procesos de democratización.

Esa estrategia debe tener en cuenta los obstáculos enfrentados y construirse con base en el aprovechamiento de las oportunidades abiertas. Dado el carácter general de las carencias que aquejan al aparato estatal, esa estrategia debe focalizarse sobre los ámbitos y los procesos con mayor relevancia para producir impactos significativos sobre el papel desempeñado por el estado, sobre la calidad de sus políticas, sobre sus modos de funcionamiento y sobre la efectividad en la implementación.

Las acciones a desarrollar sobre estos ámbitos y procesos deben hacer uso de un conjunto diversificado de instrumentos, de manera que se ataquen simultáneamente y en forma integrada los distintos factores que explican las carencias actuales. La utilización de recursos nacionales, del financiamiento externo y de la cooperación internacional deben de este modo actuar de manera concertada, procurándose además la acción conjunta entre países para superar problemas comunes.

Los ámbitos y procesos para la concentración de las acciones tienen que ser por lo tanto, objeto de preocupación compartida por los países de la región. En las presentes circunstancias, esos ámbitos y procesos son los siguientes:

- . la redefinición del papel del estado

- . el mejoramiento de las capacidades del sector público para formular, implementar y evaluar políticas públicas con una adecuada integración entre los niveles macroeconómicos, intersectoriales y sectoriales,
- . la descentralización de las instituciones públicas y el desarrollo de formas institucionales que promuevan la participación social, y
- . el mejoramiento de la capacidad de gestión del estado.

1. La redefinición de los ámbitos de acción del estado

Como se afirmó, el papel actual del estado resulta de la acumulación de políticas, funciones, mecanismos y actividades que expresan un modelo de crecimiento que muestra signos de agotamiento. En torno a ese papel existió un amplio consenso. Al estado se le adjudicaba el liderazgo en la conducción del proceso de desarrollo basado en su capacidad para financiar su propio gasto y para reasignar los flujos de ahorro de la economía, así como en un amplio sistema de regulaciones y de actividades productivas (ILPES, 1988).

Las pugnas desatadas en torno a la orientación de los beneficios de esas regulaciones y actividades y los efectos perversos producidos por la creciente corporativización de la sociedad frente a un estado por demás complejo y fragmentado rompieron ese consenso y pusieron en evidencia la necesidad de una revisión de la conceptualización del papel del estado y de los límites de lo público.

A esos factores se sumaron las consecuencias de la crisis, que se manifiestan en el desfinanciamiento y el deterioro de las capacidades del estado. Este interviene con escasa eficacia en materias que son estratégicas y críticas para la orientación del desarrollo, a la vez que está desbordado por la atención de múltiples cuestiones de menor importancia. La presencia en la órbita del estado de servicios que a la vez son prestados con eficacia por el sector privado o para los que éste cuenta con recursos y capacidades organizacionales suficientes (apoyo a medianos y grandes productores, actividades de comercialización, etc.), junto a la incapacidad de tener impactos significativos sobre las decisiones de importantes operadores económicos constituyen fenómenos de frecuente presencia en América Latina.

En este contexto se plantean las propuestas de políticas dirigidas a reducir las funciones del estado y a eliminar muchas de sus actividades de producción de bienes y servicios o de intervención en los mercados, así como privatizar el desempeño de actividades que en la actualidad son realizadas por organismos públicos. En este sentido, son varios los factores que presionan:

- . las condicionalidades sobre las políticas impuestas por los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional y por los préstamos de ajuste
- . la necesidad de reducir el déficit fiscal

- . el análisis de la conveniencia de reasignar recursos hacia actividades de mayor rentabilidad social y
- . el interés de aquellos que podrían sustituir al estado y resultan directamente beneficiados por la transferencia de actividades al sector privado.

La revisión del papel del estado debe superar la incidencia de factores circunstanciales y coyunturales. Para ello es preciso privilegiar el análisis de las contribuciones que las distintas funciones públicas pueden realizar para alcanzar los objetivos de desarrollo.

Esta problemática es particularmente relevante para el caso de la agricultura. En ella se enfrenta una situación aparentemente paradójica de un estado grande pero débil, que cuenta con instrumentos pero sin que éstos respondan a las intenciones políticas. Para superarla, se discuten distintas alternativas, entre las que se encuentran (ILPES, 1988):

- . la desestatización de actividades, ya sea a través de la privatización o del traspaso a la comunidad por medio de formas cooperativas o asociativas
- . la desregulación, promoviendo la creación de marcos competitivos para la acción de los operadores económicos y removiendo barreras de entrada a los mercados.
- . la racionalización de las actividades de los organismos del estado y de las empresas públicas, focalizándolas en áreas de valor estratégico y abandonando aquellas en que la producción estatal carece de ese sentido y puede ser sustituida por otros mecanismos.

Estas alternativas encuentran distintos ámbitos de aplicación. Los esfuerzos por privatizar actividades vinculadas al almacenamiento de productos -como es el caso de los elevadores de granos en Argentina-, por reducir la participación estatal en la comercialización externa e interna, por adoptar nuevos enfoques para la regulación de mercados de productos y para concentrar las acciones de apoyo al productor en los de menores recursos para proveerse de servicios y apoyo técnico a través de mecanismos privados, constituyen manifestaciones de un proceso en marcha en distintos países.

La aplicación de estas alternativas genera controversias y conflictos. Los elementos expresivos y fuertemente simbólicos asociados a algunas de las actividades del estado y los intereses en juego inhiben una aproximación racional al problema. Es por ello que deben realizarse esfuerzos para que la natural contrastación de valores, perspectivas y recursos de poder entre los actores sociales se haga de la manera más informada posible. Además, la escasa experiencia acumulada en la consideración sistemática de estas cuestiones abre puertas para esfuerzos compartidos.

Aquella racionalidad y estos esfuerzos compartidos deben ponerse al servicio de la modernización del estado para que éste cuente con

capacidades políticas para orientar el proceso de desarrollo, concentrando sus acciones en las áreas críticas que permitan el mejor aprovechamiento de las oportunidades existentes y el mayor impacto social. Para ello hace falta concebir alternativas innovadoras respaldadas en el intercambio de experiencias, la capacitación, el aporte de la cooperación y el financiamiento internacional.

2. El mejoramiento de las capacidades del estado para formular, implementar y evaluar políticas

El planteamiento de esta cuestión es la consecuencia de dos factores que operan simultáneamente. Por un lado, la crisis en las concepciones y en los modos de ejercicio de la planificación; por otro, las demandas planteadas sobre los mecanismos de elaboración de políticas por la gravedad de los problemas que enfrentan las economías y por los aportes que la agricultura debe realizar.

a. El nuevo papel de la planificación

La nueva situación exige redefinir el papel de la planificación, interpretándola como medio para la previsión y la elaboración de estrategias, para el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones públicas, para la concertación y para la construcción del consenso social (ILPES, 1987). Para ello es preciso introducir modificaciones en diversos aspectos organizativos, metodologías, en sus recursos técnicos y en la información disponible.

- i. Existe una evidente comportamentalización entre los núcleos de planificación global, sectorial e institucional. Al generarse en ámbitos relativamente aislados, las políticas resultan desarticuladas, produciendo efectos contradictorios y no deseados. Estos núcleos, por otra parte, adoptan perspectivas parciales y unidireccionales, descuidando los aspectos vinculados a la capacidad institucional para la implementación. La necesidad resultante es la construcción de un sistema articulado multiinstitucional del que resulte la incorporación de las perspectivas del desarrollo agropecuario en las políticas macroeconómicas.
- ii. Las metodologías utilizadas inhiben a las unidades de planificación y de formulación de políticas para interactuar con los actores sociales más relevantes y para evaluar adecuadamente las consecuencias de distintas alternativas de políticas. Además el nivel de agregación impide la introducción de diferenciaciones según la situación, condiciones y exigencias de distintos tipos de destinatarios. La revisión metodológica debe llevar a que los mecanismos institucionales sean sensibles a los requerimientos socio-políticos de su contexto de operación, a la vez que estén dotados de medios para el contacto permanente con los actores del desarrollo de la agricultura.

- iii. Las capacidades técnicas de las unidades de formulación, implementación y evaluación de políticas están desbordadas por las exigencias y los apremios del presente.

La limitación en los recursos de las unidades de planificación y de apoyo a la gestión a nivel sectorial e institucional explica que se de constantemente un desplazamiento de la atención hacia la administración de crisis permanentes. La prospección del medio ambiente, la identificación de problemas, la evaluación de lo actuado, el análisis de escenarios futuros alternativos y la visión estratégica forman parte del conjunto de acciones y cualidades que quedan postergadas. Por otra parte, los recursos técnicos deben ser sensibilizados a la nueva problemática del desarrollo, al igual que capacitados para participar activamente en los diálogos en torno a las políticas públicas.

- iv. Es preciso generar y procesar información sobre las circunstancias que constituyen el contexto de las políticas públicas e institucionales, sobre el desempeño de la economía y de la agricultura y de los mercados internacionales de productos, insumos y financieros. De igual manera, es necesario constituir mecanismos para la comunicación permanente entre los distintos niveles encargados de la formulación e implementación de políticas, así como sistemas de seguimiento y evaluación que permitan identificar desvíos e introducir ajustar las políticas.

b. Los nuevos contenidos de las políticas

El nuevo estilo de formulación de planes y políticas tiene consecuencias sobre los contenidos de las propuestas de las unidades responsables y sobre la incorporación explícita de la problemática de los actores involucrados en los procesos de implementación.

La situación presente exige que estos mecanismos institucionales deban brindar nuevas propuestas con contenidos de política más complejos. Los aportes dirigidos a enriquecer la caracterización e interpretación de la problemática, a inducir decisiones de niveles superiores, a precisar y adecuar resultados de las políticas, a lograr compromisos y a proponer la adaptación de las acciones del estado a las circunstancias actuales y del futuro imponen nuevos desafíos políticos y técnicos a los mecanismos institucionales.

Los atributos de estos mecanismos deben ser la flexibilidad, la apertura y la orientación hacia el largo plazo con una visión estratégica. Su papel es generar respuestas a los problemas, identificar tendencias, anticipar oportunidades y facilitar la reflexión sobre escenarios futuros.

Estos mecanismos deben también adoptar perspectivas que integren la eficacia socio-política con la eficiencia técnico-operacional. Para ello, es preciso que adopten una nueva actitud con respecto a sus relaciones con los distintos actores sociales, así como una

valorización de la importancia de los aspectos institucionales. En este sentido, las buenas políticas son una condición necesaria para el desarrollo, pero de ninguna manera una condición suficiente.

La formulación de políticas requiere recursos analíticos para evaluar los contenidos de alternativas de políticas en las dimensiones económicas, productivas, sociales e institucionales. La superación de las perspectivas centradas en lo económico como única disciplina que puede dar los fundamentos de racionalidad a las políticas que se adoptan es una condición para el desarrollo de esta capacidad. De igual manera, otra consecuencia debe ser el análisis de posibilidades para la implementación consistentes en la movilización de recursos y potencialidades del sector privado y de formas asociativas y cooperativas para asumir tareas convencionalmente adjudicadas al sector público. El descuido habitual de las fases de implementación pone de manifiesto también carencias en las capacidades técnicas que deben ser superadas.

3. Nuevos mecanismos de articulación con el sector privado

La agricultura de los países de América Latina ha sido el escenario de un proceso de progresiva complejización. La emergencia de nuevos actores, el desdibujamiento de los límites de la producción agropecuaria por las crecientes interdependencias con otros sectores, el desarrollo de mecanismos organizacionales no gubernamentales que prestan servicios al agricultor y el creciente vigor de los mecanismos cooperativos y asociativos han modificado sustancialmente el paisaje social de la agricultura.

Este nuevo paisaje ha chocado con la rigidez del aparato estatal, constituido según supuestos de homogeneidad de situaciones enfrentadas y de políticas a aplicar. La modernización del estado debe aprovechar las capacidades sociales existentes, movilizarlas y propender a su mayor desarrollo.

Varias son las posibilidades de esta mayor articulación:

- . En el plano de la generación de tecnología son numerosos los casos de organizaciones de productores que realizan esfuerzos importantes en torno a productos específicos.
- . La transferencia de tecnología se ve facilitada por la acción de empresas privadas, profesionales independientes, asociaciones de productores como los grupos CREA en Argentina y Uruguay y cooperativas.
- . El desarrollo rural recae en muchos países sobre las organizaciones no gubernamentales, las que cuentan con flexibilidad para adecuar metodologías a las condiciones de los productores y para introducir innovaciones en las prácticas usuales de promoción campesina.

- . En materia de comercialización externa se han desarrollado distintos mecanismos nacionales, tanto de empresas privadas como de entidades cooperativas, que en algunos casos han acumulado ya muy importantes recursos organizacionales y económicos.
- . Para la comercialización interna también existen algunas experiencias innovadoras que facilitan el acceso de los productos a los mercados, con beneficios significativos para el campesino y el consumidor.

La revisión de las actividades estatales a partir de la identificación de áreas de complementariedad y colaboración y de la evaluación de las experiencias acumuladas puede contribuir a alcanzar una mejor utilización de los recursos sociales disponibles.

Esta revisión seguramente demandará la modificación de los marcos normativos de las organizaciones públicas y de sus hábitos de funcionamiento. Nuevas modalidades institucionales pueden desarrollarse para hacer frente a la mayor flexibilidad que demanda la relación con el sector privado (Dommergues, P., 1988). Muchas restricciones que operan sobre la capacidad gerencial de las organizaciones públicas deberán ser eliminadas, como aquellas que inhiben la delegación de algunas funciones a ámbitos ajenos al sector público, la realización de convenios para la realización de acciones conjuntas y la contratación para la ejecución de actividades específicas. De igual manera, las resistencias que a veces se manifiestan entre sectores de funcionarios deben ser superadas, creando mecanismos que faciliten la evaluación tanto del cumplimiento de los objetivos de esa delegación, acuerdos o contratos, como la posibilidad de utilizar distintos mecanismos de premios y castigos (Martínez Nogueira, R., 1988 b.).

4. La descentralización de las instituciones públicas y el desarrollo de la participación social

Una de las cuestiones de mayor relevancia social en las actuales circunstancias se refiere a la excesiva centralización del estado (Smith, B.C., 1985). Asimismo, los procesos de democratización han dado una actualidad y un nuevo sentido a las demandas por una mayor participación social.

La centralización del estado resulta de una tradición largamente consolidada en los países latinoamericanos, reforzada por el rol asumido por el estado en las últimas décadas y por los procesos de concentración demográfica que han tenido lugar.

El resultado de la operación conjunta de estos factores ha sido la pérdida de significación política e institucional de los gobiernos provinciales y locales. Esta se manifiesta en limitaciones en sus capacidades decisorias, en la disminución de sus recursos y en el debilitamiento de la relevancia de sus acciones para afectar la problemática de su ámbito jurisdiccional.

El distanciamiento progresivo de los ámbitos de acción social de los lugares en los que se toman las decisiones políticas ha tenido consecuencias importantes sobre la visualización que la sociedad tiene de lo público. Un estado lejano ha provocado una retracción de la

participación. A la vez, el alto grado de concentración de capacidad decisoria ha resentido la efectividad de la acción del estado para responder a la especificidad de cada situación local.

Desde esta última perspectiva, la descentralización contribuye a la efectividad en situaciones de excesiva complejidad de los mecanismos institucionales -definida ésta por el número de unidades, sus relaciones, los niveles jerárquicos existentes, y la dispersión geográfica-. Esta complejidad provoca que se desborden los sistemas de información e impone severas demandas en materia de orientación superior y de capacidad de coordinación. Para reducir esas consecuencias negativas, hace falta disponer de una organización del estado simple, que evite el exceso de diferenciación estructural y de especialización funcional y que a la vez sea lo suficientemente descentralizada como para dar respuestas adecuadas a la especificidad de las situaciones que debe atender.

Varios son los países que están avanzando en dirección hacia una mayor descentralización en el desempeño de funciones vinculadas al desarrollo agrícola y rural. La transferencia de servicios de extensión a las municipalidades en el caso de Colombia, las experiencias en curso en Perú y México, el proceso de creación de centros regionales en el caso del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria de Argentina son intentos cuya consolidación requerirá acciones de apoyo importantes pero que sin duda marcan un sendero que responde tanto a las demandas políticas como a exigencias de un mejor funcionamiento del aparato estatal.

Junto al desarrollo de esfuerzos de delegación y desconcentración en las organizaciones públicas de los gobiernos nacionales, el reconocimiento de un nuevo papel a las municipalidades, la consolidación de los servicios estatales o provinciales de investigación y adaptación tecnológica, el refuerzo de sus unidades de planificación y de formulación de políticas para que jueguen un papel más activo en los procesos de definición de políticas sectoriales, facilitando una mejor comprensión de las situaciones rurales, constituyen líneas críticas para la modernización del estado.

5. El mejoramiento de la gestión del estado

Para que el estado desempeñe un nuevo papel es necesario que actúe con mayor efectividad, lo que a su vez plantea la problemática de los ajustes a sus estructuras y modos de funcionamiento.

Esta problemática conduce a la consideración de las experiencias en materia de reforma administrativa y de desarrollo institucional (Crozier, M., 1988). Múltiples esfuerzos se han realizado en América Latina en estos campos. El aprendizaje que puede derivarse de ellos puede sintetizarse en unos pocos puntos:

1. Los esfuerzos dirigidos a transformaciones globales, centrados en la utilización de un conjunto limitado de instrumentos -reforma de macroestructuras, capacitación de funcionarios, introducción de nuevas normativas, incorporación tecnológica (sea de programación,

presupuestación o informática)- han tenido resultados lejanos a las expectativas despertadas.

La complejidad de las funciones a cargo del aparato estatal, lo específico de cada realidad organizacional, lo particular del contexto socio-político en que cada una de éstas se desarrolla, etc. explica que esos esfuerzos unidimensionales y centralmente dirigidos hayan enfrentado dificultades enormes para producir cambios sustanciales en los comportamientos de las organizaciones públicas. Por el contrario, en múltiples ocasiones sirvieron para introducir nuevas rigideces, para distanciar a las organizaciones públicas de los grupos sociales a los que deben servir y para generar complejos mecanismos burocráticos de supervisión y control.

- ii. En virtud de las dificultades en la ejecución de reformas globales, se intentaron otras vías para el desarrollo institucional. La alternativa consistió en concentrar los esfuerzos en instituciones estratégicas y en ellas operar sobre algún componente crítico cuyo cambio pudiera tener un impacto multiplicador.

En este caso, ámbitos privilegiados para el despliegue de esta estrategia fueron las unidades de planeamiento y las oficinas de programación, utilizando para ello la transferencia de nuevas tecnologías y la capacitación. Por cierto, de estas experiencias resultaron impactos positivos, pero son evidentes las limitaciones que aún existen para que esos impactos permeen a otras unidades de la administración pública, y en particular, que los perfeccionamientos en los contenidos de las políticas se traduzcan en una mayor capacidad de implementación.

- iii. El aprendizaje derivado de la ejecución de esta estrategia alternativa sugiere que si bien es correcto el abandono de las aspiraciones de los programas de reforma global, un enfoque parcial centrado en aspectos tecnológicos resulta limitado y riesgoso.

La ausencia de mecanismos para articular el perfeccionamiento localizado con las restantes dimensiones organizacionales -las estratégicas y programáticas, las vinculadas a sus estructuras y modos de funcionamiento, su realidad social y las articulaciones con el medio- explica que no se produzca el crecimiento de la capacidad institucional buscado ni que se generen procesos de apoyo a la acción de reforma tanto dentro del sector público como en grupos sociales supuestamente interesados en ella.

- iv. Otro aspecto que resulta de ese aprendizaje consiste en la conveniencia de articular los esfuerzos de cambio y desarrollo institucional con la reformulación del rol del estado y de los contenidos de las políticas públicas.

La práctica usual fue diseñar acciones de refuerzo para la formulación, ejecución y evaluación de políticas con independencia de los requerimientos particulares de éstas y de la significación social

que asumían. El supuesto que las gobernaba era que lo organizacional era equivalente a un instrumento neutro con respecto a los aspectos sustantivos de la acción pública.

Esta perspectiva considera a la administración pública como un sistema cerrado, regido por una lógica de naturaleza técnica y evaluable a partir de la aplicación de criterios de eficiencia en el uso de recursos. Aquel aprendizaje indica que el análisis de políticas, el planeamiento institucional y el diseño de la organización y de los modos de funcionamiento deben constituir una secuencia integrada que no puede ser ignorada en los esfuerzos por alcanzar un mayor desarrollo institucional.

Estos esfuerzos disponen hoy de nuevas tecnologías y de mejores instrumentos para el análisis y el cambio organizacional. Las tecnologías informáticas han tenido un impacto espectacular sobre la productividad de las actividades administrativas, facilitando el almacenamiento, el procesamiento y el análisis de la información y posibilitando procesos decisorios que hacen uso de poderosas herramientas conceptuales y metodológicas. Estas tecnologías pueden realizar contribuciones importantes para la resolución de dos problemas básicos que afectan la efectividad de políticas e instituciones: la disponibilidad de información y la capacidad analítica. La construcción de redes de información facilitando la vinculación interinstitucional, la comunicación entre agencias y niveles de gobierno, el acceso por los operadores económicos a bancos de datos sobre condiciones de mercados y tecnologías, el seguimiento de los resultados de la acción y la supervisión oportuna son posibilidades abiertas cuyo aprovechamiento puede transformar la operación del sector público.

No obstante, la introducción indiscriminada de estas tecnologías en organizaciones deterioradas, con personal desmotivado y sin un claro sentido de dirección, no hará sino sumar problemas nuevos a una situación cuya gravedad ya ha sido descrita. Existen evidencias empíricas de que estas tecnologías contribuyen efectivamente a esas transformaciones cuando las organizaciones cuentan con niveles de relativo desarrollo en sus sistemas de gestión y eficiencia en su funcionamiento. Siendo así, ciertas condiciones deben ser previamente satisfechas para hacer uso pleno del potencial de estas tecnologías.

En este sentido, se han producido avances en los conocimientos para el análisis organizacional y en las metodologías de cambio. La aplicación de las ciencias sociales al estudio de estos fenómenos permite contar con instrumentos adecuados no sólo para el diagnóstico de situaciones, sino también para la evaluación de la viabilidad de distintas estrategias dirigidas al perfeccionamiento de componentes y de la gestión organizacional. El uso combinado de estas metodologías con las nuevas tecnologías informáticas, junto al análisis de políticas y el planeamiento estratégico de las instituciones, deben constituir el centro de la estrategia de desarrollo institucional.

V. LOS INSTRUMENTOS PARA LA MODERNIZACION DEL ESTADO Y EL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Varios son los instrumentos para la acción.

1. Construcción de capacidad analítica

Esta capacidad analítica no sólo se refiere a los órganos del estado con especialización en esta temática o en la formulación de políticas. La mayor contribución social sería la diseminación de esta capacidad de manera que universidades, centros de investigación y distintos actores sociales tengan recursos para evaluar la problemática institucional, para generar demandas políticas para su superación y para hacer aportes a su resolución.

De igual manera, las agencias de financiamiento y de cooperación técnica deben construir su propia capacidad al respecto, en particular teniendo en cuenta la experiencia acumulada a través de proyectos de inversión o de intentos fracasados de transferir aptitudes técnicas por no haber considerado la problemática institucional.

Estas actividades consisten en el intercambio de experiencias, la creación de instancias para la reflexión, la realización de estudios y el análisis y la evaluación sistemática de procesos de modernización y de desarrollo institucional.

a. El intercambio de experiencias

- i. La contrastación de los modelos institucionales para la implementación de las estrategias de desarrollo y de políticas puede ser extremadamente útil. En distintos ámbitos de política los países han adoptado modelos institucionales semejantes, aun cuando las condiciones enfrentadas y los objetivos que deben satisfacerse difieren considerablemente. De esta confrontación puede surgir un aprendizaje que alimente los procesos de decisión y una mayor conciencia de la importancia de la dimensión institucional para explicar los distintos impactos de las políticas.
- ii. Esta contrastación es extremadamente útil para el rediseño de las funciones estatales. En particular, las experiencias de privatización de servicios, de emprendimientos conjuntos con el sector privado y de acciones cooperativas multinacionales pueden ser objeto de análisis comparado. El aprendizaje resultante puede economizar esfuerzos, evitar errores y concentrar la atención en las áreas con mayor potencial para el cambio.
- iii. Distintos ámbitos de política enfrentan problemáticas organizacionales semejantes. Reuniones contradas en su caracterización precisa y análisis pueden aportar elementos de gran relevancia para su superación.

b. La capacitación

- i. La capacitación constituye un instrumento fundamental para adecuar el funcionamiento del estado a las nuevas circunstancias. La revisión de los objetivos y estrategias institucionales y la nueva naturaleza de los procesos de formulación de políticas y la descentralización y la participación social exigen nuevos conocimientos y una nueva percepción del rol del funcionario y del técnico. Actividades encaminadas a brindar una mejor comprensión de las circunstancias en que actúa el sector público y a generar una orientación más activa en los comportamientos de las instituciones públicas deben constituir elementos centrales de la estrategia de modernización y son un prerequisite para la ejecución de acciones de cambio tecnológico en las instituciones.
- ii. La capacitación gerencial es una necesidad impuesta por las nuevas condiciones. Estas exigen creatividad, iniciativa, flexibilidad y espíritu empresarial. Además, requieren que las conducciones institucionales tengan los atributos adecuados para interactuar con los actores sociales, negociar, concertar y generar consenso. Este perfil, que dista del tradicional del funcionario público, supone el ejercicio de un papel de mediador, articulador social y agente de innovación.
- iii. La práctica usual en las organizaciones del sector público agrícola es que sus dirigentes sean reclutados de las filas de sus técnicos. Es así como algunos profesionales llegan a ocupar funciones de responsabilidad en la dirección y en la gerencia de instituciones, contando con antecedentes importantes en sus campos disciplinarios pero carentes de la comprensión necesaria de los fenómenos organizacionales y de la acción administrativa. Seminarios, cursos y otras actividades de capacitación son medios a utilizar para el mejor aprovechamiento de estos recursos.
- iv. La capacitación sobre metodologías para la formulación de políticas, sobre la administración de componentes de la gestión y sobre el manejo de tecnologías puede brindarse haciendo uso de los recursos de las instituciones especializadas, por medio de acuerdos de cooperación internacional y horizontal. A su vez, deben realizarse actividades regionales para funcionarios de alto nivel en que se discutan aspectos relacionados con áreas de política específicas y su administración.

c. La realización de estudios

La comprensión de la problemática del estado es relativamente reducida. La realización de investigaciones y estudios sobre el papel del estado y los mecanismos institucionales para la formulación y ejecución de políticas es una necesidad a ser satisfecha recurriendo a distintos mecanismos. De ninguna manera puede partirse del supuesto que esos estudios podrán ser realizados exclusivamente por las unidades de análisis del sector público. Las necesidades desbordan

sus capacidades, a la vez que en casi todos los países se cuenta con recursos nacionales que pueden orientarse al análisis de cuestiones vinculadas a estas problemáticas.

2. Intervenciones institucionales y actividades de asistencia técnica

Es posible la utilización de recursos nacionales y regionales para el apoyo a la realización de actividades de diagnóstico, planificación e implementación de programas de cambio organizacional. En particular, núcleos universitarios, centros privados de investigación y grupos profesionales especializados deberían participar como apoyo de las autoridades de cada institución durante las distintas fases de los programas de cambio organizacional y para atender las demandas de los proyectos de inversión.

VI. LA COOPERACION INTERNACIONAL

1. La cooperación técnica y los organismos internacionales de financiamiento

En la tarea de modernizar el estado y producir el desarrollo institucional de las organizaciones públicas vinculadas a la formulación y ejecución de políticas agrícolas, la cooperación técnica puede prestar contribuciones de importancia. De igual manera, los préstamos de ajuste estructural y sectorial podrían incorporar previsiones y asignar recursos.

Una consideración sistemática de la problemática institucional puede brindar elementos para asegurar la efectividad y la persistencia de la acción, más allá del impacto inmediato que produce el aporte del financiamiento. El análisis y rediseño institucional debería realizarse en todos los proyectos dirigidos a transferir capacidad técnica en campos sustantivos de la acción de las instituciones públicas. La evidencia indica que cuando no existen condiciones institucionales adecuadas, esa transferencia fracasa. Otra constatación recurrente es que la disponibilidad de recursos no es condición suficiente para la operación adecuada de las organizaciones públicas. Muchas veces la culminación de los proyectos de inversión pone de manifiesto las dificultades para operarlos debido a la ausencia de capacidades gerenciales, a las restricciones de tipo normativo operantes o por las deficiencias de las tecnologías administrativas utilizadas.

Por ello, es fundamental que no sólo existan revisiones de esa situación institucional en forma previa al diseño de los proyectos -tanto de inversión como de cooperación- sino que la ejecución de los mismos se acompañe de acciones de ajuste organizacional.

2. La cooperación y el intercambio entre países

Los países de la región pueden por su parte realizar actividades dirigidas a la transferencia y el aprovechamiento mutuo de experiencias, contrastando las estrategias seguidas para la modernización del estado y el desarrollo institucional.

Esa cooperación puede adquirir diversas modalidades. El intercambio de técnicos, la creación de centros de información, la apertura de posibilidades de capacitación a profesionales de la región, la participación de equipos técnicos de los países con mayor capacidad en acciones e intervenciones institucionales en los restantes, etc., son formas que pueden explorarse de manera de acrecentar los recursos de la región para el desarrollo de las organizaciones públicas.

3. La utilización de los recursos nacionales existentes

Un plan de acción regional en materia de modernización del estado y desarrollo institucional no enfrenta la necesidad de generar capacidades para implementarlo.

Como fue señalado, la región cuenta ya con recursos técnicos suficientes para aportar sus conocimientos y experiencias. Es por ello que ese plan debe procurar básicamente la movilización de esos recursos, promoviendo su participación en los programas, generando mecanismos de coordinación e intercambio y aun favoreciendo cuando sea conveniente su definitiva consolidación.

Además, este plan de acción debe asegurar no sólo la resolución de los problemas del presente, sino también asegurar la disponibilidad futura de capacidades técnicas para proveer al perfeccionamiento constante de los mecanismos públicos vinculados con el desarrollo de la agricultura.

4. El papel del IICA

Dentro de un plan regional de acción para la modernización del estado y el desarrollo institucional, el IICA puede jugar un papel estratégico.

Este papel puede traducirse en lo siguiente:

- . la incorporación sistemática de la dimensión del desarrollo institucional en las acciones de cooperación técnica
- . la facilitación del análisis institucional en el diseño de los proyectos de inversión y ajuste sectorial
- . la ejecución de acciones de intervención dirigidas al cambio y al desarrollo institucional del sector público vinculado a la agricultura
- . la realización de actividades de capacitación de funcionarios dentro del marco de acciones de transformación del estado y de cambio organizacional
- . la promoción del intercambio de experiencias, de la acumulación del conocimiento generado y de su disseminación
- . el desarrollo de los recursos científicos y profesionales de la región para satisfacer las demandas generadas por los programas de modernización y desarrollo en materia institucional.

BIBLIOGRAFIA DE REFERENCIA

- CROZIER, M. Etat modest, etat moderne: Strategies pour un autre changement. Fayard. Paris. 1987.
- CROZIER, M. Comment réformer l'Etat. La documentation française. Paris. 1988.
- DAHRENDORF, R. The modern social conflict. Weindenfeld and Nicolson. Londres. 1988.
- DE LAS CASAS, L. La crisis, el papel del estado y la planificación del desarrollo agrícola y rural. IICA, Doc. PROPLAN No. 50. San José. 1987.
- DOMMERMUES, P. (ed.) La société de partenariat. Afnor-Anthropos. Paris. 1988.
- DROR, YEHEZKEL. Gobernabilidad, participación y aspectos sociales de la planificación. Revista de la CEPAL. Santiago. No. 31-99-110.
- IICA. Reactivación agropecuaria: una estrategia para el desarrollo. San José, Costa Rica. 1987.
- ILPES. Las cuestiones clave sobre la estructura y funcionamiento del estado en América Latina a fines de los ochenta. Montevideo. 1988.
- ILPES. Planificación para una nueva dinámica económica y social. Revista de la CEPAL. Santiago, No. 31-19-24.
- ISRAEL, A. Institutional Development. Banco Mundial. Washington. 1987.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. Policy environment, government organization and the linkages between research and extension. ISNAR Staff Paper 88-21. La Haya. 1988 a.
- MARTINEZ NOGUEIRA, R. El apoyo político a la investigación agropecuaria en América Latina en temas prioritarios y mecanismos de cooperación agropecuaria en América Latina y el Caribe. CIAT. Cali. 1988 b.
- PIÑEIRO, M. Modernización agrícola y vínculos intersectoriales en el desarrollo. IICA. San José. 1987.
- SMITH, B.C. Decentralization: the territorial dimension of the state. Allen and Irwin. Londres. 1985.

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

ESTADO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA
EN AMERICA LATINA

✓
Oscar Oszlak

Agosto 1989



INDICE DEL TRABAJO

I. DESAFIOS DEL ESTADO EN LA COYUNTURA ACTUAL

1. Introducción
2. Tendencias en la evolución del estado
 - 2.1. Intervencionismo - Subsidiariedad
 - 2.2. Centralización - Descentralización
 - 2.3. Internacionalización - Autarquía
 - 2.4. Militarización - Democratización
3. Los desafíos actuales del estado
4. Las relaciones estado-sociedad y el sector agrícola

II. ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA: EVOLUCION Y DESAFIOS ACTUALES

1. Antecedentes históricos
2. Articulaciones estado-sociedad
3. Función de producción y función de objetivos
4. Restricciones contextuales del SPA
 - 4.1. Condiciones del mercado internacional
 - 4.2. Contexto regulatorio del estado
 - 4.3. Complementariedad funcional
 - 4.4. Clientelas institucionales
 - 4.5. Recapitulación

III. PAUTAS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL SPA

1. Singularidades nacionales e institucionales
2. Estrategia e instrumentos
3. Prioridades o resultados deseables
4. Criterios para la implementación de programas de modernización
5. Conclusiones y recomendaciones

**ESTADO Y DESARROLLO DE LA AGRICULTURA
EN AMERICA LATINA**

por Oscar Oszlak

I PARTE - DESAFIOS DEL ESTADO EN LA COYUNTURA ACTUAL

1. Introducción

Se ha convertido en un lugar común justificar los programas de reforma o modernización del sector público, haciendo hincapié en las dificultades creadas por "la creciente intervención del Estado". Hasta comienza a ser un lugar común recordarlo. Pero lo cierto es que la transformación que el Estado experimenta en este proceso expansivo es mucho más acelerada de lo que pueden dar cuenta las disciplinas que se ocupan de su organización y funcionamiento. Asistimos no solamente a una creciente diversificación de la actividad estatal, sino también a una correspondiente complejización de su aparato, sus políticas, sus formas organizativas y sus mecanismos de decisión.

Estas tendencias resultan particularmente críticas en contextos políticos altamente inestables, donde la alternancia de regímenes de signo diferente, las recurrentes "reformas" del aparato burocrático estatal, los bruscos cambios en la orientación de las políticas públicas, plantean a los analistas y a los reformadores administrativos arduos problemas de interpretación y decisión.

Y sin embargo, la transformación del aparato estatal constituye un prerrequisito del éxito de cualquier proyecto político. Es parte indisoluble de las transformaciones estructurales que ese proyecto pretenda lograr en los diversos planos de la vida social organizada. Todo régimen político no sólo debe tratar de consolidar sus bases sociales de apoyo, sino también producir cambios en su aparato institucional que tiendan a aumentar el grado de congruencia entre las pautas normativas, estructurales y de comportamiento que definen el estilo de gestión de dicho aparato, y los lineamientos programáticos del proyecto político que se intenta promover.

El tema adquiere actualmente especial vigencia en la medida en que una nueva -e inédita- era de democratización parece afirmarse en las sociedades latinoamericanas. Una abrumadora mayoría de los miembros de la Organización de Estados Americanos cuenta ahora con gobiernos que han accedido al poder a través de elecciones abiertas y competitivas. En tales circunstancias, el papel que pueden jugar los organismos regionales de cooperación técnica -como el IICA- en la consolidación de los regímenes democráticos resulta crucial, particularmente a través del apoyo que pueden brindar a estrategias innovadoras de modernización del aparato estatal.

El presente trabajo tiene por objeto, precisamente, explorar las posibles vías alternativas, abiertas a los países de América Latina y el Caribe, para abordar la transformación de sus administraciones públicas y la reformulación de sus políticas, con particular referencia a las instituciones y marcos normativos relacionados con el desarrollo de la agricultura.

El papel del Estado en este área ha venido sufriendo una profunda reconsideración a partir de los procesos de cambio que se han verificado durante las últimas dos décadas en la estructura económica de la mayoría de nuestros países. En especial, la modernización tecnológica ha revolucionado las condiciones de producción y productividad del sector agropecuario, provocando ajustes significativos en la estructura social. Ni la reflexión académica ni la acción política han conseguido, hasta ahora, producir respuestas sectoriales commensurables con la magnitud de estas transformaciones y los desafíos que plantean.

La revolución tecnológica en el agro ha inducido fuertes reajustes en la estructura productiva de los países, acarreado muchas veces elevados costos sociales y cambios en la distribución del ingreso. Este proceso innovativo también ha implicado una revalorización de la actividad agraria frente a los demás sectores productivos. Como lo señalara el actual Director General del IICA,

"la crisis del sistema financiero internacional y sus consecuencias sobre el comercio y la actividad industrial, han significado un redescubrimiento de la agricultura y de su potencialidad en América Latina y el Caribe, continente rico en recursos naturales agropecuarios. La

utilización eficiente de estos recursos a través de una agricultura altamente productiva, es un desafío y una necesidad histórica" (IICA, 1986).

De este modo, la modernización y diversificación de la agricultura se han constituido en un elemento central de las estrategias de reactivación económica de nuestros países, implicando una opción de desarrollo con indudables efectos multiplicadores sobre el resto de la economía y profundo impacto sobre las condiciones sociales de la población rural.

Este reconocimiento se ha expresado enfáticamente en la Declaración de Ottawa, donde los Ministros de Agricultura de la región destacaron la necesidad de que las políticas macroeconómicas sean compatibilizadas con los objetivos de modernización agrícola, de modo que ello permita potenciar las relaciones intersectoriales, eliminando sesgos y favoreciendo el crecimiento conjunto de la agricultura y la industria (IICA, 1987).

La citada declaración también reconoce que la modernización del sector público constituye una de las condiciones necesarias para la modernización agrícola en muchos de los países del área. En tal sentido, "debe asegurarse que los servicios públicos y la actividad económica estatal alcancen standards competitivos, y que la función orientadora sobre la agricultura se cumpla eficientemente". Para ello, señala algunas tareas prioritarias: redefinir las áreas de acción estatal y mejorar la complementariedad con el sector privado; modificar las normas jurídicas que regulan la actividad pública; mejorar la capacidad gerencial y empresarial de la gestión oficial y favorecer la descentralización operativa donde sea conveniente.

Estas prioridades suponen un verdadero programa de transformación estatal cuyas perspectivas, a la luz de las actuales circunstancias que vive la región, deben evaluarse cuidadosamente. El presente documento se propone aportar algunas reflexiones al respecto, señalando los desafíos del estado en la coyuntura actual, el papel que el mismo ha desempeñado en el desarrollo de la agricultura y las pautas a las que debería ajustarse una estrategia de modernización de sus instituciones.

Para ello, el trabajo se ha organizado en cuatro partes diferentes. En la primera, luego de esta introducción, se presenta una visión global de la problemática del estado en América Latina, señalándose algunas de las tendencias que caracterizan su evolución histórica y destacándose, en particular, sus principales desafíos presentes: administrar la escasez, la redemocratización y la desestabilización. Estas "tareas", naturalmente, no se desarrollan en un vacío. Concretarlas supone alterar profundamente el marco de relaciones entre estado y sociedad. En consecuencia, el análisis se desplaza seguidamente hacia la dinámica de estas relaciones, centrándose en los patrones de comportamiento de sus principales actores. Finalmente, esta discusión general es trasladada al ámbito del sector agrícola, sugiriéndose en líneas generales la forma específica que adquirieron las tendencias, conflictos y restricciones previamente examinados, en relación a este sector.

En la segunda parte, se discute el papel desempeñado por el estado en el desarrollo de la agricultura, presentándose algunas hipótesis explicativas sobre la configuración institucional que históricamente fue adquiriendo el sector público agrícola. Esta interpretación es luego retomada en un análisis más particularizado de las articulaciones entre el estado y las organizaciones corporativas del agro, destacándose las consecuencias que tuvieron estos patrones de interacción sobre la configuración institucional del sector agropecuario público y privado. Al examinar las posibilidades de redefinición del papel cumplido por el estado en relación a la agricultura, esta parte del trabajo se detiene en el análisis de las dificultades resultantes de adecuar los recursos disponibles en el sector público a la consecución de los objetivos fijados a sus instituciones. Una vez considerados los principales aspectos de la dinámica intraburocrática que afectan el desempeño de los organismos estatales agrícolas, el trabajo encara el análisis de algunos factores contextuales que afectan esta dinámica. En particular, se discuten las condiciones del mercado internacional, el marco global de políticas y regulaciones del estado, las deficiencias originadas en una inadecuada complementariedad funcional con otras unidades extrasectoriales y la gravitación ejercida por las clientelas institucionales y organizaciones corporativas.

En la tercera parte, luego de una recapitulación de los principales argumentos planteados, se sugieren algunas pautas para el futuro desarrollo institucional del sector público agrícola. Dado el carácter preliminar de estas sugerencias y las dificultades que surgen en su aplicación al considerar singularidades nacionales e institucionales, se opta por definir una posible estrategia de carácter general que distingue objetivos, instrumentos de acción y prioridades o resultados deseables, así como algunos criterios operacionales para la implementación de programas. Una última sección se extiende sobre algunos de los factores que podrían favorecer el éxito de los programas de modernización y fortalecimiento institucional del sector público agrícola.

2. Tendencias en la evolución del estado

Pocos son los rastros de los Welfare States que no muchos años atrás caracterizaran al rol y estilo de gestión de los estados de la región. La evolución que éstos experimentaran durante las últimas décadas permite reconocer, al menos, cuatro tendencias significativas en las cuales tal vez se resume parte de su problemática actual. Podríamos conceptualizar estas tendencias en términos de cuatro continuos con situaciones polares.

El primero plantea el dilema entre "intervencionismo" y "subsidiariedad", es decir, el papel y los límites de la actuación del estado frente a otras instancias de articulación social. El segundo muestra el permanente conflicto entre "centralismo" y "localismo", o sea, los poderes -geográfica y políticamente situados- considerados legítimos para adoptar las decisiones que afectan a la comunidad. El tercero se vincula con la opción "internacionalización" o "aislacionismo", y tiene que ver con el mayor o menor grado de exposición de nuestros países a las influencias económicas, militares o culturales operantes en el contexto internacional. El cuarto muestra la alternancia "militarismo" - "civilidad" en la conducción del estado, señalando un rasgo característico de América Latina y el Caribe estrechamente ligado al tema de la democratización.

Cada una de estas tendencias puede observarse como un sistema de fuerzas, un campo de presiones y luchas, producto de complejos procesos sociales e intra-estatales. Pero a los efectos de nuestro análisis, interesa destacar sus consecuencias en términos de fortalecimiento o debilitamiento de las instituciones democráticas, de mejoramiento de la gestión pública y de contribución a los objetivos del desarrollo económico.

2.1. Intervencionismo - Subsidiariedad

La opción entre estado y mercado no es nueva y sus antecedentes se remontan, al menos, a la polémica entre mercantilistas y fisiócratas del siglo 18. El papel central del estado en el proceso de acumulación de capital y las crecientes demandas sociales que condujeron a la expansión de su rol benefactor, acentuaron su carácter intervencionista, regulador y empresario. Las tendencias nacionalizadoras, el populismo y el salvataje de empresas privadas en dificultades, contribuyeron aún más a incrementar el peso del estado en la generación y distribución del producto social.

En diferentes contextos nacionales, esta tendencia encontró, naturalmente, condiciones económicas, sociales y políticas que la favorecieron o promovieron. Sea que consideremos los procesos de nacionalización bajo circunstancias revolucionarias (v.g. México, Nicaragua, Cuba), la vigencia de las políticas keynesianas como factor moderador de crisis económicas, el descongelamiento de excedentes líquidos de algunos países latinoamericanos en la Europa de la segunda posguerra, el sostenido crecimiento del período fácil de sustitución de importaciones o el boom petrolero que benefició a ciertos países productores de la región, lo cierto es que la supremacía del estado sobre el mercado se constituyó durante muchos años en una de las piezas clave del desarrollo de la región.

Más recientemente, en parte por mediación del auge adquirido por la ideología y las experiencias neoconservadoras, que replantearon la vieja polémica en términos de "intervencionismo" versus "subsidiariedad", y en parte por efecto de la crisis económica y fiscal que se instaló en la región hacia fines de los años 70 y se acentuó durante la presente década, cobró fuerza un cuestionamiento creciente del estado, expresado en posiciones que favorecen la privatización, la desregulación y la desmonopolización como respuesta a su gigantismo e ineficiencia.

Este argumento coloca sobre el tapete el tema del rol del estado en la sociedad, la legitimidad de su ámbito operativo y la eficacia relativa de ambas esferas -la social y la estatal- en la gestión de los asuntos de una comunidad. Tanto la retórica del discurso oficial como la propia acción de gobierno, han venido acordando creciente peso a estas posiciones privatizantes y desreguladoras.

Sin embargo, muchas de estas políticas no han estado inspiradas necesariamente en posiciones doctrinarias o ideológicas neoconservadoras, sino en la búsqueda pragmática de soluciones que permitan disminuir la significación del gasto público y el déficit fiscal frente a la reducción de la actividad económica y la consecuente menor capacidad extractiva del estado.

2.2. Centralización - Descentralización

También la discusión sobre los ámbitos legítimos de decisión política y gestión pública registra antecedentes históricos de larga data. El propio proceso de formación del estado fue, en gran medida, una larga lucha por imponer a una sociedad basada en tradiciones localistas y autonómicas, una nueva instancia jerárquica de articulación social, con el consiguiente desplazamiento de los centros de poder.

Coincidiendo con el proceso de redemocratización política, las tendencias hacia la descentralización del poder político y de la gestión administrativa han cobrado nueva vigencia. Más allá de su importancia histórica, el tema se presta a la polémica cuando se introducen consideraciones técnicas. Existen fuertes argumentos tanto a favor de la centralización de decisiones y programas de gobierno como de su descentralización, y la opción -al margen de criterios de racionalidad política- depende fundamentalmente de la naturaleza de la actividad involucrada. El problema esencial es compatibilizar criterios de gestión administrativa y demandas de participación en el nivel local, dentro de los parámetros que gobiernan las relaciones políticas entre los poderes central y local.

Internacionalización - Autarquía

Otro fenómeno característico de los estados de la región ha sido su relativo grado de apertura y vulnerabilidad a las fuerzas y presiones del contexto internacional. Para algunos de nuestros países, puede afirmarse que la internacionalización de sus economías fue incluso condición de posibilidad de la "nacionalización" de su vida económica en la temprana etapa formativa de los mercados interiores.

Si bien es cierto que este proceso abarcó a casi toda América Latina y que ya la Colonia había acabado antes con la autarquía de sus primitivas poblaciones, también es cierto que la internacionalización no abarcó por igual ni en los mismos aspectos a sus diversas naciones. Tal vez, las repúblicas bananeras centroamericanas y el aislado Paraguay de Solano López puedan representar, en este sentido, situaciones polares.

No obstante, con pocas excepciones, quedó atrás la época de la intervención frontal y directa, la expoliación manifiesta, la inversión temeraria o la inmigración irrestricta. Son pocas las economías de enclave que persisten, ocasionales las intervenciones militares abiertas y casi impracticables los bloqueos navales a la vieja usanza. En cambio, son mucho mayores las restricciones que plantea el endeudamiento externo, mucho más inmediatas las repercusiones locales de los acontecimientos mundiales, mucho más expuestas las culturas nacionales a la influencia foránea y mucho más fluidos los canales de información y difusión de todo orden.

Los programas de gobierno contemplan de manera creciente las posibilidades y consecuencias de la transnacionalización de empresas, los flujos de capitales, las políticas de subsidios y dumping de gobiernos extranjeros, la "inflación importada" y los avances tecnológicos en el mundo desarrollado. Sus funcionarios participan cada vez más frecuentemente en foros, entes, acuerdos u organismos internacionales, y es creciente la presencia de expertos de tales instituciones en la planificación, diagnóstico y asesoramiento del sector público de los países receptores de asistencia técnica. Estos fenómenos, que presentan profundas diferencias según los casos considerados, plantean importantes problemas vinculados con la capacidad de decisión nacional, alineamientos diversos en bloques político-económicos, dependencia tecnológica, etc. Dicho de otro modo, la "internacionalización" del estado y la sociedad introduce intereses, objetivos y criterios de asignación de recursos que responden a lógicas, proyectos y actores supranacionales no necesariamente compatibles con el interés nacional.

Militarización - Democratización

Desde los orígenes del estado en América Latina, la institución militar constituyó un protagonista central de la escena política. Su presencia continuó gravitando decisivamente en la organización del estado, sea como custodio y garante de la continuidad del orden oligárquico impuesto en el siglo 19 o a través de la usurpación y ejercicio directo de las funciones gubernamentales. La experiencia de la región, en este sentido, es suficientemente abrumadora como para eximirnos de mayores precisiones.

La alternancia cívico-militar que caracterizó la vida política de nuestros países, provocó profundas distorsiones en la continuidad de los elencos administrativos y en las orientaciones de las políticas públicas. Pero además, tendió a producir un creciente proceso de militarización del aparato estatal hasta cierto punto independiente de los avatares políticos. Ello se advierte, por ejemplo, en el mayor peso relativo de los organismos de defensa y seguridad, en el control de ciertas áreas de producción de insumos o servicios estratégicos (v.g. acero, petroquímica, energía atómica, transporte

aéreo), así como en la participación de personal retirado de las fuerzas armadas en diversas áreas de la gestión estatal, integrando gabinetes civiles, comisiones de planificación o directorios de empresas estatales.

Tanto la alternancia de gobiernos civiles y militares como la menos visible militarización del aparato estatal, plantean importantes interrogantes desde el punto de vista de la democratización de la administración pública. El manejo irrestricto de los diferentes recursos de dominación por parte de los autoritarismos militares, deja profundas huellas sobre las concepciones vigentes en materia de conducción administrativa, estilo de decisión, modalidades de control y otros patrones menos obvios de cultura burocrática. Aun desplazados del poder, su influencia perdura en los reglamentos, los procedimientos, los rituales y el personal retirado incorporado a funciones administrativas. Cuán congruentes son sus concepciones y su influencia con las pautas institucionales y culturales de la democracia política es una pregunta que no ha hallado todavía respuestas científicamente apoyadas. Ni siquiera resulta evidente que la pregunta misma haya sido seriamente formulada con una preocupación especulativa.

3. Los desafíos actuales del estado

La resumida interpretación precedente sobre las tendencias que ha experimentado la evolución del estado en América Latina, sugiere que la estructura y patrones de funcionamiento de su aparato institucional cambia permanentemente, con independencia de la voluntad transformadora puntualmente desplegada en los esquemas formales de reforma administrativa. El mito de la rigidez burocrática debe ceder lugar a una concepción más realista y matizada, que dé cuenta de los profundos cambios operados en la organización y gestión estatal de los países de la región. Tanto a través de la legislación, como de incontables decisiones, acciones e incluso omisiones de los propios funcionarios, la fisonomía del sector público, la naturaleza de sus procedimientos, los alcances de sus acciones o los contenidos de sus programas se modifican.

Frente a este proceso de cambio incremental, en el que la dirección e índole de las transformaciones resultan esencialmente de la negociación, el compromiso o la dilucidación de los conflictos intraburocráticos, los intentos deliberados de reforma constituyen manifestaciones periódicas de la voluntad de restaurar la vigencia de ciertos criterios fundamentales de racionalidad política y técnica. La elección de estos criterios es, en parte, una decisión de carácter tecnológico que supone un conocimiento previo de la relación causa-efecto entre utilizar determinados instrumentos y/o combinaciones de recursos, y producir ciertos resultados. Instituir sistemas de carrera administrativa basados en el mérito; desarrollar programas de capacitación dirigidos a llenar determinados vacíos de formación; transformar registros manuales en sistemas computarizados, son ilustraciones de proyectos de reforma inspirados en la aplicación de criterios eminentemente técnicos.

Desde esta parcial perspectiva, la tarea de modernizar el estado constituiría un ejercicio relativamente simple: aplicar tecnologías reconocidamente eficaces a situaciones administrativas que presentan rasgos patológicos o atraso técnico. Como la experiencia tiende a desvirtuar la supuesta eficacia de tales enfoques, parece necesario incorporar paralelamente una lectura política de los contextos burocráticos en los que las soluciones técnicas pretenden prosperar. Si la incansante transformación del aparato estatal -ajena casi por completo a los designios de los reformadores profesionales- reconoce a la política como principal fuente generadora, la reorientación de las tendencias de esa transformación mal puede reducirse a un ejercicio técnico.

El punto es bastante conocido y ha pasado a formar parte de la retórica de la Realpolitik, junto a la más clásica retórica ortodoxa de la economía, la eficiencia y el control (March y Olsen, 1983). Lo novedoso sería especificar en qué sentidos las restricciones del contexto político afectan las perspectivas de la modernización estatal en la actual coyuntura de América Latina. Esta especificación permitiría no sólo identificar los factores operantes en dicho contexto sino también, quizás, orientar la estrategia de transformación y anticipar la magnitud del desafío implicado.

Tres verbos parecen condensar la problemática actual del estado latinoamericano, en tanto plantean los términos de su necesidad y posibilidad histórica de intervención social. Nos referimos a si el estado debe, puede y quiere seguir desempeñando el papel con el que se lo ha identificado en el llamado Welfare State. Estos verbos remiten, en otros términos, a tres cuestiones fundamentales alrededor de las cuales parece centrarse el debate sobre la modernización del estado: (1) los límites deseables de su intervención, la legitimidad de sus actuales funciones, la reivindicación de su papel subsidiario, la reconsideración de su tamaño; (2) las posibilidades de gobernabilidad de la sociedad

frente a los desafíos de la crisis estructural que afrontan los países de la región, la precariedad de los recursos del sector público frente al crecimiento de las expectativas y tensiones sociales; y (3) la inacción de la burocracia establecida, supuestamente debida a la vigencia de pautas culturales tradicionales y autoritarias, incongruentes con valores de eficiencia y desempeño responsable. Algunas de estas cuestiones, como hemos visto, han estado presentes a lo largo de la evolución histórica del estado, cobrando en la actualidad nueva vigencia. Consideremos estas cuestiones en el orden presentado.

La preocupación por el "encogimiento" del estado a través de la reducción de su tamaño y formas de intervención ha venido ganando creciente predicamento en América Latina. Al margen de las connotaciones estrictamente ideológicas del tema, lo cierto es que existe un difundido y justificado malestar por la creciente dimensión de las burocracias públicas, que no se limita a regímenes o ideólogos neoconservadores. Aun gobiernos que se definen como socialistas están ensayando soluciones que asignan un rol de creciente importancia al sector privado (Boneo, 1985). Los temas relativos a la legitimidad del dominio funcional del sector estatal y de la eficiencia relativa de las esferas pública y privada en la gestión social se han convertido, de este modo, en cuestiones socialmente problematizadas. La redefinición del papel empresarial del estado, la desregulación de la economía, la reducción del aparato burocrático, la disminución del gasto público, la privatización de servicios públicos, han pasado a ser los lemas de un nuevo movimiento político y económico que demanda una drástica limitación de la intervención estatal.

No se trata aquí de tomar posición frente a este debate. En todo caso, si tuviéramos que expresarnos frente al dilema intervencionismo versus subsidiariedad, visto como eje problemático para la definición del papel del Estado, sostendríamos -por las razones que se expondrán más adelante- que se trata de una falsa opción. De lo que aquí se trata es de plantear la existencia de esta polémica como factor condicionante de una estrategia de modernización estatal, ya que diferentes posiciones pueden suponer soluciones alternativas respecto a los alcances y contenidos de los proyectos de reforma que se adopten.

La segunda cuestión -si el Estado latinoamericano "puede" en las actuales circunstancias- también ha formado parte del debate entre los especialistas (Groisman y otros, 1986). En contraste con la mayoría de las democracias estables y consolidadas, buena parte de los países de la región se enfrentan hoy al desafío de asegurar la gobernabilidad de sus sociedades, al tiempo que deben resolver otras situaciones críticas. Los nuevos procesos de democratización tienen lugar en medio de la más profunda crisis económica registrada en la historia del continente. El fracaso de los autoritarismos de viejo y nuevo cuño en su empeño por resolver los desafíos de la crisis, unido a la movilización de las fuerzas democráticas, han abierto en América Latina una oportunidad histórica para la definitiva consolidación de la democracia. Pero estos nuevos regímenes deben afrontar tales circunstancias críticas -incluso agravadas- tratando, a la vez de lograr condiciones de gobernabilidad que compatibilicen la participación ciudadana, la regulación civilizada de los conflictos sociales y la redistribución del producto en beneficio de los sectores más postergados. Ecuación compleja y no fácilmente conciliable, que impone severas restricciones al desempeño de los gobiernos democráticos.

Los indicadores en tal sentido son conocidos y coincidentes. A pesar de los drásticos procesos de ajuste adoptados por los países desde comienzos de los años 80, la situación se mantiene en niveles críticos. La restricción de la demanda, que ha significado en la práctica la reducción de las importaciones y la inversión, no ha conseguido revertir la situación. El volumen de importaciones de los países de ingresos medianos de la región fue en 1985 un 32% más bajo que en 1981. La relación inversión-PBI bajó de 25% en 1981 a 18% en 1985, alcanzando en países como Argentina valores aun mucho más bajos. El PBI se ha estancado desde 1980 y los ingresos per cápita han disminuido apreciablemente. Los superávits de la balanza comercial han sido literalmente drenados a través de los servicios de la deuda externa, a pesar de lo cual la magnitud de esta última siguió creciendo (Banco Mundial, 1986).

Si bien los programas de ajuste han fortalecido la posición externa de la región, lo han hecho a un elevado costo económico y social: los niveles de vida han declinado en la mayoría de los países y el ímpetu hacia el desarrollo se ha desacelerado pronunciadamente (Banco Mundial, 1985). La CEPAL ha advertido que "las bajas del empleo y los salarios reales han sido en numerosos países las mayores ocurridas desde la crisis del año 1930, y en algunos casos se han aproximado a límites críticos de tolerancia social" (citado en Kliksberg, 1986). Los pronósticos no son mucho más optimistas frente a la generalizada reducción de la demanda de importaciones por parte de los países industrializados y la persistente declinación de los términos del intercambio en perjuicio de los países exportadores de materias primas.

Una de las paradojas de la situación actual es que cuanto mayor la crisis y más necesaria en consecuencia la intervención estatal, menores son las posibilidades de asegurar la estable reproducción del Estado y la sociedad. Al interrumpir el sostenido crecimiento de la economía, la crisis reduce no

sólo los recursos de los diferentes sectores sociales sino también los que el sector público requiere para viabilizar el funcionamiento de sus instituciones.

Algunos indicadores macroeconómicos seleccionados dan cuenta del impacto que la crisis financiera ha tenido sobre la economía de la región. Tomando como muestra los casos de Argentina, Brasil, Chile, México y Venezuela, las cifras que se presentan seguidamente resultan por demás elocuentes.

Cuadro 1

Indicadores Macroeconómicos Seleccionados

ext	Tasa Super-	Tasa crec	País	Período	Finan-	total	inv.	avit	Serv. Deuda
		cieros		fiscal					P.B.I.
22.0	- 3.0	2.0							
	1981-85	7.2	58.0	15.0	-14.0	-2.0			
Brasil	1976-80	4.7	23.0	21.0	- 0.3	6.9			
	1981-85	7.1	28.0	18.0	- 4.7	2.2			
Chile	1976-80	5.0	20.0	13.0	- 1.2	7.2			
	1981-85	10.0	61.0	13.0	2.5	-1.0			
México	1976-80	5.8	29.0	25.0	- 4.4	6.8			
	1981-85	6.2	52.0	23.9	- 5.7	2.0			
Venezuela	1976-80	2.0	22.0	36.0	- 1.7	3.0			
	1981-85	8.0	65.0	20.0	0.0	-1.0			

* En las columnas (1) a (4) las magnitudes están expresadas como porcentajes del P.B.I. La columna (5) registra la tasa porcentual anual promedio de crecimiento del P.B.I.

FUENTE: Datos de Estudio Económico de América Latina, CEPAL (varios números) y Estadísticas Financieras Internacionales, FMI (varios números), elaborados por Frenkel y Rozenwurcel (1988).

Como puede observarse, la comparación de los promedios correspondientes a los quinquenios previo y posterior al desencadenamiento de la crisis revela las crecientes dificultades financieras del estado, manifestadas en un crecimiento del endeudamiento, de los servicios y del déficit fiscal, y una reducción de la tasa de crecimiento y la tasa de inversión.

Este problema se potencia bajo condiciones de tránsito del autoritarismo a la democracia, ya que la "revolución de las expectativas" y la exacerbación de los conflictos que surgen con la reapertura de la escena pública, tienden a constituir al Estado en la arena de negociación, de disputa y de arbitraje de estas demandas y conflictos. Si en tales circunstancias la cultura y las instituciones están en condiciones de canalizar civilizadamente las disputas y enfrentamientos, la asignación o reasignación de los recursos menguados por la crisis puede llevarse a cabo sin traumas sociales desestabilizantes.

Pero cuando esa cultura y esas instituciones democráticas no han tenido tiempo u oportunidad histórica de enraizarse en la práctica social, la crisis no hará sino potenciar los mecanismos perversos del capitalismo que aparecen toda vez que los actores relevantes no consiguen acordar consensualmente reglas mínimas del juego político democrático. Muchos países latinoamericanos, que han atravesado prolongadas y violentas experiencias autoritarias, todavía no han conseguido consolidar estas prácticas e instituciones democráticas, lo cual tiende a debilitar la capacidad de gestión del Estado.

Por cierto, el problema adquiere perfiles claramente distintos en los diversos países pero como proposición general, podría señalarse que de la relativa gravedad que presente en cada caso también dependerá, en alguna medida, la estrategia de reforma que se adopte.

El tercer desaffo tiene una íntima vinculación con la inestabilidad política, la demagogia y el autoritarismo, factores que han tenido una enorme gravitación en la vida institucional de las

burocracias latinoamericanas. En particular, los nuevos regímenes democráticos, imbuídos de una racionalidad política, técnicamente fundada, deben enfrentarse a aparatos institucionales orientados por una racionalidad técnica, políticamente contaminada por años de inestabilidad, de prácticas adscriptivas y de resabios autoritarios.

En consecuencia, cuando se "desciende" de las bases programáticas de una reforma a sus instrumentos y proyectos, el conocimiento de estas restricciones se convierte en un dato ineludible de la estrategia a seguir. El problema resulta especialmente crítico en contextos políticos altamente inestables, donde la alternancia de regímenes de signo diferente aumenta, de manera significativa, la incoherencia entre proyecto político y aparato institucional. De este modo, la burocracia heredada -viuda administrativa de incontables regímenes políticos- se constituye en un lastre para el nuevo gobierno, particularmente cuando además del cambio de gobierno se transforma profundamente la naturaleza del régimen. La ocupación fugaz o prolongada del gobierno tiende a cristalizar instituciones y prácticas burocráticas. Cuando éstas resultan incongruentes con la orientación de un nuevo régimen, se transforman en residuos institucionales, en cadáveres administrativos insepultos. La reiteración histórica de esta tendencia en tales contextos transforma a la burocracia estatal en un verdadero "cementerio" de proyectos políticos (Oszlak, 1985).

La conclusión es simple: más allá el ánimo colaborativo o conspirativo de los funcionarios estables, más allá de los sesgos adquiridos en el proceso de socialización burocrática, existe una trama institucional, hecha de jerarquías, reglamentaciones, trámites y prácticas fuertemente arraigadas, de la que el administrador público y el funcionario político son, a la vez, creadores y creación, victimarios y víctimas. Cuanto más frecuente la alternancia política y más divergentes las orientaciones dominantes de los respectivos regímenes, más irracional la trama burocrática y mayores las dificultades de transformación.

Por lo tanto, que la burocracia "quiera" adherir o no a los valores de responsabilidad, participación, transparencia, tolerancia -propios de la democracia- no depende tanto de una elección deliberada sino de una transformación fundamentalmente cultural, que alcanza también a la sociedad de la cual el aparato estatal no es sino reflejo. Desde esta perspectiva, la aparente tarea de bloqueo y complicación inútil -la "telaraña burocrática"-, supuestamente urdida y ejecutada por funcionarios estables empeñados en demorar y entorpecer la tarea de un nuevo gobierno, no es más que una imagen rotunda y hasta convincente, pero escasamente esclarecedora. Conocer el real alcance de las restricciones creadas por esta trama institucional es, también, parte de la información requerida para el diseño de una estrategia de modernización del Estado.

4. Las relaciones estado-sociedad y el sector agrícola

Como parte constitutiva del aparato estatal, las instituciones del sector público agrícola (IPSA) no han sido inmunes a las tendencias, conflictos y restricciones examinados hasta ahora.

Desde un punto de vista histórico, cada uno de los dilemas en los que se han condensado las tendencias advertibles en la evolución del estado, ha tenido indudable vigencia en el sector. El cuestionamiento de las formas tradicionales de intervención del sector público en la actividad agrícola -tanto en la inversión directa como en la regulación de la producción y el comercio o en la prestación monopólica de servicios- se manifiesta, actualmente en presiones crecientes hacia la desregulación, la desmonopolización y la privatización.¹ El dilema entre centralización y descentralización, por las propias características asociadas a la dispersión territorial de la actividad agrícola, ha tenido un lugar permanente en la agenda decisoria del SPA. El gran número de agencias ejecutoras descentralizadas, la simultánea intervención de instancias institucionales de nivel nacional y local, la regionalización de servicios y la presión ejercida por diversos actores locales, públicos y privados, en el sentido de tener una mayor participación en los procesos de decisión y gestión que afectan sus intereses, constituyen algunas de las expresiones de esta tensión.

La discontinuidad política, derivada de la alternancia cívico-militar, tampoco excluyó en sus efectos a las instituciones públicas del sector agropecuario. Los consecuentes cambios en la orientación de las políticas determinaron expansiones y contracciones en el dominio funcional de las

¹ Bastan, en tal sentido, algunas ilustraciones. Tanto los productores cafetaleros de Colombia como los productores de cereales en Argentina, han venido jugando un papel creciente en la realización de actividades de investigación y desarrollo. Las empresas transnacionales, a su vez, han asumido un rol preponderante en la investigación biotecnológica. La privatización de servicios -como elevadores portuarios, tipificación o transporte- también son objeto de permanente debate.

ISPA, incorporación y desincorporación de unidades y programas, constitución de órganos colectivos de decisión, luego suplantados por intervenciones y esquemas de gestión autoritarios, y otras consecuencias sobre la organización y cultura de estas instituciones. También el poder relativo de las clientelas del sector se modificó drásticamente según su significación para el proyecto político de turno, lo cual redefinió a su vez el papel cumplido por el estado en estas diversas coyunturas históricas.

En cuanto a la mayor o menor exposición del sector agrícola estatal a la influencia de factores internacionales, huelga destacar la influencia de la transnacionalización de la economía sobre la organización de la actividad agrícola y las modalidades de intervención del estado; el peso de la cooperación técnica y el financiamiento internacionales; las oportunidades creadas por la suscripción de acuerdos bilaterales y convenios para una creciente integración entre países de la región; los efectos sobre el comercio de productos agrícolas producidos por los avances en la biotecnología en los países altamente desarrollados y por las políticas de subsidios adoptadas por estos mismos países.

Estas observaciones, que no tienen en modo alguno un carácter exhaustivo, ilustran simplemente algunas de las formas en que se han manifestado en el SPA los principales dilemas en que se resume la evolución histórica del estado.

Sin perjuicio de volver sobre estos temas al tratar, en el capítulo siguiente, los hitos fundamentales en el desenvolvimiento del SPA, conviene en este punto efectuar algunos señalamientos acerca de los patrones de interacción que se fueron estableciendo entre las instituciones públicas y el sector privado a lo largo del proceso histórico considerado.

En primer lugar, si quisiéramos señalar un rasgo característico que condensara la evolución de estas relaciones, probablemente elegiríamos su creciente complejidad. Por cierto, la complejidad es una resultante del propio proceso de desarrollo social e institucional. Tanto en el sector público como el sector privado, es posible advertir una tendencia histórica hacia una mayor diferenciación estructural y especialización funcional. A esta tendencia ha correspondido, simultáneamente, una creciente necesidad de diseñar mecanismos de coordinación e integración que permitan mantener un cierto grado de control, en vista de la mayor complejidad del sistema.

Dentro del sector público agrícola, es posible observar un enorme crecimiento en el número de organismos creados sucesivamente para resolver las múltiples cuestiones suscitadas por el desarrollo de la actividad agropecuaria, en la dotación de su personal, en el alcance funcional y geográfico de su intervención, en el grado de especialización contemplado en sus esquemas organizacionales y en la diversidad de sus clientelas. Frente a este proceso de centrifugación institucional, fue preciso crear un aparato centralizado -a su vez crecientemente diferenciado- que estuviera en condiciones de fijar lineamientos globales de política, diseñar planes, asignar recursos, o asumir funciones de promoción, coordinación y control.

En este proceso, el SPA pasó a desempeñar un papel significativo frente al sector, proporcionando el marco de políticas, el contexto regulatorio, los insumos tecnológicos, los incentivos y sanciones, o ciertos recursos críticos, condicionando cada vez más la conducta de los agentes económicos privados.

Sin embargo, la influencia del estado sobre el sector no se redujo al ámbito de las instituciones convencionalmente localizadas en el SPA. La creciente división del trabajo al interior del sector público determinó que muchas de las decisiones políticas que afectan a la agricultura fueran adoptadas en otras instancias extra- o supra-sectoriales. En otras palabras, al impacto directo de la acción del SPA debe agregarse el resultante de las tomas de posición adoptadas desde otras unidades estatales, sean éstas ministerios, secretarías, entidades descentralizadas o empresas públicas. Ello resulta evidente en áreas tales como fijación de tipos de cambio, aranceles, medidas tributarias, facilidades crediticias, política comercial, promoción regional, inversiones, control de precios, y así sucesivamente.

Naturalmente, la autonomía del SPA se vio resentida en este proceso, por cuanto los márgenes de acción de sus instituciones se estrecharon a raíz de su compleja interdependencia con las decisiones de política adoptadas en esas otras instancias del aparato estatal.

Un similar proceso de diferenciación estructural, especialización e interdependencia tuvo lugar en el sector agrícola privado. La diversificación de la explotación, la expansión de la frontera productiva, la diferenciación de los productores por modalidades productivas y tamaño de sus explotaciones, el desarrollo de nuevos mecanismos de intermediación comercial, financiamiento,

transporte y exportación, entre otros factores, no solo dieron lugar a la especialización advertible en el SPA para resolver los problemas específicos de la diversidad de situaciones resultantes, sino que también originaron estructuras de gestión y representación diferenciadas dentro del propio sector privado. Nuevas instituciones fueron así surgiendo en respuesta a la necesidad de asumir la defensa de intereses cada vez específicos, que podían entrar en colisión tanto con otros intereses sectoriales o extra-sectoriales como con las políticas fijadas desde diversas unidades del aparato estatal. Entidades cooperativas, asociaciones de productores de bienes primarios exportables, centros de acopiadores o exportadores, cámaras, sociedades, federaciones y confederaciones regionales o nacionales, fueron expresando específica o agregadamente -según la naturaleza de los intereses en juego- las posiciones de los diferentes subsectores involucrados. A menudo, factores vinculados al origen social, tamaño empresarial u orientación político-ideológica de los integrantes de estas organizaciones, tendieron a producir fragmentaciones adicionales, conformando de este modo un mapa institucional complejo, en el que el procesamiento de conflictos intrasectoriales y la búsqueda de acuerdos para fijar posiciones comunes frente a otros sectores se convirtió en un ejercicio cotidiano.

A su vez, la actividad de estas instituciones representativas del sector trascendió sus fronteras, buscando la formación de alianzas más o menos perdurables con organizaciones ajenas al agro, sea para contrarrestar conjuntamente ciertas políticas estatales adversas o, incluso, para fortalecer las perspectivas negociadoras de una entidad sectorial frente a otra del mismo sector (v.g. sindicatos campesinos confederados en una central obrera, negociando condiciones de trabajo con una entidad patronal). Estos arreglos intersectoriales se canalizaron, alternativamente, a través de organizaciones permanentes (v.g. confederaciones económicas o de la producción), de comisiones o grupos de trabajo ad-hoc, o de posiciones conjuntas de entidades formalmente independientes.

Esta descripción, sin embargo, no es suficientemente exhaustiva ni alcanza a traducir la complejidad de los patrones de interacción que se han establecido entre estas entidades representativas del sector agrícola privado y el estado. Como es sabido, muchas organizaciones estatales cuentan en sus cuerpos directivos con representaciones -minoritarias o mayoritarias- del sector agrícola, especialmente en el caso de organismos descentralizados, empresas públicas, juntas reguladoras, bancos y comisiones ad-hoc. Algunas de estas entidades representativas participan, además, en consultas gubernamentales previas o posteriores a la adopción de determinadas políticas o, incluso, en acuerdos políticos o concertaciones sociales promovidas desde el estado. Han desarrollado vinculaciones con organizaciones similares del exterior, han creado centros de investigación y bibliotecas especializadas, patrocinado eventos académicos, otorgado premios y becas y, en general, difundido una presencia en la sociedad que trasciende su carácter estrictamente gremial.

Al margen de esta actividad propiamente corporativa, es preciso llamar la atención sobre otros desarrollos que han tenido lugar en el plano institucional del sector privado agrícola, cuyas repercusiones afectan profundamente las fronteras entre estado y sociedad así como sus interrelaciones. Uno de ellos se vincula con la creciente interdependencia que se ha establecido entre la actividad agrícola y la agroindustria, a través de eslabonamientos hacia los proveedores de insumos y plantas procesadoras (Piñeiro, 1987). En este proceso, se ha generado una tendencia hacia la privatización del conocimiento tecnológico, la articulación con el sistema de investigación universitario y estatal, una mayor presencia de las empresas transnacionales que han efectuado importantes inversiones en biotecnología, fertilizantes, herbicidas, pesticidas y maquinaria agrícola, donde la protección vía patentes ha convertido a estas áreas en extremadamente rentables. El sector privado también ha incursionado en otros campos de actividad, en los que el estado tenía hasta no hace mucho una presencia monopólica. Tal es el caso de la elevación portuaria de granos en la Argentina, donde la creciente presencia de instalaciones privadas y su mayor competitividad, han contribuido a la crisis del sistema oficial de elevación y a la búsqueda de soluciones innovadoras que faciliten, por ejemplo, la privatización de su gestión. Es decir, frente a estas tendencias, el estado ha debido reacomodar sus políticas y esquemas institucionales. En el campo de la investigación y desarrollo tecnológico, por ejemplo, se han creado centros internacionales, mecanismos de información y de cooperación técnica horizontal con la participación de organismos nacionales de I&D (v.g. el sistema de centros del CGIAR), con el objeto de concentrar esfuerzos, difundir innovaciones, cerrar en parte la brecha tecnológica y contrarrestar la tendencia hacia la apropiación privada del conocimiento.

La actual coyuntura crítica ha acentuado la necesidad de replantear la estrategia de desarrollo institucional del estado frente a las tendencias que se han venido señalando. La crisis económica que vive la región se ha hecho sentir -dentro del SPA- con similar intensidad a la descrita genericamente en la sección precedente. Tal es la situación de las pautas de obtención y asignación de recursos destinados a las instituciones del sector. En el intento de los gobiernos centrales por recuperar parcialmente su control del proceso presupuestario, muchos organismos del SPA han perdido sus fuentes automáticas de recursos o han visto reducirse sus niveles como consecuencia de la menor significación de las fuentes en las que se originan sus ingresos (v.g. exportaciones). También han sufrido fuertes restricciones en su capacidad de reclutamiento de personal o de renovación de infraestructura.

La redemocratización ha impactado de igual modo a estas instituciones. La reestructuración de los mecanismos decisorios, la transferencia de la gestión, el establecimiento de canales de articulación de demandas clientelísticas y de mecanismos de participación y la necesidad de desarrollar nuevas capacidades para la resolución democrática de conflictos gremiales, se han constituido en nuevos desafíos para estas organizaciones.

Por último, desde el punto de vista de la disposición o efectiva capacidad de las ISPA para implementar eficazmente los programas y proyectos incluidos en las plataformas políticas de los gobiernos de turno, el panorama no difiere mayormente del cuadro trazado al referirnos al sector público global. Son similares las dificultades que enfrentan los responsables políticos del SPA en cuanto a modificar ciertas pautas culturales, instituir mecanismos de planificación y control, eliminar prácticas corruptas o superar barreras normativas y estilos de gestión profundamente arraigados en la burocracia establecida.

En el próximo capítulo retomaremos estos puntos con mayor profundidad, a fin de obtener un diagnóstico más preciso sobre el papel cumplido por el estado en el desarrollo de la agricultura y las modalidades que asumió su intervención.

II PARTE - ROL DEL ESTADO EN EL DESARROLLO DE LA AGRICULTURA: EVOLUCION Y DESAFIOS ACTUALES

En esta parte del trabajo se esbozarán algunas ideas acerca del papel cumplido por el estado en el desarrollo del sector agropecuario. En primer lugar, se analizarán algunos antecedentes históricos que permitirán detectar algunas pautas comunes de evolución institucional en el SPA. A continuación, y a la luz de este proceso histórico, se plantearán algunas interpretaciones sobre las modalidades que asumieron las articulaciones entre el estado y la sociedad, especialmente en relación a los canales de agregación de intereses y demandas sectoriales y a la consecuente diferenciación y complejización del andamiaje institucional resultante. Luego, se dedica una sección de esta parte del documento a examinar de qué manera el sector público agrícola organiza y administra sus recursos con el objeto de satisfacer las demandas sectoriales, identificando algunos de los factores que implican una adecuada articulación entre la función de producción implícita en la asignación de recursos presupuestarios y la particular función de objetivos perseguidos. Por último, y más allá de las variables controlables desde la gestión del SPA, se analizan someramente diversas restricciones contextuales que también afectan el desempeño del SPA. En particular, las condiciones del mercado internacional, el marco regulatorio que el estado fija a sus instituciones con alcance general, los condicionamientos creados por un inadecuado eslabonamiento funcional con otros organismos y servicios públicos extra-sectoriales y los vínculos establecidos con las clientelas institucionales.

1. Antecedentes históricos

En la presente sección analizaremos los determinantes sociales del proceso de surgimiento, evolución y tendencias en el desarrollo de las ISPA. En particular, nos detendremos en las condensaciones de circunstancias históricas que dieron lugar a que el estado adoptara ciertas políticas hacia el sector, concretadas generalmente mediante creaciones institucionales y asignaciones de recursos.

En tal sentido, conviene aclarar que así como sería erróneo visualizar al estado como una entidad monolítica en la cual se expresa alguna suerte de voluntad general, sería igualmente equivocado concebir al SPA como un área de la actividad del estado en la cual se condensa una política hacia el sector. En primer lugar, porque no pueden trazarse límites inequívocos entre el SPA y el resto del sector público. La mera dependencia jerárquica o funcional de un organismo respecto a un Ministerio de Agricultura o equivalentes, no agota el espectro de organismos públicos que sirven al sector o inciden sobre su desarrollo. Es decir, la organización formal del aparato estatal no proporciona un criterio de diferenciación estricto en cuanto a que es una institución del SPA. Algunas son integrantes incuestionables del sector. Otras lo son menos específicamente o de una manera indirecta. Otras, por último, poseen vinculaciones más remotas, pero aun así repercuten decisivamente sobre la actividad del sector agrícola.

Hecha esta aclaración, podemos afirmar que históricamente, el estado nacional se fue constituyendo como una instancia de articulación de relaciones sociales, materializada en la creación de instituciones que invocan su legítima representación. El surgimiento y desarrollo de estas instituciones ha sido, en consecuencia, parte de un proceso de construcción social. La lógica y dinámica de su evolución han estado principalmente determinadas por las cambiantes prioridades producidas en la agenda de cuestiones socialmente problematizadas y por las posiciones que el estado adoptara en cada circunstancia histórica respecto a las modalidades consideradas más apropiadas para la resolución de tales cuestiones.

Bajo esta óptica, la dinámica del proceso constitutivo de las ISPA ha sido principalmente el resultado de las posiciones adoptadas por el estado según su particular interpretación de los problemas del desarrollo agrícola. Estas tomas de posición, o políticas en un sentido más convencional, no sólo fueron definiendo el papel y orientaciones del estado frente a la variada problemática del sector agrícola, sino que además dieron lugar a creaciones institucionales y a asignaciones de recursos que fueron otorgando una fisonomía y un alcance diferentes al desarrollo del SPA según los contextos nacionales o las coyunturas históricas considerados.

Las razones que explican estos diferentes patrones de desarrollo institucional son diversas. En parte, se deben a la distinta significación que tiene el sector agrícola en cada país vis-a-vis los demás sectores productivos, así como a la propia especificidad e importancia relativa de sus respectivas producciones. En parte, también, se deben a los estilos de gestión estatal vigentes bajo distintos regímenes políticos, lo cual se manifiesta en orientaciones de política, beneficiarios y arreglos institucionales ciertamente diferentes. También deben considerarse las condiciones geográficas de cada país, las distancias a los puertos y mercados, el desarrollo relativo de las fuerzas productivas y el grado de avance tecnológico, factores todos ellos que pueden determinar diferentes modos de intervención del estado en materia de inversión, regulación o provisión de insumos y servicios. Por último, no debe omitirse el peso que en distintas coyunturas adquieren ciertos factores a los que se

asigna especial significación como variables explicativas de la problemática del sector (v.g. precios, tenencia de la tierra, tecnología, sanidad), generando nuevas respuestas institucionales en el sector público.

Aun así, no pueden dejar de señalarse algunas similitudes en el proceso formativo de las ISPA, explicables en buena medida por la gravitación que en determinadas circunstancias adquirieron -mas o menos simultáneamente- ciertas variables comunes a diferentes contextos nacionales. En ciertos casos, se trataba de la coincidente inserción en un contexto internacional adverso. En otros, de los avances producidos en el conocimiento científico y tecnológico, que ofrecían nuevas posibilidades de desarrollo en el sector. Los procesos demográficos y los conflictos sociales en el agro se constituyeron, en otros momentos, en factores que también adquirieron vigencia más o menos simultánea en distintos países. Los diagnósticos y propuestas de consultores y equipos técnicos con fluido contacto mutuo, la presión de organismos internacionales y la propia mimesis institucional promovida por una común percepción de la eficacia de determinadas fórmulas, hicieron el resto.

Para ejemplificar este punto, como consecuencia de la Gran Depresión que siguió a la crisis de 1929, la gran mayoría de los países de la región adoptó diversas políticas intervencionistas que dieron lugar a la creación de organismos reguladores de la producción. Las tendencias nacionalistas de la segunda posguerra ocasionaron la creación o absorción por el sector público de empresas dedicadas a la producción de bienes o a la prestación de servicios. El progreso de la ciencia y la tecnología y el descubrimiento de su potencialidad para el desarrollo del sector agrícola, originaron una generalizada intervención del estado en el quehacer de la investigación, el desarrollo y la extensión agrícola. Como última ilustración, las presiones políticas que tuvieron por marco a la Alianza para el Progreso, condujeron a la adopción de políticas e instrumentos de reforma agraria dirigidos a modificar los patrones de tenencia de la tierra, así como a medidas tributarias que ofrecieran adecuados incentivos para su explotación.

Puede observarse entonces que, por encima de las singularidades nacionales, la evolución histórica del sector público agrícola ha experimentado cambios que presentan numerosas pautas comunes. En prácticamente todos los casos muestra un crecimiento constante, en el que nuevas unidades burocráticas toman a su cargo un número cada vez mayor de funciones y responsabilidades relacionados con distintos aspectos de la actividad del sector. El proceso de creación institucional se asemeja al de una formación geológica, en la que sucesivas "capas" se van adicionando al SPA como consecuencia de la permanente redefinición del papel del estado.

Como hemos señalado, las políticas estatales respondieron, en parte, a los variados diagnósticos que en cada momento resumían la problemática agrícola. De este modo, la actividad reguladora del estado se vió incentivada por una interpretación que otorgaba prioridad a las variables vinculadas con la formación de precios y las restricciones creadas por los mercados externos. El fuerte deterioro en los términos del intercambio de productos agrícolas exportables, el monopolio de los canales de comercialización por parte de grandes exportadores, la concentración del suministro de ciertos insumos o servicios críticos (v.g. transporte, elevación de granos, crédito) en determinados operadores, condujo a la creación de organismos reguladores, tales como las juntas a cargo del control de la producción y la comercialización.²

En las décadas del 40 y del 50, los regímenes populistas reforzaron la presencia del estado en la actividad agrícola, lo cual se manifestó en la nacionalización de bienes y empresas (v.g. ferrocarriles, puertos, elevadores de granos) y en la estatización de ciertos servicios (v.g. crédito bancario, comercio exterior). Hacia fines de los cincuenta y comienzos de los sesenta, tres importantes procesos convergieron para transformar radicalmente la fisonomía del SPA.

En primer lugar, comenzó a difundirse una creciente conciencia en el sentido de que el estancamiento que mostraba la actividad agropecuaria en muchos países no se debía exclusivamente a factores relacionados con precios o mercados sino, en no menor medida, al fuerte atraso tecnológico en las condiciones de producción y a la creciente brecha que separaba en este aspecto a los países desarrollados y subdesarrollados. La respuesta institucional a este diagnóstico fue la casi simultánea

² Durante la década del 50 -y en algunos casos, con anterioridad, en muchos países latinoamericanos se establecieron juntas especiales, institutos de abastecimiento o departamentos de los bancos para el desarrollo del sector agrícola, con el fin de mantener el almacenamiento reservas amortiguadoras de alimentos básicos y estabilizar los precios de alimentos básicos en beneficio de productores y consumidores (Abbot y Creypelandt, 1966).

creación de centros de investigación e institutos de extensión agrícola en diversos países de la región.³

Sin embargo, otras explicaciones alternativas sobre el estancamiento agrícola también comenzaron a ganar creciente predicamento por entonces. Su carácter era más estructural, colocando el acento en los problemas derivados de la subsistencia y agravamiento del complejo latifundio-minifundio, característico del patrón de propiedad y tenencia de la tierra en casi toda la región. Los movimientos campesinos, con una larga historia de conflictos en torno al acceso a la tierra y el mejoramiento de sus condiciones laborales, habían adquirido en algunos países características beligerantes, manifestadas en tomas de tierras y apoyo a movimientos revolucionarios. La larga historia de conflictos de tierras en Brasil, Colombia y Venezuela, las invasiones campesinas en los valles peruanos de Convención y Lares, las presiones por la sindicalización de los trabajadores agrícolas en Chile -entre otros ejemplos de una creciente militancia campesina por la reivindicación de sus derechos-, produjeron un notorio viraje en las interpretaciones vigentes sobre la problemática del sector agrícola. Con muy diferentes alcances, la solución común fue la reforma agraria, entendida en primer término como una profunda redistribución de los patrones de propiedad y tenencia de la tierra.⁴ El apoyo circunstancial a esta iniciativa por parte de ciertos actores con fuerte gravitación en la escena política de los países latinoamericanos (como la Iglesia Católica o el gobierno norteamericano a través de su proyectada Alianza para el Progreso), fueron determinantes para que casi todos los países de la región, adoptaran medidas legislativas y crearan instituciones a cargo de realizar los estudios, producir las expropiaciones y redistribuir las tierras alcanzadas por el proceso de reforma.

Simultáneamente, como consecuencia de la influencia ejercida por instituciones como el Banco Mundial y la propia Alianza para el Progreso, una nueva actividad comenzó a cobrar creciente importancia entre las funciones del sector público: la planificación. Con una misión eminentemente integradora, dirigida a compatibilizar políticas y actividades estatales cada vez más diferenciadas y especializadas, la planificación intentó con variado éxito someter las iniciativas y proyectos sectoriales a un marco político y técnico relativamente coherente, fundado en el logro de ciertos objetivos y prioridades de acuerdo con los recursos e instrumentos disponibles. La incorporación de la planificación, así como el monitoreo y evaluación de proyectos, modificó en parte la fisonomía institucional del SPA y algunas de sus rutinas operativas. Nuevas unidades sectoriales y subnacionales pasaron a integrar los sistemas nacionales de planificación. Algunos proyectos de inversión se vieron sometidos a la previa intervención de estas nuevas unidades. La aprobación de ciertos programas o la obtención de financiamiento externo también se vieron sujetos a una previa compatibilización con los planes y prioridades globales.

Puede afirmarse que esta coincidente preocupación por el desarrollo tecnológico, la reforma agraria y la planificación económica, transformó profundamente los SPA de la región. Esto no significa que la expresión institucional de estos procesos carezca de antecedentes en el aparato estatal o que en todos los casos se asistía a una creación *ex-novo*. Autores como Hirschman (1965) han documentado brillantemente la larga historia de iniciativas y fracasos en torno a la resolución de la cuestión agraria en Colombia o a los problemas de sequía en el Nordeste brasileño, que tuvieron como protagonista al estado mucho antes del período que estamos considerando. A su vez, la mayoría de las instituciones de investigación y desarrollo cuyo origen fue casi simultáneo, se formaron por lo general a partir de organismos preexistentes en la administración centralizada del aparato estatal. De hecho, surgieron como organizaciones "holding" o de promoción, integrando bajo una dirección centralizada un conjunto de unidades dispersas.⁵ Del mismo modo, no pueden desconocerse las

³ En menos de una década, alrededor de una decena de instituciones fueron creadas en distintos países. En 1957, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), de Argentina; entre 1959 y 1961, el Instituto Nacional de Investigaciones Agropecuarias (INIAP), del Ecuador, el Complejo CONIA/FONIAP de Venezuela y el Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA) de México. En años sucesivos, surgieron el SIPA (luego INIPA) del Perú, el ICA de Colombia, el INIA de Chile, el IBIA de Bolivia, el ICTA de Guatemala y el IDIAP de Panamá (Trigo, Piñeiro y Ardila, 1982; CIMA, 1987).

⁴ Decimos "en primer término", por cuanto la reforma agraria, además de la simple redistribución de tierras o de las condiciones de acceso a la misma, también significaba promover la formación de cooperativas, el suministro de insumos o la provisión de crédito a los nuevos beneficiarios. Esta concepción recibe habitualmente la denominación de reforma agraria integral.

⁵ Sin embargo, por su propia dinámica de crecimiento, estos organismos "holding" continuaron diferenciándose internamente a medida que fueron creando nuevas unidades (v.g. estaciones experimentales, laboratorios, agencias de extensión). En su posterior evolución, incorporaron instancias regionales y dependencias a cargo de la programación y evaluación, como mecanismos de integración

experiencias de planificación que ya se habían producido -como en el caso de la Argentina- durante la década del 40. El punto a destacar es que al filo de los años 60, todas estas iniciativas y tendencias hallaron en el estado un deliberado y concentrado esfuerzo de desarrollo institucional.

El impacto de estos cambios fue tan decisivo que los esquemas de organización y funcionamiento en el SPA, durante las últimas dos décadas, han mantenido en gran medida sus características fundamentales en casi toda la región. Tal vez las modificaciones más apreciables en el período reciente se vinculan con una mayor especialización de las ISPA en la provisión de ciertos insumos críticos -tales como semillas, plaguicidas, fertilizantes, crédito agrícola-, la prestación de algunos servicios -como el control de calidad, la prevención de plagas o el mercadeo- y la regulación de operadores y productos. También se advierte una señalada tendencia hacia la asunción de mayores responsabilidades técnicas y de promoción por parte del sector privado, ya sea a través de instituciones propias o de esquemas colaborativos con el sector público. Ya en los últimos años, las presiones hacia la desmonopolización, desregulación y privatización, también han alcanzado al sector agropecuario, aunque no se advierten todavía signos elocuentes de que las iniciativas y proyectos hayan modificado seriamente las modalidades de intervención del estado.

A lo largo de este proceso histórico, se advierte una creciente diferenciación y especialización del SPA, que tuvo como correlato una fuerte tendencia hacia la fragmentación y "feudalización" de sus instituciones. A ello se sumó el impacto de la alta inestabilidad política tan característica de la región, lo cual aumentó las dificultades para someter este extendido aparato burocrático a una efectiva coordinación de políticas, programas y asignaciones de recursos.

Por cierto, este proceso no se limitó al SPA, sino que alcanzó al conjunto del aparato estatal. En tal sentido, la mayor complejidad del sector público incrementó notoriamente la necesidad de recurrir a mecanismos que permitieran un mejor control de las diferentes unidades institucionales. La creación de organismos de monitoreo y control de gestión, el establecimiento de jerarquías paralelas a lo largo de la estructura burocrática (militares o del partido en el poder), el desarrollo de counter-staffs -como los ministerios o secretarías generales de la Presidencia, los asesores y funcionarios de confianza-, o la imposición de normas de restricción del gasto público con alcance general, son algunos de los instrumentos de los que se han valido los gobiernos para superar la inercia burocrática y ganar un cierto grado de control centralizado sobre las políticas y programas gubernamentales. Estas tendencias se han acentuado en los últimos años como consecuencia de la crisis fiscal del estado.

A lo largo de este proceso, la sociedad civil también se fue diferenciando y complejizando en función de la propia dinámica y desarrollo de las fuerzas productivas. La urbanización e industrialización, la terciarización e informalización de la economía, la sindicalización, la internacionalización del capital, los cambios en las pautas culturales -entre otros fenómenos- generaron nuevas cuestiones y nuevas necesidades de conciliar políticas que comenzaban a tener un importante impacto diferencial sobre esta diversificada y compleja estructura social. Ello dio lugar a que muchas de las decisiones de política que tenían como referente y ámbito de decisión a los distintos sectores económicos, fueran trasladadas a una instancia diferente -superior o paralela-, produciéndose a menudo una pérdida de la capacidad de intervención de los sectores en la formulación de esas políticas. De esta manera, los objetivos y programas impulsados desde organismos públicos sectoriales no solo deben someterse a una lógica y a un marco normativo más generales sino que además, con frecuencia, no llegan a ser siquiera considerados pese a las competencias formalmente asignadas a sus autoridades.

Como fruto de esta evolución, se fueron transformando asimismo los patrones de interrelación entre estado y sociedad, adquiriendo en el sector agropecuario una cierta especificidad que será objeto de análisis en la próxima sección.

2. Articulaciones estado-sociedad

A través de la apretada síntesis histórica presentada, se advierte que la expansión institucional del SPA no fue muy diferente, en sus alcances, a la del conjunto del sector público. Cada uno de los organismos creados puede concebirse como un punto de confluencia y un canal de entrada y procesamiento

intra-organizacional (véase Oszlak, 1976).

de intereses y demandas expresados no sólo por diversos sectores de la sociedad civil, sino también por otras unidades estatales o aun por los propios miembros del organismo.

Las posibilidades y capacidad demostrada por cada organismo para procesar y satisfacer estas demandas e intereses, dependerán de muy variadas circunstancias, entre las que el lugar que ocupe dentro del organigrama funcional del estado será seguramente poco relevante. Su poder efectivo resultará más bien de un complejo proceso de negociación, que tendrá por protagonistas visibles a las diferentes unidades estatales, pero en el que jugarán también -entre otros factores- tradiciones, rutinas, influencias personales, prestigios institucionales e intereses clientelísticos. De la confrontación y peso relativo de estos factores surgirá una constelación institucional que en términos de distribución de competencias, asignación de recursos, vinculaciones jerárquicas y autonomías de gestión, poco se asemejará a la prevista formalmente en los organigramas. Al respecto, nos remitimos al concepto de "isocracias", utilizado en la primera parte de este trabajo para transmitir estas mismas ideas con un alcance más general.

En la medida en que las instituciones del sector público agrícola han servido como arena de negociación e instancia para la resolución de las múltiples cuestiones que afectan la actividad y organización del sector, el "papel del estado" en este campo no puede concebirse como resultado de la voluntad política expresada por sucesivos gobiernos, sino como el complejo resultado de conflictos sociales que, entre otras cosas, se manifestaron en el sector público a través de determinados patrones de desarrollo institucional y asignación de recursos.

Desde una postura estrictamente determinista, estos patrones se explicarían por el poder diferencial de determinados sectores económicos, que les permitió controlar o influir el proceso decisorio del estado y, de este modo, determinar los productos, orientaciones implícitas y resultados de la actividad de sus instituciones. Si bien esta correlación no puede minimizarse, tampoco puede afirmarse que los intereses de los sectores dominantes en el sector agropecuario se han visto inexorablemente beneficiados por la acción del estado. En primer lugar, porque estos sectores no son homogéneos, sea porque están insertos en diferentes ramas de la producción agropecuaria, porque operan en diferentes zonas geográficas, porque poseen distintas orientaciones hacia la innovación tecnológica o porque controlan diversas etapas del proceso que va de la producción a la comercialización interna o externa. En segundo lugar, porque a su vez estos sectores económicamente dominantes compiten por políticas y recursos con otros sectores productivos -como la industria, la banca o el comercio- cuyo peso en diferentes momentos históricos ha sido variable y cuyos intereses han sido a menudo contradictorios con la agricultura. En tercer lugar, porque los sectores de pequeños y medianos productores, así como el campesinado, han desarrollado a su vez poderosas organizaciones defensoras de sus intereses capaces de contrarrestar, en ciertos momentos, el control ejercido por los sectores dominantes sobre el proceso de formulación de políticas sectoriales. La necesidad de conciliar objetivos de producción, productividad, redistribución y estabilidad política, implícitos en las contradicciones recién señaladas, exigió con frecuencia compromisos entre las políticas estatales, que tuvieron su expresión en el particular patrón de desarrollo institucional del SPA.

En la temprana etapa de desarrollo capitalista en el agro, cuando las relaciones de producción predominantes se basaban en la explotación de una fuerza de trabajo férreamente dominada social y laboralmente, pocos eran los factores que podían cuestionar el pleno control del aparato estatal por parte de los grandes productores rurales, con excepción de los ocasionales conflictos con otros sectores de la clase dominante. Su organización gremial para la defensa de sus intereses se anticipó, a veces, a la propia organización estatal;⁶ y su considerable actividad como grupo de presión determinó en gran medida el curso de las políticas estatales en la crucial etapa de inserción de las economías latinoamericanas en los mercados mundiales.

En esta primera etapa, el aparato institucional del SPA poseía un bajo grado de diferenciación y especialización.⁷ El papel fundamentalmente cumplido por el estado consistió en procurar y asegurar

⁶ Un clásico ejemplo de esta circunstancia es la creación, en 1866, de la Sociedad Rural Argentina, anticipándose en más de una década al establecimiento de un Departamento Nacional de Agricultura y en más de un cuarto de siglo a la creación del respectivo ministerio. Fue decisivo el papel jugado por esta organización corporativa en la formulación de la política tributaria y aduanera, así como en la gestación de la operación militar que condujo a la conquista de vastos territorios en poder del indio, lo que permitió extender la frontera agrícola.

⁷ En el caso argentino, el Departamento de Agricultura formaba parte por entonces del Ministerio del Interior, que además de su papel de integración política, cumplía un rol de promoción de la actividad económica.

la disponibilidad y engarce entre los tres factores básicos de la producción agropecuaria: tierra, trabajo y capital. Por lo tanto, la actividad estatal en relación al sector estuvo a cargo, básicamente, de organismos no sectoriales. La construcción de ferrocarriles, caminos y vías navegables; la conquista militar de nuevas tierras, su habilitación, mensura y distribución; la negociación de empréstitos y su canalización a través del crédito oficial; la promoción de la inmigración y el desarrollo de la colonización, fueron "tareas" que en ningún caso se confiaron a instituciones "agrícolas", sino que estuvieron a cargo de organismos no especializados.

En parte como resultado del propio proceso expansivo, del crecimiento de la demanda externa y de la diversificación de la producción, fueron surgiendo nuevas necesidades de bienes y servicios o de regulación normativa, que el estado fue satisfaciendo en respuesta a demandas canalizadas a través de los acceso privilegiados que los sectores económicamente más poderosos habían establecido con un aparato burocrático en constante expansión. En realidad, el proceso de diferenciación institucional del estado simplemente acompañó al proceso de diferenciación social que tenía lugar en la sociedad civil: nuevos sectores, bienes y estratos de productores; diversificación de la industria, la intermediación y el consumo; surgimiento de nuevos servicios asociados a esta creciente diferenciación. Las necesidades propias de estos diversos agentes sociales comenzó a encontrar expresión en distintas unidades especializadas del aparato estatal. Además, el propio estado comenzó a problematizar ciertas cuestiones, en respuesta a necesidades percibidas por sus propias unidades, incorporando una tendencia partenogenética en el proceso de creación institucional.

Dentro del sector agropecuario, estas necesidades y demandas estuvieron vinculadas especialmente a la colocación de la producción en los mercados externos. Nuevos organismos permanentes o comisiones especiales, creados al interior del estado, tomaron a su cargo el control de la calidad de los productos exportados, el mejoramiento de las variedades de ciertos cultivos, la concesión de facilidades para la exportación, la canalización del crédito o la promoción de colonias agrícolas.

En este proceso, se fueron constituyendo clientelas burocráticas con vinculaciones formales o informales con instituciones del SPA, a través de las cuales intentaron ejercer presión en torno a la sanción de determinadas políticas o a la defensa de determinados intereses. A veces, penetraron la propia organización del aparato estatal y pasaron a controlar sus instituciones formuladoras de políticas o suministradoras de servicios. Otras, se convirtieron en sujetos de regulación del estado, sea en defensa de otros sectores (v.g. de productores frente a exportadores) o para instituir reglas del juego claras en el funcionamiento de los mercados.

Algunos sectores sociales relativamente homogéneos, insertos en actividades dinámicas, con peso económico considerable, consiguieron defender eficazmente sus intereses. Otros, más dispersos e inarticulados, marginales al sistema productivo, dominados social y económicamente, no pudieron desplegar una capacidad organizacional ni movilizar recursos suficientemente contundentes como para articular una presión sostenida sobre el estado. Bajo ciertas condiciones políticas, los gobiernos crearon instituciones destinadas a amparar y promover los intereses de estos sectores, aunque en algunos casos se constituyeron simplemente en mecanismos de proselitismo y manipulación social.

Las organizaciones corporativas del sector agropecuario, con prescindencia de su poder relativo, tendieron a diferenciarse según productos, tamaño de las explotaciones, ámbito geográfico de influencia, inserción en el ciclo de la producción y la distribución, forma de organización empresarial y rol desempeñado en la actividad productiva (v.g. propietarios, arrendatarios, trabajadores rurales). La creciente dispersión dió lugar a la constitución de organizaciones integradoras de segundo y tercer grado y a la vinculación orgánica con instituciones intersectoriales, representativas del conjunto de los intereses de la producción, del trabajo o de la actividad comercial. Complejas redes de alianza y conflicto entre estas instituciones, fueron definiendo patrones característicos de acción corporativa para la defensa de intereses específicos. A su vez, la elección de determinadas arenas para la resolución de estos conflictos (v.g. legislativa, ministerial, burocrática especializada, local) o la utilización de determinadas estrategias y recursos, fueron otorgando perfiles característicos a las articulaciones entre el sector agropecuario y el estado.

El aparato institucional resultante -tanto en el sector público como en el privado- expresa en gran medida el balance de estas diferentes fuerzas. Los sesgos en la orientación de las políticas públicas y la correspondiente pauta de asignación de recursos, también son manifestación de esta correlación de poder. Parte de la tarea de transformación del estado consiste precisamente en el reequilibramiento de estas fuerzas. En parte, para lograr una revalorización de la actividad agropecuaria frente a otros sectores productivos cuyos intereses han sido objeto de atención privilegiada en la agenda de políticas públicas reciente. Pero especialmente, para que los sectores más postergados del agro (v.g. minifundistas, aparceros, peones rurales) obtengan una mejor protección

jurídica del estado, logren un acceso más fluído a sus servicios y estén en condiciones de expresar sus legítimas reivindicaciones a través de una presencia más representativa en los mecanismos decisorios del SPA.

3. Función de producción y función de objetivos

Al analizar las posibilidades de redefinir el rol del estado en relación al sector agrícola, las consideraciones que podemos efectuar respecto a la relevancia del dicho rol y a la organización requerida para cumplirlo, no escapen a una regla de oro fundamental: de lo que se trata es de hacer congruentes una función de objetivos y una función de producción.

Como hemos visto, el proceso de creación institucional en el SPA no ha sido fortuito. Ha respondido siempre a la particular interpretación de ciertas demandas o necesidades sociales y ha dado origen a afectaciones de recursos y a arreglos institucionales fundados en la supuesta efectividad de estos para satisfacer aquellas demandas o necesidades.

Pero las organizaciones evolucionan: se les encomienda nuevos cometidos, se les quita otros; se vuelven más complejas, se diferencian internamente, crean instancias articuladoras, ganan o pierden recursos. Esta compleja dinámica puede observarse en términos de un permanente proceso de adecuación - o más bien, de intento de adecuación- de una dotación de recursos al cumplimiento de determinadas finalidades. Como por lo general estos fines son heterogéneos, con diverso alcance temporal y sustantivo, dirigidos a satisfacer intereses y demandas de distintas clientelas (incluyendo a los miembros del propio organismo), nos referimos a una "función de objetivos". Habitualmente, estos se encuentran vagamente reflejados en las cartas orgánicas o en las misiones y funciones formalmente atribuidos a las instituciones estatales, o pueden incluso contradecirlos. A su vez, nos referimos a una "función de producción" para indicar que el logro de esos objetivos requiere utilizar recursos de variada naturaleza (humanos, materiales y tecnológicos), disponibles en diversas proporciones y susceptibles de ser combinados de modos diferentes. Diremos que la productividad (eficiencia y eficacia) de una institución estatal será mayor cuanto mayor sea el grado de ajuste y congruencia que consiga entre la función de objetivos perseguidos y la función de producción técnicamente requerida para lograrlos.

Esta formulación conceptual -como sabemos- constituye una ecuación difícilmente operacionalizable en situaciones empíricas. Ocurre que la definición de objetivos es raramente un ejercicio explícito y coherente; pero además, la dotación de recursos disponibles depende por lo general de múltiples consideraciones, entre las cuales el logro de ciertos objetivos es apenas una de ellas.

Las razones de este desajuste son variadas. Desde el punto de vista de la definición de objetivos, es habitual que las leyes de creación o cartas orgánicas de las instituciones estatales expresen su misión, objetivos y competencias en términos suficientemente generales y ambiguos como para que prácticamente todo programa de acción quede amparado y legitimado dentro de sus términos. Al ser tan abarcativos, permiten definir un amplio campo de intervención, lo cual, de paso, otorga al organismo mayor territorialidad en la delimitación de sus fronteras funcionales. Pero en cambio, no proporcionan guía alguna para la acción, por lo cual es común observar políticas zigzagueantes y contradictorias, que reclaman con similares títulos ser fieles traducciones de la intención del legislador.

En ausencia de pautas precisas para la acción, tiende a difundirse un estilo de formulación e implementación de políticas en el que "la motivación prevalece sobre la comprensión" (Hirschman, 1964). Es decir, la compulsión a la acción prescinde de los procesos racionales de opción entre alternativas, o la anticipación pautada de las etapas y formas de materialización de la decisión.

Esta situación se ve agravada cuanto más frecuente es la rotación de los elencos políticos responsables de la conducción superior del aparato estatal. En tales circunstancias, los nuevos equipos -pertenezcan o no al mismo régimen gobernante que la conducción anterior- tienden a borrar el pasado, a ignorar los objetivos y programas en curso, y a elaborar un nuevo esquema para la acción que lleve la marca del elenco de turno. Demás está decir que este tipo de conducta es aún más característico cuando cambia radicalmente la naturaleza del régimen, situación habitual en la región durante las dos últimas décadas.

Este afán por recomenzar, por marcar nítidamente una discontinuidad en la gestión, no sería problemático si los nuevos elencos dispusieran de los tiempos cronológico y político necesarios para

la materialización de sus proyectos. Este no ha sido el caso, especialmente en países que han sufrido una fuerte inestabilidad política.⁸

Ante la falta de continuidad, las efímeras conducciones sólo alcanzan a reconocer, de manera incompleta, la índole de los cometidos confiados a su organización, el estado de los proyectos y actividades en curso, la prioridad relativa de los problemas a resolver y la adecuación e idoneidad del personal a su cargo. Sumidos en este proceso de aprendizaje acelerado y absorbidos por las demandas de decisión coyunturales, apenas consiguen esbozar sus propios lineamientos programáticos y planes operativos. En estas circunstancias, cobra relieve el papel cumplido por ciertos estratos intermedios de funcionarios permanentes -generalmente técnicos-, que aseguran la continuidad en la gestión, traduciendo en acción sus respectivas ópticas sectoriales, grupales e incluso individuales, o promoviendo privilegiadamente los intereses de determinadas clientelas que han conseguido capturar y controlar ciertas áreas de gestión institucional. El marco normativo real tiende entonces a perder consistencia y a ser cada vez menos representativo de los objetivos generales del régimen en el poder.

En cuanto a la dotación de recursos y la inadecuación de la función de producción, también podemos sugerir algunas variables explicativas. Primero, las fuentes de recursos y su magnitud varían de acuerdo con la capacidad demostrada por cada organismo en su intento de reproducir o incrementar sus presupuestos. Ello depende, a su vez, de muy diversas circunstancias, entre las que se cuentan la significación de la entidad para el proyecto político de turno, la presión de clientelas institucionales, el prestigio adquirido, el desempeño y resultados alcanzados en el pasado, etc. Con frecuencia, los organismos del SPA han tratado de independizar la obtención de recursos, apelando a esquemas de asignación específica de gravámenes diversos, automáticamente transferidos a sus cuentas por el Tesoro. Es el típico caso de los institutos de investigación tecnológica y de las juntas reguladoras de la producción, que al menos durante su etapa de constitución y consolidación, dispusieron de la autarquía necesaria para obtener y asignar apreciables volúmenes de recursos que posibilitaron su rápida expansión. En cambio, las unidades dependientes de la administración centralizada, siguieron la suerte de este sector del aparato estatal, habitualmente relegado en la puja presupuestaria.

Segundo, el volumen y tipo de recursos asignados al cumplimiento de objetivos pueden resultar inapropiados. Si imaginamos a una organización pública como un sistema de producción, que emplea una determinada dotación de personal, una infraestructura física y un cierto volumen de recursos financieros destinados a funcionamiento y conservación, su misión será combinarlos de modo tal de obtener los bienes, regulaciones o servicios expresados o implícitos en su función de objetivos. Sin embargo, las dotaciones relativas de recursos pueden ser insuficientes para el logro de ciertas metas de producción; o la composición y combinación de los mismos puede no ser la requerida.

También en este caso, las causas pueden ser muy variadas. Por lo general, las normas sobre inamovilidad de los funcionarios determina que las dotaciones de personal tiendan a sufrir distorsiones en su composición, a medida que operan factores de baja originados en variables vegetativas, esquemas de retiro voluntario, medidas de prescindibilidad, etc. Las frecuentes restricciones para la incorporación de personal impiden, a su vez, la renovación de elencos, con lo cual tiende a producirse un creciente desequilibrio en la estructura funcional requerida. Desde un punto de vista cualitativo, las políticas de personal en materia de incorporación, capacitación, promoción y remuneraciones no ofrecen los incentivos necesarios para la permanencia de los funcionarios más calificados o los estímulos requeridos para la plena aplicación de sus esfuerzos. Esta situación se agudiza en aquellas unidades que prestan servicios a clientelas dispersas, inarticuladas o marginales.

También las partidas presupuestarias destinadas a inversiones o a bienes y servicios no personales pueden sufrir drásticas limitaciones, con lo cual aun en presencia de dotaciones de personal adecuadas -o incluso excesivas-, resulta imposible desarrollar el nivel de actividad necesario para el logro de objetivos, al no disponerse de la infraestructura o de los recursos para la adquisición de los bienes y servicios exigidos por una óptima función de producción. A veces, ciertas normas de alcance general para el sector público han permitido una extraordinaria expansión y modernización de la infraestructura física de los organismos estatales, mientras que las partidas destinadas al

⁸ En el caso de Argentina, la tasa de rotación de los ministros, secretarios de estado y gobernadores -entre 1940 y 1980- ha sido de 13,7, 12,2 y 14,1 meses en el cargo. A su vez, un organismo del SPA agrícola fuertemente sensible a las políticas intervencionistas del estado -como la Junta Nacional de Granos-, registra durante los últimos veinte años un promedio de 9 meses en la permanencia en el cargo de sus máximos responsables.

funcionamiento o mantenimiento de esos bienes (v.g. vehículos, maquinarias, edificios) resultaban insuficientes para evitar su subutilización, obsolescencia o deterioro.

Tercero, aun en la hipótesis de una adecuada dotación de recursos, tanto en volumen como en composición relativa, la función de producción puede verse distorsionada por una inadecuada gestión y procesamiento de dichos recursos. Con esto estamos introduciendo una dimensión cualitativa en el examen de la función de producción, que requiere la consideración de variables vinculadas con el manejo de las tecnologías centrales al proceso productivo del organismo, la capacidad gerencial disponible y las posibilidades institucionales de anticipar y ajustarse a las situaciones de complejidad e incertidumbre en su contexto operativo.

En el primer plano, toda organización intenta controlar el proceso técnico que conduce a la obtención de los productos resultantes de su actividad. Un instituto de investigación agropecuaria tratará de dominar plenamente el proceso de obtención de información, experimentación, análisis de evidencia empírica, reflexión y formulación de proposiciones y teorías que conduce al avance del conocimiento. En una empresa de mercadeo agrícola, se intentará disponer de un eficaz sistema de relevamiento y procesamiento de datos, monitoreo de mercados, mecanismos y procedimientos de intervención y así sucesivamente. En una empresa de elevación de granos, la tecnología básica se asemejará a la de un establecimiento industrial, requiriéndose un manejo apropiado de la logística de carga, depósito y transporte de granos, o de las técnicas de acondicionamiento, mezcla y secado.

En general, las organizaciones poseen diferencias marcadas en su capacidad de controlar estas tecnologías básicas. Por ejemplo, un instituto de investigación y extensión puede ser relativamente exitoso en su control del proceso de producción de conocimiento científico, pero tener un pobre desempeño en el manejo de las técnicas de difusión de ese conocimiento o las requeridas para su inducción e incorporación por parte de los productores. Un organismo de regulación de la producción y comercio de granos, que cumple con solvencia sus funciones de inspección, control de calidad o comercialización, puede ver afectado su funcionamiento -e incluso su viabilidad- por la simultánea prestación de servicios de elevación portuaria en condiciones antieconómicas. Inversamente, un instituto de sociología rural, que ha conseguido crear una rutina de producción académica o de gestión de proyectos orientados a la acción, puede contribuir a legitimar la actividad y existencia de una organización más amplia, de la cual depende, cuyos otros programas o unidades no alcanzan niveles de productividad o impacto social comparables.

Estas observaciones son especialmente importantes en el caso de instituciones multifuncionales, donde a veces la incapacidad de distinguir estas diferentes suborganizaciones técnicas, da lugar a propuestas de reorganización que no contemplan los requerimientos diferenciales en materia de control sobre las tecnologías centrales empleadas por cada una.

También el plano gerencial resulta crucial para asegurar que la obtención y disponibilidad de insumos requeridos por el proceso de producción se ajustará a los cronogramas previstos; que la gestión de compras y suministros permitirá contar con los bienes y servicios necesarios; que el personal será suficiente y tendrá las calificaciones, disponibilidad e incentivos necesarios; que la infraestructura física tendrá la capacidad y el mantenimiento exigidos por la actividad a desarrollar; y que del lado de la disposición de los productos, se habrá asegurado la continuidad de la demanda, por parte de la clientela, de los bienes o servicios producidos y previstos los canales de distribución para su suministro.

Por último, en el plano institucional la organización deberá contar con mecanismos que le permitan sondear permanentemente las condiciones de contexto a fin de revisar con suficiente flexibilidad sus estrategias, objetivos y prioridades, adecuándolos a cambiantes circunstancias. Una inesperada sequía en países competidores de ciertos productos; un repentino descenso en los precios internacionales; la percepción de una tendencia hacia el desarrollo tecnológico en ciertos rubros donde el país posee ventajas comparativas; la anticipación de conflictos laborales; la previsión de un aumento estacional considerable en la demanda de ciertos servicios, constituyen ilustraciones del tipo de situaciones que las ISPA deben enfrentar continuamente. De la disponibilidad de mecanismos idóneos -sistemas de información, de planificación estratégica, de monitoreo y evaluación de proyectos, de negociación colectiva, de gerencia de crisis-, dependerá en buena parte la perspectiva de un ajuste exitoso a estos cambios en el contexto.

4. Restricciones contextuales del SPA

En el desarrollo del punto anterior, se colocó el acento en determinar cuáles son los aspectos de la dinámica intraburocrática que afectan el desempeño de las ISPA. En esta sección, abordaremos el

análisis de los principales elementos del contexto operativo de estas instituciones que actúan como restricciones o variables fuertemente correlacionadas con su dinámica organizacional.

Para ello, distinguiremos cuatro actores o instancias significativas de dicho contexto: 1) las condiciones del mercado internacional y el marco de políticas en el que se desenvuelve el comercio de los productos exportados por países de ALC; 2) los organismos de regulación del estado, así como el marco jurídico-institucional que los sustenta, en tanto afectan los ámbitos y alcance de la actividad y decisiones del SPA; 3) las organizaciones estatales, privadas o mixtas con las cuales las ISPA mantienen relaciones de complementariedad funcional para la producción de bienes, servicios o regulaciones; y 4) las clientelas institucionales, en tanto grupos de presión y sujetos de la actividad de las ISPA.

4.1. Condiciones del mercado internacional

Hace menos de una década, hubiera sido difícil pronosticar las tendencias que se verifican actualmente en las condiciones del mercado internacional para la producción agrícola de los países de ALC. Si bien la tendencia secular a la baja en los precios de los alimentos y materias primas exportados por estos países constituía un dato irrefutable, la innovación tecnológica en el agro había permitido compensar en gran medida esa tendencia, al inducir aumentos en la producción y la productividad.

A partir de los años 80, tres nuevas circunstancias comenzaron a dibujar un nuevo horizonte para la agricultura de la región, generando serias dudas sobre la posibilidad de continuar el sostenido ritmo de crecimiento que había tenido lugar durante las dos décadas previas. En primer lugar, comenzaron a percibirse con creciente intensidad los efectos del vigoroso desarrollo tecnológico promovido por varios países de la Comunidad Económica Europea a partir de la segunda posguerra, tendientes a alcanzar el autoabastecimiento alimentario. Los elevados estímulos creados por un marco de políticas fuertemente proteccionistas, condujeron al sostenido aumento de la producción de estos países.

Como consecuencia, no sólo alcanzaron el autoabastecimiento -cerrando correlativamente el acceso a esos mercados- sino que generaron enormes excedentes, para cuya colocación apelaron a generosos subsidios, lo cual intensificó la tendencia a la baja de los precios y produjo enormes perjuicios a los países exportadores tradicionales.

Paradójicamente, esta política de subsidios aplicada tanto por los países de la CEE como por los Estados Unidos, tenía vigencia durante un período en el que el discurso oficial de estos países propugnaba una decidida reducción de la intervención del estado y un más irrestricto funcionamiento de los mecanismos del mercado. No obstante, los precios internacionales de los productos agrícolas acabaron por ser determinados más por las políticas adoptadas por los países desarrollados que por la mano invisible del mercado.

En segundo lugar, la caída de los precios coincidió -desde el lado de la demanda- con un acentuado debilitamiento del consumo. La crisis económica, que afectó a buena parte del mundo subdesarrollado, redujo el ritmo de crecimiento económico de sus países, lo cual se manifestó también en una disminución del ingreso per cápita y del consumo de su población. La tasa de crecimiento del PBN de la región cayó, entre 1981 y 1986, a un promedio del 1%, verificándose tasas negativas en 1982 y 1983. La necesidad de estos países de generar excedentes para atender los servicios de su deuda externa, también tendió a frenar las importaciones.¹⁰

⁹ En la reunión del Consejo de Ministros de la OCDE de mayo de 1987 se señaló que "el costo de las políticas agrícolas (en los países de la OCDE) es considerable, tanto para el presupuesto como para los consumidores y para la economía en su conjunto. Asimismo, las políticas de apoyo excesivas conducen a una creciente distorsión de la competencia en los mercados internacionales, alteran el principio de ventajas comparativas y perjudican la situación de muchos países en desarrollo (...) El deterioro debe ser detenido y revertirse".

¹⁰ Aunque los efectos de la crisis sobre el sector agrícola fueron menores que los producidos sobre el resto de la economía, la reducción de la tasa anual de crecimiento en el sector fue considerable. Mientras el promedio para la década del 70 fue del 3.3%, entre 1981 y 1985 el valor

Por otra parte, la saturación de la demanda en los países más desarrollados y los cambios en la dieta de su población, tuvieron igualmente negativas consecuencias sobre la oferta de productos agrícolas. Países como la Unión Soviética -el mayor comprador de trigo argentino durante varios años-, alcanzaron a cubrir el nivel de consumo de su población con una mayor producción doméstica y comenzaron a reducir drásticamente sus importaciones.

En tercer término, con el comienzo de la década del 80 comenzaron a vislumbrarse las profundas transformaciones en la producción del sector agropecuario que habrían de producirse como consecuencia del desarrollo de la ingeniería genética, la biotecnología y otras disciplinas vinculadas. Si bien los efectos de esta revolución tecnológica no se han hecho sentir en toda su intensidad, ya se advierten algunas de sus consecuencias en la reestructuración de la industria asociada a estos nuevos desarrollos, así como en la apropiabilidad del conocimiento generado.

Virtualmente todas las compañías de semillas se han convertido en piezas de empresas transnacionales de biotecnología. Las industrias químicas se han diversificado y concentrado en productos finales especializados. Las universidades en los países industrializados comenzaron a obtener un volumen creciente de financiamiento privado para nuevos desarrollos en biotecnología que son objeto de patentamiento por parte de las empresas comitentes (de Janvry, Rúnsten y Sadoulet, 1987). En estas circunstancias, el grado de dependencia tecnológica de ALC se acentúa, ya que los países no disponen de los recursos, tradición de investigación y cooperación institucional requeridos para intentar reducir la brecha.

Estas condiciones del contexto internacional afectan de manera directa la producción, productividad y posibilidades de inserción de las economías de ALC en los mercados mundiales. En tal sentido, constituyen verdaderos parámetros, variables sobre las cuales nuestros países pueden ejercer un control muy limitado. Pero por sobre todo, ponen de manifiesto una de las expresiones que ha asumido el proceso de internacionalización del estado señalado en el punto 1.2.3.

En otras palabras, la agricultura, como uno de los sectores clave de las economías de la región, ha visto depender crecientemente su dinámica de las decisiones que en los planos político, comercial y tecnológico adoptan los países altamente desarrollados. Esta verdadera internacionalización de la agricultura se refleja en el papel clave de determinados mercados, en la creciente necesidad de acuerdos multilaterales, en la organización empresarial multinacional, en la dependencia financiera de instituciones internacionales de crédito, en los programas regionales e interregionales de investigación y desarrollo, etc.

Las instituciones del SPA no han sido inmunes a estas nuevas tendencias y están intentando sortear algunos de sus efectos más negativos. En el último capítulo se hará referencia a algunos de los mecanismos institucionales que permitirían una mejor adecuación a estas nuevas circunstancias.

4.2. Contexto regulatorio del estado

A través de la evolución histórica del SPA, brevemente descripta más arriba, hemos podido observar que a una mayor diferenciación y especialización del aparato estatal correspondió un permanente esfuerzo de los gobiernos por articular, integrar y someter ese creciente conglomerado institucional a ciertas políticas y pautas comunes de funcionamiento.

A pesar de la creciente autonomización organizativa que ha caracterizado al desarrollo del sector público -manifestado en un número cada vez mayor de entes descentralizados, organismos paraestatales y fuentes de recursos con afectación específica-, los gobiernos han intentado con variada fortuna recuperar cierto grado de control centralizado sobre la gestión global del sector público. Para ello, han diseñado regulaciones, estructuras administrativas, medidas de desempeño y sanciones, tendientes a inducir a las unidades implementadoras de políticas a actuar de un modo consistente con los programas, recursos y objetivos globales.

La crisis y la redemocratización política han acentuado notoriamente esta tendencia. Frente a una permanente reducción de los presupuestos gubernamentales, ocasionada por la crisis y el endeudamiento externo, y a un cambio en las prioridades y orientaciones de las políticas públicas, derivado de las necesidades y presiones en materia de ajuste estructural y de los requerimientos de compatibilización de intereses sociales en una arena política más nutrida y conflictiva, el papel de

las unidades estatales a cargo de la elaboración normativa, la planificación, la evaluación y el control, cobró un peso mucho más significativo.

Las manifestaciones de esta tendencia se expresan, fundamentalmente, en renovados esfuerzos por reducir la magnitud del déficit fiscal y el gasto público, y en el surgimiento de iniciativas y proyectos dirigidos a reducir la intervención del estado, desregular la actividad económica y privatizar empresas y servicios públicos. En una verdadera operación de pinzas, se intenta en última instancia aumentar el grado de control de la burocracia estatal por parte de las autoridades políticas y reducir a la vez su excesivo control y regulación de la actividad social.

Si bien las instituciones del sector público -incluyendo por cierto a las ISPA- no han aceptado pasivamente este doble intento de limitar su papel y autonomía, las consecuencias del "operativo" han sido significativas. Una de las formas típicas en que se expresó la política de reducción del gasto público fue el congelamiento de vacantes y la fijación de restricciones en la estructuración de las plantas de personal. Prima facie, medidas de este tipo pueden considerarse positivas en tanto tienden a reducir la magnitud de un sector público ciertamente hipertrofiado. Sin embargo, la experiencia de algunos países -como la Argentina- demuestra que estas políticas pueden haber contribuido a crear más problemas que los que ha resuelto. El encuadramiento de los organismos dentro de moldes globales y uniformes -como, por ejemplo, la aplicación de esquemas de retiro voluntario indiscriminados o la reducción generalizada de las dotaciones de personal en una determinada proporción-, sin atender más que superficialmente a especificidades institucionales, han provocado serias distorsiones en los elencos de funcionarios, acentuando el característico desfasaje existente en el sector público entre excesos de personal en áreas funcionales altamente burocratizadas y carencias considerables en áreas críticas.

La reducción de los presupuestos operativos o las trabas creadas a los organismos autárquicos para la libre disposición de sus recursos, también han tendido a producir serias consecuencias. Por ejemplo, en los institutos de investigación y extensión agropecuaria, el rápido crecimiento en los presupuestos que tuvo lugar durante las décadas del 60 y del 70, se frenó bruscamente con motivo de la crisis.¹¹ En tales circunstancias, el problema fundamental pasa a ser la relación técnica existente entre infraestructura, dotación de personal y recursos para conservación y funcionamiento, tal como hemos visto más arriba. Para ilustrar este punto, mientras en 1963 los gastos de personal del INTA, de Argentina, constituían el 50,4% del total del presupuesto ejecutado, a mediados de la década siguiente, la proporción se había elevado a más del 70% (Oszlak, 1976). Durante el período intermedio, las inversiones mantuvieron una proporción constante del presupuesto total y, en consecuencia, los gastos en bienes y servicios no personales se redujeron drásticamente. Los efectos de esta situación pueden imaginarse fácilmente. El mantenimiento operativo de edificios, instalaciones, maquinarias y vehículos se reduce. El nivel de actividad decrece por la menor disponibilidad de recursos para viajes, adquisición de bienes u obtención de servicios. Los estímulos se agotan, el entusiasmo decae y los recursos tienden a redistribuirse en función de criterios que no necesariamente respetan las relaciones técnicas de producción requeridas o las prioridades formalmente establecidas.

En otras palabras, además del impacto directo de esta drástica reducción en los recursos presupuestarios, deben contabilizarse sus efectos indirectos, que habitualmente se traducen en búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento -a veces atados al cumplimiento de determinados compromisos-, transferencias de partidas entre planes y programas de trabajo, liquidación de existencias, suscripción de convenios con instituciones académicas y organismos internacionales que en la práctica permiten mantener dotaciones paralelas y otros mecanismos de ajuste a las restricciones presupuestarias. Estas desviaciones, funcionales en muchos casos, entrañan en otros negativas consecuencias desde el punto de vista de la programación y el control centralizado, la transparencia de la gestión y la deseable asignación de recursos.

También en materias tales como fijación de niveles salariales, compras y suministros o realización de viajes al exterior, las unidades ejecutoras del sector público se han visto enfrentadas a crecientes restricciones. Con la drástica reducción de los presupuesto, las remuneraciones medias tendieron a decrecer, estrechándose la pirámide que establece la relación salarial entre distintos estratos de personal. A pesar de disponer de los recursos y la capacidad jurídica para fijar autónomamente niveles de retribución que eviten el deterioro salarial en determinadas categorías,

¹¹ El porcentaje de crecimiento anual fue del 6,4% en el monto de los presupuestos a valores constantes, y del 8,7% en lo que se refiere al número de investigadores. Véase, en este sentido, de Janvry, Runsten y Sadoulet (1987).

muchos organismos han debido resignar estos poderes en virtud de la sanción de normas de alcance general que los han limitado severamente. Estas instituciones han optado a veces por sortear tales restricciones, apelando a fórmulas sumamente imaginativas que, no obstante, distorsionaron aún más la estructura salarial del sector público y no siempre consiguieron frenar el éxodo de los recursos humanos más calificados ante la ausencia de adecuados estímulos materiales. Comportamientos adaptativos con efectos igualmente distorsionantes se advierten en la gestión de compras y suministros, contratación de consultoras o realización de obras de infraestructura, ya que los intentos por superar las restricciones impuestas sólo conducen a una mayor opacidad de la gestión pública y a una asignación subóptima de recursos.

Otro aspecto limitativo de la gestión de las ISPA, que no siempre responde a un deliberado intento de incrementar el control por parte del Poder Ejecutivo, es el vinculado con la inflexibilidad de las cartas orgánicas o instrumentos normativos que regulan la actividad de los organismos. Esta circunstancia se advierte especialmente en el sector descentralizado y de empresas públicas, donde la constitución de estos entes requiere la intervención parlamentaria mediante la sanción de leyes especiales de creación. Frente a la alta discontinuidad política y a los cambios en las orientaciones dominantes bajo sucesivos regímenes, la legislación que gobierna la vida de estas instituciones ha permanecido relativamente inmodificada, dando lugar a una profusa tarea reglamentaria dirigida a salvar algunos de sus aspectos más paralizantes o a adaptarla precariamente a nuevas circunstancias. Por ejemplo, las normas contenidas en la Ley de Granos argentina crean una serie de restricciones a la eventual privatización de la gestión de elevadores portuarios, por lo que su efectivización puede requerir o bien una difícil gestión parlamentaria para la modificación de la ley o la búsqueda de una compleja fórmula que facilite la transferencia. Parecidas restricciones existen en materia de emprendimientos conjuntos con el sector privado, constitución de sociedades comerciales, adquisición o venta de filiales, etc.

Por último, cabe hacer referencia a otro tipo de limitaciones a la actividad de las ISPA originadas en el marco normativo del estado: nos referimos al conjunto de políticas macroeconómicas que condicionan -y a veces perturban o cancelan definitivamente- los efectos buscados a través de las políticas sectoriales. Es creciente, en tal sentido, la preocupación expresada por estudiosos y responsables políticos en cuanto a que resulta cada vez más necesario lograr un mejor compromiso entre las políticas sectoriales y las políticas macroeconómicas que crean restricciones al desarrollo de la agricultura o restan incentivos a la producción (CIMA, 1987).

Las intervenciones estrictamente sectoriales, a través de precios sostén o de manejo de stocks para regular el mercado, han sido generalmente insuficientes para proporcionar incentivos y crear condiciones favorables a la inversión, expansión de la producción u obtención de tasas de retorno adecuadas en la agricultura. En ocasiones, la política tributaria global ha sesgado la carga fiscal en perjuicio de los agricultores. A su vez, la formulación de la política cambiaría no siempre ha consultado sus intereses sectoriales, restando incentivos a la producción y a las exportaciones. En el caso de países exportadores de bienes-salario, el conflicto entre las políticas macroeconómicas y sectoriales se ha manifestado en la prioridad asignada a asegurar el aprovisionamiento del mercado interno para el consumo o la industrialización, manteniendo niveles de precio compatibles con la política de ingresos y las tasas de inflación interna, lo cual ha contrarrestado a menudo las tendencias naturales de los mercados.

También en este caso las consecuencias indirectas de estos conflictos de política han sido considerables. La falta de incentivos a la producción ha alentado la permanencia y fortalecimiento de una economía subterránea y de un mercado especulativo para la inversión. La generalizada evasión tributaria y la negociación paralela de divisas basada en la subfacturación de exportaciones, también se han visto fuertemente favorecidas por estos conflictos.

4.3. Complementariedad funcional

La división del trabajo al interior de una determinada organización pública y la mayor o menor eficacia de la función de producción elegida, no agotan la consideración del conjunto de variables que inciden sobre el logro de sus objetivos institucionales. Aun en el plano estrictamente funcional, el desempeño de tal organización también se verá condicionado por el grado de articulación que consiga establecer con otras organizaciones -estatales, privadas o mixtas- responsables de la realización de actividades complementarias que resultan críticas para la obtención de los productos o servicios de la organización considerada. Estas actividades pueden tomar la forma de provisión de insumos, suministro de servicios, facilitación de infraestructura, disposición de productos o regulación normativa.

Son escasas las instituciones estatales que tienen asignadas un ámbito operativo excluyente o cuyos procesos productivos no requieren alguna suerte de eslabonamiento funcional con otras instituciones. Las tendencias a la feudalización del sector público -a las que no han escapado el SPA- han creado la ilusión de que las "misiones y funciones" de los organismos les conceden atribuciones y las habilitan para obtener los recursos necesarios para cumplir autónomamente los objetivos perseguidos. De hecho, no sólo existen múltiples instancias de superposición funcional o de intervención -voluntaria o exigida- por parte de otras instituciones, sino que la posibilidad misma de lograr ciertos resultados depende muchas veces de la efectiva coordinación que los organismos involucrados hayan conseguido establecer para el logro de un objetivo parcialmente común.

Una parte considerable de las energías de los funcionarios políticos y los administradores profesionales se dedica habitualmente a intentar ampliar los dominios funcionales, a asegurar sus límites, a resolver "conflictos fronterizos" y a diseñar fórmulas colaborativas que tiendan a evitar la dispersión multiplicación de esfuerzos y a mejorar la coordinación operativa entre unidades funcionalmente interdependientes.¹²

Planteemos algunos ejemplos. La fiscalización de frigoríficos y mataderos puede ser tanto una función propia de un ente municipal como de un servicio de sanidad animal o de una junta reguladora del comercio de carnes. De no llegarse a un acuerdo sobre que organismos ejercerán cuales funciones de fiscalización, lo más probable es que su intervención se superponga y multiplique, con los consiguientes costos sociales y fiscales. De igual manera, la promoción de exportaciones agropecuarias no tradicionales puede encomendarse -o ser asumida- por un Ministerio de Agricultura, por una Secretaría de Comercio Exterior, por una dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores, por un organismo -v.g. una empresa o una comisión presidencial ad-hoc- especialmente creada al efecto, por una fundación integrada por instituciones del sector público y privado o por otras unidades estatales o privadas igualmente idóneas. No existen fórmulas probadamente eficaces ni instituciones "naturalmente" dotadas de legitimidad o recursos técnicos para desarrollar esta función. Puede ocurrir, sin embargo, que varios organismos intenten simultáneamente ejercer este papel. Si su alcance, especialización temática o cobertura geográfica están debidamente delimitados, podría hasta ser socialmente deseable promover un esquema institucional diferenciado. En cambio, si las áreas de actuación, la competencia por recursos o las clientelas institucionales tienden a superponerse, los probables conflictos acarrearán seguramente una dilución del esfuerzo y un resultado global de suma cero o negativa.

Estos ejemplos anticipan algunas de nuestras conclusiones respecto a los procesos de feudalización en el sector público y la necesidad de buscar esquemas colaborativos donde los beneficios resultantes de la complementación institucional, aun siendo indivisibles, puedan ser atribuibles colectivamente al conjunto de participantes. Sin embargo, existen otras situaciones en que la complementariedad no se requiere para el desempeño de una misma función sobre la cual diferentes actores reclaman un parcial derecho de intervención legítima, sino que resulta necesaria para que un proceso o secuencia de actividades, en los que cada parte cumple un rol diferenciado, conduzca a un resultado común deseable.

Un clásico ejemplo de desarticulación, en tal sentido, es el sistema científico-tecnológico del sector agropecuario, en el que frecuentemente se señala la falta de adecuado engarce entre las actividades de formación superior, investigación básica o adaptativa y extensión, sea que estas diferentes funciones estén a cargo de una misma o de diversas instituciones. Pero las ilustraciones pueden multiplicarse al considerar funciones ejercidas por muy diferentes organismos públicos, que no obstante requieren una debida coordinación. Un buen ejemplo, en este sentido, es el proceso de transporte, almacenamiento y embarque de granos, en el que una serie de organizaciones públicas y privadas deben complementar sus esfuerzos para asegurar que la significación de este componente del costo de comercialización sea suficientemente bajo como para mejorar las condiciones de competitividad del país considerado. Una infraestructura ferroviaria obsoleta y con precario mantenimiento, poco

¹² Samper (1969) analiza estas competencias parcialmente superpuestas en el caso de Colombia, identificando una serie de organismos con directa incidencia sobre el sector agropecuario. Así, por ejemplo, menciona al Instituto Nacional de Nutrición del Ministerio de Salud Pública, que actúa en el campo de la sanidad ambiental en zonas rurales y en el que el Ministerio de Agricultura tiene asiento en su Junta Directiva. A su vez, el INCORA y el Ministerio de Defensa han organizado colonias agrícolas en zonas afectadas por la violencia. El Servicio Nacional de Aprendizaje del Ministerio de Trabajo estableció en su momento programas de adiestramiento para obreros rurales. Y varios otros organismos (Min. Gobierno, Fomento, Educación, etc.) también tienen programas comunes con el sector.

confiable en la programación de las cargas o en el arribo de los convoyes, afectará sin duda la operación de las unidades de recepción y almacenamiento portuario. Una administración portuaria excesivamente burocratizada, sometida a paros continuos de personal, privada de un adecuado sistema de información sobre aviso de vapores, también producirá serias consecuencias sobre el funcionamiento del elevador portuario.

Cuanto más complejos e interdependientes los eslabonamientos funcionales entre las organizaciones involucradas, mayores serán los requerimientos de coordinación y más probables los desajustes operativos. Estas interdependencias funcionales se constituirán para las mismas en críticas restricciones contextuales.

4.4. Clientelas institucionales

Consideremos finalmente a las clientelas institucionales como último actor significativo del contexto de las ISPA. Tal como hemos sugerido al tratar este punto con carácter general en el capítulo 1.4., las clientelas de una organización pública pueden jugar un papel muy diferente según sean sus "captorees", sus "cautivos" o mantengan con la misma relaciones más distantes.

Los ejemplos de "captura burocrática" de instituciones públicas agropecuarias por parte de clientelas poderosas son comunes en América Latina. Por lo general, su influencia se ha hecho sentir especialmente en organizaciones formuladoras de políticas que afectan al sector, más que en instituciones prestadoras de servicios. Poderosas sociedades nacionales de agricultura, existentes con distintas denominaciones en la mayoría de los países, han tenido una enorme influencia sobre los ministerios sectoriales en la definición de posiciones políticas frente a iniciativas o medidas que pretendían afectar sus intereses globales: mayor imposición, expropiaciones masivas, tipos de cambio desfavorables, etc. En el caso de juntas reguladoras o de comercialización, también ha sido común que ciertos grupos u organizaciones sectoriales -como los de grandes exportadores- jugaran un papel determinante en la orientación de las políticas de dichas instituciones. En especial, esta influencia se ha hecho sentir en aquellas organizaciones a cargo de promover o regular la producción y comercialización de ciertos bienes primarios exportables de gran significación en la balanza comercial de los países, tales como granos, café o carnes.

Los medios que estas organizaciones u operadores utilizan para ejercer su influencia son variados, incluyendo desde la integración formal de comisiones ad-hoc o de consejos directivos de las instituciones involucradas hasta la constitución de redes informales de relación con unidades ejecutoras o funcionarios responsables de la adopción de decisiones que afectan directamente sus intereses.

Si bien las situaciones de "captura burocrática" han permitido a menudo una mejor defensa de los intereses generales del sector agrícola frente a otros sectores de la producción, también han tenido en otros casos efectos perniciosos sobre la situación relativa de diferentes actores que operan dentro del propio sector. Por ejemplo, como consecuencia de su diferente poder relativo, los intereses de los intermediarios o exportadores pueden verse beneficiados en desmedro de los productores; o ciertas regiones o estratos de productores pueden sufrir mayores perjuicios que otros según sea la política adoptada. Como simple ilustración, recuérdese los habituales conflictos entre productores agrícolas chilenos del sur y del valle central frente a la fijación del precio del trigo.

Las situaciones de "clientelas capturadas" por instituciones del SPA han sido menos habituales, aunque no menos importantes en sus consecuencias políticas. La posibilidad de "captura" ha sido mayor cuanto más dispersas e inarticuladas las clientelas sobre las cuales han operado estas instituciones, ya que el propio papel articulador jugado por las mismas constituyó la base de su control. Ejemplos de este tipo de vinculación se observan especialmente en instituciones de promoción de la movilización política de bases campesinas -como fue el caso de SINAMOS en el Perú bajo el gobierno de Velasco Alvarado- o de reforma agraria basada en la expropiación de grandes latifundios -caso de CORA, en Chile, bajo los gobiernos de Frei y Allende-, donde la posibilidad o necesidad de cooptación de estas clientelas se convierte tanto en un recurso para enfrentar otras clientelas negativamente afectadas (v.g. latifundistas sujetos a expropiación) como un factor de apoyo para el logro de otros objetivos políticos.

Más matizadas son las situaciones de organismos del SPA cuyas relaciones con sus clientelas tienen un carácter más distante, especialmente cuando se trata de provisión de servicios cuya demanda debe inducirse. Es el caso, por ejemplo, de los institutos de investigación y extensión agropecuaria, donde a pesar de que las organizaciones corporativas del sector tienen por lo general una adecuada representación en sus órganos directivos e, incluso, en sus unidades regionales o locales, la articulación con los productores presenta todavía serias dificultades. Algunas instituciones de este

tipo -como el INTA de Argentina- han intentado superar, en parte, la brecha existente entre la tecnología disponible y su demanda y adopción por los productores, creando cooperadoras locales vinculadas a las estaciones experimentales y consejos regionales en los cuales las demandas y necesidades de los agricultores puedan expresarse en los programas y planes de trabajo de la institución. En ciertos casos, como en la producción de azúcar en Colombia o de leche en la sierra ecuatoriana, las iniciativas generadas en el propio sector agropecuario mediante una decidida acción corporativa, permitieron negociar al interior del estado un conjunto de políticas favorables a sus intereses, al amparo de las cuales pudieron iniciar exitosos procesos de innovación tecnológica (Piñeiro y Trigo, 1982). En cambio, en situaciones de estancamiento tecnológico -como en la producción de papa en Perú o la rotación en el Nordeste brasileño, la ausencia de sectores sociales vinculados con estas producciones, capaces de movilizar y articular la acción del estado en su defensa, impidió revertir tal situación (Piñeiro y Trigo, 1982).

Como observación general sobre este punto, la evidencia histórica tiende a demostrar que tanto las situaciones de control de organizaciones públicas por sus clientelas como de distancia excesiva e incapacidad de acceso de éstas a las políticas y servicios de las primeras, resultan indeseables. Sea que el control por las clientelas sesgue la actividad de las ISPA en su beneficio -a expensas de otros sectores- o simplemente desnaturalice -y esterilice- sus funciones cuando sus intereses se ven amenazados,¹³ el resultado es socialmente negativo, en tanto implica cancelar el poder equilibrador y arbitral del estado en el juego de la legítima representación de los intereses societales.

La falta de acceso de las clientelas a los servicios prestados por las instituciones del SPA también resulta socialmente indeseable. No sólo en el obvio sentido de que la misión de estos organismos no llega a cumplirse adecuadamente, sino porque esta circunstancia impide aprovechar la propia demanda social que, bajo otras condiciones de acceso y presión por suministro de servicios, habría servido para que esos organismos presionaran a su vez al interior del estado por mayores recursos para cumplir sus funciones. Destacando la seriedad del problema de acceso a los insumos y servicios -especialmente en materia de crédito, asesoramiento y mercadeo- la FAO ha definido claramente los dilemas que deben afrontar las instituciones estatales a cargo de su prestación: como estimular a los agricultores a usar mejor los insumos y servicios y al mismo tiempo, aumentar su suministro global; y como asegurar su distribución más equitativa, mejorando a la vez la coordinación oportuna de su prestación.

4.5. Recapitulación

Antes de plantear nuestras conclusiones, retomemos brevemente el hilo de la argumentación presentada hasta este punto. Hemos sostenido que el estado en ALC enfrenta hoy un triple desafío: asegurar la gobernabilidad de la sociedad, en circunstancias que requieren afianzar el proceso democrático, superar las condiciones críticas que sufren sus economías y absorber gradualmente los cuestionamientos al papel históricamente desempeñado por el sector público de estos países.

Aunque el impacto de la crisis sobre el sector agropecuario ha sido, en general, menor que el registrado en otros sectores productivos, sus consecuencias no han dejado de ser apreciables y los desafíos que plantea al SPA no difieren de los que debe enfrentar el resto del aparato estatal.

En el intento de hallar algunas claves explicativas de la problemática actual de las ISPA, hemos optado por una aproximación histórica. A través de un somero análisis de los hitos más significativos del proceso formativo de este sector institucional, destacamos algunas variables críticas. Así, comprobamos que la densa malla institucional que se fue creando a lo largo de este siglo (sobre todo, después de la segunda guerra mundial) en respuesta a las demandas de un sector productivo más diferenciado y especializado y a una escena política poblada por nuevos actores (campesinos organizados, empresas transnacionales, empresarios agroindustriales), ocasionaron crecientes problemas de integración y coordinación interinstitucional. Además, buena parte de los organismos ha alcanzado su talla crítica y algunos de ellos han comenzado a sentir las consecuencias de la maduración y la necesidad de replantear su futura estrategia de desarrollo institucional.

¹³ Durante la década del 60, las empresas transnacionales cerealeras consiguieron contrarrestar eficazmente la acción reguladora confiada a la Dirección de Suministros Agropecuarios del Uruguay. A comienzos de los años 70, este organismo -convertido en un verdadero cadáver institucional- había sido despojado, de hecho, de prácticamente todas sus funciones (véase Oszlak, 1972).

Parte del problema parece consistir en la inadecuación de los marcos normativos. Políticas erráticas y contradictorias derivadas de una alta inestabilidad política; cartas orgánicas inflexibles y desactualizadas; conducciones efímeras a causa del frecuente relevo de los elencos directivos de las instituciones; estilos decisorios que privilegian la acción antes que la reflexión, son algunos de los factores destacados en nuestro diagnóstico.

En parte, también, los problemas parecen ser estructurales. El SPA se ha expandido aceleradamente. Las tendencias hacia la autonomización funcional, la especialización y la feudalización, han creado serios problemas de monitoreo y dirección centralizada. La falta de adecuados sistemas de información, planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y actividades, no permite una eficaz retroalimentación necesaria para reestructurar programas y planes de trabajo, reasignar recursos y proporcionar pautas de política claras a las unidades ejecutoras.

Hemos dicho asimismo que la productividad del SPA ha estado determinada en buena medida por la adecuación o inadecuación de la función de producción a la función de objetivos de los respectivos organismos. Es decir, por la relación entre la dotación y combinación de recursos humanos, materiales y tecnológicos empleados en la producción y la variedad de objetivos perseguidos. Resultan críticas, en tal sentido, tanto la cantidad de los recursos disponibles como su calidad y las políticas empleadas para su administración.

Por último, afirmamos que además de los factores propiamente intra-burocráticos, es preciso considerar las condiciones de contexto en que operan las ISPA. Al respecto, distinguimos entre cuatro fuentes de restricción contextual, sobre las cuales las posibilidades de acción de estas instituciones son extremadamente limitadas. Nos referimos al contexto internacional como parámetro de las políticas agrícolas nacionales y las actividades de las ISPA; a los organismos de regulación del estado y los conflictos de políticas con otras áreas del sector público, que limitan el alcance de las decisiones y actividades propias de los organismos del SPA; a las exigencias de interdependencia funcional con otras áreas y las dificultades que ello acarrea para el cumplimiento de las funciones de los organismos sectoriales; y al peso diferencial que poseen las clientelas institucionales y sus efectos sobre el desempeño burocrático.

En resumen, los déficit de capacidad institucional de las ISPA se originan en factores contextuales globales y específicos, así como en variables intraburocráticas que limitan una gestión eficaz. La Figura 1, que permite visualizar estas relaciones, sugiere la necesidad de diseñar una estrategia para mejorar las condiciones de desarrollo y modernización institucional del sector. Algunas pautas en tal sentido se discuten en la parte III de este trabajo.

III. PAUTAS PARA EL DESARROLLO INSTITUCIONAL EN EL SPA

1. Singularidades nacionales e institucionales

El análisis efectuado ha permitido bosquejar, apenas, algunos de los problemas centrales del sector público agropecuario que parecen comunes a la región. De ninguna manera intento una descripción comprehensiva o exhaustiva de la problemática institucional de un país o siquiera de un grupo particular de organismos, tarea que hubiera trascendido los alcances de este trabajo. No obstante, la falta de especificidad del análisis plantea una seria limitación cuando se trata de obtener conclusiones o, peor aún, formular recomendaciones en el sentido de propiciar determinadas políticas o cambios institucionales. En tales condiciones, ¿sería acaso legítimo intentar este ejercicio? Y en tal caso, ¿cuáles serían los criterios que podrían emplearse para arribar a conclusiones y recomendaciones relevantes?

Un posible criterio podría ser el agrupamiento de instituciones a partir de una tipología que contemplara el tipo de función desempeñada y los usuarios o sujetos de la actividad de dichas instituciones. El objetivo consistiría en hallar pautas comunes de organización y funcionamiento, detectar los problemas que estas entidades comparten a partir de sus similitudes en términos de misión y clientela, y proponer entonces algunos lineamientos sobre posibles cursos de acción a emprender para la transformación de estas instituciones.

En efecto, diversos autores han adoptado esta perspectiva, encarando estudios comparativos sobre institutos de investigación y desarrollo agropecuario, empresas de mercadeo y comercialización u organismos de reforma agraria. Aunque este enfoque resulta indudablemente atractivo, el carácter global de nuestro análisis nos obligaría a considerar una variada tipología. Por ejemplo, agencias estatales vinculadas a la formulación de políticas (v.g. precios sostén, crédito, impuestos); a la provisión de los factores básicos de la producción (v.g. distribución o redistribución de tierras, capacitación laboral, crédito de inversión u operación); al suministro de información y tecnología (v.g. innovaciones y técnicas productivas, información sobre mercados y productos); a la provisión de insumos críticos (v.g. semillas, fertilizantes, plaguicidas); a la fiscalización y control de la producción y el comercio (v.g. calidad, procesamiento, preservación e higiene, registros, embarque, habilitación comercial o industrial); a la comercialización y mercadeo (v.g. manejo de stocks de intervención, compras anticipadas, ventas de gobierno a gobierno); a la promoción (v.g. ferias, exposiciones, promoción de exportaciones, monitoreo de mercados) y a la prestación de ciertos servicios (v.g. transporte, sanidad, elevación portuaria, almacenamiento).

Como puede intuirse fácilmente, resultaría imposible aplicar este criterio en la organización de nuestras reflexiones finales. No sólo no contamos con la información relevante que nos permitiría arribar a ciertas conclusiones y recomendaciones específicas para cada categoría de organismos, sino que la propia magnitud de la tarea demandaría un esfuerzo muy superior al objetivo que nos hemos propuesto.

Aun si persistiéramos en este propósito de tipologización, hallaríamos numerosas dificultades derivadas de las singularidades institucionales y nacionales. Muchos de los organismos del SPA son multifuncionales y a veces, han elegido combinar actividades de modo tal que no sólo le otorgan características exclusivas sino que la propia índole de sus problemas puede derivar de la particular combinación elegida. Por ejemplo, así como existen institutos especializados en investigación o en extensión agrícola, existen otros que han combinado ambas funciones. Y los problemas resultantes de la gestión independiente o integrada de las mismas son muy diferentes. Como otra ilustración, en un mismo país, aunque en momentos históricos diferentes, se ha optado tanto por reunir funciones de regulación comercial y elevación portuaria de granos en un mismo organismo como por asignarlas a organismos diferentes. Y también en estos casos, la índole de los problemas institucionales estuvo estrechamente asociada a la fórmula elegida. Por último, todavía en el plano institucional, el servicio prestado por una determinada entidad y su relación con otros servicios eventualmente ofrecidos, puede decidir su inclusión o no dentro del SPA y modificar profundamente la índole de sus problemas. Por ejemplo, no serán seguramente iguales las medidas a recomendar para la reorganización de un departamento de crédito agrícola perteneciente a un importante banco oficial de fomento, que las sugeridas en el caso de una institución exclusiva de crédito agropecuario.

También las situaciones nacionales son muy diferentes. En algunos países -y en ciertas coyunturas históricas- los ministerios de agricultura tienen gran poder vis-a-vis los demás ministerios, mientras que en otros momentos, su poder decae ostensiblemente al punto de perder incluso su status de cartera

ministerial.¹⁴ Otras veces, aun siendo ministerios, pierden poder frente a ciertas unidades de planificación central o frente a sus propios organismos descentralizados, revestidos de creciente autonomía y atribuciones.¹⁵ A su vez, la significación económica de la agricultura en relación a otros sectores productivos y la importancia relativa de los diferentes estratos sociales ligados a la actividad rural (incluyendo su número, organización y poder político) son muy distintas en cada país y por lo tanto, su consideración es un ingrediente ineludible cuando se trata de diseñar estrategias de cambio institucional.

Por lo tanto, nuestras conclusiones y recomendaciones tendrán un carácter más general y apuntarán primero a la definición de un conjunto de objetivos globales implícitos en el proceso de modernización estatal en los países de la región, con una especificación en cuanto a su alcance para el SPA. Luego identificaremos algunos instrumentos disponibles para lograr esos objetivos y sugeriremos algunos criterios que deberían guiar la selección de proyectos y acciones de desarrollo institucional en el sector. Enseguida, procederemos a esbozar algunas líneas de acción que nos parecen prioritarias. Por último, para completar nuestro análisis, indicaremos algunas de las condiciones políticas y técnicas que podrían favorecer la puesta en marcha de esas acciones.

2. Estrategia e instrumentos

Sería excesivamente simplista optar por una estrategia de desarrollo institucional si la elección se planteara a partir de la clásica oposición entre enfoques globalistas versus parciales, o inmediatistas versus graduales (Nascimento, 1970). A pesar de que la literatura ha tendido a encasillar en estos términos las opciones posibles, éstas constituyen en esencia una excesiva simplificación de la realidad y, desde cierta óptica, hasta podría cuestionarse la validez de su presunta oposición. Para ser estrictos, si bien su diferencia radica en el timing y alcance de las reformas, ambas estrategias confían en que, tarde o temprano, las acciones de transformación terminarán por abarcar los diversos aspectos de la gestión estatal que requieren cambio.

A nuestro juicio, la administración de la escasez y la crisis plantea desafíos diferentes y, por lo tanto, también deben ser distintos los términos en que se plantee la estrategia de cambio. Es preciso abandonar definitivamente la creencia en la posibilidad -teórica o práctica- de una transformación profunda y permanente de la administración pública. En lugar de propiciar esquemas comprensivos y consistentes que difícilmente trascienden el plano de la concepción, sugerimos más bien la elección pragmática de ciertos instrumentos, por sus efectos demostrativos o multiplicadores, pueden contribuir a resolver algunos aspectos críticos de la gestión estatal en la actual coyuntura.

Esta concepción es congruente con las ideas que vienen exponiendo algunos especialistas a partir de la experiencia de los países industrializados. En un reciente informe, se sugiere que la introducción de cambios administrativos fundamentales requiere un pensamiento estratégico imaginativo, advirtiendo que estos cambios han sido raramente logrados a través de grandes planes de reforma (OCDE, 1985). Un enfoque adaptativo o gradualista es insuficiente para superar las tendencias entrópicas y la inercia de la trama burocrática. Los verdaderos avances en el mejoramiento del desempeño administrativo requieren una estrategia consistente en unas pocas iniciativas verdaderamente radicales. Este enfoque no descarta la posible complementación con programas de largo plazo, pero coloca el acento en el potencial movilizador de aquellas iniciativas que rompen con convencionalismos y esquemas infructuosamente intentados, y tienden a producir efectos masivos y perdurables sobre la cultura administrativa.

Frente a la variedad e intensidad de los problemas descritos en nuestro diagnóstico, el diseño de una estrategia de reforma fiel a la perspectiva recién expuesta requiere distinguir entre el objeto del cambio administrativo, sus instrumentos, los criterios de selección de iniciativas y proyectos, y la responsabilidad de la conducción y ejecución de las acciones de transformación.

Sobre los objetivos del cambio y fortalecimiento institucional cabe reiterar que la tarea de modernizar el aparato estatal no puede concebirse solamente en términos tecnológicos (v.g. reorganizar,

¹⁴ Es el caso de Ecuador, por ejemplo, donde en 1968, con motivo de la reestructuración del Ministerio de Fomento, se creó el Ministerio de Agricultura y Ganadería, el que a su vez, dos años más tarde, fue absorbido por el Ministerio de la Producción (Herzberg, 1973).

¹⁵ En los años, el Ministerio de Agricultura de Colombia fue perdiendo poder frente al Departamento Nacional de Planeamiento y a su propio sector descentralizado. Sus funciones quedaron reducidas a ciertas regulaciones y al ejercicio del poder de policía. Al respecto, véase Samper (1969).

racionalizar, desburocratizar). Además de estos aspectos, sin duda importantes, nuestro análisis ha destacado la necesidad de extender el campo de las acciones de transformación a los planos cultural y social, consolidando nuevas pautas democráticas, mayor equidad y participación social. Quedan delimitados de este modo tres ámbitos diferenciados de acción:

1. Mejorar las tecnologías de organización y gestión, para introducir mayor racionalidad en el desempeño de las instituciones del SPA e incrementar su productividad.
2. Actuar sobre las pautas culturales y valorativas de la burocracia estatal del sector, para lograr la progresiva democratización de su comportamiento y estilo de gestión, así como una mayor participación ciudadana en el control de sus actividades.
3. Mejorar las posibilidades de acceso a los recursos y servicios del estado por parte de los sectores sociales más postergados, a través del fortalecimiento de los organismos responsables de su prestación y del mejoramiento de la calidad de sus servicios.

Este triple ámbito de la reforma (tecnológico, cultural y social) no implica necesariamente que los instrumentos utilizables para actuar en estos campos deban ser específicos o excluyentes. Por el contrario, dada la íntima vinculación entre los objetivos de la reforma, el empleo de un determinado instrumento puede producir efectos simultáneos en dos o más de los planos que hemos distinguido.

Para cumplir con los objetivos propuestos, es posible apelar a una variedad de mecanismos o instrumentos de acción:

- 1) Diagnósticos y sistemas de información permanentes sobre la organización y gestión de las instituciones estatales, a fin de mejorar las premisas en que se fundan las decisiones de sus conducciones y monitorear su aplicación y resultados.
- 2) Formación de recursos humanos, especialmente en la alta dirección de los organismos públicos, a fin de elevar las capacidades técnicas y gerenciales disponibles.
- 3) Desarrollo y aplicación de modernas tecnologías de gestión, tales como la informática, la planificación estratégica y las técnicas gerenciales.
- 4) Reorganización de unidades administrativas y productivas (v.g. desdoblamientos, holdings, funciones, regionalización, descentralización) a efectos de mejorar su eficacia operativa.
- 5) Profesionalización de la función pública, a través de la adopción de políticas, mecanismos y símbolos que incrementen los incentivos materiales y morales para su desempeño.
- 6) Racionalización del aparato jurídico de la administración pública, aumentando su transparencia y simplificando sus normas y procedimientos.
- 7) Reducción del tamaño del aparato estatal, a través de la contención y reasignación del gasto público, la privatización selectiva de empresas y servicios estatales, la disminución de personal, el congelamiento de vacantes, etc.
- 8) Institución de mecanismos de participación de usuarios y funcionarios en los procesos decisivos, tendientes a redistribuir el poder social que se ejerce en los organismos estatales y a lograr una mejor representación del conjunto de intereses sectoriales y nacionales.
- 9) Creación de instancias y fórmulas de diálogo, concertación y resolución de conflictos entre agencias estatales, a fin de reducir su aislamiento y multiplicar su esfuerzo.

En estos instrumentos se resume prácticamente la totalidad de los diferentes tipos de acción disponibles para encarar programas de modernización y fortalecimiento institucional. La grilla resultante de la combinación de ámbitos e instrumentos de reforma proporciona un conjunto potencial de programas, susceptibles de discriminación temática, sectorial, organizacional, etc. ¿Qué criterios aplicar para efectuar tal discriminación?

3. Prioridades o resultados deseables

Una vez más, nos enfrentamos aquí con el problema de la heterogeneidad de situaciones nacionales y la imposibilidad de aplicar criterios comunes a todos los casos. No obstante, es posible sugerir algunas pautas e ilustraciones sobre el proceso que, en el plano estrictamente racional, nos permitiría arribar a ciertos criterios y opciones.

Un primer aspecto a considerar es la construcción de escenarios alternativos futuros sobre la probable evolución y perspectivas de la actividad agropecuaria. En función de sus recursos naturales, estructura productiva, capacidad de innovación tecnológica e inserción en los mercados nacional e internacional, cada país deberá evaluar cual es el horizonte previsible para el desarrollo del sector: a) perspectivas de aumento de la producción y productividad; b) papel de la agricultura en el desarrollo global de las economías nacionales; c) posibilidades de integración más armónica con otros sectores de la producción (como la agroindustria); d) evaluación del impacto científico-tecnológico sobre la futura oferta de productos y conformación de los mercados; e) oportunidades de integración en mercados regionales; f) mecanismos disponibles para mejorar la posición negociadora de nuestros países frente a políticas de subsidios agresivas por parte de países industrializados que compiten con nuestras producciones; g) papel de la cooperación en la superación de la brecha tecnológica; h) posibilidades diferenciales de acceso a nichos de mercados con producciones adecuadas a las demandas de calidad y variedad de consumidores externos, entre otros factores que permitirían trazar un panorama sobre el tipo de escenario -deseable, posible o inevitable- que a mediano y largo plazo marcará posibilidades y límites en el desarrollo del sector.

Por supuesto, no todos estos factores tienen igual relevancia para las distintas instituciones del SPA y otros probablemente no han sido considerados. En cualquier caso, la construcción de escenarios a partir de estos diferentes factores, permite orientar el diseño organizacional y la formulación de políticas necesarias para aprovechar las oportunidades, prevenir las amenazas y ajustarse exitosamente a esas futuras circunstancias.

Un segundo aspecto a contemplar es el nivel institucional desde el cual se propician cambios. No es lo mismo un programa de reforma administrativa en el SPA que forma parte de una iniciativa surgida a nivel de un organismo central de reforma, que un programa encarado por el ministerio sectorial o un proyecto propiciado por una determinada institución del sector. Nuestras reflexiones descartan la primera situación, pero admiten la posibilidad de las otras dos, con plena conciencia de que sus exigencias, perspectivas y alcances son bien diferentes.

Como ocurriera en su momento en el campo de la planificación, durante muchos años se confió en que la modernización del estado constituía una responsabilidad que debía recaer fundamentalmente en un organismo central del gobierno, en lo posible muy próximo a la Presidencia, llamárese Instituto, Comisión Nacional, Secretaría o incluso Ministerio. No cabe duda que este tipo de instituciones está llamado a desempeñar un papel importante, pero también es cierto que ninguna reforma administrativa puede depender exclusivamente de las acciones o programas diseñados por un organismo central de reforma. En el mejor de los casos, tales organismos pueden asumir el rol de promotores y animadores de iniciativas o políticas de variado alcance, pero jamás sustituir la ineludible responsabilidad por el fortalecimiento institucional que corresponde a las propias unidades involucradas.

El sentido de las funciones de promoción y animación es otorgar continuidad -y en lo posible, prioridad- a los proyectos de reforma desarrollados en el sector público, contrarrestando así la tendencia a convertir en huérfana a una función, que por su naturaleza resulta políticamente poco interesante, administrativamente sospechosa y escasamente probable de obtener la adhesión popular (OCDE, 1985). Pero los proyectos del organismo central deben acoplarse a acciones desarrolladas en las áreas sustantivas como la que estamos analizando.

Aclarado este punto, todavía debemos resolver como arribar a los criterios de selección de proyectos. Nuestra propuesta consistiría en que cada país defina resultados deseables en función del diagnóstico, desafíos, objetivos e instrumentos disponibles en cada contexto. El conjunto de prioridades resultante permitiría diseñar un programa de desarrollo institucional para el sector agropecuario. Ejemplos de estos resultados deseables serían:

- a) Generación de mayores excedentes en actividades empresariales públicas, a través de mejoras en la gestión.
- b) Aumento de la capacidad de extracción y asignación de recursos por parte del gobierno central.
- c) Redistribución de recursos y servicios hacia sectores sociales marginales y postergados.
- d) Creación de efectos multiplicadores en la gestión mediante la adopción de paquetes tecnológicos de aplicación generalizada.

- e) Racionalización del aparato institucional del sector, eliminando bolsones de redundancia e ineficiencia.
- f) Mejoramiento de la capacidad institucional para identificar, preparar, evaluar y ejecutar proyectos.
- g) Apoyo a la ampliación de la capacidad de producción y exportación del país en actividades estratégicas.
- h) Mejoramiento en el uso de los recursos en el sector público agrícola.

Estos resultados deseables son meras ilustraciones del tipo de prioridades que los países pueden definir en función de la magnitud y naturaleza de los problemas enfrentados. Por ejemplo, el mejoramiento en el uso de recursos en el sector público agrícola, visto como resultado deseable, podría dar lugar a un programa de desarrollo institucional que contemplara la flexibilización de la movilidad horizontal del personal entre organismos, de modo de eliminar bolsones redundantes y fortalecer sectores o unidades escasamente dotados. Ello incluiría la realización de relevamientos y censos especiales, el reciclaje en el adiestramiento de personal, la organización de registros y bolsas de trabajo, etc. También podría comprender proyectos que propiciaran la transferencia de personal estatal al sector privado, mediante acuerdos en los que se pactaran compromisos laborales decrecientes por parte del estado. Esquemas de este tipo podrían introducirse a través de experiencias piloto en ciertos sectores y organismos donde las condiciones del mercado laboral favorecerían posibles acuerdos entre empresarios y estado. En función de este mismo objetivo o resultado deseable, podrían promoverse asimismo proyectos destinados a mejorar la calidad y oportunidad de las estadísticas e informaciones básicas requeridas para una mejor toma de decisiones, incluyendo la creación o perfeccionamiento de sistemas de monitoreo, control y evaluación, registros permanentes de personal y de estructuras organizativas, y mecanismos de planificación estratégica.

Para tomar otro ejemplo, de especial relevancia para el sector agropecuario, el apoyo a la ampliación de la capacidad de producción y exportación de un país determinado en ciertas actividades estratégicas, implicaría mejorar el papel promotor y regulador que cumplen ciertas instituciones estatales en relación a la actividad de los sectores productivos, sea a través de la adopción de políticas, la fijación de reglamentaciones y sanciones, la prestación de servicios o la creación de incentivos. Existen, por ejemplo, instrumentos jurídicos -y organismos a cargo de su aplicación- que regulan las actividades de ciertos sectores productivos clave para las economías de los países, en los que a menudo se originan sus bienes primarios exportables (v.g. granos, banano, café, carnes). Tanto las legislaciones específicas para estos diversos productos como las instituciones creadas para su regulación y prestación de servicios al respectivo sector, tienen por lo general décadas de implantación, a pesar de sus periódicas actualizaciones y adecuaciones. Algunos organismos regionales - como el IICA- han encarado proyectos de apoyo a la investigación y el diagnóstico institucional sobre estos productos, con el fin de evaluar el desempeño de los organismos responsables y revisar integralmente las leyes en vigencia que regulan la producción y comercialización de dichos productos. El objetivo subyacente es mejorar la capacidad de respuesta de estas instituciones a las demandas de los sectores productivos, a las exigencias de una gestión pública moderna y a las restricciones que presentan los mercados mundiales en la actual coyuntura.

Otras leyes cuyo sustento técnico y mecanismos de implementación también requieren a menudo un importante componente de fortalecimiento institucional, incluyen ciertos gravámenes como la imposición a la tierra o regímenes especiales, como los de promoción de la agroindustria, de radicación de capitales o de transferencia de tecnología. En todos estos casos, resultan necesarios afiatados mecanismos administrativos y gerenciales para cumplir con los diversos aspectos de la implementación de esos regímenes legales (v.g. determinación, percepción, fiscalización, promoción).

El aumento de la eficiencia en la distribución de alimentos básicos es otro posible objetivo estrechamente ligado a la modernización de los sistemas de gestión. Uno de los mecanismos utilizados para este fin es la creación de mercados centrales de abastecimiento para las grandes ciudades, que permiten hacer más transparente la comercialización, beneficiar a productores y consumidores, reducir precios y eliminar la intermediación innecesaria. Tanto los aspectos de diseño y planeamiento logístico como los de puesta en marcha y operación de estos grandes mercados, requieren un aparato de gestión cuidadosamente organizado, no disponiéndose a menudo de las capacidades técnicas necesarias.

Siempre en relación a los sectores productivos, cabe mencionar por último las actividades de fortalecimiento institucional y el adiestramiento para la investigación y la extensión agrícola y

agroindustrial. Una de las grandes dificultades de los organismos responsables en estos campos es su tendencia a centralizar excesivamente los procesos decisorios y a descuidar la capacidad para gerenciar programas a nivel regional o sectorial. Recordemos que entre las prioridades o resultados deseables hemos incluido como ejemplo al mejoramiento de la capacidad de ejecución de proyectos. Y entre los instrumentos, mencionamos la reorganización de unidades administrativas y productivas. Algunos de los programas de modernización institucional de la región apuntan en esta dirección, propiciando esquemas de regionalización, introducción de mecanismos de planificación estratégica y control de gestión, mejoramiento de los sistemas de información y esquemas de profesionalización gerencial en Institutos de Tecnología y Extensión Agropecuaria. Una de las grandes limitaciones que enfrentan estos organismos eminentemente técnicos es la relativa falta de personal capacitado para la asunción de funciones gerenciales. Aun en los casos en que se instituyen concursos abiertos y competitivos, existe una tendencia a cubrir cargos directivos con personal profesional que no posee experiencia en conducción institucional. La organización de programas de adiestramiento, dirigidos a potenciales gerentes o directores de institutos tecnológicos, satisfaría en tal sentido una sensible carencia.

En materia de promoción de exportaciones e intercambio regional, es posible observar que una de las innovaciones institucionales más frecuentes ha sido la decisión de los países de establecer agencias especializadas de promoción del comercio exterior y la integración latinoamericana. Muchas de estas experiencias se vieron frustradas por cuanto estas nuevas agencias no consiguieron obtener los recursos y apoyo político suficientes como para construir un ámbito operativo legítimo y dinámico. Ello llevó a muchos organismos internacionales a elegir como contraparte de sus proyectos a instituciones estatales poderosas (v.g. Bancos Centrales), aun cuando sus competencias no cubrieran estrictamente las áreas de financiamiento o cooperación involucradas.¹⁶ Una nueva tendencia, todavía incipiente, se orienta hacia la constitución de núcleos de gestión especializados dentro de instituciones existentes que poseen competencia inmediata sobre el producto o sector cuyas exportaciones e intercambios se procura promover. Alternativamente, estas instituciones están organizando compañías de comercialización o de desarrollo tecnológico, utilizando diversos tipos de acuerdo con instituciones similares -nacionales o extranjeras-, con organismos internacionales y/o con cooperativas y empresas privadas.

Con estas extensas ilustraciones hemos intentado simplemente sugerir un modo de aproximación racional al diseño de una estrategia de desarrollo institucional en el sector. Nuestras últimas reflexiones plantearán algunas condiciones que facilitarían el logro de sus objetivos.

4. Criterios para la implementación de programas de modernización

Una vez más, nos enfrentamos aquí con el problema de la heterogeneidad de situaciones nacionales y la imposibilidad de aplicar criterios comunes a todos los casos. No obstante, es posible sugerir algunas pautas e ilustraciones conducentes a la fijación de criterios y opciones de una estrategia de desarrollo institucional.

Un primer aspecto a contemplar es el nivel institucional desde el cual se propician cambios. No es lo mismo un programa de reforma administrativa en el SPA que forma parte de una iniciativa surgida a nivel de un organismo central de reforma, que un programa encarado por el ministerio sectorial o que un proyecto propiciado por una determinada institución del sector. Nuestras reflexiones no considerarán la primera situación, pero admitirán las otras dos posibilidades, con plena conciencia de que las respectivas exigencias, perspectivas y alcances son bien diferentes.

Vale la pena aclarar este punto. Como ocurriera en su momento en el campo de la planificación, durante muchos años se confió en que la modernización del estado constituya una responsabilidad que debía recaer fundamentalmente en un organismo central del gobierno, en lo posible muy próximo a la Presidencia, llamérese Instituto, Comisión Nacional, Secretaría o incluso Ministerio. No cabe duda que este tipo de instituciones está llamado a desempeñar un papel importante, pero también es cierto que ninguna reforma administrativa puede depender exclusivamente de las acciones o programas diseñados por un organismo central de reforma. En el mejor de los casos, tales organismos pueden asumir el rol de promotores y animadores de iniciativas o políticas de variado alcance, pero jamás sustituir la ineludible responsabilidad por el fortalecimiento institucional que corresponde a las propias unidades involucradas.

¹⁶ Un buen ejemplo de este tipo de situaciones fue la experiencia de CEDOPEX, en la República Dominicana, donde la acción de este organismo fue sistemáticamente coartada por la acción, en su mismo campo de competencia, desarrollada por el Banco Central de ese país (Oszlak, 1975).

El sentido de las funciones de promoción y animación es otorgar continuidad -y, en lo posible, prioridad- a los proyectos de reforma desarrollados en el sector público, contrarrestando así la tendencia a convertir en huérfana a una función que por su naturaleza resulta políticamente poco atractiva, que en el plano administrativo aparece como sospechosa y que es poco probable que concite la adhesión popular (OCDE, 1985). Pero los proyectos del organismo central deben acoplarse a acciones desarrolladas en las áreas sustantivas como la que estamos analizando.

3.1. Acciones institucionales

Veamos en primer lugar el tipo de acciones que pueden desarrollarse en el plano institucional. Nuestras reflexiones partirán de la premisa que todo programa de modernización de la gestión de cierta magnitud debe ser, en esencia, un programa de auto-transformación que tenga como eje y protagonista central al organismo sectorial involucrado, sin perjuicio de abarcar a otras instituciones del sector público o privado. Con ello estamos descartando -al menos en este análisis- a aquellas "reformas administrativas" promovidas "desde fuera" de un determinado organismo, que pretenden atacar algún problema generalizado en el sector público. Por ejemplo, programas globales de simplificación de trámites administrativos, de capacitación gerencial, de retiro voluntario de personal, de reducción del gasto público o de cambio en ciertas rutinas o procedimientos (v.g. horarios, normas de atención al público, régimen de compras y suministros).

Una segunda premisa de nuestras reflexiones es que la modernización institucional no puede concebirse como un objetivo en sí, sino como un medio que permite aumentar la capacidad de gestión de una organización para conseguir ciertos fines. Por lo tanto, el programa de modernización debe identificar cuidadosamente los déficit de capacidad existentes y sus probables causas, de modo de elegir las acciones e instrumentos más adecuados para su superación. Esto, que suena como una observación trivial, constituye un criterio de cambio institucional frecuentemente soslayado. Organismos como el Banco Mundial están revalorizando actualmente esta aproximación -sin duda más modesta- al desarrollo institucional, poniendo el énfasis en las condiciones tecnológicas, culturales o contextuales que, estrictamente, deben reunirse para cumplir con determinados objetivos organizacionales o sectoriales.

Cuáles son estos objetivos? Obviamente, varían de caso en caso, pero podríamos afirmar genéricamente que una organización pública, cualquiera sea la naturaleza de su misión, dirigirá sus esfuerzos a aumentar su producción (v.g. de bienes, regulaciones o servicios, según la índole del organismo), a elevar la calidad de la misma, a cambiar su composición, a reducir sus costos o a modificar el alcance (v.g. ámbito geográfico, beneficiarios) de su actividad. Estos objetivos admiten normalmente diferentes grados de especificación. En algunos casos son demasiado ambiguos y no constituyen una adecuada guía para la acción. En otros, ni siquiera llegan a ser formulados y deben inferirse, implícitamente, a partir de los programas y actividades en curso. Pocos son, en cambio, los organismos que consiguen explicitar con claridad sus objetivos, establecer su respectiva prioridad, especificar los horizontes temporales en que deberían lograrse y evaluar las estrategias y recursos necesarios para su consecución. Disponer de esta capacidad es una condición necesaria para encarar un programa de modernización institucional que trascienda propósitos meramente retóricos o simbólicos, y acompañe, en cambio, un serio proceso de transformación en el plano sustantivo de la acción organizacional.

Tal vez valga la pena plantear algunos ejemplos de lo que estamos postulando, extraídos de la reciente experiencia en el SPA argentino. En 1986, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, organismo de investigación y extensión que sirve a productores de todo el país, encaró un programa de modernización institucional destinado a superar una serie de deficiencias en la gestión. Si bien inicialmente no se tenía clara conciencia de la envergadura o prioridad de los problemas a resolver, existían al menos ciertas convicciones en la conducción del organismo acerca de la nueva orientación que debía imprimirse a su actividad.

En primer lugar, el propio modelo institucional global estaba en crisis. La directa responsabilidad por la formulación y ejecución de los programas sustantivos en un amplio abanico de disciplinas, productos y regiones, había impedido hasta entonces desarrollar en el organismo un sistema central de guía que orientara las políticas institucionales y permitiera un adecuado control de la gestión realizada. Se tenía conciencia de que el modelo centralizado de decisiones, implícito en este régimen de funcionamiento, impedía atender las demandas de los productores según criterios que consultaran más cercanamente las verdaderas prioridades del país.

Por otra parte, el permanente conflicto entre investigación y extensión agropecuaria había segmentado la oferta de servicios y descompensado la función de producción institucional (véase punto

II - 3), mediante una sesgada asignación de recursos. La estructura organizativa reflejaba este divorcio a través de una gestión independiente de las funciones de investigación y de extensión.

Otro aspecto, también vinculado con la naturaleza de los programas y actividades desarrollados por la institución y percibido como un serio déficit, era la falta de respuesta a las necesidades de desarrollo tecnológico verificadas en la agro-industria. Hasta entonces, la acción del organismo se había volcado casi exclusivamente a los problemas tecnológicos vinculados con la producción agropecuaria, a pesar de que el INTA dispone de una capacidad de desarrollo de innovaciones y aplicaciones en la agroindustria que ninguna otra institución del sector público argentino posee.

Si bien estas convicciones de la conducción del INTA no llegaron a traducirse en un detallado documento programático que identificara objetivos, metas, estrategias y recursos conducentes a una reorientación de los programas institucionales y de los mecanismos de gestión, sirvieron no obstante para diseñar un programa de modernización. El mismo consistió, básicamente, en introducir una serie de reformas en la organización y mecanismos de funcionamiento del Instituto:

- a) Descentralización de la gestión a través de la adopción de un modelo de organización regional, con sedes en diversos puntos del país responsables de la adopción de decisiones sobre programas y recursos en el ámbito de su jurisdicción.
- b) Incorporación de la planificación estratégica y el control de gestión como mecanismos gerenciales, con responsabilidad sobre la administración de estos sistemas a cargo de unidades del máximo nivel institucional.
- c) Creación de una estructura matricial de co-responsabilidad sobre la formulación y ejecución de programas, con designación de coordinadores trabajando en estrecho contacto con los funcionarios de línea a nivel regional.
- d) Institucionalización de una carrera profesional en el organismo, comenzando por el establecimiento de patrones de incorporación, selección y promoción basados en un estricto sistema de concurso, aplicado en una primera instancia a todos los cargos de nivel directivo actualmente cubiertos.
- e) Creación de una unidad del máximo nivel, responsable de la planificación y administración de recursos humanos.
- f) Eliminación de la anterior gestión independiente de investigación y extensión agropecuaria, unificando la responsabilidad en una unidad del máximo nivel a cargo de operaciones.
- g) Creación de una unidad de vinculación tecnológica a cargo de promover la capacidad de respuesta institucional a demandas de desarrollos y aplicaciones tecnológicas a la agro-industria.

Buena parte de estas reformas institucionales se encuentra todavía en marcha y sus resultados recién comienzan a percibirse. Pero el aspecto más destacable de la experiencia es, tal vez, el hecho de que los componentes del programa de modernización pretendían dar respuesta específica a los problemas detectados. Otro hecho igualmente destacable es que el proceso de identificación de estos problemas, así como la evaluación de las opciones de desarrollo institucional a introducir, contaron con una intensa participación de funcionarios representativos de los diversos estamentos gerenciales y técnico-profesionales del INTA.

Esta participación permitió obtener el consenso y legitimación de las propuestas, reduciendo en consecuencia las naturales resistencias que provoca todo proceso de cambio organizativo.

Otro ejemplo de posibles acciones integrales de reforma es el programa de fortalecimiento institucional iniciado en 1987 en la Junta Nacional de Granos de la Argentina. Pese al importante papel desempeñado en el desarrollo del sector granario, este organismo adolecía de serias deficiencias en su capacidad de gestión. En particular, acusaba falencias en su papel regulador de la actividad comercial, al no disponer de los recursos financieros requeridos para intervenir en coyunturas de mercado que aconsejaban la intervención oficial. Además, mantenía altas tarifas en los servicios de elevación terminal portuaria, a cuya sombra se había desarrollado un creciente sector de elevadores privados cuya competencia había reducido la participación de la Junta en la prestación de este servicio, sin que ello hubiera redundado en una reducción de costos para el productor.

A través de un detenido diagnóstico y de numerosos talleres de trabajo organizados con la participación de funcionarios políticos y personal de la alta gerencia, pudieron establecerse algunas de las causas de estos fenómenos. En el plano normativo, el organismo encontraba restricciones y carencias acentuadas. La Ley de Granos vigente no proporcionaba el marco político-institucional explícito y

flexible en el cual pudieran fundarse los objetivos estratégicos y operacionales de la Junta. Las políticas públicas sectoriales no definían con claridad el rol que debía desempeñar en el desarrollo del sector. A su vez, las políticas macroeconómicas habían tendido a crear fuertes restricciones al accionar del organismo, resultando frecuentemente contradictorias con sus objetivos.

El organismo no había desarrollado aún planes estratégicos institucionales de mediano y largo plazos ni había conseguido reunir y organizar los recursos necesarios para ello. La planificación operativa revelaba deficiencias en términos de sistematización de información y utilización como herramienta gerencial. A su vez, el presupuesto, en lugar de constituir un componente técnico del proceso de planificación institucional, se utilizaba exclusivamente como instrumento de asignación de recursos. La Junta tampoco había establecido un sistema eficaz de monitoreo, control y evaluación de sus programas y actividades. Resultaba imposible, en consecuencia, diseñar adecuados indicadores de desempeño o evaluar resultados, al desconocerse los objetivos perseguidos o su alcance.

En el plano de la organización interna, también se observaban importantes deficiencias: excesivo número de unidades, imprecisa relación y difícil comunicación entre directorio y gerencias, baja delegación de facultades, alta tasa de rotación en los elencos directivos, fuerte feudalización y reducida coordinación e interdependencia funcional.

Los recursos del organismo, además de insuficientes, presentaban serios problemas de asignación. Durante los últimos quince años se había verificado una continua reducción en la capacidad de la Junta para desempeñar ciertas funciones críticas, tales como la elevación terminal portuaria o la regulación del comercio mediante el mecanismo de precios sostén. La reducción en los ingresos presupuestarios había determinado un fuerte deterioro en la infraestructura del sistema de elevación y una seria disminución del fondo comercial. En lugar de una programación de las inversiones en construcción y mantenimiento preventivo, se apelaba habitualmente a decisiones coyunturales frente a emergencias o situaciones críticas. También, junto a otros factores, las penurias presupuestarias produjeron una fuerte reducción de la dotación de personal, aún cuando esta contracción no fue planificada y ocasionó, en consecuencia, distorsiones en los perfiles de cargos requeridos.

Como consecuencia de la reducción de recursos, la vigencia de restricciones normativas supra-institucionales y la ausencia de estímulos al desempeño de la función pública, las políticas de personal sufrieron frecuentes distorsiones e inconsistencias. A través de "jerarquizaciones" fundadas únicamente en la necesidad de mejorar remuneraciones o proporcionar compensaciones simbólicas, se desvirtuó tanto la estructura de autoridad como la de gestión. En lugar de una política de desarrollo de recursos humanos, debió optarse por la sucesiva adopción de medidas "de excepción", que sólo introdujeron mayor irracionalidad en la asignación y remuneración del personal, restando incentivos a la capacitación.

En estas condiciones, la dotación de funcionarios de la Junta había sufrido importantes desajustes en su composición. En las funciones menos calificadas tendía a emplear personal supernumerario, mientras que aquéllas altamente especializadas (v.g. planificación, mercadeo, análisis de sistemas, desarrollo organizacional, control de gestión) adolecían de serios déficit de reclutamiento. En la medida en que la selección y la promoción se veían desvirtuadas por una cultura no meritocrática, y la incorporación de nuevo personal se veía condicionada por insuficiencias presupuestarias y restricciones externas, los perfiles de la dotación no se ajustaban a los requerimientos de los cargos. Al no contarse con programas de capacitación destinados a la actualización profesional o la adquisición de los conocimientos y tecnologías requeridos para la gestión cotidiana, los déficit de competencia del personal se acentuaban.

Como puede observarse a través de este resumido diagnóstico de la Junta Nacional de Granos argentina, la tarea de detección de los problemas no consistió en un simple inventario sino en una reconstrucción articulada de las variables que incidían sobre el desempeño del organismo. A partir de este diagnóstico, la Junta encaró un programa de fortalecimiento institucional integrado, básicamente, por los siguientes componentes:

- a) Iniciación de las gestiones tendientes a transferir la gestión del sistema oficial de elevadores portuarios a una entidad privada constituida por productores, cooperativas e intermediarios.
- b) Formulación de los instrumentos normativos y los mecanismos operativos que permitan a la Junta operar con mayores grados de autonomía en su gestión, bajo modalidades similares a las de los acuerdos-programa utilizados en la relación entre empresas públicas y organismos de tutela de la administración centralizada.

- c) Desarrollar e implantar un sistema de planificación estratégica integrado a la programación y presupuesto, así como un sistema de control de gestión y evaluación de resultados.
- d) Aprobación de una nueva estructura organizativa, dirigida a aumentar el grado de especialización de las unidades ejecutoras, definir con mayor claridad las responsabilidades del Directorio y las gerencias, iniciar la regionalización de los servicios, separar nítidamente la gestión de programas y proyectos especiales y jerarquizar la función de desarrollo de recursos humanos.
- e) Definir con mayor precisión las competencias de cada unidad organizativa y los correspondientes indicadores de gestión, de modo que las actividades de planificación, control y evaluación de resultados puedan desarrollarse efectivamente.
- f) Implantación de una política de recursos humanos, basada en el diseño y evaluación de los perfiles de cargos requeridos por una Junta sumamente reducida en su nueva dotación, la institución de mecanismos de concurso y reclasificaciones escalafonarias, y la adopción de nuevas pautas en materia de promoción, remuneraciones, capacitación y desarrollo de carrera.

Como en el caso del INTA, este proceso se halla en curso y contó con un importante grado de participación del personal de conducción del organismo. El aspecto más saliente, en el caso de la Junta, fue sin duda la decisión de transferir la gestión del sistema oficial de elevadores de granos al sector privado. Esta decisión, que ha dado origen a recientes negociaciones con instituciones representativas de la actividad granaria, supondrá -de concretarse- la reducción de la dotación de la Junta a no más de una quinta parte de su tamaño actual. Todas las demás medidas apuntan a fortalecer la actuación del organismo en su nueva modalidad de intervención.

Un tercer ejemplo, de características un tanto diferentes, es el proyecto de constitución de un mecanismo institucional para la promoción de las exportaciones agropecuarias no tradicionales, especialmente las originadas en la agroindustria. Este proyecto, también en curso de implantación, surgió a partir del creciente reconocimiento de que la Argentina no puede aspirar a sostener un proceso de desarrollo basado exclusivamente en sus exportaciones tradicionales. Y de que tampoco la industria, nacida al amparo de la sustitución de importaciones y volcada exclusivamente a un mercado interno muy limitado, puede proporcionar las bases para un definitivo despegue. El país ha venido ganando creciente conciencia de que uno de los caminos más promisorios para colocar a la actividad productiva en niveles de producción y competitividad acordes con las características del actual orden económico internacional es promoviendo la industrialización y exportación de bienes de origen agropecuario, adecuados a las nuevas exigencias de los mercados de consumo externos.

Si bien las perspectivas argentinas de conseguir una más plena integración en estos mercados son promisorias, las dificultades a sortear son muchas. Por tratarse en la mayoría de los casos de producciones no habituales o hasta ahora orientadas exclusivamente al mercado local, cuyos volúmenes de producción son generalmente reducidos y cuyas variedades, presentación o grado de elaboración presentan múltiples variantes, la industria argentina no ha desarrollado todavía mecanismos adecuados para sistematizar el cúmulo de informaciones que requiere la producción, elaboración, procesamiento y exportación de estos productos. Este conocimiento incluye aspectos tales como tecnología de los cultivos, variedades de los productos, volúmenes comercializados en diferentes mercados, grado de competitividad de otros países proveedores, modalidades especiales de los mercados, gustos y preferencias de los consumidores, evolución de los precios, estacionalidad de la demanda, normas de calidad, higiene u otras habitualmente exigidas, estándares técnicos establecidos, aranceles aduaneros y trámites de comercio exterior, y otros cuyo detalle sería innecesario. Además, a la especificidad de estos problemas debe agregarse su diferente entidad según los sectores o productos considerados, lo cual incrementa notablemente la heterogeneidad de los frentes en que debe lograrse este conocimiento.

Para intentar una parcial solución a estos problemas, un grupo de instituciones del sector público -incluyendo, entre otras, al ya mencionado INTA, el Mercado Central de Buenos Aires, el Banco de la Nación Argentina y la Secretaría de Industria y Comercio Exterior- comisionó el diseño de un posible esquema para la organización de una entidad y un mecanismo operativo que permitan satisfacer necesidades de información, consultoría y promoción en materia de exportaciones agropecuarias no tradicionales.

A fin de determinar los alcances y características específicas del modelo institucional proyectado, se llevó a cabo una investigación en muy diversos frentes, teniendo en cuenta la variedad de aspectos (v.g. técnicos, productivos, jurídicos, comerciales, financieros, organizacionales) que dicho modelo debía contemplar. En tal sentido, se examinaron antecedentes extranjeros, especialmente los relacionados con instituciones de naturaleza similar a la proyectada; se efectuaron consultas con organismos públicos, privados e internacionales, con el objeto de identificar y dimensionar las

necesidades en esta materia percibidas por los productores e industriales; se analizaron las posibilidades jurídicas y las figuras institucionales más adecuadas; se delinearon los rasgos básicos de un posible modelo organizacional; y se estimaron los recursos que podría demandar la puesta en marcha de esta iniciativa.

Sobre la base de estos antecedentes, los objetivos y prioridades del proyecto se definieron del siguiente modo:

1. Desarrollar un sistema de información que permita sistematizar, recuperar y transferir los datos disponibles u obtenibles, en el país y en el exterior, en materia de productos, procesos, mercados y oportunidades de negocios en ramas de la agro-industria no tradicionales (especialmente productos frutihortícolas, pesqueros y forestales), de modo de consolidar una base informativa actualizada y permanente que apoye el desarrollo de estos sectores.
2. Organizar un servicio de consultoría en relación a iguales ramas de la producción, que permita asistir a industriales, investigadores, técnicos, exportadores, planificadores u otros usuarios en la solución de problemas vinculados con el análisis de oportunidades y viabilidad de negocios, estrategias de penetración en los mercados, transferencia y administración de tecnologías, desarrollo de productos y procesos y otros que puedan requerir estos usuarios para la concreción de sus proyectos.
3. Llevar a cabo actividades de capacitación e investigación en este campo, en la medida en que las mismas resulten complementarias de las anteriores y contribuyan a su desarrollo.
4. Realizar actividades de promoción de la actividad agro-industrial exportadora, a través de difusión, organización de ferias y mercados en el exterior, eventual ofrecimiento de servicios de control de calidad y garantías de marcas argentinas y utilización de fondos de pre-financiamiento para la formulación de proyectos de inversión.

El proyecto avanzó posteriormente hasta el punto de determinar que la figura jurídica de una Fundación -por múltiples razones- presentaba las mayores ventajas para un funcionamiento institucional ágil, flexible, libre de trabas burocráticas paralizantes, con plena autonomía decisoria y no orientado primariamente hacia el lucro. Una figura jurídica que admite, además, la participación como fundadores de organizaciones públicas y privadas, y que está en condiciones de constituir o intervenir en la creación de sociedades comerciales.

Aprobado en su concepción básica, el proyecto se encuentra actualmente en una fase de implantación inicial, a través de una experiencia piloto consistente en el establecimiento de un centro de información e inteligencia de mercados y productos. Alrededor de este núcleo, que funciona en el marco de la Fundación del Banco de la Nación Argentina, se irán incorporando nuevas actividades, socios y líneas de productos, hasta rematar en la definitiva constitución de una Fundación independiente. Vale la pena destacar que en la expansión prevista del núcleo inicial, tendrán un especial protagonismo las asociaciones e instituciones representativas del sector privado.

La inclusión de estos ejemplos, tomados de la experiencia argentina reciente, no tuvo por objeto sino ilustrar una modalidad de abordaje de proyectos de modernización institucional que ofrece algunas aristas singulares y contiene un no desdeñable potencial transformador. Cada uno de los casos presentados, debe ser visto como un intento por integrar en un mismo proyecto, una serie de perspectivas y premisas que, en última instancia, suponen una verdadera filosofía de reforma institucional.

Si bien en todos los casos la unidad objeto de las acciones de transformación es una organización, en todos ellos se optó por otorgar una seria consideración a su respectivo contexto operativo: demandas de los productores, articulación con la agroindustria, rol y actuación de los proveedores de servicios competitivos, papel cumplido por los organismos reguladores del estado, marco de políticas extra-sectoriales y su impacto sobre el desenvolvimiento del sector, tendencias del mercado internacional, y así sucesivamente. Un supuesto básico en todos los proyectos fue tratar de convertir estas restricciones o parámetros en variables parcialmente controlables. En parte, se consideró que este resultado podía lograrse a través del mejoramiento de los sistemas de información disponibles en cada organización y en el incremento de su capacidad de "extensión hacia arriba".

Un segundo aspecto común fue la consideración pragmática -y hasta podría decirse, "desideologizada"- de ciertas fórmulas que se ofrecen corrientemente como panacea para una mayor eficiencia y modernización del estado. Nos referimos, entre otras, a la privatización, la descentralización, la

regionalización y la participación. En los casos analizados, ninguna de estas fórmulas constituyó, ex ante, un objetivo buscado; su utilización -cuando así pareció necesario- obedeció a un propósito estrictamente instrumental. Así, la privatización de la gestión -y no de la propiedad- de los elevadores portuarios, apareció como una solución posible y adecuada, en vista del diagnóstico realizado y de la proyección de los efectos que se derivarían de continuar con el esquema de explotación vigente. También la regionalización -tanto de los servicios de la Junta Nacional de Granos como de los del INTA- surgió como un mecanismo aconsejable, aunque en cada caso adoptó modalidades diferentes. En cuanto a la participación, en el caso de la propuesta de Fundación adoptó la forma de una concertación entre organizaciones públicas y privadas, mientras que en el INTA se expresó en la constitución de Consejos Regionales integrados por organizaciones representativas de cada región.

En tercer lugar, podría señalarse que en cada uno de los casos se optó por un tratamiento integral de los problemas institucionales detectados, aún cuando la prioridad de las acciones emprendidas y su secuencia temporal, fueran diferentes. De otro modo, algunos aspectos no contemplados en el proyecto de fortalecimiento institucional podían llegar a convertirse en un obstáculo insalvable para el avance de sus distintos componentes. Para utilizar una analogía naval, la velocidad de una flota depende de la velocidad del buque más lento. A menos que se lo separe de la flota o se logre aumentar de alguna manera su ritmo de avance, la velocidad del conjunto de los navíos no aumentará. Lo mismo ocurre en las organizaciones. Si se pretende alterar radicalmente su dinámica, la perspectiva debe ser integral: debe considerarse el conjunto de factores que podría llegar a afectar el proceso de cambio y anticipar el posible tratamiento a dispensarle, aún cuando estos factores no sean objeto específico del proyecto.

Estas reflexiones comparativas podrían verse como un intento de racionalización ex post de algunas experiencias de desarrollo institucional en el sector agrícola. En realidad, su eventual coherencia radica en los criterios y premisas con que fueron encarados los respectivos proyectos. En esta sección se trató de transmitir el espíritu de la estrategia de abordaje que guió, en los casos analizados, la intervención de los consultores externos. En la sección que sigue, el análisis se desplazará del plano organizacional al plano sectorial y el objeto de la modernización del SPA se definirá más en términos de cuestiones que de instituciones.

3.2. Acciones orientadas a problemas

Aunque no ha sido habitual que las autoridades políticas del SPA hayan adoptado una estrategia de modernización institucional de alcance sectorial, parece sensato suponer que la asignación de recursos escasos a este tipo de proyectos debería basarse en la utilización de ciertos criterios que permitan identificar prioridades en función de la criticidad de los problemas involucrados.

Naturalmente, en cada país las autoridades sectoriales definirán resultados deseables en función del diagnóstico, desafíos, objetivos políticos e instrumentos disponibles en cada contexto. El conjunto de prioridades resultante permitiría diseñar un programa de desarrollo institucional para el sector agropecuario. Ejemplos de estos resultados deseables serían:

- a) Generación de mayores excedentes en actividades empresarias del SPA, a través de mejoras en la gestión.
- b) Redistribución de recursos y servicios hacia sectores sociales marginales y postergados.
- c) Creación de efectos multiplicadores en la gestión mediante la adopción de paquetes tecnológicos de aplicación generalizada.
- d) Racionalización del aparato institucional del sector, eliminando bolsones de redundancia e ineficiencia.
- e) Mejoramiento de la capacidad institucional para identificar, preparar, evaluar y ejecutar proyectos.
- f) Apoyo a la ampliación de la capacidad de producción del país en actividades estratégicas.
- g) Mejoramiento en el uso de los recursos en el SPA.

Para ejemplificar el significado de estos "resultados deseables", el mejoramiento en el uso de recursos en el SPA podría implicar la adopción de un programa de desarrollo institucional que tendiera a la flexibilización de la movilidad horizontal del personal entre organismos, de modo de eliminar bolsones redundantes y fortalecer sectores o unidades escasamente dotados. Ello incluiría la realización de

relevamientos y censos especiales, el reciclaje en el adiestramiento de personal, la organización de registros y bolsas de trabajo, etc. También podría comprender proyectos que propiciaran la transferencia de personal estatal al sector privado, mediante acuerdos en los que se pactaran compromisos laborales decrecientes por parte del estado.

Esquemas de este tipo podrían introducirse a través de experiencias piloto en ciertos sectores u organismos donde las condiciones del mercado laboral favorecerían posibles acuerdos entre empresarios y estado. En función de este mismo objetivo o resultado deseable, podrían promoverse asimismo proyectos destinados a mejorar la calidad y oportunidad de las estadísticas e informaciones básicas requeridas para una mejor toma de decisiones, incluyendo la creación o perfeccionamiento de sistemas de monitoreo, control y evaluación, registros permanentes de personal y de estructuras organizativas, y mecanismos de planificación estratégica.

Para tomar otro ejemplo, de especial relevancia para el sector agropecuario, el apoyo a la ampliación de la capacidad de producción y exportación de un país determinado en ciertas actividades estratégicas, implicaría mejorar el papel promotor y regulador que cumplen ciertas instituciones estatales en relación a la actividad de los sectores productivos, sea a través de la adopción de políticas, la fijación de reglamentaciones y sanciones, la prestación de servicios o la creación de incentivos. Existen, por ejemplo, instrumentos jurídicos -y organismos a cargo de su aplicación- que regulan las actividades de ciertos sectores productivos clave para las economías de los países, en los que a menudo se originan sus bienes primarios exportables (v.g. café, granos, banano, carnes). Tanto las legislaciones específicas para estos diversos productos como las instituciones creadas para su regulación y prestación de servicios al respectivo sector, tienen por lo general décadas de implantación, a pesar de sus periódicas actualizaciones y adecuaciones. Algunos organismos regionales - como el IICA- han encarado proyectos de apoyo a la investigación y el diagnóstico institucional sobre estos productos, con el fin de evaluar el desempeño de los organismos responsables y revisar integralmente las leyes en vigencia que regulan la producción y comercialización de dichos productos. El objetivo subyacente es mejorar la capacidad de respuesta de estas instituciones a las demandas de los sectores productivos, a las exigencias de una gestión pública moderna y a las restricciones que presentan los mercados mundiales en la actual coyuntura.

Otras leyes, cuyo sustento técnico y mecanismos de implementación también requieren a menudo un importante componente de fortalecimiento institucional, incluyen ciertos gravámenes como la imposición a la tierra o regímenes especiales, como los de promoción de la agro-industria, de radicación de capitales o de transferencia de tecnología. En todos estos casos, resultan necesarios afiatados mecanismos administrativos y gerenciales para cumplir con los diversos aspectos de la implantación de estos regímenes (v.g. determinación, percepción, fiscalización, promoción).

El aumento de la eficiencia en la distribución de alimentos básicos es otro posible objetivo estrechamente ligado a la modernización de los sistemas de gestión. Uno de los mecanismos utilizados para este fin es la creación de mercados centrales de abastecimiento para las grandes ciudades, que permiten hacer más transparente la comercialización, beneficiar a productores y consumidores, reducir precios y eliminar la intermediación innecesaria. Tanto los aspectos de diseño y planeamiento logístico como los de puesta en marcha y operación de estos grandes mercados, requieren un aparato de gestión cuidadosamente organizado, no disponiéndose a menudo de las capacidades técnicas necesarias.

Siempre en relación a los sectores productivos, cabe mencionar por último las actividades de fortalecimiento institucional y el adiestramiento para la investigación y la extensión agrícola y agroindustrial. Una de las grandes dificultades de los organismos responsables en estos campos es su tendencia a centralizar excesivamente los procesos decisorios y a descuidar la capacidad para gerenciar programas a nivel regional o sectorial. Algunos de los programas de modernización institucional de la región apuntan en esta dirección, propiciando -como ilustráramos en la sección anterior- esquemas de regionalización, introducción de mecanismos de planificación estratégica y control de gestión, mejoramiento de los sistemas de información y esquemas de profesionalización gerencial en Institutos de Tecnología y Extensión Agropecuaria.

Una de las grandes limitaciones que enfrentan estos organismos eminentemente técnicos es la relativa falta de personal capacitado para la asunción de funciones gerenciales. Aún en los casos en que se instituyen concursos abiertos y competitivos, existe una tendencia a cubrir cargos directivos con personal profesional que no posee experiencia en conducción institucional. La organización de programas de adiestramiento, dirigidos a potenciales gerentes o directores de institutos tecnológicos, satisfaría en tal sentido una sensible carencia.

En materia de promoción de exportaciones e intercambio regional, es posible observar que una de las innovaciones institucionales más frecuentes ha sido la decisión de los países de establecer agencias especializadas de promoción del comercio exterior y la integración latinoamericana. Muchas de estas experiencias se vieron frustradas por cuanto estas nuevas agencias no consiguieron obtener los recursos y apoyo político suficientes como para construir un ámbito operativo legítimo y dinámico. Ello llevó a muchos organismos internacionales a elegir como contraparte de sus proyectos a instituciones estatales poderosas (v.g. Bancos Centrales), aún cuando sus competencias no cubrieran estrictamente las áreas de financiamiento o cooperación involucradas.¹⁷ Una nueva tendencia, todavía incipiente, se orienta hacia la constitución de núcleos de gestión especializados dentro de instituciones existentes que poseen competencia inmediata sobre el producto o sector cuyas exportaciones e intercambios se procura promover. Alternativamente, estas instituciones están organizando compañías de comercialización o de desarrollo tecnológico, utilizando diversos tipos de acuerdo con instituciones similares - nacionales o extranjeras-, con organismos internacionales y/o con cooperativas y empresas privadas.

Con estas extensas ilustraciones hemos intentado simplemente sugerir un modo de aproximación racional al diseño de estrategias de desarrollo institucional en el SPA. Nuestras últimas reflexiones plantearán algunas conclusiones y recomendaciones que facilitarían el logro de los objetivos implícitos en dichas estrategias. También incluirán algunas sugerencias sobre el papel que cabe a los organismos internacionales de cooperación en estos esfuerzos.

5. Conclusiones y recomendaciones

Como puede comprobarse, este trabajo no ha aportado recetas técnicas de simple aplicación a la tarea de reformar el estado. Tales recetas no existen. Nuestro propósito ha sido distinguir conceptualmente el objeto de la modernización estatal de sus instrumentos y criterios utilizables para la selección de proyectos. A tal fin, hemos aportado algunos ejemplos tomados de la reciente experiencia argentina.

En estas conclusiones, no insistiremos en la recapitulación del trabajo, ya efectuada al final de la Parte II. Sólo agregaremos algunas reflexiones recogidas del propio análisis efectuado, cuyo objetivo principal es suministrar algunas pautas orientadoras de los futuros programas de fortalecimiento institucional en el SPA, que podrían ser de utilidad tanto para los organismos nacionales especializados como para las agencias internacionales de cooperación técnica.

En este sentido, efectuaremos observaciones de dos tipos diferentes: las primeras, de naturaleza sustantiva, contienen recomendaciones sobre el énfasis que conviene otorgar a los proyectos de modernización institucional en el sector; las segundas, de carácter instrumental, señala algunos de los factores que podrían favorecer el éxito de tales proyectos.

4.1. Recomendaciones sustantivas

En la consideración de cualquier iniciativa tendiente al fortalecimiento institucional en el SPA, sería conveniente asegurarse que las acciones a desarrollar tiendan a producir algunos de los siguientes resultados:

- 1) Flexibilicen la legislación y los marcos normativos de los organismos estatales. Disposiciones rígidas y caducas, que legislaron para situaciones perimidas, impiden a las agencias operar con la necesaria agilidad que exige la gestión pública moderna. La flexibilización puede implicar desde la incorporación de nuevas funciones o competencias sin necesidad de cambiar la ley hasta adquirir subsidiarias, poseer mayor autonomía para comprar, contratar, viajar o entrar en negociaciones del tipo "joint ventures" con el sector privado.
- 2) Mejoren las posibilidades del SPA de influir las políticas macroeconómicas. Muchas de esas políticas han tendido a reducir los incentivos a la inversión y la producción sectorial. En particular, en materia de tipo de cambio, tasa de interés, tarifas de servicios, etc. Resulta necesario, en este sentido, crear mecanismos de planificación y coordinación comunes, tales como comisiones intersectoriales o interministeriales, con participación del sector privado.

¹⁷ Un buen ejemplo de este tipo de situaciones fue la experiencia de CEDOPEX, en la República Dominicana, donde la acción de este organismo fue sistemáticamente coartada por la intervención, en su mismo campo de competencia, del Banco Central de ese país (Oszlak, 1975).

- 3) **Utilicen pragmáticamente ciertas fórmulas de reforma estatal en boga.** Nos referimos especialmente a la privatización de empresas y servicios, donde es necesario buscar fórmulas innovativas que den efectiva solución a los problemas de gestión que se intenta resolver, y no representen simplemente la ciega y compulsiva aplicación de principios ideológicamente fundados.
- 4) **Redistribuyan el poder excesivamente centralizado.** Tanto la descentralización como la regionalización constituyen arreglos institucionales que tienden a delegar en unidades subnacionales ciertas responsabilidades en la fijación de objetivos y la asignación de recursos, lo cual permite una mejor representación del espectro de intereses que por lo general intenta promover una determinada agencia estatal. Sin embargo, es preciso tener en cuenta que la centralización y la descentralización no son polos de una dicotomía, sino un continuo que exige un adecuado equilibrio entre competencias y funciones asignadas a cada uno de estos niveles.
- 5) **Promuevan una mayor articulación intra-burocrática.** Es preciso desfeudalizar el sector público, suprimir sus fronteras organizacionales rígidas y sus "aduanas" interiores, buscar una mayor complementariedad entre organismos cuyas actividades debiera colocarlos en estrechas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional o presupuestaria.
- 6) **Traten procesos de gestión continuos con una perspectiva global.** Existe una fuerte tendencia a fragmentar en parcelas institucionales estancas la responsabilidad por la producción o el suministro de bienes y servicios públicos. Los proyectos de modernización de la gestión deben tender a distinguir redes organizacionales que vinculan la producción, el transporte, el financiamiento, la fiscalización o la comercialización, tratando de inducir cambios a lo largo de toda la cadena y no solamente en el nivel institucional en el que se concentran las acciones de reforma.
- 7) **Mejoren el grado de congruencia entre la función de objetivos y la función de producción de las agencias.** Las reasignaciones de recursos, las modificaciones normativas y las tecnologías a introducir deben, en lo posible, ser específicas, es decir, tender a una relación más racional entre fines heterogéneos y recursos que deben combinarse en proporciones idealmente óptimas. Medidas "heróicas", como el congelamiento de vacantes, el retiro voluntario o la reducción indiscriminada de recursos presupuestarios para inversión o funcionamiento, tienden a producir el efecto inverso.
- 8) **Prevean, junto con la adopción de modernas tecnologías de gestión, la institucionalización de nuevas pautas culturales.** Técnicas como la planificación estratégica, el control de gestión o la gestión de recursos humanos están condenadas a producir efectos efímeros sobre la administración cotidiana, si no van acompañadas de los necesarios cambios en el plano de los valores y las actitudes de los funcionarios, de modo de que la tecnología sea compatible con la cultura implícita en su utilización.
- 9) **Tiendan a la profesionalización de la función pública.** No se trata tan solo de una remanida apelación a la necesidad de instituir una carrera administrativa, sino de crear además los incentivos materiales y simbólicos, las instancias y oportunidades de capacitación permanente y la internalización de reglas del juego que suponen mayores atribuciones y responsabilidades en el ejercicio de la función pública.
- 10) **Favorezcan la participación y control social del estado.** Es necesario promover el acceso de sectores marginados a los servicios y oportunidades que brinda el sector público, mediante acciones que tiendan a una mejor articulación de sus demandas. Además, debe aumentarse la transparencia de la gestión estatal y crearse instancias de participación social que afiancen los mecanismos de la democracia y aseguren un mejor control de dicha gestión por parte de la sociedad.
- 11) **Promuevan fórmulas de concertación y articulación entre el sector público y el sector privado.** La retracción del estado ha coincidido con un mayor protagonismo del sector privado en el desarrollo de la agricultura. El impulso de la investigación científico-tecnológica, la creación de estrechos vínculos con la industria, la activa intervención en la promoción del comercio exterior, otorgan al sector privado un rol diferente, que debiera dar lugar a una relación con el estado, más madura y menos dependiente. La búsqueda de fórmulas de cooperación y promoción de intereses comunes por parte de ambos sectores constituye un aspecto crucial en el actual proceso de redefinición del rol del estado.

- 12) **Aprovechen las capacidades y oportunidades disponibles en el plano internacional.** Es importante que los proyectos de modernización del SPA tomen crecientemente en cuenta la experiencia comparada, aprendiendo de los éxitos logrados en otros contextos y evitando la reiteración de fórmulas y estrategias fracasadas. Un mayor diálogo entre organismos del SPA de la región, la realización de foros y seminarios sobre experiencias de modernización institucional y la utilización más frecuente de la cooperación técnica horizontal entre países en desarrollo, permitiría un mejor aprovechamiento de los conocimientos y recursos disponibles.

4.2. Recomendaciones instrumentales

A modo de conclusión, indicaremos finalmente en forma sucinta, algunos de los factores instrumentales que favorecerían la modernización y fortalecimiento institucional del SPA:

- 1) Un primer requisito puede sintetizarse en una sola frase: **organizarse para organizar.** Ello implica fijar los alcances de los programas y proyectos a encarar, evaluar los recursos disponibles y los que podrían llegar a obtenerse, establecer un adecuado equilibrio entre especialistas y generalistas, capacitar equipos de trabajo, discriminar actividades y responsables, precisar los resultados a lograr a través del período previsto y diseñar instrumentos para el seguimiento y evaluación de los proyectos.
- 2) Un segundo requisito se resume en una sola palabra: **prudencia.** Es preciso atacar los problemas con celeridad, pero eligiendo objetivos limitados. Abrir demasiados frentes de acción expone al equipo responsable del desarrollo institucional a una excesiva vulnerabilidad, derivada de la insuficiencia o falta de preparación de sus miembros para enfrentar o dar continuidad a las acciones emprendidas.
- 3) La siguiente frase clave es **"buscar consenso".** Sea que los proyectos se originen en demandas externas o en iniciativas propias, es necesario **competibilizar** la particular visión de las cúpulas sobre el cambio deseable con las expectativas e intereses de los diversos estamentos de las instituciones involucradas. La búsqueda de fórmulas consensuales, en lugar de la reforma "desde arriba" o "desde afuera", parece conjugar mejor las aspiraciones de las partes y el estilo de gestión democrático.
- 4) Otra frase clave es **"promover estrategias cooperativas",** horizontalizando las relaciones funcionales y rompiendo los feudos administrativos. El imperialismo burocrático es un síntoma de aislamiento y vaciamiento institucional. Por lo tanto, los equipos o instituciones de desarrollo organizacional no deberían subrogar la responsabilidad de autotransformación que cabe a las propias entidades en proceso de cambio. Las zonas de intersección y conflicto serán tanto más amplias cuanto menores hayan sido los esfuerzos de acercamiento y diálogo entre las partes. La estrategia cooperativa supone que, aun cuando los beneficios y méritos de una acción de reforma exitosa no sean indivisibles, y por lo tanto no atribuibles proporcionalmente a cada parte, este mismo hecho permite que ambas puedan reivindicar legítimamente el éxito obtenido como resultado de su acción cooperativa.
- 5) También el pragmatismo y la flexibilidad pueden convertirse en virtudes cuando cambia el objeto o el contexto de la reforma. Esta condición eminentemente táctica supone la capacidad de modificar el rumbo de las actividades de reforma ante cambios en la naturaleza de los actores, en los términos de sus demandas o en las condiciones institucionales que enmarcan el respectivo proyecto, especialmente en el plano político. No hay una estrategia de desarrollo institucional permanente ni servo-mecanismos que la regulen, de modo que cuanto mayor sea la flexibilidad y capacidad adaptativa, mayores serán las posibilidades de éxito.
- 6) Un sexto requisito es tener claridad sobre la forma en que los diferentes proyectos se inscriben en una estrategia global. Esta condición es especialmente crítica para los máximos organismos políticos del sector, que tienen responsabilidad por el permanente mejoramiento de la gestión de las instituciones de su jurisdicción. Si estos organismos políticos no desarrollan una capacidad de análisis y discriminación que les permita vincular constantemente prioridades e iniciativas, pueden verse sometidos a un proceso de centrifugación operativa que debilitará su accionar global.
- 7) Como séptima condición, una breve referencia a la necesidad de fijar claramente las responsabilidades asumidas por quienes intervienen en el proceso de desarrollo institucional. Esta recomendación es particularmente pertinente en el caso de proyectos en los que intervienen organismos de cooperación internacional como consultores externos. Para las entidades beneficiarias, no existen habitualmente "costos" derivados de la actividad consultora o, al menos, ésta no genera compromisos de aceptación de las recomendaciones. En consecuencia, los convenios

y otros instrumentos vinculantes deben prever claramente la corresponsabilidad por las acciones y resultados, así como los compromisos asumidos por las partes.

- 8) Un último requisito: la mística, cemento ideológico y referente simbólico de una perdurable voluntad de cambio. La mística comprende tanto el sentido de misión de los agentes de reforma como el clima de opinión en el que se desenvuelven sus acciones. Apoyada en mecanismos de comunicación social que reivindiquen una profunda creencia en la voluntad transformadora de los individuos y grupos sociales, sin caer en la manipulación pero también sin renunciar a genuinos símbolos de ceremonialidad, la mística del desarrollo institucional constituye una inapreciable condición de su éxito.

BIBLIOGRAFIA

- ABBOT, J.C. y CREYPELANDT, N.C. (1966). Creación y funcionamiento de las Juntas de Mercadeo Agrícola (Roma:FAO).
- ANDERSON, E.N. y ANDERSON, P. (1970). "Bureaucratic Institutionalization in Nineteenth Century Europe". En A.J. Heidenhermer, comp., Political Corruption (New York: Holt, Linehart and Winston).
- BANCO MUNDIAL (1985). Informe Anual 1985 (Washington, D.C.: BIRF).
- BANCO MUNDIAL (1986). Informe sobre el desarrollo mundial (Washington, D.C., BIRF).
- BONEO, Horacio (1985). Privatización: del dicho al hecho (Buenos Aires: El Cronista Comercial).
- BROWN, Michael K. y ERIE, Steven, P. (1979). "Poder y Administración: Paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática", en Oscar Oszlak (comp.), Teoría de la Burocracia Estatal (Buenos Aires: Editorial Paidós).
- CIMA (1987). Reactivación Agropecuaria: Una estrategia para el Desarrollo. IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura (San José, Costa Rica).
- DE JANVRY, Alain, RUNSTEN, David y SADOULET, Elizabeth (1987). "Technological Innovation in Latin American Agriculture", IICA Program Papers Series (San José, Costa Rica).
- FRENKEL, Roberto y ROZENWURCEL, Guillermo (1988). "Restricción Externa y Generación de Recursos para el Crecimiento en América Latina" (Buenos Aires, CEDES) mimeo.
- GOODIN, Robert E. (1975). "The Logic of Bureaucratic Back-Scratching", Public Choice, 21.
- GROISMAN, Enrique y otros (1986). La Administración Pública en Tiempo de Crisis (Caracas: CLAD e INAP Argentina).
- HERZBERG, Joachim (1973). Estudio Analítico sobre los servicios de extensión rural (Roma: FAO).
- HIRSCHMAN, Albert O. (1964). Journeys Toward Progress (New York: Twentieth Century Fund). Edición en español (1965), Editorial Aguilar.
- IICA (1986). Lineamientos para la Acción del IICA (San José, Costa Rica).
- IICA (1987). Reactivación Agropecuaria: Una estrategia para el desarrollo (San José, Costa Rica).
- LOWI, Theodore (1972). "Four Systems of Policy, Politics and Choice", Public Administration Review, July-August.
- MARCH, James G. y OLSON, Johan P. (1983). "Organizing Political Life: What administrative reorganization tells us about government", The American Political Science Review, vol. 77, N° 2.
- MARTINEZ NOGUEIRA, Roberto (1978). "Bases para la formulación de una política de desarrollo de los recursos humanos del sector público de Guatemala". PNUD, mimeo.
- NISKANEN, William (1971). Bureaucracy and Representative Government (Chicago: Aldine/Atherton).
- OCDE (1985). "Capacities for Administrative Flexibility and Change", Discussion Paper, Technical Cooperation Committee, Paris.
- OSZLAK, Oscar (1972). Diagnóstico de la Administración Pública Uruguay (New York: Naciones Unidas).
- OSZLAK, Oscar (1975). "Diagnóstico de la Administración Pública en la República Dominicana" (Caracas: CLAD, mimeo).

OSZLAK, Oscar (1976). "Política y Organización Estatal de las Actividades Científico-Técnicas en la Argentina: Crítica de modelos y prescripciones corrientes". Estudios Sociales (Buenos Aires, CEDES).

OSZLAK, Oscar (1985). "La Telaraña Burocrática" (Buenos Aires: Diario Clarín, 15/1/85).

PETERS, Guy (1978). The Politics of Bureaucracy: A comparative perspective (New York: Longman, Inc.).

PIÑEIRO, Martín y TRIGO, Eduardo (1982). "Cambio Técnico y Modernización en el Sector Agropecuario en América Latina: Un intento de interpretación". Desarrollo Económico, vol. 21, N° 84.

SAMPER, Armando (1969). "Desarrollo Institucional y Desarrollo Agrícola". IICA. Serie Planeamiento. N° 6, Tomo II. San José, Costa Rica.

TRIGO, Eduardo, PIÑEIRO, Martín y ARDILA, Jorge (1982). Organización de la Investigación Agropecuaria en América Latina: Reflexiones e Instrumentos para su Análisis. IICA. San José, Costa Rica.

RESUMEN EJECUTIVO

1. El estado en ALC enfrenta hoy un triple desafío: asegurar la gobernabilidad de la sociedad, en circunstancias que requieren afianzar el proceso democrático, superar las condiciones críticas que sufren sus economías y absorber gradualmente los cuestionamientos al papel históricamente desempeñado por el sector público de estos países.
2. Aunque el impacto de la crisis sobre el sector agropecuario ha sido, en general, menor que el registrado en otros sectores productivos, sus consecuencias no han dejado de ser apreciables y los desafíos que plantea al sector público agrícola (SPA) no difieren de los que debe enfrentar el resto del aparato estatal.
3. En el intento de hallar algunas claves explicativas de la problemática actual de las instituciones del SPA, hemos optado por una aproximación histórica. A través de un somero análisis de los hitos más significativos del proceso formativo de este sector institucional, destacamos algunas variables críticas.
4. En primer lugar, la densa malla institucional que se fue creando a lo largo de este siglo (sobre todo después de la segunda guerra mundial) en respuesta a las demandas de un sector productivo más diferenciado y especializado y a una escena política poblada por nuevos actores (campesinos organizados, empresas transnacionales, empresarios agroindustriales), ocasionaron crecientes problemas de integración y coordinación interinstitucional. Además, buena parte de los organismos ha alcanzado su talla crítica y algunos de ellos han comenzado a sentir las consecuencias de la maduración y la necesidad de replantear su futura estrategia de desarrollo institucional.
5. Parte del problema parece consistir en la inadecuación de los marcos normativos. Políticas erráticas y contradictorias derivadas de una alta inestabilidad política; cartas orgánicas inflexibles y desactualizadas; conducciones efímeras a causa del frecuente relevo de los elencos directivos de las instituciones; estilos decisorios que privilegian la acción antes que la reflexión, son algunos de los factores destacados en nuestro diagnóstico.
6. En parte, también, los problemas parecen ser estructurales. El SPA se ha expandido aceleradamente. Las tendencias hacia la autonomización funcional, la especialización y la feudalización, han creado serios problemas de monitoreo y dirección centralizada. La falta de adecuados sistemas de información, planificación, seguimiento y evaluación de proyectos y actividades, no permite una eficaz retroalimentación necesaria para reestructurar programas y planes de trabajo, reasignar recursos y proporcionar pautas de política claras a las unidades ejecutoras.
7. Asimismo, la productividad del SPA ha estado determinada en buena medida por la adecuación o inadecuación de la función de producción a la función de objetivos de los respectivos organismos. Es decir, por la relación entre la dotación y combinación de recursos humanos, materiales y tecnológicos empleados en la producción y la variedad de objetivos perseguidos. Resultan críticas, en tal sentido, tanto la cantidad de los recursos disponibles como su calidad y las políticas empleadas para su administración.
8. Por último, afirmamos que además de los factores propiamente intra-burocráticos, es preciso considerar las condiciones de contexto en que operan las instituciones del SPA. Al respecto, distinguimos entre cuatro fuentes de restricción contextual, sobre las cuales las posibilidades de acción de estas instituciones son extremadamente limitadas. Nos referimos al contexto internacional como parámetro de las políticas agrícolas nacionales y las actividades de las instituciones del SPA; a los organismos de regulación del estado y los conflictos de políticas con otras áreas del sector público, que limitan el alcance de las decisiones y actividades propias de los organismos del SPA; a las exigencias de interdependencia funcional con otras áreas y las dificultades que ello acarrea para el cumplimiento de las funciones de los organismos sectoriales; y al peso diferencial que poseen las clientelas institucionales y sus efectos sobre el desempeño burocrático.
9. A partir de este análisis global, destacamos la necesidad de contemplar las singularidades nacionales e institucionales, las que, dado el carácter de este documento, no pudieron ser consideradas en el diagnóstico ofrecido. Por lo tanto, también las conclusiones y recomendaciones presentadas tienen un carácter general, limitándose a ofrecer algunas pautas para el desarrollo institucional en el SPA de los países de la región.

10. Estas pautas incluyen, en primer lugar, la elección de una estrategia de modernización de la gestión que supere y avance respecto de la clásica oposición entre enfoques globalistas versus parciales, o inmediatistas versus graduales. Se opta, en cambio, por una estrategia consistente en la adopción inmediata de unas pocas iniciativas verdaderamente radicales.
11. En segundo lugar, se argumenta que esta perspectiva exige la definición de los objetivos globales implícitos en el proceso de estatal, sugiriéndose la delimitación de tres ámbitos diferenciados de acción en los planos tecnológico, cultural y social.
12. En tercer término, se propone que para el cumplimiento de estos objetivos es posible apelar a una variedad de mecanismos o instrumentos de acción, incluyendo investigación, capacitación, reelaboración normativa, desarrollo y aplicación de modernas tecnologías de gestión, reorganización de unidades administrativas y productivas, simplificación de procedimientos, institución de mecanismos de participación de usuarios y funcionarios, creación de instancias y fórmulas de concertación, etc.
13. En cuarto lugar, y a los efectos de ilustrar la perspectiva sugerida, se analizaron algunas experiencias de modernización de instituciones del SPA argentino y se ofrecieron algunos ejemplos del tipo de acciones que podrían desarrollarse en el plano sectorial.
14. Por último, en las conclusiones y recomendaciones del trabajo se incluyeron algunos criterios a contemplar en la evaluación de propuestas de desarrollo institucional, tanto desde el punto de vista de su contenido sustantivo como desde el de su instrumentación. Estas recomendaciones son particularmente relevantes para los organismos de reforma e instituciones internacionales de cooperación.

FECHA DE DEVOLUCION

09 ABR 1992		

IICA E10 I59 pl. no. 12
Documentos de referencia: plan de
Autoración conjunta para la reacci-
vación agropecuaria en América La-
tina y el Caribe

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
09 ABR 1992	FLACSO



INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

Apto. 55-2200 Coronado, Costa Rica – Tel.: 29-0222 – Cable: IICASANJOSE – Telex: 2144 IICA,
Correo Electrónico EIES: 1332 IICA SC – FACSIMIL (506)294741 IICA COSTA RICA