

MODERNIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR PUBLICO SILVOAGROPECUARIO

ROBERTO MARTINEZ NOGUEIRA

Consultor IICA

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

**CENTRO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSION
OFICINA DEL IICA EN CHILE**

Santiago, Febrero de 1994

**UNIDAD DE
DOCUMENTACION PARA
LA PREINVERSION**

INDICE

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	3
El marco para la Modernización de la Institucionalidad	3
1. La problemática del sector	3
2. Las políticas a adoptar	4
3. Las condiciones político-institucionales	5
4. El diagnóstico del sector silvioagropecuario	8
CAPITULO II	13
La Nueva Institucionalidad para la Agricultura	13
1. El diseño "meta"	14
2. La estrategia de implementación	15
3. Los escenarios para la implementación	17
4. Las consecuencias para la implementación	19
CAPITULO III	20
El diseño propuesto	20
1. Gobernabilidad	21
1.1. La capacidad de conducción	22
1.2. La capacidad analítica	28
1.3. La capacidad de coordinación con otros ámbitos de gobierno	31
2. Concertación	42
2.1. Los mecanismos de concertación	42
2.2. Algunas posibilidades inmediatas	44
2.3. La creación de corporaciones para la promoción	44
2.4. Las fundaciones del sector privado	45

2.5. La concertación a nivel local	46
3. Integralidad	46
3.1. El fomento y la promoción de la transformación de la agricultura	46
3.2. La promoción comercial en el campo bilateral y multilateral	51
3.3. La pequeña agricultura	52
3.4. Los servicios a la producción	56
3.5. Las problemáticas de los recursos naturales renovables y forestales	56
3.6. Riego	59
3.7. Investigación y transferencia de tecnología	60
4. Focalización y descentralización	61
4.1. Los Secretarios Regionales	61
4.2. Las direcciones regionales o provinciales de los servicios públicos	62
4.3. Los programas regionales y comunales	63
4.4. Los criterios de focalización	64
5. Eficiencia	65
5.1. La organización programática	65
5.2. Los sistemas de información	66
5.3. La evaluación	66
5.4. El planeamiento institucional	67
5.5. Los arreglos organizacionales	67
5.6. Concentración de funciones	68
5.7. La infraestructura física	68

CAPITULO IV

El programa de modernización institucional	69
1. Objetivos	69
2. Componentes	70
3. Las actividades	70
4. Los modos operativos	71
5. El financiamiento	71
6. La conducción	71

SINTESIS DE LAS RECOMENDACIONES	72
--	----

DOCUMENTACION CONSULTADA	75
---------------------------------	----

PROLOGO

Los desafíos a que debe hacer frente el sector silvoagropecuario chileno en el marco de transformaciones profundas en el contexto internacional y en su significación en la economía nacional, exigen una revisión de las políticas y de los modos de operar del sector público. En consecuencia, la modernización del estado debe apuntar a construir una capacidad adecuada para actuar con agilidad, eficiencia y creatividad, orientando con una visión prospectiva el desarrollo del sector, preservando los recursos y asegurando la equidad.

El actual Ministerio de Agricultura no está a la altura de semejante reto. Diversos diagnósticos coinciden en señalar sus debilidades y limitaciones para realizar una acción efectiva, así como su ausencia en decisiones de notables consecuencias para el sector. Un Ministerio que ha visto deterioradas sus capacidades a través de un proceso de reducción de sus competencias, funciones y planteles, ha debido iniciar el camino de su reconstrucción a través de modificaciones normativas que se han puesto en marcha en los últimos cuatro años. La tarea recién ha comenzado. Las acciones por delante deben dotarlo de liderazgo, convocatoria y aptitudes técnicas para atender la diversidad de tareas que tiene a su cargo, para promover la transformación de la agricultura y para superar los problemas de la pobreza y de la desarticulación social.

Aquellas tareas son de una notable complejidad: debe formular la política para el sector y participar en el dialogo sobre políticas nacionales, regionales y de inversión, velar por la seguridad sanitaria de las fronteras, atender situaciones de emergencia agropecuaria, promover el desarrollo forestal, preservar los recursos naturales, apoyar al campesinado, administrar instrumentos de crédito, identificar rubros con potencial de desarrollo y promoverlos, reunir información sobre mercados y productos, estar alerta sobre los adelantos científicos y tecnológicos, crearlos y transferirlos, coordinar con los niveles regionales y locales y mantener permanentes relaciones con las organizaciones de productores, etc..

Frente a esta diversidad de cometidos, las competencias del Ministerio de Agricultura están dispersas, no está asegurada su participación en procesos decisorios estratégicos para el sector, está ausente en lo referido a negociaciones internacionales, carece de instrumentos para promover actividades y los mecanismos de presencia local y regional carecen de orientaciones adecuadas.

A todo lo anterior debe agregarse la problemática interna de tipo organizacional, técnica y administrativa. Abrumado en la actualidad por la contingencia, para ejercer su función rectora el Ministerio debe fortalecer sus capacidades para la anticipación de mercados y tecnologías de manera de dar orientaciones adecuadas para el sector y para los tomadores de decisiones del sector privado. Sus unidades no están adecuadamente coordinadas, con acciones en sus ámbitos territoriales que responden a la lógica de los instrumentos utilizados en mayor medida que a las necesidades y demandas de los productores. Las actividades de los distintos servicios no están lo suficientemente coordinadas. Sus oficinas están diseminadas por una multitud de locales. Ciertas funciones se encuentran duplicadas. No se cuenta con sistemas de información que faciliten el seguimiento y la evaluación de mercados, del desarrollo del sector y de los programas ministeriales. Además, el Ministerio no puede ejercer una efectiva influencia en los ámbitos en que se toman las decisiones sobre inversiones por carecer de recursos técnicos para atender a todos ellos.

La modernización del sector público silvoagropecuario es, por lo tanto, de elevada prioridad. La misma no debe limitarse a redefinir las funciones y estructuras del Ministerio de Agricultura. Debe apuntar a establecer relaciones, mecanismos de coordinación y modalidades operativas abiertas a la participación y a la asunción conjunta de responsabilidades con el sector privado. Debe comprender en primer lugar modificaciones legislativas: sin el apoyo del Poder Legislativo las reformas necesarias no podrán concretarse, con el grave riesgo de que la problemática del sector no pueda ser atendida con una eficacia adecuada a los imperativos de la competitividad, de la sostenibilidad y de la equidad.

Además, esa modernización supone la transferencia de competencias al Ministerio de Agricultura de manera que pueda darse una atención integral a la problemática de la ruralidad. Algunos servicios localizados en otros Ministerios deberían pasar a su órbita de acción (como la Comisión Nacional de Riego, el INFOR y el CIREN), así como es preciso crear mecanismos que aseguren que el desarrollo rural responda a un concepto socio-espacial, por el que confluyan las acciones del sector público a través de planes y programas de nivel regional y comunal.

La Comisión Interministerial de Desarrollo Rural, reformulada, con misiones claramente establecidas, con la participación del Ministerio de Hacienda, con el apoyo técnico adecuado y con el aval político del liderazgo presidencial puede constituirse en el medio para dotar al sector público de un Plan de Desarrollo Rural a nivel nacional, y que integre a los elaborados en los niveles comunal y regionales. Un Comité Interministerial para la Agricultura, conforme al mecanismo ya establecido bajo la coordinación de la Secretaría General de la Presidencia, tendría funciones más amplias, referidas a la identificación de problemas y la compatibilización de políticas con impacto sectorial.

Para llevar adelante esa modernización, debe reforzarse la capacidad de la conducción ministerial. Es preciso fortalecer a la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA), crear un Comité Ejecutivo Ministerial compuesto por los responsables de unidades y servicios, asignar tareas específicas a grupos de trabajo y al Jefe de Gabinete y crear la figura del "gabinete de crisis" para atender a emergencias agropecuarias.

A su vez, la jerarquización de las políticas referidas a la preservación de los recursos naturales indica la conveniencia de crear una Subsecretaría específica, dejando para la actualmente establecida las cuestiones vinculadas a la producción y a los mercados.

De igual manera, el Ministerio está carente de instrumentos para la promoción de nuevas actividades. La identificación de oportunidades, el desarrollo de alternativas, la promoción de la inversión y de nuevos mercados, etc., deben realizarse en colaboración con el sector privado, compartiendo responsabilidades en una forma progresiva hasta tanto pueda éste asumirlas en plenitud. Para ello es preciso crear un ámbito institucional adecuado, no especializado por rubros o áreas, para poner en marcha este tipo de iniciativas sin las cuales la transformación de la agricultura no se hará efectiva en el largo plazo. Ese ámbito debe contar con personería jurídica, recursos y capacidad operativa suficiente como para actuar con flexibilidad, proyectarse al exterior y asociarse al sector privado.

Es el sector privado el que puede realizar nuevas contribuciones a la institucionalidad de la agricultura. Su mayor participación en materia de control de calidad, promoción de exportaciones, desarrollo tecnológico, etc., debe ser alentada y promovida. Para ello es recomendable contar con espacios para la participación, la concertación y la identificación de emprendimientos conjuntos. La creación de comisiones con objetivos específicos puede ser, en consecuencia, un medio que forme parte de una política dirigida a alcanzar una mayor incidencia de las organizaciones del sector privado en el desarrollo agrícola.

En lo que se refiere a la pequeña agricultura, INDAP debe definir estrategias sobre la base de criterios de focalización tanto espacial como social. En este sentido es recomendable la creación de Programas estructurados en función de la población objetivo, hacia donde se deben enfocar coordinadamente los instrumentos de acción. Esta modalidad permitiría identificar realmente las necesidades de los campesinos y articular con otras entidades vinculadas al desarrollo rural, respuestas a demandas de diversa índole (tecnológicas, organizativas, sociales, de vivienda, etc.).

Adicionalmente, la modernización del estado en la agricultura supone avanzar decididamente en materia de descentralización y desconcentración. Un papel más relevante para los Secretarios Regionales, apoyados técnicamente desde los servicios y unidades del Ministerio, junto a la elaboración sistemática de planes regionales, servirá para alcanzar una mayor racionalidad en el uso de los recursos y un mayor impacto. A nivel local, el fortalecimiento de las comunas y de sus unidades vinculadas a la agricultura es un medio para la microprogramación, la que debe atender a las acciones de todas las servicios públicos vinculados con la ruralidad. La coordinación operativa debe encontrar en esa microprogramación el instrumento interinstitucional y de participación social eficaz.

Para que esa eficacia supere el nivel microespacial, es conveniente adoptar criterios de focalización para orientar la labor del Ministerio. Esos criterios deben atender a las prioridades políticas, en particular en lo referido a la lucha contra la pobreza rural y a la promoción de la organización social. Esa focalización, de este modo, debe ser la base para el planeamiento estratégico de las instituciones y para la formulación de sus programas operacionales.

Por último, la acción ministerial no superará los márgenes de ineficiencia actual sin una revisión profunda de sus procedimientos en materia de estructuración de tareas, seguimiento y evaluación. Es recomendable organizar la labor en base a programas que adopten como objetivos las grandes prioridades sustantivas: la transformación de la agricultura, la preservación de los recursos y la lucha contra la pobreza rural. A ellos, debe sumarse otro de naturaleza instrumental que tenga por eje la modernización del estado en el sector.

Además de esa organización programática, el Ministerio debe desarrollar sus sistemas de información de manera de dar un seguimiento adecuado a tendencias y fenómenos que se produzcan en los mercados, en las tecnologías, en el sector y en las propias acciones ministeriales. Ello permitirá institucionalizar la práctica de la evaluación, instrumento irrenunciable para una gestión política, técnica y administrativa inteligente, responsable y efectiva. La misma debe permitir medir productos, resultados e impactos en el marco de una planificación estratégica explícita y de programas operativos concertados y coordinados.

Por último, el Ministerio requiere una modernización de su infraestructura. Es necesario superar la actual dispersión de edificios y locales, lo que acarrea problemas de comunicación, un alto costo e inconveniencias para los usuarios. Es preciso también actualizar su equipamiento y sistemas, de manera de utilizar la tecnología de gestión más moderna y eficiente.

En síntesis, la modernización de la institucionalidad supone alcanzar una configuración de objetivos, políticas y estrategias para el sector, de actividades para su logro y cumplimiento, de atribuciones de funciones y responsabilidades a estructuras y cargos, de recursos, de modos de gestión y de articulaciones con otros actores sociales. Implica construir un Ministerio que en el mediano y largo plazo pueda, con un marco jurídico institucional renovado, ejercer efectivamente el liderazgo del sector y transformar la agricultura, mejorar la vida rural y restaurar la naturaleza preservando los recursos.

INTRODUCCION

Este documento presenta un análisis de la institucionalidad del sector público silvoagropecuario de Chile y una propuesta de lineamientos para su modernización.

- 1. Objetivo del documento:** Su propósito es servir de base para una estrategia de fortalecimiento de las capacidades del estado chileno para la formulación y la ejecución de políticas de desarrollo silvoagropecuario que atiendan a los requerimientos de la modernización del sector y aseguren la competitividad, la sostenibilidad y la equidad.
- 2. El procedimiento analítico utilizado:** Para la elaboración de este documento se utilizó un procedimiento analítico consistente en la identificación de las condiciones contextuales, políticas e institucionales en que opera el sector público silvoagropecuario chileno y en la formulación de un diagnóstico del sistema institucional presente, comprendiendo los roles desempeñados, la estructura y las modalidades operativas de las organizaciones vinculadas a la problemática. A partir de lo anterior, se procedió a construir un diseño "meta", considerando su viabilidad en función de distintos escenarios, y a formular una propuesta de estrategia de implementación.
- 3. Fuentes de información:** Los contenidos de este informe están basados en el resultado de entrevistas, en el análisis de la información contenida en documentos, diagnósticos y evaluaciones sobre la organización y el funcionamiento del Ministerio de Agricultura y de otras agencias gubernamentales con competencia sobre aspectos relacionados con el desarrollo agrícola y de discusiones sobre las alternativas de institucionalidad que se consideraron a lo largo del período de la consultoría.

4. Estructura del documento: El documento está estructurado en cuatro capítulos:

- en el primero se presenta el marco general del trabajo, integrado por la problemática del sector, el diagnóstico sumario de la institucionalidad actual y los lineamientos de política a que debe responder el nuevo diseño institucional,
- en el segundo se caracteriza la propuesta y se formulan algunas consideraciones sobre la estrategia de implementación,
- el tercer capítulo contiene la propuesta de diseño,
- el último capítulo presenta los lineamientos de un "programa de modernización institucional", encargado de la implementación de las recomendaciones formuladas.

Se agrega una síntesis de las recomendaciones, así como un detalle de la documentación consultada.

5. La colaboración recibida: En la elaboración de este documento se contó con la colaboración del personal de distintas organizaciones del sector público chileno, de técnicos del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y de miembros del equipo del Ministro Designado, Ing. Emiliano Ortega. El diálogo permanente con el Ing. Ortega permitió definir orientaciones, clarificar cuestiones básicas de políticas y analizar la viabilidad de las propuestas.

CAPITULO I

EL MARCO PARA LA MODERNIZACION DE LA INSTITUCIONALIDAD

No existe un modelo universal que pueda orientar la labor de diseño institucional. La conformación que adopte el sector público debe responder a un análisis y a una evaluación de:

- la problemática actual y previsible del desarrollo agrícola,
- los requerimientos de las políticas de desarrollo agrícola,
- las condiciones político-institucionales y el objetivo de la modernización del estado,
- la situación del sector silvoagropecuario chileno, con sus capacidades, limitaciones y carencias.

En las secciones siguientes se hace una breve referencia a estos aspectos con el objeto de dibujar el escenario en que se despliega la actual problemática del cambio institucional.

Ese escenario es el que determina las prioridades, impone límites a las alternativas a considerar y justifica las estrategias que se sugieren.

1. La problemática del sector

Diversos análisis subrayan algunos desafíos que debe enfrentar el sector silvoagrícola chileno en el marco de transformaciones profundas en el contexto internacional y en su significación en la economía nacional. Esos desafíos exigen una revisión de las políticas y de los modos de operar del sector público agrícola:

- La incertidumbre en los mercados externos, la caída en la rentabilidad y el relativo estancamiento de la producción, junto al impacto de la tendencia a la apreciación de la moneda, ponen de manifiesto la necesidad de disponer de políticas e instrumentos institucionales que, con un sentido de promoción, contribuyan a la adecuación de las estructuras productivas y empresariales a ese contexto.

- El crecimiento del sector parece exigir la diversificación de la producción y de la oferta exportadora, el desarrollo de producciones con mayor valor agregado y la consolidación de un sector privado activo en la promoción de las distintas etapas del negocio silvoagropecuario. Todo ello hace conveniente disponer de instrumentos complejos, de instancias de concertación y de ámbitos de acción con activa participación de las organizaciones de productores y de exportadores en materia de calidad, programación y promoción comercial.

- En estas circunstancias, el desarrollo agrícola estará basado en las capacidades de innovación y empresariales. Es por ello que el sector público silvoagropecuario debe ser un promotor de esas capacidades, para lo cual es preciso que cuente con recursos y calificaciones suficientes, flexibilidad en la acción y convocatoria para dinamizar al sector privado.

- Por otra parte, la pobreza rural debe ser atacada con instrumentos que apunten a la reconversión productiva, haciendo de la organización social del campesinado y de los ámbitos locales los medios sobre los cuales se desplieguen y consoliden los esfuerzos de capitalización y modernización.

2. Las políticas a adoptar

Los enunciados de política formulados por el Presidente Electo en su discurso de Curicó constituyen el marco para la revisión de la institucionalidad del sector.

Esos enunciados se resumen en la transformación de la agricultura, la modernización de la vida rural y la preservación de los recursos naturales.

El conjunto de políticas que se derivan procuran alcanzar, entonces:

- un incremento significativo de las exportaciones a través de una mayor competitividad del sector, del aprovechamiento de las oportunidades abiertas por los mercados, de la flexibilidad de la oferta, de la agregación de valor y del mejoramiento de la calidad,
- la preservación ambiental y de los recursos,
- el mejoramiento de la vida rural, atacando la pobreza y suministrando los servicios e infraestructura adecuados,
- la modernización de las instituciones, de las organizaciones sectoriales y de los mercados internos, con una acción pública orientada a evitar los desequilibrios.

Estos objetivos deben constituir la base para la formulación de los programas de acción del Ministerio.

3. Las condiciones político-institucionales

Aquí se hace referencia a los atributos básicos del sector público chileno, a las condiciones sobre las que debe efectuarse la necesaria modernización del estado, al marco político en que se despliega la acción gubernamental y al carácter de los actores vinculados a las políticas agrícolas:

a. Las restricciones y las posibilidades

Es preciso considerar algunas características que conforman parámetros y restricciones para el cambio en la institucionalidad del sector público agrícola. A la vez, otras permiten el ejercicio de una importante discrecionalidad en el manejo administrativo.

La existencia de un marco jurídico que exige la sanción legislativa en cuestiones vinculadas al diseño organizacional del sector público y la gran rigidez

presupuestaria son factores que deben ser tenidos en cuenta en la formulación de una estrategia dirigida a cambiar las competencias y las modalidades de funcionamiento del sector público.

En este sentido, es fundamental el papel del Parlamento en la problemática agrícola, reconociendo el carácter estratégico que asume la institucionalidad para el desarrollo del sector. Sin su apoyo, las reformas necesarias no podrán concretarse, con el grave riesgo de que la producción agropecuaria, la preservación de la naturaleza y la superación de la problemática social de la ruralidad no puedan ser atendidas con una eficacia adecuada a los imperativos de la competitividad, la sostenibilidad y la equidad.

Simultáneamente, la existencia de fondos, de entidades públicas de derecho privado, de mecanismos de fomento con amplias atribuciones y la práctica de la contratación, confieren una relativa flexibilidad, permitiendo realizar innovaciones de política y de modos operativos en el marco de la institucionalidad vigente.

La estrategia de cambio organizacional que se adopte debe partir del reconocimiento de estas características, aprovechando la flexibilidad y procurando minimizar el impacto de las restricciones señaladas.

b. El objetivo de la modernización del estado

Un objetivo del próximo gobierno es avanzar en materia de modernización del estado, entendiéndolo por tal la introducción de modalidades de gestión que aseguren una mayor democratización en los procesos decisorios, una mayor atención a las demandas y necesidades del ciudadano y una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Ese objetivo a la vez supone superar una serie de carencias y limitaciones que son la consecuencia de una política seguida hasta 1990 que produjo un debilitamiento de las capacidades públicas para la formulación de políticas y para su ejecución. En el caso del Ministerio de Agricultura, el resultado fue una estructura incapaz de atender a la complejidad del sector, carente de instrumentos, con escasas posibilidades para orientar su desarrollo y que enfrenta restricciones severas para abordar las cuestiones críticas que hacen a la competitividad, la equidad y la sostenibilidad.

En este sentido, la modernización del estado en el sector agrícola debe apuntar a construir una capacidad pública adecuada para responder con agilidad, eficiencia y creatividad a los desafíos del desarrollo de la agricultura chilena.

c. El marco político

Una de las consecuencias de un gobierno de coalición es una definición consensuada y equitativa de la estructura de gobierno. De este modo, los cambios organizacionales pueden provocar la necesidad de revisar el consenso alcanzado. La racionalidad técnica enfrenta, por consiguiente, obstáculos generados por la lógica de la negociación y del acuerdo.

La resultante es que las estrategias de cambio organizacional deben **ponderar los impactos de cada alternativa y de los procesos de implementación sobre este marco político.**

A la vez, el Presidente electo ha asumido compromisos públicos referidos a la importancia que su gobierno asignará a la agricultura. Esto posibilita que pueda operarse sobre la base de la de una voluntad política suficiente para producir los cambios necesarios en las políticas y en las instituciones.

Es por lo anterior que el cambio organizacional debe ser diseñado con **una perspectiva temporal de largo plazo, considerando las restricciones y limitantes anteriores como aspectos que sólo deben ser atendidos por la estrategia de implementación, más que como renunciadas a la aspiración de contar con una institucionalidad acorde con la relevancia asignada al sector.**

d. Los actores

La agricultura cuenta con actores del sector privado que poseen suficiente capacidad organizacional y representativa para establecer un diálogo permanente y sistemático con el sector público, así como para asumir directamente responsabilidades en el desarrollo de la agricultura.

Por ello, la estrategia de cambio organizacional debe apuntar a **"profundizar el protagonismo de los agentes privados", creando los ámbitos para el intercambio, la concertación y la promoción de acciones.**

De igual manera, la cobertura territorial de las acciones ministeriales, así como los propósitos de política en materia de transformación y de superación de la pobreza hacen que sus mecanismos deben estar capacitados para el diálogo, la concertación y la promoción de las organizaciones en los ámbitos locales, contribuyendo al fortalecimiento de las organizaciones sociales y de los niveles subordinados de gobierno.

Es decir, la revisión de la institucionalidad del sector agrícola no debe limitarse a redefinir las funciones y estructuras del Ministerio de Agricultura. Debe apuntar a establecer relaciones, mecanismos de coordinación y modalidades operativas abiertas a la participación y a la asunción conjunta de responsabilidades.

De igual manera, la modernización institucional del sector silvoagropecuario exige esfuerzos de adaptación e innovación en las organizaciones del sector privado. Este debe asumir nuevas tareas de manera de convertirse en agente activo del desarrollo, fortalecer sus capacidades técnicas, movilizar recursos para la promoción de la agricultura y complementar la labor del sector público.

4. El diagnóstico del sector público silvoagropecuario

En la sección anterior se presentaron los parámetros para la revisión de la institucionalidad del sector agrícola. En ésta se hace un breve diagnóstico de la situación presente, identificando atributos y carencias.

No se abunda en este diagnóstico pues sobre estos atributos y carencias parece existir consenso. Evaluaciones en la misma dirección han sido recogidas durante las entrevistas, forman parte de informes técnicos, están incorporadas en los documentos de trabajo de la Concertación y fueron expresadas por el Presidente Electo en su discurso de Curicó.

a. La organización actual del sector público agropecuario

Conforme al decreto ley 294 de 1960, el Ministerio de Agricultura es la institución del estado encargada de fomentar, orientar y coordinar la actividad silvoagropecuaria del país: "su acción estará encaminada,

fundamentalmente, a obtener el aumento de la producción nacional, la conservación, protección y acrecentamiento de los recursos naturales renovables y el mejoramiento de las condiciones de nutrición del pueblo".

El Ministerio actúa en dos áreas:

1. Gobierno Sectorial

- obtención, elaboración y difusión de la información sectorial,
- análisis de situación y perspectivas del desarrollo silvoagropecuario,
- elaboración y diseño de políticas sectoriales,
- estudio de disposiciones legales sobre producción, comercialización, protección fito y zoonosanitaria y uso de los recursos agrícolas,
- asignación interna de los recursos fiscales,
- definición, supervisión y seguimiento de los programas que ejecuta el Ministerio en beneficio del sector agrícola,
- análisis del comercio exterior silvoagropecuario y coordinación de la cooperación técnica internacional.

2. Area de servicios

- investigación y transferencia de tecnología,
- protección de los recursos naturales renovables,
- protección de la salud animal y la sanidad vegetal,
- apoyo financiero directo a pequeños agricultores,
- fomento forestal,
- fomento al riego, en coordinación con otras entidades públicas con ingerencia en la materia.

Esta enumeración de las funciones puede constituir el marco para las acciones que se plantean como consecuencia de las políticas anunciadas. No obstante, es imprecisa con respecto a algunos puntos, como el referido a la promoción de nuevas actividades, o a la intervención en las negociaciones con implicancias para el desarrollo agrícola. Sobre estos aspectos se volverá en secciones posteriores de este trabajo.

b. La complejidad de tareas a cargo del Ministerio

Esa enumeración, además, pone de manifiesto la enorme diversidad de materias cubiertas por el Ministerio. Si a ese hecho se suma la dispersión geográfica de sus actividades, se hace evidente la complejidad de los arreglos organizacionales requeridos y la carga de trabajo que se localiza en sus niveles de conducción. En este respecto, es probable que ningún otro Ministerio sea comparable al de Agricultura.

En efecto, un Ministerio que debe al mismo tiempo velar por la seguridad sanitaria de las fronteras, promover el desarrollo forestal, preservar los recursos naturales, apoyar al campesinado, identificar rubros con potencial de desarrollo y promoverlos, reunir información sobre mercados y productos, estar alerta sobre los adelantos científicos y tecnológicos y transferirlos, coordinar con los niveles regionales y locales y mantener permanentes relaciones con las organizaciones de productores, entre muchas otras tareas, constituye un ámbito político y administrativo con demandas muy precisas en materia de capacidades técnicas y de articulación social.

Pareciera, no obstante, que estas capacidades han quedado debilitadas, o que operan en el marco de estructuras que suponen restricciones a su adecuado despliegue, requiriéndose por lo tanto un esfuerzo significativo de modernización.

Sin este esfuerzo de modernización, los objetivos de transformación del sector no podrán ser alcanzados. A su vez, y dada la problemática rural de Chile, en la que la población campesina y la pequeña agricultura constituyen un elemento fundamental, la modernización del Ministerio es una condición para que éste contribuya a promover la participación social y la democratización a través del refuerzo de las capacidades de las comunidades y de los gobiernos locales.

Ese esfuerzo es crítico para el éxito mismo del proceso de modernización del estado chileno. Por su presencia territorial, por la importancia en términos económicos de la agricultura, por la variedad de los servicios prestados y por su impacto sobre la población rural, el Ministerio de Agricultura debería constituir una prioridad en esas políticas de modernización.

c. Los problemas identificados

La información recogida permite afirmar que existe consenso con respecto a carencias o limitaciones del sector público vinculado al desarrollo agrícola:

i. Las competencias

- competencias dispersas en organismos dependientes de diferentes ministerios,
- atribuciones del Ministerio que no alcanzan para intervenir en cuestiones centrales para el desarrollo de la agricultura y para la formulación y ejecución de una política activa para el sector,
- áreas de política no cubiertas adecuadamente por los mecanismos institucionales existentes, como es el caso de lo referido a recursos naturales renovables,
- falta de intervención de la perspectiva agrícola en las negociaciones y acuerdos internacionales,

ii. La participación en los procesos decisorios

- un Ministerio de Agricultura sin la orientación funcional suficiente para intervenir en el diálogo en torno a las políticas macroeconómicas con relevancia para el desarrollo agrícola,
- presencia limitada del Ministerio en los procesos decisorios en torno a políticas sectoriales con impactos significativos sobre el desarrollo en los ámbitos rurales,

- escasa o nula participación del Ministerio de Agricultura en los procesos decisivos referidos a las inversiones con impacto sobre el sector,
- ausencia del Ministerio en la definición de políticas y la concertación de acciones con la cooperación internacional,
- problemas de coherencia en las políticas y de convergencia en las acciones, debido a lo anteriormente señalado,

iii. Las capacidades

- capacidades limitadas para ejercer una influencia efectiva dentro del conjunto del sector público para asegurar una atención integral a la problemática agrícola,
- ausencia de capacidades e instrumentos para ejercer un papel promotor y de diálogo con el sector privado,

iv. La eficiencia y la eficacia

- instituciones que operan con relativa eficiencia pero conforme a diseños de políticas no adecuadamente explicitados y, en algunos casos, sin dar debida respuesta a las demandas que se les plantean,
- ausencia o debilidad de mecanismos internos para alcanzar una aceptable coordinación entre las unidades que integran el Ministerio, así como para actuar articuladamente en los ámbitos regional y local.

CAPITULO II

LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD PARA LA AGRICULTURA

La actual situación de la agricultura chilena, así como los desafíos que ésta deberá enfrentar en el futuro, generan un conjunto de requerimientos en materia de capacidades y funciones que deben ser satisfechos por el sector público agropecuario.

A su vez, el proceso de modernización del estado que constituye uno de los objetivos políticos de la gestión del nuevo gobierno y que interpreta una de las aspiraciones de la sociedad, debe estructurarse en base a diseños que no sólo satisfagan las exigencias inmediatas de la gestión administrativa del estado, sino que también den cabida a una visión estratégica sobre el desarrollo y sobre los instrumentos más adecuados para promoverlo.

La propuesta de una nueva institucionalidad para la agricultura debe recoger tanto aquellos requerimientos de desarrollo del sector como estas exigencias de la modernización del estado. En este sentido, debe constituir un diseño "meta" que se adopte como aspiración a alcanzar un óptimo institucional para un período determinado.

La propuesta que se presenta responde a esta concepción de una diseño óptimo al que deberá acercarse el sector público silvoagropecuario chileno. Queda a cargo de la conducción política del estado y del sector la definición de la secuencia de implementación del mismo conforme a las condiciones enfrentadas y a las urgencias a superar.

Esa secuencia de implementación puede identificarse a partir de la presencia de distintos escenarios. De ahí que en secciones siguientes se señalen algunos aspectos referidos a la estrategia de implementación conforme a esos escenarios.

1. El diseño "meta"

a. El carácter del diseño "meta"

Al respecto, corresponde formular algunas apreciaciones generales sobre el carácter técnico y operacional del diseño "meta":

- Naturaleza técnica del diseño "meta".

Un diseño "meta" constituye en primer lugar el resultado de una apreciación técnico-organizacional de los medios necesarios para ejecutar una determinada orientación política.

Por lo tanto, su concreción en la realidad supone la superación de obstáculos y restricciones nacidos de las condiciones político-institucionales a que se hizo referencia en el capítulo I.

La consecuencia es que la institucionalidad deberá operar con diseños "subóptimos" con carácter transicional hasta que se superen o modifiquen los obstáculos y las restricciones anteriores.

- Carácter operacional del diseño "meta"

La disponibilidad de un diseño "meta" tiene una utilidad operacional derivada de:

- su capacidad para orientar la acción organizacional y dar sentido a los cambios incrementales que puedan realizarse en las estructuras, en las funciones y en los modos de gestión del sector público.

En este sentido, el diseño "meta" constituye un **objetivo** a alcanzar.

- su carácter de "modelo" para la definición de estrategias de cambio institucional.

En este sentido, es un **plan** que debe orientar la acción de fortalecimiento institucional.

- la posibilidad de utilizarlo como referente para la evaluación de la situación existente y de los procesos de adaptación que se vayan produciendo en el sector.

En consecuencia, es un **instrumento de gestión**.

b. El alcance del diseño "meta"

Debe subrayarse que un diseño "meta" u óptimo no está conformado por una estructura del sector público agrícola que se traduzca en un nuevo organigrama o en una nueva distribución de funciones entre unidades de gobierno.

Su carácter de "meta" proviene de las posibilidades que brinde para **el desarrollo de las capacidades, para la asignación y uso de los recursos y para el ejercicio de las atribuciones necesarias para el logro de los objetivos políticos que hayan sido definidos.**

En síntesis, un diseño "meta" es una configuración de objetivos, políticas y estrategias para el sector, de actividades para su logro y cumplimiento, de atribuciones de funciones y responsabilidades a estructuras y cargos, de recursos, de modos de gestión y de articulaciones con otros actores sociales.

2. La estrategia de implementación

Si bien en otras secciones del informe se tratarán aspectos particulares de la estrategia de implementación del diseño "meta" y del programa a cargo de la misma, puede anticiparse una apreciación general de la situación enfrentada y de la viabilidad y alcances de la reforma institucional.

Puede afirmarse que la orientación agrícola anunciada por las futuras autoridades nacionales tiene dos tipos de requerimientos en materia institucional:

a. Los marcos establecidos

Algunos de estos marcos no son obstáculos insuperables, pudiéndose operar al interior de ellos.

- En algunos casos (INDAP, SAG, CONAF) la legislación vigente o en trámite de aprobación es perfectamente compatible con una reorientación de la acción.

- Para el caso de las acciones dirigidas a la innovación y al fomento, puede hacerse uso de atribuciones conferidas por la ley a mecanismos existentes, tanto en el Ministerio (FIA, INIA) como en otros ámbitos (CORFO, por ejemplo).

En otros, es preciso proceder a modificaciones en la distribución de competencias entre Ministerios, como es el caso de algunas funciones en materia de recursos naturales, riego, etc., los que serán analizados en el capítulo en que se presenta el diseño recomendado. Esas modificaciones requieren leyes y asignaciones presupuestarias.

De igual manera, es preciso contar con disposiciones de ámbitos que exceden al Ministerio para facilitar la intervención de la autoridad del sector en los procesos decisivos vinculados con la problemática agrícola (convenios internacionales, inversiones en desarrollo rural, etc.).

b. Las políticas y modos de gestión

La orientación en materia agrícola exige revisiones en algunas políticas y en modos de gestión del sector público y del Ministerio.

- la legislación en materia regional y municipal no es un obstáculo para que el Ministerio establezca nuevas y vigorosas articulaciones a este nivel,

- superando las limitaciones de tipo legal, la intervención del Ministerio en procesos decisionales en torno a inversiones y acciones en el medio rural podría realizarse a través de acuerdos políticos con otros ámbitos de gobierno, sin alterar el marco jurídico existente.

Por consiguiente, los contenidos del diseño "meta" que se plantean no apuntan a resolver una situación de corto plazo que podría superarse - por cierto en forma imperfecta - en el marco actual de restricciones.

Por el contrario, están concebidos de manera que contribuyan a construir y consolidar un Ministerio de Agricultura que en el mediano y largo plazo pueda, con un marco jurídico institucional renovado, ejercer efectivamente el liderazgo del sector y transformar la agricultura, modernizar la vida rural y restaurar la naturaleza.

3. Los escenarios para la implementación

En la sección anterior se señala que, tanto en materia de marcos legales como de políticas y modos de gestión, existen oportunidades y obstáculos. De ahí las consideraciones estratégicas que se formulan.

Contar con un diseño "meta" permite adoptar un enfoque estratégico para el cambio de la institucionalidad. Es decir, partiendo de la identificación de la situación presente y de la evaluación de restricciones y oportunidades, pueden establecerse los focos de concentración de los cambios y la secuencia de acciones dirigidas a avanzar hacia su implementación efectiva.

El tiempo que demande esa secuencia de acciones variará conforme a las condiciones políticas e institucionales enfrentadas. Pueden así definirse escenarios alternativos.

Estos escenarios implican distinta profundidad de los cambios a introducir y variaciones en el tiempo en que los mismos podrían implementarse.

Se plantean tres escenarios alternativos, los que admiten una doble lectura:

- se refieren a distintas condiciones de viabilidad,
- suponen distintos horizontes temporales (largo plazo, mediano plazo e inmediato).

El planteo de estos escenarios tiene una consecuencia: la acción de transformación puede iniciarse en forma inmediata, sin por ello perder de vista los objetivos más ambiciosos de la misma.

a. El escenario de máxima

Puede suponerse que no se enfrentan restricciones para producir las transformaciones institucionales que se proponen en el diseño "meta".

En este caso, la implementación del diseño "meta" requiere la modificación de las **leyes** correspondientes, la redefinición de **estructuras** y **funciones** y las **asignaciones presupuestarias** que demanda el nuevo ordenamiento.

Todos estas condiciones implican trámites parlamentarios y administrativos cuyos tiempos están reglados en lo formal y que a su vez implican negociaciones y acuerdos.

En términos teóricos - y planteando hipótesis tal vez seguramente optimistas en exceso - podría estimarse que esos cambios recién podrían entrar en vigencia en el año 1995, dado que el presupuesto para 1994 ya está aprobado.

b. El escenario de mínima

Este escenario supone la persistencia de condiciones que impidan avanzar en forma inmediata en materia de modificaciones de leyes, estructuras, funciones y asignaciones presupuestarias.

No obstante, podría avanzarse sin modificaciones en la institucionalidad vigente en sus aspectos orgánicos y funcionales.

En este caso, los cambios a introducir consistirían fundamentalmente en:

- nuevas definiciones de **objetivos y políticas**,
- revisión de las **orientaciones** de los mecanismos existentes,

- utilización esos **mecanismos institucionales**, como las fundaciones y los fondos dependientes del Ministerio.

- puesta en marcha de nuevas **modalidades de gestión**, con énfasis en los resultados, en la coordinación y en las articulaciones externas.

Como estos cambios dependen de decisiones a adoptar en el seno del Ministerio, podrían ponerse en marcha tan pronto asuman las nuevas autoridades.

c. Los escenarios intermedios

Estos escenarios son los que dan lugar a etapas en la implementación del diseño "meta".

Cada una de estas etapas implicaría cambios incrementales y acumulativos en la institucionalidad, orientados por un plan de implementación estratégica del nuevo diseño.

Supondría iniciar la transformación a través de decisiones del Ministerio en los puntos señalados en la sección anterior al mismo tiempo que se ponen en marcha los mecanismos para las modificaciones legales y presupuestarias requeridas por el diseño "meta".

4. Las consecuencias para la implementación

De conformidad con lo anterior, la propuesta consiste en:

- recomendar la adopción del diseño "meta" como objetivo a alcanzar en el más corto plazo posible,

- iniciar el cambio institucional de inmediato, introduciendo las modificaciones señaladas en materia de objetivos y políticas, orientaciones y modalidades de gestión, haciendo uso de los mecanismos institucionales existentes,

- avanzar en forma progresiva conforme lo permitan las circunstancias, promoviendo las modificaciones legales necesarias.

CAPITULO III

EL DISEÑO PROPUESTO

El Presidente Electo, en su discurso de Curicó, estableció los objetivos de la modernización de la institucionalidad pública. Esos objetivos pueden servir para estructurar los contenidos que debe tener el diseño institucional.

Estos contenidos del diseño meta se definen en términos de **capacidades con que debe contar el sector público agrícola, de las funciones que deben ser desempeñadas y del papel que le corresponde al Ministerio de Agricultura.**

En ese discurso se señalan las aspiraciones con respecto al papel y funcionamiento del Ministerio de Agricultura. Seguidamente se transcriben, resumiéndolas con un término que se utilizará para estructurar los contenidos de las secciones de análisis y recomendaciones, modificando el orden por razones expositivas:

1. **Gobernabilidad**

"que unifique, de coherencia y agilidad a la institucionalidad pública ligada al sector de Recursos naturales renovables, que sea un foco orientador y promotor del Desarrollo agrícola, silvícola y pesquero"

2. **Concertación**

"que contribuya a estimular acuerdos amplios con el sector privado a quien le corresponde ser el actor central en el orden productivo y comercial"

3. Integralidad

"que reúna el conjunto de las instituciones y de los programas y actividades públicas orientadas a la agricultura, los recursos naturales renovables y el desarrollo rural"

4. Focalización

"que trabaje en forma focalizada y simultánea, estructurado en torno al desarrollo agrícola como fundamento del desarrollo rural"

5. Descentralización y participación

"que actúe con criterio de descentralización, de regionalización, de fortalecimiento de los gobiernos locales y el estímulo de la participación en la base"

6. Eficiencia

"que actúe con un criterio de especialización, evitando duplicidades e ineficiencias que pesan gravemente sobre el gasto público"

1. Gobernabilidad

Los diagnósticos disponibles coinciden en afirmar la baja capacidad del Ministerio para ejercer su función orientadora y promotora del sector, así como para coordinar las acciones que el estado chileno realiza con consecuencias sobre lo rural y los recursos naturales.

Esos diagnósticos señalan que las necesidades consisten en alcanzar mayor:

- presencia en la discusión de políticas macroeconómicas,
- incidencia en los procesos de formulación presupuestaria,
- capacidad para el análisis prospectivo, la anticipación, el planeamiento estratégico y la formulación de propuestas,

- intervención del Ministerio en los ámbitos de coordinación interministerial, en particular en lo referido a inversiones y desarrollo en el espacio rural,
- participación en las negociaciones internacionales y en la proyección externa del sector,
- coordinación en las acciones que ejecutan las distintas unidades del Ministerio, respondiendo a una orientación explícita y compartida,
- disponibilidad de información sobre la gestión para asegurar el liderazgo del Ministro y la unidad en la acción.

Por consiguiente, el fortalecimiento de la gobernabilidad del sector supone reforzar las capacidades que se tratan en los puntos siguientes.

1.1. La capacidad de conducción

El sector debe tener una conducción que pueda ejercer el liderazgo dentro del ámbito del Ministerio, hacer oír sus perspectivas a lo largo de los procesos decisorios sobre las políticas nacionales y sobre las acciones con consecuencias sobre la vida y el desarrollo rural, manteniendo un diálogo permanente con el sector privado.

Obviamente, ese liderazgo debe ser ejercido por el Ministro. Para facilitararlo, es necesario que disponga de apoyos suficientes en materia analítica, de coordinación y de convocatoria al sector privado.

a. Las subsecretarías

En secciones siguientes se plantearán las nuevas funciones que se recomiendan para el Ministerio, atendiendo básicamente a dos temáticas: la productiva y la de los recursos naturales, con un acrecentamiento en sus competencias, en sus tareas y en sus relaciones.

Es por ello que se prevé que la estructura actual de la conducción del Ministerio deberá ser modificada para atender una mayor diversidad de materias, así como para asegurar el seguimiento adecuado de los procesos de formulación y ejecución de políticas y programas.

Esa modificación consiste en la creación de una nueva Subsecretaría, en la redefinición de los papeles de este nivel y en la conformación de un Comité Ejecutivo Ministerial.

i. El número de subsecretarías

Si la acción del Ministerio avanza en la afirmación de su liderazgo sectorial y si se complejizan sus tareas, una mayor efectividad requerirá mayores apoyos directos a la labor del Ministro. Es decir, será conveniente aumentar el número de subsecretarios.

Los riesgos de la estructura actual

En el presente el Ministerio tiene una estructura sumamente simple, concentrada y chata, compuesta por unidades con diversa naturaleza jurídica:

- una subsecretaría, servicio,
- una división de estudios y presupuesto, dependencia,
- dos servicios funcionales descentralizados (InDAP y SAG)
- dos corporaciones de derecho privado (CONAF e INIA)
- dos fundaciones de derecho privado (FUCOA y FIA)

Esta estructura tiene el aparente mérito de su economicidad, estando asentada en un supuesto de discriminación de funciones de política y de ejecución por niveles.

No obstante, esta distribución de capacidades decisionales entre un nivel político y otro administrativo está basada en una concepción excesivamente formal del aparato estatal. La

experiencia indica que de hecho y con elevada probabilidad esa conformación estructural entraña riesgos: la sobrecarga del nivel central para la supervisión y la articulación política y social, con la consiguiente constitución de autonomías no deseables a nivel operacional, no sometidas a control o evaluación superior. Es decir, el problema no es uno de discriminación de funciones, sino de capacidad efectiva del nivel superior para ejercer las potestades políticas de orientación y evaluación de la ejecución.

La superación de este riesgo no está, por lo tanto, en destruir aquella separación de funciones entre las políticas y las de ejecución. Debe, en consecuencia, reforzarse la capacidad de conducción. En este sentido, la creación de una nueva Subsecretaría es una condición, dada la diversidad temática de los asuntos atendidos por el Ministerio.

La fundamentación de la nueva subsecretaría

El Ministerio no es excepcional en cuanto al número de subsecretarías de que dispone. Son muchos los ministerios que cuentan con una sólo subsecretaría (Relaciones Exteriores, Hacienda, Educación, Justicia, Obras Públicas, Bienes Nacionales, Salud, Minería, Vivienda y Urbanismo, Secretaría General de Gobierno, Planificación, Secretaría General de la Presidencia). Los que tienen más de una subsecretaría son aquellos con funciones muy diferenciadas en su interior (Interior, Defensa, Economía, Trabajo y Previsión Social, Transportes y Telecomunicaciones).

En los Ministerios con dos subsecretarías, el criterio de departamentalización no está dado por distintas etapas de un proceso de producción administrativa (planeamiento y ejecución, por ejemplo), sino por la materia a cargo del ministerio. Esta pareciera ser, entonces, la regla prevaleciente en la organización ministerial chilena.

La consecuencia es que la fundamentación de una nueva subsecretaría debe estar centrada en la diversidad de materias a cargo del Ministerio y no en etapas de un proceso político-administrativo.

El acordar una mayor relevancia política a la problemática de los recursos naturales renovables, reconociendo su significación económica y su valor estratégico para el futuro del país, puede justificar la creación de una nueva Subsecretaría.

Las subsecretarías recomendadas

En este caso, el Ministro sería asistido por dos subsecretarios:

- una subsecretaría estaría a cargo de la supervisión de los aspectos referidos a las políticas y a la producción agropecuaria, a sus mercados, a los servicios a la producción y al desarrollo rural,

- otra subsecretaría podría estar a cargo de la supervisión de los aspectos vinculados a la utilización y conservación de los recursos naturales destinados a la producción agrícola, ganadera y forestal a fin de preservar el patrimonio natural y de acrecentar el capital productivo del país y el desarrollo económico del sector.

ii. El papel de las subsecretarías

Las subsecretarías asumen un papel variable conforme la personalidad del Ministro y las condiciones políticas enfrentadas. No obstante, puede afirmarse que en la estructura institucional chilena la expectativa establecida, apoyada en las normas vigentes, es que los subsecretarios asuman responsabilidades primarias en materia de administración ministerial, coordinación interna y articulación con otros ministerios.

Ese papel debe ser reafirmado. Las subsecretarías deben asistir directamente al Ministro, constituyéndose en el apoyo inmediato a su gestión. Deben ejercer por delegación todas aquellas facultades que les confiera el Ministro, en particular en lo referido a los aspectos sustantivos de la acción ministerial.

En este sentido, es de prever que a medida que el Ministerio gane en lo referido a "activismo" en materia de políticas de promoción y desarrollo, el papel de las Subsecretarías será más importante.

De igual manera, si se pretende que el Ministerio adquiera mayor presencia social, proyectando su acción como resultado de la unidad de propósitos y de políticas y no como la agregación de actividades de sus órganos descentralizados, el papel coordinador y de supervisión de las Subsecretarías se acrecentará. Todo ello hace a la reafirmación de la necesidad de que el Ministro y los Subsecretarios constituyan un equipo que requiere una explícita definición de la delegación de funciones y de las complementariedades esperadas.

iii. La subsecretaría en la fase de transición

Todo lo referido al papel de las Subsecretarías es válido para el período durante el cual el Ministerio deba operar con su estructura actual de un subsecretario. Este debe ser al apoyo directo del Ministro en la administración, en la articulación dentro del sector público y, por delegación, en todas aquellas tareas que éste le encomiende.

b. El Comité Ejecutivo Ministerial

La conducción del Ministerio debería ser asistida por un mecanismo directo de apoyo y de coordinación, seguimiento y evaluación de las acciones de las unidades dependientes del Ministerio. Ese mecanismo debería promover la interacción entre los responsables de esas unidades.

Un mecanismo de esa naturaleza podría ser el "Gabinete del Ministro" o "Comité Ejecutivo Ministerial". Este órgano

tendría las siguientes características:

- estaría integrado por el o los subsecretarios, por el Jefe de Gabinete y por los responsables de las unidades centrales y descentralizadas del Ministerio,
- se reuniría regularmente, al menos una vez cada quince días,
- tendría para cada reunión una agenda de trabajo confeccionada por su secretaría técnica y aprobada por el Ministro,
- en esa agenda figurarían temas regulares y excepcionales. Entre los primeros estarían:
 - el análisis coyuntural del sector,
 - la marcha de los programas de cada una de las unidades,
 - la información sobre acciones a nivel regional y municipal,
 - la información sobre la coordinación con otros ámbitos de gobierno para la formulación y ejecución de programas con impacto sobre lo rural.
- cada seis meses se realizaría una evaluación global de la marcha del sector, de las políticas y programas del Ministerio, así como de la eficiencia y eficacia de cada unidad del mismo.

Punto que debería tener una secretaría técnica

El o uno de los subsecretarios o el Jefe de Gabinete del Ministro podrían desempeñar la coordinación de este Gabinete.

ODEPA podría ejercer la secretaría técnica, aportando los datos que haya recopilado a través de un sistema de información sobre:

- la gestión de políticas, programas y proyectos,
- la información presupuestaria que corresponda.

c. El gabinete de crisis

El Ministerio debe afrontar recurrentemente situaciones de emergencia. Amenazas a la salud y sanidad, crisis en materia de comercialización externa, impactos sociales negativos provocados por sequías o pérdidas de cosechas, etc., son cuestiones de difícil o imposible anticipación.

Estas situaciones, cuando ocurren, demandan una respuesta rápida y concentrada de parte de los servicios del Ministerio. En esos casos, es preciso disponer de mecanismos especiales para planificar y coordinar la acción y para movilizar recursos adicionales.

Las distintas unidades del Ministerio deben estar preparadas para hacer frente a estas emergencias, pero además es necesario disponer de algún mecanismo institucional específico. Este no puede ser de carácter general, pero debe estar situado en el más alto nivel para asegurar la efectividad y la oportunidad de la acción.

Ese mecanismo puede ser un "gabinete de crisis". El mismo sería conformado por resolución ministerial y conformado por los responsables de las áreas vinculadas a la problemática emergente.

Además, el Ministerio debería contar con una reserva presupuestaria para atender estas situaciones.

1.2. La capacidad analítica

El Ministerio debe contar con una fuerte capacidad analítica y operativa para asegurar la gobernabilidad del sector.

En este sentido, es preciso disponer de un ámbito con orientación hacia:

- los núcleos de formulación de política global para dialogar con ellos sobre sus orientaciones generales, sobre sus impactos sobre el sector y sobre su instrumentación, generando propuestas y evaluando resultados,

- la formulación de políticas, programas y proyectos que operacionalicen los objetivos asumidos por el gobierno, constituyendo el apoyo inmediato del Ministro para el desempeño de sus funciones con respecto al sector,

- las unidades de gobierno que realizan acciones con relevancia e impacto sobre lo rural, de manera de concertar y coordinar actividades,

- las unidades con dependencia del Ministerio de manera de participar y evaluar el proceso presupuestario, coordinar, hacer el seguimiento y la medición de productos, resultados e impactos.

Para ello, ese ámbito debe apoyarse en:

- la realización de estudios de prospección, de tendencias y diagnósticos orientados a la formulación de políticas,

- el seguimiento de áreas de relevancia para el desarrollo del sector y de sus perspectivas de comercialización y actualización tecnológica, como son el NAFTA, el GATT y las políticas de la Comunidad Europea y de los acuerdos subregionales de libre comercio,

- la identificación, la promoción, la elaboración y la evaluación de programas y proyectos,

- sistemas de información sobre el sector (productos, mercados, tecnologías, recursos, etc.),

- sistemas de información, seguimiento y evaluación sobre la acción de las unidades ministeriales, sus programas y proyectos.

- identificación de fuentes de financiamiento para programas y proyectos y realización de gestiones por recursos.

Este ámbito debe actuar en relación directa con el Ministro, suministrando el apoyo informativo y analítico que éste requiera para la toma de decisiones sobre políticas y para la gestión del Ministerio.

El grueso de las funciones enunciadas están en el presente asignadas a la ODEPA. El enmarcamiento jurídico de las mismas es suficiente y perfecto en cuanto a la delimitación de los aportes que debe realizar una unidad de estudios y política.

Si bien la reafirmación del papel de este ámbito no constituye una crítica evaluativa al funcionamiento actual de ODEPA, pareciera que esta oficina ha concentrado su atención en los requerimientos de corto plazo de los procesos decisivos en que ha estado involucrado el Ministerio. La consecuencia es la necesidad de proceder a su fortalecimiento.

Una alternativa a ello podría ser la constitución de equipos especializados en otros ámbitos de manera de preservarlos de las demandas inmediatas de atención a la coyuntura agrícola. Esta alternativa sólo sería aconsejable en el caso que las restricciones políticas, institucionales y operativas impidiesen que ODEPA desempeñe el papel señalado, pero bajo la premisa de que ese arreglo sólo puede ser excepcional y temporario.

Por cierto, no todas las necesidades del Ministerio deben ser satisfechas por sus mecanismos internos. La contratación de estudios hecha a consultoras nacionales o internacionales, a centros de investigación o a universidades debe ser una práctica establecida, en particular teniendo en cuenta las capacidades académicas y profesionales de Chile, así como la complejidad de la información a recoger y analizar. La ODEPA debería conducir ese proceso, realizando las demandas correspondientes e integrando los resultados a la información producida por los mecanismos propios del Ministerio.

Por lo tanto, lo anterior implica subrayar, más que una reorientación de lo establecido, la necesidad de complementar al funcionamiento actual con otras funciones que permitan que el Ministro tenga de una visión que apunte más a lo lejos (largo plazo), más al costado (interacciones dentro y fuera del sector público) y más hacia abajo (sus propias dependencias).

1.3. La capacidad de coordinación con otros ámbitos de gobierno

Esta coordinación se hace particularmente necesaria con respecto a tres temáticas: las políticas macroeconómicas y presupuestarias, el desarrollo rural y los componentes comerciales de los convenios internacionales.

Con respecto a las primeras, ya se ha señalado el papel que la ODEPA debe desempeñar al respecto. En cuanto a los componentes comerciales de los convenios internacionales, se tratarán en una sección posterior. En esta sección se considera la **coordinación para el desarrollo agropecuario**.

Un desarrollo agropecuario armónico y conforme a prioridades requiere coherencia de parte de las acciones del estado. Corresponde al Ministerio de Agricultura convertirse en un impulsor de esa coherencia.

Para ello, es necesario establecer mecanismos institucionales y promover y celebrar acuerdos con otros Ministerios para participar en los procesos decisorios, en particular en lo referido a las inversiones, a las políticas de desarrollo regional y a las políticas comerciales.

Pueden concebirse diversos modos de coordinación interinstitucional. No obstante, los mismos se refieren a tres niveles:

- el estratégico de formulación de políticas y de decisiones nacionales,
- el vinculado a las problemáticas regionales,
- el operacional, con implicancias sobre áreas espaciales de nivel local específicas.

Con propósitos de diseño, en esta sección sólo se tratarán dos: los centrados en la cúspide del sistema institucional y los operacionales, a nivel de los órganos de ejecución. En el capítulo correspondiente a la descentralización se hace referencia a la problemática regional.

a. La coordinación a nivel de políticas para el desarrollo rural

La política agrícola del próximo gobierno está basada en una concepción que enfatiza no sólo la actividad (la producción silvoagropecuaria), sino también el ámbito social en que la misma se lleva a cabo.

Es por ello que uno de los ejes de esa política está dado por el propósito de mejorar la "vida rural". Esto requiere la articulación de un conjunto de acciones que hacen al ciclo agrícola, así como a la infraestructura y a los servicios.

i. La situación actual

Existen diversos ámbitos de gobierno con acciones con impacto sobre el sector rural. Según las evidencias recogidas la participación del Ministerio en ellos es inexistente o extremadamente limitada y débil. Varias son las consecuencias:

- el desconocimiento por parte del Ministerio de las acciones del resto del estado en los ámbitos rurales,
- la ausencia de prioridades establecidas acorde a criterios de desarrollo rural y regional,
- la falta de focalización del gasto público en los ámbitos rurales,
- la inexistencia de coordinación en los niveles de políticas y operacionales.

ii. La reorientación necesaria

En este escenario, algunos objetivos institucionales pueden plantearse:

- incorporar la concepción socio-espacial del desarrollo rural como eje de la política nacional,

- determinar, en consecuencia, las asignaciones presupuestarias de cada jurisdicción que deberán orientarse hacia el desarrollo rural,
- crear mecanismos que, con el liderazgo del Ministerio de Agricultura, supervisen y hagan el seguimiento de la coordinación de políticas y de la ejecución del gasto en los ámbitos rurales.

Esta reorientación exige la existencia ámbitos para la negociación interministerial, la coordinación de políticas y la evaluación conjunta de sus impactos.

iii. La Comisión Interministerial para el Desarrollo Rural

La actual Comisión Interministerial para el Desarrollo Rural responde a esos propósitos.

La situación actual

No obstante, su funcionamiento no ha dado cumplimiento a sus objetivos. Algunos hechos han sido señalados como determinantes de este resultado:

- lo numeroso de los ámbitos institucionales participantes (nueve ministerios y dos subsecretarías, además de la incorporación más reciente del SERNAM y del FOSIS. Es de hacer notar que de acuerdo a la normativa vigente, no participa de la Comisión el Ministerio de Hacienda),
- el nivel efectivo de los miembros concurrentes a sus reuniones,
- lo espaciado de estas reuniones,
- las muy esporádicas reuniones de ministros, lo que de hecho reduce el funcionamiento de la Comisión a las labores de su Comité Técnico Asesor,

- su poca operatividad,
- la carencia de potestades efectivas de la Comisión para tomar decisiones que comprometan a sus miembros,
- el nivel organizacional de su Secretaría Ejecutiva, desempeñada por el INDAP,
- la concepción que la rige, sumamente restringida en cuanto a la definición de "desarrollo rural", entendiéndose por tal exclusivamente a aquellas cuestiones vinculadas con la problemática comunitaria de la agricultura familiar y de la pobreza rural,
- el funcionamiento irregular de las Comisiones Interministeriales Regionales.

Por lo anterior, existe consenso en cuanto a la necesidad de reformular la composición y el modo de funcionamiento de la Comisión. No obstante, las ideas para hacerlo todavía no tienen un grado de consolidación suficiente como para que constituyan verdaderas propuestas.

Las alternativas para la revisión de la Comisión Interministerial para el Desarrollo Rural

Las alternativas que pueden considerarse son las siguientes:

1. Comisión del más alto nivel gubernamental

Podría concebirse a una Comisión presidida por el Presidente de la República e integrada por los Ministros con competencias de relevancia para el desarrollo rural. Entre ellos, obviamente, debe estar el Ministro de Hacienda.

El Ministro de Agricultura podría desempeñar a la vez el papel de sustituto del Presidente y operar como órgano coordinador y de apoyo técnico.

Esta alternativa parece satisfacer los requerimientos de poder y alto compromiso político con el desarrollo rural. Consistiría de hecho en un minigabinete de ministros, con el Ministro de Agricultura como "primer ministro" en estas cuestiones.

Esa Comisión podría compatibilizar políticas, determinar la asignación y coordinar la ejecución del gasto público dirigido a lo "rural".

Algunas notas de precaución es necesario plantear al respecto: estos mecanismos suelen tener baja operatividad, reproduciendo los problemas de la actual Comisión Interministerial, si es que la presidencia efectiva - a través de convocatoria, presencia, interés y decisión política - del Presidente no llega a concretarse. En ese caso, no sólo se deterioraría ese mecanismo, sino que muy probablemente se cerrarían las puertas a otras alternativas.

Por otra parte, si existe la decisión presidencial de hacer del desarrollo rural un eje central de las políticas públicas, la formalidad de la Comisión es secundaria. Podría convocar a los ministros que estime conveniente para tratar temas de importancia e impartir instrucciones referidas a políticas, asignaciones presupuestarias y ejecución del gasto.

No obstante estas notas de precaución, la constitución de una Comisión de este tipo tendría un gran valor simbólico: dramatizaría el interés gubernamental en la problemática rural y entrañaría una señal a todo el elenco ministerial sobre las prioridades presidenciales.

2. La revigORIZACIÓN de la actual Comisión

La actual Comisión ha sido creada por decreto superior. Este es un aspecto de gran importancia en el marco político-institucional del país, por lo que no debe desecharse la posibilidad de utilizar este instrumento tratando de superar algunos de los problemas hasta ahora enfrentados.

Lo anterior supone que el Ministerio de Agricultura asuma un papel más activo en la convocatoria, en la conformación de la agenda y en la formulación de propuestas.

Para que la Comisión tenga un carácter más ejecutivo, habría que conferirle nuevas facultades. Una propuesta que fue elaborada en el seno del Ministerio plantea la creación de una Secretaría Ejecutiva y la formulación de un Programa anual a ser elevado al Presidente de la República.

Un elemento de esta propuesta es de gran interés: asignar a la Comisión una tarea básica: la formulación de un plan.

Este plan podría permitir la supervisión sobre los recursos presupuestarios afectados a la problemática rural, cualquiera sea el Ministerio Ejecutor.

A la vez, daría cierta integralidad al tratamiento de la problemática, superando la actual dispersión y parcialidad de las cuestiones abordadas por la Comisión.

La propuesta de una nueva Comisión

Puede formularse una recomendación que combine los elementos positivos de las alternativas señaladas, redefiniendo la Comisión y generando un instrumento que ésta debe aprobar: el Plan de Desarrollo Rural. Este instrumento serviría para asignar recursos y operaría como marco para la coordinación en campo.

La recomendación consiste en:

- Conformar una comisión que asumiría el carácter de "Gabinete para el Desarrollo Rural", con presidencia del Presidente de la República. Este se reuniría al menos dos veces por año.

- El Gabinete definiría las directivas, daría los lineamientos de política, consideraría el **Plan de Desarrollo Rural** y fijaría los montos del presupuesto que se destinen a este propósito.

- En forma regular se reuniría la comisión con presencia de los ministros o de sus representantes. Estos no podrían tener jerarquía menor que la de subsecretarios.

- El Ministerio de Agricultura ejercería la presidencia sustituta y aportaría la Secretaría Técnica.

- La Secretaría Técnica debería estar desempeñada por un ámbito de "política" del Ministerio. Es decir, no se considera recomendable que aquella esté a cargo del INDAP, por cuanto su acción sería más amplia que la definida en las competencias de este organismo. Ese ámbito de política debería ser la ODEPA.

- Si esta unidad estuviese recargada de tareas, podría asignarse esta responsabilidad a una dependencia que se constituya a nivel de Ministro o dentro de la órbita de su Jefe de Gabinete.

- Es recomendable que el Ministro de Agricultura cuente con una unidad de apoyo para la formulación de políticas y programas y para el seguimiento de acciones en materia de desarrollo rural conforme a la definición que se

dió más arriba. Esta unidad, a su vez, debería mantener las relaciones con los Secretarios Regionales y supervisar todo lo referido a la acción de Ministerio en el ámbito espacial y local. Este papel supera el que actualmente está asignado a ODEPA.

- La Secretaría Técnica reuniría y compatibilizaría los aportes de los distintos Ministerios y elaboraría la propuesta de plan anual. Esos aportes serían brindados en el seno de Comisiones de Trabajo que serían conformadas por decisión de la Comisión de Ministros.

- La participación de otras instituciones, públicas o no, podría darse en el seno de estas Comisiones de Trabajo. El Ministro de Agricultura debería contar con facultades para cursar las invitaciones correspondientes.

- Ese **Plan de Desarrollo Rural** de naturaleza anual incorporaría las asignaciones presupuestarias que se hubiesen definido como orientadas al desarrollo rural.

- Las acciones comprendidas en el Plan de Desarrollo Rural continuarían siendo ejecutadas por cada Ministerio, sirviendo el plan adoptado como instrumento para la coordinación entre ellos.

Una propuesta adicional

Una propuesta adicional consiste en la creación de un Comité Interministerial para la Agricultura, dentro del marco de los comités existentes coordinados por la Secretaría General de la Presidencia.

Ese Comité sería un desprendimiento del actual Comité que atiende la problemática productiva.

Este Comité no sustituiría a la Comisión, ya que aquella tendría una función de mayor jerarquía vinculada al Plan de Desarrollo Rural. Constituiría un ámbito operativo de identificación de problemas, de búsqueda de soluciones y de proposición de políticas y medidas.

b. La coordinación a nivel de los modos operativos

Además de lo anterior, la coordinación debe darse a nivel operacional, estableciendo relaciones de trabajo en el seno de mecanismos existentes y facilitando la comunicación entre los responsables de políticas y de ejecución de acciones.

Esa coordinación requiere la modificación de algunos procedimientos decisorios, dando intervención en ellos al Ministerio de Agricultura.

En este campo, pueden citarse algunos ejemplos. Por cierto, éstos no agotan todas las instancias en que tal coordinación es necesaria.

Los proyectos de inversión

Cuando esas decisiones se refieren a proyectos de inversión, esa intervención podría darse en la forma de una evaluación del Ministerio.

La existencia del plan a que se hizo referencia en el apartado anterior daría el marco para esa intervención.

Los requisitos a satisfacer previamente para que esta intervención sea posible son:

- disponer de capacidad técnica suficiente para proceder a intervenir en esas evaluaciones,

- contar con información suficiente para emitir juicios fundados sobre las problemáticas rurales a impactar por cada proyecto de inversión,
- la existencia de definiciones políticas acerca de prioridades,
- procedimientos acordados sobre las instancias y modos de intervención del Ministerio en los procesos evaluativos.

La existencia de un Plan de Desarrollo Rural daría el marco para esos procesos evaluativos.

FOSIS

Al FOSIS, mecanismo administrado por el Ministerio de Planeamiento, llegan solicitudes de origen rural del más diverso tipo, ya que en cumplimiento de sus objetivos puede financiar actividades cuyas finalidades sean propender al desarrollo de los sectores más pobres del área rural. Así, suministra recursos para la transferencia tecnológica, la asistencia crediticia, la electrificación, el agua potable, caminos, sistemas de comunicación, salud y educación.

Por lo tanto, la articulación con las acciones del Ministerio, en particular del INDAP, es necesaria. En algunos casos la misma ha alcanzado la forma de convenios.

No obstante, si el Ministerio aspira a tener una mayor intervención en los procesos decisivos vinculados a cuestiones que hacen al ámbito rural, éste debería realizar un informe evaluativo sobre cada presentación cuando se refieran a **ámbitos territoriales previamente definidos en función de criterios de focalización.**

Puede anticiparse que este aspecto está vinculado a la descentralización de las acciones del Ministerio y a la coordinación en los niveles

regionales y municipales, temática que se aborda en otra sección.

Esa intervención podría ser realizada no ya en el seno del FOSIS, sino en la **instancia local de identificación de la idea y de elaboración del proyecto.**

Es decir, se pone aquí de manifiesto la importancia de disponer de mecanismos de coordinación interinstitucional en ámbitos territoriales.

Fondo de Desarrollo Regional

Este fondo es administrado por el Ministerio del Interior con una participación crítica del nivel regional de gobierno.

En este caso, el mecanismo básico de intervención con que cuenta el Ministerio es su Secretario Regional. Por la trascendencia de este tema, se presenta un tratamiento particularizado en el punto sobre descentralización.

Inversiones sobre Riego

La Comisión Nacional de Riego funciona en el ámbito del Ministerio de Economía. Sus atribuciones básicas se refieren a la identificación de prioridades, a la elaboración de proyectos y a su evaluación y formular recomendaciones sobre la asignación de recursos.

El Ministerio debe aspirar que esta Comisión pase a su dependencia por el carácter crítico que tiene el desarrollo del riego para la agricultura.

Mientras esta transferencia no se efectivice, es preciso una intervención más activa del Ministerio en esta Comisión, formulando propuesta y definiendo sus propias prioridades.

Otros aspectos referidos a la infraestructura y los servicios

Aquí se hace referencia a decisiones que adoptan en otros ministerios: Salud, Transportes, Educación, etc.. En el capítulo sobre focalización y descentralización se vuelve sobre esta temática.

2. Concertación

2.1. Los mecanismos de concertación

La complejidad de la agricultura, el desarrollo de su organización social y la capacidad de los actores del sector privado hacen que deba contarse con ámbitos de diálogo y concertación para la formulación de programas y para la coordinación de acciones. Por ello, es frecuente que los Ministerios de Agricultura cuenten con órganos de consulta para la deliberación con el sector privado y para la promoción de las actividades que éste debe desplegar para contribuir al desarrollo del sector.

En particular, el sector privado debe asumir responsabilidades en aspectos tales como la promoción de la calidad, de la exportación, de la consolidación de la competitividad y del mejoramiento de la capacidad empresarial.

En todos estos aspectos, las políticas públicas deben dar el marco y estímulo para el mayor protagonismo de los agentes privados. Al presente, el Ministerio no cuenta con mecanismos institucionales para ello.

Existen varias posibilidades para el diseño y funcionamiento de estos mecanismos que difieren entre sí en cuanto a su carácter -permanente o transitorio-, las temáticas tratadas -genéricas o específicas-, la naturaleza de la participación -abierta o cerrada-, etc..

a. Los mecanismos de "cúpula"

En general, puede afirmarse que los órganos de consulta "cupulares" (con las entidades de representatividad genérica sectorial) se convierten en

mecanismos en los que se expresan demandas corporativas sobre orientaciones de política macroeconómica cuyos contenidos suelen escapar a las competencias de los Ministerios de Agricultura.

En esta situación, esos mecanismos de consulta suelen volverse contra los Ministerios, ya que éstos quedan en una situación de la que no pueden resultar exitosos, encerrados en una intermediación en la que su papel gana en ambigüedad, ya que no pueden desempeñarse como voceros del sector ni les corresponde desprenderse de sus compromisos con las políticas generales.

Por lo anterior, **no es recomendable institucionalizar estos mecanismos.**

b. Mecanismos de concertación sobre cuestiones específicas

En cambio, es conveniente que el Ministerio contenga múltiples ámbitos de diálogo, concertación y coordinación con el sector privado, a condición de que se satisfagan ciertas condiciones:

- **flexibilidad**, en el sentido que no constituyan cristalizaciones de intereses que luego perduren y constituyan restricciones de difícil superación para la política pública,
- **especialización**, ya que deben tener propósitos claros y perfectamente delimitados,
- **temporalidad**, en la medida en que su existencia está condicionada al logro de los propósitos que se le asignan.
- **localización adecuada**, resultante de una evaluación de la materia que deben tratar y del nivel institucional adecuado para su tratamiento y resolución.

La conclusión en este punto es que el Ministerio debería adoptar una **política institucional explícita de creación de estos ámbitos de concertación.**

- una Corporación Chilena de la Viña y el Vino, encargada de la transformación de la viticultura y orientada al desarrollo de la producción de vinos de alta calidad, a la conquista de mercados y a la defensa de los intereses de los Vitivinicultores.

Otras corporaciones que podrían crearse serían en materia ganadera y forestal.

Para avanzar en esa dirección podrían constituirse comisiones como las sugeridas. En ellas el sector público aportaría su iniciativa, estimulando a las organizaciones de productores y exportadores a asociarse en la empresa.

Vale señalar que ésta es la modalidad que forma parte de la prácticas ya establecidas en otros ámbitos del sector público chileno: la creación de Institutos de Corfo está precedida de la constitución de Comisiones que se convierten en las promotoras de la instrumentación de las iniciativas.

Algunas de estas comisiones por rubro funcionan en el Ministerio. La sugerencia anterior tiene por propósito afirmar que algunas de ellas podrían convertirse en mecanismos promotores de una mayor participación del sector privado en la ejecución directa y por él financiadas de acciones vinculadas a la promoción y al desarrollo agrícola.

2.4. Las fundaciones del sector privado

En esa participación está también la creación por parte del sector privado de fundaciones para operar en la promoción de capacidades organizativas, empresariales y de gestión, la formación de recursos humanos, la investigación, la transferencia tecnológica, etc..

Las comisiones anteriores pueden ser ámbitos a partir de los cuales se fijan las acciones de estímulo que el estado puede emprender en este campo.

2.5. La concertación a nivel local

La existencia de mecanismos de concertación no puede limitarse al nivel central del Ministerio. Ambitos para ello deberían establecerse a nivel local, en este caso combinando las problemáticas de producto con las espaciales. Sobre este tema se volverá en una sección posterior.

3. Integralidad

El objetivo de fortalecimiento institucional del sector debe incorporar la transferencia al Ministerio de Agricultura de funciones y unidades hoy dispersas y que constituyen instrumentos esenciales para el gobierno del sector.

Por sector se entiende, tal como se anticipó y forma parte de las declaraciones de política, las actividades vinculadas a la producción silvoagropecuaria, los recursos naturales renovables y el desarrollo rural.

Con una aspiración de integralidad plena, habría que agregar a esa definición la **producción pesquera**. Este aspecto no se considera en lo que sigue por no constituir al presente una aspiración política. No obstante, **se recomienda considerar en el futuro la incorporación de esta temática al ámbito del Ministerio de Agricultura.**

A continuación se hace una revisión de las áreas que debe atender el Ministerio de Agricultura.

3.1. El fomento y la promoción de la transformación de la agricultura

La transformación de la agricultura requiere mecanismos e instrumentos ágiles, flexibles y con participación del sector privado.

En particular, corresponde al estado estimular la innovación, el despliegue de la capacidad empresarial y el desarrollo de la agricultura, entendida ésta como un ciclo de negocios que abarca desde la producción hasta su transformación y su llegada al mercado de consumo final.

El sector público agropecuario chileno está desprovisto de estos mecanismos e instrumentos de fomento. Establecerlos constituye una de las tareas principales de la modernización de la institucionalidad.

a. Perfil del mecanismo necesario

El Ministerio debe contar con un mecanismo que le permita:

- identificar áreas de interés para el desarrollo agropecuario (oportunidades abiertas por las tecnologías, los mercados, los recursos disponibles, etc.)
- anticipar tendencias, de manera de generar oportunidades y construir recursos,
- generar programas y proyectos de inversión,
- promover la constitución de sistemas de información sobre mercados, productos y tecnologías,
- brindar apoyo para la construcción de capacidades empresariales,
- participar en la puesta en marcha de emprendimientos,
- realizar acciones para facilitar el acceso a los mercados externos de la producción nacional.

Ese mecanismo debe tener capacidades jurídicas para actuar con flexibilidad, contratar, firmar convenios de colaboración, integrar joint-ventures, financiar acciones de promoción, etc.. Es decir, debería ser un órgano de derecho privado.

Debe señalarse que ~~este mecanismo no es el mismo que el descrito en la sección anterior (corporaciones por rubro)~~. El que aquí se propone sería de carácter más general, con hegemonía estatal, no especializado por rubro y más orientado a la innovación y la puesta en marcha de nuevas actividades.

b. Ambito de acción del mecanismo

El mecanismo no debería estar limitado a una definición expresa de rubros. Tendría que ser un instrumento adaptable a las circunstancias, por lo que su objeto debería estar referido a su objetivo - transformación de la agricultura - y su función - promoción y fomento -.

Quando un rubro alcance ^{sector} una importancia significativa, o exista un actor del actor privado capaz de asumir o compartir las responsabilidades de su manejo, podría establecerse una corporación especializada, como las que el Presidente electo anunció en su discurso de Curicó.

c. Opciones

La institucionalidad vigente es muy restrictiva con respecto a la creación y funcionamiento de este tipo de mecanismos. Además, la jurisprudencia y la doctrina ponen de manifiesto áreas de interpretación no resueltas.

En razón de ello, pueden identificarse distintas alternativas:

i. Creación de una corporación o instituto.

Esta alternativa requeriría una ley. Sería la solución óptima - y constituye la recomendación de este trabajo - pues de esta manera se contaría con la máxima legitimidad para su desarrollo y consolidación.

ii. Utilización de algún mecanismo existente que forme parte del Ministerio.

Este puede ser:

- el Fondo de Investigación Agropecuaria.

Su Consejo de Administración está presidido por el Ministro de

Agricultura e integrado además por seis consejeros nombrados por el Ministro. Este Consejo puede modificar los estatutos de la Fundación.

- la Fundación de Comunicaciones del Agro

Su Consejo está integrado por el Ministro, el Director del SAG y ocho miembros adicionales.

- el INIA

Tiene una conformación más compleja, ya que es una corporación de derecho privado fundada por diversas instituciones.

Por su naturaleza jurídica, estos mecanismos tienen una gran capacidad de acción, aún cuando restringida a su objeto institucional. Una cuestión a resolver es si la facultad de reformar de estatutos - que puede ser realizada por sus órganos superiores - comprende también la posibilidad de alterar ese objeto.

iii. La Corporación de Fomento de la Producción

Si bien no es un órgano de la órbita del Ministerio, CORFO tiene las capacidades institucionales que aquí se plantean como necesarias.

Existirían varias alternativas:

1. procurar una **articulación institucional formal**. El Consejo tiene un miembro de libre elección del Presidente de la República. Si éste fuera el Ministro de Agricultura o un representante, podría facilitarse la articulación de manera institucionalmente definida.

2. **hacer uso de las empresas e institutos existentes**. Estos son SACOR y los institutos de promoción tecnológica y empresarial. Se

podría llegar a acuerdos con CORFO para que estos mecanismos operen conforme a lineamientos emanados del Ministerio de Agricultura o convenidos con él.

3. **crear un nuevo instituto en el marco de CORFO.** Si una evaluación jurídica lo estima posible, podría crearse un instituto en el seno de CORFO para la promoción de la transformación agropecuaria.

d. Coordinación con otros mecanismos

Cualquiera sea la opción que se adopte, es necesario coordinar la acción con:

FONTEC: financia proyectos de desarrollo tecnológico y de creación de infraestructura en empresas privadas.

FONTEF: financia infraestructura y capacitación para la investigación y transferencia,

Instituciones de crédito: líneas de crédito del Banco del Estado, de los convenidos entre CORFO y la banca privada, con financiamiento del BID o las modalidades de crédito del INDAP.

Sistema científico y tecnológico: INIA, INTEC, CIREN, universidades, ONGs y empresas privadas.

Esa coordinación podría alcanzarse a través de acuerdos explícitos, procurándose que estos mecanismos cuotifiquen sus operaciones reservando recursos para proyectos generados por el mecanismo que se considera.

e. El Fondo para la Iniciación de nuevas actividades productivas

Este Fondo, anunciado en el discurso de Curicó, podría ser administrado por este mecanismo.

El funcionamiento de este fondo haría más necesaria aún la coordinación con los mecanismos mencionados en el punto anterior.

3.2. La promoción comercial en el campo bilateral y multilateral

Los diagnósticos sobre la institucionalidad del sector coinciden en señalar la ausencia del Ministerio en las negociaciones internacionales que afectan al comercio de productos agrícolas. Es por ello que debe establecerse mecanismos de articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, y en particular con su Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, para el intercambio de información y para que el Ministerio de Agricultura pueda hacer llegar sus evaluaciones y propuestas en las negociaciones bilaterales y multilaterales.

En la actualidad funciona la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural. Si se le acuerda un rango de mayor jerarquía dentro de la estructura de gobierno, la misma podría redefinir su objeto, incorporando aquellas cuestiones que hacen al desarrollo integral de la agricultura. En ese caso, podría constituirse en un ámbito de alto nivel para coordinar la política exterior con la política sectorial.

Para que la articulación con el Ministerio de Relaciones Exteriores pueda realizarse de manera eficaz, es preciso que la ODEPA tenga capacidades suficientes para el desempeño de la función que tiene asignada: "participar en la definición de criterios destinados a sustentar la posición negociadora del país en materia de comercio exterior, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores u otros organismos públicos que cumplan funciones relacionadas". Ello implica fortalecer sus planteles y dotarla de la información requerida.

Un medio para obtener esa información está constituido por los "consejeros agrícolas", figura usual en la organización ministerial y del servicio exterior de los países. En este sentido, dos posibilidades básicas se abren:

- **designación de consejeros agrícolas** para que operen en el marco del servicio exterior, adscritos a las embajadas, si es que esta figura es viable en el ordenamiento chileno.

- designación de funcionarios del Ministerio y su localización en las plazas que sean más relevantes para el desarrollo del comercio exterior de productos agrícolas. La base institucional de estos especialistas sería el mecanismo de derecho privado que pueda establecer o al que pueda recurrir el Ministerio.

Estos "consejeros agrícolas" tendrían por tarea la identificación de tendencias, políticas, oportunidades, operaciones, estrategias, etc., que sean relevantes para el desarrollo de la producción chilena.

Operarían como integrantes de un sistema de información comercial y tecnológica, participando además en la promoción de negocios y en la asistencia a los productores chilenos en su proyección a los mercados externos.

El Ministerio debería estimular al sector privado a asumir un mayor protagonismo. La constitución de comisiones de consulta (se vuelve sobre este tema más abajo) y la promoción de corporaciones del sector privado para rubros específicos debe ser una política permanente. De esta manera, el Ministerio podría progresivamente concentrar sus esfuerzos de promoción en nuevos rubros, en nuevos actores y en nuevas modalidades de operación.

3.3. La pequeña agricultura

El INDAP cuenta con las facultades suficientes para operar con eficacia en materia de pequeña agricultura. Su nueva ley le confiere atribuciones para ejercer un papel activo en materia de promoción social, de la producción y de la organización comercial. Entonces, pareciera que la cuestión básica radica en sus programas y en sus modalidades operativas.

Sin entrar a hacer un exámen sustantivo de las políticas referidas a la pequeña agricultura, algunos puntos pueden señalarse como mereciendo una atención adicional y especializada:

a. La definición de la misión institucional y su planeamiento estratégico

El INDAP debería responder a criterios de focalización, tanto **espacial como social**. Ello podría permitir hacer un mejor uso de sus recursos, concentrando acciones y especializando sus aportes.

La afirmación anterior supone definir prioridades, avanzando en lo referido a las precisiones con respecto a los beneficiarios de su acción. La consecuencia es que estas precisiones deberían buscar acrecentar el impacto, apuntando a ámbitos comunitarios en que las acciones que se emprendan puedan reforzarse mutuamente.

Planteado en estos términos, puede superarse la dicotomía con frecuencia planteada acerca de la naturaleza de los campesinos a los que el INDAP debe orientar su acción: de subsistencia o integrados al mercado. La adopción de criterios de focalización basados en consideraciones sociales - condición socio-económica del productor y de su familia - y espaciales - atributos de la comunidad - puede permitir el desarrollo de estrategias locales que impulsen el desarrollo de grupos, la modernización de su producción y el acrecentamiento de sus ingresos.

Es decir, no puede concebirse al INDAP como un mecanismo asistencialista. Todas sus acciones tienen que justificarse en función de sus contribuciones efectivas al desarrollo rural, entendido en sus dimensiones productivas, organizacionales, sociales y espaciales.

b. La transferencia de responsabilidades a los gobiernos comunales y a las organizaciones de productores

Un objetivo del desarrollo rural debe ser la activación social, constituyendo actores con capacidad de organización y gestión. Para ello, es preciso contar con una estrategia institucional de construcción de capacidades a nivel local.

Los **programas de desarrollo comunal** que se sugieren en otra sección, localizados en las comunidades, y la **transferencia de recursos para la contratación directa por las comunidades** de servicios de asistencia técnica, van en esa dirección. En este sentido, los planes de desarrollo

productivo basados en la realidad microregional constituyen valiosos antecedentes.

c. La integración de las acciones

El INDAP realiza acciones de muy diverso tipo. Sus actividades se agrupan en una decena de áreas y en una multitud de programas, gran parte de los cuales se ejecutan en convenio con otras instituciones. Cada uno de ellos tiene una racionalidad que les otorga sentido, apuntando todos a la problemática de la pequeña agricultura.

A fin de evitar el riesgo de la dispersión, esas acciones deberían articularse en función no de la oferta institucional -lo que supone especialidades, fuentes de recursos, responsabilidades por la ejecución diferenciadas -, sino de una población objetivo determinada: la asistencia técnica, la capacitación, el crédito, la promoción de la mujer o de microemprendimientos, etc., tendrán así una mayor efectividad.

En otros términos, la acción institucional debería estructurarse en función de receptores y no de instrumentos. Esto podría expresarse en **proyectos (o programas) de alcance territorial, con una comunidad como población objetivo**, empleando un conjunto de instrumentos (asistencia técnica, crédito, organización, promoción de microemprendimientos, apoyo a la infraestructura, etc.) en forma planificada para alcanzar un refuerzo mutuo.

De igual manera, un criterio semejante podría adoptarse para la coordinación de las acciones realizadas por los distintos organismos del Ministerio, como es el caso del apoyo que CONAF brinda a los pequeños agricultores en materia de forestación. La coordinación de campo a que se alude en otra sección apunta a este objetivo.

d. La función promotora

La problemática de la pequeña agricultura es por demás compleja, por lo que no pueden formularse apreciaciones genéricas sobre modos de acción o instrumentos. Sin embargo, podría afirmarse que la acción en este campo debería estar animada de un propósito de reconversión, entendiendo por tal el desarrollo de las capacidades de capitalización, cálculo económico, gestión empresarial y actualización tecnológica del productor rural.

Ese propósito de reconversión es extremadamente demandante en materia de capacidades institucionales. Por ejemplo, la asistencia técnica pasa a adquirir necesariamente un carácter de mayor integralidad, al comprender aspectos que exceden lo productivo-tecnológico. Esa asistencia debe llegar a la identificación de oportunidades, a la generación de proyectos, al aliento a los emprendimientos asociativos, etc..

Por su trayectoria institucional INDAP ha centrado su acción en los instrumentos tradicionales - asistencia técnica y crédito -alcanzando con ellos un relativo dominio de técnicas y procedimientos. Es preciso, por lo tanto, que se establezcan relaciones operacionales eficaces con otros mecanismos cuyas misiones estén centradas en la reconversión, como el que se considera en el punto anterior.

e. La innovación tecnológica

Una acción centrada en grupos-objetivo puede servir adicionalmente para la identificación de necesidades y demandas tecnológicas. En este sentido, es conveniente promover una mayor articulación entre los mecanismos institucionales vinculados al desarrollo rural con el sistema científico-tecnológico. Para ello es preciso fortalecer las comisiones locales integradas por el INDAP y el INIA, procurando la incorporación de otros agentes del sistema (universidades, ONGs, empresas privadas).

A su vez, durante el desarrollo de la misión se han recogido opiniones sobre problemas que se plantean con la práctica actual referida a la contratación de agencias consultoras privadas de transferencia de tecnología. Si las mismas están fundadas en apreciaciones correctas de la realidad, habría que revisar los procedimientos actuales de manera de poner más énfasis en los resultados y no en la cuantificación de las actividades realizadas.

f. La clarificación organizacional

La modalidad presupuestaria de INDAP hace que los créditos se traten como gastos y los recuperos como ingresos. Ello no permite una clara identificación de las acciones, de sus consecuencias y de sus impactos sobre la economía del

productor. Es recomendable, por lo tanto, que este aspecto sea revisado.

El resultado de esa revisión debe ser la constitución de un **Fondo de Crédito** de tipo rotatorio que opere como mecanismo financiero, con normas propias. Los aportes presupuestarios serían contribuciones a su constitución.

3.4. Los servicios a la producción

El SAG es un organismo con una larga tradición y bien establecido. Su acción debe ser objeto de un fortalecimiento continuo por su carácter estratégico para el desarrollo de la agricultura chilena. En este sentido, cuenta ya con programas en ejecución.

Debe advertirse que los programas que puedan ponerse en marcha en adelante con el objeto de perfeccionar sus capacidades, o para transferir funciones al área de recursos naturales, deben procurar no perturbar el desempeño de una misión que ha sido cumplida, conforme a las apreciaciones recogidas, con eficacia.

A su misión referida a la protección, mantención e incremento de la salud animal y sanidad vegetal y al control del estado sanitario de ambos, agrega otras funciones que se le han asignado en forma transitoria, como es la regulación de las situaciones pendientes originadas en el proceso de la reforma agraria. Esta tarea es ajena a su cometido específico, por lo que debería apresurarse la terminación de las situaciones pendientes.

Además, debe promoverse la asunción de mayor responsabilidad por parte del sector privado en el control de calidad de los productos agrícolas de exportación.

3.5. Las problemáticas de los recursos naturales renovables y forestal

Dada la importancia de la actividad forestal, es preciso asegurar que el Ministerio disponga de todos los mecanismos e instrumentos necesarios para el gobierno de la actividad. En este sentido, parecen recomendables diversas acciones:

a. El seguimiento integral de la actividad

No existe ningún ámbito que realice un seguimiento global de los recursos y de la actividad forestal, con capacidad para formular políticas y evaluar sus resultados.

La creación de una subsecretaría de recursos naturales renovables permitiría reforzar las capacidades en este campo, concentrando la información, supervisando el funcionamiento de los organismos con competencia en este campo y ejerciendo la responsabilidad de coordinar políticas y acciones con otros ministerios.

b. La clarificación funcional

Se anunció la adopción de dos líneas claras de políticas, instrumentos y acciones: una orientada a la preservación de la naturaleza, la biodiversidad y los ecosistemas, y otra referida al manejo de los bosques con fines productivos.

Es preciso diferenciar funciones, de manera de alcanzar mayor coherencia en las políticas y en las acciones.

Parte de esta clarificación está en curso: la modificación de la naturaleza jurídica de la CONAF, necesaria para que pueda ejecutar acciones regulatorias, va en esta dirección.

Esa clarificación debe comprender también la determinación de las áreas que pueden ser transferidas al sector privado. Un caso a considerar es el del manejo del fuego, actividad que insume recursos importantes de la CONAF y que en algunos casos constituye un subsidio directo a actores con capacidad para asumir ese riesgo.

c. La consolidación funcional

En el sector existen algunos conflictos de competencias que deben subsanarse. Tal es el caso de competencias SAG y de la CONAF.

d. La incorporación de funciones al Ministerio de Agricultura

i. El INFOR

Así como el INIA depende del Ministerio de Agricultura, el órgano de investigación en materia forestal, el INFOR, debería formar parte de este Ministerio.

Este organismo forma parte de CORFO, gozando por lo tanto de las capacidades institucionales que le brinda esta inserción. La transferencia debería realizarse en la medida en que no se resientan esas capacidades operativas.

INFOR realiza acciones en materia de investigación sobre el uso industrial de la madera, sobre especies y manejo silvícola, estudios económicos y ordenación forestal e inventarios. Con excepción de lo primero, todas ellas son actividades propias de la competencia del Ministerio.

ii. El CIREN

En cuanto al CIREN, por su temática funcional debería integrarse al Ministerio de Agricultura.

No obstante, la eventual transferencia de servicios al Ministerio de Agricultura debe ser evaluada con extremo cuidado. Es un mecanismo bien estructurado, con competencias en materia de recursos naturales que exceden aquello de interés para la agricultura y la actividad forestal.

e. La coordinación interinstitucional

Debería establecerse una adecuada coordinación con la CONAMA, determinando una distribución de responsabilidades clara que preserve para el Ministerio de Agricultura las funciones vinculadas a lo referido a los recursos naturales renovables.

De igual manera, y a la vez de extrema importancia, deben crearse mecanismos para la coordinación en lo referido al financiamiento de la actividad forestal en sus distintos aspectos. Así, el Fondo para ciencia y técnica forestal previsto en el Proyecto de Ley de Bosque Nativo.

f. La subsecretaría de recursos naturales renovables

La creación de esta subsecretaría facilitaría el rol del Ministerio en esta temática.

La misma debería tener supervisión sobre los siguientes aspectos:

- investigación sobre recursos naturales
- conservación y protección de recursos y regulación
- sistema nacional de áreas silvestres protegidas, excluyendo esta función de su actual dependencia de la CONAF
- estimación e inventario de recursos naturales renovables
- política de agua
- fauna

3.6. Riego

Se anunció un plan nacional de riego. En su formulación y ejecución el Ministerio debe tener un papel central.

Ese papel no puede ser desempeñado pues el Ministerio carece de instrumentos directos para ello.

El órgano con competencias es la Comisión Nacional de Riego, dependiente del Ministerio de Economía.

Es recomendable transferir esta función al Ministerio, siempre que no se alteren las cualidades operativas de esa Comisión.

Si la comisión persiste en el Ministerio de Economía, el Ministerio de Agricultura debería constituirse en un proveedor de insumos e iniciativas. En este sentido, la modalidad de formular planes de desarrollo rural a nivel local puede generar iniciativas que, evaluadas conforme a criterios y prioridades del Ministerio de Agricultura, constituirían las propuestas ante la Comisión Nacional de Riego.

3.7. Investigación y transferencia de tecnología

Esta temática no será tratada en particular, ya que forma parte de una tarea que se está realizando en forma paralela a la presente.

No obstante, algunos puntos anteriores tienen relevancia en este campo:

- el Ministerio debe tener capacidad para incorporar la dimensión referida a la generación y transferencia de tecnología a sus políticas sectoriales,
- lo anterior implica que el Ministerio debe dar orientaciones y directivas a sus órganos de investigación y desarrollo para que éstos formulen sus estrategias y programas,
- el Ministerio debe actuar con una visión del sistema, incorporando al mismo a las universidades, ONGs, empresas, etc..
- deben establecerse mecanismos de coordinación con los entes que financian actividades de investigación,
- el FIA debetener un uso más activo como mecanismo de financiamiento de la investigación, incorporando una definición amplia de ésta por la que también queden incluidos:
 - desarrollos tecnológicos con su transferencia directa a actividades productivas en la forma de proyectos de promoción o experimentales.
 - investigaciones y estudios sobre la problemática silvoagropecuaria y aportes a la formulación de políticas, programas y proyectos de inversión y de desarrollo de emprendimientos.

4. Focalización y descentralización

Ya se ha hecho referencia a la necesidad de articular acciones interinstitucionales. Aquí se tratarán los mecanismos a nivel local.

4.1. Los Secretarios Regionales

El ordenamiento regional está vigente jurídicamente pero aun se encuentra en proceso de consolidación operacional. Por ello, algunas de las instituciones existentes no han podido dar prueba de sus capacidades efectivas.

No obstante, algunos mecanismos pueden desarrollarse a partir de decisiones políticas, de orientaciones claras y de procedimientos que se establezcan. Entre ellos están los SEREMIS. Estos deben ajustarse a las instrucciones técnicas impartidas por el Ministro.

a. Las condiciones para la eficacia de los SEREMIS

Los SEREMIS podrían llegar a desempeñar un papel estratégico en la desconstrucción del ministerio y en la focalización de las acciones. Para ello es preciso que el Ministerio:

- imparta instrucciones precisas,
- mantenga relaciones operativas regulares,
- apoye la gestión de los SEREMIS,
- cuente con instrumentos eficaces para integrar a los SEREMIS a sus necesidades, procedimientos y programas.

Cuando se hizo referencia a la problemática del desarrollo rural, se sugirió la conveniencia de disponer de un ámbito próximo al Ministro - funcionalmente correspondería a la ODEPA - que hiciera el seguimiento y evaluación de programas de alcance especial. Ese ámbito debería ser el encargado de que las condiciones anteriores se cumplan.

b. Los perfiles de los SEREMIS

De particular importancia es el perfil de los funcionarios que desempeñen estos cargos. Las siguientes deben ser algunas de las condiciones a satisfacer para ello:

- inserción y conocimiento de la problemática rural,
- radicación en la región y trayectoria política, institucional, profesional o como productor en ella,
- legitimidad social y técnica,
- compenetración con las políticas que se desean impulsar desde el Ministerio,
- capacidad de diálogo y articulación con entidades públicas y privadas.

4.2. Las direcciones regionales o provinciales de los servicios públicos

El Ministerio, por su propia naturaleza, tiene una notable dispersión geográfica en sus servicios. Cada uno de ellos cuenta, además, con su propia organización espacial.

Sería conveniente que se establezca una coordinación entre los responsables de esas unidades espaciales. El Ministerio debería actuar con unidad de personería frente al productor, con coherencia en la acción, evitando superposiciones y duplicaciones. Además, avanzar en esta dirección podría - eventualmente - suponer economías en materia de infraestructura y equipos.

Por otra parte, cada servicio tiene sus delegaciones regionales. Sería conveniente, dentro de lo que técnicamente sea posible, procurar alcanzar una homogeneidad en la delimitación de las mismas, de manera de facilitar la coordinación y el planeamiento.

4.3. Los programas regionales y comunales

El propósito de focalizar la acción del Ministerio puede dar lugar a "programas de desarrollo agrícola comunales". Un ejemplo de ello es el PRODAC de la IX Región.

Estos programas podrían estructurarse a nivel de cada municipalidad. Constituirían **planes de desarrollo espacial**, a los que podrían integrarse las acciones de los restantes ministerios. Serían de este modo las expresiones locales del Plan de Desarrollo Rural que formularía la Comisión Interministerial.

Estos programas deberían estar definidos conceptualmente con estrategias, objetivos y metodologías, contener todas las actividades a realizar y establecer los recursos a movilizar.

La responsabilidad por la convocatoria podría convenirse con la Municipalidad. Se debería promover que cada municipio cuente con un departamento de desarrollo rural para ejercer las funciones de coordinación.

Un órgano del programa estaría conformado por representantes de las instituciones participantes: públicas, privadas, ONGS, universidades, comunales, etc.. Ese órgano podría ser el Comité Comunal de Desarrollo Rural.

Cada programa debería contar con recursos en base a proyectos. Estos proyectos serían elaborados en forma conjunta por los equipos de la municipalidad y de las instituciones, con la participación de organizaciones locales.

El programa comunal tendría diversos componentes: asistencia técnica, capacitación, apoyo a la diversificación y al desarrollo de nuevas alternativas, apoyo a la capacidad gerencial y empresaria, etc.. Respondería a objetivos claros y debería asumir una metodología participativa, tanto en su formulación como en su ejecución.

Cada programa debería estructurarse en base a diagnósticos de tipo espacial y social formulados por técnicos locales en base a lineamientos de tipo general. En los mismos se prestaría particular atención a las capacidades organizacionales existentes, de manera de poder determinar

Las necesidades existentes en materia de fortalecimiento y las posibilidades de transferir a organizaciones de productores el desempeño de ciertas funciones (la contratación de la asistencia técnica, por ejemplo).

Estos programas regionales podrían incorporarse al ciclo de planificación regional, con intervención del SEREMI y de los órganos regionales. No obstante, debería procurarse que no hubiese una relación jerárquica entre estos programas y los intendentes.

La existencia de estos programas comunales facilitaría la coordinación de las acciones de mecanismos como el FOSIS e INDAP. Estas deberían estar encuadradas dentro de estos programas, procurando aprovechar sinergias y la construcción de masas críticas.

La articulación intraministerial permitiría una más eficaz inserción del Ministerio en estos programas.

Estos programas podrían facilitar el seguimiento y la evaluación de la acción, ya que se contaría con el insumo local y comunitario para hacerlo. De esta forma se superarían algunas de las limitaciones actuales, como ser el énfasis en la cuantificación de las acciones que gobierna la contratación de la asistencia técnica por parte del INDAP. Serían, por otra parte, instancias de un proceso de transferencia de funciones al nivel municipal (la asistencia técnica en particular).

4.4. Los criterios de focalización

Para el diseño de esos programas deberían seleccionarse áreas de focalización. Si bien todo el territorio rural tendría que estar incorporado a una acción sistemática de este tipo, la focalización responde a criterios de prioridad basados en consideraciones de equidad, de disponibilidad de recursos y de capacidad social y operativa.

Esta focalización tendría que gobernar el diseño de los planes de trabajo de algunos organismos del Ministerio, en primer lugar del INDAP. Este debería concentrar su acción de manera que realice aportes que, complementados con los de otras instituciones - en materia de infraestructura, servicios, etc. -, tengan un efectivo impacto sobre el desarrollo social y espacial.

Además, identificadas esas áreas, el Ministerio podría - a través de la Comisión Interministerial - formular demandas precisas a otros ámbitos de gobierno en materia de acciones a realizar, servicios a prestar o de instalación de agencias, representaciones o locales.

5. Eficiencia

El análisis realizado no permite presentar evaluaciones sobre la eficiencia en la gestión del sector público agrícola. No obstante, pueden formularse algunas apreciaciones generales sobre los mecanismos que el Ministerio podría implementar para generar sistemas que apunten a un aumento sistemático de la eficiencia, efectividad y calidad de las acciones que se emprendan.

La modernización del estado, y dentro de ella el aumento de la eficiencia, constituye uno de los objetivos definidos por el próximo gobierno. En este sentido, seguramente se adoptarán decisiones que afectarán al Ministerio pero que tendrán origen en otros ámbitos. No obstante, pueden anticiparse algunos de los contenidos de esas decisiones, por lo que las consideraciones que siguen intentan formular lineamientos que, se estima, no serán contradictorios con las mismas.

5.1. La organización programática

Se han definido un conjunto de líneas troncales para la política silvoagropecuaria: la transformación, la sostenibilidad y preservación de los recursos naturales y el ataque a la pobreza. Es recomendable identificar políticas y acciones que constituyan medios para el logro de esos objetivos, determinando los recursos que el Ministerio asignará a cada uno de ellos.

Lo anterior implica la definición de programas de acción a nivel ministerial. Los servicios deberían incorporar a los mismos sus tareas específicas en la forma de subprogramas, proyectos y actividades.

La existencia de estos programas, diseñados conforme a los objetivos buscados, facilitaría la gobernabilidad de sector y del complejo institucional silvoagropecuario, con una mayor transparencia con respecto a la asignación de

recursos y con una posibilidad mayor de evaluar productos, resultados e impactos.

5.2. Los sistemas de información

El Ministerio debe contar con sistemas de información que le permitan hacer el seguimiento de los productos, resultados e impactos de la gestión.

En este sentido, ya se está participando en un plan piloto iniciado por la Dirección de Presupuesto. El SAG ha sido incorporado a las experiencias piloto dirigidas a articular las asignaciones presupuestarias con con indicadores de gestión. La evaluación de la misma puede permitir su perfeccionamiento, pero el Ministerio podría avanzar en esa dirección con el conjunto de sus unidades.

Como se señaló más arriba, ODEPA tiene asignada la función de hacer el seguimiento de la gestión programática y presupuestaria. En este caso, debería incorporar esta seguimiento sustantivo a los sistemas de información con que cuenta.

Lo anterior requiere el desarrollo de indicadores sustantivos que den cuenta no sólo de la utilización de los recursos asignados, sino también de los contenidos de las actividades realizadas, con especificación de destinatarios, productos, resultados e impactos. Ello requiere un trabajo previo para identificar los indicadores relevantes conforme a la naturaleza de cada servicio.

5.3. La evaluación

Debería establecerse la práctica regular de hacer evaluaciones de programas e instituciones.

Estas evaluaciones podrían realizarse por períodos bi o trianuales. Serían realizadas por equipos integrados por personalidades y especialistas del sector público, de ámbitos académicos y del sector privado.

En esas evaluaciones se considerarían en particular:

- la adecuación de las acciones a los objetivos propuestos,
- la eficiencia y efectividad,
- la adaptación institucional a las circunstancias enfrentadas,
- las articulaciones sociales establecidas,
- la capacidad de coordinación intra e interministerial,
- los procesos de adquisición de capacidades institucionales.

5.4. El planeamiento institucional

Como base para el sistema de información y para que la evaluación tenga la máxima utilidad, es recomendable que se avance en el planeamiento institucional, considerando las dimensiones estratégicas y operacionales.

Ese planeamiento debe ser la expresión de doctrinas institucionales que operacionalicen las orientaciones y políticas del Ministerio. Más allá de los cambios en la institucionalidad vigente, ~~el nuevo ministerio de Agricultura será resultado de los modos de gestión que se impongan, de la coherencia en la acción y de los comportamientos innovadores que se desplieguen.~~

Esos planes institucionales deberían ser elaborados por cada institución, compatibilizados en el seno del Gabinete Técnico del Ministerio con activa participación de la ODEPA y aprobados por el Ministro.

Los presupuestos de cada entidad deberían, por lo tanto, ser la consecuencia de estos ejercicios de planeamiento.

5.5. Los arreglos organizacionales

El Gabinete del Ministro, a cuya creación se hizo referencia más arriba, debe servir como ámbito para la consideración del planeamiento de las instituciones, de los resultados del sistema de información y de las evaluaciones.

La revisión de los arreglos institucionales, además, debe ser una actividad permanente. El sistema de información, la práctica de la evaluación, junto a la organización, los programas, tienen que suministrar los elementos para el perfeccionamiento constante y para la adecuación de las estructuras a las demandas de las políticas y de las estrategias.

En este sentido, es recomendable la puesta en marcha de un programa específico sobre "modernización institucional" a que se hace referencia en la sección siguiente.

5.6. Concentración de funciones

De igual manera, deben revisarse las funciones de ámbitos pertenecientes a los distintos servicios de manera de evitar duplicaciones y superposiciones. Como ejemplo de ello puede señalarse la tarea de comunicación social de naturaleza institucional. El Ministerio podría unificar todas aquellas tareas que implican proyectar a la sociedad la labor del sector público silvoagropecuario, dejando en cada servicio las unidades especializadas que hacen directamente a sus funciones (comunicación social para transferencia de tecnología, para organización rural, etc.).

5.7. La infraestructura física

La dispersión del Ministerio en diversos edificios (tanto a nivel central como en las regiones) atenta contra la eficiencia. Es recomendable, por lo tanto, realizar un análisis de esta problemática, tendiendo a la unificación física de las distintas dependencias.

CAPITULO IV

EL PROGRAMA DE MODERNIZACION INSTITUCIONAL

La implementación de una reforma institucional como la recomendada en este informe es una tarea que requiere firme **decisión política, apoyo a lo largo de la fase de implementación, capacidad técnica, participación de los funcionarios y legitimidad social.**

Ese tarea debe ser objeto de una **adecuada planificación, así como de un seguimiento permanente y de evaluaciones de proceso y de resultados.**

Todo ello implica la necesidad de estructurar en el seno del Ministerio un **"programa de modernización institucional"**.

Este programa tendría una jerarquía semejante a los tres que fueron señalados más arriba y dirigidos al logro de los objetivos sustantivos de la acción de gobierno para el próximo período presidencial.

Este programa tendría además los atributos y requerimientos que se indican en las secciones siguientes.

1. Objetivos

El objetivo general del programa sería **construir una nueva institucionalidad para el sector silvoagropecuario capaz de responder a los desafíos de la época y de alcanzar los objetivos para él fijados.**

Los objetivos específicos son los que se expresan en las recomendaciones contenidas en este informe. Los mismos son los contenidos en el denominado "diseño meta", reiterando que consiste en **una configuración de objetivos, políticas y estrategias para el sector, de actividades para su logro y cumplimiento, de atribuciones de funciones y**

responsabilidades a estructuras y cargos, de recursos, de modos de gestión y de articulación con otros sectores sociales.

A los contenidos de estas recomendaciones podrían sumarse otros objetivos de nivel subordinado correspondientes a las acciones encaradas por cada uno de los servicios.

2. Componentes

El programa tendría distintos componentes, cada uno de ellos referidos a las unidades y servicios del Ministerio. Así, habría subprogramas para la ODEPA, el SAG, el INDAP, etc.

Otros subprogramas podrían referirse al refuerzo de las articulaciones con el sector público, a la descentralización y al fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil.

3. Las actividades

Las actividades serían:

- realización de estudios adicionales sobre la problemática institucional,
- diseños específicos e implementación de cambios organizacionales (normativos, estructurales, de procedimientos, de incorporación de tecnologías, etc.),
- el refuerzo de la infraestructura material del Ministerio (edificios, equipamientos, etc.),
- la capacitación de los miembros del Ministerio en todos sus niveles,
- la capacitación de los integrantes de los niveles regionales y municipales de gobierno en materias vinculadas al sector,
- la difusión,

- el aporte al desarrollo y fortalecimiento de mecanismos institucionales en el sector privado, en particular en lo referido a la asunción conjunta de responsabilidades,

- el aporte al desarrollo y fortalecimiento de los ámbitos municipales,

- el aporte a la creación, desarrollo y fortalecimiento de las organizaciones de productores, en particular de la agricultura campesina.

4. Los modos operativos

Para la elaboración y la ejecución del programa debería recurrirse a:

- grupos profesionales y consultoras,

- las capacidades técnicas de los funcionarios del Ministerio, en particular a través de la realización de talleres que faciliten la identificación de problemas, la búsqueda de alternativas y la implementación,

- los aportes técnicos de la cooperación internacional.

5. El financiamiento

El programa podría financiarse con recursos fiscales, aportes de la cooperación internacional y, eventualmente, con un crédito de la banca internacional.

6. La conducción

La conducción del programa debería realizarse desde un ámbito del mayor nivel político posible. El Ministro podría designar un delegado personal para ejercer esa función.

El programa podría contar con el apoyo de un comité de coordinación, integrado por los responsables de las unidades en que se realizan acciones.

SINTESIS DE LAS RECOMENDACIONES

Las recomendaciones se presentan en el orden en que fueron desarrolladas en el trabajo

1. Reformular la Comisión Interministerial de Desarrollo Rural
2. Crear el Comité Agrícola dentro del esquema de Comités Interministeriales coordinado por la Secretaría General de la Presidencia.
3. Formular el Plan de Desarrollo Rural, el que deberá ser aprobado por la Comisión Interministerial de Desarrollo Regional
4. Crear el Comité Ejecutivo Ministerial
5. Proceder al fortalecimiento institucional de la ODEPA
6. Definir y acordar nuevos mecanismos para la intervención del Ministerio de Agricultura en las decisiones sobre inversiones con relevancia en la problemática rural
7. Transferir la Comisión Nacional de Riego al Ministerio de Agricultura
8. Definir mecanismos de participación del sector privado para el tratamiento de cuestiones específicas y por tiempo determinado
9. Promover la creación de las corporaciones de promoción frutihortícola y de la viña y el vino
10. Constituir comisiones con el sector privado para promover la creación de entes o fundaciones privadas para la promoción de nuevas actividades
11. Crear un mecanismo para la promoción de nuevas actividades en el ámbito del ministerio. Esta corporación o fundación identificaría nuevos rubros, generaría proyectos, ejercería funciones de fomento y de fortalecimiento institucional

12. Reformular los objetivos y los modos operativos de la FIA y de FUCOA para asignarles mayores funciones en materia de promoción
13. Considerar para el futuro la incorporación de la actividad pesquera al ámbito del Ministerio de Agricultura
14. Designar consejeros agrícolas o funcionarios del Ministerio localizados en los principales mercados
15. Adoptar criterios de focalización en la acción del INDAP, planteando sus actividades en función de poblaciones-objetivo precisamente identificadas
16. Formular programas de desarrollo comunal con activa participación de las municipalidades
17. Crear un Fondo de Crédito para canalizar esas operaciones del INDAP
18. Crear la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables
19. Transferir al Ministerio de Agricultura el INFOR
20. Transferir al Ministerio de Agricultura el CIREN
21. Reforzar la tarea de los Secretarios Regionales
22. Transferir a la Subsecretaría de Recursos Naturales Renovables el sistema nacional de áreas silvestres protegidas
23. Integrar más eficazmente la labor de los Secretarios Regionales
24. Unificar las delimitaciones de área de los servicios del ministerio
25. Organizar las actividades del Ministerio en torno a programas contruídos en función de los objetivos perseguidos.
26. Establecer sistemas de información sustantiva para el seguimiento de políticas, programas y proyectos
27. Institucionalizar la práctica de la evaluación
28. Proceder a realizar ejercicios de planeamiento estratégico en los distintos ámbitos del Ministerio

29. Revisar la infraestructura física del Ministerio de manera de concentrar dependencias y acciones

30. Concentrar funciones comunes hoy repartidas en distintos ámbitos del Ministerio

31. Establecer como programa específico el de modernización de la institucional del sector

DOCUMENTACION CONSULTADA

- Constitución Política de la República de Chile.
- Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, 1986.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, **Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional**, Santiago de Chile, 1993
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, **Guía de ministerios**, Santiago de Chile, 1993.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. **Guía de Gobiernos Regionales**, Santiago de Chile, 1993.
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- Decreto Ley Orgánico de la Administración Financiera del Estado.
- Legislación Referida a Potestades del Aparato Estatal en Materia Agrícola, (D/T).
- Potestades Directas e indirectas del Aparato Estatal en Materia Agrícola, (D/T).
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, **Estudio sobre duplicaciones y vacíos en la Administración del Estado**, Santiago de Chile, 1991.
- Ministerio de Agricultura. **Veinticinco años de Servicio Agrícola Ganadero**, Santiago de Chile, 1993.
- Ministerio de Agricultura, Memoria 1990-1993.
- Ministerio de Agricultura, Proyecto Ley de Presupuesto para el año 1994, Chile, 1993.
- Secretaría Regional Ministerial de Agricultura, Región de Biobío, Convenio Marco con la Municipalidad de Chillan, 1993

Servicio Agrícola Ganadero, Departamento de Programación.
Proyectos de Inversión SAG Año 1994.

Servicio Agrícola Ganadero, Departamento de Programación.
Proyectos Inversión 1993.

Programa de Modernización Agrícola y Forestal de la
Concertación.

Modificación de estructura Orgánica, Funcionamiento y
Objetivos del INIA, FIA y FUCOA, (D/T), Chile, 1993.

Acta de Constitución de la Fundación "Fondo de
Investigación Agropecuaria", Santiago de Chile, 1981

INDAP, **Texto Actualizado Ley Orgánica de INDAP**, Documento
N 8, Buenos Aires, 1993.

INDAP, **Bases para la Inscripción en el Registro Nacional de
Consultores de Transferencia Tecnológica. Modalidad
Cofinanciada. Temporada 1992-1993**, Chile, 1993

Partido Demócrata Cristiano. **Bases programáticas para la
Agricultura y el desarrollo rural**, Borrador para la
discusión, Chile, 1993

Informe del Programa de Desarrollo Agrícola Comunal-PRODAC,
(D/T).

Comisión Interministerial para el Desarrollo Rural, (D/T).

Corporación de Fomento de la Producción, **La gestión
Tecnológica de la Subgerencia de Institutos, 1990-1993**,
1993.

Proyectos de Inversión y Responsabilidad de los Niveles
Regionales, (D/T).

Legislación Orgánica de CORFO, 1990.

CEPAL, **Análisis de la Legislatura Chilena sobre residuos
industriales sólidos**, 1993.

CONAF, Memoria 1992,

CORFO, Gerencia de Desarrollo. **Sistema de Instituto.**

FAO, **Desarrollo de las áreas rurales en Chile: Oportunidades y Desafíos desde la Descentralización y el Gobierno Local**, Santiago de Chile, 1993

IICA, **Programación de las Actividades en Chile**, 1993.

IICA-ODEPA, **Políticas de modernización y reconversión de la pequeña agricultura tradicional chilena**, Octavio Sotomayor, comp., 1994.

INDAP. Memoria Anual 1992.

INIA, **Plan de Acción y Readecuación Estratégica**, Versión Preliminar.

SAG. **Marco de Programación de la acción anual, 1994 , Actividades**, Chile, 1993

SAG. **Marco de Programación de la acción anual, 1994, Instructivo**, Chile, 1993.

Propuesta Gubernamental Sobre Modernización del Estado.

Programa de Planificación Estratégica del INIA.

Reorganización del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Evaluación del Programa de Transferencia de Tecnología del INDAP.

Consultoría sobre Reorganización Institucional del SAG.

Conclusiones del Taller sobre Modernización y Reconversión de la Pequeña Agricultura (ODEPA).

Proyecto BIRF/INDAP.

Proyecto de Modernización del Sector Público Agrícola (ODEPA/SAG/INIA) - BID/ MINAGRI.

Discurso del Ministro de Agricultura en la EXPOAGRO -93.

Propuesta de Modernización Agrícola y Forestal de la Concertación.

Propuesta de la SNA, FEDEFruta y la Asociación de Exportadores de Frutas de Chile para Solucionar los Problemas de la Actividad Frutícola.