

La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina

Evaluación y propuestas para una reforma institucional

Martín Piñeiro, Roberto Martínez Nogueira,
Eduardo Trigo, Filemón Torres,
Eduardo Manciana y Ruben Echeverría

Banco Interamericano de Desarrollo

Washington, D. C.

**Serie de informes técnicos del
Departamento de Desarrollo Sostenible**

**Catalogación (Cataloging-in-Publication) proporcionada por
Banco Interamericano de Desarrollo
Biblioteca Felipe Herrera**

La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina : evaluación y propuestas para una reforma institucional / Martín Piñeiro ... [et al.]. p. cm. (Sustainable Development Dept. Technical papers series ; RUR-101)

Includes bibliographical references.

1. Agriculture and state- -Latin America. 2. Land reform- -Latin America. 3. Agriculture- -Environmental aspects- -Latin America. 4. Conservation of natural resources- -Latin America. 5. Rural development- -Latin America. I. Piñeiro, Martín. II Inter-American Development Bank. Sustainable Development Dept. III. Series. 338.18 I46--dc21

Martín Piñeiro, Roberto Martínez Nogueira, Eduardo Trigo, Filemón Torres y Eduardo Manciana son miembros del Grupo CEO (Consultores en Economía y Organización, grupoceo@overnet.com.ar); Ruben G. Echeverría es Asesor Senior en Desarrollo Rural, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID (rubene@iadb.org). Los autores agradecen los comentarios de Gabriel Montes y de Juan Carlos Martínez y de los participantes del taller de trabajo en donde se presentó una versión preliminar de este informe.

Las opiniones y conclusiones son de los autores y no representan las políticas de las organizaciones mencionadas en el documento ni la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo.

Noviembre de 1999

Copias de esta publicación (número de referencia: RUR-101) pueden obtenerse dirigiéndose a:

Publicaciones SDS
Parada W-0504
Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577

Correo electrónico:	sdsinfo@iadb.org
Número de Fax:	202-623-1708
Dirección de Internet:	http://www.iadb.org/sds/

Presentación

Las reformas económicas y políticas ocurridas en América Latina y el Caribe en esta década han influido notablemente en el funcionamiento del estado. Una primera etapa de reformas disminuyó el gasto público y devolvió a la actividad privada un sinnúmero de funciones. Los autores de este trabajo demuestran que los resultados en el sector público agropecuario han sido en general desiguales y resaltan la necesidad de que el estado desempeñe un papel más activo en la definición de los mercados, complementando la actividad del sector privado, especialmente en aquellos casos en los que los mercados no existen o no pueden desarrollarse.

Esta nueva visión más equilibrada sobre la función del estado impulsa las que en este documento se identifican como *la segunda y la tercera reformas del estado*, dirigidas a culminar el proceso de reestructuración del sector público, incorporando dimensiones institucionales y organizacionales. Este proceso demandará esfuerzos de significación, alta capacidad técnica y la movilización de importantes recursos, atendiendo la calidad de la gestión, la efectividad estatal y el desarrollo de capacidades para perfeccionar el funcionamiento de los mercados, para desplegar nuevas formas de regulación, para complementar a la actividad privada y para proveer nuevos bienes públicos.

Este trabajo propone ideas que pueden servir de base para el diseño y la implementación de sucesivas etapas de reformas en el sector público agropecuario, con el fin de lograr una mayor eficacia en el gasto, una mayor focalización de la acción y una mayor articulación de los esfuerzos públicos con los que realizan las organizaciones de la sociedad civil y el propio sector privado. Como lo resaltan los autores, este enfoque debe atender a la integralidad de los procesos de formulación de políticas y programas y de su ejecución, a la instalación de capacidades sustentables y al crecimiento de los recursos analíticos y de gestión tanto en los países como en los organismos que contribuyen a su desarrollo. En este sentido, lo institucional debe constituirse en un foco de atención prioritario de manera de asegurar la eficacia de políticas, programas y proyectos financiados por los Gobiernos con el apoyo del Banco y de otras agencias.

El Banco tiene una larga experiencia en el área rural, habiendo financiado un importante número de proyectos en apoyo al desarrollo del sector agropecuario. Más recientemente ha enfocado su atención sobre la importancia de reducir la pobreza rural y promover el crecimiento del sector agroalimentario mediante el desarrollo de la economía rural en su conjunto. A partir de estas iniciativas, una decidida acción por parte del Banco, centrada en la reforma y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para la aplicación de las nuevas políticas públicas dirigidas al ámbito rural, tendría una especial importancia estratégica.

Waldemar W. Wirsig
Gerente
Departamento de Desarrollo Sostenible

Indice

Resumen

1. Antecedentes	1
La construcción del sector público agropecuario	
La crisis de la institucionalidad heredada	
La reforma de la institucionalidad	
2. Situación actual en países seleccionados	11
Argentina	
Perú	
Ecuador	
Colombia	
Venezuela	
Los elementos comunes y las principales diferencias	
3. Contexto de la reforma institucional en el sector agropecuario	20
La reformulación del papel y los modos de operar del estado	
Los elementos centrales de la segunda reforma del estado	
Los cambios en el contexto, hacia la tercera reforma del estado	
4. Propuestas para una reforma institucional del sector público agropecuario	36
El pensamiento estratégico y las negociaciones para la inserción internacional	
La competitividad internacional y los instrumentos de política sectorial	
La ampliación del sector agropecuario, agroindustrialización e integración vertical	
La sustentabilidad de la producción y la conservación de los recursos naturales	
La sustentabilidad social del medio rural	
La integración y desarrollo del medio rural	
Recomendaciones para la acción del Banco	
Referencias	67

Resumen

A fines de la década del ochenta, América Latina inició una profunda reforma económica dirigida principalmente a resolver los desequilibrios externos que habían hecho crisis como consecuencia de la cesación de pagos de la economía mexicana. Sin embargo, la reforma económica se extendió y alcanzó una profundidad inesperada, lo que a su vez trazó profundos cambios en el pensamiento económico y en la forma de ver el funcionamiento del estado. Los cambios impulsados por las propias transformaciones mundiales significaron, de hecho, el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones que había caracterizado el desarrollo económico de la región e introdujo la definición de una nueva inserción internacional en la cual el intercambio comercial y los procesos de integración regional tomaron una importancia central.

Esta transformación económica estuvo acompañada por una *primera reforma del estado* dirigida a disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el estado había progresivamente tomado para sí. Los resultados en el Sector Público Agropecuario (SPA) han sido en general desiguales, en algunos casos inesperados y a veces indeseados. En muchos casos ha puesto de manifiesto la necesidad de que el estado desempeñe un papel más activo en la definición y preservación de los mercados, así como para complementar la actividad del sector privado, especialmente en aquellos casos en los que los mercados no están o no pueden desarrollarse.

Esta nueva visión más equilibrada y pragmática sobre la función del estado ha comenzado a impulsar las que en este documento se identifican como la segunda y la tercera reformas del estado. Los elementos centrales de la *segunda reforma* ya iniciada están dirigidos a culminar el proceso de reestructuración del sector público, incorporando dimensiones institucionales y organizacionales. De esta reforma quedan aún muchas cuestiones pendientes. Su resolución demandará esfuerzos de significación, alta capacidad técnica y la movilización de importantes recursos. Es tal la dimensión de la tarea y lo específico de los aportes que re-

quiere que se ha preferido conceptualizarla como una *tercera etapa del proceso de reforma*, centrada en la calidad de la gestión, en la efectividad estatal y en el desarrollo de capacidades para perfeccionar el funcionamiento de los mercados, para desplegar nuevas formas de regulación, para complementar a la actividad privada y para proveer nuevos bienes públicos, cuando esto sea necesario.

El **objetivo** de este documento de trabajo es describir la evolución de la institucionalidad en el SPA de América Latina y proponer ideas que pueden servir de base para el diseño y la implementación de sucesivas etapas de reformas del sector.

Los **antecedentes** a la situación actual de institucionalidad en el sector se pueden subdividir en tres períodos: uno de construcción durante más de un siglo, seguido de un período de crisis en los años setenta, y el período de reformas de los últimos 15 años. La construcción del sector público a su vez tuvo una primer etapa del estado constructor, pasando por la complejización y el estado regulador, hasta la etapa del estado desarrollista con la estrategia de sustitución de importaciones. Toda esa institucionalidad entra en crisis en un contexto de transformaciones mundiales y de integración regional. Esta etapa culmina con la primera generación de reformas.

Los *comienzos de la construcción de la institucionalidad (el estado constructor)* van desde mediados del siglo pasado hasta la década de 1930. En esta fase la principal intervención del estado se concentra en la apropiación y utilización de la tierra para fines productivos y en el arbitraje de conflictos que se plantean entre distintos actores sociales en el agro. La legislación básica en materia civil y comercial, las políticas de infraestructura y de servicios públicos, y el régimen fiscal y monetario, sirvieron para brindar el marco institucional básico y para promover el desarrollo económico en general, incluyendo al sector agropecuario, que se convirtió en la principal fuente de recursos fiscales a través de las rentas aduaneras.

La crisis económica mundial de la década de 1930 tuvo graves efectos sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina y, consecuentemente, sobre el conjunto de la economía. En respuesta a esta situación se comienzan a crear mecanismos institucionales que permiten al estado intervenir activamente en la vida económica. Esta es una fase de complejización de la actividad del estado (**el estado regulador**). Va surgiendo así un sector público que no sólo contribuye a establecer el marco para el desarrollo de las actividades productivas, sino que procura atenuar los efectos negativos de los ciclos económicos, regular el funcionamiento de los mercados o generar alternativas a la producción agropecuaria tradicional. Al mismo tiempo, y como consecuencia de las nuevas condiciones internacionales, comienza a revalorizarse el papel de los mercados internos en las estrategias de desarrollo.

No obstante este papel subordinado asignado a la agricultura, la política sectorial de la época de sustitución de importaciones tuvo una alta complejidad, e incluyó una amplia gama de instrumentos: protección arancelaria, control de precios, precios sostén y mínimos, intervención en la comercialización interna y externa, crédito dirigido y subsidiado, proyectos de colonización y, en pocos casos, de reforma agraria, subsidios a la innovación tecnológica y otros. La aplicación de esta compleja política agropecuaria requirió para su instrumentación el desarrollo simultáneo de un poderoso aparato institucional capaz de llevar adelante las acciones de promoción y de control implícitas en la política adoptada. Consecuentemente, a partir de mediados de la década del cuarenta, la intervención del estado se fundamentó en la necesidad de: realizar inversiones estratégicas para romper los “cuellos de botella” existentes, especialmente en infraestructura y recursos humanos; fomentar producciones o actividades específicas; regular y/o proteger ciertos mercados o bien solucionar problemas sociales o territoriales determinados. Esta constituye la fase de la sustitución de importaciones o del **estado desarrollista**. En las décadas siguientes, a esos argumentos se fueron agregando otros, como los referidos a la seguridad nacional, a la justicia redistributiva y, en particular durante los setenta, a la seguridad alimentaria. Así, durante más de treinta años el estado fue adquiriendo un rol cada vez más relevante, tanto en la provisión de in-

fraestructura física y social y en la provisión de servicios básicos para la población como en la regulación de los mercados. Como resultado directo, el sector público en general, y el agropecuario en particular, fue aumentando su tamaño y la complejidad de sus funciones y demandando progresivamente mayores recursos. Como resultado indirecto, también fue generando problemas de ineficiencia, improductividad, burocratismo, centralismo, rigidez y politización en las decisiones técnicas.

En síntesis, durante los años previos a la crisis y el ajuste, el estado en América Latina regulaba lo que se producía (precios relativos, financiamiento, inversiones, etc.); el nivel tecnológico con el cual se producía (investigación, asistencia técnica y extensión); y en cierta forma, para quién se producía (intervenciones en el comercio exterior e interior, precios controlados, monopolios de importación, políticas salariales, etc.). Era un sector público grande que administraba un número importante de instrumentos de política sectorial que afectaban la producción y el comercio y también la distribución del ingreso entre la ciudad y el campo y entre distintos grupos económicos dentro de la sociedad agraria. Pero todo esto cambió de manera sustantiva a partir de la crisis que se desencadenó en 1982.

A fines de la década de los setenta era común a casi todos los países de la región una situación sin solución dentro del marco vigente. Cuando se requería una acción del estado para afrontar una crisis que se agravaba, las medidas adoptadas no podían más que ahondar la ineficiencia generalizada. Las crisis fiscales provocaron una reducción global de los créditos presupuestarios y de los salarios efectivos y el dictado de normas que introdujeron rigideces en el funcionamiento organizacional. Se limitaron actividades, se minimizaron inversiones y se afectó la disponibilidad de tecnologías, equipos y materiales, impactando negativamente sobre la ejecución de proyectos y la operación de los servicios. Como consecuencia de un violento proceso de debilitamiento de su capacidad para promover el desarrollo, el estado resultó progresivamente incapacitado para desempeñar sus funciones básicas. Era un estado disperso, fracturado, poco inteligente, que había abandonado la noción de lo “público” y que había sido privatizado de hecho, sometido a la apropiación de grupos cuya

lógica de comportamiento era la de *rent-seekers*. Su conducción política se reducía a la administración de la crisis, desbordada por la atención del corto plazo.

La necesidad de la reforma de la institucionalidad surge del efecto conjunto de factores externos e internos, vinculados entre sí. Las transformaciones del contexto internacional imponen desafíos inéditos, que implican nuevos riesgos y que agudizan incertidumbres. La tensión entre globalización y fragmentación, junto a la alternativa de integración o exclusión, plantean a los países de la región el imperativo de avanzar hacia la modernización de sus estructuras, proceder a la apertura de sus sociedades y de sus economías, estimular el adecuado funcionamiento de sus mercados y acrecentar su competitividad.

El principal desencadenante interno de la reforma económica fue la crisis fiscal. Ella alcanzó su punto máximo cuando se agotó la posibilidad de seguir financiando los déficit recurrentes mediante el recurso inflacionario o por vía del endeudamiento externo, lo que puso de manifiesto la falta de solvencia y la escasa credibilidad de los gobiernos. El ajuste resultante de la crisis fiscal difirió significativamente de otros intentos anteriores centrados en la manipulación del tipo de cambio y en la reducción del déficit a través de reformas tributarias y administrativas. Si bien fue el fruto de circunstancias críticas, estuvo inspirado en nuevas concepciones sobre el modelo de desarrollo y sobre la relación entre el estado, la sociedad y el mercado. Partió de un diagnóstico que adjudicaba las causas del deterioro al proteccionismo, a excesos en la intervención, dimensionamiento y regulación estatal y a la escasa decisión política por mantener la disciplina fiscal. Además, este ajuste fue fundamentado como condición previa y como componente central de las políticas de reforma económica tendientes a la reestructuración y transformación productiva centradas en el papel del mercado.

Si bien existen algunas diferencias en cuanto a la secuencia de las reformas, su radicalidad y a las condiciones políticas en que se dieron, *la reforma económica adoptó un patrón semejante en casi todos los países de América Latina*. En todos los casos se pretendió corregir desequilibrios de la

balanza de pagos, lograr estabilizar los precios, eliminar distorsiones, y promover la eficiencia microeconómica. Sus componentes básicos han sido: (i) la disciplina fiscal que procuró eliminar los déficit de los gobiernos central y provinciales, de las empresas públicas y de los bancos centrales mediante una severa contención del gasto público, reducción significativa de su dimensión a través del abandono de funciones asociadas al estado interventor y promotor, la privatización y la transferencia de servicios a niveles subordinados de gobierno, eliminación de subsidios, desregulación; (ii) el redireccionamiento del gasto público, atendiendo a criterios de rentabilidad económica y a la construcción de capital humano; (iii) la reforma fiscal dirigida a ampliar la base tributaria y facilitar la administración impositiva; (iv) la liberalización financiera, con tasas de interés fijadas por el mercado; (v) tipos de cambio unificados en el marco de una cierta libertad en la circulación de capitales; estímulo a la inversión externa y liberalización del comercio, con la eliminación de restricciones y reducción y homogeneización de tarifas; y (vi) reformas en el marco normativo de manera de asegurar los derechos de propiedad, reducir los costos de transacción y proveer seguridad jurídica.

La primera generación de reformas tuvo importantes consecuencias sobre el sector y su institucionalidad. El perfil actual no obedece a un diseño acabado, definido en función de una nueva realidad social y productiva ni a la adopción explícita de un nuevo modelo de gestión: es un *estado remanente*, conformado en mayor medida por “lo que quedó”, con esfuerzos para adaptarlo a los nuevos requerimientos. Esta readecuación institucional atraviesa claramente un momento de transición, sin que estén definidos los objetivos a los que se tiende ni los procedimientos para continuar avanzando. No obstante, los cambios han sido profundos y sus consecuencias serán, sin duda, duraderas. Las decisiones adoptadas fueron conformando una realidad que constituye el punto de partida para una reflexión largamente demorada sobre la construcción de un nuevo estado que sirva de mejor manera a satisfacer las necesidades de la sociedad, de manera responsable y transparente.

Sin embargo, la reforma del SPA no puede limitarse a una reducción del número de las entidades que lo conforman o de su dotación de recursos huma-

nos a través de un simple ajuste numérico. Tampoco basta una reestructuración de sus funciones. Ambos aspectos pueden ser condiciones necesarias, pero no son suficientes para una efectiva transformación de la significación social de las organizaciones públicas, de su capacidad para orientar y alentar procesos de desarrollo y para alcanzar una mayor efectividad en sus acciones. Esa transformación demanda una alteración significativa en la concepción que guió el diseño de las organizaciones públicas y de sus servicios, atendiendo a las nuevas realidades del sector agropecuario, así como una radical reorientación de la gestión. No sólo debe asegurar efectividad, sino legitimidad social y capacidad para actuar en forma activa, promoviendo cambios, generando procesos y contando con atributos para la innovación permanente. Desde mediados de la década de 1980 hasta mediados de la de 1990, durante la llamada reforma estructural, se redujo el SPA en muchos casos a algo ni operativo ni normativo. Culminada esa etapa ha llegado el momento de repensar la institucionalidad, pero no solo en el sector agropecuario, sino en todo el ámbito rural, incluyendo la dimensión de la gestión ambiental.

Las instituciones del SPA tienen en los países de América Latina una considerable similitud, que surge de una serie de características políticas e institucionales de raíces comunes. Sin embargo, dentro de esta similitud, es posible identificar diferencias tanto en la estructura organizacional como en el estilo de gerencia. Estas diferencias responden, en cierta forma, al grado de avance que cada país ha logrado en la implementación de las reformas institucionales asociadas al período de reformas instrumentadas en años recientes. Las principales similitudes y diferencias que se describen a continuación surgen del análisis comparativo realizado en cinco países seleccionados (Argentina, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela).

En cuanto a *dependencia institucional*, solamente Argentina tiene una Secretaría de Agricultura dependiente del Ministerio de Economía. En los otros cuatro países la estructura institucional se basa en un Ministerio que depende directamente del Presidente de la República. En el Perú esta relación está mediatizada por la existencia de un Primer Ministro y un asesor presidencial que se ocupa explícitamente de problemas vinculados al desarrollo

rural. En los cinco países, los Ministerios de Agricultura (Secretaría, en el caso argentino), tienen bajo su *responsabilidad temática* la producción agrícola y ganadera. Argentina, Colombia y Perú tienen responsabilidad por la agroindustria y la silvicultura. Argentina y Colombia incluyen en sus mandatos a la pesca y Ecuador y Perú tienen jurisdicción en los recursos naturales. Las responsabilidades temáticas son bastante variables y la estructura específica existente en cada país no parecería responder a ninguna lógica especial que vincule, por ejemplo, el mandato ministerial con la importancia relativa del sector.

La comparación de las *áreas funcionales* en las cuales intervienen los Ministerios y sus organismos descentralizados no indica ninguna tendencia sistemática. En los cinco países mencionados casi todas las funciones son cumplidas ya sea por el Ministerio o por un organismo descentralizado. Las únicas funciones realizadas solamente en un número limitado de países son las relacionadas a la reforma agraria y a la provisión de insumos. Similarmente, la comparación de los niveles de intervención utilizados no permite identificar tendencias o características de funcionamiento consistentemente distintas entre los organismos de los países analizados. Una excepción a esta generalización se observa en el área de regulación, en la cual Argentina, Colombia y Ecuador tendrían un menor nivel de intervención.

La estructura institucional presenta un fuerte *grado de descentralización* de carácter regional en Perú y Ecuador, bastante menor en Colombia y es fuertemente centralizada en los casos de Argentina y Venezuela. Por el contrario, los cinco países analizados incluyen organismos descentralizados o desconcentrados los que tienen un considerable nivel de autonomía operacional y descentralización en su infraestructura física y operacional. Los cinco países cuentan con organismos descentralizados encargados de la investigación agropecuaria. En las otras áreas solamente Colombia cuenta con un número importante de organismos descentralizados que cubren casi todas las áreas funcionales identificadas. Asimismo, casi todos estos organismos descentralizados cuentan con órganos colegiados de dirección en los cuales hay algún grado de participación del sector privado o de las organizaciones que representan a la sociedad civil.

Si bien el análisis comparativo realizado en los cinco países mencionados no permite identificar tendencias sistemáticas que permitan progresar en la formulación de una tipología organizacional del SPA, es posible que, a partir de un análisis con mayor profundidad cualitativa y referido a un número mayor de países, sea posible establecer las bases para ella.

El contexto de **la segunda generación de reformas** institucionales está dado por la capacidad y efectividad del estado y las reformas institucionales, pero quedan muchas cuestiones pendientes. En relación a la reformulación del papel y los modos de operar del estado, las reformas del SPA formaron parte del desmantelamiento del estado intervencionista. Este desmantelamiento fue una consecuencia de las nuevas circunstancias enfrentadas por los países y de un conjunto de ideas y convicciones que se consolidaron durante la última década en torno al papel, significación y tamaño del estado y a los modos de estructuración de sus relaciones con el mercado y la sociedad civil. Estas ideas tuvieron y tienen consecuencias importantes sobre las modalidades de provisión, producción y financiamiento de sus servicios y por lo tanto indujeron cambios en la estructura del sector público.

En primer lugar, la crisis precipitó el abandono de las concepciones normativas y voluntaristas que le asignaban al estado un papel de agente activo y único del desarrollo, optimizador de una función de bienestar social, lo que llevó a asumir posiciones favorables a una mayor descentralización en las decisiones sociales. Por otra parte, las distancias entre las intenciones estatales y los resultados obtenidos hicieron que se pusieran en cuestión los modos tradicionales de organización y gestión pública, experimentándose con modelos de vigencia probada en otros contextos y situaciones organizacionales. Por consiguiente, si bien las acciones de reforma estatal han sido inspiradas, en primer lugar, por las urgencias derivadas de los apremios fiscales y por estrangulamientos que impedían el crecimiento, ellas fueron progresivamente respaldadas por marcos normativos y enfoques teóricos que les dieron legitimidad y orientación. La breve referencia a estos enfoques se justifica para reconstruir los senderos recorridos con el fin de pensar alternativas hacia el futuro.

La primera reforma del estado ha tenido resultados insuficientes. Resultaron de respuestas a apremios, se inspiraron en experiencias extrarregionales y fueron incorporadas como condicionalidades en las operaciones de crédito que facilitaron las reformas de políticas. Sus sustentos teóricos fueron en general contruídos a posteriori, debiendo recurrirse a ellos en el presente cuando la tarea de consolidación de una nueva institucionalidad es impostergradable. Se supuso que las organizaciones tenían plasticidad para absorber los cambios de orientación, que la decisión política era suficiente para precipitar nuevos comportamientos y que la modificación de normas y procedimientos propios del sector público y el rediseño formal bastaban para alterar los estilos de gestión. Se apostó a la capacidad de respuesta a las oportunidades abiertas por un sector público que dejaba campos de actividad a niveles subordinados de gobierno, al sector privado y a las organizaciones sociales. La premisa fue la existencia de recursos sociales disponibles cuya activación sólo requería una convocatoria explícita. La consecuencia neta fue, en cambio, que no hubo un impacto significativo sobre la habilidad para promover acciones colectivas en forma eficiente ni sobre la satisfacción de la demanda de la sociedad por los resultados de esas acciones. Quedan así varias *cuestiones pendientes* que deben ser resueltas para el desarrollo de capacidades y el perfeccionamiento de la efectividad del estado de manera que éste pueda desempeñar su papel en la redefinición institucional. Estas cuestiones se refieren a atributos que, en general, debe reunir la gestión del SPA. Su aplicación a distintas organizaciones con mandatos y responsabilidades específicas debe analizarse en cada caso particular.

La primera generación de reformas restituyó el papel de los mercados como mecanismos para la asignación de recursos, y la segunda atiende a los marcos institucionales necesarios para que estos mercados puedan responder a los atributos de competencia y calidad. La **tercera reforma del estado** deberá centrarse en el desarrollo institucional y en los asuntos cuya resolución excede a los mecanismos de mercado. Aún resta un gran esfuerzo para concretar el conjunto de reformas institucionales y organizacionales en marcha y de aquellas aun no iniciadas. Sus consecuencias tienen atributos muy diferentes a los de la primera etapa de la reforma. Sus impactos sobre los agregados

económicos son más difusos; su visualización requiere una perspectiva temporal de más largo plazo, su logro es consecuencia de nuevos comportamientos que los nuevos diseños deben estimular pero no sustituir; sus protagonistas no son sólo los actores políticos o las organizaciones públicas, sino que son resultado de una efectiva reorientación social. A su vez, sus contenidos son más complejos y su ejecución más difícil: no son sólo el resultado de nuevas leyes, estructuras o tecnologías, sino que consisten en la construcción de capacidades, en la creación de nuevas redes de colaboración, en la explotación de complementariedades y en el estímulo a la participación y la iniciativa social. Sus objetivos no se alcanzan por la sola disponibilidad de mayores recursos o mejores insumos que agreguen eficiencia, sino por la calidad de los procesos organizacionales y por los impactos que se alcancen.

Lo anterior explica que las acciones que deben emprenderse tendrán que conceptualizarse como contribuyentes a ese desarrollo institucional, superando la perspectiva del perfeccionamiento organizacional, centrada en ámbitos particulares de la acción pública o privada. La visión del desarrollo institucional debe atender a las especificidades nacionales y regionales, a la trayectoria y capacidades de los actores, a los desafíos particulares a responder y a las orientaciones estratégicas que se adopten. Asimismo, la agenda de la tercera etapa incluye asuntos como la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de las capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de “delegación” y “devolución” a la sociedad civil que reafirmen su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social, junto al suministro de los llamados “nuevos bienes públicos”, como la preservación de los recursos naturales. Estas acciones directas configuran una etapa diferenciada, pues en ella el objetivo de desarrollo institucional demandará nuevos comportamientos del estado por los que promueve capacidades sociales o afirma lo público a través de mecanismos con los que está comprometido pero que le son ajenos.

Fundamentalmente, son los cambios en el contexto los que promoverán una tercera etapa de reformas del SPA. Durante la última década han ocurrido

importantes transformaciones en la estructura y funcionamiento del sector agropecuario, de especial relevancia en Argentina, Chile y México; en los cuales activos procesos de modernización productiva, agroindustrialización y expansión de las exportaciones de algunos rubros han significado una verdadera revolución productiva y comercial. Simultáneamente a esta modernización productiva, un número importante de países se encuentra en las etapas iniciales de un proceso de reforma del estado en el que las nuevas ideas sobre la función del estado y las características que la gestión de lo público debe adquirir para ganar afectividad y legitimidad social han permeado pero no han logrado aún una consolidación homogénea. Es por ello que la reflexión sobre cuál debe ser el ámbito, la naturaleza y la intensidad de la intervención del estado en la actividad rural se debe basar en los cambios del contexto (apertura comercial y desregulación económica, nuevo escenario científico tecnológico, descentralización política y económica) que tienen un impacto central en el sector.

Las reformas del estado en el sector han sido importantes, heterogéneas y poco consistentes, y en general han sido procesos residuales de reformas de la economía y de las instituciones de carácter global más que el resultado de políticas específicas para el sector. Las nuevas condiciones de contexto y las propias transformaciones estructurales del ámbito rural de la región definen ahora necesidades más específicas de políticas públicas. Aunque los objetivos de dichas políticas en la mayoría de los países de la región (mayor productividad, conservar los recursos naturales y promover el bienestar rural) no han variado a lo largo de los años, los énfasis relativos y sus elementos centrales necesitan adecuarse a las nuevas condiciones. En el diseño de esas políticas y de las instituciones necesarias para su implementación es posible identificar temas centrales para la acción del estado.

Las propuestas para la reforma del sector público agropecuario pueden agruparse en seis áreas: el pensamiento estratégico, la competitividad y los instrumentos de política, la ampliación del sector, la sustentabilidad de la producción, la sustentabilidad social del medio rural, y la integración y desarrollo del ámbito rural. Las propuestas son, por su propia naturaleza, generales ya que no intentan adecuarse a las especificidades propias de cada

país o situación. En algunas áreas, el trabajo acumulado de distintos autores e instituciones ha permitido describir con cierto detalle propuestas que cuentan con un considerable grado de consenso entre quienes han reflexionado sobre el tema. En otros, las propuestas son preliminares y exploratorias.

El pensamiento estratégico. Es necesario hacer un importante esfuerzo para fortalecer la capacidad analítica y de pensamiento estratégico en los países de la región, orientados a conceptualizar y poner en práctica una nueva visión de la ruralidad, sentar la base analítica para la formulación de políticas, y a apuntalar las negociaciones internacionales y la política de exportaciones. El desarrollo de capacidad de pensamiento estratégico requiere, por parte de los países de la región, de: programas de entrenamiento de funcionarios; recursos humanos y financieros para realizar estudios que aporten la información necesaria; y el desarrollo de una adecuada infraestructura institucional que permita y facilite la coordinación entre áreas del gobierno y con el sector privado y la sociedad civil.

La organización institucional de las actividades de pensamiento estratégico, dirigidas a apuntalar las decisiones de política sectorial, podrían basarse en la conformación de un grupo de planta de alto nivel que definiera, en contacto con otros elementos del sector público, privado y de la sociedad civil, las políticas públicas, y las opciones frente a los problemas internacionales de mayor relevancia. Este grupo debería definir también el programa de investigaciones necesarias para proveer la información analítica requerida y una red de investigación y reflexión sistemática organizada y financiada alrededor de los temas y prioridades definidas. La forma de financiamiento y las instituciones participantes en la red dependerían en cada país de la organización institucional existente.

La competitividad y los instrumentos de política sectorial. El desarrollo de la competitividad internacional está estrechamente vinculado a los instrumentos de política macroeconómica, al desarrollo de la infraestructura y al marco institucional y legal en el cual se concreta la actividad económica. Sin embargo en el período posterior a la reforma económica, la mayoría de estos instrumentos están fuera del ámbito de responsabilidad del SPA, salvo

la innovación tecnológica, la sanidad agropecuaria y la calidad comercial, la promoción de exportaciones y el desarrollo de los mercados y la capacidad empresarial. Estas cuatro áreas requieren una estrecha coordinación de objetivos y la posibilidad de compartir, en algunos casos, infraestructura física. Sin embargo son funciones muy distintas en cuanto a los recursos humanos necesarios, las formas de financiamiento y las características de la gestión institucional, y como consecuencia, cada una de ellas deben desempeñarse en ámbitos institucionales distintos.

La búsqueda de la competitividad internacional en el marco de la tercera revolución tecnológica pone en evidencia la importancia de la *innovación* como un instrumento central de las políticas públicas. La tecnología es la principal fuente del aumento de la productividad de los factores experimentado durante las últimas décadas en el ámbito mundial y será, en el marco de las nuevas preocupaciones sobre la conservación de los recursos naturales, el principal instrumento disponible para mantener una adecuada tasa de crecimiento de la producción de alimentos. Consecuentemente, esta es una de las principales áreas temáticas en las cuales es necesario una clara y activa política pública. En el pasado, el sector público concentró sus acciones en el financiamiento y ejecución de actividades de investigación y desarrollo tecnológico. En el futuro estas políticas públicas deberían considerar, entre otros: la promoción y el financiamiento de la infraestructura física y humana; la coordinación, promoción y financiamiento de actividades de investigación y generación de tecnología en áreas de interés prioritario; la provisión de incentivos que faciliten y promuevan la utilización del conocimiento en el sistema productivo; y la articulación del país con los conocimientos tecnológicos a nivel internacional.

Un sistema ideal de financiamiento de los organismos de investigación debería contar con tres componentes. El primero financiaría los gastos fijos asociados al mantenimiento de la base científica y los costos de administración correspondientes a ella. Estos fondos deben ser estables en el tiempo, garantizados en el largo plazo y carecer de vinculación con las actividades de investigación en sí mismas. Consecuentemente, el origen de estos fondos es, en general, el Tesoro Nacional y en

algunos casos los recursos provienen parcialmente de un impuesto especial. Un segundo componente financiaría investigaciones de carácter estratégico, dirigidas a producir bienes públicos con una escasa demanda efectiva en el mercado pero que son necesarias para el desarrollo de la base científica del país. Los recursos serían de origen públicos del Tesoro o impuestos de afectación específica, pero podrían ser administrados por proyectos y programas específicos, seleccionados en forma competitiva. Por último, un tercer componente financiaría proyectos de innovación tecnológica requeridas por el sistema productivo. Estas investigaciones pueden ser financiadas por los propios usuarios o mediante recursos de afectación específica y su pertinencia debe ser evaluada con la participación de los respectivos usuarios.

La organización institucional del sector público responsable de la *sanidad y calidad agropecuaria* ha seguido una evolución similar en varios países de América Latina; comenzando en unidades centralizadas de los ministerios de agricultura, en las cuales la sanidad agrícola está separada de las actividades ganaderas. Estas unidades se han convertido en unidades descentralizadas y en algunos casos se han unificado en un organismo las actividades de sanidad agropecuaria, incorporando incluso el desarrollo y control de la calidad comercial. Esta evolución institucional está dirigida a lograr una mayor agilidad operativa e independencia técnica, una mayor eficacia en la utilización de la infraestructura física como laboratorios e instalaciones cuarentenarias y la jerarquización de las actividades vinculadas a la calidad comercial de los mercados nacionales y como requisito para participar en el mercado internacional. Es importante recalcar el papel permanente del estado en actividades de: control fronterizo que protege al país de la introducción de enfermedades y plagas, y el control sanitario de productos agropecuarios a ser exportados; fiscalización de productos de origen nacional, tanto en relación con su calidad sanitaria como con su calidad comercial; y control y erradicación de enfermedades y plagas.

Las transformaciones de la última década permitieron reposicionar a la agricultura dentro de las economías nacionales y generaron oportunidades para las producciones regionales en los mercados internacionales. Estos cambios incluyen el fortaleci-

miento de la competitividad de las producciones tradicionales, y la apertura de nuevos mercados de alternativas no tradicionales, generalmente de alto valor agregado y dirigidas a “nichos” no abastecidos anteriormente. Estos mercados demandan un tipo de servicios de apoyo (*promoción de exportaciones*) y estrategias de negocios diferentes de las establecidas para los productos tradicionales. Estas generalmente son transadas en bolsas o mercados formales, en los que predominan las firmas grandes, definidos en base a tipificaciones preestablecidas y de amplia aplicación, y de gran volumen. Las nuevas situaciones requieren la diferenciación de los productos, tanto a nivel primario como en la etapa comercial. Asimismo, en los nuevos segmentos de mercado hay una importante participación de empresas pequeñas y medianas que en la mayoría de los casos tienen una muy limitada experiencia en cuanto a las operaciones de exportación, las que requieren de un apoyo que las ponga en igualdad de condiciones a las empresas de mayor dimensión.

El papel del estado en la promoción de las exportaciones es el de facilitar el desarrollo de servicios en situaciones en las que, por la características de los sectores que los requieren (mayoría de las pequeñas y medianas empresas ?PyMEs) y la escala de las inversiones necesarias, existen dificultades para que el sector privado asuma la iniciativa de ofrecerlos. Además, el tipo de servicios involucrados permiten, en la mayoría de los casos, esquemas de recuperación de costos, pudiendo decrecer la participación pública a medida que se consolida la demanda y las propias capacidades de las empresas. Cabe notar que tanto los insumos como las capacidades necesarias para prestar estos servicios generalmente están disponibles en instituciones públicas. Por lo tanto es necesario un esfuerzo catalizador para coordinar las acciones dirigidas a consolidar las actividades de exportación. Los programas de apoyo deberían llevarse a cabo preferentemente dentro de esquemas que faciliten la participación del sector privado, fuera de las estructuras de línea del sector público, como por ejemplo mediante fundaciones promovidas y asociadas al sector público, pero con identidad y personería jurídica propia, y con una activa participación de los gobiernos provinciales y municipales.

Los procesos de agroindustrialización han dinamizado las opciones de financiamiento y comercialización de la producción primaria, tanto en lo que hace a los instrumentos a los que hoy tienen acceso los productores, tales como bolsas y mercados de futuros, como a la diversidad de los actores económicos que ofrecen servicios y participan de los mercados y procesos agroindustriales. Esto implica para el productor una creciente complejidad en cuanto a la gestión de la actividad, ya que los aspectos administrativos y comerciales cobran una importancia cada vez mayor con relación a la gestión de las actividades productivas propiamente dichas, y se convierten en elementos estratégicos para el éxito de las empresas. En este marco, aparecen demandas para el *desarrollo de los mercados y de la capacidad empresarial*. A nivel macroeconómico, se requieren intervenciones dirigidas a la definición de los marcos legales y normativos para el desarrollo de los nuevos mercados, así como el diseño de programas de promoción de los nuevos instrumentos (bolsas, futuros) orientados a difundir sus beneficios y generar la información requerida para su mejor aprovechamiento por parte de los productores. A nivel microeconómico, es necesario que los productores tengan las capacidades necesarias para usar los nuevos instrumentos de manera eficiente y efectiva.

La ampliación del sector agropecuario, agroindustrialización e integración vertical. El rápido proceso de agroindustrialización experimentado por algunos países de la región genera nuevas oportunidades de crecimiento económico y agroexportación. Estos procesos de integración vertical de las cadenas productivas generan valor agregado y atienden a las nuevas demandas para profundizar la competitividad; y requieren criterios comunes en la aplicación de las políticas públicas en cada una de las cadenas y una política deliberada de integración sectorial. Es por esto que algunos países (Argentina) han ampliado el mandato de sus ministerios de agricultura para incluir segmentos agroindustriales de las principales cadenas productivas. Esto, a su vez, significa una ampliación de los mandatos de los organismos de investigación y transferencia de tecnología y sanidad agropecuaria, y la inclusión de nuevos actores sociales en el conjunto de clientes de los servicios provistos por el SPA; lo que refleja la necesidad de incorporar esta temática al mandato de los ministerios. Unos

pocos países ya han llevado a cabo esta reforma institucional (Argentina, Colombia) con un considerable éxito en cuanto a mejorar la integración de las políticas agropecuarias y agroindustriales y a promover la agroindustrialización. La integración del área agroindustrial al mandato del SPA debe incluir a los organismos descentralizados, por ejemplo investigación, sanidad y calidad comercial y las negociaciones comerciales a nivel internacional.

La sustentabilidad de la producción agropecuaria. La relación entre decisiones y externalidades en el uso de tierras y en el manejo de los recursos naturales, y la evaluación de instrumentos que influyen sobre tales decisiones sugieren que una estrategia para la utilización sustentable de los recursos naturales con fines productivos debe: (i) compatibilizar los intereses basados en la racionalidad privada que prevalece al seleccionar tecnologías productivas a escala 'local', con los derivados de una racionalidad pública que debe primar en la asignación de tierras para funciones productivas y ambientales a escala 'regional'; y (ii) escoger los instrumentos de políticas, con los que se busca influenciar las decisiones sobre selección de tecnologías y asignación de tierras, en función del ámbito de acción y de la capacidad operativa desarrollada por las organizaciones involucradas.

En este contexto, el objetivo central de las organizaciones que se promuevan será generalmente el de reducir los costos de transacción de las negociaciones a distintos niveles del ecosistema, entre los que usan tierras para producir y los que se ven afectados por las externalidades de producción y de bienes públicos. Los instrumentos para apoyar esa función de las organizaciones son la información y la descentralización. La incertidumbre acerca del impacto de la degradación de los recursos naturales sobre las funciones productivas y ambientales confiere debilidad a las instituciones (leyes y normas) que buscan compatibilizar intereses productivos y ambientales. Un atributo esencial de las organizaciones para contrarrestar esa debilidad institucional es el de procurar y difundir información sobre costos y beneficios de usos y manejos alternativos en los distintos ámbitos de decisión. Asimismo, la descentralización de organizaciones a niveles municipal y regional favorece la apropiación por actores locales de las reglas para el

uso sostenible de recursos, una mayor influencia en las decisiones, el monitoreo del uso de los recursos naturales renovables, y la incorporación de conocimientos locales al sistema de información.

La sustentabilidad social del ámbito rural. La grave situación de pobreza rural en la región amerita realizar una profunda revisión institucional de los mecanismos existentes para reducirla. En general, dichos mecanismos fueron resultado de acciones de respuesta a problemáticas que se fueron sucediendo en el tiempo, muchas veces dispersas en varios organismos, programas y proyectos, sin articulación recíproca, orientados por criterios no convergentes y respondiendo a lógicas parciales, con frecuencia asociadas a la diversidad de fuentes de financiamiento. En este sentido, la innovación institucional debe estar dirigida a generar una nueva arquitectura en la que se diferencien las funciones de orientación política y financiamiento en términos de prioridades nacionales, que aseguren la coordinación y la selectividad de la acción, cuya ejecución cuente con amplia intervención local y participación de entidades de la sociedad civil.

Tradicionalmente los principales actores eran las organizaciones estatales, junto a grandes entidades en las que los intereses y aspiraciones de los pequeños productores quedaban relegados. A su vez, las entidades de pequeños productores participaban como objetos de promoción, más que como interlocutores activos. La nueva concepción del desarrollo rural supone la superación de los enfoques asistencialistas o estructurados en torno a la oferta de servicios estatales definidos por algún ámbito central sin adecuación a realidades particulares; la sustitución de los enfoques verticales por flujos y articulaciones horizontales; el apoderamiento de la sociedad civil; el aprovechamiento de las oportunidades de mercado en base a proyectos, cumpliendo el estado un rol promotor y catalizador de la iniciativa local. El estado debe preservar su capacidad estratégica y constituirse en promotor del desarrollo económico y social del medio rural, servir de catalizador de las iniciativas sociales, descentralizar sus acciones y complementar a la operación del mercado y de la sociedad civil, que tiene un papel activo y central en la reducción de la pobreza rural, mediante formas de acción que incorporen sistemáticamente la concertación, la valorización de lo local y el fortalecimiento de redes sociales.

La integración y desarrollo del ámbito rural. Para profundizar la integración del sector rural con el resto de la sociedad (nacional e internacional) es necesario un importante esfuerzo de inversión pública en recursos humanos e infraestructura básica vial y de riego, principalmente, y de servicios de salud. Estos esfuerzos deberán complementarse con la promoción de reformas institucionales tendientes a lograr una mayor transparencia en los mercados agroalimentarios, reducir los costos de transacción dentro de los mismos y facilitar el funcionamiento de los mercados de capitales y de riesgo necesarios para atraer, y posibilitar, la inversión privada. Las inversiones productivas propiamente dichas, incluyendo las destinadas a asegurar un desempeño eficiente de las funciones de comercialización, almacenamiento, transporte, asesoría en proyectos productivos, asistencia técnica y empresaria son, por su propia naturaleza, responsabilidad del sector privado. Sin embargo, en las etapas iniciales el sector público puede tener que desempeñar un papel estratégico en el desarrollo de la infraestructura para ciertos servicios, mientras se consolida la demanda por éstos para que puedan ser asumidos por la iniciativa privada.

Estas transformaciones en el ámbito rural sugieren que la perspectiva tradicional de un SPA concentrado en los aspectos referidos a la producción primaria y la problemática socio-productiva de las áreas rurales sea insuficiente para responder a las necesidades de procesos económicos cada vez más integrados y complejos. Se requiere una versión más amplia e integrada que mire al espacio rural como una unidad en la cual se articulan un conjunto de actividades interrelacionadas. A su vez, esto requiere la ampliación del mandato del SPA y el desarrollo de una mayor capacidad para coordinar actividades con otros ámbitos del sector público, que tienen responsabilidad en provisión de servicios (educación, salud) o desarrollo de infraestructura (camino) en el ámbito rural; con el sector privado y con la sociedad civil.

La ampliación del mandato del SPA, de manera que integre otros aspectos del espacio rural, implica: definir aquellas funciones que, en adición a las centrales a la actividad agropecuaria, requieren un alto grado de coordinación y deben estar en el ámbito del ministerio de agricultura; identificar los mecanismos institucionales que permita participar

en las funciones que, si bien son desarrolladas por otros ámbitos del sector público, requieren un estrecho trabajo en común para generar sinergia y evitar duplicaciones e ineficiencias (camino, comunicaciones, educación, salud, crédito, política impositiva). El diseño de estos mecanismos de coordinación y la capacidad para diseñar políticas públicas integradas es tal vez uno de los principales desafíos del nuevo marco institucional que debe desarrollarse. Acciones de este tipo, organizadas en profundidad y con recursos adecuados, darían a los ministerios un perfil relativamente distinto al de la mayoría de los ministerios actuales.

Recomendaciones para la acción del Banco. La actual prioridad del desarrollo institucional es consecuencia de la creciente convicción de que las reformas económicas instrumentadas durante la última década requieren acciones complementarias que atiendan las políticas sociales y ambientales, y la reconstrucción del accionar del estado como marco necesario para el adecuado funcionamiento del mercado. Esta corriente de pensamiento comienza a tener preeminencia en la vida política de algunos países de América Latina, en los cuales las demandas sociales y políticas para obtener las respuestas concretas a estas problemáticas son cada vez más manifiestas. No obstante, ni el marco conceptual ni las propuestas de carácter técnico están muy desarrollados. Los aportes de los nuevos enfoques sobre las relaciones entre estado, mercado y sociedad civil no han sido plenamente utilizados en el ámbito de las recomendaciones concretas. El Banco ha desarrollado un importante programa de apoyo a la reforma del estado. Estas actividades, sin embargo, no se han vinculado plenamente a las acciones más concretas de carácter sectorial llevadas a cabo en otros ámbitos del Banco y en las operaciones de préstamo que específicamente financian propuestas de reestructuración de aspectos particulares del sector público.

Las nuevas demandas y necesidades sobre el sector público, en relación con los programas sociales y la implementación de políticas activas en el sector productivo que ayuden a paliar los efectos más negativos de las crisis, contribuirán a la reformulación del funcionamiento del estado, con el fin de lograr una mayor eficacia en el gasto, una mayor focalización de la acción y una mayor articulación de los esfuerzos públicos con los que realizan las

organizaciones de la sociedad civil y el propio sector privado. En el sector agropecuario y agroindustrial estas demandas serán especialmente importantes y urgentes; la caída de los precios internacionales de la producción primaria afectará los ingresos de los productores y agravará las condiciones de pobreza rural, ampliamente extendida en América Latina. Pero además, las importantes transformaciones en la producción agropecuaria que han acompañado las reformas económicas y la apertura comercial estarán amenazadas. Un retroceso en las tendencias de modernización y reestructuración del sector agropecuario, a las cuales el BID ha contribuido en forma importante, sería una pérdida de recursos y de tiempo con consecuencias negativas sobre el futuro de la producción agroindustrial y para el desarrollo económico y social de América Latina.

En este sentido es importante destacar que los préstamos dirigidos a superar problemáticas sustantivas en materia de producción, mercados o infraestructura, deben estar siempre asociados a la construcción de capacidades institucionales. En el pasado fue usual que los proyectos tuvieran componentes relativamente independientes, dirigidos a lo organizacional, facilitando la adquisición de insumos, la construcción de infraestructura, el equipamiento y la promoción de sistemas de información que pudiesen apoyar la toma de decisiones y la gestión. No obstante, los recursos asignados no contribuyeron en forma apreciable a consolidar capacidades institucionales, al no haber tenido en cuenta la complejidad de la problemática institucional ni las exigencias de los procesos de cambio organizacional, y a veces al confundirse la superación de la carencia de medios con el incremento en las capacidades para la gobernabilidad del sector, para la gestión estratégica y para la eficiencia en la acción.

Los nuevos enfoques a los que se ha hecho referencia en este trabajo, junto a la experiencia acumulada de éxitos limitados y parciales en materia institucional, exigen una nueva concepción y una estrategia renovada. Esa concepción debe atender a la integralidad de los procesos de formulación de políticas y programas y de su ejecución, a la instalación de capacidades sustentables y al crecimiento de los recursos analíticos y de gestión tanto en los países como en los organismos que contribuyen a

su desarrollo. En este sentido, lo institucional no debe ser un agregado a los proyectos convencionales, sino constituirse en un foco de atención prioritario, pues, sin la existencia de capacidades suficientes en este campo, la eficacia de políticas, programas y proyectos es cuestionable. Por su parte, las estrategias deben estar dirigidas a movilizar los recursos disponibles en la región para la reforma institucional, estableciendo redes interagenciales, haciendo uso de las capacidades ya construidas y generando una apreciación más madura de los requisitos, condiciones y exigencias del desarrollo institucional.

Por todo lo planteado es evidente que una decidida acción por parte del Banco, dirigida a la reestructuración y fortalecimiento de la capacidad institucional para ejecutar políticas públicas y desarrollar programas y proyectos que apoyaran al medio rural tendría una especial importancia estratégica. El Banco tiene una larga y fructífera experiencia en el área rural, habiendo financiado un importante nú-

mero de proyectos en apoyo al desarrollo institucional. Más recientemente, ha llamado la atención sobre la importancia estratégica de reducir la pobreza rural y desarrollar el sector agroalimentario y ha definido estrategias en las cuales se proponen las áreas prioritarias de acción. A partir de esos documentos se podría definir una estrategia de acción de carácter institucional, centrada en la reforma y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para la aplicación de las nuevas políticas públicas dirigidas al ámbito rural.

Para ello se sugiere profundizar el marco conceptual y realizar un número significativo de estudios a nivel nacional. En base al resultado de los mismos se podría establecer un grupo de trabajo interagencial con la participación de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural interesados y otras organizaciones públicas y no públicas, y las agencias técnicas internacionales especializadas, para elaborar propuestas concretas de fortalecimiento institucional a nivel nacional, regional y local.

1. Antecedentes

A fines de la década del ochenta, América Latina inició una profunda reforma económica la que trazó profundos cambios en la forma de ver el funcionamiento del estado. Los cambios impulsados por las propias transformaciones mundiales significaron, de hecho, el abandono de la estrategia de sustitución de importaciones que había caracterizado el desarrollo económico de la región e introdujo la definición de una nueva inserción internacional en la cual el intercambio comercial y los procesos de integración regional tomaron una importancia central. Esta transformación económica estuvo acompañada por una primera reforma del estado dirigida a disminuir el gasto público y devolver a la actividad privada funciones que el estado había progresivamente tomado para sí. Los resultados en el sector público agropecuario (SPA) han sido en general desiguales y en muchos casos ha puesto de manifiesto la necesidad de que el estado desempeñe un papel más activo en la definición y preservación de los mercados, así como para complementar la actividad del sector privado, especialmente en aquellos casos en los que los mercados no están o no pueden desarrollarse. Esta nueva visión más equilibrada y pragmática sobre la función del estado ha comenzado a impulsar las que en este documento se identifican como la segunda y la tercera reformas del estado.

El *objetivo* de este trabajo es describir la evolución de la institucionalidad en el SPA y proponer ideas que pueden servir de base para el diseño y la implementación de sucesivas etapas de reformas del sector. Para ello es conveniente comenzar con los antecedentes de la evolución del sector a nivel regional desde antes de la crisis de ésta década, distinguiendo las siguientes tres etapas en su evolución: una de construcción durante más de 100 años, seguida por otra de crisis (los años setenta), y la de reformas de las últimas 2 décadas..

La construcción del sector público agropecuario

La construcción del SPA tuvo una primera fase del “estado constructor”, para luego pasar al estado regulador y finalmente al estado desarrollista.

Los comienzos: el estado constructor de la institucionalidad

Desde mediados del siglo pasado hasta aproximadamente 1930, el estado se encuentra extendido geográficamente, opera conforme a una legislación que responde al modelo civilista y que es el encargado de asegurar el orden social y de proveer la infraestructura necesaria para el desarrollo de las actividades productivas, en particular, las orientadas a la exportación. Esta tarea se complementa con el establecimiento de las bases institucionales para la expansión de los recursos productivos.¹ Es un estado que sienta las bases para la construcción de las nuevas naciones, con sociedades rígidamente estratificadas, con el poder fuertemente concentrado y con regímenes políticos de participación restringida, se orienta hacia el establecimiento de reglas de juego que permitan la acumulación de recursos y la integración con los mercados externos. Es, además, un estado poco complejo, muchas de sus intervenciones responden a una concepción “iluminista” de su papel en la sociedad. Este es el período liberal que alienta el desarrollo de la educación pública, pone en marcha núcleos científicos incipientes y algunas iniciativas para dotar al aparato productivo de tecnologías en uso en los países más desarrollados (Martínez Nogueira 1990). Entre esas iniciativas se encuentran las primeras experiencias de desarrollo de la investigación agropecuaria, que se localizan en las universidades, en departamentos de los ministerios de agricultura (MAG) o en instituciones dependientes de estos.² Asimismo, se comienzan a realizar actividades de transferencia de tecnología.

¹ Los países del Cono Sur siguen un patrón típico: tierra, a través de la expansión de las fronteras, recursos humanos por medio de la inmigración, y capital atrayendo inversiones y colocaciones financieras en el exterior.

² El énfasis puesto en la educación se traduce en el desarrollo de escuelas de agricultura, con fuerte participación de técnicos europeos (italianos y belgas en Perú, alemanes en Chile) que contribuyen a transferir

La principal intervención del estado se concentra en la apropiación y utilización de la tierra para fines productivos y en el arbitraje de conflictos que se plantean entre distintos actores sociales en el agro. La legislación básica en materia civil y comercial, las políticas de infraestructura y de servicios públicos, y el régimen fiscal y monetario, sirvieron para brindar el marco institucional básico y para promover el desarrollo económico en general, incluyendo al sector agropecuario, que se convirtió en la principal fuente de recursos fiscales a través de las rentas aduaneras.

A pesar de que la producción agropecuaria se convirtió en el componente básico del crecimiento, los MAG no fueron los instrumentos principales utilizados por el estado para estructurar al sector. No obstante, se constituyeron en el ámbito a través del cual los productores agropecuarios con poder económico, visibilidad social e influencia política intentaron operar sobre el conjunto del estado, determinando el contenido de las políticas públicas con impactos que excedían al sector agropecuario. Aunque los MAG no fueron centrales en la definición de la política económica, se fue consolidando un modelo organizacional y de gestión que en gran medida aún persiste. El mismo asumió como deseables los atributos del modelo burocrático, que se caracteriza por procurar un alto grado de formalización y estandarización en los procesos, producir bienes y servicios de elevada homogeneidad y estar regulado por salvaguardas normativas cuyo sentido principal es asegurar la imparcialidad de la acción de los funcionarios, evitando su discrecionalidad y fijando límites a su capacidad de decisión. Es un modelo organizacional altamente centralizado, con escasas capacidades para atender a situaciones sociales y territoriales diferenciadas. La orientación de estos ministerios, fuertemente centrada en la atención a las problemáticas propias de la producción de rubros comerciables (*commodities*), no generaba tensiones con este diseño centralista que se mantuvo a través de los años. Sin embargo, su funcionamiento nunca alcanzó la vigencia plena de los principios del modelo burocrático sobre los que estaba fundado, debido a la preservación de pautas de comportamientos clientelísticas y patrimonialistas. Sólo cuando emergieron

nuevos obstáculos para la persistencia de la estrategia de crecimiento dicho modelo organizacional fue objeto de una progresiva complejización en las funciones de los MAG.

La complejización: el estado regulador

La crisis económica mundial de la década de 1930 tuvo graves efectos sobre las exportaciones agropecuarias de América Latina y, consecuentemente, sobre el conjunto de la economía. En respuesta a esta situación se comienzan a crear mecanismos institucionales que permiten al estado intervenir activamente en la vida económica. Va surgiendo así un sector público que no sólo contribuye a establecer el marco para el desarrollo de las actividades productivas, sino que procura atenuar los efectos negativos de los ciclos económicos, regular el funcionamiento de los mercados o generar alternativas a la producción agropecuaria tradicional. Al mismo tiempo, y como consecuencia de las nuevas condiciones internacionales, comienza a revalorizarse el papel de los mercados internos en las estrategias de desarrollo.

Este nuevo estado no sólo se va diferenciando del anterior por sus nuevas atribuciones regulatorias, sino que los problemas puestos al descubierto por la crisis y los intereses por ella afectados motivan nuevos arreglos en los que se da cabida a estructuras corporativas de representación en los ámbitos decisorios del estado. En este proceso es particularmente importante la figura de las *juntas reguladoras* destinadas a intervenir y regular la comercialización de productos agropecuarios, especialmente en las fases de exportación. Dichos organismos son la primera manifestación en el agro de esta nueva concepción regulatoria y de protección a los productores de las variaciones incontrolables y exageradas de las condiciones de los mercados internacionales. Estos organismos presentan dos características especiales que se difundirían posteriormente a otras organizaciones: la participación, en algunos casos dominante, de los propios usuarios en el gobierno y dirección de la organización; y su financiamiento a través de tributos o tasas especiales por lo que la responsabilidad económica es, al menos parcialmente, de los propios productores. Las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos

prácticas de manejo y realizan investigaciones fitotécnicas.

en Argentina y la Federación de Cafeteros de Colombia son ejemplos de este tipo de organismos.³

En algunos países ésta es la época en que la cooperación internacional comienza a jugar un papel determinante en la conformación de los SPA, aportando modelos organizacionales y estimulando la atención a nuevas problemáticas. Se crean así organizaciones de investigación (Pardey et al. 1989) sobre la base de campos experimentales instalados a comienzos de siglo en algunos países (Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Perú, Uruguay y México) y se ponen en marcha nuevos servicios de educación rural y extensión agrícola.

La estrategia de sustitución de importaciones: el estado desarrollista

La reconstrucción histórica del desarrollo intelectual de la estrategia de sustitución de importaciones adoptada por la mayoría de los países de América Latina después de la Segunda Guerra Mundial ha sido realizada por diversos y destacados autores (Iglesias 1994). El principal elemento de la realidad que llevó a la formulación de la estrategia fue el deterioro de los términos de intercambio experimentado por los países exportadores de materias primas agropecuarias. A partir de esta evidencia, se sostuvo que la única defensa para los países en desarrollo era industrializarse utilizando la mano de obra sobrante en el campo, inclusive en condiciones en las cuales la productividad de estas industrias fuera menor que la de los países industriales (Kindleberger 1943). Esta observación fue la piedra angular del planteo teórico desarrollado por Presbich y el grupo de trabajo congregado por él en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) a partir de 1950 (Love 1994).

La propuesta desarrollada por la CEPAL, y adoptada a lo largo de las siguientes dos décadas por casi todos los países de América Latina, proponía como idea central la necesidad de desarrollar el

sector industrial a través de un conjunto de instrumentos de política económica que brindaran protección arancelaria, subsidios al capital y a la innovación tecnológica y una fuerte participación del estado en la producción de bienes y servicios. En consecuencia, y en ausencia de una clase empresarial desarrollada, el estado expandió su autonomía. Esta estrategia requirió la activa intervención del sector público no sólo en la definición e instrumentación de una política económica que no respondía claramente a los intereses de los sectores dominantes de la época, sino también en la gestión directa de los servicios y empresas públicas. El desarrollo de estas últimas, exagerado en muchos casos, fue el resultado de las percepciones ideológicas de esa época y una consecuencia directa de la ausencia de capitales privados y de la capacidad empresarial necesaria para instalar empresas de servicios públicos e industrias básicas que pudieran aprovechar las economías de escala. Por consiguiente, este proceso creó, en cierta forma, un estado con una dimensión y complejidad superior al nivel de desarrollo y a las capacidades institucionales de las propias sociedades que le daban origen.

El papel reservado al sector agropecuario en la estrategia de sustitución de importaciones fue el de constituirse en generador de recursos externos hasta que el sector industrial madurara y adquiriera competitividad internacional. En la práctica, sin embargo, la política económica poseía fuertes sesgos antiagrarios que terminaron por afectar negativamente la productividad del sector y su capacidad de contribuir efectivamente al desarrollo económico de largo plazo. Retrospectivamente, este resultado no debe sorprender ya que, si la estrategia de sustitución de importaciones se originó en la convicción de que los términos de intercambio se deteriorarían inevitablemente en el futuro como lo habían hecho en el pasado, era lógico que no se pusiera mayor énfasis en el crecimiento de la producción agropecuaria en el largo plazo.

No obstante este papel subordinado asignado a la agricultura, la política sectorial de la época de sustitución de importaciones tuvo una alta complejidad, e incluyó una amplia gama de instrumentos de política: protección arancelaria, control de precios, precios sostén y mínimos, intervención en la comercialización interna y externa, crédito dirigido

³ En Argentina, la Junta Nacional de Carnes, creada en 1933, tenía representantes de los productores en su gobierno. Pero la Junta Reguladora de Granos creada en 1932, no tenía representación de los productores; recién en 1935, cuando se transforma en la Comisión Nacional de Granos y Elevadores los productores adquieren una representación minoritaria en ella (Giberti 1985).

y subsidiado, proyectos de colonización y, en pocos casos, de reforma agraria, subsidios a la innovación tecnológica y algunos otros. La aplicación de esta compleja política agropecuaria requirió para su instrumentación el desarrollo simultáneo de un poderoso aparato institucional capaz de llevar adelante las acciones de promoción y de control implícitas en la política adoptada. Consecuentemente, a partir de mediados de la década de 1940, la intervención del estado se fundamentó en la necesidad de: realizar inversiones estratégicas para romper los “cuellos de botella” existentes, especialmente en infraestructura y recursos humanos; fomentar producciones o actividades específicas; regular y/o proteger ciertos mercados o bien de solucionar problemas sociales o territoriales determinados. En las décadas siguientes a esos argumentos se fueron agregando otros, como los referidos a la seguridad nacional, a la justicia redistributiva y, en particular durante los años setenta, a la seguridad alimentaria. Así, durante más de treinta años el estado fue adquiriendo un rol cada vez más relevante, tanto en la provisión de infraestructura física y social y en la provisión de servicios básicos para la población como en la regulación de los mercados. Como resultado directo, el sector público en general, y el agropecuario en particular, fue aumentando su tamaño y la complejidad de sus funciones y demandando progresivamente mayores recursos. Como resultado indirecto, también fue generando problemas de ineficiencia, improductividad, burocratismo, centralismo, rigidez y politización en las decisiones técnicas.

En el caso especial de los MAG, estos operaban como rectores de un sector que comprendía un considerable número de instituciones y organismos. Entre éstos pueden mencionarse instituciones de reforma agraria, institutos de comercialización, de regulación de precios, de fomento, de investigación agropecuaria, de financiamiento a la producción sectorial y de control sanitario. Insertos en sistemas de planificación que se implantaron en casi todos los países de la región desde la década de los años sesenta, estos ministerios establecieron mecanismos de planificación sectorial y definieron esquemas de coordinación que enfrentaron serios problemas en su operación.

Simétricamente a este desarrollo de las instituciones públicas se fueron consolidando en el ámbito

de la sociedad civil, organizaciones del sector privado y, en particular, gremiales por producto, cuya finalidad era la defensa de sus intereses rentistas y la de ejercer presión política en los procesos decisivos del estado. Estas organizaciones por producto fueron y aún son particularmente importantes en los países subtropicales, en los que productos como el azúcar y el café son dominantes. Coexistían con otras organizaciones igualmente poderosas, como la Sociedad de Agricultores de Colombia o la Sociedad Rural en Argentina, que representaban a los grandes productores con intereses ganaderos y agrícolas. Junto a ellas se desarrollaron también múltiples organizaciones de pequeños productores, las que procuraron el apoyo del estado para poner a sus miembros a cubierto de las imperfecciones e inseguridades del mercado. Las organizaciones de campesinos constituyeron medios para la canalización de las más diversas reivindicaciones en materia de acceso a recursos como la tierra o el crédito, o referidas a la provisión de servicios agrícolas y sociales por parte del estado.

En síntesis, durante los años previos a la crisis y el ajuste, el estado en América Latina regulaba lo que se producía (precios relativos, financiamiento, inversiones, etc.); el nivel tecnológico con el cual se producía (investigación, asistencia técnica y extensión); y, en cierta forma, para quién se producía (intervenciones en el comercio exterior e interior, precios controlados, monopolios de importación, políticas salariales, etc.). Era un sector público grande que administraba un número importante de instrumentos de política sectorial que afectaban la producción y el comercio y también la distribución del ingreso entre la ciudad y el campo y entre distintos grupos económicos dentro de la sociedad agraria. Pero todo esto cambió de manera sustantiva a partir de la crisis que se desencadenó en 1982.

La crisis de la institucionalidad heredada

El modelo de sustitución de importaciones entró en crisis económica y política, como consecuencia de su incapacidad para hacer frente a las exigencias de: la competitividad, en un contexto en el que se aceleró el cambio tecnológico; un crecimiento suficiente para satisfacer las crecientes aspiraciones sociales; y la generación de los recursos necesarios para las inversiones requeridas para lograr

una estructura productiva integrada y el desarrollo de la infraestructura suficiente. Esta incapacidad generó crisis recurrentes del sector externo, déficit fiscales crecientes y la obsolescencia tecnológica de los sectores productivos. La crisis energética, cambios en los mercados mundiales y el costo creciente del endeudamiento externo precipitaron el modelo de economía cerrada; el que simultáneamente alcanzó los límites de su viabilidad social debido a conflictos por la distribución del ingreso a raíz de la progresiva imposibilidad de financiar un gasto público que había crecido excesivamente.

Las insuficiencias del modelo expusieron las limitaciones del aparato estatal que había sido construido para promoverlo. Las nuevas funciones que fue asumiendo motivaron la creación de estructuras con diversa naturaleza jurídica, capacidades de decisión y formas de articulación con la sociedad, conformando una confederación de organizaciones acopladas muy débilmente. Cada una de ellas contó con capacidades analíticas y operativas insuficientes y quedaron prisioneras de los intereses corporativos. Los intentos de introducir mayor racionalidad en las políticas públicas y en su ejecución a través de esquemas de planificación, coordinación y concertación fueron sólo ?en el mejor de los casos? parcialmente exitosos. La inestabilidad política de muchos de los países provocó discontinuidades en el marco de operación de estos mecanismos; la complejidad de los problemas superó sus capacidades técnicas y las carencias organizacionales y de gestión determinaron que los resultados distaran de las intenciones de los decisores políticos. De este modo, el estado concluyó por parecerse a un mercado en el que se intercambiaban recursos de poder en contraposición al ordenamiento centralizado y burocrático previsto por la planificación convencional.

A fines de la década de 1970 era común a casi todos los países de la región una situación sin solución dentro del marco vigente. Cuando se requería una acción del estado para afrontar una crisis que se agravaba, las medidas adoptadas no podían más que ahondar la ineficiencia generalizada. Las crisis fiscales provocaron una reducción global de los créditos presupuestarios y de los salarios efectivos y el dictado de normas que introdujeron rigideces en el funcionamiento organizacional. Se limitaron

actividades, se minimizaron inversiones y se afectó la disponibilidad de tecnologías, equipos y materiales, impactando negativamente sobre la ejecución de proyectos y la operación de los servicios. En síntesis, como consecuencia de un violento proceso de debilitamiento de su capacidad para promover el desarrollo, el estado resultó progresivamente incapacitado para desempeñar sus funciones básicas. Era un estado disperso, fracturado, poco inteligente, que había abandonado la noción de lo “público” y que había sido privatizado de hecho, sometido a la apropiación de grupos cuya lógica de comportamiento era la de *rent-seekers*. Su conducción política se reducía a la administración de la crisis, desbordada por la atención del corto plazo.

Esta realidad se reproducía en el SPA, que debió enfrentar importantes transformaciones económicas y sociales: mayor complejidad de la producción, crecientes articulaciones agroindustriales, cambios tecnológicos cada vez más significativos, emergencia de nuevos actores sociales con mayores capacidades de organización y gestión, modificaciones en la viabilidad de distintas producciones, cambios en la demanda y en los mercados. Frente a ellos se puso de manifiesto la obsolescencia de los mecanismos e instrumentos tradicionales que el sector público tenía a su disposición. De este modo, el sector público quedó integrado por un conjunto de organizaciones que surgieron históricamente como respuesta a problemas específicos y responsables de las más diversas funciones. Progresivamente disminuyó sus aportes en los procesos de formulación de políticas macroeconómicas y en la elaboración de programas y proyectos que atendieran las necesidades de la producción y de sus articulaciones cada vez más complejas con los mercados. Prisioneras de inercias institucionales y víctimas de las consecuencias negativas de los intentos de contención del gasto público, estas organizaciones se debatían en una situación de penuria técnica y ostensible ineffectividad.

El modelo de gestión de esas organizaciones también estaba en crisis ya que reforzó el aislamiento organizacional y, por consiguiente, la ausencia de mecanismos de complementación con otras entidades. La centralización, la participación de los productores a través de mecanismos representacionales de cúpula, la existencia de criterios operacio-

nales y procedimientos que parten del supuesto de la homogeneidad de los productores y no de sus diferenciaciones, etc., fueron características de todas las organizaciones del sector, que se mantuvieron inalterables a pesar de los cambios en las políticas y en la realidad socioproductiva.

La reforma de la institucionalidad

Las transformaciones mundiales y los procesos de integración regional

La necesidad de la reforma de la institucionalidad surge del efecto conjunto de factores externos e internos, vinculados entre sí. Las transformaciones del contexto internacional imponen desafíos inéditos, que implican nuevos riesgos y que agudizan incertidumbres. La tensión entre globalización y fragmentación, junto a la alternativa de integración o exclusión, plantean a los países de la región el imperativo de avanzar hacia la modernización de sus estructuras, proceder a la apertura de sus sociedades y de sus economías, estimular el adecuado funcionamiento de sus mercados y acrecentar su competitividad.

La productividad, la eficiencia y la capacidad para participar en el comercio mundial se constituyen en variables fundamentales del crecimiento. Para alcanzarlas es preciso estimular la inversión y la innovación en un nuevo escenario conformado por la consolidación de agrupamientos regionales, intercambios internacionales con menos restricciones, nuevos paradigmas tecnológicos, la explosión en las comunicaciones y la información, la emergencia de los servicios como sectores dinámicos, la disponibilidad de nuevas herramientas gerenciales y la “desmaterialización” de los procesos productivos. Este nuevo escenario apresuró y coincidió con la toma de conciencia sobre la necesidad de implementar modelos de desarrollo adecuados a las transformaciones del contexto internacional. Su implantación supone el tránsito de economías protegidas y subsidiadas a una competitividad sostenida en base a la innovación. Nuevas instituciones, políticas focalizadas, infraestructura adecuada, recursos humanos calificados y articulaciones sociales que potencien las capacidades y faciliten las acciones colaborativas son condiciones para ese tránsito. Por su parte, la elevación del bienestar y de la calidad de vida, la superación de la pobreza y

la construcción de sociedades más justas constituyen condiciones necesarias para el desarrollo equitativo y para el aprovechamiento racional de los recursos naturales.

Junto a los desafíos internacionales, los países de la región avanzan en sus procesos de integración. Superando las limitaciones de los intentos de éxito reducido de las décadas de los años sesenta y setenta, el desarrollo de estos mecanismos constituye un factor adicional de notable importancia, y exige la definición de estrategias conjuntas y la armonización de políticas para concluir en la formación de un espacio económico común. El proceso de integración está avanzando a una velocidad y con una profundidad imprevistas. El crecimiento del comercio intrarregional, las inversiones a través de las fronteras y los programas conjuntos están siendo acompañados por el surgimiento de múltiples mecanismos que los facilitan y los promueven. La perspectiva del ALCA, la participación de México en el NAFTA y el MERCOSUR, tienen implicancias en sus dimensiones políticas, sociales, culturales y educativas, además de las económicas. De igual manera, implican un nuevo marco para la negociación con otros bloques económicos.

La integración regional es un mecanismo para avanzar hacia la especialización y la complementación productiva, el aprovechamiento de economías de escala, la integración horizontal y vertical y la localización óptima de plantas en función de las áreas de producción de las materias primas, la disponibilidad de mano de obra y la ubicación de redes de comercialización y centros de consumo. Todo ello contribuye a mejorar la competitividad ante terceros mercados, permitiendo el aumento de la oferta agrícola y agroindustrial. Esa integración supone también dificultades. Deben reducirse las asimetrías existentes en la implementación de los acuerdos y decisiones dirigidas a reducir las restricciones a la competencia intrarregional. Además, en los países se manifiestan resistencias y movilizaciones de los grupos afectados que tratan de defender los productos más sensibles. Por cierto, algunas zonas y producciones serán afectadas por la mayor apertura al comercio intrarregional, ya que se manifestarán con mayor intensidad las diferencias en términos de las ventajas comparativas. Todo ello determina la necesidad de políticas de apoyo y reconversión. Los MAG no han sido parti-

cipantes activos en las negociaciones. Por otro lado, la ausencia de mecanismos permanentes supranacionales ha sido una innovación de este proceso de integración. Ello, a la vez que plantea desafíos difíciles de apoyo técnico, brinda flexibilidad y abre oportunidades para experimentar formas novedosas de relacionamiento entre países y de aportes de cooperación sobre materias específicas.

Los desencadenantes internos y los contenidos de la reforma económica

La crisis fiscal precipitó el ajuste. Ella alcanzó su punto máximo cuando se agotó la posibilidad de seguir financiando los déficit recurrentes mediante el recurso inflacionario o por vía del endeudamiento externo, lo que puso de manifiesto la falta de solvencia y la escasa credibilidad de los gobiernos (Bresser Pereira 1994). Este ajuste difirió significativamente de otros intentos anteriores centrados en la manipulación del tipo de cambio y en la reducción del déficit a través de reformas tributarias y administrativas. Si bien fue el fruto de circunstancias críticas, estuvo inspirado en nuevas concepciones sobre el modelo de desarrollo y sobre la relación entre el estado, la sociedad y el mercado. Partió de un diagnóstico que adjudicaba las causas del deterioro al proteccionismo, a excesos en la intervención, dimensionamiento y regulación estatal y a la escasa decisión política por mantener la disciplina fiscal. Además, este ajuste fue fundamentado como condición previa y como componente central de las políticas de reforma económica tendientes a la reestructuración y transformación productiva centradas en el papel del mercado.

La reforma económica adoptó un patrón semejante en casi todos los países de América Latina. Si bien existen algunas diferencias en cuanto a la secuencia de las reformas, su radicalidad y las condiciones políticas en que se dieron (Banco Mundial 1993), en todos los casos se pretendió corregir desequilibrios de la balanza de pagos, lograr estabilizar los precios, eliminar distorsiones, y promover la eficiencia microeconómica. Sus componentes básicos han sido (Williamson 1990):

- (i) *disciplina fiscal*: se procuró eliminar los déficit de los gobiernos central y provinciales, de las empresas públicas y de los bancos cen-

trales mediante una severa contención del gasto público, reducción significativa de su dimensión a través del abandono de funciones asociadas al estado interventor y promotor, la privatización y la transferencia de servicios a niveles subordinados de gobierno, eliminación de subsidios, desregulación;

- (ii) *redireccionamiento del gasto público*, atendiendo a criterios de rentabilidad económica y a la construcción de capital humano;

- (iii) *reforma fiscal* dirigida a ampliar la base tributaria y facilitar la administración impositiva;

- (iv) *liberalización financiera*, con tasas de interés fijadas por el mercado;

- (v) *tipos de cambio unificados* en el marco de una cierta libertad en la circulación de capitales, estímulo a la inversión externa y liberalización del comercio, con la eliminación de restricciones y reducción y homogeneización de tarifas, y

- (vi) *reformas en el marco normativo* de manera de asegurar los derechos de propiedad, reducir los costos de transacción y proveer seguridad jurídica.

Los impactos de la reforma económica

Estas medidas tuvieron un impacto enorme sobre la estructura económica y social de los países. Sectores enteros debieron afrontar la competencia de la producción extranjera por la liberalización del comercio; se extinguieron antiguas ventajas fundadas en subsidios del más diverso tipo y se esfumó el velo monetario creado por las elevadas y variables tasas de inflación. Las empresas debieron adecuar sus tecnologías y revisar sus estrategias. Regiones dedicadas a producciones específicas tuvieron que iniciar lentos y dolorosos procesos de reconversión. Si bien los costos de transición fueron anticipados como parte de un proceso de “destrucción schumpeteriana” (Sachs 1994), el proceso de concentración económica, territorial y de ingresos que se desencadenó generó demandas sociales como consecuencia de la agudización y ampliación de la pobreza y del desempleo (Valdés 1994).

Los resultados de la reforma económica han sido diversos. Entre los positivos están el control de la inflación, la intensificación del comercio y, en varios países, la regularización de los flujos de inversión y, luego de períodos de fuerte contracción, tasas de crecimiento elevadas en términos históricos. En otros, no se ha alcanzado un ritmo de crecimiento sostenido, aun cuando los logros en materia de articulación internacional han sido importantes.

El ajuste y la reestructuración del estado: la primera generación de reformas

La reforma económica tuvo por propósito central restituir a los mercados el papel de asignadores de recursos. En ella, el ajuste y la reestructuración del sector público desempeñaron un papel estratégico, comenzando por el ajuste dirigido a equilibrar las cuentas fiscales a través de la contracción del gasto, la reducción del personal y la redefinición de las estructuras. Como no podía ser de otra manera, esta etapa se realizó dolorosamente, con tropiezos, dificultades y errores. A continuación siguió una etapa de reestructuración mediante acciones en materia de: i) replanteo de las funciones efectivamente desempeñadas por el estado y de sus capacidades normativas y reguladoras a través de la privatización de servicios y empresas, la desregulación y la transferencia de funciones a niveles subordinados de gobierno; ii) modificación de sus modalidades operativas de manera de dar cabida a los aportes, contribuciones y capacidades de las organizaciones del sector privado por medio de la delegación, la acreditación y la contratación; y iii) descentralización, tendiente a acercar la ejecución de las acciones a la sociedad.

A lo largo de estas etapas se consideraron progresivamente aspectos institucionales más complejos. Se partió de concepciones limitadas de la reforma administrativa, con énfasis en la dimensión de los recursos afectados, en las normas que regulaban los regímenes de gestión de recursos, en las estructuras y en la incorporación de tecnologías, particularmente las informáticas. Las acciones se dirigieron a planos diversos:

- (i) Tuvieron impactos sobre la arquitectura institucional básica de los países a través de las redistribuciones de funciones entre los niveles

de gobierno. Si bien se ha avanzado en la transferencia de actividades, funciones, estructuras, responsabilidades y recursos, quedan abiertos interrogantes sobre los papeles que en definitiva asumirán los distintos niveles de gobierno por decisión política y por capacidad de gestión. Las diferentes capacidades de las administraciones locales exigen llevar adelante un proceso de fortalecimiento institucional en aquellas situaciones más débiles.

- (ii) Su alcance fue macro-organizacional, pues los nuevos regímenes normativos pretendieron modificar el marco de restricciones que atraviesan horizontalmente a toda la administración pública, con escasas diferenciaciones sectoriales u organizacionales: regímenes de estructuras, de personal, de administración financiera, etc.

- (iii) Abarcó a organizaciones seleccionadas, alterando significativamente sus condiciones de operación, con avances significativos en unos pocos organismos. La transformación de los modelos de gestión quedó postergada, en la mayoría de los casos, para una etapa futura.

- (iv) Se redefinieron los contenidos y funciones de conjuntos sectoriales enteros, como fue el caso del sector público agrícola, manteniéndose en muchos casos las organizaciones existentes pero dándoles nuevos mandatos y estableciendo nuevos mecanismos de gestión. Las privatizaciones, la desregulación y las transferencias de servicios enmarcadas en la etapa de reestructuración tuvieron básicamente alcances e impactos sectoriales. Muchas de ellas pretendieron acrecentar la inversión, aumentar la eficiencia, liberar a los agentes sociales de restricciones e inhibiciones y acercar la gestión a la comunidad.

- (v) En algunos casos se ha procurado una transformación del modo de operar del estado a través de modificaciones sustantivas en los modelos de gestión centrados en los resultados y los impactos, con identificación precisa de los resultados efectivos, de los costos y de su distribución, con control social del accionar público.

Se ha afirmado que el ajuste es una condición previa para la reestructuración y la transformación. Ello también tiene validez para los mecanismos institucionales. En este plano, el achicamiento del aparato estatal ha dado paso a una reestructuración, mediante la redefinición y reasignación de funciones. No obstante, no se ha alcanzado todavía una auténtica transformación con cambios sustanciales en su modalidad de gestión que aseguren el desempeño de un papel acorde, no ya con los desafíos del presente, sino con los que pueden anticiparse para los años futuros.

Las consecuencias sobre el sector y su institucionalidad: el estado remanente

En este contexto, las políticas agrícolas abandonaron muchos de sus componentes tradicionales: el estado pasó a abstenerse de participar en las instancias de comercialización, se liberaron los precios y se aligeraron restricciones y tasas arancelarias. Las reformas modificaron los precios relativos y la estructura de costos de la producción agropecuaria. Se procuró eliminar la sistemática orientación de recursos del sector agropecuario a los sectores urbanos a través de tipos de cambio diferenciales o de las políticas fiscales. Pero a la vez algunos rubros resultaron amenazados en su competitividad, se planteó un nuevo escenario para la incorporación de tecnologías y la operación de mecanismos de mercado puso fin a subsidios u otras formas de protección. La reforma también influyó de manera decisiva en el uso de la tierra y en el patrón tecnológico utilizado. En este sentido, la agricultura se expandió con un mayor uso de agroquímicos y fertilizantes, creando una nueva situación en cuanto a la conservación de los recursos naturales. Asimismo, categorías enteras de productores enfrentaron problemas de financiamiento y endeudamiento. El ajuste provocó cambios en la estructura agraria con un proceso de creciente concentración parcelaria, pauperización de áreas marginales y migraciones. Además, el proceso de irrupción de nuevos actores ¿proveedores de servicios, contratistas, empresas integradas? se profundizó, ahondando aún más las diferenciaciones existentes en la agricultura.

La institucionalidad agropecuaria se vio limitada en su capacidad para influir en las políticas macroeconómicas. El nuevo modelo relegó y supe-

ditó las políticas sectoriales a los imperativos de los equilibrios globales, privilegiando al sector externo y a la estabilidad de precios. Por ello, el núcleo básico de las decisiones sobre políticas públicas se trasladó a los Bancos Centrales y a los ministerios de Hacienda, eliminándose los mecanismos existentes para articular los aspectos sectoriales y regionales de aquellas políticas. La adopción de una nueva concepción del estado implicó reexaminar profundamente su papel y funciones, dejándose de concebir como el elemento motor del crecimiento del sector y ámbito regulador del comportamiento de los actores. Su diseño se vio sustancialmente modificado; se disolvieron mecanismos de comercialización y de regulación de mercados, el crédito promocional fue sometido a las mismas reglas del conjunto del sistema financiero y se produjo la liberación de restricciones existentes a la producción y al comercio interno y externo. A su vez, la privatización de algunos servicios vinculados directamente con el sector creó un escenario en el que la participación del estado se redujo de manera drástica.

Por último, esta reestructuración estuvo acompañada por la introducción de modalidades nuevas de contratación y delegación con el sector privado para la producción de servicios, en particular en materia de transferencia de tecnología, sanitaria, de calidad y de certificación; se promovió el financiamiento conjunto en proyectos de generación de tecnología y se avanzó en la desconcentración transfiriendo capacidad decisoria a los niveles locales de las organizaciones públicas.

El perfil actual no obedece a un diseño acabado, definido en función de una nueva realidad social y productiva ni a la adopción explícita de un nuevo modelo de gestión: es un estado “remanente”, conformado en mayor medida por “lo que quedó”, con esfuerzos para adaptarlo a los nuevos requerimientos. Esta readecuación institucional atraviesa claramente un momento de transición, sin que estén definidos los objetivos a los que se tiende ni los procedimientos para continuar avanzando. No obstante, los cambios han sido profundos y sus consecuencias serán, sin duda, duraderas. Las decisiones adoptadas fueron conformando una realidad que constituye el punto de partida para una reflexión largamente demorada sobre la construcción de un nuevo estado que sirva de mejor manera a satis-

facilitar las necesidades de la sociedad, es decir, de manera responsable y transparente.

La reforma del estado para el sector agropecuario no puede limitarse a una reducción del número de las entidades que lo conforman o de su dotación de recursos humanos a través de un simple ajuste numérico. Tampoco basta una reestructuración de sus funciones. Ambos aspectos pueden ser condiciones necesarias, pero de por sí no son suficientes para una efectiva transformación de la significación social de las organizaciones públicas, de su

capacidad para orientar y alentar procesos de desarrollo y para alcanzar una mayor efectividad en sus acciones. Esa transformación demanda una alteración significativa en la concepción que guió el diseño de las organizaciones públicas y de sus servicios, atendiendo a las nuevas realidades del sector agropecuario, así como una radical reorientación de la gestión. No sólo debe asegurar efectividad, sino legitimidad social y capacidad para actuar en forma activa, promoviendo cambios, generando procesos y contando con atributos para la innovación permanente.

2. Situación actual en países seleccionados

Este capítulo describe brevemente la situación del sector público agropecuario en Argentina, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela, de una manera tentativa y en base a información incompleta de distintas fuentes, no siempre consistentes. El análisis

comparativo que se presenta en la última sección identifica tendencias en los procesos de cambio institucional. Con el fin de realizar una descripción sistemática se utilizan las siguientes variables:

Cuadro 1. Variables utilizadas en la descripción de la situación institucional del SPA
<i>1. Jerarquía dentro del sector público de la máxima autoridad agrícola</i> <i>2. Principales funciones del sector público agrícola</i> Áreas de responsabilidad temática (agricultura, ganadería, silvicultura, recursos naturales, pesca, agroindustria, acuicultura). Áreas de responsabilidad funcional (los instrumentos de intervención del estado) información, innovación tecnológica, producción de semillas, provisión de insumos, comercialización de productos, sanidad, control de calidad comercial, promoción de exportaciones, crédito, colonización, reforma agraria, desarrollo rural y la regulación y control del uso de los recursos naturales). Niveles de intervención. Definición de las políticas, coordinación, regulación y ejecución. <i>3. Atributos de las organizaciones del sector</i> Tipo de organización (departamento centralizado, organismo descentralizado, descentralizado y con asignación específica de recursos, organismo autárquico, organismo de derecho privado). Nivel de descentralización física y funcional a nivel regional (delegación de funciones a provincias, delegaciones regionales con autonomía, delegados regionales, funcionarios regionales). Modalidad de gestión: centralizada, participación de los usuarios, redes, tercerización o acreditación, evaluación ex post. Grado y formas de vinculación con los usuarios y la sociedad civil (consejos directivos, consejos asesores, foros de concertación).

Argentina

La Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación depende del Ministerio de Economía. La Primera reforma del estado llevada a cabo a partir de 1991, afecta profundamente la estructura y funcionamiento de la Secretaría y de sus organismos descentralizados. La desregulación de la economía, un

elemento central de la reforma económica, llevó a la eliminación de las juntas de comercialización (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Fondo Nacional de la yerba mate y Fondo Nacional del algodón). Reformas parciales realizadas más recientemente incorporaron el área de la agroindustria al mandato del MAG y concentraron la mayor parte de las responsabilidades sobre la

conservación de los recursos naturales en la Secretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente. Por lo tanto, la competencia del MAG, incluye la agricultura, la ganadería, la agroindustria, la pesca y la silvicultura (cuadro 2).

Por otra parte, la rápida modernización de la producción agropecuaria y el incremento de las ex-

portaciones de origen agropecuario estuvieron acompañadas por una mayor participación en las negociaciones internacionales y en la promoción de exportaciones a través de un programa especial (PROMEX). Asimismo en años recientes se han fortalecido las actividades de apoyo a los pequeños productores (Cambio Rural y el Programa Social Agropecuario).

Cuadro 2: Argentina, áreas de responsabilidad funcional, nivel de intervención y organismos					
Funciones	Nivel de Intervención				
	Definición de políticas	Coordinación de acciones	Monitoreo expost	Regulación	Ejecución directa
Información y estadísticas	SAGPyA INDEC				SAGPyA INDEC
Investigación	SAGPyA INTA /INIDEP				INTA/INIDEP
Extensión	SAGPyA/INTA				INTA/ INIDEP
Producción de semillas		INASE		INASE	
Provisión de insumos					
Com. de la producción			SAGPyA	SAGPyA	
Prom. de exportación					SAGPyA/PROMEX
Sanidad	SAGPyA	SAGPyA		SENASA	SENASA
Calidad	SAGPyA	SAGPyA		SAGPyA	SENASA
Crédito					
Colonización					
Ref. Agraria					
Desarrollo rural	SAGPyA				SAGPyA (Prog. Social Agrop.)

Fuente: CEO, en base a las siguientes referencias: SAGPyA (Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación), INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), INDEC (Instituto Nacional de Estadísticas y Censos), INASE (Instituto Nacional de Semillas), SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Alimentaria), PROMEX (Programa de Promoción de Exportaciones de Alimentos), INIDEP (Instituto Nacional de Investigaciones y Desarrollo Pesquero).

La SAGPyA tiene una estructura centralizada contando con una débil presencia regional limitada a unos pocos funcionarios que cumplen tareas de recopilación de estadísticas. La mayor parte de las funciones de ejecución se desempeñan a través de los organismos descentralizados. Tanto el INTA como el SENASA son organismos importantes con una considerable presencia regional. El INTA, en particular, con su extensa y poderosa red de centros y estaciones experimentales es la principal presencia del sector público en el ámbito rural. Su

estructura es utilizada por la SAGPyA para llevar a cabo todas las intervenciones que tienen alguna vinculación con la innovación tecnológica.

Por otra parte, todos los organismos descentralizados tienen una significativa participación del sector privado en su dirección. El INTA, el INASE y el PROMEX tienen consejos directivos en los cuales participan representantes del sector privado. El SENASA tiene un consejo asesor, pero además las campañas sanitarias son realizadas a través de me-

canismos con una importante participación del sector privado. Un ejemplo de esto son las fundaciones a través de las cuales se realiza la exitosa campaña de erradicación de la aftosa.

Perú

El MAG depende directamente del Presidente de la República. Sin embargo, esta relación está parcialmente mediatizada por la existencia de un primer ministro y un asesor del presidente que se ocupan de problemas vinculados con el desarrollo rural. La estructura del Ministerio es considerablemente descentralizada, en un sentido regional, a través de las Agencias Agrarias que son órganos desconcentrados ubicados en las distintas provincias y distritos más alejados, especialmente en las regiones de selva y sierra. El MAG ha tenido una reestructuración bastante profunda en años recien-

tes, en busca de una mayor eficiencia. El número de funcionarios disminuyó notablemente y las acciones de desarrollo rural fueron transferidas en parte a las oficinas de la Presidencia de la Nación. El ámbito de competencia del Ministerio incluye: agricultura, ganadería, silvicultura, conservación de los recursos naturales, agroindustria (cuadro 3).

INIA, INRENA y SENASA tienen una estructura descentralizada a nivel regional, con una considerable presencia territorial. Esta presencia territorial se realiza a través de las estaciones experimentales en el caso del INIA, de las oficinas desconcentradas en el caso del SENASA y las oficinas regionales en el caso del INRENA. Solamente el primero de los organismos mencionados cuenta a nivel regional con órganos directivos integrados con representantes de la actividad privada.

Cuadro 3: Perú, áreas de responsabilidad funcional, nivel de intervención y organismos

Funciones	Nivel de Intervención				
	Definiciones de políticas	Coordinación de acciones	Monitoreo ex-post	Regulación	Ejecución directa
Información y estadísticas	INEI	MAG			MAG
Investigación	MAG	INIA/INRENA		INIA	INIA/ INRENA
Extensión (transferencia de tecnología)	MAG	INIA		INIA	INIA SENASA PRONAMACHCS
Producción de semillas	MAG	CONASE	MAG/INIA SENASA	CONASE	CORESES CODESES
Provisión de insumos	MAG	UOPE	MAG	MAG	UOPE PRONAMACHCS REG. AGRARIAS
Comercialización de la producción					
Promoción de exportación	PROMPEX MAG	PROMPEX MAG	PROMPEX	PROMPEX MITINCI/SENASA DIGESA	PRODUCTORES PRIVADOS
Sanidad	MAG	SENASA	SENASA	SENASA DIGESA	SENASA/DIREC. REG. DIGESA
Calidad com.					
Crédito	MEF COFIDE	COFIDE	COFIDE	MEF	CAJAS RURALES CAJAS MUNICIP.
Colonización	MIPRES PROMUDEH	MIPRES		MIPRES	MIPRES/ MAG FFAA
Ref. Agraria					
Desarrollo Rural	MIPRES PROMUDEH	MIPRES	MIPRES	MIPRES PROMUDEH	MIPRES/PROMUDEH FONCODES/ ONGS PRONAMACHS

Fuente: CEO, en base a información provista por Jorge Caro y a las siguientes referencias: OIA (Oficina de Información Agraria), MAG (Ministerio de Agricultura y Ganadería), MIPRES (Ministerio de la Presidencia), PROMUDEH (Ministerio de Promoción de la Mujer y el Desarrollo Humano), FONCODES (Fondo Nacional), MEF (Ministerio de Economía y Finanzas), COFIDE (Corporación Financiera), PROMPEX (Comisión para la Promoción de las Exportaciones (pública)), DIGESA (Dirección General de Sanidad- Ministerio de Salud), ONA (Organización Nacional Agraria); UOPE (Unidad Operativa de Proyectos Especiales- Mag), PRONAMACHS (Programa Nacional de Manejo de Cuencas Hidrográficas y Suelos), CONASE (Comisión Nacional de Semillas (Privado)); CORESES (Comité Regional de Semillas- Conase (privado)), CODESES (Comité Departamental de semillas- Conase (privado)), INEI (Instituto Nacional de Estadísticas e Informática), SENASA (Servicio Nacional de Sanidad Agraria), INIA (Instituto Nacional de Investigación Agraria), CONCYTEC (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología)

Ecuador

El MAG depende directamente del Presidente de la República. La estructura del Ministerio es formalmente descentralizada dada la existencia de tres Subsecretarías regionales. No obstante, la toma y ejecución primaria de decisiones de política, están centralizadas en las Direcciones Nacionales de las Subsecretarías Técnica Administrativa y la de Política e Inversión Sectorial. Para las Subsecretarías

Regionales quedan, básicamente, las misiones de coordinación territorial de las acciones puestas en marcha por el organismo central.

El ámbito de competencia del Ministerio (cuadro 4) incluye: agricultura, ganadería y la conservación de recursos naturales concernientes al sector rural. Quedan excluidos los temas de silvicultura y de pesca. Los organismos descentralizados, con autonomía presupuestaria, pero bajo la dirección políti-

ca del MAG son el INIAP, de investigación agropecuaria; el INDA (Instituto Nacional de Desarrollo Agrario) que atiende a la política de desarrollo

para el sector campesino e indígena, y los institutos de Sanidad Vegetal y Animal.

Cuadro 4: Ecuador, áreas de responsabilidad funcional, nivel de intervención y organismos

Funciones	Nivel de Intervención				
	Definiciones de políticas	Coordinación de acciones	Monitoreo expost	Regulación	Ejecución directa
Información y estadísticas	MAG	MAG	MAG		MAG
Investigación	MAG/ DNITyE	MAG/ DNITyE	DNITyE		INIAP/ SNAI/ ME
Extensión (transferencia de tecnología)	MAG/ DNITyE		DNITyE		INIAP/ SNAI/ ME
Producción de semillas	MAG/ DNA	MAG/ DNA	DNA		DNA
Provisión de insumos	MAG/ DNA	MAG/ DNA	DNA		DNA
Comercialización de la producción	MAG/ DCIyE	MAG/ DCIyE	DCIyE		MAG
Promoción de exportación	MAG/ DCIyE	MAG/DCIyE	DCIyE		MAG
Sanidad	MAG	SESA	MAG		SESA
Calidad com.	MAG/ DNA	DNA			DNA
Crédito	SGCND	BNF	BNF		Banco Nacional de Fomento
Colonización	MAG/ INDA	INDA	INDA	INDA	INDA/ INCRAE
Ref. Agraria	MAG/ DNDC		DNDC		INDA
Desarrollo Rural	MAG/ DNDC	DGA	DNDC		INCC

Fuente: CEO, en base a información provista por E. Manciana y a las siguientes referencias: MAG: MAG y Ganadería; DNITyE: Dirección Nacional de Investigación, Transferencia de Tecnología y Extensión Agropecuaria; INIAP: Instituto Nacional de Investigación Agropecuaria; DNA: Dirección Nacional Agropecuaria; SESA: Servicio Ecuatoriano de Sanidad Agropecuaria; DNDC: Dirección Nacional de Desarrollo Campesino; DCIyE: Dirección de Comercio Interno y Externo; INDA: Instituto Nacional de Desarrollo Agrario; INCRAE: Instituto de Colonización de la Región Amazónica Ecuatoriana

Colombia

A principios de la década de 1990 el gobierno impulsó una profunda reforma institucional del sector agropecuario. Esta reforma se concentró, por lo menos en cuanto a las intenciones, en: (i) la eliminación progresiva de la intervención del estado en la comercialización, (ii) la reestructuración del sistema nacional de ciencia y tecnología, (iii) el fortalecimiento de los mecanismos financieros del sector a través de FINAGRO, (iv) el fortalecimiento y descentralización de las actividades del MAG y (v) la búsqueda de una mayor eficiencia

(Piñeiro, 1998). Sin embargo, a pesar de que las sucesivas reformas institucionales llevadas adelante durante los años noventa respondían a estos objetivos generales, éstas no parecen haber tenido la claridad y unidad de criterio necesarias para lograr los objetivos buscados. Desde este punto de vista la reforma institucional ha sido incompleta y es todavía un proceso inconcluso (Ramírez y González, 1997).

La estructura central de la actual organización institucional del sector agropecuario está integrada por el MAG que depende directamente del Presi-

dente de la República y por las instituciones descentralizadas: el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (INCORA), el Instituto Colombiano Agropecuario (ICA), el Instituto Nacional de Adecuación de Tierras (INAT), el Instituto Nacional de Pesca y Acuicultura (INAP) reciente creación, el Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural (Fondo Dri), el Instituto de Mercadeo Agrícola (IDEMA), la Caja Agraria y FINAGRO. Adicionalmente es necesario mencionar a la Corporación (CORPOICA) que si bien fue constituida como organización de derecho privado es financiada en forma mayoritaria por el estado y es la principal institución de investigación y desarrollo tecnológico en el sector agropecuario (Piñeiro, 1998).

El mandato del Ministerio y sus organismos descentralizados (cuadro 5) incluye las siguientes áreas de responsabilidad temática: agricultura, ganadería, silvicultura, pesca, agroindustria y acuicultura. En este sentido el MAG de Colombia tiene uno de los mandatos institucionales más amplios. A su vez, el conjunto de instituciones mencionadas conforman una importante infraestructura institucional complementada con otras de menor importancia y una amplia gama de programas especiales e instituciones del sector privado configuran una importante presencia institucional en el sector agropecuario.

Cuadro 5: Colombia, áreas de responsabilidad funcional, nivel de intervención y organismos				
Funciones	Nivel de Intervención			
	Definición de políticas	Coordinación de acciones	Regulación	Ejecución directa
Información y estadísticas	DANE			DANE
Investigación	MADR	COLCIENCIAS		CORPOICA
Extensión	MADR	UMATA's		UMATA's
Prod. Semillas				
Provis. Insumos				
Com.produc.	MADR			IDEMA
Prom. Exportac				
Sanidad	MADR	ICA	ICA	ICA
Calidad	MADR	ICA	ICA	ICA
Crédito	JUNTA MONETARIA	CNCA/ FINAGRO		CAJA Agraria y otros
Colonización*	CONSUT	FONAT		INAT y otros
Ref. Agraria	MADR	INCORA		INCORA
Desarrollo rural	MADR	MADR/DRI		DRI
* En Colombia se asimila a las actividades desarrolladas en el marco de la Ley 41 de 1993, de adecuación de tierras. Fuente: CEO, en base a información provista por M. Piñeiro y a las siguientes referencias: CNCA: Comisión Nacional de Crédito Agropecuario; CONSUT: Consejo Superior de Adecuación de Tierras; CORPOICA: Corporación Colombiana de Investigación Agrícola; DANE: Departamento Administrativo Nacional de Estadística; DRI: Fondo de Cofinanciación para la Inversión Rural; FINAGRO: Fondo de Inversiones Agropecuarias; FONAT: Fondo Nacional de Adecuación de Tierras; ICA: Instituto Colombiano Agropecuario; IDEMA: Instituto de Mercadeo Agrícola; INAT: Instituto Nacional de Adecuación de Tierras; INCORA: Instituto Colombiano de Reforma Agraria; MADR: MAG y Desarrollo Rural; UMATA's: Unidades Municipales de Asistencia Técnica Agropecuaria				

La estructura institucional agropecuaria de Colombia es especialmente compleja. En particular es interesante notar la existencia de consejos, algunos de los cuales integran a representantes de la actividad privada, con la responsabilidad de definir y coordinar las políticas públicas de áreas específi-

cas. En este sentido la reforma del año 1991 incorpora con fuerza la intención de separar las funciones de definición de políticas con la ejecución de actividades. Un segundo elemento a resaltar en la estructura institucional de Colombia es la existencia de fondos con mandatos específicos para el

financiamiento de algunas de las principales funciones o intervenciones del sector público.

La descripción del sistema institucional sintetizada en el Cuadro 5 no refleja con suficiente claridad la importante participación de las organizaciones de los productores, no sólo en el gobierno de las distintas instituciones sino también en la realización directa de acciones en el sector. Los Fondos Para-fiscales y los gremios por producto como por ejemplo, la Federación de Cafeteros, ilustran esta importante presencia del sector privado.

Venezuela

El Ministerio de Agricultura y Cría (MAC) constituye el eje central del SPA en Venezuela.⁴ Depende directamente del Presidente de la República y su área de competencia incluye la agricultura y la ganadería. Desde el punto de vista funcional el Ministerio tiene una fuerte presencia tanto en lo referente a la definición de políticas, como en la aplicación de las mismas y la prestación de los distintos servicios de apoyo a la agricultura (cuadro 6). Como se desprende de la información referida a cada función, el elemento saliente es el alto grado de centralización de las mismas, tanto en lo que hace a sus mecanismos de gobierno y definición de políticas como en la práctica son parte de la estructura del línea del MAG? como en sus aspectos operacionales. Aun cuando el FONAIAP, el IAN y el ICAP tienen Juntas Administradoras como sus máximos órganos de gobierno, su nivel de autonomía en cuanto a la toma de decisiones y manejo administrativo/financiero es muy bajo; en lo operacional, salvo el FONAIAP (investigación), Instituto Agrario Nacional, IAN (reforma agraria y colonización) y las instituciones de crédito (Instituto de Crédito Agropecuario, ICAP y el Fondo de Crédito Agropecuario, FCA), que tienen una cobertura territorial relativamente amplia, el resto de las instituciones tienen una presencia a nivel regional relativamente baja y muy dispersa.

Otro de los aspectos a resaltar se refiere a los servicios de sanidad y semillas, los que en la práctica, y a pesar de estar estructurados como “servicios nacionales”, son parte de la estructura del FONAIAP, con el que comparten infraestructura y recursos humanos. Esto no solo les resta efectividad, sino que plantea claras situaciones de conflictos de interés al ser FONAIAP uno de los actores principales en el campo del desarrollo de los insumos genéticos vegetales y los inmunobiológicos veterinarios.

En 1995/96, como parte de proceso de reforma del estado y reducción del sector público, se planteó una reforma integral de las estructuras existentes. Dicha reforma estaba orientada a: (i) lograr una mejor interacción público-privada en la definición las políticas y la prestación de los servicios; (ii) definir más claramente las áreas de responsabilidad, separando por un lado los servicios de la investigación, y por otro integrando funciones conexas y promoviendo un mayor acercamiento de los servicios a la demanda (descentralización y desconcentración); y (iii) agilizar operativa y administrativamente la implantación de los distintos procesos y actividades. Estas reformas nunca se llevaron a cabo y en la actualidad continúa la estructura preexistente prácticamente sin cambios, excepto en lo que hace a la reducción del personal del Ministerio y algunos de los organismos especializados, como el FONAIAP, y el comienzo de la implementación de algunos mecanismos más flexibles en el área administrativa y financiera.

⁴ Durante la edición de este trabajo Venezuela reorganizó todo su sector público, por lo que la información incluida en el documento es válida hasta mediados de 1999.

Cuadro 6: Venezuela, áreas de responsabilidad funcional, nivel de intervención y organismos					
Funciones	Nivel de intervención				
	Definición de políticas	Coordinación de acciones	Monitoreo expost	Regulación	Ejecución directa
Inform. y estad.	DE&I	DE&I	DE&I	DE&I	DE&I
Investigación	FONAIAP	FONAIAP	FONAIAP	FONAIAP	FONAIAP
Extensión	CIARA	CIARA (DE)	CIARA(DE)	CIARA(DE)	CIARA(DE); ejecuta por contratación delegada
Producción de semillas	SENASEM	SENASEM	SENASEM	SENASEM	SENASEM delega o autoriza
Provisión de insumos	No	No	Dirección General sectorial de producción	SASA	Convenio MAC-Pequiven-Fedeagro, para fertilizantes
Com. De la producción	Dirección de política de mercadeo	Dir. Gral. sectorial de producción	Dir. Gral sectorial de producción	Dirección de política de mercadeo	No
Prom. Exportac.					
Sanidad	SASA	SASA	SASA	SASA	SASA
Calidad	CONVENIM-MIC-Dir. Polít. Mercadeo	Dir. de política de mercadeo	CONVENIM-MIC	CONVENIM-MIC	CONVENIM-MIC
Crédito	ICAP/FCA/FNC/FRE	ICAP/FCA/FNC/FRE	ICAP/FCA/FNC/FRE	MAC/ICAP/FCA/FNC/FRE	ICAP/ FCA (como segundo piso)/FNC/FRE
Colonización	IAN	IAN	IAN	IAN	IAN
Ref. Agraria	IAN	IAN	IAN	IAN	IAN
Desarrollo rural	IAN	IAN	IAN	IAN	IAN
Provisión de infraestructura	DGIA Gobernaciones	DGIA Gobernaciones	DGIA Gobernaciones	DGIA Gobernaciones	DGIA Gobernaciones

Fuente: CEO, en base a información provista por E. Trigo y a las siguientes referencias: CIARA: Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria; CIARA (DE): Dirección de Extensión; DE&I: Dirección de Estadísticas e Informática; DGIA: Dirección General de Infraestructura Agrícola; FCA: Fondo de Crédito Agropecuario; FNC: Fondo Nacional del Café; FONAIAP: Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias; FRE: Fondos Regionales de estados; IAN: Instituto Agrario Nacional; ICAP: Instituto de Crédito Agropecuario; SASA: Servicio Autónomo de Sanidad Agropecuaria; SENASEM: Servicio Nacional de Semillas.

Los elementos comunes y las principales diferencias

Las instituciones del SPA en los países de América Latina tienen una considerable similitud que surge de una serie de características políticas e institucionales de raíces comunes. Sin embargo, dentro de esta similitud, es posible identificar diferencias tanto en la estructura organizacional como en el estilo de gerencia. Estas diferencias responden, en cierta forma, al grado de avance que cada país ha logrado en la aplicación de las reformas institucionales asociadas al período de reformas instrumentadas en años recientes. Las principales similitudes

y diferencias que se describen a continuación surgen del análisis realizado en la sección anterior, complementado con información de otros trabajos de los autores. Si bien el análisis comparativo realizado en los cinco países seleccionados no permite identificar tendencias sistemáticas que adelanten la formulación de una tipología organizacional del SPA, es posible que, a partir de un análisis con mayor profundidad cualitativa y referido a un número mayor de países, sea posible establecer las bases para ella.

Dependencia institucional. De los cinco países analizados, solamente Argentina tiene una Secretaría

ría de Agricultura dependiente del Ministerio de Economía. En los otros cuatro países la estructura institucional se basa en un Ministerio que depende directamente del Presidente de la República. En el Perú esta relación está mediatizada por la existencia de un Primer Ministro y un asesor presidencial que se ocupan explícitamente de problemas vinculados al desarrollo rural.

Responsabilidades temáticas. En los cinco países, los MAG (Secretaría, en el caso argentino), tienen bajo su responsabilidad la producción agrícola y ganadera. Tres países (Argentina, Colombia y Perú) tienen responsabilidad por la agroindustria y la silvicultura. Dos países (Argentina y Colombia) incluyen en sus mandatos a la pesca y otros dos países (Ecuador y Perú) tienen jurisdicción sobre los recursos naturales. Las responsabilidades temáticas son bastante variables y la estructura específica existente en cada país no parecería responder a ninguna lógica especial que vincule, por ejemplo, el mandato ministerial con la importancia relativa del sector.

Áreas de intervención. La comparación de las áreas funcionales en las cuales intervienen los MAG y sus organismos descentralizados no indica ninguna tendencia sistemática. En los cinco países casi todas las funciones especificadas en el cuadro respectivo son cumplidas ya sea por el Ministerio o por un organismo descentralizado. Las únicas funciones que son cumplidas solamente en un número

limitado de países son las relacionadas a la reforma agraria y a la provisión de insumos. Similarmente, la comparación de los niveles de intervención utilizados no permite identificar tendencias o características de funcionamiento consistentemente distintas entre los organismos de los países analizados. Una excepción a esta generalización se observa en el área de regulación, en la cual Argentina, Colombia y Ecuador tendrían un menor nivel de intervención.

Grado de descentralización. La estructura institucional presenta una fuerte descentralización de carácter regional en Perú y Ecuador. La descentralización es bastante menor en Colombia, mientras que en Argentina y Venezuela la estructura institucional es fuertemente centralizada. Por el contrario, los países analizados incluyen organismos descentralizados o desconcentrados los que tienen un considerable nivel de autonomía operacional y descentralización en su infraestructura física y operacional. Los cinco países cuentan con organismos descentralizados encargados de la investigación agropecuaria. En las otras áreas solamente Colombia cuenta con un número importante de organismos descentralizados (seis) que cubren casi todas las áreas funcionales identificadas en los cuadros resumen. Asimismo, casi todos estos organismos descentralizados cuentan con órganos colegiados de dirección en los cuales hay algún grado de participación del sector privado o de las organizaciones que representan a la sociedad civil.

3. Contexto de la reforma institucional en el sector agropecuario

La reformulación del papel y los modos de operar del Estado

Las reformas del SPA formaron parte del desmantelamiento del estado intervencionista. Este desmantelamiento fue una consecuencia de las nuevas circunstancias enfrentadas por los países y de un conjunto de ideas y convicciones que se consolidaron durante la última década en torno al papel, significación y tamaño del estado y a los modos de estructuración de sus relaciones con el mercado y la sociedad civil. Estas ideas tuvieron y tienen consecuencias importantes sobre las modalidades de provisión, producción y financiamiento de sus servicios y por lo tanto indujeron cambios en la estructura del sector público.

En primer lugar, la crisis precipitó el abandono de las concepciones normativas y voluntaristas que le asignaban al estado un papel de agente activo y único del desarrollo, optimizador de una función de bienestar social, lo que llevó a asumir posiciones favorables a una mayor descentralización en las decisiones sociales. Por otra parte, las distancias entre las intenciones estatales y los resultados obtenidos hicieron que se pusieran en cuestión los modos tradicionales de organización y gestión pública, experimentándose con modelos de vigencia probada en otros contextos y situaciones organizacionales. Por consiguiente, si bien las acciones de reforma estatal han sido inspiradas, en primer lugar, por las urgencias derivadas de los apremios fiscales y por estrangulamientos que impedían el crecimiento, ellas fueron progresivamente respaldadas por marcos normativos y enfoques teóricos que les dieron legitimidad y orientación. La breve referencia a estos enfoques se justifica para reconstruir los senderos recorridos con el fin de pensar alternativas hacia el futuro.

La perspectiva normativa

Varios fenómenos han producido una revisión de las perspectivas normativas con respecto al papel del estado, por ejemplo el colapso de los sistemas de planificación central, el agotamiento de los

modelos de política económica que le asignaban un papel crítico en la asignación de recursos y en la orientación de la inversión y las crisis provocadas por las demandas de recursos que desbordaron al aparato gubernamental. Todo ello determinó el cuestionamiento a sus capacidades y el abandono de la confianza plena en su papel de liderazgo en el desarrollo, que justificó la expansión de sus actividades e intervenciones. A la vez, y acompañando la creciente percepción social de la incapacidad de los marcos institucionales establecidos de hacer frente a las nuevas realidades económicas y tecnológicas, se fueron consolidando aspiraciones y demandas referidas a un mayor despliegue de la iniciativa de la sociedad civil y a una mayor democratización en los procesos decisorios.

Concebido el estado como problema, se postuló su retiro de campos de actividad en los que había desempeñado un papel central (Evans 1996). Uno de los cuestionamientos de mayor influencia a partir de fines de la década de los años setenta estuvo inspirado en dos nociones complementarias: un estado que se abstiene de perturbar con sus acciones y regulaciones la iniciativa de los agentes económicos, y mercados con un papel excluyente en la asignación de recursos. Si el estado legitimaba hasta entonces sus intervenciones haciendo referencia a las imperfecciones del mercado, éstas eran ahora deslegitimadas con el argumento de que las imperfecciones de los mecanismos políticos y burocráticos permitían que los decididores maximizaran funciones de bienestar individual y no social. Este cuestionamiento dio sustento a los procesos de reforma, los que atacaron los aspectos más evidentes de las disfuncionalidades de los estados tal como se habían ido conformando a través de la redefinición de su papel y funciones y el consiguiente achicamiento del aparato estatal. En él se basaron los programas de privatización y desregulación, así como la transferencia de servicios a las provincias y gobiernos locales, los intentos de “tercerización” y el despliegue de múltiples instrumentos para el financiamiento de acciones de interés público pero ejecutados por el sector privado a través de mecanismos competitivos.

En base a algunas de las consecuencias de las reformas en materia de vulnerabilidad de las economías, sensible inequidad y difícil preservación de las condiciones de competencia en los mercados, parece ir conformándose una visión más madura. Se concreta en propuestas sobre un nuevo tipo de relación entre el estado y la sociedad basada en la asociación más que en la superordinación y en la que el primero establece el escenario y el marco básico de operación de las instituciones y mercados. Para esta postura que reivindica la capacidad estratégica del estado, éste es iniciador de procesos más que definidor de su resultado final, constituyéndose en garante de la competitividad y de la equidad. Para cumplir tales funciones promueve la construcción de capacidades y de capital humano y el estímulo a la innovación, acepta la necesidad de adoptar políticas macroeconómicas activas pero adecuadas con respecto a tipos de cambio, tasas de interés, salarios y comercio. Su objetivo es alcanzar, en un marco de estabilidad de precios, niveles aceptables de empleo, de crecimiento y de equidad en la distribución de beneficios (de Janvry 1995; Cardoso 1991). Sus notas principales consisten en la afirmación del valor de las instituciones como estructurantes de los mercados, determinantes de sus atributos y elementos causales en los procesos de desarrollo. En la construcción institucional y el perfeccionamiento de su calidad, las políticas públicas vuelven a ser los elementos críticos a manipular. Por consiguiente, se plantea la necesidad de afirmar la capacidad del estado para la definición de estrategias y para la ejecución de políticas, con lo que el eje de la transformación se centra en la reformulación de los modos de organización y gestión de las entidades públicas y en sus formas de relacionamiento con la sociedad.

Esta visión más madura tiene, por lo tanto, importantes consecuencias operacionales. En primer lugar, se le asigna al estado un papel central en la conformación del complejo institucional a través de la sanción, aplicación y consolidación de la credibilidad del ordenamiento legal. Además, esta perspectiva subordina la resolución del viejo conflicto entre el estado y el mercado a la determinación previa de la efectividad de aquel, lo que implica jerarquizar las relaciones que establece con la sociedad civil, los sistemas de incentivos que utiliza para orientar el comportamiento de las entidades que lo integran y hacer uso de distintas modalida-

des de producción y entrega de sus prestaciones y servicios. Por último, se reconoce el papel del estado en cuestiones que trascienden las definiciones convencionales sobre bienes públicos, como es lo referido a los bienes de mérito, a la regulación, a la superación de las asimetrías de información, al mejoramiento de la equidad y a la promoción y perfeccionamiento de los mercados, a las funciones ambientales de los recursos naturales.

La perspectiva disciplinaria

La revisión del papel del estado se ha apoyado en importantes aportes que provienen del campo de la economía. En primer lugar, están las contribuciones de la “economía constitucional” de Buchanan y de la teoría de la elección pública. A partir de un individualismo metodológico, postula que los agentes públicos, tanto políticos como burócratas, orientan su comportamiento por criterios optimizadores. De ahí que se identifiquen las “imperfecciones del estado” que llevan a que éste no persiga un supuesto “interés público”, sino que su comportamiento responda a racionalidades de apropiación de beneficios cuyas consecuencias serían una inadecuada asignación de recursos. Por consiguiente, su recomendación está dirigida a reinstaurar las relaciones de mercado allí donde sea posible, o a construir sustitutos del sistema de precios en aquellas situaciones en las que las transacciones quedan fuera de este ámbito.

En segundo término, la teoría de la agencia plantea que la discrecionalidad del político o del burócrata exige la disponibilidad de sistemas de seguimiento y control para la evaluación de sus comportamientos y de los compromisos asumidos. Los sistemas de control y evaluación establecidos en el modelo burocrático, centrados en la utilización de los insumos y en el cumplimiento de normas de procedimiento, llevaron a esquemas formales que no atendieron ni a los resultados ni a las consecuencias de la acción. Los nuevos enfoques teóricos pusieron el acento, por lo tanto, sobre la imperfección de los arreglos institucionales establecidos, muchos de los cuales imponen incentivos perversos y conducen a disfuncionalidades organizacionales superables a través de la revisión de los sistemas de reglas y de la explicitación de los compromisos de gestión en términos de fines, metas e impactos.

Paralelo a estos enfoques, el nuevo institucionalismo económico aportó elementos adicionales para la fundamentación de las reformas por medio de un instrumental que permitió evaluar arreglos alternativos para los intercambios económicos. Para esta escuela de pensamiento, las instituciones son mecanismos fundamentales para la reducción de incertidumbre. Su funcionalidad radica en que permiten reducir los costos de transacción y en la imposición de límites a los comportamientos que aprovechan las ambigüedades e incertidumbres propias de los arreglos organizacionales y contractuales. Desde este enfoque se realizó un examen sistemático de las prescripciones formales que regulan las relaciones en el interior del estado y entre éste y los operadores económicos, proponiendo nuevos marcos institucionales que aseguren la seguridad jurídica, protejan el ejercicio de los derechos de propiedad y acoten la discrecionalidad pública, con modificaciones sustanciales a las modalidades de regulación establecidas. Una consecuencia adicional es la recomendación de introducir modalidades de gestión que sustituyen los mecanismos basados en la jerarquía por otros de naturaleza contractual.

Frente a estas construcciones teóricas emerge un nuevo paradigma que, sin desconocer la relevancia de los aportes anteriores, procura reconstruir la noción de “interés público” a través de la identificación de un conjunto de valores a preservar y de la construcción de arreglos institucionales que los expresen. Conforme a estos planteos, el estado tiene un papel por desempeñar no sólo en las cuestiones que quedan al margen de los mercados, sino también en sus aportes a dicha construcción, a la preservación de la gobernabilidad y a la promoción de la equidad generacional e intergeneracional.

Para la nueva concepción, el mercado es un conjunto de reglas y expectativas que constituyen los marcos institucionales dentro de los que los mercados operan. Estos marcos son construcciones sociales, productos de procesos históricos, sedimentaciones de órdenes jurídicos o mecanismos formales vigentes que imponen límites a los comportamientos, establecen incentivos e imponen sanciones. Pero a la vez esos marcos están integrados por convicciones compartidas, valores, normas sociales y disposiciones motivacionales que dan sentido e interpretan aquellos órdenes jurídicos o

mecanismos formales, que son los que determinan la confiabilidad de las transacciones pactadas, que inciden sobre los costos de transacción y que establecen el grado de legitimidad de los comportamientos oportunistas. Son el producto también de experiencias sociales, reveladores del capital social acumulado y patrimonio cultural de la sociedad. La estructura de incentivos efectivamente vigente en la sociedad y las sanciones que acompañan a la violación de los marcos normativos son así la consecuencia simultánea de la operación de aquellos órdenes jurídicos y estos fenómenos sociales y motivaciones, dando razón y legitimidad a los comportamientos sociales.

Por consiguiente, el paradigma emergente parte de la afirmación de que el estado siempre incide sobre los mercados, por lo que invalida la oposición irreconciliable entre estado y mercado (Bloch 1994, Granovetter 1985, Piore y Sabel 1984, Sabel y Zeitlin 1985). Coloca en el centro del debate a las diferencias cualitativas en la acción estatal y a las diferencias significativas en la calidad de la operación de los mercados. Considera insuficiente la fijación de la responsabilidad estatal como resultado de una afirmación de tipo teórico sobre el carácter de los bienes suministrados o de un cálculo sobre su economicidad. Por consiguiente, la atribución convencional de funciones al estado en materia de acciones de control sobre la seguridad de los bienes productivos, del establecimiento de derechos y de responsabilidades en lo referido a las relaciones recurrentes entre los individuos, de la provisión de medios de pago y de la protección de las fronteras nacionales sobre la base de su carácter de bienes públicos resulta sólo un enunciado de responsabilidades que no pueden ser ejercidas por otros actores sociales, pero es insuficiente para el diseño institucional. Aun considerando sólo estas funciones en materia de seguridad, de justicia monetaria y de defensa, estos roles estatales pueden ser desempeñados con tales variaciones en sus contenidos que de por sí su asunción no permite apreciar sus impactos sobre la calidad efectiva de funcionamiento de los mercados o de la sociedad. De este modo, la cuestión a dilucidar no se reduce a la determinación formal o ideal de los límites demarcatorios de la acción del estado, sino que se interna en los terrenos más sensibles sobre las calidades y atributos deseados para estos planos de la

acción social y sobre los mecanismos y estrategias adecuados para intervenir sobre ellos.

Este nuevo paradigma legitima una participación del estado no sólo en los terrenos que quedan al margen de los mercados, sino también en la conformación de éstos y en la construcción de los marcos que los preservan y legitiman a partir de sus aportes a la gobernabilidad y a la promoción de la equidad. De esta forma, la reconstrucción del estado es una condición para la reconstrucción de los mercados (Bloch 1994). Su competencia trasciende las definiciones convencionales sobre bienes públicos y da paso a intervenciones en lo referido a los bienes de mérito, a la regulación, a la superación de las asimetrías de información y a la promoción y perfeccionamiento de los mercados. Supera las concepciones minimalistas y reconoce su papel catalítico, facilitador y complementario del sector privado (Banco Mundial 1997).

Lo anterior es una reivindicación de la noción de interés público que debe infundir a los arreglos institucionales que se adopten. En el marco democrático, ese interés público es definido por una comunidad participante. Es por ello que no proceder a la construcción de marcos institucionales con acuerdos sustanciales que les den legitimidad puede hacer que los impactos de las reformas se debiliten por su escasa sustentabilidad política y social, o que se fracase en los intentos de brindar al sector horizontes temporales largos, ambientes de política predecibles y estabilidad en las reglas. Por consiguiente, en la nueva visión se afirma la necesidad de persistir en los esfuerzos de transformación, pero adoptando una perspectiva más amplia que incluya a la totalidad de la problemática institucional. Esta problemática está integrada por la naturaleza del contexto institucional (conjunto de reglas políticas, sociales y legales básicas fundamentales que establecen las bases para la producción, intercambio y distribución) y de los arreglos institucionales, que proveen la estructura dentro de las cuales las unidades económicas pueden cooperar y los mecanismos para el cambio de las leyes o derechos de propiedad (Davis y North 1971, Williamson 1994).

Por último, cabe mencionar que el sector público ha sido objeto en los últimos años de intentos de reconceptualización a partir de avances registrados

en las disciplinas vinculadas a la organización y la gestión, así como por la incorporación a este ámbito de innovaciones desarrolladas en el sector privado. Es más, en algunos casos notables los desarrollos más interesantes en términos de modernización del estado han resultado de esta transferencia tecnológica, procurando introducir en la lógica de gestión pública principios e instrumentos de amplia difusión en otro tipo de organizaciones, conformando un movimiento que ha recibido la denominación de “gerencialismo”. Entre esos avances está la difusión de prácticas asociadas al análisis de políticas, concebido como un ciclo que concluye en la evaluación de los resultados e impactos. Ello implica introducir nuevas modalidades de formulación más atentas a productos que a procesos, a las consecuencias de la acción que al acatamiento de rígidas restricciones formales. Este énfasis en los impactos lleva a definiciones precisas de los aportes de aquellos que intervienen en los procesos de implementación, posibilitando la introducción de figuras como los contratos o compromisos de gestión y sistemas de gratificaciones en base a contribuciones efectivas. También, se reconoce el papel estratégico de la función gerencial, convirtiéndose en actora central en los procesos desencadenados en torno a las políticas públicas y en la articulación social.

Los elementos centrales de la segunda reforma del estado

La primera reforma del estado ha tenido resultados insuficientes. Resultaron de respuestas a apremios, se inspiraron en experiencias extrarregionales y fueron incorporadas como condicionalidades en las operaciones de crédito que facilitaron las reformas de políticas. Sus sustentos teóricos fueron en general contruídos a posteriori, debiendo recurrirse a ellos en el presente cuando la tarea de consolidación de una nueva institucionalidad es impostergable. Se supuso que las organizaciones tenían plasticidad para absorber los cambios de orientación, que la decisión política era suficiente para precipitar nuevos comportamientos y que la modificación de normas y procedimientos propios del sector público y el rediseño formal bastaban para alterar los estilos de gestión. Se apostó a la capacidad de respuesta a las oportunidades abiertas por un sector público que dejaba campos de actividad a niveles subordinados de gobierno, al sector privado y a las

organizaciones sociales. La premisa fue la existencia de recursos sociales disponibles cuya activación sólo requería una convocatoria explícita. La consecuencia neta fue, en cambio, que no hubo un impacto significativo sobre la habilidad para promover acciones colectivas en forma eficiente ni sobre la satisfacción de la demanda de la sociedad por los resultados de esas acciones, tal como el Banco Mundial (1997) define a la *capacidad* y la *efectividad estatal*.

Las reformas institucionales

Superada la primera etapa de reformas, la tarea principal se centra en las reformas institucionales necesarias para que los mercados operen con una mayor eficiencia. Ello supone la revisión de los marcos institucionales para proceder a su modernización y adaptación a los nuevos desafíos de la inserción en el mundo, el desarrollo sostenible y la legitimidad social. Esos marcos institucionales deben consolidar la gobernabilidad de sistemas complejos, en contextos que generan una creciente incertidumbre y demandan innovación, equidad y orientación estratégica. La revisión de estos marcos institucionales supone la modificación del sistema de reglas formales y cambios en las expectativas y en los comportamientos. La segunda reforma ha producido avances significativos en lo primero, mientras que los cambios mencionados son necesarios para alcanzar la efectiva transformación de los modos de gestión del estado. Esa transformación constituye el eje de la tercera etapa.

Las reformas en los sistemas de reglas tienen por propósito la consolidación de los derechos de propiedad, la sanción de normas claras para regir las transacciones económicas, la preservación de la competencia, la internalización de las externalidades de la producción, la existencia de mecanismos judiciales eficientes y confiables para la resolución de las controversias, y la supresión de la corrupción y del clientelismo en las acciones públicas. Todo ello supone una revisión profunda de los modelos de organización de mercados y del estado. Esas reformas están dirigidas a reducir la incertidumbre en las transacciones brindando una mayor seguridad jurídica; a permitir una mejor asignación de recursos, facilitar la identificación de costos y beneficios y su distribución; a potenciar las “externalidades positivas” y promover la valorización del

capital físico, humano y social, y a hacer uso de las ventajas de la especialización.

Los países de la región han transitado por estas reformas con distinto grado de avance. La reestructuración del aparato estatal estuvo acompañada y precipitada por la adopción de nuevos marcos legales y la sanción de nuevos sistemas de estímulos. En consecuencia, el ordenamiento jurídico ha cambiado, en algunos casos, radicalmente. Como consecuencia, el sector público también sintió el impacto en las modificaciones en la discrecionalidad asignada a las unidades operativas, en los regímenes de personal y de contratación, en los mecanismos de control y en la personalidad jurídica de muchas de sus entidades. Sin embargo, esta segunda etapa está inconclusa, ya que los nuevos sistemas de reglas no han tenido aún consecuencias significativas sobre la calidad de la gestión.

Las cuestiones pendientes de la segunda reforma

Varias cuestiones deben ser resueltas para el desarrollo de capacidades y el perfeccionamiento de la efectividad del estado de manera que éste pueda desempeñar su papel en la redefinición institucional. Estas cuestiones se refieren a atributos que, en general, debe reunir la gestión del SPA. Su aplicación a distintas organizaciones con mandatos y responsabilidades específicas debe analizarse en cada caso particular. Cada uno de ellos se expone a continuación.

La gestión asociada con la sociedad civil. El diseño de los SPA estuvo construido sobre la identificación de lo público con lo estatal. Debe reconocerse la importancia creciente de mecanismos con vocación por lo público ajenos a lo estatal, como son las organizaciones de la sociedad civil con tareas vinculadas a la ruralidad y a la agricultura. Si bien en América Latina existió una tradición de indiferencia entre estos dos mundos, las circunstancias han provocado una notable consolidación de la legitimidad de estas organizaciones, fundada, en parte, en la demostrada capacidad para estructurar y expresar demandas de la población rural, así como para prestar servicios en materia de información, educación, tecnología y de articulación social. Apelando a la solidaridad y al altruismo, las organizaciones sociales permiten la atención de necesidades específicas y locales, la reducción de

costos de transacción y el fortalecimiento de normas y expectativas que dan eficiencia a los mercados y confiabilidad a los acuerdos. Constituyen parte del *capital social*, y por lo tanto su promoción al servicio de lo público debe formar parte de los planteos de reforma institucional (Putnam 1992). Este capital social no debe ser aprovechado exclusivamente a través de diversas formas de asociación y de la delegación (o devolución) a la comunidad de servicios y de atribuciones para la autogestión de programas y proyectos, en materia de transferencia tecnológica, construcción de infraestructura, certificación de calidad, gestión sanitaria, etc., puesto que estos arreglos no sólo son nuevas formas de gestionar lo público, sino modalidades nuevas de articulación entre los mercados y la sociedad. Estas formas de gestionar lo público deben realizarse en el marco de las políticas públicas y estar sujetas a la evaluación de sus contribuciones e impactos y preservar la unidad de la acción estatal. Para ello se debe disponer de *capacidades de programación y de convocatoria para la concertación*.

La gestión asociada con el sector privado. Otro supuesto sobre el que se construyó el aparato estatal tradicional era que lo definido como función del estado debía ser financiado con recursos fiscales y la producción y provisión de las actividades necesarias para su desempeño ejecutadas por entidades públicas. Esta identificación también debe ser revisada. Son múltiples las experiencias de funciones estatales desempeñadas a través de cofinanciamiento, de producción realizada por entidades del sector privado o en las que el contacto con los destinatarios de la acción es objeto de diferentes arreglos de externalización, tercerización o acreditación (Roth 1988). Ejemplos, entre otros, son los mecanismos para la vinculación tecnológica entre los institutos de investigación agropecuaria y empresas productoras de insumos, la constitución de fondos concursables para esa misma investigación con exigencias de contrapartes de recursos, la participación de fundaciones, empresas y profesionales en acciones de sanidad por medio de la delegación y la acreditación y la contratación de empresas de técnicos para el suministro de servicios de asistencia técnica y capacitación a los productores. Esas experiencias requieren una definición previa de los ámbitos y funciones indelegables y de las capacidades estatales para la supervisión y el

control de calidad, así como una evaluación de las tareas y la reingeniería de procesos en las organizaciones públicas que se desprenden de áreas de responsabilidad. Exigen que el sector privado tenga la madurez suficiente para una respuesta adecuada y que se establezcan auténticos mercados competitivos. Suponen la determinación de productos e impactos esperados y la instalación de mecanismos de seguimiento y evaluación sistemáticos y procedimientos de participación y auditoría social (OECD 1997).

La gestión eficiente y efectiva. La acción estatal se desplegó tradicionalmente en un marco normativo fundado en la concentración de la capacidad decisoria en la cúspide de la organización, la estructuración jerárquica, la formalización de procedimientos, la homogeneidad de productos y el control de procesos. Se hace preciso avanzar en las innovaciones organizacionales fundadas en mecanismos más eficaces para la orientación de comportamientos, introduciendo en la lógica de gestión pública instrumentos de amplia difusión en organizaciones privadas. Entre ellos están las prácticas de gestión más atentas a productos que a procesos, una liberalización de las restricciones administrativas, el desarrollo de *contratos o compromisos de gestión* y sistemas de gratificaciones en base a contribuciones efectivamente realizadas. La modificación de las condiciones de empleo público, de los niveles de capacitación de los agentes y el establecimiento de sistemas de recompensas y sanciones es una condición y consecuencia de estas tendencias.

La gestión integrada. El SPA debe atender simultáneamente a una creciente diversidad de situaciones, lo que implica multiplicidad y especificidad en los instrumentos a utilizar. Los arreglos organizacionales actuales plantean elevados requerimientos de coordinación, pretendidamente satisfechos por la creación de comisiones o grupos ad-hoc que agregaron complejidad sin por ello brindar coherencia a la acción. El aprendizaje acumulado indica que la coordinación es un bien al que es extremadamente difícil acceder y cuyos costos de transacción son elevados. Por ello, es preciso diseñar mecanismos fundados en la naturaleza de los problemas a resolver, y más aptos para resolver las problemáticas que surgen de los distintos tipos de productores o de ámbitos territoriales.

La gestión descentralizada. Por razones vinculadas a la democratización de la sociedad y a la eficacia y eficiencia en la prestación de servicios, debe cambiarse el modelo tradicional de organización centralizada cuyas características son las unidades territoriales de servicio con escasa capacidad de decisión y mecanismos débiles para la participación de los actores locales. Entre los factores operantes están: las crecientes articulaciones de la producción primaria, los intentos de avanzar en materia de reconversión y diversificación productiva, la mayor importancia de la incorporación sistemática de valor ante mercados más exigentes, la mayor densidad social del entramado social de la ruralidad, la atención a las especificidades agroecológicas en materia tecnológica y de preservación de recursos, y las tendencias hacia la devolución de funciones estatales a los gobiernos provinciales y municipales.

En el futuro debe continuarse con el proceso, ya iniciado en casi todos los países, de fortalecimiento de las responsabilidades locales para la prestación de servicios, la articulación social y la atención de problemáticas específicas. No obstante los avances realizados, se perciben ya las consecuencias de transferencias de responsabilidades que no fueron acompañadas por recursos conmensurables, o de la asunción formal de funciones por parte de los niveles subordinados de gobierno sin que paralelamente se hicieran esfuerzos para dotarlos de mejores atributos para la gestión. Avanzar en los procesos de descentralización supone, por lo tanto, una mayor atención a la construcción de capacidades institucionales a nivel local.

La gestión ampliada. Los estados han sido estructurados a partir de la *sectorialización* de la realidad. En ese marco, los MAG tuvieron tradicionalmente un universo de competencias relativamente claro en materia de producción en finca y una más difusa y controvertida responsabilidad en lo referido a la comercialización, recursos y población rural. La complejización de las articulaciones productivas, de mercado y sociales que ya fueron mencionadas determinan que esa delimitación sea insuficiente para atender a la complejidad de situaciones y a los requerimientos de políticas públicas. El resultado es que muchas cuestiones de extrema importancia para la agricultura son resueltas en ámbitos ajenos a los MAG con escasa o nula parti-

cipación de éstos o, por el contrario, se producen duplicaciones y zonas de responsabilidad difusas entre distintos ministerios en, por ejemplo, temas de promoción comercial, procesamiento industrial, sanidad y salud, y servicios a la población rural. Esta situación debe revisarse, procurándose una redefinición de los ámbitos de acción de los ministerios de manera que puedan operar con instrumentos más eficaces en las problemáticas estratégicas que se desarrollan en el capítulo siguiente de este trabajo.

La gestión estratégica y prospectiva. La reforma de los modos de gestión de los ministerios, con mayor participación del sector privado en la realización de estudios, la elaboración de proyectos y la gestión de actividades, permite hacer un mejor uso de los recursos existentes en la sociedad que debe alentarse. Junto a ello, los ministerios deben tener capacidad para la definición de las políticas y prioridades, la formulación de las alternativas y por la determinación de los cursos de acción. Para ello debe contar con capacidades analíticas para generar sus demandas, producir la acumulación del aprendizaje y evaluar necesidades y contribuciones. A su vez, debe construirse la capacidad de conducción estratégica, la que exige una adecuada comprensión de los escenarios futuros, la identificación de las contribuciones que es necesario realizar para alcanzar los objetivos de política seleccionados y para lograr una activa participación de la sociedad.

Los cambios en el contexto, hacia la tercera reforma del estado

La primera generación de reformas restituyó el papel de los mercados como mecanismos para la asignación de recursos, y la segunda atiende a los marcos institucionales necesarios para que estos mercados puedan responder a los atributos de competencia y calidad. La tercera deberá centrarse en el desarrollo institucional y en los asuntos cuya resolución excede a los mecanismos de mercado. Aún resta un gran esfuerzo para concretar el conjunto de reformas institucionales y organizacionales en marcha y de aquellas aún no iniciadas. Sus consecuencias tienen atributos muy diferentes a los de la primera etapa de la reforma. Sus impactos sobre los agregados económicos son más difusos; su visualización requiere una perspectiva temporal

de más largo plazo, su logro es consecuencia de nuevos comportamientos que los nuevos diseños deben estimular pero no sustituir; sus protagonistas no son sólo los actores políticos o las organizaciones públicas, sino que son resultado de una efectiva reorientación social. A su vez, sus contenidos son más complejos y su ejecución más difícil: no son sólo el resultado de nuevas leyes, estructuras o tecnologías, sino que consisten en la construcción de capacidades, en la creación de nuevas redes de colaboración, en la explotación de complementariedades y en el estímulo a la participación y la iniciativa social. Sus objetivos no se alcanzan por la sola disponibilidad de mayores recursos o mejores insumos que agreguen eficiencia, sino por la calidad de los procesos organizacionales y por los impactos que se alcancen.

Lo anterior explica que las acciones que deben emprenderse tendrán que conceptualizarse como contribuyentes a ese desarrollo institucional, superando la perspectiva del perfeccionamiento organizacional, centrada en ámbitos particulares de la acción pública o privada. La visión del desarrollo institucional debe atender a las especificidades nacionales y regionales, a la trayectoria y capacidades de los actores, a los desafíos particulares a responder y a las orientaciones estratégicas que se adopten. Asimismo, la agenda de la tercera etapa incluye asuntos como la igualdad de oportunidades, la mejor distribución de las capacidades para articular las necesidades y demandas sociales de los distintos grupos vinculados a la agricultura y la ruralidad, el desarrollo de nuevas formas de delegación y devolución a la sociedad civil que reafirmen su autonomía a la vez que construyan nuevos modos de gestión social, junto al suministro de los llamados “nuevos bienes públicos”, como la preservación de los recursos naturales. Estas acciones directas configuran una etapa diferenciada, pues en ella el objetivo de desarrollo institucional demandará nuevos comportamientos del estado por los que promueve capacidades sociales o afirma lo público a través de mecanismos con los que está comprometido pero que le son ajenos.

Fundamentalmente, son los cambios en el contexto los que promoverán una tercera etapa de reformas del SPA. Durante la última década han ocurrido importantes transformaciones en la estructura y funcionamiento del sector agropecuario, de espe-

cial relevancia en Argentina, Chile y México; en los cuales activos procesos de modernización productiva, agroindustrialización y expansión de las exportaciones de algunos rubros han significado una verdadera revolución productiva y comercial. Simultáneamente a esta modernización productiva, un número importante de países se encuentra en las etapas iniciales de un proceso de reforma del estado en el que las nuevas ideas sobre su función y las características que la gestión de lo público debe adquirir para ganar afectividad y legitimidad social han permeado pero no han logrado aún una consolidación homogénea. Es por ello que para reflexionar sobre cuál debe ser el ámbito, la naturaleza y la intensidad de la intervención del estado en la actividad agraria es conveniente resaltar los cambios que tienen un impacto central en el funcionamiento del sector.

Globalización, apertura comercial y desregulación económica

La última década ha sido testigo de una expansión sin precedentes de los volúmenes del comercio internacional y la inversión extranjera directa y los flujos financieros internacionales en la región, los cuales crecieron a tasas muy superiores a las del producto bruto mundial.⁵ Estos procesos pusieron en marcha la reforma económica y la primera reforma del estado, y constituyen una fuerza que impulsa los próximos procesos de transformación del estado. La creciente interdependencia económica ha influido en la desregulación y apertura de las economías para impulsar las transformaciones productivas y aumentar los volúmenes de su comercio exterior. Estas corrientes liberalizadoras han sido radicales, tanto por la rapidez con que se han desmontado los mecanismos de protección arancelaria (en 1986 sólo la economía chilena podía ser considerada como abierta mientras que en 1993 sólo Panamá tenía un arancel aduanero promedio de más del 20%) como por el carácter unilateral con que se realizaron algunas de estas reformas. Dicha situación recién ha comenzado a

⁵ Durante la década de 1980 la inversión extranjera directa a nivel mundial creció a una tasa tres veces mayor que la del incremento de las exportaciones y cuatro veces superior a las del crecimiento del PIB (Bekerman y Sirlin, 1995).

revertirse a partir de 1994, luego de la concreción de los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT, con el comienzo de la reforma de la Política Agraria Común en la Unión Europea y la sanción de la nueva Ley Agraria en los Estados Unidos.

Los procesos de apertura han tenido un impacto significativo en la estructura de las economías de la región, por ejemplo entre 1976/81 y 1992 el índice de apertura del conjunto de la economía de América Latina, medido por el porcentaje del Producto Interno Bruto (PBI) total que representan las exportaciones más las importaciones, pasó del 23% a casi un 34%, mientras que la tasa de crecimiento de las exportaciones duplicó el ritmo de crecimiento del PIB y la de las importaciones fue, en algunos años, cuatro veces mayor (CEPAL 1993). A nivel del sector agropecuario esta evolución ha tenido, sin embargo, impactos muy diferentes, según el tipo de situaciones de producción, de los productos y de la naturaleza de la forma de integración de las distintas regiones productivas con las economías nacionales. En general, las áreas y productos que ya estaban integrados al comercio internacional se han visto fortalecidas y beneficiadas, mientras que los sectores tradicionales de la agricultura campesina han experimentado una creciente pérdida de competitividad y desarticulación productiva.⁶

Las reformas institucionales dirigidas a desmontar la vasta red de instituciones y mecanismos que, en muchos países de la región, habían sido creados para instrumentar las políticas de alta intervención del estado han resultado en la existencia de un sector público de transición sin capacidad operativa para ayudar a reorganizar al sector en el marco de la apertura comercial y de la liberalización de los mercados internos. Un tema de particular importancia es la debilidad, tanto del sector público

⁶ Asimismo, la desregulación y los procesos de privatización que han acompañado a la apertura han significado, en muchos casos, un acelerado desmontaje de las estructuras de subsidios y transferencias internas sobre las que se asentaba la integración de muchas de las economías regionales de cada país a sus respectivas economías nacionales, lo cual les ha creado serios problemas de competitividad y situaciones de crisis para las cuales aún no se han encontrado opciones claras de reconversión.

como del sector privado, para analizar los escenarios futuros y las necesidades del sector productivo en términos de las negociaciones comerciales que se dan en el marco de la Organización Mundial del Comercio y de los acuerdos regionales tales como el ALCA. Los resultados de estas negociaciones tendrán un impacto muy importante en las posibilidades de desarrollo futuro de los países de la región.

Cambios cualitativos de la demanda y en los niveles de agroindustrialización

Históricamente, el agro latinoamericano se ha caracterizado por la predominancia de estrategias productivas en las que la rentabilidad y sostenibilidad de las explotaciones agropecuarias se fundamentaba en el uso extensivo de la tierra con bajos niveles de uso de insumos y bajos rendimientos por hectárea que se compensaban con también bajos niveles de costos totales. Estas estrategias encontraban su explicación y sustento en la lógica de un modelo agroexportador para el cual la riqueza de recursos de la región constituía la fuente básica de competitividad, en un entorno macroeconómico de alta inestabilidad y políticas discriminatorias hacia la agricultura, que incluían bajos precios internos de los alimentos y altos precios de los insumos que desarticulaban la inversión y el desarrollo tecnológico (Piñeiro y Trigo, 1983).

Los escenarios en los cuales se generaron estos comportamientos están cambiando rápidamente. La demanda internacional está evolucionando aceleradamente hacia las producciones diferenciadas y con mayor valor agregado, como respuesta a los procesos de urbanización y a una mayor integración entre la producción primaria y la agroindustria. Esto determina que incluso en los mercados de *commodities* esté creciendo la demanda por materias primas con características y calidades especificadas. Estos procesos unidos a la globalización ponen a los sistemas agroalimentarios de la región en directa competencia con la oferta internacional en lo que se refiere al mercado interno de alimentos, particularmente en los rubros de mayor valor agregado y dirigidos a los segmentos urbanos de mayor poder adquisitivo; pero también en los de consumo masivo, ya que en muchos casos se han tomado decisiones de política tendientes a importar alimentos como mecanismo anti inflacionario.

Todas estas transformaciones han modificado el marco macroeconómico para la producción agraria y se evidencian cada vez más los incentivos para el desarrollo de estrategias de alta productividad en las que la incorporación de tecnología constituye un componente primordial de la competitividad.

Al mismo tiempo, el nuevo escenario implica nuevas formas de relacionamiento entre el sector agropecuario, productor de materias primas alimenticias, y los consumidores de éstas. En la medida en que aumenta la demanda por productos diferenciados y de mayor valor agregado, crece la importancia de los encadenamientos agroindustriales (hacia atrás con los proveedores de insumos y hacia adelante con la transformación y comercialización) como componentes estratégicos de los sistemas alimentarios y es cada vez más difícil e inadecuado considerar la producción primaria aislada del resto de los componentes de la cadena. Por consiguiente, la agricultura como tal tiende a perder especificidad y, en consecuencia, su desenvolvimiento pasa a gobernarse por la lógica del conjunto. Como consecuencia, el grado de integración agroindustrial es un elemento estratégico para lograr un mejor aprovechamiento de las nuevas tendencias. En América Latina el nivel de integración ¿medido como proporción de productos agroindustriales en el consumo alimentario? no alcanza al 30% frente a niveles de entre el 80% y 90% en los países desarrollados. Esta brecha es indicativa del potencial que puede representar el desarrollo agroindustrial.⁷ Este potencial también está claramente manifestado en la magnitud de los encadenamientos económicos que genera la agroindustrialización. Según algunas estimaciones desarrolladas para Brasil, Chile, Guatemala y México, los multiplicadores de ingreso y empleo en el sector agropecuario y agroindustrial son el 8,7%, el 16,7%, el 10,2% y el 15,5% respectivamente. Estos son más altos que los correspondientes a cualquier otro sector de la economía, excluidos el del petróleo y los servicios. Comparados con los índices promedios de la economía en su conjunto, los en-

cadernamientos en la agricultura y la agroindustria son un 19,5% más altos en Brasil, un 15,5% en Chile, un 10,4% en Guatemala y un 12,4% en México (Schejtman, 1994). Si a estos elementos se les suma el efecto precio implícito, en la transformación a una estructura de exportaciones agroalimentarias de mayor valor agregado, la prioridad de la agroindustrialización como estrategia de reinserción internacional se hace aún más evidente.

Estas transformaciones conforman al mismo tiempo un nuevo marco de actores sociales a los que es indispensable reconocer e incorporar a los procesos decisivos. La tradicional heterogeneidad que existía entre los productores dada por el producto, la localización y el tamaño de las explotaciones como factores diferenciadores, adquiere actualmente mayor complejidad como consecuencia de una multitud de factores de diferenciación: diferentes aptitudes empresariales y gerenciales, distintos comportamientos tecnológicos, estrategias de financiamiento, y formas de inserción en la cadena de negocios. Paralelamente, otros agentes económicos como los proveedores de servicios técnicos e insumos, los contratistas y las empresas de procesamiento y mercadeo están cobrando una mayor importancia.

Un nuevo escenario científico-tecnológico

Los avances en el campo de la biotecnología, los nuevos materiales y fuentes de energía y la informática y las telecomunicaciones constituyen la base de un nuevo paradigma tecnoeconómico, con profundos impactos en las formas de organización social y los procesos productivos. Estas transformaciones afectan no sólo a la forma de “hacer ciencia” y la naturaleza de los procesos tecnológicos vinculados a la agricultura, sino que se reflejan también en la organización de sus procesos productivos, sus encadenamientos y la propia institucionalidad del sector.

Los avances en la biología molecular y la bioquímica desarrollados durante los últimos veinte años y que dieron origen a lo que hoy se conoce como la “nueva” biotecnología, están dando resultados aplicables a prácticamente todos los campos de la actividad humana. En lo agropecuario, se espera que sus aplicaciones abarquen desde el cultivo de plantas hasta la actividad forestal, la salud y pro-

⁷ Dado que la exportación de *commodities* sin ningún nivel de procesamiento constituye una proporción relativamente importante de la producción regional, esta comparación subestima el potencial existente para el desarrollo agroindustrial.

ducción animal y los procesos agroindustriales. Estas características permiten una más fluida vinculación de las capacidades de investigación agropecuaria con los restantes sectores y, en lo tecnológico propiamente dicho, abren un amplio marco de oportunidades que facilitan la articulación vertical de la producción primaria con las etapas de poscosecha, procesamiento y mercadeo.

En el plano organizativo-institucional dichos avances tienen dos impactos principales: (i) las disciplinas involucradas ¿y consecuentemente las fuentes de información que se utilizan y los recursos humanos requeridos? son significativamente diferentes de las que constituyen la base científico-disciplinaria de la investigación agrícola tradicional. Asimismo, estos avances hacen que la distinción tradicional entre ciencia pura y aplicada tienda a desdibujarse y con frecuencia las aplicaciones comerciales emergen directamente de la investigación “básica”, obligando a redefinir prioridades entre el trabajo de laboratorio y el de campo y a hacer un reconocimiento explícito de dichas aplicaciones en toda la organización del proceso de I&D; y (ii) una proporción cada vez mayor de los beneficios generados por las nuevas tecnologías son apropiables privadamente, lo cual obliga a reconsiderar el carácter público-privado de muchas áreas de investigación y las formas de participación del sector privado en su financiamiento y desarrollo y a determinar como se vinculan los procesos de I&D con las capacidades productivas para la producción a escala comercial de los nuevos insumos que surgen de la investigación.⁸

⁸ Al iniciar esta década, existían en EE.UU., más de mil empresas con programas de investigación mayores de US\$1 millón al año; un 10% de ellas operaba en el campo agropecuario y medicina veterinaria (Barrillett). La mayoría de las compañías químicas están activas en este campo, principalmente en el rubro semillas (se estima que cerca de 400 investigadores y técnicos en agrobiotecnologías trabajan en los laboratorios de Monsanto). Sin embargo, la falta de capital de riesgo es una severa limitante para la puesta a punto de las nuevas tecnologías y su escalamiento en el ámbito industrial; procesos que en la mayoría de los casos están sujetos a complejas regulaciones de bioseguridad y relativamente largos procesos de aprobación por parte de los entes regulatorios públicos (Jaffé y Trigo 1993).

En este nuevo clima se requieren cambios básicos en los procesos de desarrollo de recursos humanos y en la naturaleza de los vínculos científicos y de información de los cuales dependen las organizaciones de investigación y desarrollo, así como relaciones más estrechas y cooperativas con los centros disciplinarios y de investigación biotecnológica en las universidades y con otras organizaciones de investigación del sector público y el privado. En la práctica se ha roto el aislamiento entre las instituciones de la comunidad científico-tecnológica. Para aprovechar el potencial de las nuevas tecnologías en el área agropecuario-agroindustrial se necesitan, en muchos casos, capacidades que son genéricas, y, por lo tanto, no tienen por qué ubicarse dentro de los propios institutos de investigación sectorial. Por el contrario, es necesario que existan los mecanismos institucionales que permitan articular las capacidades y las necesidades de aplicación de una manera eficiente y efectiva.⁹

Finalmente, la mayor apropiabilidad privada de los resultados ¿incluso de los de la investigación básica? plantea con renovado vigor el tema de la protección de la propiedad intelectual, un aspecto que sin duda es problemático para las instituciones públicas, pero cuya resolución es indispensable, tanto en vista de las mayores vinculaciones con el sector privado que trae la biotecnología como para poder trabajar efectivamente en red con otras instituciones científicas del sector público. Este es un aspecto en el que los países del Cono Sur han hecho avances significativos, tanto en lo que se refiere a la protección de las obtenciones vegetales como a los aspectos más generales de la protección de la propiedad intelectual. Argentina ya cuenta con más de una década de experiencia dentro del marco de la Unión Internacional para la Protección de Variedades Vegetales (UPOV); también Chile y Uruguay tienen esquemas al respecto y Brasil está próximo a definir el suyo.

⁹ Universidades como Harvard, MIT y Colgate, que no tienen casi ninguna tradición agrícola, son participantes activas en procesos específicos, aportando componentes ¿genes, protocolos, metodologías? que luego son desarrollados dentro de las capacidades tradicionales referidas a la investigación agropecuaria (Jaffé y Trigo 1993).

Los avances en la informática, incluyendo la microelectrónica y la teledetección, también afectan los aspectos institucionales del desarrollo tecnológico agropecuario (un ejemplo de esto son los sistemas de información geográfica). Sus impactos tienen que ver con la efectividad y eficiencia en cuanto al uso de los recursos disponibles, y a cómo pueden (las nuevas tecnologías de información) cambiar la apropiabilidad de los resultados de la investigación.¹⁰

Paralelamente a estos procesos, se está acelerando la internacionalización de los sistemas institucionales de generación y transferencia de conocimientos. Esto es consecuencia de los avances en la informática y las comunicaciones, así como del hecho de que en algunas áreas (biotecnología) existen economías de escala que hacen ineficiente que cada país desarrolle sus propias capacidades sin apoyarse en los procesos de integración económica y comercial a los cuales ya pertenece. Dentro de este marco, los países de la región han venido participando más activamente en el sistema internacional y desarrollando diversos mecanismos de trabajo conjunto e intercambio entre sus instituciones nacionales de investigación (Universidades, Institutos Nacionales de Investigación Agrícola) y entre éstas y los Centros del Grupo Consultivo para la Investigación Agrícola Internacional (CGIAR) y las instituciones de investigación de los países avanzados. Las posibilidades de aprovechar las oportunidades que ofrece este sistema internacional están, sin embargo, limitadas por la escasez

de recursos para financiar las investigaciones de carácter regional o internacional. En el pasado los organismos multilaterales y las agencias donantes contribuyeron de manera importante al financiamiento, tanto de la investigación cooperativa desarrollada entre los países de la región como al de las actividades de los Centros del CGIAR y de los centros especializados de los países avanzados. En la actualidad, y debido a la crisis financiera que enfrenta todo el sistema de ayuda al desarrollo, estos recursos se han reducido de manera significativa y se están perdiendo importantes oportunidades, especialmente en un momento en que las producciones tradicionales de la región enfrentan situaciones muy favorables en los mercados internacionales. En respuesta a estas situaciones los países de la región han creado el Fondo Regional de Tecnología Agropecuaria (FONTAGRO) para el financiamiento de investigaciones de interés regional y contribuir a que la región pueda aprovechar las capacidades que existen disponibles en el ámbito internacional y fortalecer las experiencias de cooperación subregional.¹¹

Una consecuencia de estos desarrollos es que las instituciones públicas de investigación deberán, en el futuro, adoptar estrategias y estilos operativos de tipo cooperativo y actuar en muchas áreas como “antenas” para los sistemas productivos nacionales, identificando y ajustando oportunidades tecnológicas desarrolladas en otros países, a través de mecanismos cooperativos de investigación y desarrollo tecnológico. Por otra parte, también se hace necesario orientar los escasos recursos disponibles hacia áreas que sean especialmente pertinentes a los problemas particulares de cada país.

¹⁰ Un ejemplo de esto es la creciente organización de redes informáticas de carácter privado que incluyen información tecnológica dentro de sus servicios. Estas redes constituyen un eficiente mecanismo de transferencia de información a los productores, pero al mismo tiempo transforma en apropiable un amplio espectro de resultados de la investigación agronómica que hasta ahora se consideraban como el arquetipo de la investigación como bien público. En efecto, al cobrar por los servicios que prestan, los operadores de las redes, de hecho, apropian parte de los beneficios generados por las investigaciones realizadas por los institutos públicos. Estos procesos aún incipientes abren múltiples oportunidades para el establecimiento de mecanismos de financiamiento de la investigación, y nuevas formas de organización para la transferencia de tecnología (Macagno 1995).

¹¹ Esta iniciativa ha constituido un fondo de capital permanente el cual se espera que produzca, una vez alcanzada la meta de US\$200 millones, un flujo de US\$15 millones anuales para financiar investigación de interés para grupos de países, desarrolladas por los propios países, en colaboración con centros internacionales e instituciones de investigación de países avanzados.

La descentralización política y económica y la ampliación de lo rural

La disminución del centralismo político y administrativo y la tendencia a la descentralización política, institucional y fiscal son parte de los procesos de democratización de las sociedades de la región, y también reflejan el crecimiento de las capacidades de los gobiernos locales y de organizaciones sociales de carácter regional. Esto ha permitido una creciente predisposición a que los proyectos se ejecuten en forma más pluralista, involucrando activamente a los gobiernos provinciales y locales y las organizaciones no gubernamentales.¹² En muchos casos, las transformaciones que se están produciendo van más allá de la desconcentración de funciones administrativas y la prestación de servicios específicos. En países como Colombia, Brasil y Argentina los cambios han tomado la forma de reformas constitucionales y abarcan la redefinición de responsabilidades políticas y competencias fiscales entre las instancias locales, provinciales, regionales y nacionales.

Estos nuevos marcos políticos y administrativos plantean una serie de cuestiones respecto de la institucionalidad sectorial. Por una parte, está el tema de las capacidades y la eficiencia en la prestación de los servicios y el cumplimiento de ciertas funciones. Si bien es cierto que hoy existe, en la mayoría de los países, una mucho mayor densidad social e institucional y que los gobiernos locales, universidades, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas de distinto tipo están en mejores condiciones para asumir responsabilidades en cuanto a la toma de decisiones y el cumplimiento de actividades, no es menos cierto que las capacidades no son homogéneas territorialmente y que en muchas situaciones se evidencia una marcada escasez de recursos estratégicos, especialmente técnicos con adecuado nivel de capacitación. Asimismo, las estructuras políticas locales están aún en proceso de consolidación por lo que, en muchos casos,

no han alcanzado todavía los niveles de participación y transparencia administrativa necesarios para procesar eficazmente los problemas de conflictos de interés y coordinación política y administrativa entre lo nacional y lo regional, lo provincial y lo local, que inevitablemente se plantean en las estructuras descentralizadas. Por otra parte, no todas las áreas son susceptibles de ser administradas con la misma estrategia. En algunos casos se trata de la transferencia de funciones del nivel nacional al nivel local, pero dentro de las mismas estructuras del gobierno central; en otros, se trata de la delegación de ejecución en instituciones paraestatales o bien la transferencia efectiva de responsabilidades o, incluso, la privatización de los servicios. La alternativa más apropiada no sólo dependerá de cuestiones políticas y operativas sino también de la disponibilidad de recursos para cada caso. En el corto y mediano plazo es posible prever un escenario en el que convivirán situaciones diversas respecto de la naturaleza de las estructuras y en cuanto al nivel y forma de participación de las distintas instancias y tipos de organizaciones, con una gran heterogeneidad entre países y hasta entre regiones de un mismo país.

Esta descentralización política y administrativa está complementada por: la creciente industrialización de la producción agropecuaria, en muchos casos en lugares cercanos a la producción primaria; la progresiva importancia de los bienes de capital e insumos de origen industrial que requieren una amplia red de mercados, atención post-venta y talleres de reparación; y la creciente complejidad de la vida rural impulsada por las actividades no agrícolas tanto productivas como de servicios. Estos fenómenos generan nuevos actores sociales, nuevas necesidades en cuanto a servicios e infraestructura y una gran cantidad de oportunidades de empleo y generación de excedentes que progresivamente están transformando la geografía poblacional y de servicios del ámbito rural. Esta complejización de lo rural tiene necesariamente un correlato inmediato en el ámbito de las políticas sectoriales y en la organización institucional para responder a estas nuevas demandas sociales. En este contexto la descentralización política y administrativa aparece como una consecuencia funcional de las propias transformaciones económicas que están ocurriendo en el ámbito rural.

¹² Los proyectos sobre municipalización del apoyo al desarrollo rural en general y la asistencia técnica en particular financiados por el Banco Mundial en Colombia, y de fortalecimiento de los servicios agropecuarios provinciales en Argentina financiados por el BID, son ejemplos de estas nuevas orientaciones.

La preocupación por el ambiente y la conservación de los recursos naturales

En los últimos años, se ha pasado de las preocupaciones sobre aspectos específicos del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables (erosión de los suelos, contaminación de las napas de agua o el manejo de ciertos tipos de residuos tóxicos) a la discusión sobre uso de la tierra (asignada a fines agrícolas, forestales o ambientales), los límites al crecimiento (las relaciones cuantitativas entre la sostenibilidad de recursos y las posibilidades de crecimiento económico) y la capacidad de los ecosistemas para absorber el impacto de la contaminación resultante del crecimiento de la población y la intensificación de la producción y el consumo. Asimismo, de preocupaciones locales se ha pasado a temas de carácter transnacional como los de la lluvia ácida, el calentamiento global, el cambio climático y el problema de la capa de ozono, y la degradación de tierras. De los problemas ambientales se ha pasado a la preocupación por el desarrollo sostenible, es decir, el uso de los recursos de manera tal que las futuras generaciones encuentren, como mínimo, las mismas oportunidades para satisfacer sus necesidades que las generaciones presentes (Ruttan 1991).

Información disponible parece corroborar el carácter imperativo del cambio hacia una agricultura sostenible. La disponibilidad de tierras potencialmente cultivables en la región es de 34% del total, cultivándose solo el 10% de ellas; pero en Centroamérica y el Caribe todas las áreas potenciales están ya en explotación (Gallopín et al. 1991). La proporción total de tierras afectadas por degradación física es de sólo el 3% en América del Sur y llega al 8% en América Central, pero se eleva al 45% y 74% de las tierras cultivadas respectivamente (Oldeman 1994). En las décadas de los años setenta y ochenta, el consumo de agroquímicos creció notablemente, elevándose el consumo de fertilizantes en un 145% en Paraguay y un 476% en Brasil (FAO 1990). Aunque ello se debió en parte a políticas de subsidios, todo indica que los aumentos debidos al *boom* agrícola de los años noventa puede haber sido aún mayor. En el caso de los pesticidas, la “cultura” regional de sobredosis está llevando a una creciente contaminación del ambiente (Bellotti et al. 1990, Stachetti y Rodríguez 1997).

La deforestación es un fenómeno que afecta especialmente las zonas tropicales de Latinoamérica. El ritmo anual de deforestación en toda la región fue de casi el 1% durante la década de 1980 pero en Centroamérica alcanzó entre el 2% y el 3% (WRI 1994). El nivel de extinción de los bosques húmedos tropicales en Yucatán y los bosques montanos llegan al 50%, mientras que en América Central se ha perdido entre un 80% y 100% del hábitat (Dinnerstein et al. 1995). Similares valores a estos últimos se encuentran en la región de Tocantins, en el Amazonas brasileño. La utilización de tierras boscosas para agricultura sería una de las principales causas de esta deforestación, a juzgar por los incendios forestales normalmente asociados a sistemas de “roza y quema”. Si bien “roza y quema” es una importante fuente de deforestación, esa técnica no está siempre asociada a una verdadera presión social por la tierra. En muchos casos la invasión obedece a presiones especulativas que utilizan esa forma de manejo para reclamar derechos de propiedad sobre la tierra (López 1996). En términos generales la verdadera presión social prevalecería en Centroamérica, mientras que la especulativa sería la predominante en Sudamérica. Además, la liberalización del comercio de madera es probable que brinde aún mayores incentivos para cortar árboles en bosques públicos (Cropper y Griffiths 1994).

A partir de la Cumbre de la Tierra de 1992 la preocupación ambiental se convirtió en un compromiso político de alto nivel, por el que se aceptó la limitación de ciertos grados de soberanía nacional sobre el uso de determinados recursos en función de los intereses del conjunto de los habitantes del planeta. La Agenda 21 reconoce que la degradación de los recursos naturales está estrechamente vinculada con el estilo de desarrollo prevaleciente y comienza a definir objetivos específicos y a delinear cursos de acción para alcanzarlos a nivel nacional e internacional. Asimismo, existe consenso en que los temas ambientales tendrán cada vez mayor preeminencia en las negociaciones comerciales.

En un estudio de CEPAL (1991) sobre las diferentes organizaciones involucradas en actividades de manejo de cuencas hidrográficas (infraestructura, agropecuarias, forestales, de conservación de suelos y aguas, de contaminación ambiental) se señala

que uno de los principales desafíos para mejorar el “capital institucional” era ampliar las fronteras tradicionales de las instituciones vinculadas al desarrollo sustentable, ya que la separación sectorial de la actividad económica era una “forma muy forzada de enfrentar los sistemas ecológicos”. Evaluaciones recientes en seis países del Cono Sur indican que la situación no ha cambiado mayormente respecto al estado de la legislación, la reglamentación y la capacidad institucional (BID 1996). De estos tres componentes de la gestión ambiental, los avances más importantes corresponden al campo de la legislación. A pesar de estos avances, el informe indica que el cumplimiento de esa legislación “tropieza con los problemas que significan la superposición de competencias, la falta de cooperación entre instituciones, y las limitaciones generales inherentes a los procesos administrativos”. Por otra parte, se indica que en ninguno de los países existen formas organizacionales responsables por la planificación del medio am-

biente y su monitoreo. Bejarano (1996) confirma dicho panorama señalando que la mayoría de los órganos centrales de gestión ambiental en los 14 países que habían, hasta ese momento, incluido cuestiones ambientales en sus Constituciones, tiene funciones puramente coordinadoras y normativas.

En una evaluación de la capacidad de organismos en el área ambiental de los países de la región, Russell y Powell (1996) encuentran tres niveles de desarrollo institucional (Cuadro 7): los países mas débiles (tradicionales), los que han iniciado un proceso de cambio (transicionales), y los que han alcanzado una buena capacidad institucional (modernos). La clasificación está basada en el Índice de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Humano y en informes del BID relacionados con los niveles de apertura de los países a una economía de mercado, de capacidad humana, de descentralización, de información, y de estructuras de manejo y recaudación.

Cuadro 7: Estimación de la capacidad institucional ambiental en América Latina

Tradicionales	Transicionales	Modernos
Bolivia	Argentina	Brasil
El Salvador	Belice	Chile
Guatemala	Colombia	Costa Rica
Guyana	Ecuador	Jamaica
Haití	Honduras	México
Nicaragua	Perú	
Panamá	Suriname	
Paraguay	Venezuela	
República Dominicana	Uruguay	

Estas evaluaciones ponen en evidencia las contradicciones entre los compromisos políticos adquiridos y las posibilidades efectivas de establecer un modelo de desarrollo agrícola sostenible. Si bien las reformas constitucionales mencionadas tratan explícitamente los temas ambientales y de los recursos naturales, en el sector agrícola los avances a nivel institucional son pocos. Esto se debe en parte, a que las presiones de corto plazo por aumentar las exportaciones y las inversiones externas postergan la problemática ambiental, la cual generalmente se trata de manera aislada respecto del resto de las políticas de desarrollo. En este contexto el BID ha

intentado complementar las capacidades existentes, al aprobar nuevos procedimientos para evaluar el impacto ambiental de los proyectos.¹³

¹³ Cabe señalar que en el período 1990-98 el BID financió en promedio US\$967 millones anuales a préstamos ambientales, y que aproximadamente un 15% de esos montos estuvo relacionado con la conservación de recursos naturales, debido a que la mayor parte del portafolio de programas ambientales han sido proyectos para medio ambiente urbano y control de contaminación (BID 1998a).

En síntesis, la región tiene una gran dependencia económica respecto de las exportaciones de materias primas y, por lo tanto, la protección de los recursos naturales representa un requisito fundamental para la sostenibilidad de sus economías. Por otra parte, las preocupaciones por los temas ambientales no son un asunto transitorio en la agenda internacional y es de esperar que su importancia se intensifique en el futuro. En este contexto, la región debe prepararse para adecuar su producción agropecuaria a las nuevas demandas internacionales,

transformando los problemas de lograr la sostenibilidad de su producción agrícola en oportunidades para la conquista de nuevos mercados. Esto se lograría a través de un aumento en la competitividad, reduciendo costos de producción, como resultado de una explotación racional de los bosques y del uso complementario de agroquímicos en manejos integrados agrícola-ganaderos, y que capte el creciente mercado para productos agrícolas “naturales” en los países mas desarrollados.

4. Propuestas para una reforma institucional del sector público agropecuario

Las reformas del estado en el sector han sido importantes, heterogéneas y poco consistentes, y en general han sido procesos residuales de reformas de la economía y de las instituciones de carácter global más que el resultado de políticas específicas para el sector. Las nuevas condiciones de contexto y las propias transformaciones estructurales de la agricultura de la región definen ahora necesidades más específicas de políticas públicas agrarias. Aunque los objetivos de dichas políticas en la mayoría de los países de la región (mayor productividad, conservar los recursos naturales y promover el bienestar rural) no han variado a lo largo de los años, los énfasis relativos y sus elementos centrales necesitan adecuarse a las nuevas condiciones del sector. En el diseño de esas políticas y de las instituciones necesarias para su implementación es posible identificar temas centrales para la acción del estado.

El pensamiento estratégico y las negociaciones para la inserción internacional

Los países más desarrollados asignan mayores recursos humanos y financieros para generar la información analítica necesaria para el pensamiento estratégico y las negociaciones comerciales que los de América Latina.¹⁴ Además de los recursos asignados en forma directa dentro del ámbito de los MAG, incluyendo sus organismos descentralizados, en el caso de los países más desarrollados hay que agregar los recursos utilizados por las universidades y otros centros de excelencia que

trabajan en red con las estructuras del SPA. Esta situación evidencia la necesidad de hacer un importante esfuerzo para fortalecer la capacidad analítica y de pensamiento estratégico en los países de la región, orientados, principalmente, a apuntalar las negociaciones internacionales y la política de exportaciones en el marco de la globalización internacional.

La apertura de mercados y la desregulación de las economías enfatiza la capacidad de predecir el comportamiento de los mercados internacionales, la evolución de la demanda en términos cualitativos y las políticas instrumentadas por otros países que intervienen en estos mercados; y por otro lado aumenta la vulnerabilidad de la economía (y la de las empresas individuales) a los cambios en la economía internacional. Esto es particularmente importante a la luz de la creciente inestabilidad de los mercados agropecuarios experimentada en el último quinquenio. Ello pone de manifiesto la importancia de desarrollar una adecuada capacidad técnica para evaluar las condiciones futuras de los mercados y para diseñar una política agropecuaria que permita aprovechar las oportunidades que se crean en el ámbito internacional. Por otra parte, esta capacidad analítica debe estar complementada por la capacidad para llevar adelante un activo programa de negociaciones comerciales. Es evidente que en el marco de una economía globalizada y de la creciente importancia de los acuerdos regionales y subregionales como el Mercosur, el ALCA o el Mercado Común Centroamericano, la importancia de las negociaciones comerciales irá en permanente aumento.

El desarrollo de capacidad de pensamiento estratégico requiere, por parte de los países de la región, de: (i) programas de entrenamiento de funcionarios; (ii) recursos humanos y financieros para realizar estudios que aporten la información necesaria para definir los objetivos de las negociaciones y sobre los efectos de distintas soluciones; y (iii) el desarrollo de una adecuada infraestructura institucional que permita y facilite la coordinación con

¹⁴ El Servicio de Investigación Económica del MAG de los Estados Unidos (Economic Research Service, USDA) y la Junta de Comercialización de Carnes (Meat Marketing Board) de Australia disponen de alrededor de US\$40 millones anuales para esos fines. En los países de Europa los recursos asignados parecieran ser menos importantes. Sin embargo, los esfuerzos nacionales están complementados por aquellos realizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y la Comisión de la Unidad Europea siendo éstos, especialmente los de la Comisión, de una gran dimensión. En comparación, Argentina y Colombia asignan a estas funciones menos de 10 funcionarios de nivel profesional alto.

otras áreas del gobierno como los ministerios de relaciones exteriores o sus similares.

La realización de estas actividades puede adoptar distintas formas institucionales, especialmente en cuanto al grado de descentralización en la ejecución de las investigaciones necesarias. En este sentido la experiencia latinoamericana y las tendencias recientes en algunos países como Inglaterra y Nueva Zelandia sugieren la conveniencia de construir amplias redes institucionales con la participación de universidades y otras instituciones públicas y privadas.¹⁵ Esta propuesta se basa, en primer término, en la inestabilidad que rodea la actividad en los MAG fruto de los frecuentes cambios en los cargos de mayor nivel y, en segundo lugar, por la posibilidad de movilizar más eficientemente en forma cooperativa los escasos recursos humanos distribuidos en distintas instituciones tanto públicas como privadas, especialmente en las universidades.

Lo anterior sugiere que la organización institucional de las actividades de pensamiento estratégico, dirigidas a apuntalar las negociaciones internacionales y otras decisiones de política sectorial, podrían basarse en la conformación de un grupo de planta de alto nivel, con la colaboración de la sociedad civil y del sector privado, responsable de definir las políticas públicas y los problemas internacionales de mayor relevancia y aportar las opciones de negociación. Este grupo debería definir también el programa de investigaciones necesarias para proveer la información analítica requerida y una red de investigación y reflexión sistemática organizada y financiada alrededor de los temas y prioridades definidos por el grupo central descripto en el punto anterior. La forma de financiamiento y las instituciones participantes en la red dependerían en cada país de la organización institucional existente.¹⁶

¹⁵ La creciente popularidad de foros de nivel internacional como el *World Outlook Conference* y el *Aglink Electronic Discussion Group*, son ejemplos de mecanismos para obtener la información internacional necesaria.

¹⁶ Esta propuesta difiere de algunos programas financiados por la AID y el Banco Mundial en los cuales se crearon grupos especiales de investigación y asesoramiento, divorciados de las estructuras existentes y con

La competitividad internacional y los instrumentos de política sectorial

La creciente apertura comercial transforma a la competitividad en un instrumento de supervivencia, sin la cual la producción agropecuaria se convierte en una actividad económicamente insostenible, con consecuencias negativas sobre la conservación de los recursos naturales y en una fuente de pobreza y deterioro social. La rapidez y profundidad de los procesos de apertura comercial, en muchos países de la región, ha puesto en evidencia la urgente necesidad de un profundo proceso de modernización y reestructuración productiva. En este sentido, las reformas macroeconómicas han tenido efectos mixtos. En países en los cuales la política económica había tenido sesgos antiagrarios (Argentina y Uruguay) las reformas ocasionaron mejoras en los precios relativos agropecuarios y en la equidad de la política tributaria contribuyendo así a la innovación tecnológica. En otros países con agriculturas más protegidas, las reformas económicas disminuyeron la rentabilidad del sector, especialmente en algunos productos, forzando así una reestructuración productiva con altos costos sociales.

El desarrollo de la competitividad internacional está estrechamente vinculado a los instrumentos de política macroeconómica, al desarrollo de la infraestructura y al marco institucional y legal en el cual se concreta la actividad económica. Sin embargo en el período posterior a la reforma económica, la mayoría de estos instrumentos están fuera del ámbito de responsabilidad del SPA, salvo los cuatro siguientes: (i) la innovación tecnológica, (ii) la sanidad agropecuaria y la calidad comercial, (iii) la promoción de exportaciones y el desarrollo de los mercados y (iv) la capacidad empresarial. Estas áreas requieren una estrecha coordinación de objetivos y la posibilidad de compartir, en algunos casos, infraestructura física. Sin embargo son funciones muy distintas en cuanto a los recursos humanos necesarios, las formas de financiamiento y las características de la gestión institucional, y como consecuencia, cada una de ellas debe desempeñarse en ámbitos institucionales distintos.

condiciones de remuneración especiales, con poca sostenibilidad en el tiempo.

La innovación tecnológica

La búsqueda de la competitividad internacional en el marco de la tercera revolución tecnológica pone en evidencia la importancia de la innovación como un instrumento central de las políticas públicas. La tecnología es la principal fuente del aumento de la productividad de los factores experimentado mundialmente durante las últimas décadas y será, en el marco de las nuevas preocupaciones sobre la conservación de los recursos naturales, el principal instrumento disponible para mantener una adecuada tasa de crecimiento de la producción de alimentos. Consecuentemente, esta es una de las principales áreas temáticas en las cuales es necesario una clara y activa política pública. En el pasado, el sector público concentró sus acciones en el financiamiento y ejecución de actividades de investigación y desarrollo tecnológico. En el futuro, estas políticas públicas deberían considerar cuatro elementos centrales: (i) la promoción y el financiamiento de la infraestructura física y humana, (ii) la coordinación, promoción y financiamiento de actividades de investigación y generación de tecnología en áreas de interés prioritario, (iii) la provisión de incentivos que faciliten y promuevan la utilización del conocimiento en el sistema productivo y (iv) la articulación del país con los conocimientos tecnológicos a nivel internacional.

El sistema institucional de innovación tecnológica está integrado por instituciones públicas de investigación y transferencia de tecnología, universidades, entidades privadas y un conjunto de instrumentos que definen la política científico-técnica. De este conjunto, el elemento más importante que está en el ámbito del SPA son los institutos nacionales de investigación agropecuaria (los INIAs) creados, en la mayoría de los países de América Latina, a partir de fines de la década de 1950 y durante las décadas de 1960 y 1970 (salvo los casos de Paraguay y Costa Rica). Los INIAs incorporan elementos similares de organización institucional, objetivos y mandatos. Como es lógico a partir de esta similitud en su origen, evolucionan también de manera similar siguiendo las transformaciones de la región y del contexto internacional. Todos ellos han sido exitosos y han tenido un importante papel en la modernización del sector agropecuario de América Latina.

La creación de los INIAs respondió a dos percepciones. Primero, las actividades de desarrollo tecnológico a fines de la década de 1950 eran débiles en los MAG y el sector privado productor de insumos estaba virtualmente ausente. Las facultades de agronomía y veterinaria eran pocas y estaban principalmente dedicadas a la enseñanza. Consecuentemente, era necesario crear organismos nuevos y autosuficientes. Segundo, la situación del sector mostraba una producción agropecuaria tecnológicamente atrasada, en la cual los productores rurales tenían poco interés y poca capacidad para adaptar tecnología y promover la modernización productiva. Por consiguiente, era responsabilidad del estado el definir el patrón de desarrollo deseado, la tecnología adecuada e impulsar con vigor la transformación del sector. Los INIAs se desarrollaron con un mandato amplio, tanto desde el punto de vista regional como temático. La cobertura nacional de los INIAs, la debilidad de otras instituciones y el vigor y eficacia que lograron los institutos en pocos años, les permitió expandirse y crecer, convirtiéndose en instituciones de considerable tamaño relativo y complejidad organizacional. Esta evolución ha tenido como consecuencia una creciente centralización de las decisiones y la inevitable burocratización de los procedimientos decisorios y administrativos.¹⁷ Esta cultura institucional es inconveniente para las actividades de investigación que requieren una estructura horizontal guiada por sistemas de evaluación de pares, con procesos decisorios ágiles, flexibles y con bajos requerimientos de informes burocráticos. Modificar esta situación obliga a buscar organizaciones más pequeñas, con alto grado de autonomía gracias a la cual los investigadores puedan sentirse más libres y motivados por los éxitos de sus propias tareas, el prestigio logrado ante sus pares y el reconocimiento de los usuarios.

La misión transformadora del estado también creó una natural desconfianza y subvaloración de la actividad privada en general. No sólo de los productores agrarios caracterizados como poco inno-

¹⁷ En algunos países el proceso de centralización burocrática estuvo alimentado también por la incorporación de actividades de extensión, desarrollo rural y, en algunos pocos casos, de fiscalización sanitaria. Estas actividades requieren de un personal técnico y métodos administrativos y gerenciales distintos.

vadores, sino también de aquellos que, a través de la producción y venta de insumos, son los aliados naturales de los organismos de investigación. Recién en los últimos años la actividad privada y el objetivo del lucro empresario adquiere legitimidad y aceptación social amplia. Los INIAs han comenzado un acercamiento al sector privado buscando su participación en el financiamiento de las actividades de investigación. Este proceso requiere una adecuada institucionalización que permita la participación del sector privado en la realización de aquellas actividades en las cuales tiene ventajas comparativas. Similarmente es necesario lograr una distribución de las responsabilidades financieras entre el sector público y el sector privado más acorde con los beneficios que este último recibe de la investigación.

Cuando los INIAs fueron creados la investigación científica en general, y especialmente la vinculada al desarrollo tecnológico, era exigua. Por esta razón los institutos adoptaron una actitud autosuficiente imaginándose como responsables principales y tal vez únicos, del desarrollo tecnológico del sector. Se hicieron pocos esfuerzos para vincular y coordinar sus actividades con otras instituciones del sistema científico. Consecuentemente, ni la arquitectura institucional adoptada ni los mecanismos de financiamiento, privilegiaron la coordinación interinstitucional y el espíritu de pertenencia a una comunidad científica más amplia y compleja. Esta deficiencia no tuvo mayor trascendencia en la efectividad de los institutos mientras el resto de la comunidad científica permaneció débil y desinteresada de los temas agrícolas y mientras la investigación agropecuaria estuvo principalmente dirigida al desarrollo de prácticas agronómicas y a la selección varietal. Pero ambas condiciones variaron.

En varios países de América Latina, el desarrollo tanto de las universidades como de otros organismos de investigación vinculados a la problemática del agro, fue vigoroso y ellas conforman ahora un universo de instituciones y actividades de importancia creciente. Por otra parte, el paradigma tecnológico de la próxima década descansa en las ciencias biológicas e informáticas, áreas disciplinarias en las cuales la colaboración de las universidades e instituciones de investigación no agrarias cobra importancia capital. Esta evolución exige desarrollar mecanismos de coordinación y coope-

ración interinstitucional más complejos y también más explícitamente articulados. A estos fines, organismos como el ISNAR, el Banco Mundial y el BID han propuesto la necesidad de crear un sistema multi-institucional de desarrollo tecnológico, en el cual los INIAs tienen un papel central de coordinación y movilización de esfuerzos alrededor de grandes prioridades definidas a nivel nacional por instancias administrativas distintas.

El financiamiento de la investigación ha sido uno de los principales problemas enfrentados por la mayoría de las instituciones. Los INIAs, con la única excepción de Argentina y más recientemente de Uruguay, fueron creados con una estructura de financiamiento dependiente de las contribuciones del Tesoro. Estas contribuciones en general no han tenido la magnitud adecuada, no han crecido con el crecimiento de la economía y mucho menos de las necesidades generadas por la complejidad de la ciencia agronómica y de las nuevas demandas. El financiamiento de los institutos ha sido fluctuante y estrechamente vinculado a la situación presupuestaria de corto plazo de los países, lo que ha atentado contra la eficacia y la disciplina financiera de las instituciones que requieren un horizonte de largo plazo en sus decisiones de asignación de recursos.

Los institutos fueron, en su origen, financiados por el Tesoro porque fueron creados como un instrumento del estado para llevar adelante una estrategia de modernización del sector agropecuario en economías cerradas, complementaria al modelo de sustitución de importaciones de origen industrial. Actualmente, las economías de la región están mucho más abiertas y los mecanismos de protección y regulación de precios y transferencia intersectorial de excedentes económicos han virtualmente desaparecido. En estas condiciones, los precios internos y las ganancias de los productores están definidos principalmente por los precios internacionales (la demanda es infinitamente inelástica). Esto es cierto aun para los productos que no se exportan. En este marco económico las ventajas derivadas del cambio técnico son apropiadas principalmente por el sector productor.

Por otra parte, la creciente importancia de las tecnologías incorporadas en bienes que se comercializan y en las cuales los beneficios pueden ser apro-

piados privadamente (no son bienes públicos) hace posible una mayor participación del sector privado que produce o vende tecnología, tanto en la realización como en la financiación de la investigación. Son, por lo tanto, fuentes potenciales de financiación de los institutos, en donde las operaciones conjuntas (*joint ventures*) y la investigación por contratos permiten el trabajo conjunto del sector público con el privado, asegurándole a este último la posibilidad de obtener beneficios económicos derivados de su inversión.

En resumen, parecería haber llegado el momento apropiado para diseñar una estructura de financiamiento según la cual los beneficiarios del cambio técnico aporten a los costos de la investigación de una manera más equitativa y desarrollen, así, un mayor sentido de propiedad y pertenencia con respecto a las instituciones que las realizan. Un financiamiento de este tipo también aseguraría una mayor estabilidad del financiamiento y consecuentemente de las actividades de desarrollo tecnológico.

Las transformaciones descritas han impulsado a algunos países a *reconsiderar el modelo institucional vigente*. Colombia, en particular reestructuró a su INIA creando un sistema complejo en el cual la entidad principal, CORPOICA, fue creada como entidad de derecho privado. Otros países como Argentina, México y Chile, han iniciado procesos de readecuación institucional. Estos procesos tienen bastantes similitudes y comparten un conjunto de ideas generales. Las principales ideas sobre la mejor forma de organizar el sistema de innovación tecnológica en el sector agropecuario han logrado recientemente un considerable consenso internacional y han sido enunciadas de la siguiente forma (SECYT 1996):

(i) Lo normativo y las funciones de asignación de recursos deben separarse de la ejecución de actividades científico-tecnológicas. Este principio apunta a tener una institución para las funciones de definir prioridades, promover y financiar la investigación distinta e independiente de aquellas encargadas de la ejecución de la investigación.

(ii) Las tareas de ejecución de ciencia y tecnología deben ser descentralizadas en organis-

mos de mediana dimensión. Muchos de los problemas administrativos y de gestión de los grandes organismos de ciencia y técnica y buena parte de su inercia institucional derivan de su tamaño y complejidad. En muchos casos su subdivisión en organismos de tamaño mediano ofrecerá una manera más ágil de administrar recursos, una mayor capacidad de adaptación a cambios de contexto y una mayor agilidad para vincularse con el medio productivo y el sistema de educación superior. Por otra parte, este redimensionamiento hará que el control social de sus actividades sea más sencillo y eficaz.

(iii) Favorecer la autonomía en la ejecución de actividades de ciencia y tecnología (CyT), con control social y de calidad y pertinencia. Los organismos encargados de ejecutar programas de investigación y desarrollo deben disponer de todas las herramientas para gestionar su actividad. Esto se logra otorgándoles la máxima autonomía en la selección de sus temas de trabajo, en el estilo para llevarlos a cabo y en el régimen laboral de su personal. Sin embargo, esa libertad debe ir acompañada con un estrecho control de la calidad de los mismos, su pertinencia en el marco de una flexible planificación por objetivos y su sensibilidad a la problemática social que les dio origen. En un sentido amplio de los términos, las actividades de CyT que se encaren deben tener un “cliente” social claro que pueda mostrar en todo momento su satisfacción o desagrado.

(iv) Contemplar las diversas idiosincrasias que poseen la práctica científica y la tecnología pero fomentando su coexistencia a nivel de organismos de ejecución. Es sabido que aun cuando la ciencia y la tecnología poseen un soporte de conocimientos común, se diferencian en idiosincrasia, métodos, marcos promocionales y en la forma de legitimar sus acciones. Si bien es conveniente diseñar marcos independientes para su evaluación, estímulo y promoción, no es sano fomentar un divorcio entre ambas, por lo que se debe estimular su coexistencia en los organismos encargados de ejecutar actividades CyT.

(v) Fomentar la reinserción de las actividades científicas y tecnológicas en el sistema universitario. Es improbable que desarrollos científicos

cos perdurables se desenvuelvan lejos de las universidades. Es también un hecho que en los países más desarrollados los primeros pasos de desarrollos innovativos, en su etapa precompetitiva, se dan en laboratorios universitarios. El acercamiento de las actividades de CyT a la universidad permitirá además que se estreche el vínculo entre ella y los factores de la producción mejorando el nivel de su mutua credibilidad y respeto de sus diversas idiosincrasias, valores y modos de trabajo.

Un sistema ideal de financiamiento de los organismos de investigación debería contar con tres componentes. El primero financiaría los gastos fijos asociados al mantenimiento de la base científica y los costos de administración correspondientes a ella. Estos fondos deben ser estables en el tiempo, garantizados en el largo plazo y carecer de vinculación con las actividades de investigación en sí mismas. Consecuentemente, el origen de estos fondos es, en general, el Tesoro Nacional como lo muestra, por ejemplo, la situación en Estados Unidos, Canadá, Argentina, Brasil y Costa Rica. En algunos casos los recursos provienen parcialmente de un impuesto especial. Un segundo componente financiaría investigaciones de carácter estratégico, dirigidas a producir bienes públicos con una escasa demanda efectiva en el mercado pero que son necesarios para el desarrollo de la base científica del país. Los recursos serían de origen públicos del Tesoro o impuestos de afectación específica, pero podrían ser administrados por proyectos y programas específicos, seleccionados en forma competitiva. Por último, un tercer componente financiaría proyectos de innovación tecnológica requeridos por el sistema productivo. Estas investigaciones pueden ser financiadas por los propios usuarios o mediante recursos de afectación específica y su pertinencia debe ser evaluada con la participación de los respectivos usuarios.

La sanidad agropecuaria y la calidad comercial

Los efectos nocivos de las enfermedades de los animales y las plantas constituyen uno de los principales problemas de la producción agropecuaria. Su incidencia sobre los costos de producción y su impacto negativo en el comercio exterior, hacen que algunos aspectos de la sanidad agropecuaria adquieran gran importancia en cuanto a la defini-

ción de las ventajas comparativas de la producción agropecuaria en el ámbito internacional. A la negativa incidencia económica de las enfermedades es necesario sumarle, en el caso de algunas enfermedades de los animales, el riesgo de contagio por parte de los humanos. En general, el estado ha asumido un papel preponderante en esta área como consecuencia de la asimetría entre el costo privado del control de las enfermedades y los costos sociales derivados de su incidencia. Por este motivo el control sanitario es, por su propia naturaleza, un ejemplo clásico de aquellas áreas que requieren algún tipo de actividad pública.

Por otra parte, la apertura comercial y la creciente importancia de los procesos agroindustriales en la oferta de alimentos ha convertido a la calidad comercial en un tema de gran relevancia. En dicho aspecto el sector público tiene un papel menos dominante pero sin duda importante en la promoción y apoyo a las actividades del sector privado y en ciertas acciones que tienen que ver con la imagen del país en su conjunto. En este sentido los acuerdos de comercio establecen la posibilidad de que un país exija a otro compensaciones para resarcirse por pérdidas provocadas por el incumplimiento de la normativa. Asimismo, la posibilidad de un efectivo cumplimiento de la normativa sanitaria es una condición central para expandir las oportunidades de comercio exterior. Esta capacidad exige de un sistema institucional que articule la actividad pública con las actividades realizadas por el sector privado, estimulando y posibilitando una creciente participación de este último en aquellas actividades en que pueda legítimamente participar en beneficio propio. Al estado le cabe la responsabilidad de proveer los servicios de sanidad agropecuaria que por su naturaleza sean bienes públicos y, muy especialmente, aquellos dirigidos a proteger la salud del consumidor. La adecuada provisión de estos servicios reclama la existencia de un marco institucional apropiado, la capacidad técnica necesaria y un adecuado nivel de financiamiento. De no realizarse los esfuerzos destinados a lograr dichos objetivos, en el largo plazo habrá consecuencias económicas negativas de gran magnitud.

La organización institucional del sector público responsable de la sanidad agropecuaria ha seguido una evolución similar en varios países de América

Latina; comenzando en unidades centralizadas de los MAG, en las cuales la sanidad agrícola está separada de las actividades ganaderas. Estas unidades se han convertido paulatinamente en unidades descentralizadas y en algunos casos, como Argentina, Colombia, Chile y Uruguay, siguiendo el ejemplo de Canadá y Estados Unidos, se han unificado en un solo organismo todas las actividades de sanidad agropecuaria. Muy recientemente Argentina incorporó explícitamente las actividades vinculadas al desarrollo y control de la calidad comercial en el mismo organismo. Esta evolución institucional está dirigida a lograr una mayor agilidad operativa e independencia técnica, una mayor eficacia en la utilización de la infraestructura física como laboratorios e instalaciones cuarentenarias y la jerarquización de las actividades vinculadas a la calidad comercial de los mercados nacionales y como requisito para participar en el mercado internacional.

El papel del estado. Para analizar este tema es útil clasificar al conjunto de las actividades desempeñadas con mayor frecuencia por los organismos vinculados a la sanidad agropecuaria en tres grandes categorías: (i) el control fronterizo que protege al país de la introducción de enfermedades y plagas, y el control sanitario de productos agropecuarios a ser exportados (control cuarentenario); (ii) las actividades dirigidas a la fiscalización de productos de origen nacional, tanto en relación con su calidad sanitaria como con su calidad comercial; y (iii) las actividades directas de control y erradicación de enfermedades y plagas.

Es posible argumentar que todas aquellas actividades relacionadas al control de fronteras (por ejemplo las tareas cuarentenarias que protegen contra la entrada de enfermedades exóticas) son un servicio con las características típicas de bien público. La función cuarentenaria, al impedir la contaminación con nuevos agentes patógenos, establece condiciones sanitarias ¿y económicas? con las cuales se benefician todos los habitantes del territorio.¹⁸

¹⁸ La naturaleza de un bien público está definida por dos características centrales. La primera se refiere a que un bien público, una vez provisto, no se agota por el consumo que hace cada consumidor individual de dicho bien. Se podría denominar a esta característica *inagotabilidad del bien*. La segunda está referida a la imposibi-

Similarmente muchas actividades de fiscalización sanitaria son casos particulares. Un ejemplo es el servicio de fiscalización sanitaria en frigoríficos y plantas procesadoras que establecen la seguridad sanitaria para todos los consumidores de los productos fiscalizados. La actividad produce un bien público, aunque limitado a aquellos consumidores que efectivamente consumen aquellos bienes que son fiscalizados en cada caso. Sin embargo, para ese subgrupo de consumidores, los principios de inagotabilidad y no exclusión de servicios continuos de fiscalización se cumplen.

En el caso de las actividades de control de enfermedades, la participación del sector público se justifica cuando los beneficios económicos producidos por una actividad determinada no pueden ser apropiados por el agente económico que realiza dicha actividad sino que se difunden a otros agentes económicos (externalidad). Esta asimetría genera diferencias potencialmente importantes entre los beneficios privados de quien lleva a cabo la actividad y los beneficios sociales derivados de que dicha actividad se realice. Un ejemplo típico de la ocurrencia de externalidades económicas es el control de enfermedades endémicas a través de la vacunación, lo que se hace extensible a la mayoría de las actividades de sanidad agropecuaria dirigidas al control y erradicación de enfermedades y plagas.¹⁹ En teoría, cuando una actividad genera externalidades es conveniente que el estado participe subvencionándola, y cuanto mayores sean las externalidades y más extensa sea la difusión de los beneficios hacia otros sectores distintos de aquellos involucrados en la realización de la actividad, más importante y justificada será la participación del estado. Por el contrario, si las externalidades son aprovechadas por un grupo limitado y relativa-

lidad de excluir a un individuo determinado del consumo de ese bien una vez que el mismo ha sido puesto a disposición de otro individuo. Esta segunda característica puede identificarse como el *principio de no exclusión*. El caso cuarentenario es un clásico ejemplo de bien público.

¹⁹ Al vacunar sus animales, un productor los protege, pero también al disminuir la potencial incidencia de la enfermedad contribuye a disminuir la posibilidad de contagio para sus vecinos. Por otro lado, si no vacuna, aumenta la posibilidad de contagio y está transfiriendo costos privados a sus vecinos.

mente homogéneo de actores económicos, es posible que la actividad sea realizada y financiada en forma conjunta por quienes se benefician directamente con ella (bienes “club”).

La participación de los usuarios. Un aspecto de particular importancia es cómo asegurar la correcta articulación de los intereses y necesidades de los usuarios directos con las actividades de la institución encargada de la sanidad agropecuaria. Tradicionalmente esta articulación se ha logrado mediante la conformación de comisiones asesoras y, más recientemente, siguiendo la experiencia desarrollada en los organismos de investigación, mediante la constitución de consejos directivos con representación sectorial o gremial. Esta última instancia tiene por objetivo otorgarles a los intereses sectoriales una posición a partir de la cual no solo proveen información y expresan demandas sobre las necesidades de los productores (comisiones asesoras), sino que además ejercen una autoridad real de dirección sobre la marcha de la institución.

Un análisis cuidadoso sobre este tipo de organización, altamente exitoso cuando se trata de organismos de investigación, permite plantear algunas dudas en el caso específico de los organismos sanitarios. El primero y más importante es que de las tres responsabilidades primarias de los organismos sanitarios ¿control sanitario de fronteras, fiscalización de la calidad sanitaria de los productos de origen agropecuario y control y erradicación de enfermedades y plagas?, ni la primera ni, en parte, la segunda, son funciones de promoción y apoyo a sectores productivos, sino, por el contrario, mecanismos de control dirigidos a resguardar los intereses de la sociedad en su conjunto. Un consejo directivo constituido por representantes del sector que realiza las actividades objeto de la fiscalización daría lugar a un conflicto de intereses. Por el contrario, si la constitución del consejo directivo se basara en una representación amplia multisectorial que incluyera a todos los sectores involucrados, que en muchos casos poseen intereses encontrados, se crearía un ámbito de discusión complejo en el cual sería difícil lograr consenso sobre las prioridades y dirección de la institución. De esta forma, la argumentación precedente sugiere que la estructura de gobierno de los organismos sanitarios

no debería incluir consejos directivos con representación sectorial mayoritaria.

Una situación especial y distinta se refiere a las tareas directamente vinculadas con el control de enfermedades, en las cuales la participación y el compromiso de los productores agropecuarios tiene una enorme importancia. Asimismo, la prioridad relativa que se le otorga a cada enfermedad y las formas específicas como se llevan adelante las campañas sanitarias, deberían tomar en cuenta la opinión de los productores. El interés público que pudiera existir en las provincias afectadas justificaría también la participación de los organismos técnicos provinciales en la definición de prioridades, la confección de los programas de erradicación y control de enfermedades específicas y en la ejecución de actividades, lo que requiere mecanismos organizativos formales que lo hagan posible. La forma organizativa más adecuada parecería ser un problema práctico y específico, que depende en cada caso de la estructura productiva y organizacional existente en el ámbito regional y de la naturaleza del problema sanitario. La organización seguida para la erradicación de la fiebre aftosa en la Argentina basada en una coordinación nacional y comisiones provinciales y municipales, puede servir como un ejemplo exitoso.

El financiamiento de la sanidad agropecuaria. Las funciones desarrolladas por los organismos sanitarios en el área de control de fronteras se corresponde, en lo esencial, con bienes públicos, por lo que esas funciones deberían ser financiadas por el estado a partir del Tesoro Nacional o de impuestos específicos. Por el contrario, las funciones vinculadas a la fiscalización de la calidad sanitaria y comercial de los productos de origen agropecuario son bienes públicos limitados al universo de consumidores de un bien determinado. En este caso, cuanto más limitado o selecto sea el grupo consumidor, mayor peso tendrá el argumento de que tal actividad debe ser financiada, independientemente de quien la realiza, mediante un impuesto al consumo de dicho bien. En tal sentido parece que el método utilizado frecuentemente, que consiste en cobrar una tasa a la empresa productora sujeto de la fiscalización, cumple con este requisito. Al ser igual para todas las plantas, la tasa se convierte en un costo fijo que es transferido al consumidor; por lo tanto se cobra a quien resulta más fácil cobrarle

y, en definitiva, paga el consumidor. Por el contrario, cuanto más difundido es el consumo de un bien, más se aproxima éste a tener características de un bien público y mayor validez tiene el argumento a favor de que las actividades de fiscalización sean financiadas por el estado.

Finalmente, las actividades de control y erradicación de enfermedades generan excedentes económicos que son apropiados, principalmente, por los productores agropecuarios. En consecuencia, estas actividades, independientemente de quién las realiza, deberían ser financiadas, por lo menos en parte, por los propios productores, lo que sugiere que probablemente un financiamiento mixto sea el apropiado. Es necesario, sin embargo, evaluar y definir con mayor precisión las proporciones más adecuadas y los instrumentos específicos más eficientes para lograr una distribución equitativa de la carga financiera en forma proporcional a los beneficios obtenidos por los distintos sectores sociales. Asimismo, parece razonable que en los países donde existen dos organismos de fiscalización los criterios de financiamiento sean iguales para ambos.

La jerarquía e independencia técnica en los servicios de fiscalización sanitaria. Esto es particularmente importante cuando se trata de productos de exportación ya que el país debe ganarse la confianza de los consumidores y especialmente de los gobiernos de los países importadores los que, en algunos casos, acreditan a los organismos que realizan la fiscalización sanitaria de los productos exportados a sus mercados. La confianza en la objetividad científica se logra a través del trabajo serio y responsable de muchos años, sometiéndose a inspecciones y desarrollando relaciones profesionales y personales entre el personal técnico de los organismos sanitarios de los respectivos países. Para lograrlo, la jerarquía profesional de los técnicos y la estabilidad en sus funciones, así como la independencia de ellos respecto de los intereses económicos fiscalizados por el organismo y del poder político eventualmente comprometido con dichos intereses económicos, son condiciones centrales. Estos requerimientos de profesionalidad e independencia resultan esenciales para un país exportador y deben constituir, por lo tanto, una meta principal de la política sanitaria y de la organización institucional. Sin embargo, este objetivo,

de por sí difícil, debe a su vez armonizarse con la necesidad de dar al poder político la posibilidad de establecer orientaciones generales en cuanto a prioridades, asignación de recursos y adaptaciones que surgen de nuevos convenios comerciales o de la política comercial y sanitaria en general.

La búsqueda de una armonía entre estas dos necesidades debe construirse sobre algunos principios generales entre los cuales se pueden mencionar los siguientes:

- (i) Una estructura descentralizada con autoridad colegiada que dé transparencia a los actos administrativos.
- (ii) Una carrera de funcionario público que establezca con claridad las normas de contratación, promoción, estabilidad, sanciones y renovación para todos los niveles de personal incluyendo el nivel de Director Nacional.
- (iii) La definición de una política comercial y sanitaria clara y con alcances de aplicación definidos por parte del poder político.
- (iv) El desarrollo completo de las normas que deberán guiar las tareas de fiscalización sanitaria y calidad comercial.
- (v) La existencia de mecanismos de auditoría técnica (o lo que en la tradición anglosajona constituye la figura de la Inspección General) que controle estrictamente la existencia y el cumplimiento de normas por parte de los organismos de fiscalización respectivos.

La promoción de exportaciones

Las transformaciones macroeconómicas e institucionales de la última década permitieron reposicionar a la agricultura dentro de las economías nacionales y generaron oportunidades para las producciones regionales en los mercados internacionales. Estos cambios incluyen el fortalecimiento de la competitividad de las producciones tradicionales, y la apertura de nuevos mercados de alternativas no tradicionales, generalmente de alto valor agregado y dirigidas a nichos no abastecidos anteriormente. Estos mercados demandan un tipo de servicios de apoyo y estrategias de negocios diferentes

de las establecidas para los productos tradicionales. Estas generalmente son transadas en bolsas o mercados formales, en los que predominan las firmas grandes, definidos en base a tipificaciones preestablecidas y de amplia aplicación, y de gran volumen. Las nuevas situaciones requieren, por el contrario, la diferenciación de los productos, tanto a nivel productivo como en la etapa comercial. Asimismo, en los nuevos segmentos de mercado hay una importante participación de empresas pequeñas y medianas que en la mayoría de los casos tienen una muy limitada experiencia en cuanto a las operaciones de exportación, e, incluso, son de muy reciente formación y han sido creadas con el objetivo específico de aprovechar las oportunidades que ofrecen los mercados externos. Estas empresas sin experiencia en el mercado internacional requieren de un apoyo especial que las ponga en igualdad de condiciones a las empresas de mayor dimensión en su relación con el mercado.

En estas circunstancias, el funcionamiento del mercado no es condición suficiente para lograr una correcta asignación de recursos y, por lo tanto, la intervención de otras instituciones es necesaria para lograr los objetivos de desarrollo económico y equidad social. En el ámbito de las exportaciones de origen agropecuario las fallas del mercado pueden atribuirse a tres tipos principales de situaciones:

(i) *Imperfecciones en el mercado de la información* debido a la escasa experiencia exportadora (ya sea porque se refieren a exportaciones no tradicionales o porque se refieren a países o mercados en los cuales el país no tiene actuación previa o la información necesaria para iniciar actividades de exportación no está disponible para las empresas). Su obtención requiere de estudios de mercado generalmente onerosos y un conocimiento detallado de la normativa comercial, sanitaria y aduanera que no siempre está disponible y al alcance de exportadores individuales. Esta es una limitante importante para el conjunto de las empresas y, en especial, para las pequeñas que difícilmente podrían afrontar los costos vinculados a la obtención de la misma. Si bien las cámaras generales y otras asociaciones de productores pueden y deben cumplir un papel importante en organizar esfuerzos conjuntos, esta es un área de trabajo en

la cual el sector público puede contribuir con eficacia apoyando la actividad del sector privado. Este apoyo debería estar dirigido a potenciar y ayudar a la acción privada en su conjunto y especialmente a contribuir a una mayor presencia y participación de las pequeñas empresas.

(ii) *Externalidades que se derivan de los costos de transacción.* La búsqueda de clientes es un esfuerzo de un gran costo inicial que implica: a) conocer la demanda real en un sentido cualitativo y adecuar el producto y su presentación comercial a dicha demanda, b) realizar campañas de promoción que hagan conocer el producto, c) identificar a los clientes potenciales y establecer la confianza y la relación comercial, y d) cristalizar el negocio. Estas actividades que se realiza principalmente a través de la participación en ferias, rondas de negocios y visitas especiales a los potenciales clientes tienen costos de transacción que difícilmente pueden ser asumidos por las pequeñas empresas.²⁰ Por otra parte, estas funciones son más eficaces cuando las mismas son desarrolladas por varias empresas simultáneamente y con el apoyo del estado cuya participación da, a los clientes, ciertas garantías de seriedad y continuidad. La participación del estado por sí y facilitando la presencia simultánea y articulada de varias empresas en rubros relacionados tiene externalidades positivas que se derivan de compartir costos y potenciar la capacidad vendedora de cada una de las empresas participantes.

(iii) *Asimetría del riesgo empresarial para las pequeñas empresas.* Iniciar exportaciones de productos no tradicionales o en nuevos mercados tienen un alto costo inicial y un alto riesgo de fracaso. Esto es particularmente cierto en empresas pequeñas en las cuales el volumen mínimo necesario para interesar a potenciales compradores puede ser un porcentaje importante de su producción total. Adicionalmente, el alto riesgo empresarial en que se incurre no afecta, en caso de fracaso, de igual manera a una gran empresa con un respaldo financiero propio y fácil acceso al crédito institucional que

²⁰ Para una discusión sobre los costos de transacción ver, por ejemplo, Williamson (1985)

a las pequeñas empresas para las cuales el capital operativo es generalmente una de las principales limitaciones a su crecimiento y desarrollo. Esta situación limita la participación de las pequeñas empresas en la corriente exportadora que se ha iniciado en la década de 1990 sacrificando así un potencial exportador nacional en algunos productos no tradicionales dirigidos a nichos de mercados muy especializados, de altos precios y potencialmente importantes para la diversificación de las exportaciones.

Desde el punto de vista organizacional se destacan tres aspectos. El primero es que el tipo de servicios involucrados permiten, en la mayoría de los casos, esquemas de recuperación de costos. El papel del estado en relación con la provisión de estos servicios es el de facilitar el desarrollo de los mismos en situaciones en las que por la características de los sectores que los requieren (mayoría de la PyMEs) y la escala de las inversiones necesarias, existen dificultades para que el sector privado asuma la iniciativa de ofrecerlos. Sin embargo, la participación del sector público puede ser decreciente a medida que se consolide la demanda y las propias capacidades de las empresas para aprovechar sostenidamente las oportunidades de negocios de exportación que se vayan presentando. El segundo aspecto es que tanto los insumos como las capacidades necesarias para prestar los servicios generalmente están disponibles en distintas instituciones del sector público. Por lo tanto, es necesario un esfuerzo catalizador para coordinar las acciones dirigidas a consolidar las actividades de exportación. Esto es particularmente cierto en áreas como la información de mercado y la capacitación, en las que existen en un número de países diversos programas tanto a nivel nacional como internacional. El tercer aspecto, tiene que ver con la ubicación de las empresas con potencial exportador, muchas de las cuales están en las regiones productoras. Por lo tanto, los servicios y actividades involucradas deberían tener un alto grado de descentralización.

En función de estos aspectos y por las propias características de las actividades a desarrollar, los programas de apoyo a la promoción de exportaciones deberían llevarse a cabo preferentemente dentro de esquemas que faciliten la participación del sector privado, fuera de las estructuras de línea del sector público. El desarrollo de fundaciones pro-

movidas y asociadas al sector público, pero con identidad y personería jurídica propia, constituye un esquema apropiado para asegurar la flexibilidad requerida para una eficiente prestación de servicios, así como la continuidad de las experiencias, a medida que la necesidad de la iniciativa pública pueda ser remplazada por una mayor participación del sector privado. Por otra parte, los costos asociados a una estructura descentralizada pueden ser disminuidos a través de una activa participación de los gobiernos provinciales y municipales.

El desarrollo de los mercados y de la capacidad empresarial

Los procesos de agroindustrialización han dinamizado las opciones de financiamiento y comercialización de la producción primaria, tanto en lo que hace a los instrumentos a los que hoy tienen acceso los productores, tales como bolsas y mercados de futuros, como a la diversidad de los actores económicos que ofrecen servicios y participan de los mercados y procesos agroindustriales. Esto implica para el productor una creciente complejidad en cuanto a la gestión de la actividad, ya que los aspectos administrativos y comerciales cobran una importancia cada vez mayor con relación a la gestión de las actividades productivas propiamente dichas, y se convierten en elementos estratégicos para el éxito de las empresas.

En este marco, aparecen varias demandas a las instituciones públicas. A nivel macroeconómico, se requieren intervenciones puntuales dirigidas a la definición de los marcos legales y normativos para el desarrollo y funcionamiento de los nuevos mercados, así como el diseño e implementación de programas de promoción de los nuevos instrumentos (bolsas, futuros) orientados a difundir sus beneficios y generar la información requerida para su mejor aprovechamiento por parte de los productores agropecuarios. A nivel microeconómico, es necesario asegurar que los productores tengan las capacidades necesarias para usar los nuevos instrumentos de manera eficiente y efectiva.

Las actividades dirigidas a la definición de marcos legales y normativos que son una responsabilidad permanente del estado deben ser asumidas por las estructuras permanentes de los ministerios y secretarías correspondientes. Estas deben promover

ante los órganos legislativos las leyes y otros instrumentos legales necesarios para el seguimiento y control de estas actividades.

Los aspectos promocionales y de capacitación ofrecen, por su parte, mayores opciones en cuanto a las alternativas institucionales para su desarrollo e implementación. La tradición en cuanto a estas actividades ha sido que las mismas se incluyan como programas ad-hoc dentro de las estructuras de los ministerios o secretarías, generalmente como parte de programas y proyectos con financiamiento externo. Dado que estos programas son necesarios solamente durante las etapas iniciales de la implementación de los nuevos instrumentos, estos esquemas han resultado bastante efectivos. Sin embargo, y según las características particulares de cada situación, la participación de las organizaciones de productores es una alternativa a la que se debería otorgar prioridad, ya que permiten una mayor continuidad y una permanente adaptación a las cambiantes necesidades en el área de capacitación de los sectores productivos, a medida que estos evolucionan en el uso de los nuevos instrumentos.

La ampliación del sector agropecuario, agroindustrialización e integración vertical

El rápido proceso de agroindustrialización experimentado por algunos países de la región preanuncia una tendencia que genera nuevas oportunidades de crecimiento económico y agroexportación. Estos procesos de integración vertical de las cadenas productivas generan valor agregado y atienden a las nuevas demandas para profundizar la competitividad. Estos procesos requieren criterios comunes en la aplicación de las políticas públicas en cada una de las cadenas y una política deliberada de integración sectorial. Es por esto que algunos países (Argentina) han ampliado el mandato de sus MAG para incluir a los segmentos agroindustriales de las principales cadenas productivas. Esto, a su vez, significa una ampliación de los mandatos de los organismos de investigación y transferencia de tecnología y de sanidad agropecuaria, y la inclusión de nuevos actores sociales en el conjunto de clientes de los servicios provistos por los ministerios y sus organismos descentralizados. Lo anterior refleja la necesidad de incorporar esta temática al mandato de los MAG.

Unos pocos países ya han hecho esta reforma institucional (Argentina, Colombia) con un considerable éxito en cuanto a mejorar la integración de las políticas agropecuarias y agroindustriales y a promover la agroindustrialización. Sin embargo, la incorporación del área agroindustrial al mandato del SPA no puede estar limitada al ámbito ministerial, sino que debe ser integrada a los mandatos de los organismos descentralizados, cuando éstos existen, como por ejemplo en investigación, sanidad o calidad comercial y en las negociaciones comerciales a nivel internacional.

Un elemento central de la actividad del sector público es promover la integración y articulación de los distintos componentes de cada una de las cadenas agroalimentarias. A estos fines una metodología que resulta de interés es la organización de *foros de concertación* con la participación de actores representativos de las distintas etapas de la cadena en los que el sector público puede contribuir a las siguientes funciones: desarrollar un diagnóstico común sobre la problemática del sector y su posible evolución, acordar áreas prioritarias de investigación y transferencia de tecnología, acordar y desarrollar tareas comunes de promoción de exportaciones, y contribuir a resolver problemas subsectoriales vinculados a la distribución del excedente económico. Esta metodología de trabajo ha sido utilizada en Centroamérica y más recientemente en Colombia y Argentina con considerable éxito. Si bien estas experiencias están recién comenzando y no se han desarrollado mecanismos institucionales estables y de suficiente envergadura, los resultados iniciales indican la utilidad de esta forma de trabajo.

La sustentabilidad de la producción y la conservación de los recursos naturales

FAO (1995) distingue entre *recursos naturales* que son de uso económico directo para la población que vive en el área (suelos, aguas, fauna y flora vinculadas a la producción) y *recursos ambientales* que constituyen funciones que cumplen los anteriores en favor de la estabilidad del ambiente tanto a nivel local, regional o global (pueden ser de tipo: biótico, hidrológico, de naturalización de residuos y contaminación, de regulación del clima y sus desvíos, de espacio habitacional, y biodiversidad). La distinción entre ambos tipos de recursos sirve

para diferenciar entre tipos de externalidades. Si bien existen diversas maneras de visualizar las externalidades de estos recursos en los procesos de desarrollo (Torres 1991); es útil distinguir dos tipos principales (Barichello et al. 1996). Las *externalidades de producción* que resultan cuando las decisiones microeconómicas (agricultores) en cuanto al uso de los recursos naturales no toman en cuenta los efectos indirectos sobre el medio ambiente como, por ejemplo, la salinización de suelos irrigados, o la contaminación de napas freáticas por aplicaciones excesiva de agroquímicos o la erosión del suelo. Este tipo de externalidades negativas se originan principalmente cuando quien maneja los recursos no tiene en cuenta el impacto de sus decisiones sobre el agroecosistema productivo, ya sea por falta de información o por carecer de estímulos para aplicar un manejo apropiado.

Las *externalidades de los bienes públicos* surgen cuando los mercados no proveen los incentivos necesarios para que la empresa privada produzca los bienes públicos necesarios. Un ejemplo de ello es un manejo de los recursos naturales que asegure la *integridad ecológica del ecosistema*, que le permite cumplir sus importantes funciones ambientales de preservación. Ellas son particularmente relevantes en ecosistemas forestales, dada la posible irreversibilidad de decisiones sobre manejo de bosques en el presente en relación con el stock de dicho capital natural en el futuro. Tales decisiones se deben, en parte, a la escasez de conocimientos sobre las consecuencias futuras de los manejos actuales, originada funcionalmente en la complejidad de los ecosistemas ecológicos y operativamente en el peso que tiene el principio de “sustituibilidad” de capital natural por manufacturado en las asignaciones de recursos para actividades de ciencia y técnica.

Desde la perspectiva de políticas y formas organizacionales, entonces, las decisiones sobre manejo de los recursos naturales a nivel local (tierras cultivables, forestables, pastizales o aguas territoriales y de ultramar) pueden afectar tanto las funciones productivas como ambientales de los agroecosistemas. Un ejemplo de las primeras es el agotamiento de la fertilidad del suelo por la minería realizada por la mayoría de los minifundistas en sistemas de subsistencia o la salinización de los suelos en sistemas de irrigación. La contaminación

de aguas subterráneas con agroquímicos es un ejemplo de decisiones a nivel local que pueden perturbar funciones ambientales. Las decisiones locales siguen principalmente una racionalidad privada y buscan, en su versión sustentable, optimizar rendimientos y preservar la estructura productiva de tal tipo de recursos. Decisiones sobre uso de tierras a nivel macro, en cambio, afectan principalmente las funciones ambientales (ej. la sustitución de tierras boscosas por ganaderas en áreas de captación de aguas), buscando una racionalidad pública de mantener la integridad ecológica del ecosistema a través de una congruencia entre el uso real y la aptitud potencial de las tierras. Esta coherencia entre uso y aptitud ayuda a compatibilizar a nivel del ecosistema los beneficios y costos de las funciones productivas con los de las ambientales (Haley y Luckert, 1996).

Para reconciliar metas potencialmente conflictivas como aumento de productividad y conservación de recursos naturales se necesita, entonces, una estrategia de desarrollo sustentable que compatibilice decisiones sobre utilización de los recursos a distintos niveles en la jerarquía de sistemas: niveles donde predominan decisiones que hacen al manejo de recursos con niveles donde predominan las de uso de tierras (Torres y Gallopin, 1994). Sin embargo, no sería técnicamente posible, ni operativamente práctico, diseñar mecanismos institucionales que busquen integrar decisiones tomadas en varias escalas de la jerarquía. La compatibilización deberá limitarse a escalas con decisiones que impacten directamente sobre la sustentabilidad y que se influyeran recíprocamente. Esta reciprocidad permitirá ‘acomodar’ las racionalidades públicas y privadas, como las que llevan a la reforestación de las cuencas captadoras de agua en las laderas del Cauca en Colombia, subvencionadas por los que necesitan agua para riego de las plantaciones de caña en el Valle.

Una de estas escalas es ciertamente la local o micro, donde decisiones relativas al manejo de recursos pueden dar origen a externalidades de producción que afecten funciones productivas y ambientales del ecosistema. Sus límites geográficos están dados por los de propiedades privadas o aquellas comunes de acceso restringido a los usufructuarios. La otra escala es la regional o macro, donde ambas funciones se ven afectadas por decisiones sobre el

uso de tierras que trastornan la integridad ecológica del ecosistema. Los límites geográficos de esta última son la resultante de superponer áreas con características homogéneas, tanto en términos agroecológicos como de respuesta a instrumentos de política (Janssen 1994).

Tanto los actores como los objetivos de las políticas se modifican según la escala en la jerarquía de sistemas en la cual se desarrolla el proceso de cambio hacia una agricultura sustentable. En el Cuadro 8 se presenta una síntesis preliminar de esas características.

Cuadro 8: Escala Geográfica y Sustentabilidad		
Escala	Metas	Actores
Regional	-Calidad Ambiental -Integridad Ecológica -Uso Múltiple de los RNR -Accesibilidad al Territorio -Empleo	-Asociaciones interesadas (en el uso de la tierra y sus consecuencias) -Grupos de Opinión -Gobierno Regional -Organismos Federales
Local	-Servicios Sociales -Subsistencia -Aumentar Ingresos -Disminuir Riesgos -Solidaridad Tecnológica	-Productores afectados por externalidades -Sociedad Civil -Gobierno Local -Organismos Regionales

Para operacionalizar esta estrategia será necesario determinar los límites de las escalas regionales para los principales agroecosistemas a nivel nacional, ya que los procesos agroecológicos dentro de ellos no son necesariamente iguales, aun dentro del mismo ecosistema (Fresco 1995).

Políticas e instrumentos

Las transformaciones institucionales necesarias para alcanzar los objetivos de “intensificación con conservación” son conflictivas y demandan un consenso amplio para su instrumentación. Desde la perspectiva de la conservación de los Recursos Naturales Renovables (RNR), un cambio hacia la sustentabilidad en la producción agrícola requiere instrumentar políticas que introduzcan en el mercado los costos impuestos por externalidades de la producción sobre las funciones ambientales de los RNR. Dada la naturaleza pública de dichas funciones, el proceso de cambio requiere también de un marco organizacional democrático que facilite la participación en las decisiones de los diferentes actores relacionados con los costos y beneficios de la intensificación agrícola. Reconociendo la interdependencia entre la instrumentación de políticas y las formas organizacionales, la secuencia en el proceso de cambio institucional postulada por North (1997) sugeriría que el mismo comienza con

cambios en la percepción de la realidad económica; lo siguen los de las creencias sobre el modelo económico, y, finalmente, se llega a las *estructuras institucionales*, para organizarlas de manera consistente con las nuevas realidades y creencias.

En este contexto, los aumentos operados en la productividad de los sectores agrícola, forestal y pesquero durante la primera generación de reformas indican que el cambio institucional hacia una economía de mercado ya ha transitado por las realidades y creencias, aunque aún no se haya reestructurado la organización institucional. Pero la situación es distinta si el cambio se analiza no solamente desde la perspectiva de *productividad* en los tres sectores, sino también de la *conservación* de los recursos naturales utilizados en los mismos. En este sentido, solo se ha comenzado a percibir que la productividad a largo plazo está estrechamente ligada a la integridad ecológica del agroecosistema, paso inicial hacia un uso sustentable de los recursos. En consecuencia, los cambios en las organizaciones todavía necesitan políticas e instrumentos que corrijan las fallas del mercado, promoviendo la internalización en la economía de externalidades ocasionadas por la intensificación agrícola.

Las políticas, y los instrumentos necesarios para su implementación, son las reglas del juego de la sociedad; mientras que las organizaciones son los equipos que aglutinan individuos alrededor de objetivos comunes (North, 1997). Las principales políticas relacionadas con el uso sostenible de los recursos naturales renovables con fines productivos son el uso de tierras para fines productivos y ambientales congruentes con su potencial ecológico, y el manejo conservacionista de los recursos con fines productivos. El propósito de los instrumentos de política es crear el marco institucional para la gestión de los recursos naturales que compatibilice los objetivos del desarrollo económico con la dinámica ecológica de los agroecosistemas. Los instrumentos esenciales de una política de uso sustentable de los recursos naturales con fines agrícola, forestal y pesquero son: legislación, planificación y organización institucional (BID 1996).

Instrumentos legislativos. Tradicionalmente se consideran dos grandes tipos de instrumentos legislativos, aquellos que dictaminan las metas a cumplir por quienes manejan los recursos naturales y crean mecanismos para la *regulación y control* de las disposiciones, y aquellos que generan *incentivos económicos* a los cuales responden, según su propia decisión, quienes manejan recursos naturales. Pero en la realidad existe una gama de instrumentos que combinan diversos objetivos y métodos (Russell y Powell 1996). Esas combinaciones resultan, esencialmente, de incluir, o no, el *qué* se debe alcanzar en términos ambientales y el *cómo* se debe hacerlo.²¹ La simpleza de los instrumentos de *regulación y control* (el *qué* y el *cómo*) y su inserción en el sistema legal, hacen de ellos los preferidos para las prácticas de manejo que amenazan la salud, como la contaminación de aguas con agroquímicos. En el caso agrícola, la naturaleza no puntual de las contaminaciones ambientales por aplicación excesiva de agroquímicos

hacen difícil su aplicación. Además, el desmantelamiento de los organismos estatales a consecuencia del ajuste ha afectado la capacidad del estado para ejercer el control correspondiente, aunque este podría tercerizarse.

Los instrumentos basados en la *incentivación económica* (centrados en alguna de las otras tres combinaciones mencionadas) son más eficientes para atacar las causas de manejos insostenibles, al crear incentivos de mercado para prácticas que favorezcan el manejo sostenible y sean costo-eficientes, procurando alcanzar la eficiencia económica a través de la corrección de fallas en los sistemas de transacción (Opschoor 1996). Ellos toman la forma de permisos negociables o de licencias transferibles, que procuran incluir en los precios los costos sociales de manejos no sustentables. De esta manera se busca reducir o prevenir las tendencias de actores económicos a traspasar los costos de procesos productivos, evitando así señales incorrectas a quienes toman decisiones económicas y políticas. A su vez, tales incentivos promueven el desarrollo de innovaciones tecnológicas para reducir el daño ecológico a iguales costos operativos, aumentando la competitividad al reducir costos.

A pesar de la aparente eficacia administrativa y eficiencia económica de los instrumentos basados en incentivos, Russell y Powell (1996) señalan dificultades para su aplicación debido al nivel de conocimiento y capacidad computacional requerido por la agencia ejecutora y a las dificultades presentadas por elementos dinámicos como la inflación. En este contexto, los autores alertan acerca de su real potencial en países en desarrollo, considerando que el principal criterio a usar en la selección de instrumentos es la compatibilidad institucional. Esta haría más factible la aplicación de instrumentos de regulación y control para países en desarrollo, especialmente en el ámbito del uso sustentable de los recursos naturales con fines productivos. La elección de instrumentos legislativos para un manejo de los recursos naturales sustentable debe, entonces, realizarse en términos de la co-evolución de los instrumentos y las capacidades institucionales del sector público y privado (leyes, organizaciones, desarrollo humano). En este marco, y a título ilustrativo, los requerimientos institucionales aparecen como mayores en la medida en que los instrumentos evolucionan de especificacio-

²¹ De las cuatro combinaciones posibles, los instrumentos que verdaderamente regulan y controlan son aquellos que indican ambas, es decir, el *qué* y el *cómo* (ej. límites de pesca y equipos con los que se puede hacerlo). Otros especifican el *qué* pero no *cómo* (ej. límites de troncos que pueden extraerse del bosque); o *cómo* y no *qué* (ej. tecnologías agrícolas 'sostenibles'). Finalmente, hay aquellos que no especifican ni el *qué* ni el *cómo* (ej. cargos por pie de tablón).

nes tecnológicas a permisos negociables, como, por ejemplo permisos de extracción o pesca. Si bien el grado de co-evolución deberá ser evaluado en particular para cada país, la evolución de los tres instrumentos antes mencionados podría equipararse a la clasificación según evolución en las capacidades institucionales de los países indicada anteriormente (tradicional, transicional y moderno). Para los tradicionales el criterio central es simplicidad en las demandas institucionales para el estado y los que manejan los recursos naturales. En este caso, tecnologías para un uso sostenible de tales recursos aparecen como el instrumento adecuado para ese nivel de evolución (p.ej., manejo integrado de nutrientes y de plagas). Los transicionales aceptarían mayores requerimientos institucionales y permitirían añadir a las tecnologías permisos para, por ejemplo, cortar tantos troncos de determinada especie por hectárea. La evolución institucional en países modernos permitiría introducir permisos negociables, como, por ejemplo, para la aplicación de fertilizantes o pesticidas o para cortar árboles (Russell y Powell 1996).

Instrumentos de ordenamiento de los recursos. La información originada a partir de los procesos de planificación tiene por objetivo fundamental servir de apoyo para la toma de decisiones por los diferentes actores involucrados en el uso de tierras a nivel regional. Ella facilitará la búsqueda de alternativas para el uso productivo o ambiental de tierras, para evaluar su factibilidad técnica, viabilidad económica, aceptabilidad social y naturaleza no degradante del medio ambiente. Los principales instrumentos utilizados en la planificación son el metodológico (procedimientos que permiten transformar información física, económica y social en alternativas para el uso sostenible de la tierra) y el organizacional que se refiere a las estructuras organizacionales y capacidades requeridas para aplicar la metodología.

El instrumento metodológico ha sido desarrollado por la FAO (1995) y requiere información de: i) las tierras disponibles y su tenencia; ii) la calidad, potencial productivo y capacidad de uso de dichas tierras; y iii) las demandas sociales o de mercado impuestas sobre las tierras, incluyendo las necesidades y percepciones de los que las usan y el nivel tecnológico a emplear. La metodología que genera

alternativas para el uso de tierras a partir de esta información se desarrolla en tres etapas:

- (i) Desarrollo de bases de datos estadísticos y georreferenciados sobre el recurso tierra, sobre uso actual y funciones de esas tierras, y sobre condiciones socioeconómicas. Comprenden un conjunto de siete bases de datos referidas a clima, suelos y terrenos, aguas, cobertura vegetal y biodiversidad, sistemas de producción, condiciones sociales y aspectos económicos;
- (ii) desarrollo de herramientas metodológicas para unir las bases de datos en un sistema integrado que permita considerar cambios espaciales y temporales. Consisten en la operacionalización de programas sobre sistemas de información de tierras y sistemas de información geográfica que permitan manejar de manera digital las bases de datos en capas superponibles, para producir mapas multitemáticos a cualquier escala;
- (iii) análisis de objetivos múltiples y técnicas de optimización, que permite estimar qué asignación de tierras permitiría alcanzar las metas fijadas. Este instrumento facilita que los distintos actores interesados en una 'negociación' reciban apoyo técnico para sus decisiones basado en un lenguaje técnico común, bases de datos comunes sobre condiciones agroecológicas y socioeconómicas, y un programa para generar prospectivas sobre el uso de tierras, estableciendo así plataformas para negociación en la escala de interés.

Al igual que en el caso de los instrumentos para legislación, la utilización de los tres instrumentos para la planificación requiere diferentes capacidades institucionales, y estas son mayores en la medida en que se pasa de la etapa de generar bases de datos a la de analizar objetivos múltiples. Tomando en consideración que tanto los instrumentos para legislación como los para planificación comparten características co-evolutivas con los tres niveles de capacidades institucionales antes descritos, en el Cuadro 9 se describen instrumentos de política para promover el uso y manejo sustentable de tierras con fines agrícolas, forestales y pesqueros según el grado de evolución institucional de los países.

Cuadro 9: Capacidad Institucional e Instrumentos de Política		
Capacidad	Agricultura	Forestal
Tradicional	-Manejo de los recursos naturales -Formalizar los dchos. de propiedad -Prácticas sostenibles simples: terraceo, cobertura de uso de tierras -Desarrollar bases de datos	-Reforzar cuasi-derechos. de propiedad tradicionales -reglas para el trazado de caminos de acceso -Desarrollar bases de datos
Transicional	-Manejo de los recursos naturales -Prácticas sostenibles complejas: manejo integrado de plagas y nutrientes -Impuestos a insumos nocivos (pesticidas) -Uso de tierras -Aplicación de SIG	-Límites a la tala de árboles -Derechos de explotación -Aplicación de SIG
Moderno	-Manejo de los recursos naturales -Derechos negociables para aplicar agroquímicos -Uso de tierras -Análisis de objetivos múltiples	-Derechos negociables para cortar árboles -Análisis de objetivos múltiples
Fuente: Adaptado de Russel y Powell (1996)		

La organización institucional

La relación entre decisiones y externalidades en el uso de tierras y en el manejo de los recursos naturales, y la evaluación de instrumentos que influyen sobre tales decisiones sugieren que una estrategia para la utilización sustentable de los recursos naturales con fines productivos debe: (i) compatibilizar los intereses basados en la racionalidad privada que prevalece al seleccionar tecnologías productivas a escala local, con los derivados de una racionalidad pública que debe primar en la asignación de tierras para funciones productivas y ambientales a escala regional; y (ii) escoger los instrumentos de políticas, con los que se busca influenciar las decisiones sobre selección de tecnologías y asignación de tierras, en función del ámbito de acción y de la capacidad operativa desarrollada por las organizaciones involucradas.

En este contexto, el objetivo central de las organizaciones que se promuevan será generalmente el de *reducir los costos de transacción* de las negociaciones a distintos niveles del ecosistema, entre los que usan tierras para producir y los que se ven afectados por las externalidades de producción y de bienes públicos (Opschoor 1995). Los instrumentos para apoyar esa función de las organiza-

ciones son la información y la descentralización. La incertidumbre acerca del impacto de la degradación de los recursos naturales sobre las funciones productivas y ambientales confiere debilidad a las instituciones (leyes y normas) que buscan compatibilizar intereses productivos y ambientales. Un atributo esencial de las organizaciones para contrarrestar esa debilidad institucional es el de *procurar y difundir información* sobre costos y beneficios de usos y manejos alternativos en los distintos ámbitos de decisión. Asimismo, la *descentralización* de organizaciones a niveles municipal y regional favorece la apropiación por actores locales de las reglas para el uso sostenible de recursos, una mayor influencia en las decisiones, el monitoreo del uso de los recursos naturales renovables, y la incorporación de conocimientos locales al sistema de información.

Estructura organizacional. Dada la diversidad ambiental de infraestructura y de agroecosistemas en la región, las organizaciones locales centradas en la problemática del manejo productivo favorecerían una mayor correspondencia entre los contextos ecológicos y humanos. Esto facilitaría negociaciones entre productores a nivel de microcuencas, relacionadas, por ejemplo, con el manejo integrado de plagas y de nutrientes en suelos, o al uso

sustentable del agua para riego. La diversidad de oportunidades y de reciprocidades operativas que se presentan en un ámbito municipal hacen que este sea propicio para negociar sobre manejos adaptativos y sobre efectos de externalidades de producción. En ellas participarían los interesados en el uso de la microcuenca como ámbito de vida y de producción. Además de operar como agente para la búsqueda y difusión de información, el principal papel del gobierno local sería el de intermediario entre los actores interesados.

Por otro lado, estas organizaciones locales tendrían mayores dificultades en producir la información que se requiere para manejar los complejos procesos ecotecnológicos que gobiernan las funciones productivas y ambientales en los ecosistemas, generalmente relacionadas al uso de la tierra y a la conservación de biodiversidad; así como para conocer el impacto externo de sus propias decisiones, fortalecer conocimientos técnicos, y manejar presiones de grupos políticos y empresarios. Es por ello que las organizaciones locales podrían ser complementadas por otras que operen en ámbitos regionales a nivel de macrocuencas. Además, ellas se ocuparían de las transacciones focalizadas en

externalidades de bienes de producción, buscando la interacción entre representantes de los sectores público y privado, y de la sociedad civil. Nuevamente el papel del gobierno provincial sería el de canalizar información y mediar entre los actores. A estas organizaciones que gestionan las negociaciones a niveles de micro y macrocuencas habría que añadirle otra(s) que se ocupen de promover y gestionar en el ámbito nacional los instrumentos legislativos para internalizar las externalidades. Los de tipo regulatorio podrían ser administrados por los mismos organismos públicos ya existentes, sea en forma directa o tercerizando las operaciones de control.

Las distintas escalas operativas identificadas y la naturaleza de los instrumentos a emplear en cada una de ellas sugiere la conveniencia de organizar un Programa Nacional Integrado con organizaciones a niveles nacional, regional y local. Los principales objetivos de las organizaciones en los distintos niveles ya fueron mencionados en la sección anterior. Las principales áreas de competencia funcional para cada escala se presentan en el Cuadro 10 en relación con los tipos de instrumentos de política identificados.

Cuadro 10: Ambito organizacional e instrumentos operativos			
Instrumento	Nacional	Regional	Local
Tecnologías			X
Permisos no negociables		X	X
Permisos negociables	X	X	
Planificación	X	X	
Organización		X	X

Las organizaciones involucradas en el Programa percibirán su entorno de distintas maneras, según sus intereses y responsabilidades, lo que hará necesario identificar las conexiones y reconocer las complementariedades entre ellas. La complejidad de las interrelaciones entre los agroecosistemas que componen este sistema jerárquico obliga a diseñar estructuras organizacionales que permitan articular la integridad ecológica resultante de los distintos usos de la tierra con la bioeconómica de las diversas formas de manejo. De lo anterior se desprende la importancia de organizaciones que ope-

ran a una menor escala, así como también el papel complementario, y esencial, a desempeñar por organizaciones que cubran las escalas mayores del ecosistema. Si se acepta la conveniencia de una diversidad institucional, una estructura que *anide* unidades autónomas operando a niveles locales, regionales y nacionales aparece como un modelo que permitiría conjugar las necesidades de integración y autonomía. En este contexto, un principio operativo que facilita la colaboración es el de llegar a un consenso entre organizaciones acerca de

las responsabilidades y funciones, manteniendo cada una su autonomía operativa (Torres 1987).

Naturaleza de las organizaciones. Las organizaciones de alcance nacional que se proponen son fundamentalmente de tipo gubernamental, y desempeñan funciones de coordinación y de gestión. La primera de ellas deberá integrar los diferentes sectores, evitando la superposición de funciones y operaciones entre los distintos organismos del estado relacionados con la temática del uso de los recursos naturales. Un esquema posible es la organización de un comité técnico entre los ministerios interesados, los que someterán sus recomendaciones a los existentes Comités Nacionales de Medio Ambiente, u organismos similares creados en un número de países. La función de gestión podría ser responsabilidad de un ente autónomo encargado de manejar los recursos naturales que aún están en posesión del estado, proponer leyes de alcance nacional y monitorear las condiciones ambientales en cooperación con los entes regionales que se proponen. Las organizaciones en los niveles regional y municipal podrían estar presididas por un consejo de administración. Las regionales deberán, además, contar con personal técnico que pueda instalar y operar las bases de datos, los sistemas de información geográfica, y los programas para el análisis de objetivos múltiple. En términos generales, ambas deberán ser preferentemente de tipo:

(i) *Mixtas*, que incluyan la membrecía conjunta de los sectores público, privado y social en proporciones cambiantes según el nivel de operaciones: creciente del estado (nacional, provincial o municipal) a medida que las operaciones se hacen de carácter nacional y lo inverso para los sectores privado y social.

(ii) *Interactivas*, es decir, que asuman una actitud de cambiar el medio rural en el cual operan, y pongan énfasis en el ambiente externo como foco de reflexión y aprendizaje.

(iii) *Participativas*, es decir, que integran los sectores público y privado con la *sociedad civil* que opera en niveles grupales y comunitarios en áreas homogéneas y que adoptan decisiones por consenso que respondan al interés de los actores involucrados.

(iv) *Incentivistas*, que enfatizen el conocimiento, la participación y los incentivos económicos como base para cambiar el comportamiento de los actores.

La sustentabilidad social del ámbito rural

Si bien la pobreza es un problema que afecta a toda la sociedad, en términos relativos afecta de manera abrumadora a la población rural. En 1997, CEPAL (1999) estimaba que el 54% de los hogares rurales (78.2 millones de personas) estaban en situación de pobreza, frente al 30% de hogares urbanos. Dadas las actuales proyecciones de población, esta tendencia continuará y aun aumentará si se mantienen los altos índices actuales de pobreza en las áreas rurales. Los problemas que enfrenta la población rural en condiciones de pobreza se refieren a las escasas oportunidades de empleo productivo, tanto en actividades agropecuarias como en las no agropecuarias, nutrición insuficiente y carencia o acceso limitado e imperfecto a los servicios sociales, y niveles insuficientes de organización (BID 1998b).

No obstante estos problemas comunes, es preciso reconocer la heterogeneidad de situaciones a enfrentar. Esta afecta a: (i) pequeños productores con inserción regular en los mercados, amenazados con la exclusión definitiva por la reconversión productiva y la creciente competitividad; (ii) el minifundio con limitada dotación de tierra y capital con eventuales excedentes en función del autoconsumo, con limitadas posibilidades de superar su situación a través de acciones de desarrollo agropecuario; (iii) sectores rurales que se mantienen en el nivel de subsistencia; y (iv) trabajadores rurales escasamente organizados, con precariedad en las relaciones de empleo, inadecuadas condiciones de trabajo y desprotección jurídica (Basco 1993). Se estima que el 40% de los pobres rurales de estos grupos tienen escasas posibilidades de superar su situación a través de la producción agrícola propia. En particular, cerca del 50% de los pobres rurales estarían ubicados en las áreas de menor potencial ?laderas pronunciadas, márgenes de los bosques y bosques degradados? y, por lo tanto, su potencial como productores agropecuarios es también bajo (Pinstrup-Andersen y Pandya-Lorch, 1994).

Esta heterogeneidad de situaciones, junto con la atomización social, la debilidad organizativa y la

distribución espacial y las diferencias en aspiraciones, oportunidades y capacidades, no puede ser atendida con políticas homogéneas. Si bien se requiere un marco que garantice el acceso a recursos y oportunidades, seguridad jurídica, defensa legal, representación social y servicios públicos, también se precisa una batería de acciones e instrumentos diferenciados para procurar la modernización productiva, la reorientación y calificación de la mano de obra rural y acciones compensatorias. Esta batería de acciones debe diseñarse a partir de las tendencias que se están registrando en materia de integración y competitividad así como en la reformulación del papel del estado, la nueva consideración al medio ambiente y la preservación de recursos, temas tratados en otras secciones de este trabajo, y las problemáticas de género y etnia y su asociación con la pobreza rural. A su vez, el diseño de los nuevos instrumentos debe caracterizar a la pobreza por su asociación con algunos tipos de producciones, áreas geográficas o conjuntos poblacionales, pero no por su especificidad social y productiva.²²

En consecuencia, la efectividad de la lucha para la superación de la pobreza rural debe obedecer a orientaciones estratégicas que incluyan el desarrollo de un contexto político-institucional favorable, junto a la atención privilegiada a aquellos grupos tradicionalmente postergados a través de la discriminación positiva, con la promoción de la descentralización y la participación de los beneficiarios (BID 1998). A su vez, para los sectores sin posibilidades productivas, el énfasis no debe ponerse en la agricultura, sino en los factores determinantes de sus posibilidades de ingresos no agrícolas y en los programas de asistencia social directa. La educación y capacitación ¿para aumentar la competitividad de la mano de obra excedente de las áreas de minifundios? y los incentivos a la agroindustrialización de las zonas rurales, aparecen como ele-

mentos centrales de las nuevas estrategias de desarrollo rural (BID 1993).

En este contexto, las estrategias variarán significativamente entre países, lo que dependerá de la importancia del sector rural en la economía de cada uno de ellos y de la magnitud del problema de pobreza rural. En ellas, se atenderá a (Martínez Nogueira 1997):

- (i) la modernización productiva y reconversión a través del aumento de los rendimientos, la incorporación de rubros más rentables, una mayor integración agroindustrial, la participación de organizaciones de pequeños productores en mercados más selectivos y la articulación con otros actores y agentes económicos;
- (ii) reorientación y calificación de la mano de obra rural para la obtención de ingresos extraprediales por medio de la prestación de servicios, el incremento de su productividad y su incorporación a los mercados formales de trabajo; y
- (iii) acciones compensatorias para aliviar el costo de la reconversión en situaciones de pobreza estructural apremiantes.

La formulación e implementación de las estrategias y políticas plantea exigencias a la capacidad del estado que no pueden satisfacerse con las carencias institucionales actuales. Es por ello que deben idearse nuevos arreglos organizacionales adecuados a la naturaleza de las políticas, que aseguren la racionalidad del gasto y que articulen la acción del estado con los mecanismos de mercado. Para ello es preciso la programación concertada entre niveles de gobierno y actores sociales, implantar modalidades de gestión que aseguren la integralidad, la transparencia, la eficiencia, la eficacia y el impacto selectivo y generalizar la participación, haciendo uso de los recursos existentes en las organizaciones comunitarias y sociales.

La trayectoria previa

Los arreglos organizacionales adoptados por los SPA en la región para ejecutar distintos tipos de programas revelan similitudes notables en cuanto a: (i) una población receptora de una política que

²² Las intervenciones públicas anteriores tuvieron con frecuencia carácter compensatorio de los impactos de las políticas macroeconómicas o sectoriales en donde la pobreza fue conceptualizada como un problema relativamente homogéneo en toda la región y las respuestas a ella implementadas sin atender a las demandas y capacidades de las comunidades pertenecientes e involucradas en cada uno de los casos específicos.

tiene propósitos asistencialistas o de promoción definidos “de arriba hacia abajo” por el estado, a partir de una deliberación centrada en los aspectos técnicos; (ii) programas que se estructuran a partir de una oferta pública y que consisten en la provisión de servicios o de bienes-ingreso para resolver los problemas rurales; (iii) ejecución centrada en instrumentos a los que se asigna capacidad suficiente para superar aspectos parciales pero acumulativos de la problemática del campesino; (iv) relativo aislamiento institucional y gestión centralizada; y (v) consideración de la organización social como facilitadora de la acción pero no como iniciadora o responsable de la misma.

Las condiciones de vida de pequeños productores y campesinos y su acceso a los servicios sociales. Estos programas ilustran el problema de la coordinación interinstitucional resultante de una organización del estado basada en los principios de diferenciación estructural y especialización funcional que atiende en mayor medida a las condiciones de la oferta del estado que a las especificidades de la población receptora; extendiendo los servicios del estado diseñados para toda la población según criterios universalistas. Así, la problemática de las condiciones de vida y de acceso a los servicios sociales fue tradicionalmente atendida por órganos que escapaban a las competencias de los MAG. Tal es el caso de la educación rural, vivienda rural, obras de riego y de infraestructura vial, lucha contra ciertas endemias, régimen laboral de los asalariados rurales, etc.

Esta problemática institucional sigue estando vigente en la región. Aun con la renovada atención brindada al tema de la pobreza y con el surgimiento de nuevos mecanismos institucionales para atenderla, como es el caso de los Fondos de Inversión Social, no se ha alcanzado una adecuada coordinación de los esfuerzos. Los proyectos que se financian suelen responder a iniciativas con diferente orientación debido a los ámbitos organizacionales que los generan, gobernados por perspectivas disciplinarias particulares y con insuficiente coordinación interinstitucional y a nivel de base social y territorial. El origen de este problema está en asignar competencias a unidades especializadas por función en lugar de a unidades que atiendan problemáticas integradas de una población determinada. Ello refleja el predominio de considera-

ciones vinculadas a quien ofrece el servicio y a los procesos necesarios para su producción o suministro por sobre las referidas a la población receptora o los resultados o impactos efectivos sobre las condiciones de vida de los destinatarios.

En algunos países estos problemas se han tratado de resolver a través de la creación de la coordinación a nivel de cúpulas organizacionales, intentando compatibilizar políticas sectoriales y programas. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Desarrollo Rural de Chile, en la que participan todos los ministerios con acciones dirigidas a la ruralidad, entendida ésta como condición de vida. No obstante, su resultado no ha respondido a las expectativas generadas. La fuerza de las clientelas organizacionales, la dinámica de los procesos de implementación y las distintas prioridades y demandas sociales que esos ministerios deben satisfacer y afrontar explican asignaciones de recursos inadecuadas y escasa efectividad.

La relación de propiedad o tenencia de la tierra. En muchos países latinoamericanos el acceso a la propiedad de la tierra fue concebido como un instrumento básico de las políticas dirigidas a la pobreza rural. Estas asumieron distintas modalidades y dieron lugar a diferentes mecanismos organizacionales. Así, pueden considerarse distintos tipos de programas: (i) reforma agraria, (ii) colonización, (iii) transferencia de propiedad de tierras fiscales. Su análisis permite poner de manifiesto los peligros del aislamiento y de la autosuficiencia organizacionales, junto con las limitaciones de los diseños centralizados y con escasa proyección hacia los mercados.

Como consecuencia de los programas de reforma agraria surgieron institutos especializados que gozaron de estados organizativos especiales, de gran visibilidad política y autonomía. Estos constituyeron innovaciones organizativas, ya que sus acciones estaban dirigidas a poblaciones perfectamente identificadas social y territorialmente, y aspiraban a convertirse en agentes de desarrollo, de construcción de actores sociales y de modificación de las condiciones de vida de los campesinos. Además de ser instrumentos para la transferencia de propiedad, ejecutaron programas de asentamiento de la población, de promoción productiva, de apoyo a la movilización y organización social y

de comercialización, apropiándose de tareas tradicionalmente asignadas a otros ministerios sectoriales.

Las estrategias institucionales procuraron fortalecer su autosuficiencia, construyendo capacidades internas para el logro de objetivos muy ambiciosos, multidimensionales y con frecuencia difusos. Su ejecución fue altamente centralizada, con escasas relaciones con otros ámbitos de gobierno y con las autoridades locales. Su concepción, aun cuando revestida de abundantes componentes simbólicos, fue tecnocrática y con una orientación de arriba hacia abajo (Esman y Uphoff 1984). La complejidad de sus tareas, su aspiración de impactar tanto sobre las estructuras sociales y productivas como sobre los comportamientos, junto a las resistencias que generaron, hicieron que los éxitos de estos mecanismos defraudaran las expectativas en ellos depositadas, no llegando a consolidar modalidades organizacionales que pudieran consolidarse más allá de la vigencia de los programas de reforma (de Janvry 1981).

Los órganos creados para ejecutar programas de colonización asumieron algunas características semejantes, aun cuando en casi todos los casos los antecedieron históricamente. Si bien actuaron en circunstancias y contextos políticos menos conflictivos, los Institutos de Colonización compartieron los atributos de aislamiento, autosuficiencia y apropiación clientelística, subsistiendo en muchos casos por más tiempo que aquel reclamado por el asentamiento de la población y por la consolidación de la actividad productiva. Sus acciones fueron muy limitadas en lo referido a la integración de las áreas con otros mercados y actores. Superada la etapa primera de la colonización, no pudieron convertirse en agentes de promoción de un desarrollo sostenido por ausencia de una articulación interinstitucional adecuada y por lo limitado de los instrumentos a su disposición, rasgo, este último, determinado por una concepción excesivamente estrecha de su papel.

Por último, las experiencias de asentamiento en tierras fiscales, tanto resultantes de la convalidación de procesos de ocupación como por diseño de política, fueron producto de decisiones sin continuidad y respuestas escasamente orgánicas a las presiones sociales. Ha sido frecuente que las trans-

ferencias sólo se formalizaran legalmente a lo largo de muchos años, lo que daba persistencia a las situaciones de incertidumbre y precariedad con respecto a los derechos de propiedad e inhibía la capitalización de los productores. Una de las razones para ello fue la ausencia o debilidad de mecanismos permanentes que asumieran en forma sistemática y conjunta la regularización de la situación de tenencia, el asentamiento de la población y la promoción productiva y social.

La problemática productiva. La problemática productiva fue atendida a través de la asistencia técnica y el crédito. La experiencia indica que estas acciones enfrentaron problemas por la frecuente desarticulación con los mercados debido a una excesiva atención dada a los instrumentos por sobre la viabilidad productiva y la fortaleza de la organización social.

El apoyo a los pequeños productores siempre planteó dificultades severas a los servicios de transferencia de tecnología. Obedeciendo a una lógica social impuesta por la naturaleza de los demandantes, la extensión tradicional se centró primero en las áreas geográficas de mayor desarrollo. Luego, al pretender alcanzar a los productores de menores capacidades productivas, prestó creciente atención a las dimensiones educativas y organizativas, al hogar rural y a la mujer campesina, complejizándose y entrando en conflicto con las lógicas organizacionales establecidas. Otro tanto ocurrió con la generación de tecnología. La preocupación por el desarrollo de paquetes tecnológicos para este sector estuvo vinculada a nuevos enfoques de investigación, más asociados a los sistemas de producción y a la investigación en finca. Pero las dificultades organizacionales persistieron: la pobreza rural quedó postergada, arrinconada en programas de escaso peso en los presupuestos y con recursos científicos y profesionales insuficientes para lograr impactos significativos. En cuanto al crédito, éste fue administrado por organismos especializados, a veces combinándolo con servicios de asistencia técnica. El mismo tuvo un componente importante de subsidio, auxiliando tanto a la subsistencia como al desarrollo productivo. Al estar desarticulado del apoyo tecnológico sistemático y continuo y al no alcanzar a la etapa de comercialización, no sirvió como dinamizador de la producción.

Estos programas ofrecen un aprendizaje común sobre su insuficiencia como instrumentos para superar restricciones estructurales como el agotamiento de recursos, la imposibilidad de enfrentar la competencia de productores de mayor escala, producciones que no satisfacen las exigencias de las demandas del mercado, obsolescencia e inadecuación tecnológica, etc. En tales ocasiones, el financiamiento a través del crédito sólo contribuyó a la supervivencia del núcleo familiar, liberándolo, en el mejor de los casos, de los apremios de los mecanismos informales de financiamiento, o a prolongar una situación muchas veces irremediable, mientras que la asistencia técnica tuvo impactos cuya efectividad resultó problemática. Por otra parte, su modo de operación individualista, con escasa orientación hacia la organización social, no permite superar la vulnerabilidad propia de las explotaciones precarias, sin escala y sin capacidad de negociación en los mercados (Esman y Uphoff 1984).

El desarrollo de áreas DRI. La falta de integración entre instrumentos, la parcialización de la acción y la desarticulación interinstitucional fundamentaron la concepción de los programas de desarrollo rural integrado (DRI), ejes de las estrategias de desarrollo desde mediados de los sesenta e instrumento central de las políticas de las instituciones internacionales de crédito hasta los ochenta. Los DRI generaron innovaciones institucionales (van Ufford 1988): (i) acción estructurada en proyectos, conjunto de intervenciones con metas complementarias en materia de productividad, ingreso, bienestar y organización social; (ii) referencia a áreas territoriales específicas, con homogeneidad social y productiva; (iii) instrumentos múltiples ? asistencia técnica, crédito, infraestructura, comercialización; y (iv) mecanismos de coordinación local, con participación de la organización social y énfasis en el desarrollo institucional.

Esta aproximación ha dejado múltiples aprendizajes, pudiendo rescatarse el valor de la programación, la integralidad y la focalización de áreas homogéneas. No obstante, las dificultades enfrentadas también fueron severas: los problemas de coordinación interinstitucional persistieron, junto a las limitaciones de un enfoque centrado en la producción con escasas articulaciones con los mercados. Además, estos programas tuvieron una insufi-

ciente comunicación con otras instituciones vinculadas al desarrollo sectorial y del área. En muchos casos no llegaron a subsistir en el tiempo o a consolidar modos de acción replicables (Donaldson y David 1991). Dentro de esta lógica, la estrategia de mantener una alta autonomía con respecto a los mecanismos burocráticos tradicionales fue exitosa en el corto plazo, pero escasamente contribuyente al desarrollo institucional del sector.

Pero más allá de estas limitaciones, el enfoque de desarrollo rural integrado y sus revisiones posteriores, realizadas en particular por mecanismos no convencionales llevados a cabo especialmente por ONG, permite afirmar el papel de las asociaciones voluntarias, de las prácticas participativas y de los modos de operación con iniciativa y responsabilidad ejercidas por los productores (Uphoff, 1995).

La revisión institucional

Los problemas de pobreza son de tal magnitud que se ha ido reafirmando la convicción de que los automatismos del mercado no bastan para generar equidad y superar esta situación. El escepticismo sobre la operación de efectos de filtración (*trickle down*), por los que crecimientos sostenidos del ingreso producirían el bienestar general, está alimentado por evidencias generalizadas (Ranis 1995). Por cierto, el estado debe preservar su capacidad estratégica y constituirse en promotor del desarrollo, catalítico de las iniciativas sociales, descentralizado y complementario a la operación del mercado, jugando la sociedad civil un papel activo y central, con formas de acción que incorporen sistemáticamente la concertación, la valorización de lo local y el fortalecimiento de redes sociales. Tradicionalmente los principales actores eran las organizaciones estatales, junto a grandes entidades en las que los intereses y aspiraciones de los pequeños productores quedaban relegados. A su vez, las entidades de pequeños productores participaban como objetos de promoción, más que como interlocutores activos.

Ese contexto cambió notablemente, acrecentándose la heterogeneidad de actores y situaciones. Por una parte, debido a los esfuerzos de promoción y como consecuencia de un proceso de maduración de capacidades y de creciente autonomización, las

organizaciones de pequeños productores fueron adquiriendo progresivamente un papel de mayor importancia como identificadoras de problemas, generadoras de demandas, protagonistas de iniciativas en el plano productivo y aun como actores políticos de significación en el ámbito local o regional. Las organizaciones no gubernamentales (ONG), iniciadas en base al voluntariado o la militancia política, ganaron en profesionalidad y activismo con el apoyo de la cooperación internacional y su legitimidad social. Con modalidades de acción participativas, sus aportes no se redujeron a lo técnico-productivo, sino que con frecuencia esta orientación pasó a subordinarse a objetivos de más largo plazo dirigidos a reforzar la autonomía de la organización social. Demostraron flexibilidad y eficiencia para el trabajo en microproyectos y para la promoción social.²³

El cuestionamiento a las concepciones tradicionales ya ha tenido impactos significativos. La evolución reseñada y la maduración de los actores sociales han sido incorporadas por algunas experiencias que sirven de referencia para el diseño de nuevos mecanismos. La nueva concepción del desarrollo rural tiene como notas dominantes la superación de los enfoques asistencialistas o estructurados en torno a la oferta de servicios estatales definidos por algún ámbito central sin adecuación a realidades particulares; la sustitución de los enfoques verticales por flujos y articulaciones horizontales; el apoderamiento (*empowerment*) de la sociedad civil; el aprovechamiento de las oportunidades de mercado en base a proyectos, cumpliendo el estado un rol promotor y catalizador de la iniciativa local.

Merecen señalarse algunos atributos de las innovaciones institucionales a promover:

Heterogeneidad y especificidad. Debe superarse la práctica de programas centralmente diseñados, jerárquicamente ejecutados, con supuestos de una

población homogénea y concertación entre cúpulas organizacionales, con consecuencias de rigidez y burocratización, expresiones ambas del paternalismo en su concepción y gestión. La nueva orientación supone programación y conducción estratégicas, descentralización en diseño de acciones y en su ejecución para atender la diversidad de situaciones y la especificidad socio-territorial y concertación local con actores relevantes.

Focalización socio-territorial. Razones de economía y equidad justifican la focalización. La magnitud del problema y la escasez de los recursos exigen una concentración de esfuerzos en situaciones de necesidad mayor a través de una adecuada focalización. Además, la experiencia demuestra que, cuando la acción es dispersa, el impacto es circunstancial y escasamente efectivo, sacrificándose la intensidad por objetivos de cobertura amplia. En este caso, surgen problemas de distorsión de los programas, ya que a esta cobertura tienen acceso privilegiado aquellas áreas o grupos con mayor capacidad de organización o de gestión ante el sector público.

Programación socio-territorial. La utilización de criterios socio-territoriales permite operar frente a situaciones homogéneas en términos agroecológicos, productivos, sociales y de mercado, apelando a redes sociales establecidas y aprovechando la organización de los productores. En ese sentido, el área geográfica debe constituirse en la unidad mínima para la programación del desarrollo, para la formulación de *proyectos y para la articulación y coordinación de los distintos actores sociales.*

Integralidad. La problemática de la pobreza rural es compleja y no puede reducirse a carencias en algunas dimensiones escindibles e independientes. Por ello, la acción debe ser integral, superar las delimitaciones sectoriales e institucionales y utilizar diversos instrumentos dentro de un marco de programación estratégica. Es decir, en cada situación existen algunos factores cuya importancia es crítica, tanto como determinantes o como condiciones para la superación de la pobreza, los que deben privilegiarse en la acción: el crédito como elemento que facilita la capitalización y el ciclo productivo, la asistencia técnica para el aumento de la productividad, el acceso a la propiedad como medio para la apropiación de los resultados del

²³ A las ONG se sumaron más recientemente las entidades con fines de lucro de servicio a la producción, con financiamiento de los productores o contratados por organismos estatales. Junto a ellas, la expansión de la presencia geográfica de profesionales y técnicos con capacidades para el apoyo a la pequeña agricultura brinda posibilidades antes inexistentes.

esfuerzo, la disponibilidad de infraestructura y servicios, etc. Pero cada uno de estos instrumentos debe operar en un marco de complementariedades e interacciones, variando su efectividad conforme a su adecuación situacional y a los efectos sinérgicos generados. Las programaciones participativas que incorporen las prioridades de los destinatarios de los programas, junto al aporte de diagnósticos rigurosos, son los medios a través de los cuales aquella integralidad puede alcanzarse.

Orientación hacia la producción y los mercados.

Las causas de la pobreza remiten a la estructura de producción y a la inserción en los mercados. En consecuencia, la promoción productiva pasa a ser una condición necesaria para cualquier intento de desarrollo, aun cuando el incremento de la producción y de la productividad no bastan para alcanzarlo. Los esfuerzos tradicionales enfrentaron con frecuencia dificultades de inserción en los mercados por los rubros promovidos, por su calidad, por la intermediación y por los costos de la reducida escala. Las nuevas iniciativas invierten el ciclo de promoción iniciándolo con la identificación de oportunidades de mercado y la construcción de mecanismos de comercialización, avanzando hacia la agregación de valor a través de procesamientos primarios o de la transformación de la producción.

Gestión por proyectos. Esta promoción tiene exigencias de articulación precisas: la competitividad se basa en costo, calidad, persistencia de la oferta, regularidad en la entrega, contratos confiables con proveedores y demandantes, etc. Todo ello debe ser apoyado por instrumentos convergentes en sus impactos que operen en el marco de proyectos en los ámbitos de focalización, orientando la acción en términos de resultados e impactos con aportes participativos y, eventualmente, el liderazgo de la organización de productores. De esta manera se superan las limitaciones de los enfoques de organización campesina basados en acciones con alta capacidad de movilización inmediata, pero sin sostenibilidad de los esfuerzos por su baja especificidad (Israel 1991).

Articulación interinstitucional. Los proyectos deben ser generados por la iniciativa social y contar en su ejecución con la intervención de organizaciones públicas y privadas y con diferente especialización funcional ? organismos de transferencia de

tecnología, de riego, financieras, de promoción social, de preservación de recursos, etc. Las contribuciones de éstas pueden potenciarse a través de la complementación y la coordinación, preservando su autonomía, recursos, metodologías y objetivos y la multiplicación de fuentes de financiamiento. En este sentido, los proyectos productivos deben incorporarse a programaciones de desarrollo de área que incorporen lo referido a la infraestructura económica y social, la expansión de los servicios sociales, la calificación de la mano de obra y las acciones compensatorias.

Participación y concertación. Para esa articulación interinstitucional y para promover la iniciativa social es preciso crear instancias de participación y concertación. Su contribución debe ser la construcción de redes para aprovechar las capacidades existentes, identificar y explotar complementariedades y facilitar la sinergia interinstitucional. Los gobiernos provinciales y locales, las organizaciones no gubernamentales y las entidades de productores deben tener asiento en las instancias de programación, asesoramiento, coordinación, ejecución y evaluación, pudiendo identificarse distintos alcances de esa participación. En particular, esto implica estructurar esta participación y concertación con una direccionalidad que va desde el nivel local al central, ya que en aquel se manifiestan las problemáticas a superar y se expresan las demandas sociales.

Revisión de instrumentos. Los atributos de focalización socio-territorial y gestión local por proyectos tienen consecuencias sobre el diseño y la provisión de los servicios tradicionales. En materia tecnológica suponen la multiplicación de los mecanismos y actores para el acceso libre a la información, la superación de los paquetes tecnológicos cerrados para adoptar mezclas de tecnología y la investigación participativa en fincas y estructuras de procesamiento, con la intervención de actores públicos, privados y del sector social. En capacitación exigen una mayor atención a lo empresarial y gerencial, por lo que se debe recurrir a innovaciones en materia pedagógica y de medios, debe centrarse en los ciclos de negocios y ser efectuada por redes institucionales. En cuanto al financiamiento, requiere atender a la demanda, el diseño de mecanismos de cofinanciamiento con intervención interinstitucional, subsidios específicos en función de

la naturaleza de los proyectos, aportes para el desarrollo organizacional, mecanismos que aseguren la sostenibilidad de los fondos y garantías solidarias. Su utilización en forma conjunta en torno a proyectos debe superar las restricciones de tipo financiero, productivo, de mercado y de gestión que operan sobre el pequeño productor.

Diferenciación de las acciones asistenciales. Las acciones asistenciales dirigidas a las situaciones más afligentes y a minimizar las consecuencias de la reestructuración sobre los grupos sociales más vulnerables no difieren de los programas urbanos. Los criterios de focalización y los instrumentos como las suplementaciones de ingresos o alimentarias son similares. Por ello, su inserción institucional puede ser compartida. En este sentido, los ministerios de acción social podrían ser los ámbitos de formulación e implementación y los fondos de emergencia e inversión social sus mecanismos de financiamiento.

Inserción en el aparato institucional sectorial. Los programas que procuren impactar sobre las bases estructurales de la pobreza, a través de lo productivo y de los mercados, requieren una aproximación sectorial con inserción estable en los MAG, entidad propia y autonomía de operación, con un ámbito que confiera visión estratégica y asegure la convergencia de los esfuerzos. De esta forma podrán evitarse muchos de los problemas derivados del relativo aislamiento de las restantes políticas agrarias y el desplazamiento de sus objetivos y prioridades provocado por la importancia circunstancial de otras cuestiones de política.

Fortalecimiento institucional. El financiamiento de proyectos supone la existencia de una capacidad institucional que pueda sostener los esfuerzos y las acciones. La realidad indica que ese no es el caso ni a nivel de los gobiernos locales ni en las organizaciones sociales, ya sean éstas de base o profesionales de promoción. Los primeros se encuentran sumidos en un círculo vicioso; sus escasos recursos les impiden mejorar sus atributos de funcionamiento y éstos a su vez limitan sus posibilidades de expandir sus actividades o movilizar nuevas fuentes de recursos. En cuanto a las organizaciones sociales, ellas tienen una reducida capacidad de gestión para satisfacer las demandas de los proyectos. Por lo tanto, el fortalecimiento de las insti-

tuciones pasa a ser, de este modo, una condición de efectividad.

En síntesis, debe realizarse una profunda revisión institucional de los mecanismos existentes para reducir la pobreza rural. Se señaló que los mismos fueron resultado de acciones de respuesta a problemáticas que se fueron sucediendo en el tiempo, muchas veces dispersas en varios organismos, programas y proyectos, sin articulación recíproca, orientados por criterios no convergentes y respondiendo a lógicas parciales, con frecuencia asociadas a la diversidad de fuentes de financiamiento. En este sentido, la innovación institucional debe estar dirigida a generar una nueva arquitectura en la que se diferencien las funciones de orientación política y financiamiento en términos de prioridades nacionales, que aseguren la coordinación y la selectividad de la acción, con ejecución con amplia intervención local y participación de entidades de la sociedad civil.

La integración y desarrollo del ámbito rural

Las políticas públicas y los arreglos institucionales para orientar la intervención del estado en dichas áreas están íntimamente relacionadas, en cuanto a su impacto y ámbito de aplicación, con la creciente complejidad del ámbito rural derivada de la modernización del sector y también de las demandas generadas por la agroindustrialización, la conservación de los recursos naturales y la reducción de la pobreza. Este nuevo ámbito rural tiene nuevas necesidades de servicios de infraestructura física y de recursos humanos. A su vez, esto significa una estructura poblacional distinta de un mayor nivel económico y con demandas de servicios sociales como educación y salud considerablemente más exigentes en cuanto a su calidad.

La construcción de un ámbito rural adecuado a estas necesidades unido a la creciente descentralización político-administrativa requiere políticas públicas integrales de considerable complejidad. A su vez, recrear las condiciones necesarias en el ámbito rural a estas nuevas condiciones puede ser en el futuro una de las principales limitaciones al desarrollo económico.

Desde una perspectiva histórica es importante recordar que las políticas discriminatorias hacia la agricultura y los sesgos favorables al desarrollo

urbano, predominante en la mayoría de los países de la región a lo largo de las últimas décadas, derivaron en procesos de desinversión y deterioro de la infraestructura económica y social, que hoy afectan negativamente la capacidad de las áreas rurales para atraer las inversiones requeridas para impulsar la integración entre la producción primaria y la industria procesadora y exportadora. Estos déficits se perciben tanto en lo que hace a los recursos humanos y a la infraestructura social básica (servicios de educación, agua, salud y vivienda) como en lo referido a transportes, comunicaciones y otros aspectos que dificultan los procesos de inversión y afectan la efectividad de los mercados como mecanismos de orientación de la actividad económica y distribución de la riqueza generada. Estas deficiencias se profundizaron durante la última década, como consecuencia de las políticas de ajuste y sus efectos sobre las tasas de inversión sectorial. Entre 1980 y 1988 el porcentaje del gasto público dedicado a inversiones en la agricultura se redujo drásticamente en casi todos los países. Algunos ejemplos resaltan la magnitud de esta tendencia: en Argentina, el porcentaje disminuyó del 9,4% al 6%; en Costa Rica, del 5,1% al 2,9%; en Chile, del 12% al 5,3%; en México, del 54,1% al 16,7% (Gómez Oliver 1994). El impacto de estas reducciones es aún de mayor importancia si se toma en consideración que ellas se concretaron en el marco de severas reducciones en el gasto total. Asimismo, la evolución de las economías de la región durante el último decenio (recesión, altas tasas de interés y alta inflación, en algunos casos) permite pensar que la inversión privada ha seguido una tendencia similar y que, por lo tanto, el proceso de desinversión se ha acelerado.²⁴

En este sentido, para avanzar en la integración del sector rural y aprovechar las oportunidades que ofrece la globalización de la economía, hace falta un importante esfuerzo de inversión pública en lo

referido a recursos humanos e infraestructura básica (vial y de riego, principalmente) y de servicios de salud. Estos esfuerzos deberán complementarse con la promoción de reformas institucionales tendientes a: lograr una mayor transparencia en los mercados agroalimentarios, reducir los costos de transacción dentro de los mismos y facilitar el funcionamiento de los mercados de capitales y de riesgo necesarios para atraer, y posibilitar, la inversión privada. Las inversiones productivas propiamente dichas, incluyendo las destinadas a asegurar un desempeño eficiente de las funciones de comercialización, almacenamiento, transporte, asesoría en proyectos productivos, asistencia técnica y empresarial son, por su propia naturaleza, responsabilidad primaria del sector privado. Sin embargo, en las etapas iniciales el sector público puede tener que desempeñar un papel estratégico en el desarrollo de la infraestructura para ciertos servicios, mientras se consolida el desarrollo de la demanda por estos y se hace posible que sean asumidos por la iniciativa privada.

Estas transformaciones en el ámbito rural sugieren que la perspectiva tradicional de un SPA concentrado en los aspectos referidos a la producción primaria y la problemática socioproductiva de las áreas rurales es insuficiente para responder a las necesidades de procesos económicos cada vez más integrados y complejos. Es necesario una versión más amplia e integrada que mire al impacto rural como una unidad en la cual se articulan un conjunto de actividades interrelacionadas. Esto requiere la ampliación del mandato del SPA y el desarrollo de una mayor capacidad para coordinar actividades con otros ámbitos del sector público, que tienen responsabilidad en provisión de servicios (educación, salud) o desarrollo de infraestructura (camino) en el ámbito rural.

En casi todos los países de América Latina los MAG han incluido en sus actividades, ya sea en forma directa o a través de organismos descentralizados, la gestión de programas de desarrollo rural focalizados en la agricultura pobre. Colombia tuvo en las décadas de 1970 y 1980 importantes programas con financiamiento interno y externo de gran magnitud y complejidad. Chile, aún hoy, a través del INDAP tiene una amplia e importante actividad de apoyo a la agricultura campesina mediante programas que integran tecnología, capaci-

²⁴ La ayuda internacional para el desarrollo agropecuario también cayó drásticamente durante los años ochenta, lo cual contribuyó a profundizar aún más estas tendencias. El Banco Mundial y el BID (las dos principales fuentes de recursos multilaterales) redujeron, entre 1980 y 1990, sus préstamos para agricultura en un 33% y un 50% respectivamente, y aunque la ayuda bilateral total se mantuvo a niveles más o menos estables, la participación de América Latina en el total se redujo del 24% al 15%.

tación, crédito, etc. En algunos países como Argentina estas actividades han sido de menor importancia tanto desde el punto de vista de los recursos utilizados como de la jerarquía institucional que han tenido. En otros países, las actividades de desarrollo rural han pertenecido, por lo menos durante algunos períodos, a otros ámbitos del sector público. Un caso notorio es Ecuador, país en el cual las actividades de desarrollo rural han estado por muchos años en el Ministerio de Bienestar Social el cual desarrolla programas de gran envergadura. Esta tendencia a segregar fuera del MAG algunas de las actividades dirigidas a paliar los problemas de pobreza rural se ha acentuado en años recientes. Ejemplos de ello son Colombia, Perú, Argentina y Honduras, países en los cuales una parte significativa de estas actividades están en secretarías u organismos directamente vinculados a la Presidencia de la República. Esta tendencia persigue claramente la intención política de vincular la actividad directamente al Presidente, con el fin de tener una mayor capacidad de movilización y coordinación de los distintos organismos del gobierno y de captar en forma directa los supuestos beneficios políticos de estos programas. El objetivo primordial de estos programas es apoyar la agricultura campesina y a través de esto, contribuir a resolver los problemas más urgentes y graves de pobreza rural. En ningún caso estos programas han tenido una visión amplia del espacio rural intentando integrar y articular a la actividad agrícola en todas sus expresiones y a ésta con las actividades económicas no agrícolas que se desarrollan en el ámbito rural.

Surgen así dos temas de especial importancia cuando se reflexiona sobre el ámbito y la organización del SPA. Primero, la definición de aquellas funciones que en adición a las mencionadas en una sección anterior en relación a la competitividad son centrales a la actividad agropecuaria y, por lo tanto, requieren un alto grado de coordinación y deben estar en el ámbito del MAG. Segundo, la identificación de un mecanismo institucional que permita participar en las funciones que, si bien son desarrolladas por otros ámbitos del sector público, requieren un estrecho trabajo en común para generar sinergia y evitar duplicaciones e ineficiencias. El diseño de estos mecanismos de coordinación y la capacidad para diseñar políticas públicas inte-

gradadas es tal vez uno de los principales desafíos del nuevo marco institucional que debe desarrollarse.

La capacidad para participar en el diseño y aplicación de las políticas públicas que son responsabilidad de otros ámbitos del sector público (caminos rurales, comunicaciones, educación, salud, crédito, política impositiva) requiere capacidad para diagnosticar las necesidades y proponer soluciones. Una propuesta metodológica para ello es la realización de estudios regionales en cooperación con las provincias o sus equivalentes. Estos estudios, al estilo de los estudios sectoriales a nivel nacional que realizan los bancos internacionales, identificarían los principales problemas y las posibles acciones con sus respectivos presupuestos y prioridades en el tiempo. Esta información serviría de base para negociar y coordinar con otras áreas del sector público las prioridades de acción y coordinar y articular acciones confluyentes alrededor de objetivos comunes.

El desarrollo de este tipo de capacidad requiere elementos técnicos y políticos que deberían ser integrados adecuadamente al más alto nivel del MAG. Acciones de este tipo, organizadas en profundidad y con recursos adecuados, darían a los ministerios un perfil relativamente distinto al de la mayoría de los ministerios actuales. Es interesante notar que algunos países, como Argentina, Colombia y Ecuador, en distintas formas han dado pasos en esta dirección.

Recomendaciones para la acción del Banco

La gran importancia actual del desarrollo institucional es consecuencia, tal como se subrayó a lo largo de este documento, de la creciente convicción de que las reformas económicas instrumentadas durante la última década requieren acciones complementarias que atiendan a dos temas relativamente relegados de la agenda internacional: (i) las políticas sociales y ambientales, y (ii) la reconstrucción del accionar del estado como marco necesario para el adecuado funcionamiento del mercado.

Esta corriente de pensamiento comienza a tener preeminencia en la vida política de algunos países de América Latina, en los cuales las demandas sociales y políticas para obtener las respuestas

concretas a estas problemáticas son cada vez más manifiestas. No obstante, el marco conceptual y las propuestas de carácter técnico están poco desarrollados. Los aportes de los nuevos enfoques sobre las relaciones entre estado, mercado y sociedad civil no han sido plenamente utilizados en el ámbito de recomendaciones concretas.

El Banco ha desarrollado un importante programa de apoyo a la reforma del estado. Estas actividades, sin embargo, no se han vinculado plenamente a las acciones más concretas de carácter sectorial llevadas a cabo en otros ámbitos del Banco y en las operaciones de préstamo que específicamente financian propuestas de reestructuración de aspectos particulares del sector público.

Las crisis financieras de carácter mundial impondrán nuevas demandas y necesidades sobre el sector público. Por un lado, la crisis financiera y sus secuelas sobre la actividad económica y el empleo generarán nuevas demandas sobre el estado, en relación con los programas sociales y la implementación de políticas activas en el sector productivo que ayuden a paliar los efectos más negativos de la crisis. Por el otro, como consecuencias de los problemas finales será especialmente difícil dar respuestas a estas demandas que sólo podrán ser atendidas en forma parcial a través de una reformulación del funcionamiento del estado que permita lograr una mayor eficacia en el gasto, una mayor focalización de la acción y una mayor articulación de los esfuerzos públicos con los que realizan las organizaciones de la sociedad civil y el propio sector privado.

En el sector agropecuario y agroindustrial estas demandas serán especialmente importantes y urgentes; la caída de los precios internacionales de la producción primaria afectará los ingresos de los productores y agravará las condiciones de pobreza rural, ampliamente extendida en América Latina. Pero además, las importantes transformaciones en la producción agropecuaria que han acompañado las reformas económicas y la apertura comercial estarán amenazadas. Un retroceso en las tendencias de modernización y reestructuración del sector agropecuario, a las cuales el BID ha contribuido en forma importante, sería una pérdida de recursos y de tiempo con enormes consecuencias negativas sobre el futuro de la producción agroalimentaria

para el desarrollo económico y social de América Latina.

En este sentido es importante destacar que los proyectos de crédito dirigidos a superar problemáticas sustantivas en materia de producción, mercados o infraestructura, deben estar siempre asociados a la construcción de capacidades institucionales. En el pasado fue usual que los proyectos tuvieran componentes relativamente independientes, dirigidos a lo organizacional, facilitando la adquisición de insumos, la construcción de infraestructura, el equipamiento y la promoción de sistemas de información que pudiesen apoyar la toma de decisiones y la gestión. No obstante, los recursos asignados no contribuyeron en forma apreciable a consolidar capacidades institucionales, muchas veces por carencia de diagnósticos adecuados. Se confundió la superación de la carencia de medios con el incremento en las capacidades para la gobernabilidad del sector, para la gestión estratégica y para la eficiencia en la acción. No se tuvieron en cuenta la complejidad de la problemática institucional ni las exigencias de los procesos de cambio organizacional.

Los nuevos enfoques a los que se ha hecho referencia en este trabajo, junto a la experiencia acumulada de éxitos limitados y parciales en materia institucional, exigen una nueva concepción y una estrategia renovada. Esa concepción debe atender a la integralidad de los procesos de formulación de políticas y programas y de su ejecución, a la instalación de capacidades sustentables y al crecimiento de los recursos analíticos y de gestión tanto en los países como en los organismos que contribuyen a su desarrollo. En este sentido, lo institucional no debe ser un agregado a los proyectos convencionales, sino constituirse en un foco de atención prioritario, pues, sin la existencia de capacidades suficientes en este campo, la eficacia de políticas, programas y proyectos es cuestionable. Por su parte, las estrategias deben estar dirigidas a movilizar los recursos disponibles en la región para la reforma institucional, estableciendo redes interagenciales, haciendo uso de las capacidades ya construidas y generando una apreciación más madura de los requisitos, condiciones y exigencias del desarrollo institucional.

Por todo lo planteado es evidente que una decidida acción por parte del Banco, dirigida a la reestructuración y fortalecimiento de la capacidad institucional para implementar políticas públicas y desarrollar programas y proyectos que apoyaran el sector agropecuario y agroindustrial tendría una especial importancia estratégica. El Banco tiene una larga y fructífera experiencia en el área agropecuaria, habiendo financiado un importante número de proyectos en apoyo al desarrollo institucional. Más recientemente ha llamado la atención sobre la importancia estratégica del sector rural y agropecuario y ha definido estrategias en las cuales se proponen las áreas prioritarias de acción (BID 1998b, BID 1999a, BID 1999b). Estos documentos esbozan una visión sobre el sector agropecuario a partir de la cual se podría definir una estrategia de acción de carácter institucional, centrada en la reforma y el fortalecimiento de las instituciones necesarias para la aplicación de las nuevas políticas públicas dirigidas al sector.

En función de esta propuesta es importante resaltar que el BID ha financiado, en años recientes, un número importante de proyectos que han contribuido al fortalecimiento institucional de los MAG y de sus organismos descentralizados como, por ejemplo, los de investigación y transferencia de tecnología. Estos proyectos han sido desarrollados de acuerdo con los procedimientos del Banco en el cual el organismo prestatario tiene un papel importante en el desarrollo del diagnóstico, la identificación de los problemas a resolver y, finalmente, en la definición de los objetivos e instrumentos de intervención que conformarán los componentes centrales del proyecto.

La mecánica institucional para desarrollar proyectos es adecuada cuando estos son evaluables con criterios objetivamente técnicos (ejemplo: proyectos de infraestructura física). Sin embargo, la participación de la entidad prestataria debe ser cuidadosamente articulada en el caso de proyectos que tienden a la reingeniería institucional de organizaciones específicas. En estos últimos la construcción de una visión objetiva sobre los problemas y las posibles soluciones no pueden ser definidas solamente por las propias instituciones que, en general, carecen del conocimiento técnico necesario y donde las visiones técnicas se pueden confundir con las situaciones personales de los actores.

Este dilema estuvo presente y se administró en forma taxativa en los programas y proyectos de reforma económica que dominaron las acciones de financiamiento a principios de la década de 1990. En estos proyectos los componentes principales de los programas se definieron a partir de un diagnóstico y un conjunto de intervenciones sobre los cuales se había logrado un consenso amplio en el sistema internacional. Adicionalmente, en la implementación de los programas y proyectos de reforma económica se establecieron un conjunto de requisitos explícitos que condicionaban los desembolsos al cumplimiento de ciertas intervenciones y metas acordadas entre el Banco y los países o entidades prestatarias. En resumen, los programas y proyectos dirigidos a promover reformas económicas requirieron un diagnóstico desarrollado con un importante componente técnico externo, que introdujo objetividad en el análisis y ciertas pautas de control externo que aseguraron la necesaria energía política e institucional para instrumentar cambios que, por su propia naturaleza, generaban resistencia dentro de las sociedades e instituciones que debían reformarse.

La experiencia pasada ilustra la necesidad de desarrollar ahora un marco institucional y de procedimientos similar para instrumentar procesos de reforma y reconstrucción del sistema institucional del sector agropecuario. Para lograr este objetivo el BID necesita desarrollar un conjunto de principios básicos que den los lineamientos generales para llevar adelante las reformas institucionales necesarias en el sector agropecuario de América Latina. Este conjunto de ideas ayudaría a preparar y darle seguimiento a un programa de financiamiento de proyectos de desarrollo y fortalecimiento institucional. Los proyectos podrían enfocarse en el fortalecimiento de instituciones específicas y/o ser de carácter más general con un componente de fortalecimiento institucional específico.

Para darle seguimiento a los objetivos mencionados se sugiere profundizar el marco conceptual y realizar un número significativo de estudios a nivel nacional, estableciendo alianzas estratégicas con organizaciones internacionales (FAO, IICA, CEPAL, GTZ y otras) para llevar adelante acciones dirigidas al fortalecimiento institucional del sector en los países miembros. En base al resultado de los mismos se podría establecer un grupo de trabajo

con la participación de los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural interesados y otras organizaciones públicas y no públicas, y las agencias técnicas internacionales especializadas para elaborar propuestas concretas de fortalecimiento institucional.

Referencias

- Banco Mundial. 1993. *Latin America and the Caribbean: A Decade after the Debt Crisis*. Washington, D.C.
- Banco Mundial. 1997. *Commodity Markets and the Developing Countries*. A World Bank Business Quarterly.
- Barrichello, R., et al. 1996. Institutions, Economic Incentives, and Sustainable Rural Land Use in British Columbia. En *Managing Natural Resources in British Columbia: Markets, Regulations and Sustainable Development*. Ed. por A. Scott, J. Robinson y D. Cohen. Vancouver: UBC Press.
- Basco, Mercedes Caracuolo de. 1993. *Hacia una estrategia de desarrollo rural para la Argentina*. Buenos Aires, Argentina: IICA.
- Bejarano, J.A. 1996. Un marco institucional para la gestión del medio ambiente y para la sostenibilidad agrícola. En las *Memorias del Seminario Internacional sobre "Política Agrícola: la búsqueda de la competitividad, sostenibilidad y equidad"*. San José, Costa Rica: IICA/IFPRI, p. 135-174.
- Bekerman, M. y Sirlin, P. 1995. Política comercial e inserción internacional. *Una perspectiva latinoamericana*. *Revista de la CEPAL* 55.
- Bellotti, A. et al. 1990. Trends in Pesticide Use in Colombia and Brazil. *Journal of Agricultural Entomology*, 7(3):191-201
- BID. 1999a. Informe Anual 1998 del Presidente del Banco. Washington D.C.
- BID. 1999b. *Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.
- BID. 1998a. *Informe Anual 1998 sobre el Medio Ambiente y los Recursos Naturales*. Divisiones de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. 1998b. *Estrategia para la reducción de la pobreza rural*. Washington D.C.: SDS Pub. No. ENV 112.
- BID. 1993. *El rol del BID en el fortalecimiento de la investigación agropecuaria en América Latina y el Caribe*. Washington, D.C.
- Brasser Pereira. 1994. Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina. En: Brasser Pereira et al. *Las reformas económicas en las nuevas democracias*. Alianza.
- Brudlandt, G.H., et al. 1987. *Our Common Future*. World Commission on Environment and Development. New York: Oxford University Press.
- Cardoso, F. H. 1991. The crisis of Development in Latin America. En *CEDLA, Eight Essays on the Crisis of Development in Latin America*.

- CEPAL. 1991. *El desarrollo sustentable: transformación productiva, equidad y medio ambiente*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- CEPAL. 1993. *Panorama social de América Latina* (LC/G 1768). Santiago de Chile.
- Cornes, R. y Sandler, T. 1986. *The Theory of Externalities, Public Goods and Club Goods*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Cropper, M. y C. Griffiths. 1994. The Interaction of Population Growth and Environmental Quality. *American Economic Review* 84:250-254
- Davis, L.E. y North, D. C. 1971. *Institutional Change and the American Economic Growth*. Cambridge: Cambridge University Press.
- De Janvry, A. 1981. *The Agrarian Question and Reformism in Latin America*. Baltimore, Maryland: John Hopkins Press.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. y Thorbecke, E. 1995. En *State, Market and Civil Organizations: New Theories, New Practices and Their Implications for Rural Development*. Londres: Macmillan-ILO, 1995.
- Dinerstein, E. et al. 1995. *A Conservation Assessment of the Terrestrial Ecoregions of Latin America and the Caribbean*. Washington, D.C: World Bank-World Wildlife Fund.
- Donaldson, G. y David, C. 1991.
- Durojeanni, M., 1995. *The Future of Latin American Natural Forests*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Esman, M.J. y Uphoff, N. 1984. *Local Organizations. Intermediaries in Rural Development*. Ithaca: Cornell University Press.
- Evans, 1996. *El estado como problema y como solución, desarrollo económico*. Vol. 35 N° 140.
- FAO. 1995. *World Agriculture towards 2010*.
- FAO. 1990. *Production Yearbook*. Rome
- Fresco, L. 1995. Agro-ecological Knowledge at Different Scales. En *Proceedings of a Symposium on "Eco-regional Approaches for Sustainable Land Use and Food Production"* Ed. por J. Bouma et al. Kluwer Academic Publishers, p133-142
- Gallopin, G. et al. 1991. *Ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y prioridades*. Grupo de análisis de sistemas ecológicos. Argentina: Fundación Bariloche.
- Giberti, H. 1985. *Historia económica de la ganadería Argentina*. Buenos Aires, Argentina.
- Gómez Oliver, L. 1994. *La política agrícola en el nuevo estilo de desarrollo latinoamericano*. Santiago de Chile: FAO.
- Granovetter, M. 1985. *Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness*. *American Journal of Sociology*, Vol. 91, 3, 1985.

- Haley y Luckert. 1996. Policy Instruments for Sustainable Development in the British Columbia Forestry Sector. En *Managing Natural Resources in British Columbia: Markets, Regulations and Sustainable Development*, Ed. por A. Scott, J. Robinson y D. Cohen. Vancouver: UBC Press., p54-79.
- Iglesias, E. 1994. *The legacy of Raul Presbich*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Israel, Arturo. 1991. *Institutional Development*. Washington, D.C.: World Bank.
- Jaffe, W. R.; y Trigo, E. 1994. Agrobiotechnology in the Developing World. Trends, Issues and Policy Perspectives. En *Biotechnology R&D Trends: Science Policy for Development*. Ed. G.T. Tzotzos. New York: New York Academy of Sciences.
- Janssen, W. 1995. Agregating Economic Knowledge for Use at National, Regional, Sector and Farm Level. En *Proceedings of a Symposium on "Eco-regional Approaches for Sustainable Land Use and Food Production"*, Ed. por J. Bouma et al. Kluwer Academic Publishers, p143-163
- Kindleberger, C. 1943. International Monetary Stabilizations. En *Seymour Haris; ed. Positive Economic Problems*. London.
- Lopez, R., 1996. *Policy Instruments and Financing Mechanisms for the Sustainable Use of Forests in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. SDS Pub. No. ENV-106,
- Love, J. 1994. A New Look at the International Intellectual Environment of the Thirties and Forties. En *Enrique Iglesias ed. The legacy of Raul Presbich, 1994*.
- Macagno, L. 1995. *Tecnología de información. Un recurso estratégico para el desarrollo del sector agropecuario argentino*. Trabajo presentado en el "Taller de nuevos modelos de transferencia de tecnologías agrícolas en América Latina: Capitalizando oportunidades de mercado y tecnología de información". Buenos Aires, Argentina: Banco Mundial y Grupo CEO.
- Martínez Nogueira, R. 1990. Análisis político y organizacional de la articulación entre investigación agrícola y extensión. La experiencia Latinoamericana. *Revista Rioplatense de Economía Agraria* N° 3 y 4.
- Martínez Nogueira, R. 1997. *Las organizaciones de productores ante la nueva agricultura*. Buenos Aires: FORGES.
- Nores, G.; Piñeiro, M.; Martínez Nogueira, R. y Trigo, E. 1996. *El SPA en la Argentina: reflexiones para su fortalecimiento*. Buenos Aires, Argentina: IICA.
- North, D. C. 1997. *The Process of Economic Change*. Trabajo presentado en la Conferencia sobre "Present and Future of the New Institutional Economics", St. Louis, Septiembre 19-21.
- Opschoor, J. B. 1996. *Institutional Change and Development Towards Sustainability. Getting Down to Earth: Practical Applications of Ecological Economics*. Washington, D.C.: International Society for Ecological Economics. Island Press, p327-350.
- Pardey, Ph. y Roseboom, J. 1989. *Agricultural Research Indicator Series: A Global Data Base on National Agricultural Research Systems*. New York.: Cambridge University Press.

- Piñeiro, M. 1998. *El sector agropecuario en Colombia. Propuestas para una estrategia de trabajo por parte del BID*. Informe de Consultoría, BID.
- Piñeiro, M. y Trigo, E. 1983. Public policy and technical change in Latin American agriculture. *Food Policy* (February): 46-66.
- Pinstруп, A. y R. Pandya Lorch. 1994. *World Food Trends and Future Food Security*. Washington D.C.: IFPRI.
- Piore, M. y Sabel, Ch. 1984. *The Second Industrial Divide Possibilities for Prosperity*. New York: Basic Books.
- Putnam, R. 1992. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press, 1992.
- Ramirez y Gonzalez. 1997. *Estudio sobre la gestión institucional del sector agrícola colombiano*. Santa Fe de Bogotá, Colombia: Consultores Económicos y Civiles Ltda.
- Roth, G. 1988. *The Private Provision of Public Services in Developing Countries*. Oxford: EDI Series in Economic Development.
- Russell, C.S. y P.T. Powell, 1996. *Choosing Environmental Policy Tools: Theoretical Cautions and Practical Considerations*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo. SDS Pub. No. ENV-102.
- Ruttan, V. 1991. Sustainable Growth in Agricultural Production: Poetry, Policy and Science. En *Anales de la conferencia sobre "Agricultural Sustainability, Growth, and Poverty Alleviation: Issues and Policies"*. Edit. por S. Vosti, T. Reardon y W. Von Urff. DSE-IFPRI, 518p
- Sabel, Ch. y Zeitlin, J. 1985. *Historical Alternatives to Mass Production: Politics, Markets and Technology in Nineteenth Century Industrialization, Past and Present*, 108.
- Sachs, J. 1994. Life in the Economic Emergency Room. En J. Williamson, ed. *The Political Economy of Policy Reform*. IIE.
- Schejtman. 1994. Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura. *Revista de la CEPAL* 53, 147-157. Santiago de Chile.
- SECYT. 1996. *Bases para la discusión de una política de ciencia y tecnología*. Buenos Aires, Argentina.
- Stachetti y Rodriguez, G. 1997. Contaminación ambiental por pesticidas en el Cono Sur. Una revisión de literatura. En *Libro Verde: Elementos para una política agroambiental en el Cono Sur*, p163-186. PROCISUR.
- The Economist. 1998. *The Burning of Central America*. Issue 30/05/98
- Torres, F. 1998. *Personal Communication*.
- Torres, F. y G. Gallopin. 1994. Systems Research Methods and Approaches at CIAT: Current and Planned Involvement. En *Proceedings of an International Workshop on "Opportunities, Use, and Trans-*

- fer of Systems Research Methods in Agriculture to Developing Countries*. Kluwer Academic Press, p271-280.
- Torres, F. 1991. El concepto de sostenibilidad en el desarrollo agropecuario. En *Memoria del taller sobre "Agricultura sostenible en las laderas centroamericanas: Oportunidades de colaboración interinstitucional"*. IICA, p1-17.
- Torres, F. 1987. The ICRAF Approach to International Cooperation. *Agroforestry Systems*, (5) 395-417.
- Uphoff. 1995. Grassroots organizations and NGO's in Rural Development. Opportunities with Diminishing States and Expanding Markets. En: de Janvry et al. *State markets and Civil Organizations: New theories, New Practices and Their Implications for Rural Development*. Londres: Mc Millan-ILO.
- Valdés, A. 1994. Critical Issues in Sequencing of Reforms: Lessons of Experience of Early Reformers. En Dina Umali-Deininger y Charles Maguire, eds. *Agriculture in liberalizing economies: changing roles for governments, proceedings of the fourteenth agricultural sector symposium*. Washington: D.C.: Banco Mundial.
- Van Ufford, Ph. 1988. The Myth of a Rational Development Policy . En: Van Ufford. *The Hidden Crisis in Development: Development Burocracies*. Amsterdam: Free Press.
- Vitousek, P.M. et al, 1986. Human Appropriation of the Products of Photosynthesis. *Bioscience*, 34(6):368-37
- Von Braun , J. Hopkins, R. Puetz, D. y Pandya Lorch, R. 1993. Aid to agriculture: Reversing the decline. Washington D.C.: IFPRI.
- Williamson, J. 1990. *Latin American Adjustment: How Much has Happened*, IIE.
- Williamson, O.E. 1994. Transaction Cost Economics and Organization Theory. En *Smelser, N.J. y Swedberg, R. eds. The Handbook of Economic Sociology*. Princeton: Princeton University Press.
- WRI. 1994. *People and the Environment*. The World Resources Institute. New York: Oxford University Press.