

LA INSTITUCIONALIDAD DE LA AGRICULTURA Y EL DESARROLLO RURAL: CONSIDERACIONES PARA SU ANALISIS

Roberto Martinez Nogueira

INDICE

I. Aspectos conceptuales

- 1. El escenario**
- 2. Las instituciones**
- 3. El Estado y la gobernanza**

II. Las bases para el diseño institucional

- 1. Las relaciones de determinación de la agricultura y el desarrollo rural**
- 2. Problemáticas**
- 3. Políticas**
- 4. Actores**
- 5. Capacidades gubernamentales**

III. El Estado y la institucionalidad

- 1. La construcción de la institucionalidad y las capacidades estatales**
- 2. Los Ministerios de Agricultura en el Estado estratégico y relacional**

IV. Conclusiones

Bibliografía

Anexo

INTRODUCCION

Este trabajo parte de la premisa de que la institucionalidad agrícola y rural actual es insuficiente para procesar la gran complejidad de cuestiones y desafíos que deben resolver los países de la región. Su reforma resulta necesaria para satisfacer un conjunto de exigencias, entre las que pueden señalarse: a) la necesidad de acrecentar en forma sistemática la producción y la productividad de la agricultura y la eficiencia de las etapas de procesamiento, transformación y comercialización, así como asegurar elevados niveles de competencia y competitividad; b) los imperativos éticos de reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida de las poblaciones rurales y de garantizar la seguridad alimentaria; c) las respuestas impostergables a las cambiantes condiciones de los mercados internacionales de bienes, servicios y conocimientos y a la exacerbada volatilidad económica y financiera; y d) la atención a la preservación de recursos y a las amenazas del cambio climático.

Este complejo conjunto de cuestiones excede a los ordenamientos tradicionales que regulan el papel del Estado, el funcionamiento de las organizaciones públicas y sus modos de relacionamiento con la sociedad civil y el sector privado. Instituciones débiles y con frecuencia obsoletas, políticas públicas segmentadas, conceptualizaciones fracturadas de la realidad y aparatos estatales inhábiles para alcanzar mayor integralidad en sus intervenciones e impactos, conforman un escenario en el que debe reconsiderarse y revalorizarse el marco institucional y el carácter crítico de las capacidades estatales de manera de alcanzar políticas con mayor impacto, más coherencia, mejor coordinación en la implementación y nuevas articulaciones con una sociedad crecientemente organizada e internamente diferenciada.

En este trabajo se abordan estas problemáticas. El enfoque combina aproximaciones descriptivas, analíticas y normativas. Se avanzan algunas conclusiones sobre estrategias para mejorar la institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural. La intención es poner de manifiesto necesidades aun no satisfechas, tareas pendientes e interrogantes que permanecen sin respuesta. No se presentan

propuestas específicas sobre diseños particulares, ya que éstas deberán ser el resultado de apreciaciones de las situaciones nacionales, de los valores que fundamenten objetivos de política que se persigan y de las capacidades estatales y sociales.

El análisis está dirigido a fundamentar en primer lugar la expansión temática de la agenda institucional del desarrollo agrícola y rural de manera de responder a las nuevas demandas que se plantean al Estado y a las cambiantes relaciones entre éste, la sociedad civil y el sector privado. Para ello, se discuten conceptualizaciones y se identifican dimensiones analíticas que deben ser incorporadas en la formulación de propuestas y de diseños acordes con las demandas del nuevo escenario y con las previsiones sobre un futuro con incertidumbres y riesgos crecientes. En segundo lugar, se plantean requisitos para esas propuestas y diseños derivados del carácter interdependiente de problemas, políticas, actores, niveles y ámbitos estatales, regionales y globales.

Se anticipa el argumento central: la institucionalidad para la agricultura y el desarrollo rural surgió de una conceptualización restringida centrada en la producción primaria que determinó los alcances y atributos de las políticas adoptadas por largo tiempo. Esa conceptualización fue enriqueciéndose en las últimas décadas al reconocerse la mayor densidad, diversidad y complejidad de redes de problemas, actores y políticas que impactan sobre la agricultura y sobre sus contribuciones. No obstante, esta maduración no fue acompañada por cambios en los marcos institucionales establecidos, haciéndose crecientemente evidentes sus limitaciones para atender a una “agricultura” que fue diluyendo sus límites y desdibujando sus diferencias con otros ámbitos de actividad productiva y social.

El trabajo está integrado por esta Introducción, cuatro capítulos y las conclusiones. Luego de la introducción, en el primer capítulo se tratan elementos conceptuales que es preciso esclarecer para fundamentar el alcance y sentido de la reforma institucional para la agricultura y el desarrollo rural. En las secciones que lo integran se caracteriza sintéticamente en primer lugar el escenario presente y se fundamenta el contenido, sentido y relevancia de la institucionalidad, entendida ésta en términos amplios como el conjunto de restricciones que operan

sobre los actores sociales. Luego se avanza con el examen de los atributos del Estado en un contexto en el que sus políticas adoptan, además del carácter imperativo, una orientación dirigida a promover, canalizar y apoyar las iniciativas sociales tras objetivos socialmente legitimados, utilizando la noción de gobernanza como proceso en que se alcanza la coordinación social entre actores diversos y que gozan de grados variables de autonomía. La sección final de este capítulo revisa los aprendizajes de las experiencias de cambio institucional que acompañaron las reformas de políticas que fueron realizadas en muchos países de la región. El segundo capítulo avanza sobre la afirmación de la creciente complejidad y heterogeneidad de las temáticas que debe abordar la nueva institucionalidad. Se consideran cinco tipos de redes que, entrelazadas y con determinaciones mutuas, constituyen, explican y delimitan las opciones para los diseños a adoptar (de problemáticas sustantivas, de políticas públicas, de actores sociales, de niveles y ámbitos de gobierno). El tercer capítulo examina el estado, su rol y capacidades, avanzando en la especificación de su papel crítico en la construcción de institucionalidad, con consecuencias para la reforma de los ministerios de agricultura tradicionales. El capítulo final reitera el mensaje básico del trabajo.

I. ASPECTOS CONCEPTUALES

1. El escenario

La institucionalidad agrícola para el desarrollo rural está inserta en la problemática mayor del desarrollo de la región. América Latina enfrenta una multiplicidad de desafíos de carácter inédito y de gran complejidad. Por una parte, el contexto mundial está caracterizado por grandes turbulencias en los mercados, brechas y asimetrías sociales que en vez de estrecharse se agudizan, fallas de regulación múltiples, carencias o limitaciones en los arreglos institucionales para afrontar una crisis de carácter sistémico y global y evidencias múltiples de la conformación de un orden internacional menos estructurado, con pluralidad de actores relevantes e imposibilidades e incapacidades para preservar las hegemonías largamente establecidas. Los avances en el conocimiento en todos los planos y la innovación permanente cambian las bases de

las viejas ventajas comparativas. La explosión de la incertidumbre hace que la anticipación del futuro sólo sea un ejercicio de imaginación, poniéndose de manifiesto la caducidad de las proyecciones lineales y de los cálculos estratégicos basados en la persistencia de los parámetros básicos que definieron convencionalmente las alternativas para la resolución de los problemas sociales.

Luego de crisis muy profundas con manifestaciones económicas, políticas, sociales e institucionales, nuevas orientaciones alejadas del modelo hegemónico durante la década de los noventa, junto a circunstancias externas excepcionalmente favorables, dieron forma a un nuevo escenario. La agricultura dejó de ser en varios países de la región un sector estancado para adquirir un dinamismo notable por las condiciones del mercado internacional y la maduración de procesos de cambio técnico e innovación empresarial. Junto a estos fenómenos, la grave situación social determina que el Estado esté retomando su papel activo en materia de regulación, promoción de actividades y estímulo al empleo y al mercado interno, todo ello en el marco de una nueva inserción internacional.

Recientemente, el desplome de los mercados iniciado en el 2008 exigió la adopción de medidas en un clima anticipatorio de amenazas mayores, con consecuencias de gran importancia sobre los operadores económicos y con nuevas exigencias sobre las capacidades del Estado. En este contexto con mayores exigencias, los gobiernos tienen que dar respuesta a retos múltiples, con dificultades serias para la conversión de valores, propósitos y conocimientos en decisiones y acciones. Sus políticas no pueden más que basarse en apuestas en base a evidencias limitadas. Los problemas actuales son multidimensionales y de baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta. Por consiguiente, los instrumentos y las metodologías de intervención, por más rigurosamente que estén concebidos y contruidos, tienen una efectividad más que hipotética.

Por otra parte, estas políticas movilizan la intervención de un mayor número de actores, adoptando formatos más complejos, con múltiples instancias de negociación y de reinterpretación de sus contenidos. Varias son las manifestaciones de este fenómeno: una es la

participación de diferentes jurisdicciones (estados nacionales, provinciales y locales) en la conformación de las políticas y en su implementación, consecuencia de reformas que tuvieron como ejes centrales la descentralización y la regionalización; una segunda es una sociedad civil más compleja, organizada y activa, con nuevos actores que inciden de manera extremadamente relevante sobre lo rural y en la conformación de las relaciones en que este ámbito interviene. Otra manifestación es la creciente importancia de los acuerdos y regímenes supranacionales y la necesidad de homogeneizar regulaciones y metas en un paisaje cada vez más competitivo de integración política y comercial. Las condicionalidades impuestas por el financiamiento externo también con frecuencia restringen las alternativas, los contenidos y los modos de implementación de estas políticas.

Lo señalado en los párrafos anteriores contribuye a hacer menos lineales los procesos de construcción de la institucionalidad y más complejos los que se desencadenan en torno a las políticas públicas, con gobiernos que deben operar en un campo de vectores de fuerzas orientados en direcciones a veces diametralmente opuestas, con factores internos y externos que inciden sobre sus decisiones y condicionan el logro de sus objetivos (Peters y Savoie, 1996), con tensiones inevitables entre la diversidad de problemas y la convergencia de sus contenidos e impactos.

2. Las instituciones

En este escenario, la agricultura y el desarrollo rural deben afrontar transformaciones sustanciales en las conceptualizaciones, en los sistemas productivos y sus articulaciones, en los actores y las relaciones que establecen. Múltiples actores están involucrados en la agricultura, con diversidad de perspectivas, expectativas, intereses y estrategias para incidir sobre su desarrollo, lo que plantea la necesidad de contar con mecanismos y ámbitos para el diálogo, la negociación y el acuerdo. Estos actores integran redes en torno a valores, intereses, identidades o presencia territorial, definen problemas, alimentan la agenda pública y determinan la eficacia e impacto de las políticas públicas, todo lo que requiere reglas consistentes y legítimas de interacción y de resolución de conflictos. Además, estos actores que participan de arenas políticas e intervienen en las más diversas

transacciones son parte del sector privado, de la sociedad civil y también de los distintos niveles y ámbitos estatales, cada uno de ellos poniendo en juego sus propios objetivos, racionalidades, autonomías relativas y estrategias dentro de un determinado marco institucional. Todo ello requiere adecuaciones en las instituciones.

Las instituciones son construcciones históricas que responden a demandas, inercias e innovaciones que crean “espacios de decisión” dentro de los cuales los actores definen sus cursos de acción y conforman sus patrones de interacción. Están conformadas por reglas y normas que encauzan y regulan los comportamientos a través de la definición de derechos, obligaciones, expectativas y procedimiento. Tienen una función *regulativa* a través de la definición y aplicación de incentivos y sanciones. Sirven para estructurar la realidad al gobernar las percepciones, las conceptualizaciones y la identificación de las alternativas para las elecciones sociales, estableciendo restricciones a las preferencias y a los comportamientos. Comprenden la distribución de capacidades decisorias entre el Estado y la sociedad y la definición de derechos sobre activos y actividades, junto a los medios y procedimientos para su aplicación y ejercicio. Establecen las consecuencias de la violación de reglas y normas y conforman las expectativas sobre la orientación del gobierno y sobre la confiabilidad de los acuerdos y contratos. La calidad institucional es, así, función de la correspondencia entre reglas formales e informales, de su estabilidad y enraizamiento y de la consistencia de premios y castigos para promover su vigencia y para repudiar las transgresiones. Imperfecciones en el ambiente institucional conducen a costos de transacción elevados, inhiben la asunción de riesgos, desalientan la inversión y la innovación y generan problemas de coordinación e integración entre los actores sociales.

Además de lo anterior, el término institución tiene otras denotaciones. Por un lado, se refiere a los sistemas normativos que regulan ámbitos específicos de acción social. En este sentido, la agricultura y el desarrollo rural participan de instituciones políticas, económicas, culturales, familiares, etc., con naturalezas y lógicas particulares que interactúan y se impactan recíprocamente. Cambios en los regímenes políticos y en las orientaciones estatales alteran los parámetros de decisión de los actores privados y la relación entre los ciudadanos y las

organizaciones públicas. Giros en la concepción y tratamiento del territorio como ámbito de identidad, de participación y de especificidad productiva tienen impactos sobre los ámbitos, los actores y las relaciones relevantes para la formulación e implementación de las políticas, por ejemplo, o aun para la definición de las estrategias asociativas o de articulación de los actores privados. Transformaciones en las tecnologías disponibles son viables en ciertos contextos de relaciones sociales, a la vez que determinan nuevos comportamientos y permiten la emergencia de nuevos procesos de integración o exclusión. También, “institución” hace referencia a organizaciones particulares, como son los ministerios o agencias públicas, las organizaciones de productores, las universidades, etc. Con frecuencia cuando se hace referencia al cambio institucional de la agricultura el objeto de análisis es este tercer nivel, con conclusiones referidas a reasignación de competencias y a los modelos de organización y de gestión de estas entidades.

En este trabajo se hace referencia a estos diversos planos de la “institucionalidad” y a sus relaciones recíprocas, pero con énfasis particular a esta tercera denotación del término. Se trata en particular la “institucionalidad pública” y se señalan algunas cuestiones vinculadas con la “institucionalidad privada”, como especificidades de una problemática “institucional” mayor referida a la sociedad, al estado y al funcionamiento de los mercados.

3. El Estado y la gobernanza

Se señaló que se asiste a una revalorización del papel del Estado. Esta revalorización no supone el retorno de viejas concepciones sobre sus políticas y modos de operar, pero sí la reafirmación de su papel como constructor primero de la institucionalidad y como instrumento para alcanzar a través de sus políticas y acciones fines socialmente legitimados, reconociéndose a la vez su carácter lleno de tensiones, su realidad compleja, diferenciada y fracturada, con múltiples niveles y ámbitos que obedecen a lógicas propias y constituyen escenarios para el despliegue de estrategias de actores con aspiraciones, intereses y recursos extremadamente diferenciados. Es decir, el Estado es simultáneamente un ordenador social con capacidad de imperio y una arena de deliberación, participación, conflicto y decisión. Es un árbitro y

también un jugador dentro de un sistema de reglas que él mismo contribuye a construir, sancionar y aplicar.

Esta conceptualización del Estado contrasta con la predominante en las décadas del “desarrollismo”: un Estado idealizado que responde a una concepción única, orientado por objetivos explícitos y coherentes, homogéneo en sus comportamientos, con poder, información y conocimientos suficientes, protagonista y motor central –y en ocasiones único– del desarrollo de la sociedad. A este Estado se le encomendaba remediar, evitar o superar los fallos del mercado. En esta visión “estadocéntrica” se asentaron los modelos que demandaban una elevada intervención del Estado tanto en la producción, en la comercialización y aun en la orientación del consumo, como fue el caso de los de “sustitución de importaciones”.

Esta visión del Estado también difiere de la que la sucedió a esa conceptualización y que se hizo hegemónica en las últimas décadas del siglo pasado, asentada sobre valores diferentes y con frecuencia fundada en críticas y reforzada por evidencias de sus insuficiencias. Esta nueva concepción se justificó a través de la denuncia de “fallos del Estado”, afirmando que las imperfecciones de sus intervenciones provocaban desincentivos, generaban consecuencias no previstas que neutralizaban las intencionalidades de las políticas e imponían bloqueos a la iniciativa de los actores económicos. En consecuencia, y como propuesta, la minimización de las funciones estatales y la liberación de los mercados llevaría a óptimos sociales a través de mecanismos de ajuste automático.

Las políticas inspiradas en este modo de pensar produjeron situaciones caracterizadas por un Estado debilitado y mercados crecientemente imperfectos, con costos notales en materia de desintegración social y pérdida de calidad institucional. Estas evidencias provocaron aquella revalorización, con consecuencias varias. En primer lugar, se concede preeminencia a la cuestión de la institucionalidad como marco para la regulación, la coordinación y la integración de la sociedad. En consecuencia, se vuelve a jerarquizar al Estado y a las políticas públicas como instrumentos para convertir aspiraciones sociales en impactos perdurables, con visiones integrales y de largo plazo. Tercero, se toma mayor conciencia de los límites del estado en materia de poder

y de conocimiento, pero sin que ello determine la renuncia a fijar el rumbo y definir el modelo de desarrollo. Cuarto, se entiende que el Estado juega un papel central como desencadenador de procesos sociales, facilitador de articulaciones entre actores y promotor de la innovación y la asociatividad.

Este último aspecto se expresa a través de una noción crítica para la fundamentación de una concepción renovada del Estado y que es central en el desarrollo de la argumentación de este trabajo: la gobernanza. Esta noción supera e incluye al viejo concepto “gobierno”, que postula como requerimiento normativo y a la vez como posibilidad empírica la unidad de propósito, la coherencia de las políticas públicas, la coordinación de sus acciones y el carácter exclusivamente jerárquico de sus relaciones con la sociedad. Esta nueva conceptualización es consecuencia de las múltiples evidencias y desafíos que imponen procesos complejos y ambiguos, junto a la experimentación con modos alternativos de concretar sus fines.

Desde una perspectiva estructural, esta gobernanza es entendida como la suma de organizaciones, instrumentos de política, mecanismos de financiamiento, instituciones (reglas, procedimientos y normas) y recursos que regulan, guían y orientan el proceso de desarrollo agrícola y rural. Es decir, incluye los arreglos para la articulación, coordinación y regulación de actores sociales (unidades jurisdiccionales, organizaciones públicas y sociales, entidades del sector privado, etc.). La gobernanza excede las relaciones verticales por las que el Estado ejerce su imperio sobre las decisiones de órganos públicos, así como sus medios y decisiones para regular y orientar el comportamiento de los privados. Hace referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno y a la movilización de redes organizacionales que se dan en torno a las políticas públicas (Rhodes, 1997). Denota “una representación conceptual y teórica de la coordinación de sistemas sociales y del rol del Estado en ese proceso” (Pierre, 2000). Además, la gobernanza es una capacidad, un proceso que se manifiesta en acuerdo y convergencias en una diversidad de redes integradas por actores

sociales gobernados por sus propios objetivos, estrategias y lógicas organizacionales.

La complejización de la agricultura y sus diversas articulaciones y encadenamientos sectoriales, intersectoriales y territoriales hacen que sus procesos sean consecuencia de comportamientos discretos de una pluralidad de actores, con ámbitos y agentes estatales que persiguen una diversidad de objetivos y estrategias con recursos y capacidades específicos y limitados. En consecuencia, la gobernanza debe ser evaluada por la capacidad efectiva para alcanzar la convergencia para el logro de objetivos políticos y sociales de desarrollo y bienestar, aun en el marco de conflictos múltiples y orientaciones dispersas, canalizando conflictos y posibilitando negociaciones y acuerdos.

Esta noción es particularmente útil para el análisis de políticas que exigen flexibilidad y adecuación situacional, gestión diferenciada según problemáticas sustantivas y territorios, participación de los actores, intervención en la implementación de diferentes niveles y ámbitos de gobierno y modalidades competitivas y contractuales de gestión. Es adecuada cuando la gestión de las políticas públicas se realiza a través de diversas formas de asociación y de delegación a la comunidad de atribuciones para la autogestión de programas y proyectos asistenciales, de promoción, de capacitación y transferencia tecnológica, de construcción y mantenimiento de infraestructura, de control ambiental, etc.

4. Las reformas institucionales

La necesidad de la reconsideración de las problemáticas de la institucionalidad agrícola obedece a factores que ya fueron identificados y que se expresan en tránsitos hacia situaciones de mayor complejidad productiva y social, con una mayor heterogeneidad de actores y escenarios. Como paso previo a la exposición de los cambios institucionales, el cuadro siguiente sintetiza manifestaciones de esos tránsitos sin pretender agotar su tratamiento, ya que éste es objeto de trabajos específicos preparados para el seminario. El cuadro que se incorpora como anexo sintetiza estos cambios.

Los tránsitos que se han dado en la agricultura en las últimas décadas no han sido plenamente incorporados por la institucionalidad, persistiendo sistemas de reglas no adecuados, modelos organizacionales obsoletos, capturas burocráticas y dependencias de senderos. La conceptualización más simple nutrió el perfil asumido por los viejos ministerios de agricultura, ejes de la vieja institucionalidad. Estos ministerios, centrados en la producción, en sus insumos y en sus mercados, quedaron encerrados en la lógica sectorial, con dificultades de diálogo y de coordinación de políticas con otros ámbitos estatales y con escasa incidencia sobre aquellas intervenciones estatales que, sin ser sectoriales, son críticas para el desarrollo del medio rural, la competitividad y la construcción de capacidades. Esa vieja institucionalidad tenía escasa capacidad para diferenciar actores en función de su localización o capacidades, careciendo de ámbitos sistemáticos para la concertación y la cooperación. Adicionalmente, se confundió la problemática de la institucionalidad con la de las organizaciones públicas. Los cambios en la agricultura produjeron un escenario lleno de vacíos y conflictos en los sistemas de reglas establecidos, en los patrones para la formulación y ejecución de las políticas públicas y en las capacidades organizacionales tanto del Estado como de las organizaciones de productores. Mercados más complejos, actores mucho más diversos, nuevas modalidades de transacciones y requerimientos de intervención estatal diferentes en calidad y modalidad a los de la vieja agricultura chocan con frecuencia con las limitaciones, vacíos o imperfecciones de los sistemas de reglas y de las organizaciones existentes.

Como se anticipó, las “reformas institucionales” fueron definidas como cambios en los roles, funciones y competencias del Estado (aumentándolos primero o reduciéndolos luego) y en las políticas que los ministerios sectoriales debían implementar. Esas reformas redefinieron las intervenciones y las estructuras encargadas de ellas, pero dejaron de lado aspectos centrales para la comprensión de los comportamientos y resultados efectivos de las acciones, políticas y diseños, como la calidad institucional, su viabilidad política y social o las capacidades estatales y de gestión efectivamente disponibles. Fueron reformas animadas por concepciones simplistas, muchas veces de orientación tecnocrática y expresión de un fenómeno de “transferencia de políticas” que alentaba la replicación de modelos y el isomorfismo

institucional. Por supuesto, esos experimentos variaron en sus procesos y resultados conforme a las trayectorias y escenarios históricos de cada sociedad, a las condiciones particulares enfrentadas, a las capacidades y recursos disponibles y a los comportamientos de los actores sociales.

Como consecuencia de estos procesos y tensiones, se expandió la convicción de que por encima del debate primero en torno a las funciones del Estado y a las consecuencias sobre su organización y funcionamiento, estaba la cuestión de la naturaleza del marco institucional, principal dimensión mediadora entre propósitos, procesos, impactos, tanto para el sector público como para los restantes actores sociales. Por consiguiente, el cambio institucional no debe confundirse con el cambio en las políticas o en las organizaciones, en particular las organizaciones públicas, ya que consiste en reorientaciones de valores y de comportamientos, así como en acuerdos que legitimen nuevas respuestas a los desafíos que se enfrenten.

El aprendizaje social derivado de esas reformas puede resumirse en la afirmación de que los problemas vinculados a las relaciones Estado-mercado son mucho más complejos que los postulados en los debates tradicionales. Las evaluaciones realizadas permitieron concluir que los impactos de las políticas dependen sólo muy parcialmente de los arreglos formales y del reparto de responsabilidades y competencias. De igual manera, ponen de manifiesto que los instrumentos de políticas suelen no estar respaldados por la aplicación de una racionalidad instrumental al servicio de fines claramente formulados. Estos estudios arrojaron evidencias más que abundantes de que en los procesos de formulación, sanción e implementación de estas políticas intervienen factores múltiples que pueden provocar que los objetivos enunciados no se correspondan con los logros e impactos, que la distribución de recursos de poder entre los actores sociales juega un papel determinante y que las cuestiones objeto de política son por definición objeto de juicio valorativo e instancias de confrontación de recursos de poder. En consecuencia, se ha consolidado la convicción de que la distribución de roles entre el Estado, el mercado y la sociedad civil no es un factor determinante del desempeño económico o de la integración social. En muchos países los mercados siguieron siendo débiles, llenos de imperfecciones e incapaces de satisfacer las

expectativas sociales. El Estado, aun cuando más pequeño, continuó con su fragilidad tradicional y con limitadas capacidades políticas y administrativas, víctima de capturas de grupos de interés o inercias burocráticas.

Los componentes de los marcos institucionales son producto de trayectorias e inercias históricas, de transferencia de políticas y de respuestas circunstanciales a desafíos emergentes. No hay un marco institucional que pueda implantarse homogéneamente en sociedades diversas, tal como la experiencia histórica latinoamericana muestra que se ha intentado repetidamente con consecuencias distantes a los objetivos perseguidos.

Las reformas de política de las últimas décadas llevadas adelante por muchos países respondieron a esfuerzos relativamente homogéneos ejecutados de manera estandarizada, pero sin una comprensión plena de las especificidades nacionales y de las exigencias de una realidad crecientemente compleja en sus actores y en sus procesos. Los magros resultados obtenidos ponen en evidencia que los cambios institucionales deben ser precedidos por análisis rigurosos que funden estrategias de acción con visiones de largo plazo y que involucren a los actores sociales. La atención debe volcarse en primer lugar a las reglas expresadas por arreglos constitucionales, leyes, reglamentos, estatutos organizacionales y, *también*, por las creencias, expectativas y prácticas sociales sobre derechos, responsabilidades y resolución de conflictos.

Estos análisis rigurosos son condición para evitar la reproducción de modelos organizacionales y patrones de política de unos países a otros. Pueden señalarse aprendizajes sobre formas y modalidades de estructurar o gestionar las intervenciones de política sin atender a su viabilidad institucional, a su legitimidad social o aún a las capacidades efectivamente disponibles. La descentralización, por caso, no es una recomendación universalmente válida, tal como enseña la experiencia: En ocasiones, la descentralización puede fortalecer las rigideces existentes, reforzar patrones de caciquismo y clientelismo y preservar cristalizaciones de poder inhibitoras del desarrollo y de la integración social. La privatización de servicios tiene como condición la existencia de agentes que puedan asumir los papeles que se le atribuyen. El diseño de los mecanismos de coordinación para la armonización de la

ejecución de políticas con las orientaciones y acciones del sector privado no puede dejar de considerar las lógicas e inercias organizacionales, anticipando eventuales resistencias y oposiciones. Los contenidos de las políticas estatales, a su vez, deben corresponderse con las capacidades disponibles para su implementación: caso contrario, sólo son expresiones simbólicas de aspiraciones pero sin impactos efectivos.

II. LAS BASES PARA EL DISEÑO INSTITUCIONAL

1. Las relaciones de determinación de la agricultura y el desarrollo rural

Se afirmó repetidamente que la agricultura actual ha ganado en heterogeneidad y complejidad. Además, los elementos que definen estos atributos no se presentan en forma aislada, sino en complejos de relaciones de determinación y condicionamiento mutuos, con límites difusos y orientaciones no convergentes. Por ello, la noción de red es de gran utilidad tanto para la conceptualización de los requerimientos a que la institucionalidad deberá servir, como para el diseño de reglas y mecanismos organizacionales.

En particular, territorios, poblaciones, cadenas y articulaciones extra-sectoriales exigen arreglos y mecanismos que superen las notas que caracterizaron lo agrícola durante gran parte del siglo XX. A pesar de los cambios producidos, la institucionalidad agropecuaria ha quedado fuertemente impregnada por las notas de centralismo, burocratismo y escasa participación social, con límites en sus capacidades de gobierno y técnicas para insertarse y orientar la realidad social, económica y productiva de la agricultura.

Para superar esta situación, es preciso concebir los impactos sobre la agricultura como resultados de una multiplicidad de entramados de problemas, actores, políticas y capacidades gubernamentales. Estos entramados configuran redes que tienen especificidades resultantes de trayectorias históricas, recursos y sistemas productivos de cada país.

Algunos de estos entramados relevantes para la construcción de la institucionalidad son los siguientes:

2. Problemáticas

En primer lugar, la institucionalidad debe hacer frente a redes de problemáticas. La liberalización del comercio con la consiguiente distribución de oportunidades, amenazas y riesgos exige nuevas capacidades analíticas, de negociación y de respuesta a todos los actores. Una demanda que apunta hacia productos con mayor valor agregado activa a nuevos actores, establece nuevas relaciones y da lugar a nuevos y sofisticados mecanismos de coordinación entre la producción, procesamiento, comercialización, distribución y consumo que superan sus focos de atención tradicionales. La creciente movilización del conocimiento a través de tecnologías de producción y de gestión desdibuja las viejas fronteras de la producción agrícola, haciéndola cada vez más asimilable a los usos, lógicas, infraestructura de negocios y cálculos de toda empresa, preservando tal vez como única nota diferencial los riesgos climáticos y biológicos. Los mercados relevantes crecen por lo tanto en número, diversidad y actores participantes. El contexto regulatorio se hace más complejo, estando en particular la agricultura sometida a reglas internacionales y regionales a las que deben someterse las políticas nacionales y aún sus modos de implementación.

La internacionalización de los mercados, con mayor atención a la calidad, la sanidad y la inocuidad, así como a los eventuales impactos ambientales, hace que el contexto regulatorio sea crecientemente complejo y, en vista de la volatilidad global, es previsible que en lo inmediato adquiera mayor densidad y unilateralidad. Además, nuevas tensiones se plantean, como las vinculadas a las dualidades alimentos/energía, productividad/preservación de recursos, seguridad y soberanía alimentaria/orientación al comercio exterior, que involucran a diferentes comunidades de política y sectores, junto a la necesidad de prestar creciente atención a las poblaciones en situación de pobreza, a los pueblos originarios o al género.

Estas redes de problemáticas superan, por supuesto, los límites tradicionales de la sectorialidad. La agricultura y el desarrollo rural

están atravesados por múltiples intervenciones que no tienen alcance sectorial pero que impactan sobre dimensiones críticas para su desarrollo, desde las políticas macroeconómicas hasta los regímenes de promoción industrial, desde los factores que determinan la localización de las poblaciones hasta los programas de infraestructura física y social. Las reglas referidas a la agricultura y al desarrollo rural tienen en muchos casos carácter subordinado o dependiente de decisiones referidas a problemáticas con las que no están directamente vinculadas pero que las comprenden. Un desafío, por lo tanto, es alcanzar niveles de conceptualización que permitan a la vez una comprensión integrada de este conjunto de temas y cuestiones pero a la vez que permitan la identificación de campos de acción restringidos y estratégicos sobre los que las intervenciones puedan tener impactos significativos desde la especificidad de lo agrícola y rural. Esto supone la reconstitución de ámbitos y capacidades con capacidad para hacer el seguimiento de las problemáticas globales y extrasectoriales y para evaluar sus consecuencias e impactos específicos. Nuevas formas de planeación de gobierno, con mecanismos para la recolección y análisis de la información y para el diálogo interactoral, son consecuencias necesarias.

3. Políticas

Al multiplicarse las problemáticas de la agricultura y del desarrollo rural, las políticas dirigidas a su tratamiento se hacen más variadas y abren distintas arenas para el planteo de conflictos y para la incidencia sobre las organizaciones gubernamentales. Como se anticipó, invaden distintos ámbitos sectoriales y organizacionales o reciben el impacto de decisiones tomadas en respuesta a problemas en los que lo agrícola y rural, a pesar de su relevancia, sólo pasa a tener una importancia derivada (infraestructura, educación, salud, ciencia y tecnología, promoción del comercio, etc.).

Por lo anterior, crecientemente las políticas dirigidas a la agricultura o al desarrollo rural son difícilmente escindibles de redes de políticas que las incluyen, condicionan, potencian y, con frecuencia, también las neutralizan. Al hacerse más numeroso, denso e interrelacionado el conjunto de actores y factores que participan e inciden desde la producción primaria hasta la disposición de esa producción al

consumidor, se van desdibujando los límites institucionales tradicionales y las fronteras entre cuestiones a ser resueltas. El bienestar de la población rural, por cierto, no sólo depende de la producción y de su inserción en el mercado, sino también de los servicios sociales a los que tenga acceso y de las contribuciones a la calidad de vida resultantes de la infraestructura social a que tenga acceso y de la conectividad con el resto de la sociedad.

4. Actores

Estas problemáticas y políticas involucran a actores muy diferentes, con capacidades organizativas y de movilización de recursos extremadamente heterogéneas, así como sus perspectivas, expectativas e interés. Se integran de este modo redes de actores estructuradas en torno a valores, demandas, identidades y localización. Estos actores y redes identifican y definen problemas, alimentan la agenda pública e inciden en los procesos de formulación e implementación de políticas. Estos participantes ya no son las organizaciones de productores tradicionales: a ellas se suman grandes empresas multinacionales, asociaciones centradas en productos o procesos tecnológicos, grupos profesionales y técnicos, organizaciones no gubernamentales interesadas en la promoción de perspectivas particulares sobre las más diversas cuestiones, etc.

Durante años, el tratamiento de la institucionalidad agrícola se centró exclusivamente en la institucionalidad estatal. Por cierto, en función de las nociones de gobernanza que se señaló, las organizaciones sociales y privadas son parte integrante de la institucionalidad, con contribuciones que deben ser estimuladas y promovidas. Ello requiere que cuenten con los mismos atributos que las organizaciones públicas en materia de visión, diálogo y capacidad analítica. Estos atributos son fundamentales para la identificación de problemáticas comunes y complementarias, para la proposición de políticas, para el control social y para avanzar en acciones colaborativas y asociativas. Organizaciones sociales fuertes, con representatividad efectiva y legitimidad ante la sociedad, fortalecen las políticas si éstas cuentan con su apoyo. Ámbitos de participación para ello, para la construcción de consensos y para la resolución de conflictos deben formar parte de los nuevos esquemas de gobernanza de la agricultura.

Estas redes de actores son críticas para determinar la viabilidad de las políticas y el logro de las consecuencias por ellas buscadas. Desde la conformación de las cadenas hasta los mecanismos de articulación y coordinación territorial deben ser incorporados en la nueva institucionalidad, no como respuestas ad-hoc sino de manera sistemática, con ámbitos formalizados y funciones compartidas con diferentes niveles del estado.

4. Capacidades gubernamentales

La diversidad de problemáticas explica que los ámbitos especializados en distintos aspectos de política se multipliquen, provocando crecientes problemas de convergencia de criterios y coordinación de la ejecución. Todo ello supera las competencias tradicionales de los Ministerios de Agricultura y sus capacidades de conducción de sus organismos dependientes y, desde ya, a los mecanismos muchas veces establecidos para la coordinación intersectorial.

Esas competencias tradicionales persisten en muchos casos como obstáculos para la adopción de políticas más integradas dirigidas tanto a la competitividad como al bienestar rural. Conceptualmente, las necesidades de coordinación podrían ser superadas a través de esquemas de planificación y programación, pero para ser realmente efectivos deben ser internalizados por los organismos de ejecución y, para ello, los arreglos formales de cúpula son sólo una condición no siempre necesaria. Por consiguiente, el desafío común a los aparatos estatales es alcanzar coherencia en la acción. Cada una de ellas opera con una particular conceptualización de los problemas consecuencia de las misiones organizacionales y de las visiones particulares de sus profesionales y técnicos y de la incidencia de sus relaciones con públicos diferenciados.

Con esta multiplicidad de actores con grados variables de autonomía, los problemas de convergencia de los comportamientos entre ámbitos y niveles de gobierno aumentan. En particular, la coordinación vertical agrega complejidades políticas, institucionales y organizacionales adicionales, en las que la diferente distribución de capacidades impone desafíos que deben ser superados con estrategias particulares en

función de las fortalezas y debilidades existentes. Por otra parte, el fracaso de los enfoques centralistas de la gestión pública ha llevado en todo el mundo a la instalación de nuevos modelos de gestión con mayor discrecionalidad de parte de los operadores para hacer frente a incertidumbres y desafíos contextuales. La generalización del planeamiento estratégico, de la gestión por resultados, de la descentralización y de la evaluación sistemática del logro de los objetivos y de los impactos ha dado lugar a sectores públicos más flexibles, pero a la vez que confrontan riesgos crecientes de dispersión y atomización.

Además, esas redes no sólo incluyen aquellos ámbitos con funciones ejecutivas. Deben ser incorporados tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial. En algunos países el Poder Ejecutivo ha ejercido funciones en el margen de la legitimidad, aun cuando no de la ilegalidad. Si bien la complejidad de las políticas públicas explica que por razones de información, disponibilidad de capacidades analíticas y visión de conjunto se haya producido esa delegación (que se corresponde con la idea de “democracia delegativa” de O’Donnell), los atributos estratégicos y relacionales del Estado exigen legitimidad y apoyos sociales, con participación, consulta y colaboración en la formulación y la implementación de políticas y evaluaciones constantes como modos de rendición de cuentas.

III. EL ESTADO Y LA INSTITUCIONALIDAD

3.1. La construcción de la institucionalidad y las capacidades estatales

La construcción de institucionalidad está fuertemente determinada por las intervenciones y aportes de actores públicos y privados en la identificación de problemas, en la definición de los objetivos socialmente relevantes, en la proposición y selección de medios eficaces y legítimos para alcanzarlos. Estas intervenciones y aportes para contribuir a la calidad de la institucionalidad que se diseñe deben estar adecuadamente sustentados, incorporar el aprendizaje social acumulado y dar cauce a la innovación. La cuestión estratégica para el

desarrollo es que estos aportes y capacidades se potencien mutuamente.

En esta convergencia necesaria, el Estado tiene un papel crítico, pues es quien debe establecer las reglas formales básicas y asegurar su cumplimiento. Se entiende por Estado, entonces, no sólo el ámbito de gobierno sino también los de sanción y aplicación de esas reglas. Este Estado es el principal arquitecto de la institucionalidad y de la calidad institucional. Si bien la institucionalidad es una construcción conjunta entre el Estado y la sociedad, es obvio que la operación sobre el Estado tiene una superioridad estratégica y pragmática por sobre la operación directa sobre la sociedad. Para ello se cuenta con mayores instrumentos, se puede apelar a hipótesis más sustentables con respecto a las relaciones operantes de causa-efecto y el ámbito de intervención más restringido y controlable, con resultados más fácilmente perceptibles y mensurables.

En primer lugar, el gobierno debe tener capacidades para la formulación de políticas, para implementarlas haciendo uso de su capacidad de imperio y para preservar la coherencia entre las intervenciones o regulaciones que resulten de esas políticas. Pero además el gobierno debe asegurar la gobernabilidad, de manera que las decisiones socialmente sancionadas no sean desafiadas por otros actores sociales de manera que no existan distancias insalvables entre las intencionalidades de las políticas y los impactos por ellas producidos.

Esta gobernabilidad es la confluencia de comportamientos públicos y privados a través de la vigencia del estado de derecho, del acatamiento de las reglas del juego y de la existencia de mecanismos que permitan el diálogo, la concertación y la negociación. De lo que se trata es de la existencia de ámbitos, modalidades y usos para explicitar aspiraciones, alcanzar acuerdos y reforzar la legitimidad del marco institucional y de las políticas. Esta gobernabilidad, por lo tanto, requiere una gran capacidad de regulación social ejercida por el Estado como depositario de la voluntad colectiva y a la vez como principal responsable ante ella del logro de los objetivos socialmente convalidados.

Una carencia de muchos aparatos estatales es la inexistencia o debilidad de los mecanismos para asegurar la coherencia de las políticas públicas. Destruídos en casi todos ellos los organismos de planificación que tanta importancia asumieron las décadas pasadas, sólo en unos pocos países se preservan ámbitos con capacidad para someter a examen supra-sectorial las iniciativas de políticas, evaluando no ya sus consecuencias restringidas o inmediatas sino su interacción con lo social, lo territorial, lo ambiental o lo inter-generacional y sus impactos en el largo plazo. Sumado a la complejidad social creciente y la igualmente creciente activación de grupos tras intereses particulares o corporativos, esta ausencia contribuye a la fracturación de las políticas y a una mayor incertidumbre con respecto a sus impactos efectivos.

Lo anterior no puede inducir a proponer el retorno a esquemas de planificación central que resultan inefectivos por razones cognitivas, políticas y sociales. Supone la necesidad de abordar políticas más específicas pero a la vez más comprensivas. La agricultura responde a especificidades de los ecosistemas, tiene enraizamiento territorial y genera articulaciones locales con una multiplicidad de actores y actividades. Por consiguiente, las políticas para la agricultura tienen demandas de adecuación y especificidad muy elevadas. A la vez, hay políticas que apuntan a aspectos más generales (producciones estratégicas, capacidades tecnológicas, preservación de recursos naturales) que superan las condiciones locales. Esta combinación entre lo intersectorial, lo sectorial y lo territorial, entre lo interno y lo externo, plantea desafíos muy severos a los procesos de formulación de políticas y a su implementación.

Esta combinación se ha tratado de lograr a través de diferentes estrategias organizacionales, entre ellas: a) ampliando las competencias o elevando la jerarquía de los ministerios de agricultura; b) creando órganos interministeriales para la coordinación de políticas (gabinetes especializados por temáticas intersectoriales); c) formulando planes generales desagregados en unidades de acción (programas o proyectos) adjudicados a organizaciones específicas de manera de disminuir las necesidades de complementación y coordinación. Todas estas estrategias muestran fortalezas y debilidades: un ministerio más fuerte y con mayores competencias no supera por ello los problemas de

convergencia de políticas con impacto sobre la agricultura (las de infraestructura o de servicios sociales entre ellas); los gabinetes intersectoriales han mostrado sus dificultades para traducir los acuerdos de las jerarquías en integración de acciones a nivel operativo; la reestructuración del Estado de manera de adjudicar a cada organización sólo un objetivo y un instrumento (como recomienda la teoría de la agencia) ha conducido a la fragmentación de las políticas públicas y a una mayor vulnerabilidad a los intentos de control externo. Esas estrategias tienen algo en común: son intentos de reconstruir la lógica racional deductiva de los modelos centralistas y burocráticos en un sector público con una enorme diferenciación estructural.

Otro tema central se refiere a las capacidades de regulación. El debilitamiento de las capacidades de los aparatos estatales y el largo período en que las reformas de políticas tuvieron como uno de sus objetivos centrales la desregulación, hacen que la enorme volatilidad que acompaña al proceso de globalización y la profundidad de las crisis sobrevinientes encuentre a los Estados desguarnecidos para afrontar una nueva realidad caracterizada por la generalización de demandas por una nueva regulación. Esta regulación no puede construirse sobre el viejo modelo del Estado regulador de las décadas del 30 ó 40 pasadas, sino que exige instituciones y reglas claras, aplicables y que gocen de un elevado apoyo social, con aplicación consistente por parte de todos los poderes del Estado, transparencia y adecuaciones constantes.

En consecuencia, la lógica centralista y burocrática debe ser sustituida por una lógica relacional y estratégica que incorpore mecanismos de deliberación, acuerdo y reparto de responsabilidades entre actores públicos y privados. El modelo de gobernanza a desarrollar debe, por lo tanto, asegurar que los ministerios de agricultura asuman un rol de liderazgo en la economía política de los procesos de construcción de institucionalidad y de políticas públicas. Ese rol implica: a) articular lo estratégico con la desagregación de políticas y acciones; b) conciliar objetivos generales con metas locales; c) reunir y lograr el acuerdo de diversos actores con diferencias en tipos de actividad, intereses y capacidades; d) tener las capacidades suficientes para hacer un seguimiento de las distintas dimensiones que hacen a la visión estratégica señalada, evaluando resultados e impactos. Algunos

autores han utilizado la metáfora de “**Estado relacional**” para hacer referencia a un modelo de actuación en el marco de este entramado de capacidades, aportes y relaciones que se establecen entre distintos ámbitos y niveles de gobierno.

Este Estado relacional debe satisfacer ciertos atributos: se trata de un Estado dialogante con los actores sociales, constructor de acuerdos, promotor de la organización de la comunidad y estimulador de capacidades e iniciativas sociales. Para el ejercicio de esta capacidad relacional y, a través de ella, alcanzar una adecuada gobernanza, ese Estado requiere contar con recursos analíticos, información rigurosa y confiable, capacidades prospectivas y poder de convocatoria asentado en la legitimidad y en la confiabilidad que puedan generar sus decisiones. Pero a la vez este Estado debe contar también con una visión y conducción “**estratégica**”. La gobernanza de la agricultura y del desarrollo rural exige articular esfuerzos tras objetivos o valores que gocen de legitimidad. De ahí que debe dar lugar a visiones compartidas de largo plazo.

La agricultura entendida en forma amplia es un conjunto de actividades que requieren largos horizontes temporales, inmovilizaciones importantes, acciones para la construcción y preservación de capital humano, económico y natural, proyectos con períodos relativamente largos de maduración, estrategias para la promoción y la construcción de capacidades y persistencia para la conquista y consolidación de mercados. Por consiguiente, las redes de políticas que se constituyen en torno a problemáticas específicas (rubros, cadenas, disponibilidad de financiamiento, acceso a tecnologías, etc.) deberían compartir algunos de los ejes centrales de una visión que supone un nivel de aspiración con respecto al desarrollo de la agricultura y al mejoramiento de la vida rural. Esa gobernanza, con el papel crítico del Estado en ella, debería producir esa perspectiva estratégica que ilumine las políticas y el planeamiento de los actores privados.

El concepto “estratégico–relacional” del Estado pretende enfatizar el papel del Estado en el sistema de gobernanza. Por ejemplo, las políticas deben impulsar la articulación de cadenas y la estructuración de clusters. Además, las experiencias asociativas han demostrado efectividad en la difusión de tecnologías, en la identificación de

necesidades compartidas y en la construcción de estrategias para satisfacerlas, para superar los límites de escala de la pequeña y mediana producción y para el acceso y la conquista a nuevos mercados. Por otra parte, en materia de comercialización, los acuerdos entre productores y distribuidores o bocas de expendio final al público requieren modalidades de colaboración combinadas con competencia. La concreción de estos arreglos colaborativos es producto de iniciativas de los actores privados, pero el Estado puede facilitarlos y alentarlos con políticas directas o indirectas, en este caso a través del suministro de información, la asistencia técnica o la capacitación de actores. Es el Estado, el nacional en particular, el que debe promover la coherencia de las acciones de los restantes niveles de gobierno, utilizando para ello reglas e incentivos diversos. En este sentido el Estado debe ser concebido como un socio más de emprendimientos relevantes para la agricultura, diferencial por su carácter y capacidades.

3.2. Los Ministerios de Agricultura en el Estado estratégico y relacional

Para ejercer su papel de orientador estratégico y de constructor de institucionalidad, los sectores públicos agrícolas requieren transformaciones significativas así como el rediseño de los ministerios de agricultura. El cuadro 1 resume los requerimientos de esa reorientación y rediseño.

Cuadro 1 La reorientación del Estado y el rediseño de los Ministerios de Agricultura



Por cierto, algunos países y ministerios han iniciado el sendero de ajuste a la nueva situación. En algunos casos esa transformación consiste en agregarle capacidades y facultades. En otros, la estrategia seguida fue a través de nuevas agencias, programas y proyectos, los que con frecuencia han adquirido – ya sea por diseño o por su propia dinámica– una autonomía que no ha permitido contagiar sus cualidades operativas al resto de la administración tradicional. Ese ajuste se realizó siguiendo experiencias de otros lugares del mundo en materia de modernización de la gestión.

Algunas notas de esos procesos de modernización son comunes y guardan correspondencia con los señalamientos formulados sobre el tránsito hacia un nuevo estilo de gobernanza basado en un Estado relacional que otorgue mayor importancia a su accionar en el contexto de múltiples redes diferenciadas en sus participantes, atributos e incidencia sobre las políticas públicas.

A pesar de esos avances, queda aun una tarea pendiente: la regulación. El carácter y la gravedad de la crisis actual frente a la cual los diagnósticos convencionales han demostrado su incapacidad para arrojar comprensiones adecuadas y fundamentar estrategias viables y efectivas plantea exigencias de reflexión, análisis y debate que, aun, no sólo no están satisfechas sino que tampoco se ha manifestado en intentos sistemáticos para abordarla.

Como consideración general, y a partir de la necesidad de construir un sistema de gobernanza que alcance una mayor articulación entre actores y un mayor acuerdo sobre objetivos y senderos de desarrollo, la reorientación del sector público debe asegurar que éste cuente con una visión y una estrategia que le permita desempeñar su rol de liderazgo en el sistema de gobernanza, abrir espacios para la colaboración público-privada y entre distintos niveles y ámbitos de gobierno y contar con capacidades para participar en los diálogos de políticas, identificar y evaluar alternativas y gestionar adecuadamente la implementación.

Para insertarse en esos modelos de gobernanza, las organizaciones públicas requieren asumir una gestión eficaz, flexible, descentralizada, responsable y transparente. Además, sólo con el cumplimiento de estas condiciones podrán desempeñar su rol relacional con legitimidad ante poblaciones y actores privados. En términos operacionales, lo anterior implica una orientación hacia el planeamiento estratégico, con definiciones de misiones precisas para las organizaciones públicas, la gestión por resultados, la evaluación sistemática y la instalación de mecanismos para estimular el desempeño de los funcionarios.

IV. CONCLUSIONES

La conclusión general de este capítulo es que la superación de los nuevos desafíos que enfrenta el desarrollo agrícola y rural requiere cambios significativos en la institucionalidad vigente, en los mecanismos de gobernanza y en las capacidades estatales. Estos cambios no sólo exigen capacidades políticas y técnicas, sino también convalidación social y visión de largo plazo, construyéndose a partir de análisis situacionales y por medio de la movilización de recursos y capacidades de todos los actores involucrados.

Por cierto, los diseños resultantes tienen que dejar de lado la cada vez más difusa dicotomía entre Estado y mercado, abriendo caminos a posibilidades diversas de acción conjunta y asociativa de los más diversos actores para abordar las diversas problemáticas que confronta el desarrollo nacional y las contribuciones que puede realizar la agricultura.

Estos diseños, por otra parte, deben dar lugar a un nuevo tipo de Estado conductor del proceso de desarrollo, con mayor visión estratégica y atributos relacionales. Visión de largo plazo, capacidad para trasmitirla a la sociedad, potencial regulador para asegurar una gobernabilidad que asegure el logro de los objetivos de desarrollo de manera sustentable con inclusión social y democracia en la toma de decisiones son los atributos que debe tener ese Estado. Esos atributos, por supuesto, deben formar parte de las formas de estructurarse y operar de la institucionalidad pública agrícola y para el desarrollo rural.

La elaboración de los nuevos diseños institucionales, por otra parte, deben tener en cuenta la particular economía política de cada campo de acción. La viabilidad de las reformas estará dada por la rigurosa evaluación de estrategias alternativas para superar los obstáculos y las resistencias y por una conducción que asegure la coherencia de las acciones y su correspondencia con los objetivos perseguidos. Se anticipó que esta reforma no es simplemente un desafío técnico, sino que constituye una empresa que, como toda construcción social, requiere voluntad, poder, conocimientos y capacidades instrumentales.

Esta reforma tiene varios ejes que le dan sentido y que este trabajo procuró fundamentar: a) la consideración de la institucionalidad en sentido amplio, lo que implica definir reglas que cuenten con legitimidad y coherencia y aplicación sin distorsiones; b) la articulación de actores diversos de manera de generar y aprovechar colaboraciones, complementariedades y sinergias, por lo que la noción de “gobernanza” como proceso y aspiración es extremadamente crítica para esta convergencia de esfuerzos públicos, de las organizaciones sociales y del sector privado; c) un papel del Estado como orientador estratégico con funciones renovadas y acordes con la complejidad de la agricultura y del desarrollo rural; y d) la atención privilegiada a los ministerios de

agricultura y a su inserción dentro del aparato público, con construcción de capacidades de gobierno sectorial, coordinación intersectorial y de regulación que le permitan liderar los procesos de innovación, promoción y articulación.

Bibliografía

Albuquerque, R; Salles-Filho, SL. Determinantes das reformas institucionais, novos desafios modelos organizacionais e as responsabilidades do SNPA. Análise Consolidada da situação organizacional das OEPAS. Campinas, Brasil, 1998..

Albuquerque, R; Salles-Filho, SL. Nuevos paradigmas tecnológicos en la agricultura: bases para una interpretación evolutiva. *In*: Jaffe, W., Ed. "Política tecnológica y competitividad agrícola en América Latina y el Caribe". IICA. 1993.

Cabral L. and Scoones, I., Narratives for agricultural policy in Africa: what role for Ministries of Agriculture? A paper for the Future Agricultures Consortium, First presented at the Future Agricultures Consortium workshop, Institute of Development Studies, The Hague, 20-22 March 2006

De Janvry, A., Radwan, S. Sadoulet E. and Thorbecke, E., State, market and civil organizations: new theories and their implications for rural development, The Macmillan Series on ILO studies, Macmillan Press Ltd., London, 1995,

DiMaggio, P.J. and Powell, W.W., "The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields". *American Sociological Review*, 48, 263-87, 1983

Dorward, A., Fan, S., Kydd, J., Lofgren, J. Morrison, J., Poulton, C., Rao, N. and Smith, L., Tchale, H., Thorat, Sh., Urey, I. and Wobst, P., Institutions and economic policies for pro-poor agricultural growth, Development Strategy and Governance Division, International Food Policy Research Institute, DSGD Discussion paper 15, Washington, 2004

Engerman, S.L., and Sokoloff, K.L, "Factors endowments, institutions and differential path of growth among new world economies. A view from economic historians onf the United States", Stephen Haber ed. How

Latin American fella behind: essays on the economic histories of Brazil and Mexico, 19880-1914, Santanford, Standford University Press, 1997

Frederickson, H. G., Whatever happened to public administration: governance, governance everywhere, in Ferlie, E., Lynn Jr., L.E. and Pollitt, Chr.(editors). The Oxford Handbook of Public Management, Chapter 12, pgs. 283-304, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Grindle, M. and Thomas, J., Public choices and policy change, Baltimore, John Hopkins University Press, 1991

Evans, P., Rueschemeyer, D., and Skocpol, Th, Bringing the state Back in, Cambridge, Cambridge University Press..1985

Ferlie, E., Ashburner, L. Fitzgerald, L. and Pettighrew, A., The new public administration and action, Oxford, Oxford University Press, 1996

Hollingsworth, J.R., Schmitter, Ph.C and Streeck, W., Capitalism, sectors, institutions and performande, in Hollingsworth, J.R., Schmitter, Ph.C and Streeck, W., eds. Governing Capitalist Economies: performance and control in economic sectors, Chapter 2, pgs. 3-18, Oxford, Oxford University Press, 1994

Hodgson, GM..The Return of Institutional Economics. *In* Smelser, N. y Swedberg, R. eds. The Handbook of Economic Sociology. Princeton Press. 1995

IICA, “Conceptos, elementos de políticas y estrategias regionales para el desarrollo de innovaciones institucionales”, Trabajo coordinado por el Secretariado Técnico del FORAGRO en el Área de Tecnología e Innovación. San José, Costa Rica, May 2006

Islam, R. and Montenegro, C.E., What determines the quality of institutions? Background paper for the World Development Report 2002: Building institutions for markets, World Bank, O10,O17, 2002

Leisinger, K.M & . Schmitt, K.M., Public-Private partnership: building a common understanding, Document No: GFAR/00/14, GFAR, Dresden, Germany, May 21 – 23 2002.

Koppel, J., The politics of quasi-government: hybrid organizations and the dynamics of Bureaucratic control, Cambridge, Cambridge University Press, 2003

Martinez Nogueira, R., Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras, Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 24, pgs. 165.206, Caracas, Venezuela, 2002

_____, La institucionalidad para la investigación agrícola frente a los desafíos de la cooperación y de la integración. *In* III Reunión Internacional de FORAGRO, Brasilia 2002.

Najam, A., Papa, M. and Taiyab, N., Global environmental agenda: a reform agenda. International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, Canada, 2006 ...

Nelson, R; Winter, S.. An Evolutionary Theory of Economic Growth. 1 ed. Cambridge, MA, Harvard University Press, 1982.

North, D.C., Structure and change in Economic History. New York, Norton, 1981.

North, D.C. Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge, Cambridge University Press, 1990

Oakerson, R.J. and Tjip Walter, S., Analyzing policy reform and reforming policy analysis: an institutionalist approach, in Brinkerhoff, D.W, Policy Analysis concept and methods: an institutional and implementation focus. Policy Studies and Developing Nations, Vol. 5, London, Jai Press, Inc 1997

Piñeiro, M.; Martinez Nogueira, R.; Trigo E; Torres, F; Manciana, E; Echeverria, R. La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina. Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sustentado, BID, Washington, 1999.

Skelcher, C., Public-private partnerships and hybridity, in , in Ferlie, E., Lynn Jr., L.E. and Pollitt, Chr.(editors). The Oxford Handbook of Public

Management, Chapter 15, pgs. 348-370, Oxford, Oxford University Press, 2005.

Trejos, R.A., Pomareda, C. y Villasuso, J.M., Políticas e instituciones para la agricultura de cara al siglo XXI. San José, Costa Rica, IICA, 2004

Wiggins, S. "Innovation in agricultural and rural development: should we return to the learning process?", paper presented at the IMI workshop, IFAD, November 2005

Anexo

Tránsitos de la agricultura

Temática
Situación actual

y previsible

Situación previa

Conceptualización	Conceptualización restringida – Límites precisos, abordajes macro sectoriales y por rubro	Conceptualización Amplia - Límites difusos Abordajes más micro con énfasis en lo territorial y en las articulaciones de todo tipo con los restantes sectores de la sociedad
Producción	Primaria, no diferenciada	Producción y consumos crecientemente diferenciados: Análisis de eslabonamientos, tanto hacia actividades productoras de insumos (bienes y servicios), como hacia adelante en las etapas de procesamiento, transformación, distribución y comercialización (cadenas, clusters , etc.
Cambio técnico	Avances en	Sistémico, en la

	<p>variedades o prácticas. Atención a la relación entre la oferta de centros de investigación y extensión y las unidades productivas,</p>	<p>producción, en el manejo de recursos, en la gestión, en la logística, en el mercadeo, etc. con ámbitos múltiples en que se manifiesta. Agricultura basada en el conocimiento. Articulación creciente con los requerimientos del procesamiento y de la comercialización.</p>
<p>Agentes del cambio técnico</p>	<p>Institutos de investigación y agencias de extensión (políticas de oferta)</p>	<p>Sistemas de innovación. Creciente privatización del conocimiento. Incidencia de los grandes productores de insumos. Problemática de la propiedad intelectual. Demandas de mercado por cambio técnico.</p>
<p>Desarrollo rural</p>	<p>Óptica sectorial con énfasis en el desarrollo productivo y en productores con reducidos recursos y capacidades Fuerte equivalencia con la agricultura familiar.</p>	<p>Inclusión del territorio y de las articulaciones sociales y productivas. Énfasis en la articulación de diversas actividades productivas y fuentes de ocupación e ingresos, en la inserción social y territorial de la agricultura, en la conectividad y en las interdependencias con</p>

		muy diversos tipos de actividades y actores
Grupos sociales específicos (familia rural, productores aislados, género, pueblos originarios)	Atención centrada en su capacidad productiva y en su inserción en los mercados	Comprensión más plena de las problemáticas de acceso a recursos, disfrute de derechos y del bienestar y ejercicio de la ciudadanía. Experimentación con políticas integrales. Ciudadanía rural.
Sanidad	Organismos básicamente de fiscalización	Reorientación de la fiscalización y énfasis en la preservación del patrimonio biológico. Incorporación de la inocuidad. Control de riesgos. Internacionalización de las reglas de sanidad e inocuidad.
Sostenibilidad	Preservación de los recursos productivos	Consecuencias globales, sistémicas e inter-generacionales. Preservación de la biodiversidad y atención al cambio climático.
Actores	Sociedad civil débilmente estructurada y articulación social débil. Productores agrarios	Multiplicidad de actores, con diversidad de involucramientos y contribuciones. Redes múltiples y diversas,

	relativamente homogéneos, con organizaciones centralizadas y orientadas hacia la demanda al estado.	con intercambios en torno a los más variados temas. Percepciones, aspiraciones y capacidades organizacionales extremadamente diversas. Nuevos actores y nuevas formas empresariales: multinacionales, supermercados, asociaciones empresarias
Regulaciones	Regulaciones referidas al uso de recursos naturales, productos y prácticas productivas, mecanismos y ámbitos de comercialización y sanitarias.	Regulaciones múltiples alentadas por la volatilidad económica y financiera, deslocalización de las transacciones y mayor movilidad de los factores, así como por los cambios científicos y su transferencia a lo productivo.
Institucionalidad	Restringida y centrada en los Ministerios de Agricultura, con alguna consideración a la institucionalidad privada, en particular a las organizaciones de	Concepción amplia de la institucionalidad como reglas de juego. Incorporación de múltiples organizaciones. Redes y alianzas. Nuevas formas de incidencia en las políticas y en los

	productores	impactos.
--	-------------	-----------