

EL DESARROLLO AGROPECUARIO Y LA CUESTION INSTITUCIONAL. EL CASO ARGENTINO

Roberto Martínez Nogueira*

INTRODUCCION

La institucionalidad del sector agropecuario es una de las cuestiones instaladas en el centro del debate de ideas y de proyectos políticos del último cuarto de siglo: el papel del Estado, su autonomía, su relación con el mercado y el protagonismo de la sociedad civil. Estas cuestiones no surgieron sólo de interrogantes académicos o de inquietudes intelectuales, sino que formaron parte del reconocimiento de evidencias que debilitaron viejas convicciones y supuestos sobre los procesos de transformación económica y social.

Entre esas evidencias está la incapacidad de las instituciones por mucho tiempo establecidas para traducir valores en acciones y para convertir promesas en realidades. Instituciones de ese tipo debieron hacer frente a su sector agropecuario, que fue transformándose sustancialmente, por lo que quedaron en evidencia sus limitaciones para orientar los procesos de modernización y para regular el comportamiento de actores cada vez más articulados en redes complejas de relaciones. Ante su evidente colapso queda como tarea pendiente la construcción de una nueva institucionalidad -conjunto de reglas de juego, normas y mecanismos organizacionales- para el sector agropecuario.

En este trabajo se considera una de las instancias de esa institucionalidad: las organizaciones públicas para la orientación, regulación, promoción y desarrollo del sector. La atención se fija en la asignación de funciones a ámbitos especializados, los mecanismos de coordinación, la determinación de las capacidades decisorias por ámbitos y niveles -su modelo de organización- y las modalidades de funcionamiento, la articulación social efectivamente lograda, la flexibilidad para adaptarse a circunstancias cambiantes, la innovación desplegada -su modelo de gestión-. Su objetivo es presentar la justificación, el marco general y los contenidos básicos de posibles acciones para reformular los modelos organizacionales y de gestión del sector público agropecuario.

* Director del Grupo CEO.

Toda organización se diseña como instrumento para alcanzar objetivos que permitan superar situaciones percibidas como problemáticas. Sus estrategias responden a concepciones sobre la naturaleza de esos problemas, sobre sus causas y modos de remediarlos. Los modelos de organización y de gestión deben estar en línea con esos objetivos y estrategias, así como guardar correspondencia con las condiciones contextuales en que se desarrollan. Una premisa de este trabajo es que la correspondencia entre la complejidad contextual, las problemáticas atendidas por las políticas públicas, la concepción a la que responden y sus contenidos; estos modelos de organización y gestión constituyen la condición para la efectividad de la acción estatal.

Se entiende que el diseño de una nueva institucionalidad no es una simple operación de ingeniería. Las funciones a desempeñar, las normas a establecer, los recursos a movilizar y los modos de acción a desplegar no se deducen lógicamente a partir de la postulación de un papel del Estado y de la definición de los objetivos. Por el contrario, constituye un complejo proceso social en el que confluyen intereses, perspectivas disciplinarias, capacidades técnicas y criterios de legitimidad y efectividad no siempre compartidos.

Este modo de entender la tarea de diseño institucional es fruto de una reflexiva y madura comprensión del papel de los mecanismos organizacionales. Por mucho tiempo se entendió que el contenido de las políticas o la instalación de organizaciones públicas para implementarlas bastaban para impactar sobre la realidad. Entre la voluntad política y la implementación no había, según esta aproximación inmadura, ninguna distancia, siempre y cuando se contase con recursos de poder suficientes y capacidades técnicas adecuadas. El esfuerzo se focalizaba, entonces, en la construcción de ese poder y en su utilización para implantar modelos de organización de pretendida aplicación universal. Las experiencias acumuladas aconsejan adoptar enfoques más complejos, que presten mayor atención a la correspondencia entre condiciones de contexto, contenidos de políticas y modelos de organización y gestión.

En la primera sección de este artículo se hace una breve revisión de la trayectoria histórica de esas organizaciones para poner de manifiesto la necesidad de su reforma, ilustrando el divorcio relativo aún existente entre contenidos de política, mecanismos organizacionales y modalidades de gestión. Con el fin de enmarcar teóricamente las cuestiones debatidas, en la segunda sección se presentan las argumentaciones sobre el papel del Estado y las razones para su reforma. Luego se discuten las transformaciones de la agricultura que determinan la revisión de las intervenciones, de las estructuras y de los modos operativos del Estado. Ello sirve para contextualizar las propuestas y fundamentar la viabilidad de las estrategias en un escenario de enorme complejidad en el que se requieren nuevos comportamientos de viejos actores, se incorporan otros nuevos y aumenta la densidad de las articulaciones entre todos ellos. En la cuarta sección y en las conclusiones se explicitan los paradigmas de organización y gestión que deben sustituir a los que han demostrado su falta de efectividad y que son manifiestamente inadecuados para el desarrollo, la competitividad y el logro de una mayor equidad en el sector agropecuario.

EL DESARROLLO DE LA INSTITUCIONALIDAD DEL SECTOR

La breve revisión del desarrollo de la institucionalidad del sector agropecuario realizada a continuación ilustra de qué manera los problemas que se concebían como centrales determinaron las opciones de política y su canalización por medio de mecanismos organizacionales cambiantes, sin que por ello los modelos de organización y de gestión se modificaran en sus características básicas. El carácter general y la relativa abstracción del planteo se justifican por el propósito perseguido: identificar tensiones y pérdidas de sentido y de legitimidad en los mecanismos institucionales creados para atender problemáticas del desarrollo agropecuario que deben ser tenidas en cuenta para el diseño de las estructuras organizacionales.

El surgimiento y el establecimiento del modelo básico de organización y gestión

Una primera etapa del desarrollo del sector público agropecuario argentino coincide con el inicio del proceso de construcción del Estado en el último tercio del siglo XIX. El complejo institucional emergente fue concebido para suministrar el marco básico para la expansión de la actividad mediante la incorporación consciente de factores de la producción, alentando la ocupación territorial y el poblamiento, asegurando el ejercicio del derecho de propiedad y proveyendo la infraestructura física.

Si bien lo agropecuario constituyó entonces el componente básico de la estrategia de crecimiento, no fue el viejo Ministerio de Agricultura el principal instrumento utilizado por el Estado para impactar sobre el sector: la legislación general dictada, las políticas de servicios públicos, el régimen fiscal y monetario, y otros, desempeñaron ese papel. Ese Ministerio fue por entonces un medio con el cual se expresaban los requerimientos de una actividad tremendamente exitosa, con productores que hacían valer su visibilidad e influencia social mediante mecanismos que excedían en mucho lo sectorial. Por ello era un ámbito de servicio y apoyo, más que de negociación y articulación política (Martínez Nogueira 1987).

Desde sus comienzos, el Ministerio sumó servicios de difusión tecnológica, sanitarios y de promoción de la colonización. A pesar de la progresiva complejización de sus funciones y de la expansión de su jurisdicción y estructura física, se preservó su conducción centralizada. Tampoco se alteró su sentido social ni su política, si bien ganó en protagonismo cuando se suscitaban conflictos entre categorías de productores o entre propietarios y arrendatarios.

Ese proceso de construcción del estado adoptó como patrón normativo un modelo de gestión que aún subsiste: el modelo burocrático.¹ Si bien este modelo nunca funcionó en forma plena conforme a los principios y supuestos que guiaron su estructuración, sus rasgos fundamentales sirvieron como racionalización suficiente para brindar las bases sobre las que se perfilaron las expectativas y aspiraciones sociales por un estado eficiente, gobernado por

1. Se utiliza la expresión "modelo burocrático" en el sentido desarrollado por Max Weber en su aporte clásico a la temática.

criterios universalistas y de protección al ciudadano. En él se fundaron regímenes legales, procedimientos administrativos y hábitos presupuestarios. Este modelo supone un alto grado de estructuración de las tareas y de la carrera administrativa; estandarización de procesos; homogeneidad de los productos y servicios, además de resguardos que aseguren la imparcialidad y eviten la discrecionalidad de los funcionarios, fijando límites precisos a su capacidad de decisión. Conviene subrayar que la condición de efectividad de ese modelo es un contexto relativamente simple, una acción con escasos requerimientos de innovación y destinatarios homogéneos.

El Estado regulador y la modificación del modelo de organización

Recién en la década de los treinta se produjo una transformación significativa del contexto al aumentar la incertidumbre de los mercados internacionales que afectó la comercialización de los productos tradicionales. Se crearon entonces las Juntas Reguladoras, mecanismos innovadores en más de un aspecto.

Las Juntas Reguladoras constituyeron la primera manifestación en el agro de la nueva concepción que progresivamente fue tomando cuerpo desde comienzos de siglo y que tímidamente se había instalado en otras esferas de la actividad estatal: el Estado regulador de los mercados y protector de la competencia. Las Juntas intervinieron en forma directa en la comercialización y establecieron la práctica de la presencia corporativa en la conducción de los organismos sectoriales.

Las Juntas adoptaron una nueva figura jurídica que las apartó del modelo jerárquico centralizado hasta entonces establecido. Fueron depositarias de una amplia capacidad de decisión y respondían sólo parcialmente a la conducción del Ministerio. De ese modo se abrió cauce a un nuevo proceso de aislamiento progresivo de las decisiones sectoriales respecto de las políticas generales del Estado. Además de sus funciones manifiestas, estos mecanismos se convirtieron en centros de creciente importancia política.

Esta innovación institucional marcó el inicio de una nueva era en las relaciones entre las organizaciones de productores y el Estado, regida por una lógica de presión y negociación. El Ministerio y sus dependencias pasaron a ser ámbitos ambivalentes de formulación y ejecución de políticas estatales y de representación del sector ante otros ámbitos de gobierno. Como consecuencia, el modelo de gestión se complejizó por la coexistencia de diferentes orientaciones: junto a la burocrática tradicional, aparecieron núcleos cuya alta capacidad técnica fue impuesta por las exigencias de la intervención en las instancias de comercialización y de negociación en un contexto crecientemente politizado.

El Estado desarrollista y la complejización y expansión del modelo de organización

En la década de los años cuarenta cambiaron las circunstancias, las políticas y los comportamientos; todo ello agudizó la problemática de la articulación entre el Estado y los productores. El Estado se convirtió en el eje excluyente de la cuestión agropecuaria, y se produjo una importante expansión de sus capacidades para intervenir en la economía. De ese

modo, los conflictos lo tuvieron por referente, juez y árbitro de luchas políticas cada vez más intensas.

Entonces se consolidó una matriz de pensamiento de acuerdo con la cual la nueva concepción del Estado avanzó sobre la noción de "regulación", concibiéndolo como conductor y motor del desarrollo, agente de acumulación, intérprete de la racionalidad social y causa eficiente del crecimiento y del bienestar. Se trata de un Estado productor de bienes y servicios, ya por ausencia de capacidades en el sector privado, por imperfecciones de los mercados o por su carácter estratégico. Es, a la vez, un Estado que participa activamente en el comercio interno y externo, que determina la transferencia de recursos entre sectores por medio de los tipos de cambio y las tasas de interés, y que utiliza las políticas fiscales discriminando entre regiones y grupos sociales. Por su parte, esta concepción estuvo asociada a un modelo de crecimiento "hacia adentro", de sustitución de importaciones, con actores sociales escasamente articulados y sometidos a la hegemonía estatal.

La concepción estadocéntrica predominó hasta la década de los setenta. Su orientación "desarrollista" inspiró los intentos de planificación y alimentó una notable proliferación de nuevos mecanismos organizacionales. La industrialización y urbanización resultantes dieron lugar a nuevos grupos y problemáticas sociales que hicieron que la construcción del nuevo Estado, a pesar de los intentos planificadores, no fuera el resultado de un diseño racional dictado por objetivos y estrategias claramente explicitados. La búsqueda de privilegios, protección y apoyo creó una lógica por la que aquellos grupos desplegaron sus recursos de poder para hacer prevalecer intereses y perspectivas dentro de un Estado que vivió supe-
rando contingencias.

Durante ese período se produjeron cambios sustanciales. En el marco de una revalorización del cambio técnico como factor central de la modernización agrícola, nuevas problemáticas adquirieron relevancia, como la investigación tecnológica y la transferencia al productor. Se consolidó un aparato estatal crecientemente complejo cuyo modelo de organización pretendió responder a los principios de diferenciación estructural y especialización funcional: para cada categoría de problemas un mecanismo, para cada instrumento de política una organización. Cada uno de estos mecanismos terminó obedeciendo a un paradigma diferente sobre el desarrollo sectorial, fue expresión de una diferente época histórica o adquirió diferente valor simbólico. Pero compartían un elemento: ese desarrollo se definía a partir de la producción y comercialización de *commodities*.

De este modo, se agudiza un proceso de proliferación de figuras organizacionales con grados diferentes de atribuciones decisorias, que atomizó la problemática del sector e impidió adoptar acciones integradas en función de las necesidades y demandas de los productores. Los aspectos de producción, tecnológicos, comerciales, sanitarios, de articulación social, etc., no fueron atendidos en forma conjunta y coordinada debido a la fragmentación de la oferta de servicios. La investigación tecnológica adoptó una perspectiva predominantemente productivista; la sanidad no incorporó hasta muy tarde las cuestiones vinculadas a la calidad y a su proyección en el comercio exterior y las políticas de comercialización y precios no estuvieron suficientemente articuladas con las anteriores.

A pesar de la diferente naturaleza, sentido y autonomía relativa de las organizaciones públicas, todas ellas reprodujeron el modelo básico tradicional de gestión burocrático, rígido y formalista. Fueron altamente centralizadas y jerarquizadas, especializadas en las problemáticas que les tocó atender, gobernadas por una lógica de autosuficiencia, con notable discrecionalidad de hecho y prisioneras de sus clientelas específicas. En algunos casos se preservaron características de alto dinamismo; en particular durante las fases primeras de consolidación de los ámbitos con mayor capacidad científica y técnica, como ocurrió en el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), cuyo liderazgo permitió crear una cultura organizacional que superó las restricciones impuestas por ese modelo.

Los intentos de superar la desarticulación y la crisis final del modelo de organización y gestión establecido

Esta situación dio lugar a intentos de superación con mecanismos y estructuras dirigidos a alcanzar una mayor coordinación. El Estado presenció esfuerzos -en particular durante la década de los sesenta y primeros años de los setenta- de establecer "sistemas" de planificación nacional y sectorial y diversas oleadas de "racionalización" y "reforma". Todos ellos pretendieron reducir las consecuencias negativas del modelo de diferenciación y especialización, pero preservando las identidades organizacionales y sin alterar los modelos de gestión.

Es difícil identificar cuáles de estos intentos fueron exitosos. Varias son las razones que pueden explicar este resultado: por cierto, la inestabilidad política fue un factor crítico, pero no el único en operar. Los éxitos alcanzados fueron parciales; correspondieron a las organizaciones más vinculadas con las concepciones del desarrollo imperantes o con apoyos sociales más significativos, como fue el caso ya citado del INTA. En las restantes persistieron las inercias institucionales y concepciones que progresivamente fueron perdiendo contacto con la realidad. En definitiva, a fines de los años setenta se contaba con un sector público agropecuario deteriorado, relegado en las prioridades de acción del Estado e incapaz de responder a los nuevos desafíos.

Junto a la pérdida relativa de importancia del sector en el conjunto de la economía, estaban ocurriendo fenómenos de enorme significación que no fueron debidamente advertidos o evaluados: mayor complejidad de la producción, crecientes eslabonamientos agroindustriales, desafíos tecnológicos cada vez más significativos, emergencia de nuevos actores con mayores capacidades de organización y gestión, transformaciones en la viabilidad de algunas producciones, cambios en las demandas de los mercados, y otros. Por lo tanto, tasas de innovación tecnológica, dotación de factores, acceso al financiamiento, inserción en las cadenas agroalimentarias y articulación social relativa acentuaron la diferenciación en la realidad productiva y económica del sector y, por consiguiente, determinaron mayor variedad en los servicios que debían prestarse, una mayor adecuación a las circunstancias locales y una creciente consideración de los atributos específicos de los productores.

Esta creciente heterogeneidad tuvo consecuencias para las organizaciones públicas, las que ponían de manifiesto la obsolescencia de los mecanismos de representación y de los

instrumentos tradicionales. En cuanto a los primeros, se volvió frecuente la presencia de representantes de los productores en las conducciones institucionales y en la ejecución de programas. Debe tenerse en cuenta que, si bien la actividad rural supone una escasa competencia de mercado entre productores, ésta es intensa cuando se trata de definir las prioridades de los servicios estatales en lo referido a rubros, regiones o categorías de beneficiarios, razón por la cual los impactos distributivos de las decisiones públicas suelen ser el resultado del debate y de la negociación en esos ámbitos. De este modo se hizo difícil preservar la coherencia de la acción en el marco de un aparato estatal expandido, diversificado funcionalmente y con múltiples instancias para la incorporación de demandas y se generaron cuestionamientos en materia de equidad, eficiencia y eficacia. Por otra parte, frente a la creciente heterogeneidad, las estructuras altamente burocratizadas y centralizadas resultaron incapaces para brindar respuestas flexibles y oportunas a las demandas o para afrontar las nuevas problemáticas de la competitividad, de la innovación tecnológica, de la sostenibilidad o de una participación social más activa a nivel local.

El ajuste y la reestructuración en el sector público agropecuario

Los déficits de capacidad institucional se vieron agravados por las consecuencias de una situación que comenzó a desencadenarse en la década de los setenta. El modelo de sustitución de importaciones entró en una doble crisis, económica y política. La incapacidad para hacer frente a las exigencias de un contexto en el que se aceleró el cambio tecnológico para asegurar un crecimiento sostenido y generar recursos suficientes para las inversiones requeridas por una estructura productiva integrada y una infraestructura suficiente llevaron a crisis recurrentes del sector externo, a déficits fiscales crecientes y a la pérdida de competitividad. La crisis energética, cambios profundos en los mercados mundiales y el costo del endeudamiento precipitaron el descalabro definitivo del modelo cerrado. Simultáneamente ese modelo alcanzó los límites de su viabilidad social: el desarrollo generó pujas sectoriales, conflictos por la distribución del ingreso y aspiraciones insatisfechas, debido a la progresiva imposibilidad de financiar un gasto público que había aumentado excesivamente a raíz de la expansión de las actividades productivas y de los servicios sociales.

Con la crisis se inició un período de estancamiento y retroceso. La conducción política se redujo a la administración de la coyuntura, produciéndose un violento proceso de debilitamiento y destrucción de la capacidad estatal. Se abandonó la confianza depositada en su papel promotor y en sus capacidades efectivas. Las reducciones presupuestarias, la desinversión en recursos humanos y físicos y las restricciones sobre las atribuciones operacionales tuvieron consecuencias de extrema severidad sobre las capacidades de gestión, técnicas y científicas que aún preservaban las organizaciones del sector.

El deterioro resultante fue sólo un factor adicional que determinó el agotamiento y abandono del modelo de organización y gestión establecido. Existía ya un consenso técnico con respecto al diagnóstico sobre el sector público. Además, la sociedad había percibido, evaluado y sufrido todos los síntomas de los que ese diagnóstico procuraba dar razón. Se disponía, por otra parte, de una cierta comprensión de la lógica que condujo a la emergencia

de esos síntomas. Se advertía que la ineficiencia, la ineffectividad y la reproducción sistemática de las inequidades sociales estaban asociadas a un Estado disperso, fracturado, poco inteligente, que había abandonado la noción de lo "público" y habría sido sometido por la apropiación de grupos corporativos. Era un Estado que había caído en un gigantismo desmesurado y en una parálisis de sus capacidades analíticas e innovadoras, privatizado de hecho, muy imperfecto en su función de satisfacer necesidades sociales y de atender a alguna noción de "bien común".

La crisis de la deuda y los brotes hiperinflacionarios de 1989 y 1991 provocaron el colapso de la estructura estatal. Se radicalizaron las políticas de ajuste, adjudicándose las causas del deterioro al proteccionismo, a excesos de intervención, dimensionamiento y regulación estatal y a la escasa decisión política por mantener la disciplina fiscal. Las exigencias de las políticas adoptadas y las concepciones que las fundamentaron determinaron un replanteo profundo del papel del Estado que alcanzó también al sector agropecuario. Las acciones cambiaron radicalmente la estructura institucional del sector, adoptando la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación un nuevo perfil por la privatización de servicios, el desmantelamiento del aparato regulatorio, la disolución del aparato de comercialización, la transferencia de responsabilidades a los gobiernos provinciales, la descentralización de las organizaciones, la reducción del número de unidades centrales y la disminución de los planteles.²

Este perfil 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; está conformado en mayor medida por "lo que quedó" y se realizan esfuerzos para adaptarlo a los nuevos requerimientos. No obstante, los cambios han sido profundos y sus consecuencias serán, sin duda, duraderas.³ Con independencia de los juicios que puedan merecer en cuanto a su orientación, sentido e instrumentación, las decisiones adoptadas fueron conformando

2. Durante el período, las acciones fueron: a) liberación de restricciones existentes al comercio interno y externo y a la producción (liberación de cupos de siembra, cosecha, elaboración y comercialización de caña de azúcar, yerba mate, viñedos, uva y vino); b) privatización de servicios vinculados directamente con el sector: elevadores de granos, ferrocarriles y desregulación de otros, como transporte terrestre, remolque y practicaje en puertos, telefonía rural, etc. Se avanzó en la privatización de diversas áreas de servicios públicos vinculados con la producción y la comercialización (energía eléctrica, puertos, transporte automotor); c) desregulación de los mercados de leche y productos lácteos; d) disolución de los mercados de Concentración Pesquera, Nacional de Hacienda, Consignatario Nacional de la Yerba Mate, de la Comisión Reguladora de la Yerba Mate, Dirección Nacional del Azúcar, Instituto Forestal Nacional, Instituto Nacional de la Actividad Hípica, Junta Nacional de Carnes, Junta Nacional de Granos y Corporación Argentina de Productores de Carnes. Como resultado de este proceso, los planteles de la SAGyP disminuyeron: de un total de 16.671 cargos en 1989, se pasó a 8.625 en 1995. Las reducciones más significativas se produjeron en la administración central, donde se pasó de 915 funcionarios a 540, y en el INTA, de 6.036 a 4.250. El impacto de la disolución de organismos fue de 6.040 cargos.
3. Se ha avanzado en procesos de reestructuración institucional y de modificación de las modalidades de gestión: a) el Servicio Nacional de Sanidad Animal modificó el sistema de vacunación individual por predio por otro de actuación solidaria y organizada mediante la conformación de fundaciones de lucha contra la Fiebre Aftosa, con participación de los productores. Además, ha firmado convenios con las provincias para unificar criterios en materia de inspección y control; b) el Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Vegetal fue creado en 1991,

una realidad que constituye el punto de partida para una reflexión largamente demorada sobre la construcción de un nuevo Estado responsable y transparente, que sirva de mejor manera a la satisfacción de las necesidades de la sociedad.

Las consecuencias

La breve revisión que se ha hecho pretende poner de manifiesto que la incorporación permanente de nuevos mecanismos y organizaciones al área estatal se realizó utilizando un patrón de gestión relativamente inmodificado, a pesar de los cambios en la problemática agropecuaria, de las distintas y sucesivas concepciones y de su traducción en políticas diferenciadas.

Ese modelo de gestión reforzó el aislamiento organizacional y, por consiguiente, la ausencia de mecanismos de complementación entre el sector público y la sociedad civil. La centralización, la participación de los productores mediante mecanismos representacionales de cúpula, la existencia de criterios operacionales y procedimientos que partían del supuesto de la homogeneidad de los productores, etc., fueron características de las organizaciones del sector que se mantuvieron inalterables a pesar de los cambios.

En este escenario, la institucionalidad sectorial se vió debilitada, pues las organizaciones públicas perdieron capacidad de acción y de reacción. Esto deterioró los servicios de generación y transferencia de tecnología, con pérdidas significativas en cuanto a su potencial científico, su aptitud para satisfacer las demandas de los productores y para promover la creación de redes de innovación que incorporaran a actores privados. Los servicios sanitarios no han podido actualizar sus prestaciones de manera de satisfacer los requerimientos de certificación y control de la calidad en mercados crecientemente exigentes. Los programas sociales se han resentido, como consecuencia de las penurias presupuestarias y de la incapacidad para reorientar sus acciones conforme al nuevo marco sectorial. Los programas de promoción de exportaciones han chocado con rigideces normativas que les impiden actuar con flexibilidad, desplegar una adecuada "inteligencia" de mercado y dar apoyo oportuno para la formación de consorcios exportadores y la promoción de la producción nacional. La reducción de la inversión ha impedido el desarrollo de la infraestructura de apoyo a la exportación (laboratorios de control de calidad, redes de frío, facilidades de carga para productos perecibles en puertos y aeropuertos, etc), lo cual afecta seriamente las posibilidades de competitividad de los productos agropecuarios y agroindustriales. Los aspectos referidos a la problemática económica de la oferta de productos alimenticios todavía están relegados y distintos ámbitos del sector público tienen competencia sobre ellos.

con una operatoria altamente descentralizada y con perspectivas de preservar funciones en materia normativa, de fiscalización y de apoyo técnico a las provincias; c) el Instituto Nacional de Semillas alcanzó su descentralización como organismo de aplicación de la ley de semillas, con autofinanciamiento total; d) el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria avanzó en el proceso de descentralización iniciado en 1984, perfeccionando su sistema de planificación con la adopción de programas nacionales y regionales. Se creo la Fundación ArgenINTA y la Sociedad Anónima Innovaciones Tecnológicas Agropecuarias, INTEA, mecanismos que tienden a facilitar las tareas del INTA para la acción colaborativa con el sector privado.

En algunos casos, se está produciendo una delegación de funciones por parte del Estado, lo que destaca el problema de un sector privado que en muchos aspectos aún no cuenta con suficiente capacidad, por lo que se producen "vacíos institucionales", ya que éste no sustituye con rapidez y eficacia la retirada de la acción pública. Varias razones explican esta situación: o bien el sector privado no está preparado para asumir las funciones o considera que no son rentables o que su cobro es de difícil materialización o que no existen definidos mecanismos de transferencia o de promoción que le aseguren la transferencia de dichas funciones.

LA DISCUSION TEORICA SOBRE EL ESTADO

Se puede concluir que la tarea de aquí en adelante consiste en la construcción de una institucionalidad. Para ello se debe aprovechar el aprendizaje acumulado, revisar las viejas nociones sobre el papel del Estado y considerar las nuevas condiciones en que se desenvuelve el sector. En esta sección se presentan las ideas que están informando las nuevas concepciones sobre el Estado y en la siguiente se exponen esas condiciones y sus consecuencias sobre los modelos de organización y gestión.

La demarcación de límites entre Estado y mercado como problema técnico-económico

La crisis del Estado intervencionista planteó la cuestión de la "demarcación" de los límites de su acción, y llevó a tratar de definir cuáles son los ámbitos legítimos y convenientes para ella. Esto condujo a interrogarse sobre aspectos centrales del ordenamiento social.

Una corriente de pensamiento de extraordinaria influencia a fines de la década de los setenta volvió a postular la noción de un Estado mínimo que se abstuviese de perturbar con sus acciones la iniciativa de los agentes económicos -a los que se reintegraba plenamente su soberanía- y los mercados, a los que volvía a atribuirse un papel excluyente en la asignación de recursos. Si el Estado legitimaba hasta entonces sus intervenciones escudándose en las imperfecciones del mercado, sus acciones fueron deslegitimadas con el argumento de las imperfecciones de los mecanismos políticos y burocráticos por los que los decididores maximizaban funciones de bienestar individual y no social.

Esta postura, sustentada en viejas concepciones rejuvenecidas por aportes de la teoría económica neoclásica, usados como instrumentos para analizar fenómenos organizacionales, puso el acento en el cuestionamiento de la racionalidad de las decisiones sociales adoptadas en contextos políticos. Se vio reforzada mediante un conjunto de aportes provenientes de las teorías de elección pública, de derechos de propiedad y de la economía de la oferta, todos los cuales sirvieron para fundar políticas económicas liberalizadoras y superadoras del añojo keynesianismo. Desde este enfoque crítico, se reserva al Estado la provisión sólo de aquellos bienes públicos para los que, por sus propiedades de no exclusión e indivisibilidad, los mecanismos de asignación de recursos por medio del mercado no pueden operar. La adjudicación de funciones al Estado sería, de este modo, consecuencia de las propiedades técnicas y económicas de los bienes a proveer, por lo cual esta cuestión debería sustraerse del debate político.

Las ideas sobre el papel del Estado y sobre las modalidades de provisión, producción y financiamiento de sus servicios tuvieron un fuerte impacto sobre las decisiones adoptadas durante el período de ajuste y reforma estructural, y prestaron apoyatura teórica a los esfuerzos de achicamiento del aparato estatal. Se adujo que la evidencia exigía abandonar las concepciones normativas y voluntaristas que daban fundamento a un Estado entendido como agente activo y único del desarrollo, optimizador de una función de bienestar social. Ello llevó a postular una mayor descentralización en las decisiones sociales, devolviendo al mercado su papel de asignador de recursos. Así surgieron programas de privatización y desregulación, transferencias de servicios a las provincias, intentos de "tercerización" y múltiples modalidades de financiamiento de acciones de interés público ejecutadas por el sector privado mediante mecanismos competitivos.

El Estado y el mercado como realidades institucionales

Esta concepción fue matizándose a medida que se efectuaba una mejor apreciación de sus consecuencias: los costos del ajuste en materia de niveles de actividad, de equidad social y de sacrificio de instrumentos para la promoción del desarrollo hicieron surgir posturas más maduras y con menor confianza en los automatismos del mercado. Finalmente, un nuevo enfoque pretende superar aquella visión del ajuste, sin caer por ello en la reivindicación de los modelos de desarrollo y de Estado predominantes hasta la década de los ochenta. Aunque no ofrece profundas divergencias en cuanto al diagnóstico sobre las limitaciones del Estado, propone un tipo de relación entre éste y la sociedad de asociación, más que de superordinación, en la que el primero establece el escenario y el marco básico de operación de las instituciones y mercados, es iniciador de procesos más que definidor de su resultado final y se constituye en garante de la competitividad y de la equidad. Para ello, promueve la construcción de capacidades y de capital humano y estimula la innovación, acepta las 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 *et al.* 1995; Cardoso, 1991).

El principal sustento teórico de esta perspectiva consiste en negar que la coordinación social posibilitada por el mercado sea suficiente para resolver cuestiones de asignación de recursos en presencia de externalidades, conflictos intertemporales y distribuciones originales de recursos consideradas como injustas. No comparte la confianza ilimitada en cuanto a que los mercados asegurarán una reasignación masiva de recursos en dirección hacia un óptimo social y reconoce, por lo tanto, el carácter estratégico de la acción estatal. Es decir, afirma la imposibilidad de una racionalidad libre sustentada exclusivamente en el cálculo técnico y económico para reformular del papel del Estado. Esta racionalidad se despliega en un ámbito con patrones normativos, usos, expectativas y reglas para la toma de decisiones colectivas que imponen límites y condicionan la asignación de recursos. Es este marco institucional definido por el Estado el que sostiene y permite el funcionamiento del mercado.

El papel de los mecanismos organizacionales

Aceptar la legitimidad del marco institucional provisto por el Estado o sus intervenciones acotadas no asegura, de por sí, que éstos conduzcan a resultados deseables. Es por ello que el debate sobre el papel y las funciones estatales lleva inevitablemente a preguntarse sobre los mecanismos mediante los cuales se ejercen ese papel y esas funciones.

Los estudios de los procesos de formulación e implementación de políticas públicas han puesto de manifiesto fenómenos que enriquecen la problemática del Estado; en ellos se despliegan distintas estrategias y comportamientos circunstanciales de los actores, los que hacen valer sus intereses y aspiraciones por combinaciones variadas de colaboración y conflicto. Además, esos procesos no se agotan con la sanción de la política pública, sino que se prolongan en las instancias de ejecución, las que también se constituyen así en arenas para la reinterpretación de las decisiones, para la negociación y para el ejercicio de la discrecionalidad burocrática o técnica.

Como consecuencia, la política pública es conceptualizada como un factor endógeno al sistema y no como algo exógeno que constituye un dato para la acción de las organizaciones estatales. Por su parte, éstas son concebidas no como agentes gobernados por una racionalidad única orientada por el "bien común" o por el "interés del Estado", sino como la confluencia de comportamientos diversos desplegados en múltiples circunstancias y ámbitos sociales. Las probabilidades de que ese "bien común" no se alcance serán mayores cuanto mayor sea la complejidad de los procesos de formulación e implementación de políticas, más centralizados sean los aparatos decisorios, mayor sea la asimetría en la distribución de poder presente en la sociedad y menor sea la transparencia de la acción. De ahí que la intervención estatal deba juzgarse a partir de un análisis por caso, según situación y contexto, ya que sus resultados e impactos dependen de una particular configuración de relaciones entre el Estado, el mercado y la sociedad civil.

La importancia de los mecanismos organizacionales

Si se presta mayor atención al carácter y sentido de las instituciones, se abren nuevos campos para la reflexión teórica, con importantes consecuencias operacionales, no ya sobre las funciones desempeñadas por el aparato estatal, sino sobre las modalidades a las que se recurre en la etapa de ejecución de políticas, es decir, los modelos de organización y gestión.

En cuanto a los modelos de organización, en la concepción que mostró dramáticamente sus limitaciones durante las décadas de los setenta y ochenta, se identificaba al Estado como el único agente interviniente en la implementación de políticas. Se confundía la provisión pública de servicios con la producción estatal y el financiamiento estatal con la gestión estatal. Por ello, los mecanismos organizacionales eran extremadamente complejos, acumulaban funciones normativas, regulatorias y operativas; las responsabilidades políticas coincidían con las administrativas y tendían a la autosuficiencia y a convertir a los destinatarios de la acción en clientelas cautivas. Además, al no existir provisión privada de los servicios que formaban parte de su competencia, no se contaba con referentes precisos para evaluar su eficiencia o su efectividad.

La revisión de ese enfoque conduce a separar los aspectos señalados: se acepta que la implementación de las políticas públicas admite muy diversas posibilidades y que no sólo por medio de las organizaciones estatales se pueden brindar prestaciones y servicios. Estas funciones pueden quedar a cargo de distintos agentes sociales a partir de la delegación, descentralización o devolución a la sociedad. Surgen nuevas formas de asociación y de contratación que dan origen a mecanismos competitivos sustitutos del mercado para establecer las relaciones con el Estado y para evaluar la gestión. Las entidades de la sociedad civil -organizaciones de productores, ONG- o empresas privadas pueden asumir muy diversas responsabilidades en esos procesos con modelos de organización que incorporen al sector privado y no gubernamental en la ejecución de políticas. En suma: se trata de una visión superadora de la dicotomía Estado-mercado o, más genéricamente, lo público y lo privado.

En esta perspectiva, a las organizaciones de la sociedad civil en particular les corresponde un papel jerarquizado; no son estatales ni operan con la lógica del mercado; son públicas en su naturaleza y objetivos, pero independientes del aparato gubernamental. Constituyen recursos sociales de probada eficacia por sus metodologías de intervención y por constituir el ámbito para el despliegue de la solidaridad. Son, a la vez, promotores activos de perspectivas sociales y culturales no adecuadamente recogidas por la estructuración convencional de intereses, con fuertes anclajes locales y de orientación participativa. Por lo tanto, su participación en programas dirigidos a transferir conocimientos y capacidades de organización y gestión, redistribuir poder y fortalecer la vida comunitaria contribuye al logro de objetivos tanto de equidad como de crecimiento.

LAS NUEVAS REALIDADES Y EL DISEÑO DE LA NUEVA INSTITUCIONALIDAD SECTORIAL

Como se anticipó, el diseño institucional debe apuntar a encontrar la correspondencia entre la complejización del sector y las nuevas relaciones entre el Estado y los mercados, apuntando a establecer nuevos modelos organizacionales y de gestión. Para avanzar en este diseño es preciso, entonces, analizar algunas cuestiones que se constituyen en parámetros para lo institucional.

La creciente heterogeneidad de los productores

La estructuración tradicional de los ministerios de Agricultura partía del supuesto de una relativa homogeneidad entre los productores. Sus prestaciones y servicios se brindaban conforme a rubros o áreas geográficas, pero estaban construidas sobre supuestos simplificadores con respecto a necesidades, racionalidades y respuestas. Así se desarrolló un Estado que respondía a demandas, sujeto a una lógica que privilegiaba a los grupos con capacidad para formularlas.

La nueva agricultura ha hecho variar significativamente esta realidad. La heterogeneidad actual responde a diferentes causas: aptitudes empresariales y gerenciales, comportamientos tecnológicos, capacidad de articulación social, estrategias de financiamiento, inserción en cadenas agroalimentarias, etc. Por lo tanto, las prestaciones y los servicios deben ser más selectivos y localizados, atendiendo a las especificidades de cada requerimiento. Ello determina que el destinatario de la acción ya no sea el "productor" como sujeto de la actividad productiva primaria, sino la "unidad socioeconómica rural" que participa en diversos mercados y que sigue estrategias de diversificación y de diferenciación, manejando un portafolio de actividades integradas y mutuamente complementarias. La nueva situación exige, además, una acción más descentralizada y flexible, menos centrada en los aspectos puramente productivos, y que se atiendan las necesidades de la empresa rural y de los productores como agentes económicos y actores sociales, incorporándolos a los procesos de decisión local y entablando relaciones asociativas con ellos.

La complejización de la producción

Varios factores contribuyen a que la producción haya ganado en complejidad y también en especificidad: creciente heterogeneidad social y productiva, mayores exigencias de las tecnologías, nuevas modalidades de contratación y tercerización, demanda directa de las cadenas de comercialización, y otros. A ellos, deben sumarse la apertura de nuevos mercados para productos diferenciados por razones de calidad, estacionalidad o grado de procesamiento y los cambios en las demandas por alimentos provocados por modificaciones en patrones de consumo y en hábitos de compra que han multiplicado el número de actores.

El resultado es el surgimiento de nuevas y más intrincadas redes de relaciones por medio del mercado o por la integración de mecanismos asociativos. Su efecto es paradójico: el productor se inserta en esas redes aumentando su interdependencia, pero a la vez gana en posibilidades de desarrollar estrategias propias y diferenciadas. En este sentido, el Estado ya no tiene como referentes a productores relativamente homogéneos y atomizados, sino heterogéneos y articulados.

Consecuencia de lo anterior es que la problemática del sector se hace más difícil de conceptualizar en términos de componentes aislados, ya que: a) la generación y transferencia de tecnología debe atender en mayor medida a las capacidades y articulaciones del productor y a las exigencias de las etapas de comercialización y procesamiento, haciendo sus aportes a los intentos de diversificación y diferenciación de productos; b) las políticas de reconversión productiva están más ligadas a las estrategias de financiamiento y a la promoción comercial; c) las acciones sanitarias están vinculadas a las exigencias de los mercados en materia de calidad, confiabilidad, y otras.

En este escenario, la organización tradicional de los servicios basada en instrumentos específicos -tecnológicos, sanitarios, financieros, etc.- se torna insuficiente. La complejidad creciente hace que esos instrumentos deban integrarse en la acción, planteando nuevos de-

safíos que resultan insuperables para la perspectiva organizacional tradicional. La difusión de los llamados "programas" tiene esta explicación: constituyen acciones integradas para responder a problemas específicos de conjuntos de productores que comparten una actividad o una inserción en el ciclo de negocios agropecuarios. Son modalidades que pretenden superar el aislamiento entre organizaciones del sector mediante la especialización en sus servicios, para alcanzar así la articulación horizontal entre instrumentos y modalidades de acción. Su propósito es la innovación más que la incorporación tecnológica, el desarrollo empresarial más que el aumento de la producción, la competitividad en mayor medida que la eficiencia.⁴

La articulación en cadenas de negocios

Se subrayó que la agricultura ha avanzado hacia nuevas formas de articulación con las instancias de procesamiento y producción de alimentos. Ello hace que pierda identidad y adquiera progresivamente atributos compartidos con otros sectores en materia de inserción en los mercados, diversificación interna de sus procesos productivos, integración en paquetes de inversiones y eslabonamientos interempresariales. Las políticas agrícolas tienen un impacto limitado sobre esta realidad si no atienden a este ciclo completo de negocios. No sólo surge la necesidad de que los ministerios de Agricultura adopten una perspectiva más amplia, superando la tradicional visión de producción primaria, sino que también supone la incorporación de nuevos actores en el debate de políticas, la reorientación de las acciones sanitarias y tecnológicas y el desarrollo de capacidades analíticas, de negociación y de promoción en esos ministerios.

Esa reorientación exige modificar la modalidad prevaleciente de distribución de funciones por "sectores", conformados a partir de las disciplinas que cultivan los profesionales en ellos ocupados más que por la especificidad de las temáticas abordadas. En Latinoamérica el sector agropecuario tradicionalmente fue definido en términos de la producción y como objeto de atención profesional, propio de ingenieros agrónomos y veterinarios, pero debido a las transformaciones en él operadas estos atributos se han vuelto obsoletos. Como resultado, la problemática económica de la oferta de productos alimenticios se vió parcializada y

4. La Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación desarrolló los siguientes programas: a) Cambio Rural: su objetivo es fomentar la reconversión productiva y diversificar la oferta agropecuaria; b) Programa Social Agropecuario: provee asistencia social, técnica, financiera y organizacional y capacitación a minifundistas; c) de Modernización de los Servicios Agropecuarios: comprende acciones realizadas en el seno de las organizaciones prestadoras de servicio y fiscalización, con dos acciones de tipo promocional: el Proyecto de Promoción de Exportaciones no tradicionales de base agropecuaria (PROMEX) y el Proyecto de Promoción de Productos Cárnicos (PROCAR); d) de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP): comprende el apoyo al desarrollo de los mecanismos provinciales con funciones en materia de sanidad animal y vegetal, generación y transferencia de tecnología, riego y drenaje, sistemas de información, regularización de la tenencia de la tierra, promoción comercial, caminos vecinales, etc.; e) Comerciar: consiste en la difusión de nuevos instrumentos de mercado facilitadores del comercio (warrants, futuros, opciones, prefinanciación).

sometida a competencias asignadas a las Secretarías de Comercio, de Industria y de Agricultura y Ganadería. En el caso de la Argentina, la readaptación de la Secretaría de Agricultura se demoró por mucho tiempo hasta que, en fecha muy reciente (1996), se le adjudicaron competencias en materia alimentaria.

Por otra parte, esta conceptualización tiene también consecuencias sobre el modelo de gestión. La incorporación del rubro alimentario exige introducir nociones de diferenciación de productos, de calidad de procesos y considerar las transacciones entre las distintas fases del ciclo de negocios. Se invierte el pensamiento gobernado por el criterio de privilegiar la oferta de la producción primaria y se pasa a jerarquizar la demanda del mercado, reconstruyendo a partir de ella las articulaciones con la producción primaria, con la industria y con la fase de comercialización. De ahí que la noción de "proyecto" sea la adecuada para estructurar la acción promotora del Estado, partiendo de un mercado potencial y dirigiendo los esfuerzos hacia la creación de una capacidad suficiente para generar o satisfacer esa demanda.

La competitividad

Todo el desarrollo anterior se inscribe en el marco de una antigua problemática, la competitividad, con respecto a la cual se han hecho progresos significativos en materia de comprensión y de diseño de estrategias. Esta cuestión está asociada a los cambios producidos en el comercio mundial y a la apertura de la economía, así como al tránsito hacia una agricultura con mayor valor agregado, diferenciada y diversificada.

Si la competitividad es un atributo sistémico, el Estado desempeña un papel estratégico en su promoción y como elemento catalítico de las iniciativas del sector privado. La competitividad supone capacidades vinculadas a la eficiencia de la infraestructura, a los comportamientos empresariales, a la innovación permanente, a la flexibilidad para responder a las variaciones del mercado, a la disponibilidad de información y al aprovechamiento de economías de escala o la diferenciación de productos.

Por la naturaleza de lo agropecuario, estos aspectos requieren la acción deliberada del Estado, pues sobrepasan los recursos de productores individuales o grupos de productores. Por lo mismo, pasa a ser crítico el establecimiento de sistemas de información de mercados, productos, procesos productivos y tecnologías, la asistencia técnica en aspectos comerciales, el apoyo a la identificación de oportunidades y a la negociación, la identificación de fuentes y modalidades de financiamiento adecuadas, la certificación de la calidad, etc. En ellos el Estado debe estar presente como condición para el desarrollo del sector privado. Pero, al mismo tiempo, la competitividad no es sólo el producto de políticas públicas, sino que sus exigencias en materia de comportamientos microeconómicos son muy altas. De ahí que la competitividad implique la necesidad de que las organizaciones públicas adopten una nueva modalidad de operación, centrada en la colaboración, en la asociación público-privada y con una mayor sensibilidad a los mercados.

El sector privado

La organización tradicional del Estado se construyó sobre el supuesto empíricamente correcto de que los productores carecían de capacidades suficientes para asumir papeles significativos en cuanto a la satisfacción de sus necesidades de servicios, inserción en los mercados o cubrir las necesidades de promoción del desarrollo. Este escenario ha cambiado notablemente. Se ha producido una densificación social de magnitud debido a la emergencia y fortalecimiento de núcleos locales asociativos, de nuevos actores que intervienen en la provisión de servicios del más diverso tipo, de la actividad de organizaciones no gubernamentales que llevan a cabo acciones de interés público en cuanto a la promoción del desarrollo rural, etc.. Como consecuencia, el Estado ha perdido su condición de único proveedor de prestaciones (tal es el caso de la transferencia de tecnología), comparte acciones con el sector privado (como ocurre en lo referido a las acciones sanitarias) o recurre a las ONG en los programas dirigidos a grupos de productores que requieren intervenciones intensivas e integradas para su promoción. De allí que no sólo resulten obsoletos los viejos esquemas organizacionales, sino que también se haga un uso ineficiente de los recursos sociales si se entiende que los objetivos de interés público sólo pueden perseguirse mediante la producción estatal de los servicios. El nuevo Estado debe recurrir a modalidades diversas de transferencia de servicios a organizaciones de productores, a la realización de emprendimientos conjuntos o a la contratación de acciones para la provisión privada de bienes públicos.

Junto a esta reformulación de los modelos organizacionales y de gestión del Estado para establecer modos colaborativos con el sector privado, las políticas públicas también deben promover el perfeccionamiento de las estructuras empresariales, fortalecer sus capacidades y contribuir a establecer orientaciones gerenciales adecuadas para operar en mercados cada vez más exigentes. Para ello es preciso realizar esfuerzos sistemáticos en materia de capacitación que, junto a los sistemas de información, aseguren la sostenibilidad de la competitividad de las empresas del sector.

Los gobiernos provinciales y locales

Por muchos años, en la Argentina convivieron un federalismo formal y una concentración casi total de funciones en el Estado nacional, realidad que se está modificando en razón de la operación conjunta de varios factores. Algunos de ellos fueron señalados en los puntos anteriores; otros, obedecen a consideraciones circunstanciales referidas a la redistribución de la carga fiscal. Pero este proceso tiene una significación más profunda, puesto que es la manifestación de un proceso de democratización de la sociedad que lleva al surgimiento de demandas para que se produzca un acercamiento entre los destinatarios de la acción estatal y los mecanismos de decisión y control. Asimismo, la mayor densidad social e institucional que se fue desarrollando en muchas áreas del territorio nacional, determina que hoy existan en gobiernos locales, organizaciones sociales y universidades recursos suficientes para asumir, con los debidos apoyos a su fortalecimiento, funciones que fueron antes asumidas por el gobierno nacional.

Las organizaciones de la sociedad civil

Tradicionalmente la problemática de la pobreza rural ha recibido un tratamiento marginal, pero razones de equidad social y de promoción del desarrollo determinan que deba superarse tal situación. Si este aspecto se convierte en objeto de políticas explícitas, la institucionalidad del sector deberá adecuarse para ello, dando cabida en forma sistemática y orgánica a los programas que se diseñen en este campo.

Esa incorporación debe tener en cuenta los aspectos considerados en los puntos anteriores. También en este sentido la concepción tradicional privilegió las aspiraciones homogenizadoras frente a las heterogeneidades reales. La mejor comprensión de la pobreza rural permite identificar también una creciente heterogeneidad y complejidad, con distintas posibilidades de promoción y de articulación a los mercados. Por consiguiente, las políticas deben tener especificidad, atacar en forma integrada las situaciones problemáticas y tener un fuerte carácter promocional. Pero ello supone estructurar proyectos que movilicen a grupos de productores, que hagan uso de las capacidades existentes en sus organizaciones y que convoquen el apoyo de entidades locales y no gubernamentales de diferente tipo.

EL NUEVO MODELO DE GESTION

Se ha afirmado que el sector público agropecuario fue construido, como el conjunto del sector público argentino, siguiendo las pautas del patrón burocrático: alta centralización, formalismo, excesiva normatividad, escasa discrecionalidad en la operación y otros rasgos similares. A pesar de los cambios de política y de las muy diversas circunstancias por las que atravesó el sector, ese patrón persistió.

El nuevo escenario requiere un paradigma de gestión superador. En esta superación, los modelos de gestión deben adecuarse a nuevos marcos de acción, respetando la especificidad de lo público pero incorporando estilos de acción desarrollados en otros ámbitos. Ese escenario exige orientación estratégica, flexibilidad, innovación, gestión por resultados, evaluación sistemática, capacidad de negociación, visión del sentido y oportunidad de la intervención pública, elementos competitivos para el incentivo de comportamientos innovadores, etc.

A su vez, este paradigma posee exigencias organizacionales precisas: mecanismos de convalidación social, estructuras menos rígidas que permitan la integración multidisciplinaria, la conformación de programas y proyectos con afectación de recursos por objetivos, regímenes jurídicos que no restrinjan la celeridad de la acción y que posibiliten la gestión asociada con entidades del sector privado, etc.

CONCLUSIONES

El sector público agropecuario estuvo por mucho tiempo conformado por organizaciones que surgieron históricamente como respuesta a problemas específicos, que fueron acumulándose a la manera de capas geológicas y se hicieron responsables de las más diversas funciones. Progresivamente se fue debilitando su capacidad para brindar aportes en los procesos de formulación de políticas macroeconómicas y para elaborar programas y proyectos que atendieran las necesidades de una realidad de la producción y de sus articulaciones con los mercados cada vez más compleja. Prisionero de inercias institucionales y víctima de las consecuencias negativas de intentos de contención del gasto público —por medio de la reducción global de créditos presupuestarios, de los salarios efectivos y del dictado de normas que introdujeron rigideces en el funcionamiento organizacional— estas organizaciones se debatían en una situación de penuria técnica, creciente aislamiento y ostensible inoperancia. Ello condujo a un impostergable replanteo de sus funciones y la reforma de sus modos de funcionamiento.

La reforma del Estado para el sector agropecuario no puede limitarse a reducir el número de las entidades que lo conforman o sus planteles por medio de un simple ajuste; tampoco basta una reestructuración de sus funciones. Ambos aspectos son condiciones necesarias pero no 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. Esa transformación demanda abandonar la concepción que guió el diseño de las organizaciones públicas y de sus servicios, y efectuar una radical reorientación de su gestión. Esta no sólo debe asegurar efectividad, sino legitimidad y capacidad para actuar promoviendo cambios, generando procesos y adquiriendo atributos para la innovación permanente.

Por último, debe subrayarse que la reforma del Estado no obedece a un diseño acabado del cual sean responsables una conducción política o un grupo de técnicos. No es tampoco un momento en el desarrollo de las relaciones entre lo público y lo privado ni el resultado presupuestario, sino un instrumento que en definitiva adquiere sentido a partir de sus impactos efectivos sobre la población. Es una construcción social por la que se va conformando el marco institucional dentro del que la sociedad despliega y acrecienta sus capacidades. Es, en conclusión, una tarea permanente, que debe ser sistemáticamente evaluada de manera de poder perfeccionar el sendero recorrido, la cual trasciende el marco del Estado y se proyecta para alcanzar a la activación de la sociedad civil y redefinir la relación entre estos dos ámbitos.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial. 1993. *Latin America and the Caribbean: a Decade after the Debt Crisis*, Washington. Banco Mundial.
- Brasser Pereira, C. 1993. *Reformas económicas y crecimiento económico: eficiencia y política en América Latina*. En: Brasser Pereira, C. *et al.*: *Las reformas económicas en las nuevas democracias*. Alianza.
- Cardoso, F.H. 1991. *The crisis of development in Latin America*. En: CEDLA, *Eight essays on the crisis of development in Latin America*.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. ; Thorbecke, E. 1995. *State, market and civil organizations: new theories, new practices and their implications for rural development*. En: de Janvry *et al.*, *State, market and civil organizations*. Macmillan-ILO.
- Eggertsson, T. 1990. *Economic behavior and institutions*. Cambridge University Press.
- Jessop, B. 1994. *The transition to post-fordism and the schumpeterian workforce state*. En: Burrows, R. y Loader, B., *Towards a post-fordist welfare state*. Routledge.
- Martínez Nogueira, R. 1987. *Las organizaciones corporativas del sector agropecuario*. En: Barsky, O. y otros, *La agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales*. Fondo de Cultura Económica.
- Martínez Nogueira, R. 1991. *La reforma del estado*. En: *Gobierno Argentino-Banco Mundial, Análisis de políticas públicas*, Vol. 2. Ministerio de Economía.
- Martínez Nogueira, R. 1996. *Análisis de políticas públicas*, Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires.
- Sachs, J. 1994. *Life in the economic emergency room*. En: Williamson, J. (ed.), *The political economy of policy reform*. IIE.
- Scott, W.R. y Meyer, J.W. 1991. *The organization of societal sectors: propositions and early evidencia*. En: Powell, W.W. y Di Maggio, P.J., *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago University Press.
- Sen, Amartya. 1995. *Nuevo examen de la desigualdad*. Alianza.
- Valdés, Alberto. 1994. *Critical issues in sequencing of reforms: lessons of experience of early reformers*. En: Banco Mundial (Dina Umali-Deininger y Charles Maguire, eds.), *Agriculture in liberalizing economies: changing roles for governments*, *Proceedings of the Fourteenth Agricultural Sector Symposium*.
- Vinten, G. 1992. *Reviewing the current managerial ethos*. En: Willcocks, L. y Harrow, J. *Rediscovering public services management*. McGraw Hill.
- Williamson, J. 1990. *Latin American adjustment: how much has happened*. IIE.