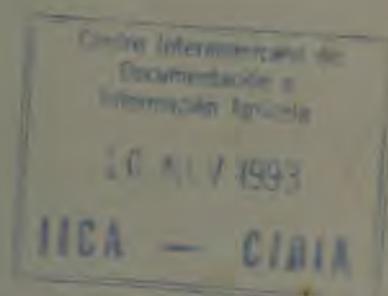


**IICA**



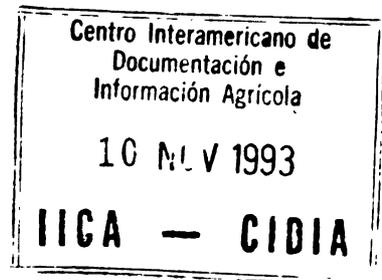
El Sector Público  
Agropecuario  
"un Gigante Paralizado"  
opciones para su  
modernización

IICA  
10  
586



**INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA**

**Oficina en Guatemala**



**El Sector Público  
Agropecuario  
"un Gigante Paralizado"  
opciones para su  
modernización**

✓  
**Guillermo Toro B.**

**Guatemala, junio 1988**

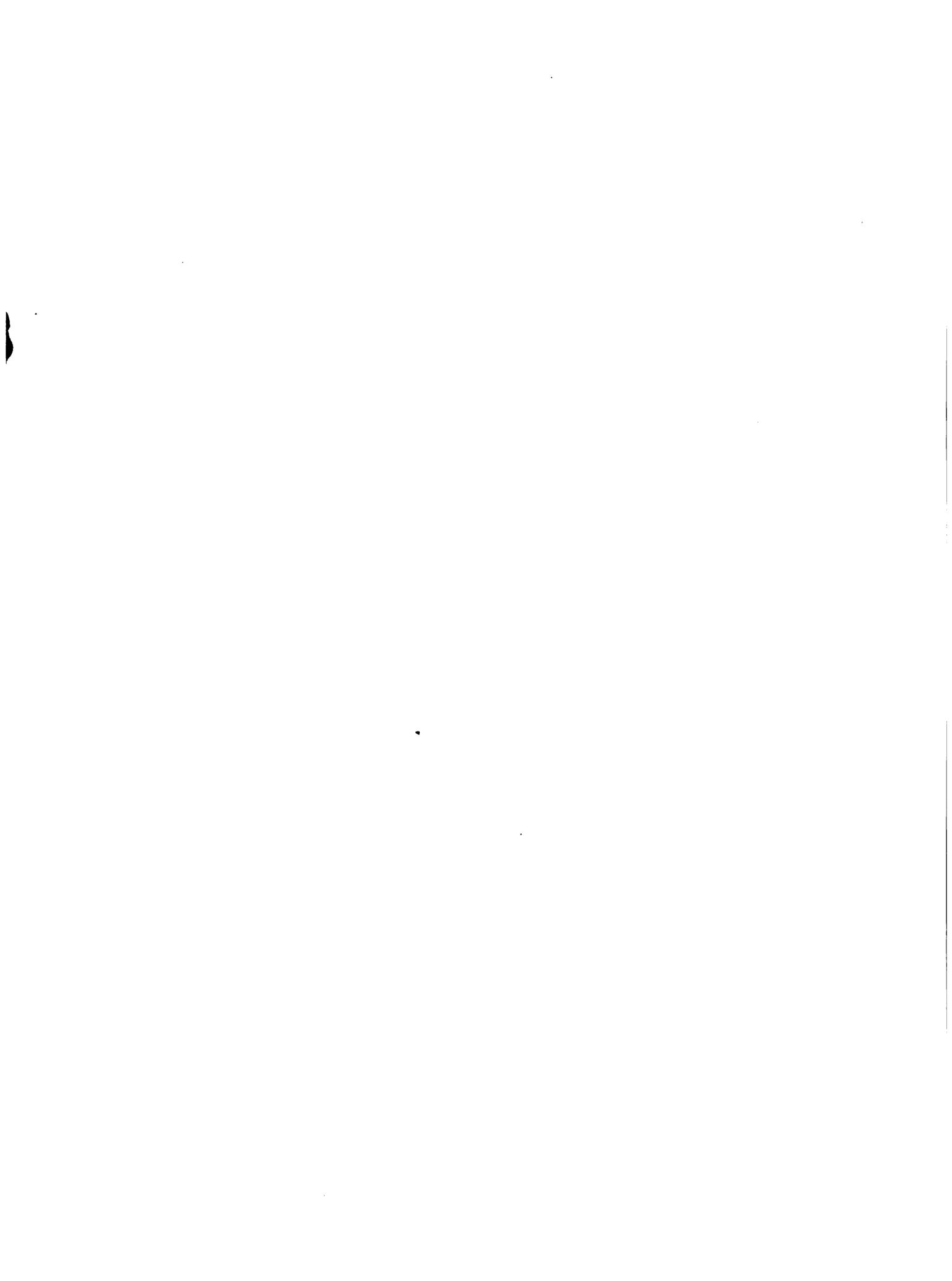
27  
006815

11CA  
D10  
T686

0000055

## CONTENIDO

	Página
INTRODUCCION	1
EL SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO	3
Estructura fuera de contexto	6
Funcionalidad alejada de la necesidad	6
Composición de recursos inadecuados	6
Desconocimiento de los cambios de ambiente	7
Desconocimiento funcional	7
Adecuaciones independientes	7
Usurpación de funciones	8
Recursos estáticos	8
Escasa preparación como servidor público	8
Escaso movimiento de personal	9
Nuevas funciones asumidas por el sector público agrícola	10
Competencia funcional con el sector privado	10
Regulaciones jurídicas que lo afectan	11
OPCIONES PARA LA MODERNIZACION	11



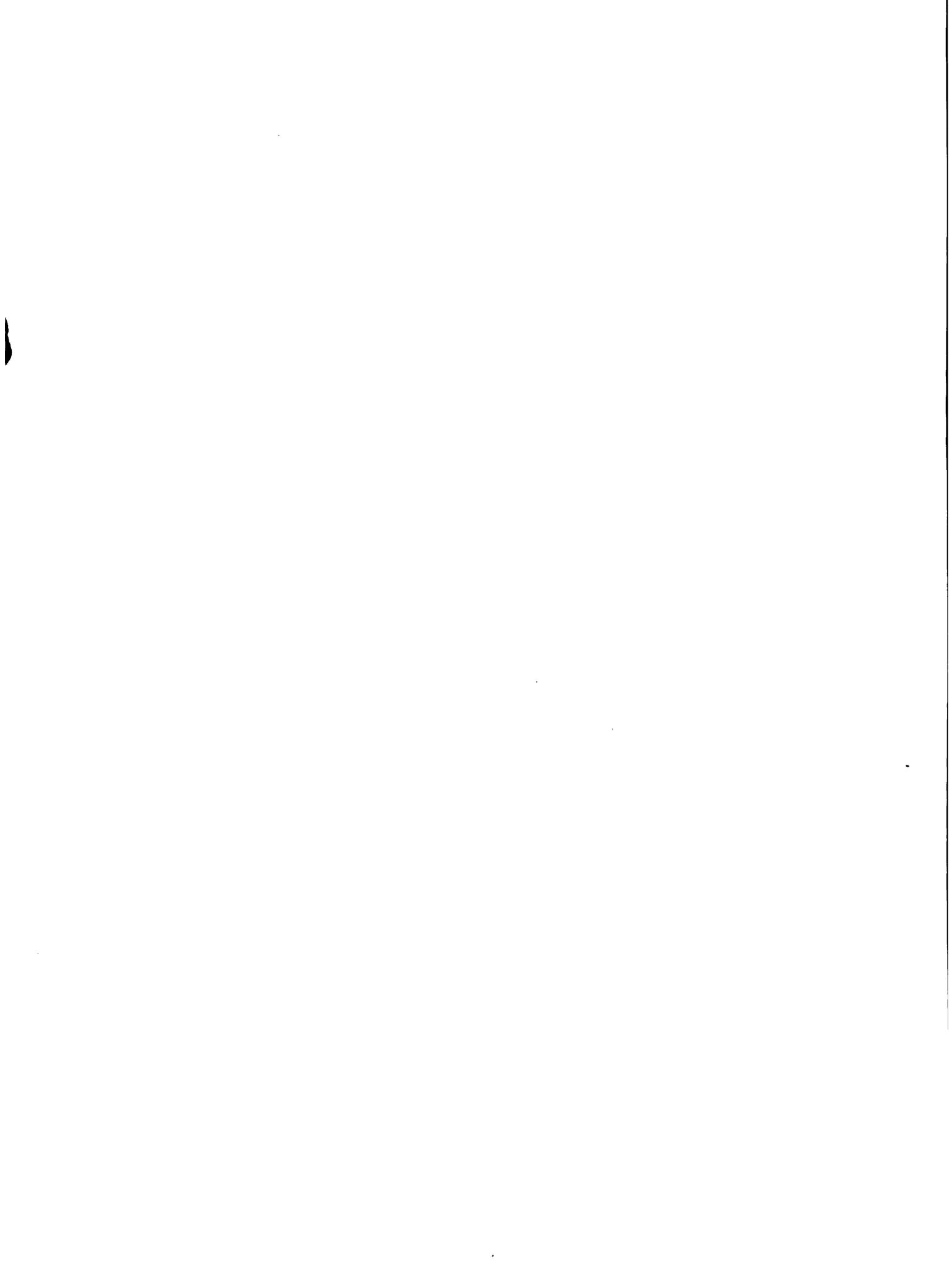
**El Sector Público Agropecuario**  
**"Un Gigante Paralizado"**  
**opciones para su modernización**

**"No hay nada mas difícil de  
emprender ni mas dudoso de  
hacer triunfar, ni mas pe-  
ligroso de manejar, que el  
introducir nuevas leyes"**

**"El Principe"**  
**N. Maquiavelo**

Etimológicamente, el diccionario de la Real Academia define **modernizar** como "dar forma o aspecto moderno a cosas antiguas", en los últimos años tanto los países como las instituciones han entrado fuertemente al uso del léxico del modernismo, que según el mismo diccionario representa "la afición excesiva a las cosas modernas con menosprecio de las antiguas, especialmente en artes y literatura", si bien estas definiciones son válidas en cuanto a mostrar que lo que se quiere hacer es cambiar de la forma actual, la realidad es que se ha tomado la palabra modernización, dentro del espíritu de la acepción referida a producir un cambio o morir.

Para entender un poco mas a fondo este tipo de concepto, hay que referirse al término "organizacional", como los elementos de un sistema que forman una institución, creada para servir de instrumento para el logro de objetivos y metas.

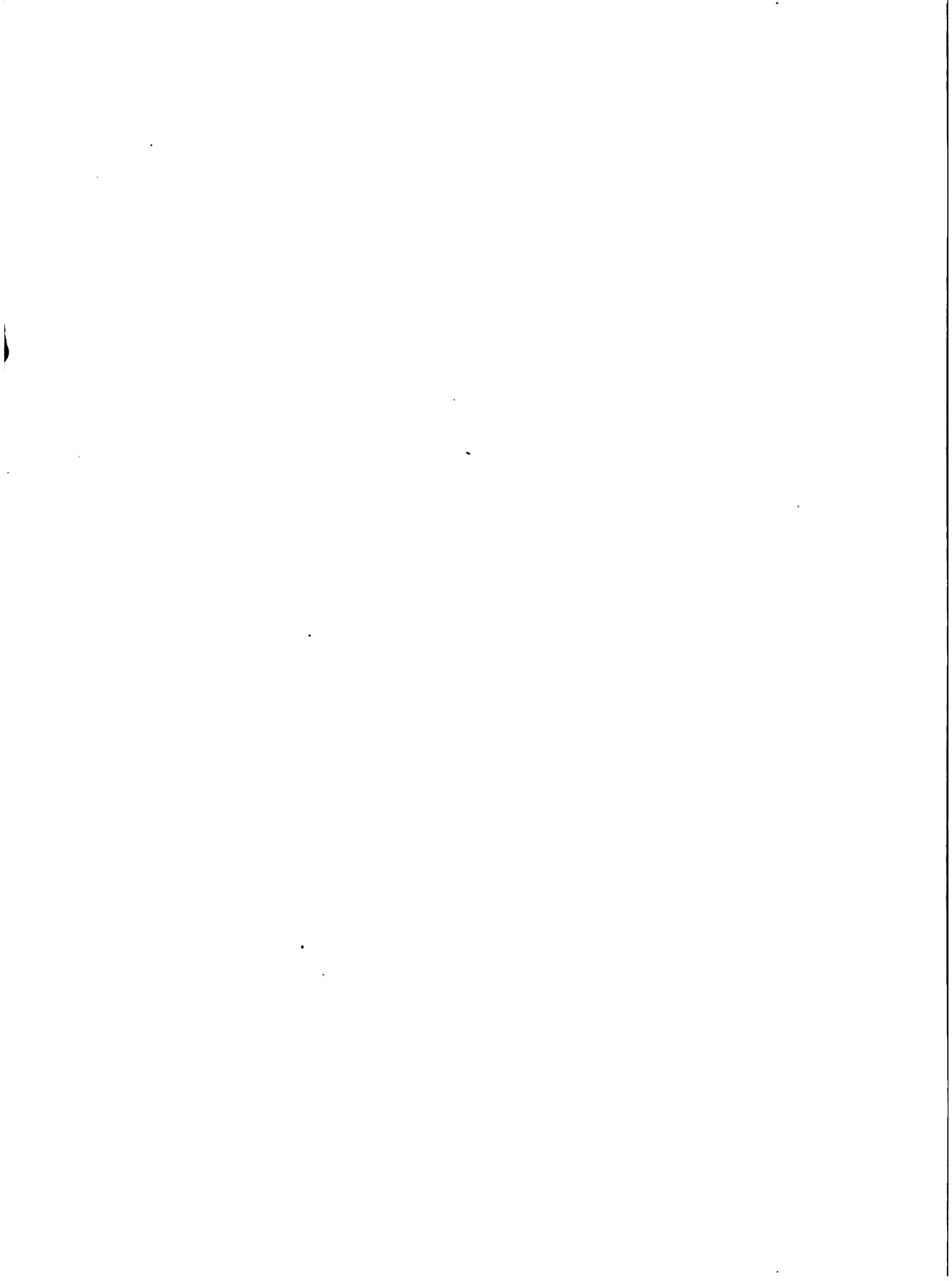


Son las contribuciones de Wiener (Cibernética, John Wiley, N.Y. 1948) y de Ross Ashby (Diseño de un Cerebro, Chapman and Hill, Londres 1954), las que orientan sobre los componentes de una organización efectiva, la cual es aplicable tanto a la organización de un Estado en particular, como a la de un Gobierno como a la de una institución o a un departamento dentro de una institución, toda organización se encuentra inserta en una organización mayor cuyos elementos son homólogos al original (recursividad).

Por otra parte, las organizaciones poseen viabilidad, es decir, están compuestas por elementos, los que son necesarios para su subsistencia, estos se mueven y adaptan en el tiempo a las condiciones del ambiente que los rodea, si a esto se le agrega el concepto de homeostasis, en que todo sistema organizacional tiende en el tiempo a buscar un estado de equilibrio que lo puede llevar a la rigidez total, se obtiene como conclusión de que los sistemas organizacionales tienen dos alternativas en el tiempo, o involucionan hacia una situación de equilibrio que los conduce a su estancamiento o evolucionan para no morir, adaptándose a los cambios que se producen en su entorno (cambio ambiental).

Los sistemas así definidos, si quieren adaptarse al medio, deben hacerlo a un ritmo y tiempo que se lo permita su propia fisiología, es decir que no pueden ir más allá del gasto de energía que le otorgan sus elementos componentes, por ello es que cada sistema muestra un límite fisiológico para responder a los cambios.

Pero cuando se produce una variación en el medio ambiente y se provoca un cambio en el sistema organizativo, este tiende a buscar un nuevo punto estable; el tiempo que ocupa en encontrar ese punto de equilibrio se le llama intervalo de relajación.



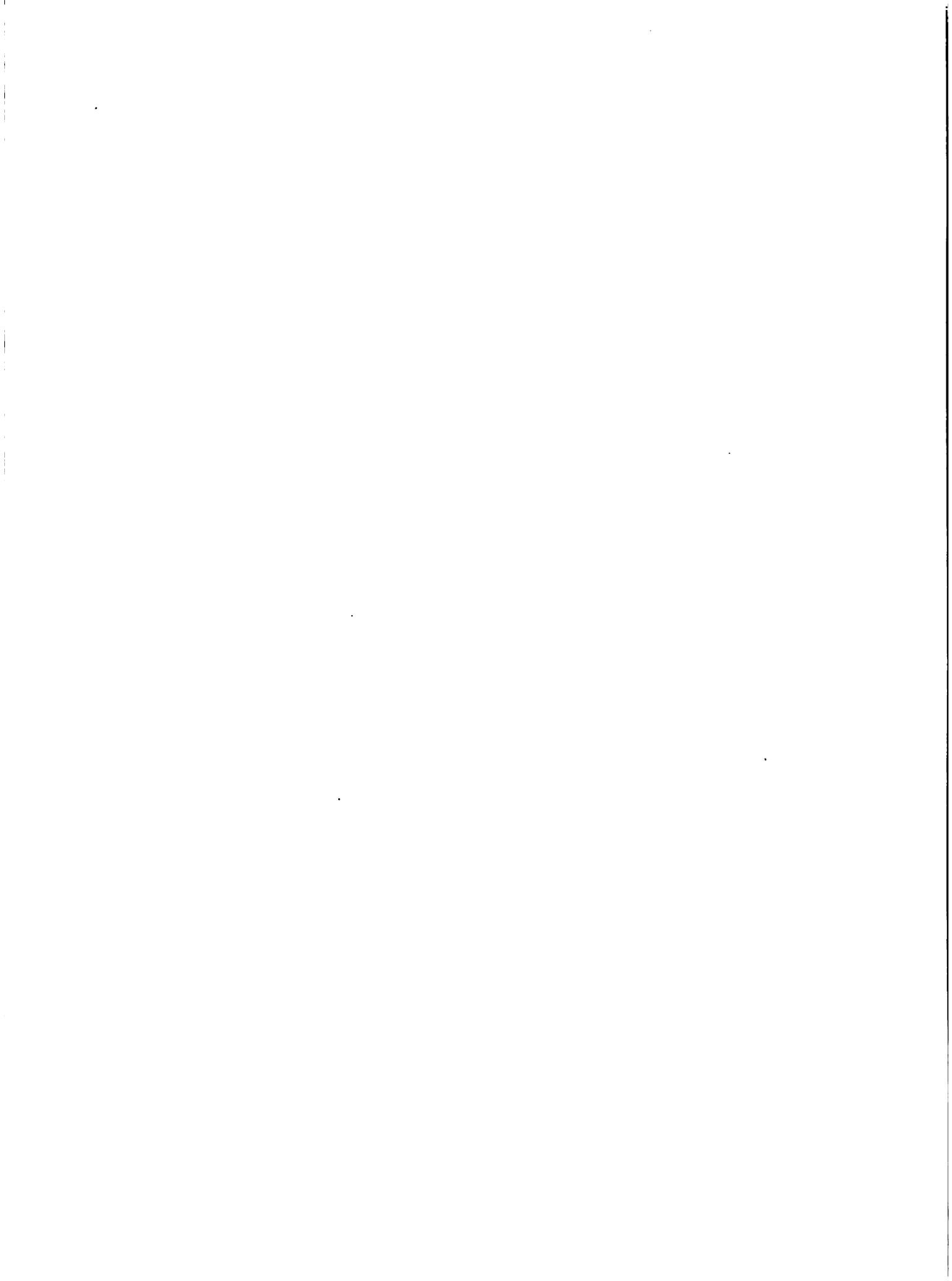
En las instituciones sociales como son los que componen los sectores públicos agrícolas de los países, se observa que los intervalos medios que se producen entre los shocks que reciben del medio ambiente, son mas cortos que los intervalos de relajación que tienen los sistemas organizacionales para adaptarse, por lo cual o se van continuamente adaptando a las fuerzas producidas por los shocks del medio ambiente entrando a períodos de oscilación o tienden a buscar un equilibrio ignorando los cambios del medio, llegando a un estancamiento.

Estos conceptos de teoría cibernética, sirven de base para mostrar la existencia de un sector público agrícola, que forma parte de un sector público de gobierno, ubicado dentro de un Estado y rodeado de un medio ambiente, enmarcado por la constitución y las leyes, las relaciones internacionales y tratados y los cambios de poder interno que se producen en los países.

En la actualidad, si se analizan la morfología y la fisiología de las organizaciones que forman el sector público agropecuario, se observa una situación de rigidez ya que desde su creación a la fecha su entorno ha ido cambiando, el medio ambiente ha evolucionado y el sector público agrícola ha ido buscando un estado de equilibrio, el cual lo ha dejado marginado de las decisiones externas y resiste a los shocks solo porque no alcanza a percibirlos y por lo tanto no tiene reacción ante ellos.

## **EI SECTOR PUBLICO AGROPECUARIO**

Se encuentra formado por las dependencias e instituciones de caracter gubernamental, al cual las leyes y reglamentos del país, le han otorgado competencia para actuar en las áreas de la actividad agrícola.



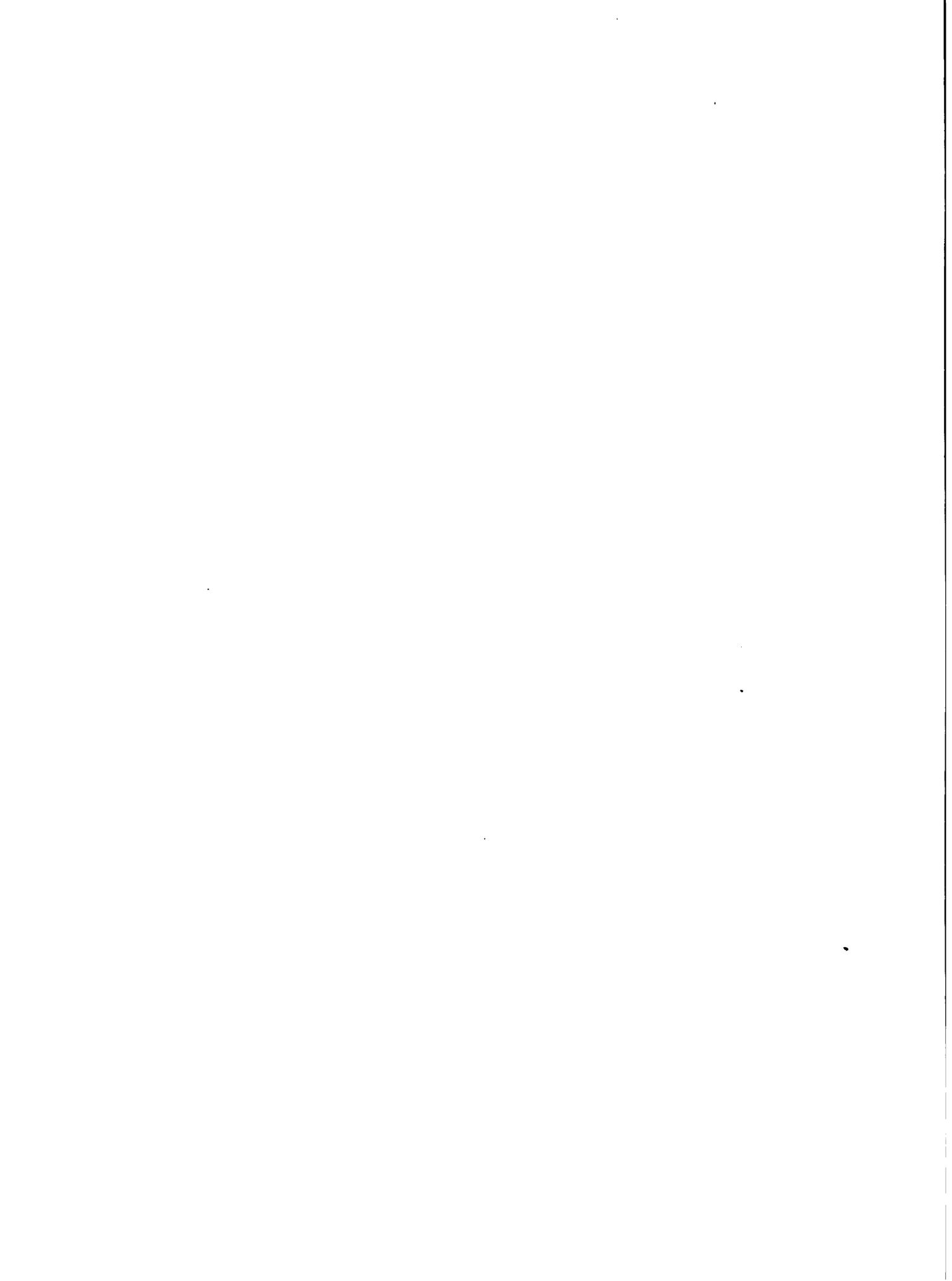
Su organización y funcionamiento se rigen por las respectivas leyes y reglamentos, y su entorno lo forman las otras dependencias del sector público, el sector productor del campo llamado también la iniciativa privada, los organismos multilaterales y bilaterales y las organizaciones que representan las diversas actividades relacionadas con la agricultura del país, además del conjunto de leyes y reglamentos que ordenan la vida jurídica de éste, dentro de los lineamientos otorgados por la Carta Fundamental (Constitución Política).

En general en Latinoamérica, el sector público agrícola se encuentra compuesto por un grupo de instituciones que responden directamente a un responsable de su funcionalidad y que pueden llamarse centralizadas o dependientes del Despacho Ministerial y otras que están adscritas o vinculadas, las cuales actúan en forma descentralizada, y que poseen una relación indirecta con el Despacho Ministerial.

Tanto las primeras como las descentralizadas fueron creadas en su momento, para servir al sector público como el instrumento que cumpliría con la funcionalidad y objetividad para la cual fueron ideadas.

Esta situación implicó para su creación, dotarlas de personal, equipos e instrumental técnico que bajo una organización interna se desarrollara y diera las respuestas requeridas en su reglamentación.

Hay que dejar establecida la importancia que tiene en el tiempo, el momento de la creación del sector público agropecuario, dos restricciones se satisfacían en ese momento, la primera es que su organización cumplía con una funcionalidad dentro de un sistema más amplio, bajo un de-



terminado regimen político-administrativo y en segundo lugar, con un entorno constitucional, legal, de tratados y de organización social, propios de ese momento.

El razonamiento anterior no corresponde a una apología de una reestructuración constante, como la que se produce en muchos sectores públicos agrícolas de los países latinoamericanos, no, ya que hay dos variables que deben ser respetadas dentro del comportamiento de los sistemas organizacionales, la primera es el límite fisiológico que posee el sistema para adaptarse a un cambio y el segundo es el intervalo de relajación que necesita ese sistema cuando a partir de un cambio comienza la búsqueda de una situación estable.

El primero de ellos no es del todo respetado por aquellos que proponen los cambios, muchas veces las dimensiones y trascendencia de estos, sobrepasan el límite fisiológico del sistema, quedando sus elementos fuera del contexto funcional y dejando de responder como institución a esa nueva funcionalidad ideada fuera de límite, en este caso la institución entra a esperar soluciones en el entorno para poder actuar, es decir exige un acomodo del ambiente, el cual no siempre se da; la adopción de una nueva funcionalidad por parte de los elementos del sistema requiere tiempo, un período de relajación largo el cual no siempre coincide con los cambios de autoridades, las cuales piden nuevas funciones, por lo que el sistema entra en una etapa de oscilación, al recibir impactos internos y externos que requieren por cambios.

Existe una diversidad de elementos que explican el estado de equilibrio estático en que se encuentran los sectores públicos agrícolas de los países, los que se mencionan a continuación:



### Estructura fuera de contexto

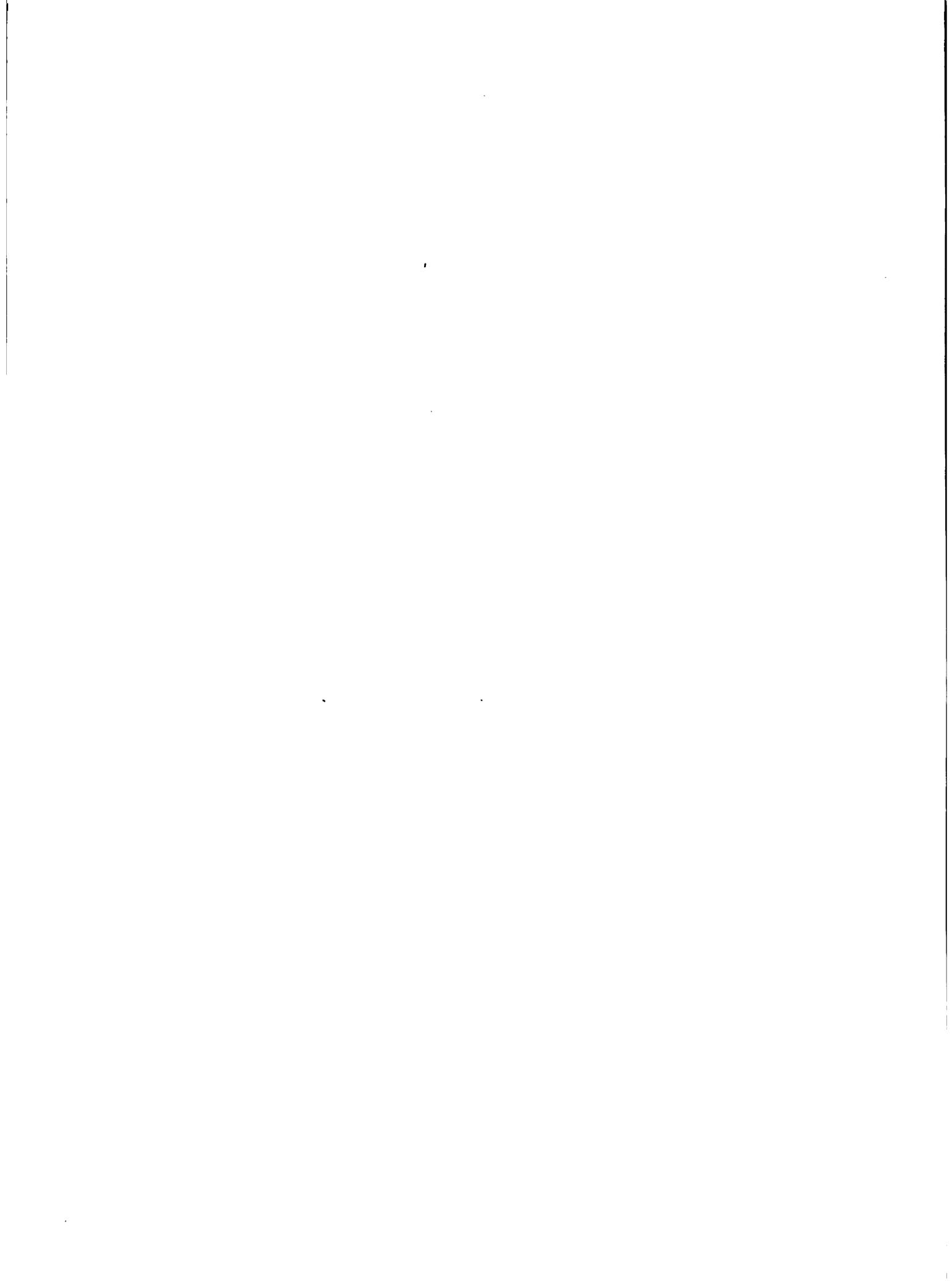
En muchas oportunidades, la organización y el funcionamiento del sector público agrícola fue definido en base a una "fiel copia del original", importado de otro país, para un contexto ambiental totalmente diferente, sin tomar en cuenta que se requería de un instrumento para dar solución a un objetivo y conseguir metas dentro de un ambiente determinado.

### Funcionalidad alejada de la necesidad

Como se mencionó, una organización es creada para cumplir con uno o varios fines específicos, para alcanzar unas metas dentro de un contexto determinado, esta situación no siempre es respetada y se crean instituciones que luego de un tiempo se desinsertan del ambiente dentro de la estructura y pasan a ser un fin en si misma y no el instrumento necesario para cumplir con un objetivo sectorial.

### Composición de recursos inadecuados

Al conformar una institución, los recursos humanos y materiales con que se debería dotar están de acuerdo a un perfil de necesidades otorgado por la funcionalidad requerida, pero esto no es tan cierto cuando los recursos con que se implementan las instituciones, son aquellos alejados de los fines propuestos y que han sido incorporados por consideraciones de carácter presupuestal, político partidista o de otra índole, los cuales no satisfacen los requerimientos.



### Desconocimiento de los cambios de ambiente

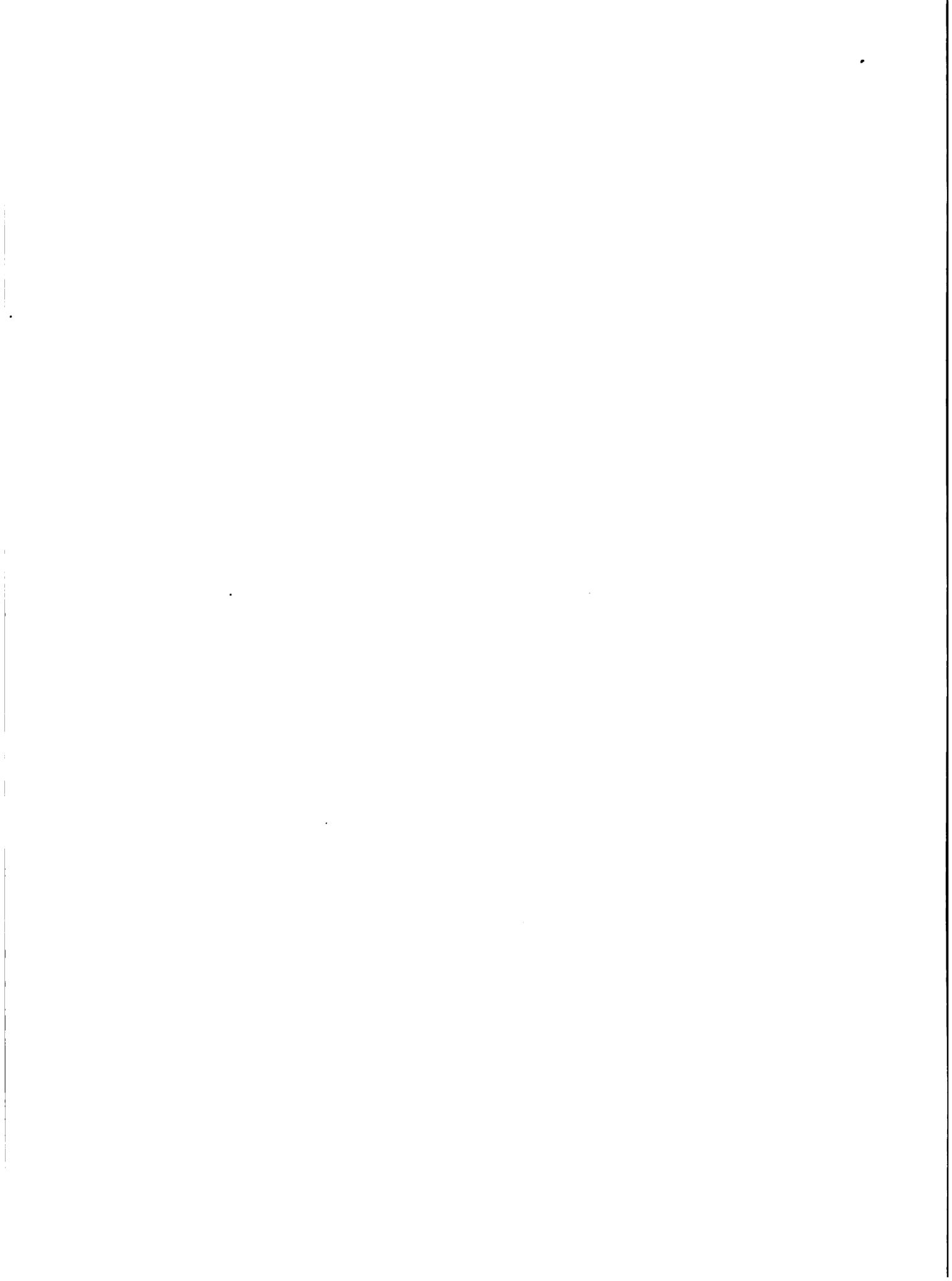
Uno de los elementos que hace posible la adaptación a los cambios, es el conocimiento de estos y su contrastación constante con la funcionalidad de la institución para ir adaptando esa funcionalidad al ambiente, lamentablemente en muchas organizaciones del sector público agrícola, ambos comportamientos son ignorados por los encargados de su funcionalidad, acelerando el proceso de rigidez.

### Desconocimiento funcional

Resulta común llegar a una institución y preguntar cuál es su función y recibir de sus componentes una evasiva sonrisa; qué es?; para qué sirve?; para dónde va?; qué rol juega ese componente en el total? son a veces una caja negra para las personas que trabajan en las instituciones en las cuales se limitan a responder solicitudes aisladas.

### Adecuaciones independientes

Es frecuente observar en el sector público agrícola, que tal o cual institución entró en reestructuración, esto sin tomar en cuenta que esa institución forma parte de un todo llamado sector público agrícola y que su reestructura orgánico-funcional implica cambios hacia y desde las otras instituciones y de su accionar sobre el ambiente, esto va produciendo una anarquía institucional en el tiempo, donde las instituciones pasan a oscilar enfrentándose unas a otras.



### Usurpación de funciones

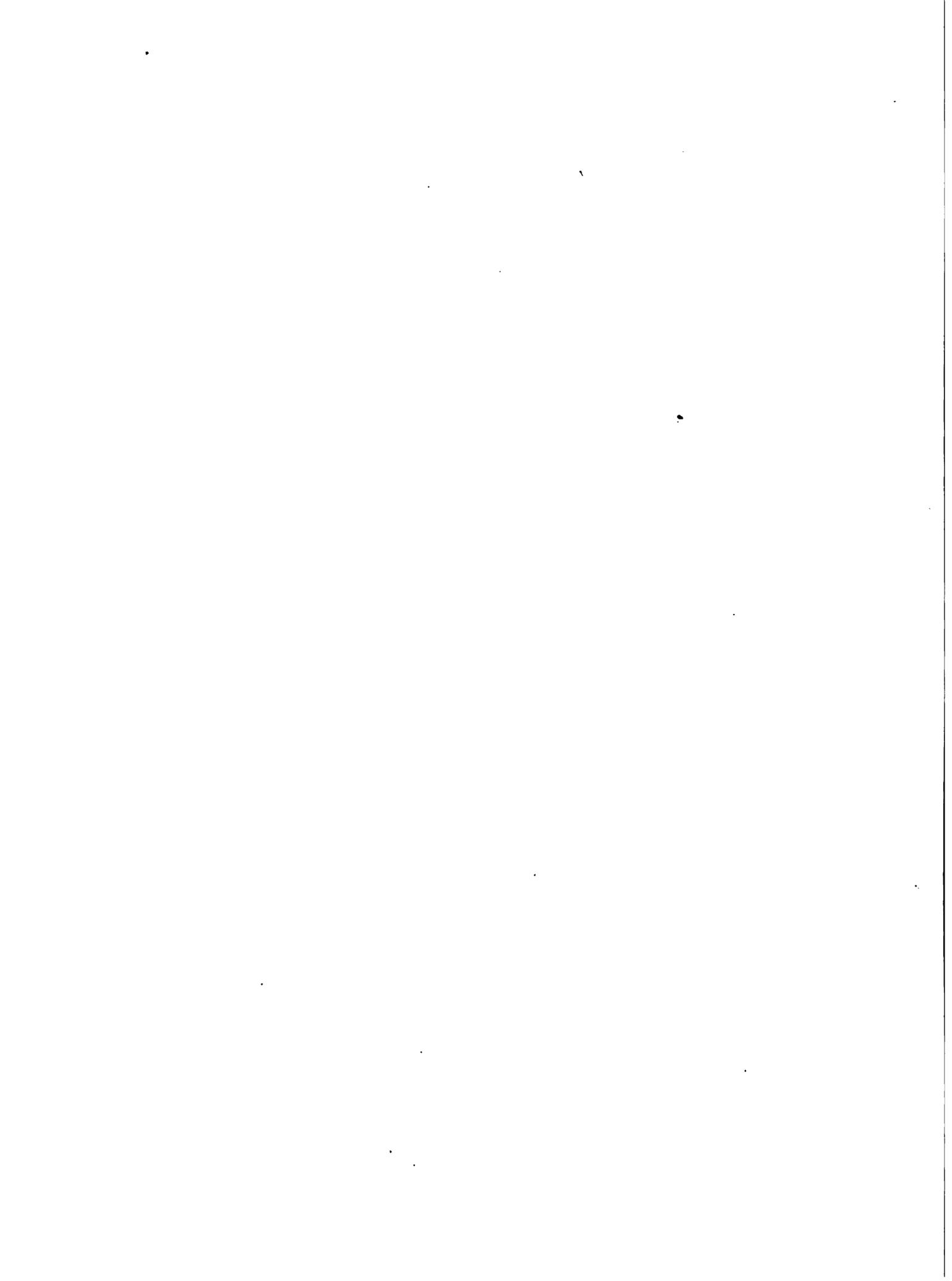
Dos respuestas se repiten constantemente en la organización del sector público agrícola, la primera es la que dice que "los problemas son de la otra institución, no de la mía", y la que dice "tuve que hacerlo porque la otra institución no lo hacía". Este desvío de funcionalidad lleva a las instituciones a cumplir con funciones que no le corresponden y a responder en forma ineficiente con su propia funcionalidad.

### Recursos estáticos

Los recursos humanos de las instituciones del sector público agrícola van perdiendo credibilidad en el tiempo, al adecuarse a la inercia del sistema, sin elementos de retroalimentación, sin capacitación, sin incentivos, por lo que van perdiendo la creatividad, su funcionalidad y pasan a ser elementos inertes que solo responden a situaciones de shock, con los escasos elementos técnicos que encuentran a mano.

### Escasa preparación como servidor público

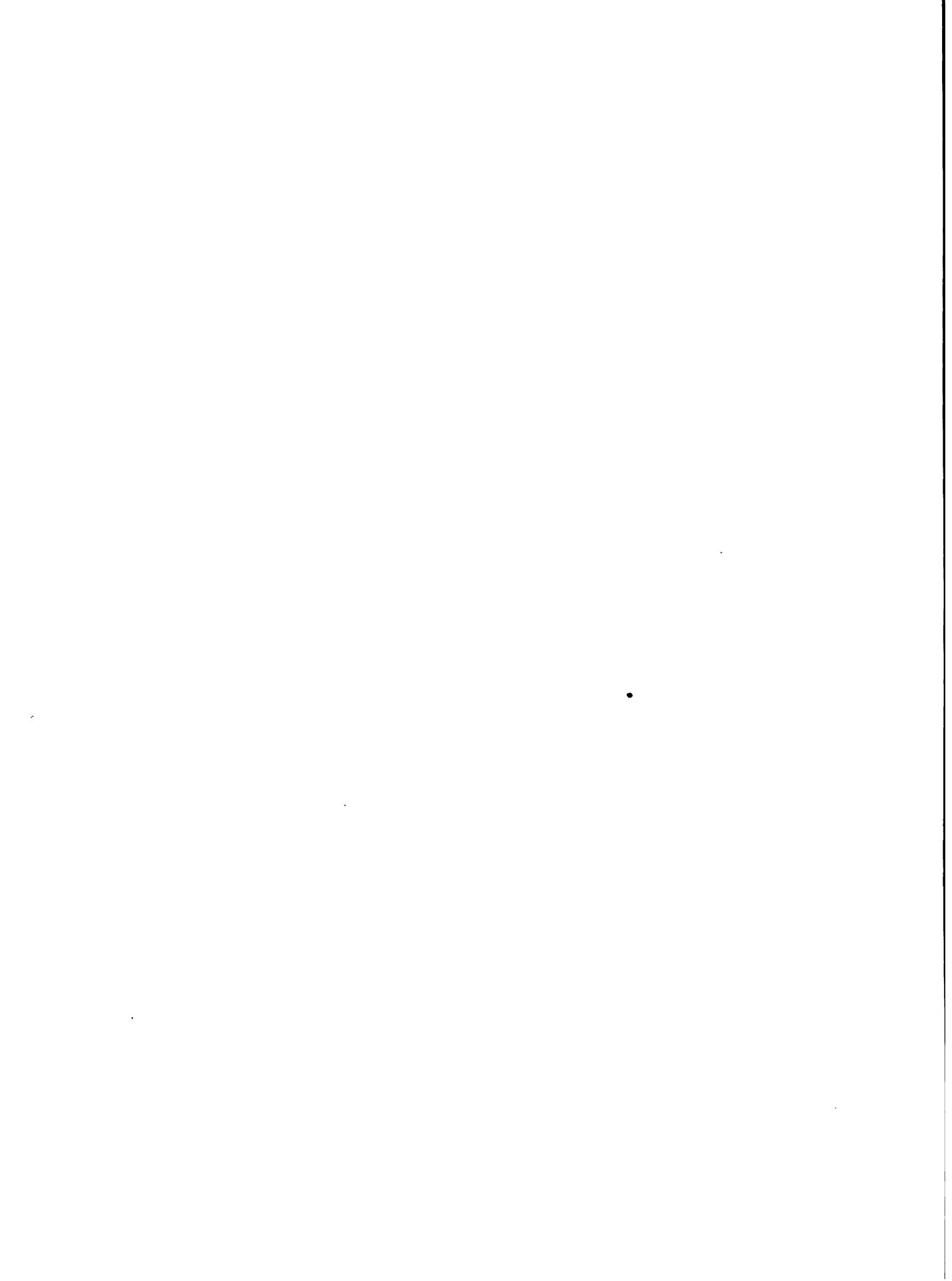
No todos los individuos salidos de la universidad o del trabajo de campo, poseen las aptitudes necesarias para realizar la función pública, es mas, los centros de enseñanza en el área agropecuaria, no preparan técnicos para cumplir labores de gerencia, asistencia técnica, investigación y en muchos casos el individuo sale del Centro de enseñanza preparado



para ser un "farmer", pero no para organizar personal, tomar decisiones que impactan a terceros, dar respuestas oportunas a necesidades sectoriales, manejar y analizar estadísticas, organizarse para trabajar en escritorio, etc. En la empresa privada existe una parte importante del costo por el proceso para capacitar permanentemente a sus elementos a fin de que den respuestas a las necesidades de la empresa; al no utilizarse este proceso, la carencia de capacitación hace inviable muchas dependencias de las instituciones públicas.

#### Escaso movimiento de personal

Las instituciones del sector público agrícola en general, carecen de instrumentos para utilizar la rotación y para la promoción del personal, por lo que la incorporación de nuevas tareas, trae aparejado en el mayor de los casos una solicitud de fondos para la contratación de nuevo personal, esto infla los presupuestos del sector, deja sin adaptarse ni capacitarse a una significativa cantidad de personal y conduce a la paralización de las instituciones, al disminuir el presupuesto de operaciones y comprometer una parte mayor para pagar sueldos y salarios. Es un lugar común que las instituciones contraten nuevo personal en vez de trasladar intersectorialmente a estos, proporcionándoles un período de capacitación.



### Nuevas funciones asumidas por el sector público agrícola

En los últimos veinte años el sector público agrícola ha ido asumiendo las responsabilidades por una serie de nuevas funciones, por lo que ha pasado de ser el organismo dedicado al fomento de la producción agropecuaria, a una organización que contempla la fase de comercialización, de abastecimiento, de comercio exterior y otras, estas nuevas funciones han sido adicionadas a las anteriores y se han creado las instituciones para dar respuesta instrumental a dichas opciones, aquí vale la pregunta ¿hasta dónde le compete al sector público agrícola su participación? ¿Hasta dónde el sector puede responder por esas nuevas funciones?

### Competencia funcional con el sector privado

Si bien el sector público agrícola ha hecho el papel de iniciador de actividades, en especial de aquellas socialmente necesarias, en muchos casos, ya sea por el marco de la legislación complementaria o por que dichas actividades institucionales se han ido perpetuando, a pesar de haber sido diseñadas para un corto plazo, no se ha retirado a tiempo de estas y ha entrado en una franca competencia con el sector privado. Esto es válido en el caso de la comercialización y abastecimiento en que el sector ha intervenido.



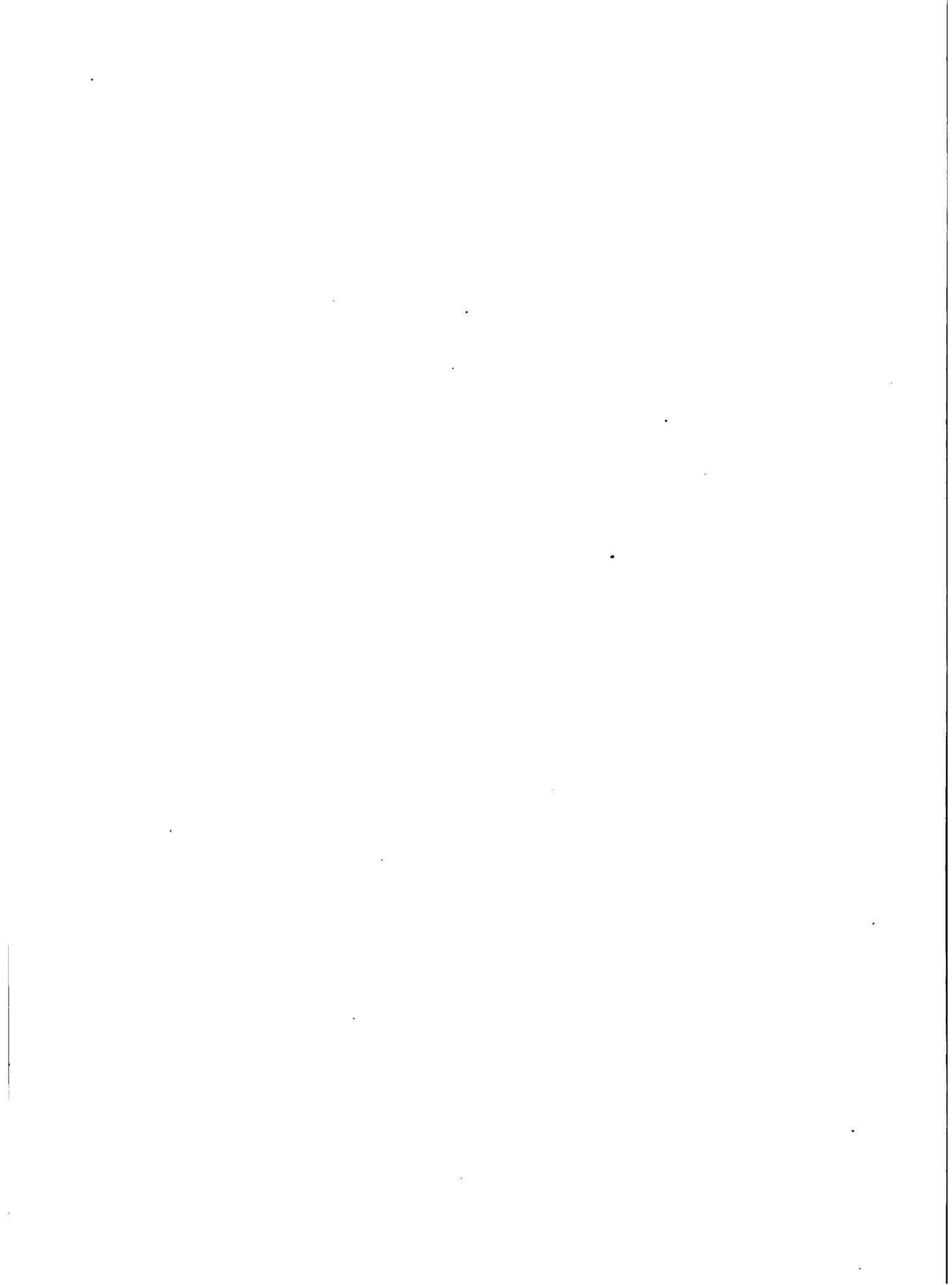
### Regulaciones jurídicas que lo afectan

La evolución del marco legal, tanto el que afecta directamente la institucionalidad, como aquel que incide sobre su funcionamiento, ha ido entabando el accionar institucional, como por ejemplo las leyes referentes a compras, licitaciones, manejo de personal, etc, este marco legal ha "apretado" la funcionalidad del sector y lo ha condicionado a un estancamiento por la serie de requisitos que debe cumplir para desarrollar cada actividad.

### **OPCIONES PARA LA MODERNIZACION**

Si bien en los países de América Latina y el Caribe, el Estado se ha convertido en uno de los principales agentes económicos en la producción agropecuaria, dada su alta participación porcentual en el PNB, en el ingreso de divisas, la generación de empleo, y en otras variables en que es fundamental para la economía de los países, su sector público agrícola no muestra signos de mejoría, es mas, el diagnóstico realizado anteriormente mostró una larga lista de problemas que de alguna u otra manera estan afectando la funcionalidad del sector público agrícola.

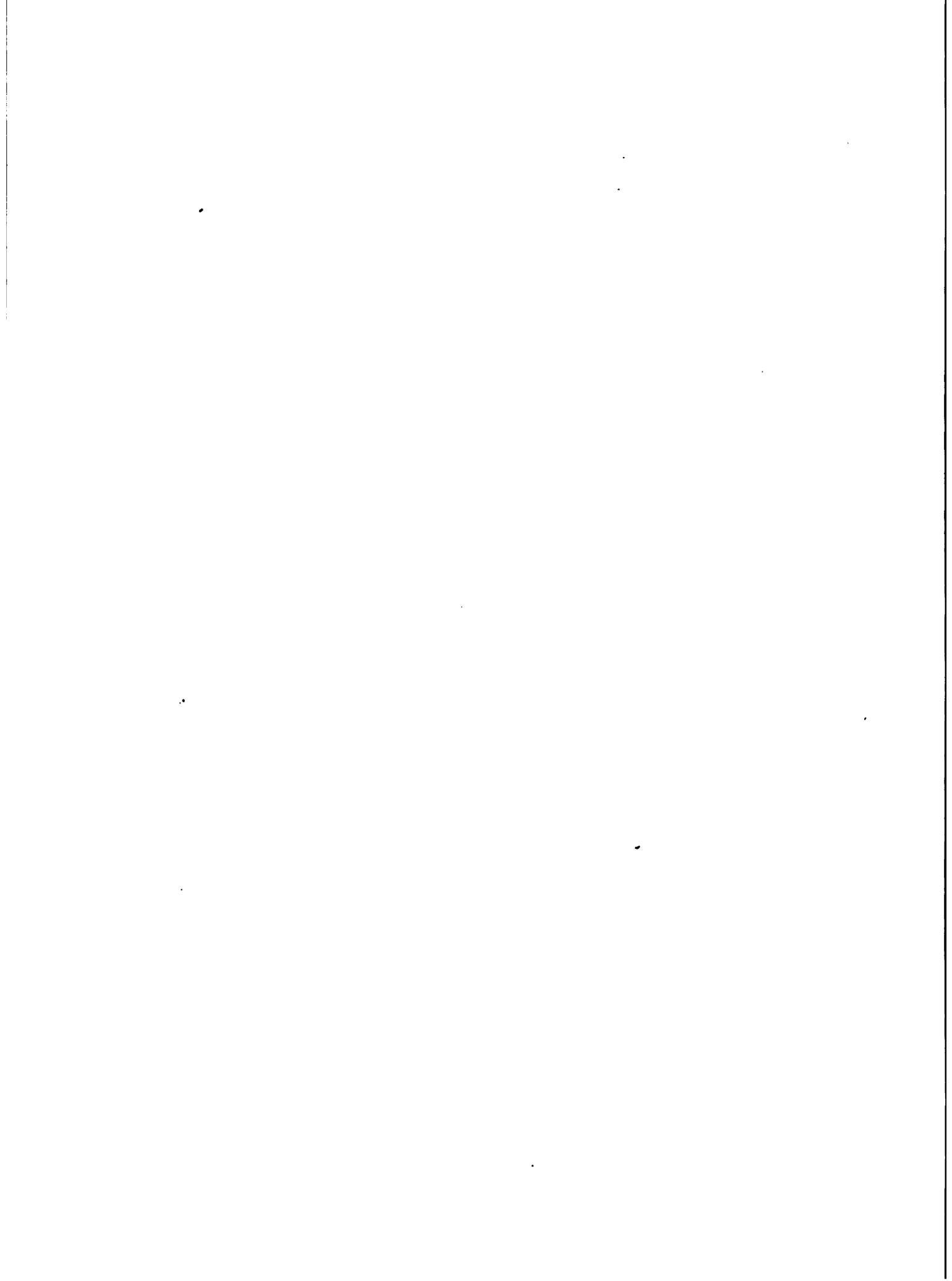
Las restricciones encontradas anteriormente demuestran que, los esfuerzos que se hagan por mejorar la eficiencia productiva del sector, se invalidan cuando el propio Estado no otorga los espacios necesarios para darle velocidad de salida a esta producción y mas bien entorpece su ciclo de producción o consumo, elevando los costos del proceso productivo.



El modernizar el sector público agrícola de los países de América Latina y el Caribe, significa de algún modo realizar cambios tanto en la legalidad como en la organización vigentes, esto es lo que lleva consigo la innovación la cual afecta a las personas que forman parte de estas instituciones y que de alguna manera han hecho una forma de vida en el trabajo, ellos no siempre aceptan los cambios, he aquí una reflexión tomada de la obra "El Príncipe" de Maquiavelo, "el innovador se transforma en enemigo de todos los que se beneficiaban con las leyes antiguas y no se granjea sino la amistad tibia de los que se beneficiaran con las nuevas; tibieza en estos, cuyo origen es por un lado el temor a los que tienen de su parte a la legislación antigua y por otro, la incredulidad de los hombres, que nunca fían en las cosas nuevas hasta que vean sus frutos". Estas palabras expresadas en 1513 cobran actualidad, al proponer los cambios que debería sufrir el sector público agrícola para adecuarse a las nuevas actividades y al ambiente que lo rodea, para estar preparado a enfrentar el último decenio del siglo veinte, con alguna opción para el apoyo de la producción agrícola.

El escenario actual para enfrentar la modernización es bastante alagüeño, ya que con ocasión de la IX Conferencia Interamericana de Ministros de Agricultura, se suscribió la llamada declaración de Ottawa, en ella los señores Ministros firmaron un documento conteniendo la expresa voluntad política de lograr la modernización y diversificación de la agricultura, como elemento para la reactivación económica.

Entre los ajustes requeridos a las políticas internas, se habló de la necesidad de realizar cambios estructurales en la economía para hacerlos coincidir con un adecuado ritmo de crecimiento y desarrollo económico y que no penalice a los sectores mas postergados.



Se habló también de la influencia de las políticas macroeconómicas sobre la agricultura; y que estas deben guardar la coherencia con los objetivos de la agricultura para asegurar una adecuada participación del sector público agrícola, en la definición de políticas económicas globales que afectan a la agricultura.

Un punto importante se refiere a que "la modernización del sector público es una de las condiciones necesarias para la modernización agrícola en muchos de los países, pues debe asegurarse que los servicios públicos y la actividad económica estatal alcancen estándares competitivos y que la función orientadora sobre la agricultura se cumpla eficientemente".

Entre las tareas que cita el documento está la redefinición de las áreas de acción estatal, el mejoramiento de la complementariedad con el sector privado, la modernización de las normas jurídicas que regulan las actividades públicas, el mejoramiento de la capacidad gerencial y empresarial de la gestión oficial y el favorecer la descentralización operativa donde sea conveniente.

La primera recomendación que hacen los señores Ministros en la reunión de Ottawa, expresa textualmente:

1. Que se instrumenten acciones tendientes a la modernización del sector público agrícola.
2. Solicitar a los organismos internacionales de financiamiento y a las agencias de cooperación, una reasignación de fondos para modernizar el sector público agrícola a través de la incorporación de técnicas modernas de investigación



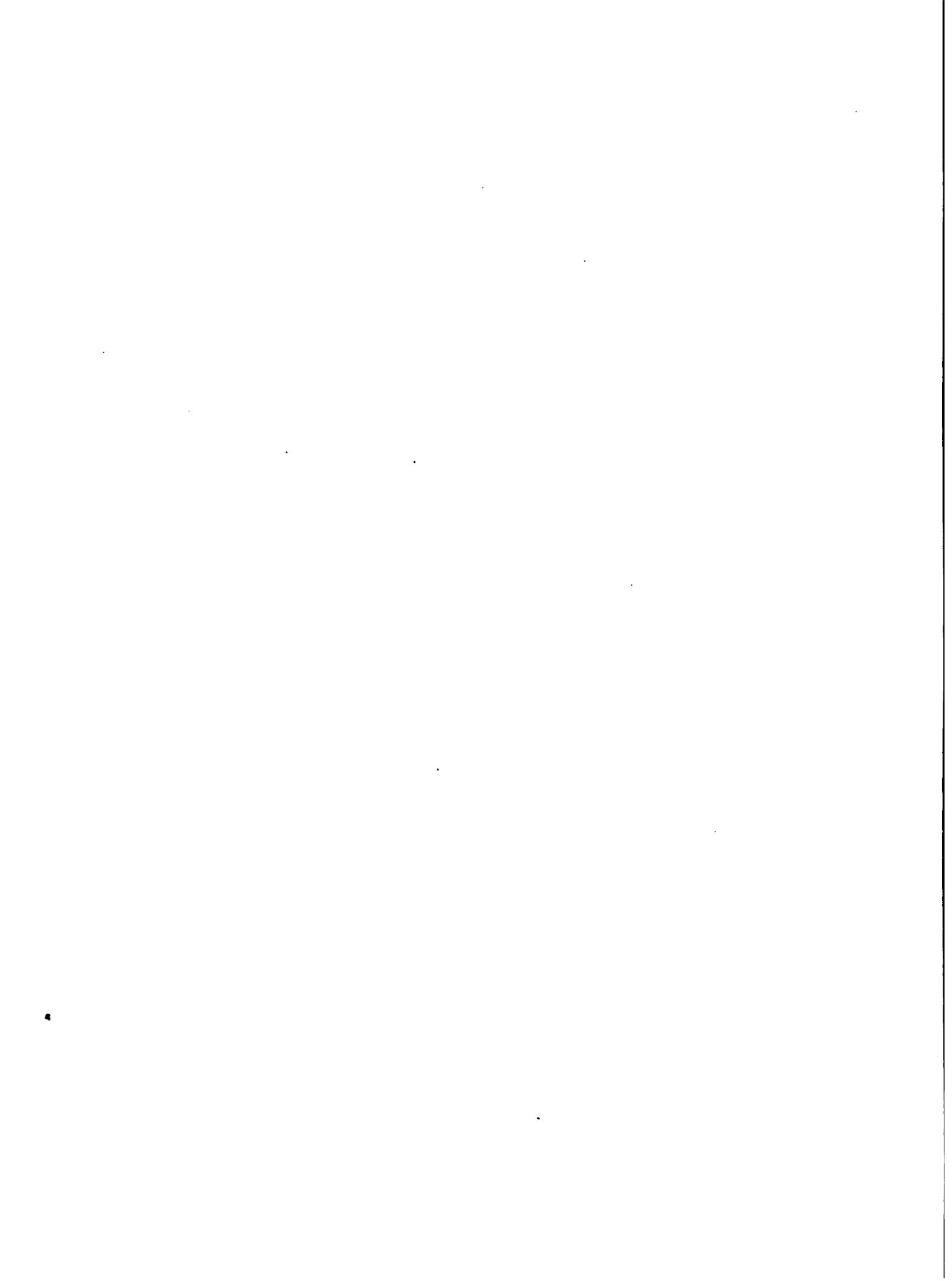
científica, administración, gerencia, e informática que hagan mas eficiente el sector público agrícola y mas efectiva su relación con el sector privado.

3. Exhortar a las agencias de cooperación internacional a proveer mecanismos administrativos innovados, que permitan la capacitación de recursos humanos nacionales de alta calificación profesional, para fortalecer al sector público agrícola en sus esfuerzos de modernización.

La anterior es una recomendación que significa mandato para el sector agropecuario de la región, los señores Ministros han abierto una puerta, y han mostrado su voluntad política para realizar una modernización del sector público agrícola.

Por otra parte, a pesar del resultado de las reestructuraciones institucionales que se han realizado y de los cambios en la funcionalidad del Estado, la organización y funcionamiento del sector público agrícola enfrenta una crisis de operación y lo que en la primera parte del documento se definió como falta de viabilidad al encontrarse en un estado de rigidez.

Dentro de este marco en que se unen un período de crisis sectorial, de parálisis institucional, de deficiencias de respuesta del sector público agrícola, existe la voluntad política señalada por los Ministros de Agricultura, para realizar esos cambios, el apoyo de los organismos internacionales dirigidos hacia la modernización y un sector privado que necesita reglas del juego claras y apoyo oportuno para su funcionamiento.



Las opciones de modernización se encuentran asociadas a la solución de los problemas descritos con anterioridad y cada país presentará diferentes opciones de solución ya que tanto los ambientes que rodean al sector público agrícola, como la importancia socioeconómica del sector y sus relaciones internas, son diferentes según el país que se trate.

Por ello las soluciones no pueden entregarse como recetas para resolver estos problemas, si no, a partir del análisis sectorial encontrar una metodología de respuesta que haga posible entregar opciones válidas, que rompan la rigidez institucional, mejoren la capacidad técnica de sus elementos y le otorguen la deseada viabilidad al sistema.

Los mandatos dados por los gobiernos a los organismos internacionales, vienen desde hace unos años haciendo énfasis en la búsqueda de cambios, tanto en el rol y como en el funcionamiento del aparato burocrático; los cambios acontecidos en el sistema público de la República Popular China y los que se originan con la estrategia de Perestroika en la Unión Soviética, muestran los esfuerzos acelerados que se hacen por cambiar la forma de trabajo de los funcionarios e instituciones públicas y adecuarlas al desafío de fin de siglo, lo pone de manifiesto Mijail Gorbachov en su libro Perestroika cuando señala "Cualquier trabajo que uno tome, debe ser tomado y sentido con alma, mente y corazón, solamente así uno trabajará un poco mas duro".

Hay tres elementos que constituyen el motor de partida del análisis cuando se habla de cambiar al sector público agrícola, el primero de ellos es el rol que juega el Estado en el país, su marco legal y su composición, esto significa revisar desde la Constitución Política, tratados

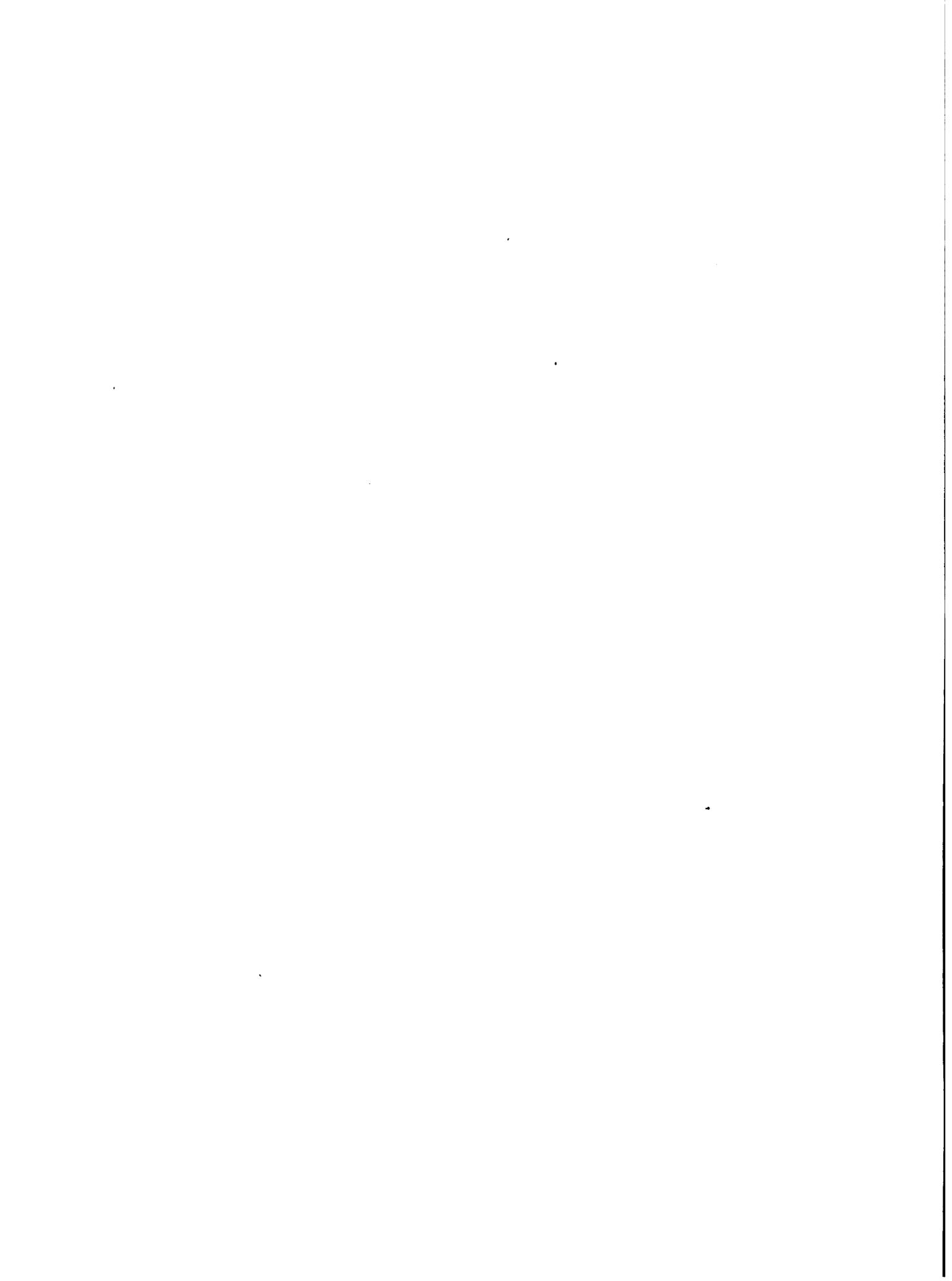


internacionales y las leyes y reglamentos que han sido diseñados para el funcionamiento del sector.

Un segundo elemento de importancia, es la organización sectorial para cumplir con las tareas encomendadas al Estado. Los países latinoamericanos y del Caribe muestran un carácter mixto en sus economías, lo cual supone que existe una intervención del Estado adicional a las de regulación u orientación del conjunto de actividades productoras, el manejo de recursos financieros y la redistribución de ingresos, esta intervención se manifiesta en la participación directa en actividades productivas y en la modificación de la conducta de los agentes económicos.

En esta etapa de análisis habría que revisar las acciones del Estado referidas al sector público agrícola en sus diversas formas; como mencionan Cibotti, R. y Sierra, E., en "El sector público en la planificación del desarrollo" Siglo XXI Editores, 1976.

- Acciones de regulación del comportamiento de los agentes económicos.
- Acciones de producción de bienes y servicios
  - Servicios esenciales
  - Servicios paralelos o alternativos con el sector privado
- Acciones de acumulación
  - Producción y distribución de capital para la producción.
  - Instalación de capital (ejecución de proyectos)
- Acciones de financiamiento
  - Recaudación de impuestos
  - Transferencia de ingresos dentro del sector privado.



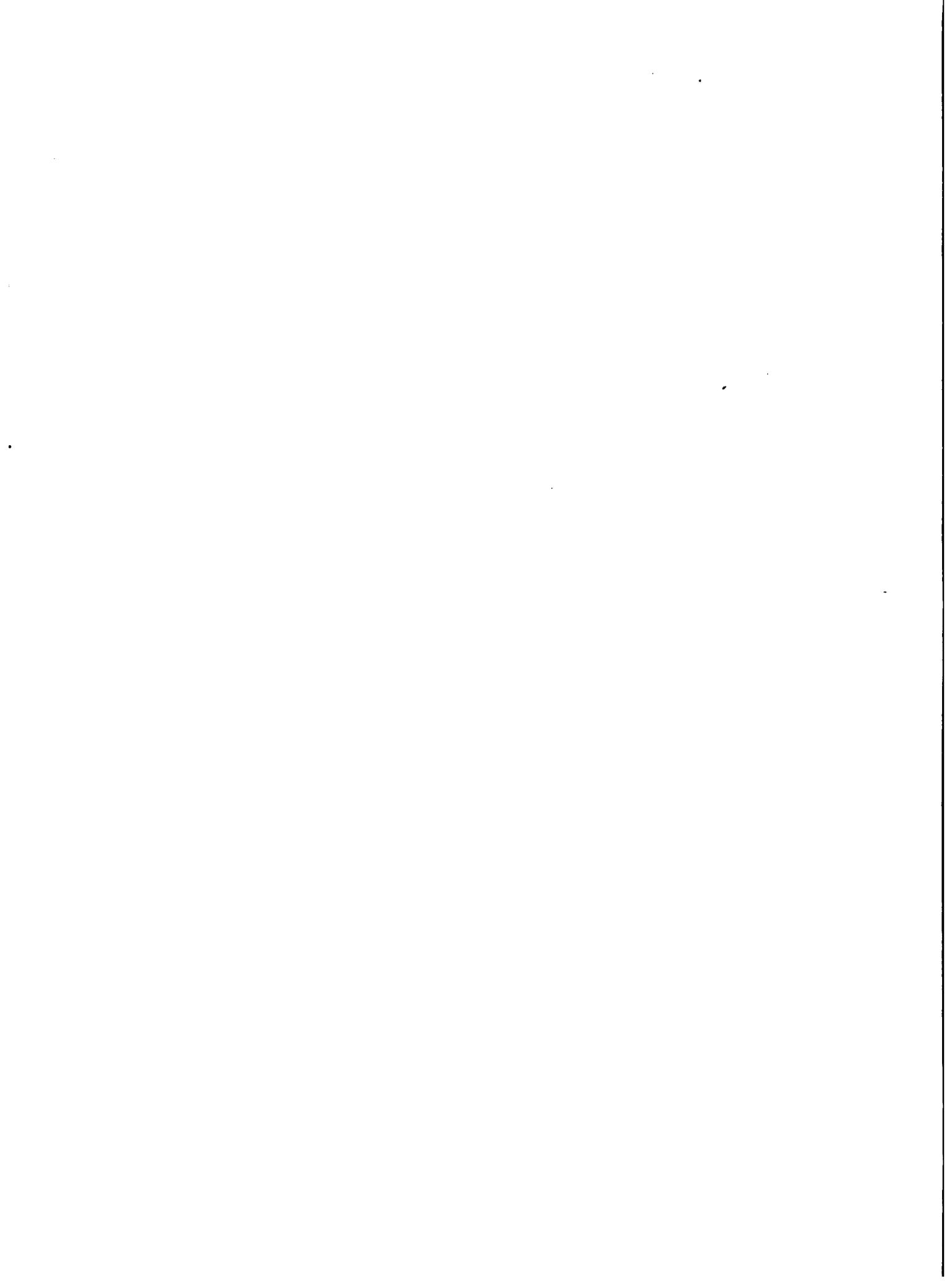
La importancia relativa que le otorguen los Gobiernos al rol del Estado en el sector agrícola, originará el mayor o menor peso de las acciones de éste, ya sea como regulador o como productor o acumulador o una combinación de ellas.

Estas características se encuentran relacionadas con el tercer elemento en importancia; éste es la capacidad y los recursos con que cuentan las autoridades encargadas de la ejecución de acciones.

Para este tercer espacio de análisis habría que resolver las siguientes incógnitas:

- Análisis de la capacidad técnica de la institución
  - Recursos humanos
  - Equipos y utilización
- Análisis de la funcionalidad institucional
  - Organización
  - Funcionamiento
- Análisis presupuestal
  - Relación pagos personal/operaciones
  - Gastos por uso de recursos
  - Financiamientos adicionales
- Relación entre la funcionalidad y su marco legal

Estos elementos, así analizados, sirven de base para formular opciones alternativas de funcionamiento del sector público agrícola, las cuales permiten modernizar su accionar, incorporando capital humano en los elementos técnicos que lo componen, mejorando la eficiencia en el uso de técnicas y equipos, con lo cual se estaría



proporcionando el instrumental necesario para elaborar opciones, normas y reglamentos que permitan reactivar a la agricultura y adecuar al sector público para enfrentar el último decenio de este siglo.

**Guillermo Toro Briones  
Especialista en  
Planificación Agrícola  
IICA-Guatemala, 1988**





INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACIÓN PARA LA AGRICULTURA

1a. Avenida 8-00, Zona 9 - Teléfonos: 62496, 62306 y 316304 - Apartado Postal: 1815 - Cobán, IICA - Telenet: IICAGT - Guatemala, C. A.