

72

IICA



LA CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN LA CRISIS ACTUAL

Johnny Meoño

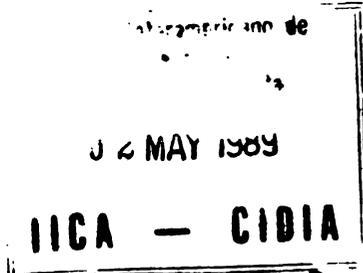
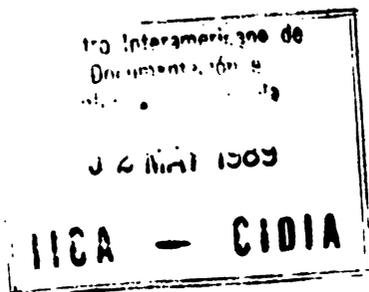
Ricardo Cáceres

Editores

Enero, 1987

PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACIÓN Y ADMINISTRACIÓN PARA
EL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
(PROPLAN)





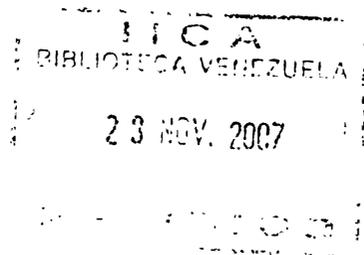
IICA-CIDIA

Documento PROPLAN-46

PONENCIAS, RESULTADOS Y RECOMENDACIONES
DE EVENTOS TÉCNICOS

ISSN-0253-4746

A1/CR-87-004



LA CONDUCCIÓN DEL DESARROLLO AGRÍCOLA Y RURAL EN LA CRISIS ACTUAL

Johnny Meoño

Ricardo Cáceres

Editores

Enero, 1987

BV000000

00002110

CONTENIDO

Página

PRESENTACION DEL DOCUMENTO

PRESENTACION DEL DR. MARTIN E. PIÑEIRO EN LA SESION INAUGURAL

INTRODUCCION..... 1

FASE I 5

TEMA 1: IMPLICACIONES DE LA CRISIS ACTUAL PARA EL PAPEL DEL ESTADO EN LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO:

- A. Exposición sobre la problemática y el reto que presenta el tema en la actualidad.
. P. Lizardo de las Casas..... 7
- B. Planteamientos de los panelistas en la Mesa Redonda 27
. Luis J. Paz..... 28
. Carlos de Mattos..... 32
. Marcus Ingle..... 39
- C. Planteamientos y recomendaciones que surgieron durante el Foro que siguió a la Mesa Redonda..... 43
- D. Cierre de la Fase I: Intervenciones finales del expositor y de los panelistas de la Mesa Redonda. Recapitulación del moderador de la Fase I, Martín Buxedas..... 64

FASE II 75

TEMA 2: EL PAPEL DE LA PLANIFICACION EN LA DEFINICION Y EJECUCION DE LA POLITICA AGROPECUARIA ANTE LAS SITUACIONES DE INCERTIDUMBRE QUE CARACTERIZAN A LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO:

- A. Planteamiento del Grupo de Trabajo 77
- B. Planteamientos y recomendaciones que surgieron durante la sesión plenaria 83

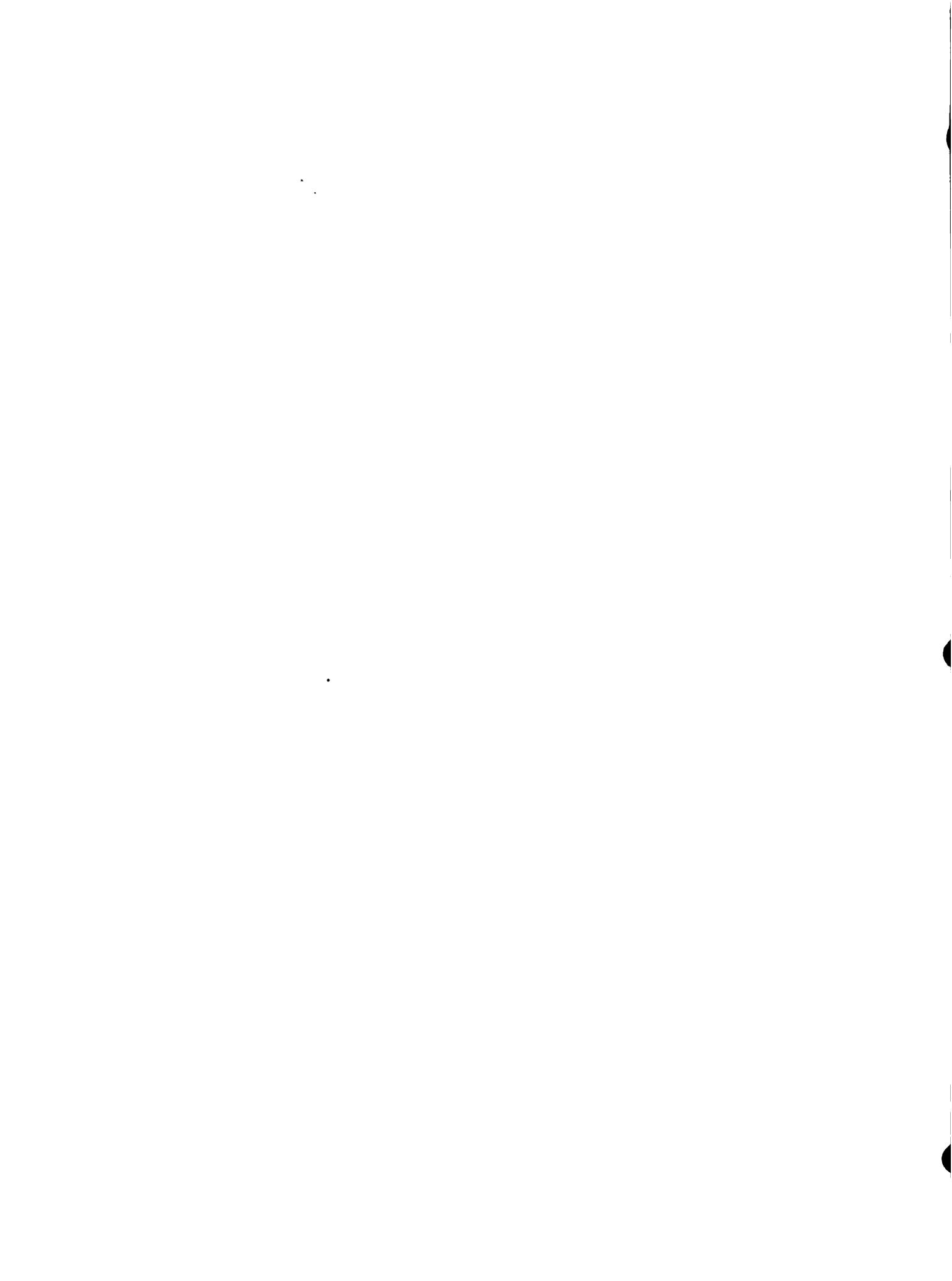
TEMA 3: EL PAPEL DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO AGROPECUARIO CON FINANCIAMIENTO EXTERNO EN LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGROPECUARIA EN SITUACIONES DE CRISIS	
C.	Planteamiento del Grupo de Trabajo 89
D.	Planteamientos y recomendaciones que surgieron durante la sesión plenaria 95
TEMA 4: EL PAPEL DE LOS ESQUEMAS DE REGIONALIZACION, DESCENTRALIZACION Y DESCONCENTRACION PARA LA EJECUCION COORDINADA DE LA POLITICA AGRARIA	
E.	Planteamiento del Grupo de Trabajo 101
F.	Planteamientos y recomendaciones que surgieron durante la sesión plenaria 106
G.	Recapitulación sobre los Temas 2, 3 y 4 a cargo del moderador de la Fase II, Luis J. Paz..... 113
FASE III	
117	
TEMA 5: TEMAS PRIORITARIOS Y MODALIDADES DE COOPERACION CON LOS PAISES EN LOS CAMPOS DE LA PLANIFICACION Y LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGROPECUARIA QUE CONTRIBUYAN A SUPERAR LA CRISIS QUE ENFRENTAN LOS PAISES:	
A.	Planteamiento del Grupo de Trabajo que se concentró en el papel de la planificación en la definición y ejecución de la política agropecuaria 119
B.	Planteamiento del Grupo de Trabajo que se concentró en el papel del manejo de programas y proyectos de desarrollo con financiamiento externo 122
C.	Planteamiento del Grupo de Trabajo que se concentró en el papel de los esquemas de regionalización para la ejecución coordinada de la política agropecuaria 126
D.	Planteamientos y recomendaciones que surgieron durante la sesión plenaria 128
E.	Recapitulación del Moderador de la Fase III, José A. Torres... 131

02 MAY 1989

IICA — CIDIA

ANEXOS

1. NOMINA DE PARTICIPANTES
2. RESUMEN CURRICULAR DE LOS PARTICIPANTES
3. PROGRAMA DEL SEMINARIO



PRESENTACION DEL DOCUMENTO

Este IV Seminario de Intercambio convocado por el Proyecto PROPLAN del IICA para tratar el tema de "La Conducción del Desarrollo Agrícola y Rural en la crisis actual", ha permitido reunir, bajo el marco de actuación de la Red Hemisférica de Difusión e Intercambio que PROPLAN opera desde hace varios años, a experimentados profesionales del Continente. El intercambio de conocimientos y experiencias de estos profesionales en la temática de la conducción del proceso de desarrollo, contribuye sin duda a fortalecer las bases de los esfuerzos de capacitación y cooperación que tanto el IICA como los organismos a los que dichos profesionales están asociados, realizan en América Latina y el Caribe, e incluso en otras regiones del mundo.

El tema convocatorio enmarca el trabajo que PROPLAN ha venido realizando desde hace ya más de siete años en el campo de la planificación y administración para el desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe. Pero ciertamente, introduce un elemento de trascendental importancia para los países de la Región, como es el de la naturaleza de la crisis actual y sus implicaciones en la dinámica del proceso de desarrollo agrícola y rural. La tesis de partida es que la conducción del proceso de desarrollo agropecuario, debe naturalmente ubicarse, definirse y ejercerse, dentro de condiciones distintas a las de situaciones relativamente más estables prevalecientes antes de la crisis actual.

El Seminario buscó contar con la concurrencia de distinguidos profesionales de la Región, con el fin de estimular la discusión interdisciplinaria de este tema de gran trascendencia y obtener elementos de juicio valiosos para aproximarnos a un enfoque apropiado para América Latina y el Caribe en esta materia.

En este documento se incorporan las ponencias de los panelistas, moderadores y grupos de trabajo, así como una síntesis por áreas temáticas, de las intervenciones de los participantes durante las sesiones plenarias. Esta síntesis y su ordenamiento fue realizada por los editores, con el propósito de agrupar los puntos de vista expuestos alrededor de los aspectos que más se destacaron durante el seminario.

El trabajo de mecanografía y composición del texto estuvo a cargo de Leda Avila y Elisa Barrantes; Olga Marta Murillo se encargó de la revisión del mismo y de la incorporación de ajustes en la redacción.

Johnny Meoño S.
Ricardo Cáceres
Editores



PRESENTACION DEL DR. MARTIN E. PIÑEIRO EN LA SESION INAUGURAL

Como ustedes saben, la Institución está actualmente en un período de revisión y ajuste de sus políticas y estrategias. Justamente la semana pasada se realizó la reunión del Comité Ejecutivo, que es uno de nuestros órganos máximos de conducción de política, en la cual se discutió el Plan de Mediano Plazo, instrumento normativo que guía la marcha de la Institución por períodos de cuatro o cinco años.

Uno de los puntos importantes que se plantearon en esa reunión fueron los temas vinculados al análisis y planificación de la política agropecuaria.

Podría ser útil para la discusión y desarrollo del Seminario, que les presentara de una manera muy informal y corta, algunas de las ideas centrales sobre la dirección que se está dando a la institución y cómo encajaría el tema de análisis y planificación de la política agraria dentro del marco de funcionamiento institucional. Esto voy a tratar de hacerlo de una manera muy resumida.

La primera idea está vinculada a los reajustes del Sector Agropecuario y a la necesidad de definir una nueva estrategia para este Sector bis a bis los cambios en la economía internacional y los problemas de crisis financiera que sufren casi todos nuestros países. La idea que tenemos es que hay que compensar un papel particularizado y distinto para el Sector Agropecuario, lo cual implica necesariamente una redefinición de la política agropecuaria, de los instrumentos y de la forma en que el Sector se vincula al resto de la economía.

Nos parece que esto tiene, además, una particular importancia práctica porque en muchos de nuestros países se está discutiendo, con los bancos, lo que se ha dado en llamar los "préstamos sectoriales". El Banco Mundial y el BID están reorientando sus carteras de préstamos por proyecto a préstamos sectoriales. Pero éstos están atados a condiciones de política agropecuaria y acuerdos del país con los bancos sobre los instrumentos centrales de la política agropecuaria que, por lo menos en teoría, llevarían a ciertos reajustes en el Sector Agropecuario coherentes con los reajustes de la economía global.

Nos parece que, en general, nuestros países no están muy bien preparados para la realización de los análisis que se requieren para estas negociaciones. Por lo tanto, un organismo internacional como el IICA puede cumplir un papel importante en ayudar a los países a intercambiar las experiencias sobre estos temas en particular. Hay países que ya han progresado en la discusión, en la instrumentación de una política diferenciada en función de los reajustes necesarios para enfrentar la crisis. Esta experiencia puede ser transferida y aprovechada por los otros países que están recién entrando al proceso de discusión y negociación.

La segunda idea o tema importante es el problema de la modernización e innovación tecnológica. Las ventajas comparativas en la producción agropecuaria están en este momento definidas más por la tecnología que por los recursos naturales y seguramente en el futuro esta situación se acentuará. Es decir, los países como Argentina, que tienen una historia de exportaciones de productos agropecuarios basados en sus ventajas comparativas originadas en los recursos naturales, poco a poco van a perder esa ventaja comparativa, a no ser que adopten un proceso de modernización y cambio técnico por lo menos equivalente al que están teniendo los países industrializados.

Si se consideran los flujos de comercio internacional de los últimos diez años, se nota que hay cambios muy importantes a favor de los países industrializados. El incremento de dichas exportaciones se ha dado en países que no tienen recursos naturales pero sí procesos importantes de cambio técnico, y además, en algunos casos subsidios de peso. Pero el hecho de que haya subsidios, no debe llevarnos a olvidar el importantísimo papel que el cambio técnico ha tenido como elemento principal de estas modificaciones.

Más aún, nos parece que la creciente complejidad de la ciencia y la tecnología hace que nosotros, en América Latina, tengamos que definir con gran precisión cuáles son los mecanismos internacionales de transferencia de tecnología y qué clases de organizaciones y mecanismos institucionales tenemos que desarrollar para incorporarnos efectivamente en ese proceso de transferencia de tecnología de carácter internacional. Nos parece que sobre todo en los países de menor dimensión económica, se requiere de un análisis bastante profundo de las instituciones de investigación y transferencia de tecnología, y de la forma en que se organizan y funcionan.

El tercer tema que quiero mencionar es el de la integración regional. Este es un viejo tema en América Latina. Nos parece que los esfuerzos de integración en América Latina tuvieron un enfoque prematuramente político. La integración de carácter político que Europa tiene en la actualidad, arranca de una integración económica previa que, a su vez, surge de un esfuerzo paulatino de integración en áreas productivas.

Con esto quiero destacar que el proceso de integración no puede arrancar de un nivel totalmente político, sino de integrar pequeñas cosas en función de las necesidades mutuas de los países para que posteriormente pueda plantearse un proceso de integración más profundo. En este campo el IICA puede ayudar a los países a comenzar tareas conjuntas, en áreas técnicas tales como los problemas de salud animal y sanidad vegetal y de disponibilidad de tecnología en rubros específicos. Consideramos que estos son los primeros pasos necesarios para pensar posteriormente en un proceso de integración más complejo.

Nos parece particularmente importante contribuir a fortalecer los aspectos de integración porque un aspecto beneficioso de la crisis financiera actual, es que ha hecho que América Latina se redescubra a sí misma. Es así como algunos países que le habían dado históricamente poca importancia a sus vínculos económicos y políticos con otros países de América Latina, han replanteado su política exterior y han abierto nuevas posibilidades a los

problemas de la integración. Un ejemplo de esto es el acuerdo que Brasil, Uruguay y Argentina están estableciendo en estos momentos, para "liberar" de las trabas al comercio entre los tres países y buscar alternativas de producción conjunta.

El cuarto punto que quisiera mencionar está referido a la movilización de recursos financieros y su utilización en prioridades cuidadosamente seleccionadas. Considerando la crisis fiscal que se refleja en la incapacidad o la dificultad de los estados para financiar sus costos corrientes, nos parece que establecer prioridades en la utilización de esos recursos es una necesidad imperiosa. Si reconocemos que hay una dificultad financiera es lógico que hay que hacer un esfuerzo adicional en pensar con gran cuidado en qué se usan los escasos recursos disponibles. Esto quiere decir, identificar proyectos de inversión con mayor precisión; establecer prioridades poniendo gran cuidado en el destino de los gastos corrientes, y también una gran precisión en la formulación de proyectos con impacto multiplicador importante.

Estos son los cuatro temas que nos parecen de particular importancia y que servirían como telón de fondo, de los programas que estamos seleccionando como prioritarios para nuestro trabajo de los próximos años.

Los cinco programas que hemos identificado y en los que se concentrará la acción del IICA son los siguientes:

- . Análisis y Planificación de la Política Agraria
- . Generación y Transferencia de Tecnología
- . Organización y Administración para el Desarrollo Rural
- . Comercialización y Agroindustria
- . Salud Animal y Sanidad Vegetal

Para cada uno de los programas se han identificado los temas sobre los que se pondrá énfasis. Estos, al igual que las funciones prioritarias, están descritos en el Plan de Mediano Plazo 1987-1991. Por lo tanto no voy a entrar en detalles sobre cada uno de ellos. Sin embargo, quiero referirme brevemente al Programa de Análisis y Planificación de la Política Agraria que es el programa que tiene una vinculación directa con lo que ustedes van a discutir en este Seminario.

Con respecto a este programa se ha previsto trabajar en tres actividades principales: la primera es desarrollar nuestra capacidad para poder dar una cooperación técnica especializada en el análisis y manejo de los instrumentos de la política agraria. El propósito es tener capacidad para hacer trabajos generales de este tipo; luego dar cooperación técnica a los países que lo requieran para posteriormente crear mecanismos de transferencia de experiencias y de conocimientos entre los países, facilitando la discusión de estos temas entre los organismos de cada uno de los países que se ocupan del análisis y manejo de los instrumentos de la política agraria.

La segunda actividad o área de trabajo es el fortalecimiento de los sistemas institucionales de análisis y planificación de la política agraria. El propósito es concentrarse en el análisis y la transferencia de experiencias entre países, relativas a cómo han organizado sus sistemas de análisis de políticas o sus sistemas de planificación, así como también llevar a cabo tareas de capacitación en estas áreas específicas dirigidas a los técnicos que trabajan en esas instituciones.

La tercera actividad que es tal vez la más difícil y la más general, se refiere a la reflexión conjunta con los países acerca del diagnóstico de los problemas y de la discusión y definición de la perspectiva de los estilos de desarrollo agrario prevalecientes en la Región. Se intenta con esto facilitar la discusión conjunta entre los países acerca de cómo se van definiendo los problemas del desarrollo agropecuario, cuáles son los problemas centrales que vamos a tener a futuro y cuáles son las respuestas lógicas y naturales que los países de América Latina deben tener ante estas condiciones cambiantes. Deseo poner énfasis en que la tarea que haremos es facilitar la discusión y el intercambio entre países y apoyar la reflexión de los grupos que en cada uno de los países se ocupa de hacer este tipo de labor.

La definición de cinco programas y la identificación de temas prioritarios dentro de ellos va a implicar un cierto reajuste institucional en los próximos años. Sin embargo, el Instituto tiene una serie de tareas y de trabajos encaminados y vinculados de manera directa y estrecha a estas nuevas preocupaciones.

Consideramos que el proyecto PROPLAN y en particular esta reunión, que es una de las primeras actividades que estamos cumpliendo en la institución, nos ayudará a ir formulando con más detalle esta nueva dirección y estas nuevas prioridades.

Nos parece importante, para lograr una cooperación técnica de alto nivel, tratar de movilizar la capacidad de pensamiento que hay en cada uno de los países y que no siempre está en el sector público. Estoy seguro de que en un buen número de países gran parte de la capacidad de pensamiento sobre los problemas de política agraria y planificación del desarrollo están en instituciones que son paraestatales o privadas.

Me parece que la vinculación de esta capacidad de pensamiento académico ubicado fuera del sector público, con los sectores y organizaciones que tienen la responsabilidad y el mandato de llevar a cabo la función de la política sería de gran utilidad.

Una reunión como ésta cumple esa función vinculante y es uno de los objetivos y uno de los estilos de trabajo que nos gustaría tratar de ahondar en el futuro. Considero de suma importancia para el IICA disponer de redes y mecanismos de vinculación que faciliten la incorporación del pensamiento de académicos a los problemas y a la vida real de las instituciones públicas. Cómo vamos a lograrlo? Creo que en gran medida va a ser a través de reuniones de este tipo, pero también por medio de algunos otros mecanismos que ustedes mismos podrían proponer al abordar los temas de discusión.

INTRODUCCION

El IV Seminario de Intercambio convocado por el IICA a través de PROPLAN sobre el tema de "La conducción del proceso de desarrollo agropecuario en el contexto de la crisis actual", tuvo como propósitos:

- Identificar y caracterizar cuál debería ser el papel del Estado en la actual situación de crisis para lograr una conducción efectiva del proceso de desarrollo agropecuario, e
- Identificar y caracterizar los temas prioritarios y modalidades de cooperación técnica de la planificación y administración de la política agropecuaria, que contribuyan a superar la crisis que enfrentan los países.

Para alcanzar el primero de estos propósitos se trabajó sobre cuatro temas que permitieron enunciar la problemática general alrededor del papel y participación del Estado (Tema 1), y ahondar en la naturaleza de esa problemática y de sus implicaciones para un replanteamiento del papel del Estado en tres de los ámbitos en que se ejerce la tarea de conducción del sector agropecuario (Temas 2 al 4).

En estos tres ámbitos la definición y ejecución de la política agropecuaria adquiere dinámicas y características diferenciadas. Esta diferenciación está dada por la naturaleza de los actores clave públicos y privados que intervienen, así como por la naturaleza de los objetivos para alcanzar y de los recursos que se movilizan en consecución de ellos.

Se consideró que la organización de los planteamientos y discusiones en estos tres ámbitos permitiría auscultar con mayor precisión la dinámica de la crisis y sus condicionamientos en los procesos de definición y ejecución de la política. Es así como de los tres temas uno corresponde al ámbito en que se proyecta la planificación sectorial agropecuaria, otro se refiere al ámbito en que se ubican y ejecutan los programas y proyectos de desarrollo y el tercero considera el ámbito de las regiones agropecuarias en que se coordina la ejecución de la política.

El quinto y último tema del seminario se concentró en los aspectos de contenido y modalidades de cooperación técnica con los países, utilizando como punto de referencia los tres ámbitos seleccionados.

El presente documento no es una memoria al estilo usual que registra el desarrollo de las actividades mediante las intervenciones de cada participante. El tratamiento que se le ha dado al fecundo material generado durante este evento, busca proporcionar un documento para efectos de difusión e incluso capacitación en esta temática tan relevante para América Latina y el Caribe hoy día.

Se han despersonalizado las intervenciones particulares, para ofrecer más bien un recuento interpretativo e integrado de las exposiciones y comentarios en las sesiones plenarios y de los planteamientos de los grupos de trabajo.

La presentación de los temas responde a un ordenamiento en tres fases. A continuación se presenta una breve descripción del contenido del documento con relación a cada una de estas tres fases.

i. FASE I

En esta Fase se desarrolló únicamente el Tema 1 sobre el cual se presenta lo siguiente:

- A. La exposición sobre la problemática y el reto que presenta el tema en la actualidad. Esta exposición cumplió el papel de planteamiento de apertura para la Mesa Redonda sobre el tema.
- B. Los planteamientos complementarios, ofrecidos por los tres panelistas designados para la Mesa Redonda.
- C. Un recuento sintetizado e interpretado de las recomendaciones y comentarios que los demás participantes expusieron durante el Foro que siguió a las exposiciones de los panelistas.
- D. Una recapitulación y conclusiones por parte del expositor, de los panelistas y del moderador de la Fase I.

ii. FASE II

En esta Fase se desarrollaron los Temas 2, 3 y 4, para cuyo tratamiento se organizaron tres grupos de trabajo. El contenido del documento en lo correspondiente a esta Fase se ordenó en atención a cada uno de estos Temas. Para cada uno de ellos se presenta:

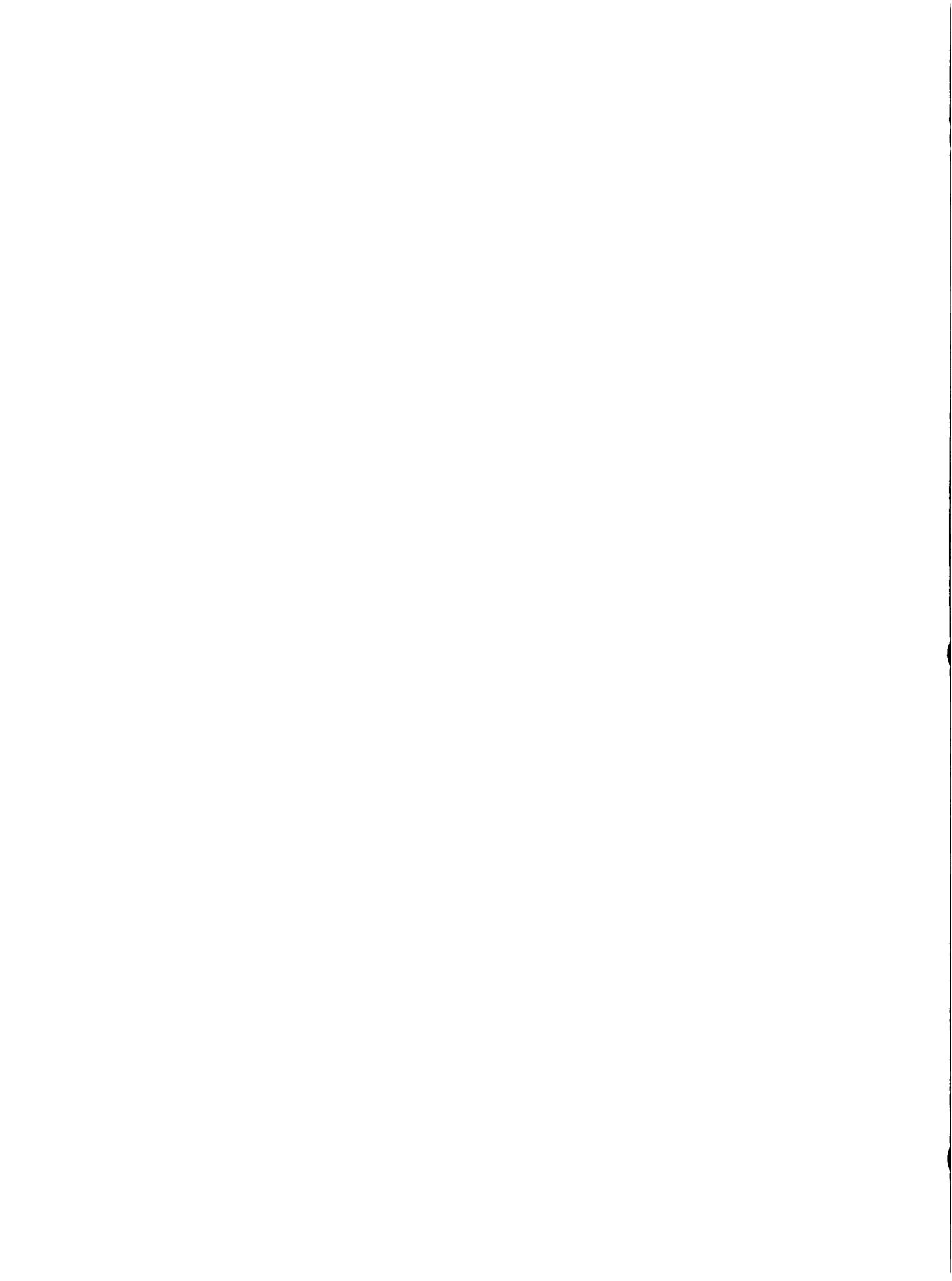
- A. El planteamiento explícito del Grupo de Trabajo que analizó el tema.
- B. Los planteamientos y recomendaciones de los asistentes sobre el tema expuesto por cada grupo, de suerte que se consigna a continuación de cada planteamiento de los Grupos de Trabajo, la complementación hecha por quienes intervinieron en la sesión plenaria que siguió a la presentación del documento de cada Grupo de Trabajo.
- C. Como parte final de esta sección del documento se presenta la recapitulación hecha por el moderador de la Fase II.

iii. FASE III

En esta Fase se desarrolló el Tema 5, el cual fue tratado por los mismos grupos de trabajo en función de los ámbitos de la tarea de conducción que les correspondió en la Fase II. Esto permitió un uso más efectivo del trabajo de los grupos. Esta Fase presenta por lo tanto las siguientes partes:

- A. Los tres planteamientos de los grupos sobre el Tema 5 enfocando cada uno de ellos un ámbito específico de la tarea de conducción.
- B. Los planteamientos y recomendaciones surgidas en la sesión plenaria que se llevó a cabo para tratar el Tema 5 en su conjunto.
- C. La recapitulación hecha por el moderador de la Fase III.

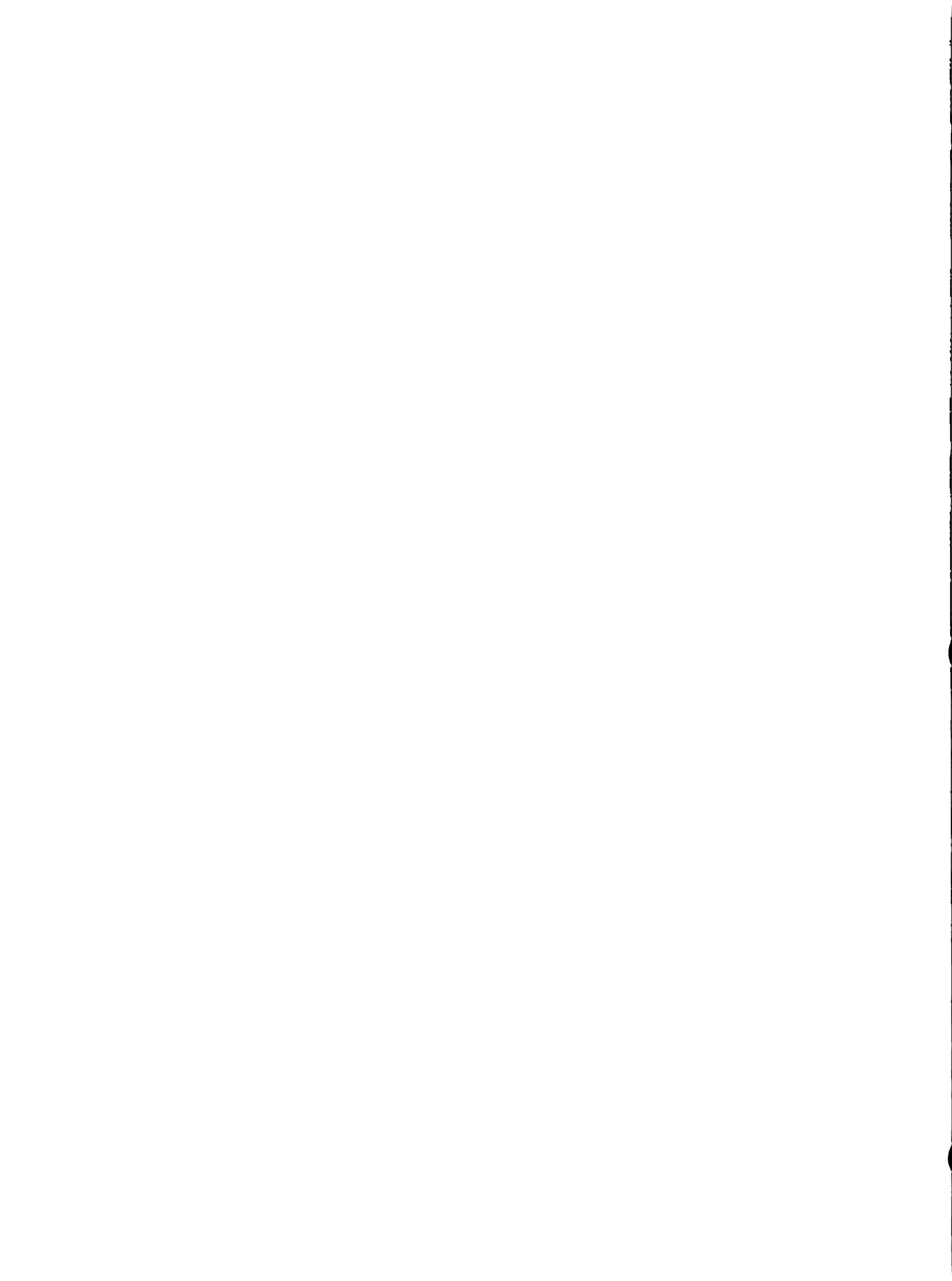
En anexo se presenta el Programa del Seminario y la nómina de participantes.



FASE I

TEMA 1

**IMPLICACIONES DE LA CRISIS ACTUAL PARA EL PAPEL DEL ESTADO
EN LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**



A. EXPOSICION SOBRE LA PROBLEMATICA Y EL RETO QUE REPRESENTA**EL TEMA EN LA ACTUALIDAD**

P. Lizardo de las Casas:

Esta exposición presenta, la problemática que enfrentan las instituciones del sector agropecuario para la conducción del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe frente a la actual situación de crisis. Se discuten aquí puntos como: las dimensiones económico-financiera y socio-política de la crisis, los conflictos políticos e institucionales y la pérdida de capacidad decisoria del sector agropecuario, la disociación entre definición y ejecución de políticas y las supuestas crisis administrativa y de la planificación. Asimismo, se presenta un conjunto de elementos básicos a considerar para el desarrollo de un enfoque de conducción apropiado a las condiciones de los países.

1. **EL CONTEXTO GLOBAL: Dimensiones económico-financiera y socio-política de la crisis**

Durante los años ochenta la agricultura de América Latina y el Caribe ha visto agravarse su ya difícil situación. Una de las razones es la marcada agudización de la crisis económico-financiera que enfrentan los países de la Región. Es indudable que este empeoramiento ha sido precipitado por aspectos de corto plazo, asociados con el desequilibrio externo de las economías de la Región.

Sin embargo, para entender la crisis actual en toda su magnitud y poder enfrentarla en forma efectiva, es imperativo reconocer que su origen es menos inmediato, ya que aspectos estructurales de largo plazo, ligados a un estilo de desarrollo que ha resultado muy vulnerable a factores de orden externo, sentaron las condiciones para su actual manifestación.

Dicho estilo de desarrollo asignó al sector agropecuario el papel de generador de excedentes transferibles a otros sectores. Por una parte, se vio al sector agropecuario como proveedor de divisas, justificándose esta visión en las "ventajas comparativas" generadas por la base de recursos naturales de la Región. Como consecuencia, la producción de un grupo de productos que por varias décadas ha caracterizado las exportaciones de los países de la Región, se ha constituido en tradicional. Por otra, se vio al sector agropecuario como proveedor de alimentos y fuerza de trabajo baratos para impulsar una industrialización basada en la sustitución de importaciones. Este modelo de desarrollo agropecuario condujo a exacerbar la heterogeneidad estructural del proceso productivo agropecuario y consecuentemente a una mayor desigualdad en la distribución de los resultados del proceso de acumulación interno.

Actualmente este panorama se ha agravado por el continuo deterioro de los términos de intercambio entre países y por el manejo, que a ese nivel se hace, de algunos instrumentos de política financiera, tales como tasas de interés y condiciones de refinanciación de la enorme deuda externa acumulada por los países.

Para enfrentar la crisis se ha venido recurriendo a políticas económicas dirigidas a contraer la demanda global (reducción del gasto público, restricciones crediticias y reducción de salarios reales). No obstante, ello parece estar contribuyendo a que los conflictos sociales, que en algunos países todavía se mantenían parcialmente controlados, afloren en toda su dimensión y se agudicen.

En varios países los programas de ajuste económico diseñados para enfrentar la crisis incluyen, además de las políticas antes citadas, otras que tienden a mejorar las condiciones de exportación de sus productos. Entre estas últimas encontramos: elevación del tipo de cambio, incentivos fiscales-arancelarios y medidas de promoción de nuevos mercados. De esta manera se viene configurando una gama de situaciones en las que se identifican efectos positivos para algunos grupos sociales, principalmente los que se vinculan a actividades productivas dinámicas y con mayor capacidad gerencial. Sin

embargo, no se ha podido detener el deterioro producido en los niveles y calidad de vida de la población con menores ingresos, en particular, en el ámbito rural.

Se sabe que la Región cuenta con gran potencial, en términos de recursos naturales y tecnologías disponibles, para alcanzar una significativa producción agropecuaria. Esto contribuiría de forma importante para salir de la crisis general en la que está inmersa; sin embargo, lejos de darse los pasos hacia una efectiva utilización de esos recursos y tecnologías, se están viendo reducidas las posibilidades de utilización de los limitados ingresos provenientes de las exportaciones, en las inversiones que urgentemente requiere el sector agropecuario y otros sectores productivos.

Esto se debe principalmente a la elevada importación de alimentos de la Región, la cual oscila alrededor de US\$12 000 millones anuales, y al igualmente elevado pago anual por servicio de una deuda externa que para la Región supera los US\$350 000 millones.

En la actual situación de crisis generalizada se inserta un proceso global de contracción de los sectores públicos, en términos de gastos y operaciones. Dicho proceso se da como parte de la aplicación extendida de ciertas fórmulas anti-inflacionarias, dentro del marco de las políticas para contraer la demanda global contenidas en los programas de ajuste económico. Los países de la Región se están viendo obligados a aplicar tales políticas, con el fin de enfrentar los serios déficits financieros en que ciertamente incurrieron, con insuficiente previsión fiscal y financiera, principalmente desde la década de los 70.

Al aplicar estas medidas, una de las preocupaciones principales es la del saneamiento de las finanzas públicas. Es de notar que en su aplicabilidad no se viene dando suficiente consideración a otras medidas efectivas para minimizar su costo social. De esta manera se está mediatizando bruscamente, con serias consecuencias para grandes sectores de la población, el papel complementario que también ha venido desempeñando el Sector Público como amortiguador de conflictos sociales a través -precisamente- del gasto y operaciones públicas.

Las políticas económicas de corte tradicional (fiscales, monetarias, de ingreso, cambiarias y arancelarias) que se vienen aplicando recientemente para lograr la contracción de la demanda global y estimular las exportaciones, están siendo acompañadas con un "discurso privatizador". Este se ha implementado* por medio de programas o préstamos de ajuste estructural, que complementan los programas de ajuste o cambio económico con otros de cambio institucional.

* Se utilizan aquí los términos implementar e implementación como sinónimos de poner en práctica y puesta en práctica respectivamente.

Si bien es cierto que con estos Programas se pretende, entre otros aspectos, contribuir a la estimulación de la oferta global, también lo es, que en algunos casos se desvaloriza en forma exagerada el papel e impacto de la burocracia pública y se presenta la privatización de la economía como solución de la crisis.

Con ello se pretende, principalmente, generar oportunidades de inversión para diversos sectores financieristas, (internacionales y nacionales), los cuales tendrían un papel importante en la reactivación de las respectivas economías. Se busca además con esto, un cambio en la estructura de inversiones que reduzca las importaciones, incremente exportaciones y que, justamente, consolide de manera estructural -permanente- el papel subsidiario del Estado en sus intervenciones reguladoras y, con ello, el nivel e impacto del gasto público.

El reconocimiento de todas las dimensiones de este contexto global, y del papel que más recientemente están jugando en su configuración los programas de ajuste estructural y de ajuste económico, es fundamental para entender el impacto de la crisis en el ámbito del sector agropecuario. Sin embargo, esta comprensión no es suficiente para actuar a un nivel operativo con miras a enfrentar la crisis; para ello se requiere llegar a niveles más específicos en su caracterización.

2. PERSPECTIVA POLITICO-INSTITUCIONAL: Los conflictos políticos e institucionales y la pérdida de capacidad decisoria del sector agropecuario

El escenario que define la tendencia actual hacia la contracción del aparato público y la privatización de la economía, plantea la necesidad urgente de revisar el papel del Estado para la conducción del desarrollo agropecuario. En la actual situación de crisis y en el escenario que ella proyecta, es prioritario lograr una reorientación profunda en la forma de pensar y actuar de muchos de los directivos públicos y sus asesores.

En el ámbito político-institucional el impacto de la crisis es tal que, sin una renovación profunda e integral en la capacidad existente -dentro y fuera de la burocracia pública- para ejercer y concertar con diferentes actores clave* la tarea de conducción, resultará más que difícil superar la actual situación de crisis.

* Por actores clave entendemos, individuos y grupos que representan a autoridades políticas, técnicos, agricultores, campesinos, empresarios y asalariados, en la medida en que conformen fuerzas determinantes para el logro de los objetivos del proceso de desarrollo.

La necesidad de una nueva forma de pensar y actuar en los directivos públicos y sus asesores, es aún mayor en el sector agropecuario. Esto debido a las exigencias inmediatas que les impone la pérdida de espacio político-institucional de ministerios y ministros de agricultura, en la toma de decisiones que afectan la agricultura, y frente a otros organismos o ministerios vinculados a los aspectos monetario-financieros (Ministerios de Hacienda, Economía y Finanzas, y Bancos Centrales).

El sector agropecuario siente este reordenamiento de fuerzas en detrimento de los sectores productivos de manera mucho más grave de lo que puede parecer, ya que lo encuentra en muchos casos sin la capacidad para interpretar y adelantar, como sector, el impacto que la política económico-financiera global produce en su evolución. Es así como el sector agropecuario queda totalmente supeditado a las decisiones de los sectores financieros, sin poder hacer siquiera conciencia en ellos de las restricciones que tales decisiones imponen al desarrollo agrícola y rural.

A lo anterior ha contribuido que la planificación sectorial agropecuaria no haya cumplido con su rol de análisis y asesoramiento a los ministros de agricultura, con base en el cual se propongan ajustes a las políticas macroeconómicas en función del avance del sector y se defina una política sectorial coherente.

Existen en el interior del sector agropecuario, otros aspectos que configuran argumentos de peso en favor de esa reorientación profunda en la tarea de conducción del sector. Estos son los referidos a la existencia de conflictos sobre responsabilidades y ámbitos de acción que se dan entre los niveles nacional y regional/local de los propios ministerios de agricultura. Asimismo, estos conflictos se producen entre ministerios de agricultura y otras entidades descentralizadas del sector público agropecuario, con las cuales se comparten responsabilidades en la prestación de servicios de apoyo al pequeño y mediano agricultor, como son la generación y transferencia de tecnología, crédito, comercialización, organización campesina y otros.

Estos conflictos, manifestados en una situación de desequilibrio político, financiero y tecnológico entre el ministerio de agricultura y los entes descentralizados del sector agropecuario, generalmente permiten el uso ineficiente de los escasos recursos económicos con que se cuenta. Esto es constatable en el hecho de que cada institución define sus propias prioridades, clientela de atención y modo particular de operar. Lo anterior genera muchas veces una alta dispersión y duplicación de esfuerzos. Estas ineficiencias impiden alcanzar mejoras en el nivel y calidad de vida del medio rural y la producción; condición necesaria para la reactivación económica que están necesitando los países de la Región.

En suma, en el sector agropecuario existe una falta de capacidad y autoridad efectiva:

- i. para influir las decisiones macroeconómicas en función de las necesidades y potencialidades del agro; y

- ii. para buscar en su interior, de manera vigorosa y viable, la articulación de expectativas e intereses públicos y privados, que permita la formulación y ejecución concertada de la política agropecuaria y así superar las situaciones de incertidumbre que se generan por la existencia de diferentes grupos e intereses en conflicto.

El IICA por medio de PROPLAN ha acumulado importante evidencia para afirmar que entre las causas principales que han limitado el desarrollo agropecuario ha estado, sin duda, el predominio en los países de la Región, de una óptica de la conducción del proceso de desarrollo caracterizada principalmente por:

- i. pretender que el poder de decisión corresponde sólo al nivel nacional en perjuicio de los niveles regional y local, a los que se les asigna la responsabilidad de traducir esas decisiones en acciones concretas para alcanzar los objetivos deseados;
- ii. ignorar o soslayar los conflictos institucionales y aquellos que se dan a nivel de líderes políticos* del sector agropecuario, que son aspectos fundamentales para la acción integrada de este;
- iii. privilegiar un estilo de dirección que, basado en una visión paternalista del papel del Estado, no valora la real participación de los agricultores y otros actores clave del sector privado en la tarea de conducción;
- iv. valorar la efectividad del sector público agropecuario en términos de la eficiencia con la que actúa cada uno de sus servicios y no en términos de su proyección integrada al productor, ni de su contribución al logro de los objetivos sectoriales y nacionales;
- v. restringir el análisis para la definición de la política agropecuaria al ámbito de acción directa del sector público agropecuario, sin considerar su inserción en la política macroeconómica, que en muchos casos determina las condiciones requeridas para su ejecución; y
- iv. considerar que los actores clave responsables del análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición e implementación de la política agropecuaria puedan actuar como si sus campos de acción fueran independientes.

* En este análisis el ministro de agricultura, los presidentes de instituciones claves del sector agropecuario y los dirigentes de cámaras y asociaciones de productores son considerados como líderes políticos del sector agropecuario.

Con el propósito de ilustrar lo expuesto, se pueden dar algunos ejemplos que corroboran la evidencia recogida por el IICA a través de PROPLAN en su labor de estudio, capacitación y apoyo técnico directo a los países. Estos ejemplos se refieren a las modalidades de conducción encontradas en tres ámbitos en que la conducción del desarrollo agropecuario adquiere dinámicas y características diferenciadas por la naturaleza de los actores clave públicos y privados que intervienen, así como por la naturaleza de los objetivos por alcanzar y los recursos y esfuerzos por movilizar en su consecución. Las modalidades de conducción seleccionadas son: dirección sectorial, manejo de programas y proyectos, y administración regional y gestión institucional.

El primer ejemplo se ha tomado del campo de la dirección sectorial del desarrollo y tiene que ver con la planificación sectorial y como aspecto importante de ella con el análisis de políticas sectoriales. En muchos países la planificación, y en especial el análisis de políticas, se identifica con una práctica caracterizada por un excesivo centralismo y formalismo frecuentemente desvinculado de la toma de decisiones para la definición e implementación de políticas. Dicha práctica reposa en enfoques que no consideran abiertamente que las decisiones y acciones que buscan transformar la realidad son complejas y se dan en situaciones de incertidumbre.

Junto a esto, no se llega a reconocer como condición natural del medio la existencia de conflictos entre diferentes actores, públicos y privados, que actuando dentro y fuera del sector agropecuario inciden en su desarrollo. Por lo tanto, se concibe erróneamente que el poder de decisión y acciones es de naturaleza unitaria y no compartido entre estos actores.

La tarea de análisis de políticas generalmente se ha visto como trabajo restringido al interior de las oficinas de planificación; inclusive en algunos países se llegó a crear, como parte de aquellas, unidades específicas para el análisis de políticas, como si se tratara de un campo separado dentro del trabajo de dichas oficinas y no su tarea esencial. Más recientemente, en algunos países la tarea de análisis de políticas se ha visto totalmente separada de las responsabilidades de las oficinas de planificación. Para ejercerlas se han creado, con el apoyo de financiamiento externo, grupos ad-hoc llamados "grupos de análisis de políticas agropecuarias" que se han adscrito a los depachos de los viceministros o ministros de agricultura. Esta es una alternativa que, lejos de ser una solución a la problemática existente, debilita las oficinas de planificación y contribuye a agravar los conflictos interinstitucionales.

El desarrollo que la planificación ha experimentado en América Latina y el Caribe, se ha caracterizado por una modalidad de operación no participativa, de tipo vertical, descendente desde los niveles de la Presidencia de la República. Esta modalidad enfatizó -desde una percepción normativista- el "debe ser", sustentado en el supuesto de que predominan las situaciones de consenso social. No se diferencian los distintos ámbitos de acción del sector agropecuario, que en realidad demarcan y exigen esfuerzos distintos en el reconocimiento de problemas y actores para la definición y ejecución de políticas.

Muchas veces, a pesar de la ubicación organizativa de las oficinas de planificación, cercanas a los centros decisorios, estas actúan con excesiva autosuficiencia, inmersas en la realización de estudios y en la elaboración de planes, disociándose del proceso político en el que se encuentran inevitablemente insertas. Como consecuencia, estudios y planes suelen carecer de oportunidad y viabilidad.

La práctica de la planificación ciertamente no ha estimulado el desarrollo de la capacidad analítica, pero menos aún la de asesoramiento, por parte de las unidades creadas con este propósito. De ahí que no se llegara a consolidar los tan nombrados sistemas de planificación, los cuales debían cumplir con la tarea de asesoramiento continuo a la toma de decisiones en los diversos niveles y ámbitos de acción, y que además debían facilitar la integración de decisiones y acciones entre ellos. En su lugar, las oficinas de planificación se han dedicado, desde una percepción que definimos como de "normativismo reduccionista", básicamente a la producción de diversos tipos de planes.

De acuerdo con dicha perceptiva, el esfuerzo de elaborar esos planes se ha caracterizado mayormente por una notoria desarticulación entre estos y la toma de decisión real, y entre ellos y la acción. Así, en lugar de ser instrumentos que guíen la acción transformadora de la realidad, generan escaso interés en los niveles políticos y operativos, aumentando el descrédito de la planificación en general.

Lo que ocurre en realidad es la insuficiencia de sólo una modalidad generalizada de planificación: la "planificación de escritorio"; excesivamente normativa y poco enraizada en el reconocimiento de la complejidad que implica ver la realidad como objeto de transformación y no únicamente como objeto del conocimiento intelectual.

Similar suerte están corriendo los esfuerzos de los "grupos de análisis de políticas agropecuarias", creados como unidades aisladas del resto de la burocracia. Estos grupos, al igual que en los comienzos de las oficinas de planificación, aunque basándose en paradigmas* de política económica diferentes, se están convirtiendo en unidades de investigación económica, que con una orientación parecida a la de aquellas, se concentran en la generación de estudios, ausentes de una preocupación real por el oportuno asesoramiento y toma de decisiones para la definición de las políticas. Mucho menos se preocupan estos por la activación de las acciones* que esas políticas demandan para la transformación de la realidad.

* Por paradigmas de política económica entendemos, esquemas formales que resumen los rasgos más característicos de diferentes escuelas del pensamiento sobre política económica en términos de variables clave para el análisis y orientaciones para la acción.

Un segundo ejemplo de cómo la visión que se tiene de la conducción del proceso de desarrollo restringe la disponibilidad de mecanismos eficaces para resolver los conflictos interinstitucionales, se da en el área de manejo de programas y proyectos, el cual está directamente vinculado con la ejecución de políticas.

En este sentido es conveniente hacer notar, que pese a la difícil situación que atraviesan los países de la Región, se encuentran con frecuencia programas y proyectos prioritarios que cuentan con suficiente financiamiento, pero que año a año reportan cifras alarmantes de sub-utilización de fondos. Esta realidad es altamente preocupante, ya que no solo se afecta el logro de las metas de producción y bienestar rural, sino que por tratarse en buena parte de fondos provenientes de préstamos externos, se hace más crítica la ya difícil situación de endeudamiento de los países. Esto se debe a que los recursos, provenientes de las obligaciones financieras adquiridas, no están teniendo el impacto en la producción que se había anticipado al elaborarse y aprobarse los respectivos programas y proyectos.

Los organismos financieros demandan para la entrega de los préstamos, que la coordinación de la ejecución de programas y proyectos importantes recaiga en manos de "Unidades Ejecutoras", especialmente creadas para ello. Esta "solución", se justifica con frecuencia porque dichas Unidades se establecen para servir de enlace con el organismo financiero y buscar mayor dinamismo en las acciones. Sin embargo la experiencia muestra que estas Unidades para cumplir sus fines tratan de evitar, sin éxito, las restricciones que imponen las normas y procedimientos establecidos por la burocracia "tradicional".

Por otra parte, la creación de estas Unidades viene a agudizar los conflictos interinstitucionales, ya que en sus necesarias relaciones con la burocracia establecida, se producen crecientes dificultades originadas básicamente por dos situaciones. Una corresponde a los conflictos derivados de la discriminación al aplicarse normas y procedimientos existentes, que con excesivo optimismo se tratan de evitar sin éxito, al insertarse dichas Unidades en ese mismo contexto burocrático rígido, propio para acciones rutinarias y muy estructuradas, mas no para proyectos. Otra es el status especial que se busca dar a esas Unidades, sustrayendo recursos, principalmente humanos, de los mejor calificados de la burocracia establecida.

* La activación de acciones corresponde a las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que se desarrollan para la puesta en práctica o implementación de las políticas, esto se considera determinante para transformar las decisiones en resultados específicos. Conviene aclarar aquí que el conjunto de tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que se desarrollan para la definición, implementación y el ajuste de las políticas constituyen los componentes básicos de lo que estamos llamando la tarea de conducción.

En vista de la evolución que ha tenido la agricultura frente a la crisis planteada, y del cambio descrito anteriormente en la correlación de fuerzas, resulta oportuno reconocer la presencia recurrente de una gama de insuficiencias que en conjunto están contribuyendo a empeorar la situación. Esto porque no sólo dificultan el logro de los resultados previstos en los programas y proyectos, sino que reducen las posibilidades de mejorar la efectividad* de la acción institucional. Entre esas insuficiencias se mencionan:

- i. las Unidades Ejecutoras no parecen haber resuelto las restricciones burocráticas mencionadas; por el contrario, han intensificado los conflictos de competencia y recelo frecuentes en la burocracia establecida;
- ii. desde el punto de vista del diseño de los programas y proyectos, parece haberse enfatizado más sobre aspectos organizativos internos de estas Unidades Ejecutoras, que sobre el hecho de prever y estructurar la participación e interacción sistemática de los demás entes e individuos involucrados en decisiones y acciones del programa o proyecto;
- iii. se ha enfocado el manejo con una visión parcial que destaca más los problemas alrededor de los aspectos logísticos de las Unidades Ejecutoras, que aquellos orientados a la activación de las acciones de transformación previstas en el programa o proyecto;
- iv. las Unidades Ejecutoras por lo general tienen limitaciones, en su capacidad de análisis y asesoramiento, para interpretar la problemática que enfrentan y para generar soluciones oportunas sobre la marcha, lo mismo que para realimentar a los niveles superiores en el proceso de adecuación de la política agraria;
- v. también han presentado los responsables de dichas Unidades Ejecutoras, una marcada preferencia por centralizar las decisiones en el nivel nacional.

Otro problema relevante es el que muchos programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural orientados hacia determinados "beneficiarios", son elaborados sin considerar su participación. Además no se identifica en ellos el diseño y operación de mecanismos de dirección apropiados para que se produzca una efectiva participación de pequeños y medianos productores y otros agentes clave del sector privado en las decisiones que los afectan.

Es durante la ejecución de los programas y proyectos que se comprueba que las estrategias de participación que los técnicos diseñaron carecen de viabilidad o se distorsionan como resultado de los conflictos de intereses que no se consideraron con anticipación.

* Efectividad es un término que se utiliza con el significado conjunto de eficiencia y eficacia. Así el adjetivo "efectivo" es equivalente a eficiente y eficaz.

Finalmente, merece relevancia el agregar que, lamentablemente las instituciones vinculadas a la ejecución de la política agropecuaria, no valoran y, por lo tanto, no capitalizan las experiencias positivas derivadas del manejo de programas y proyectos, para mejorar sus modalidades de organización y operación y por ende, su efectividad institucional.

Un tercer ejemplo es tomado del área de la administración regional y gestión institucional. Esto tiene que ver con los esfuerzos que se están realizando en varios países en términos de implantación de esquemas de regionalización y de desconcentración territorial de la acción del sector, así como de descentralización funcional.

Con estos esfuerzos se busca integrar los diversos servicios a la producción, dada la necesaria compatibilidad de las decisiones sectoriales con las necesidades y potencialidades locales. Las formas de concreción que se han escogido en diversos países de la región incluyen la creación de corporaciones de desarrollo, la puesta en marcha de programas de acción a nivel micro-regional, de programas y proyectos de desarrollo rural integrado, el establecimiento de consejos o comités de desarrollo agropecuario y de direcciones regionales de ministerios de agricultura.

Sin embargo, dichos esfuerzos no han logrado los resultados esperados, entre otras razones, debido a que:

- i. se ha dado un distanciamiento entre la formulación de la política sectorial y su ejecución, sea esta descentralizada funcionalmente o desconcentrada territorialmente;
- ii. la estructura y ejercicio de autoridad centralizada que prevalece en el sector público agropecuario no ha sido congruente con la intención de dichos esquemas de desconcentración y descentralización, que en su conjunto buscan dinamizar y descongestionar decisiones y acciones institucionales hasta hoy en manos de las sedes ubicadas en las capitales; y
- iii. el manejo de las regiones, micro-regiones y corporaciones regionales, se ha caracterizado por una deficiente capacidad directiva para diseñar y operar mecanismos que permitan mejorar la respuesta de las instituciones a las necesidades y potencialidades de los agricultores, así como para lograr la coordinada ejecución de la política agropecuaria y la resolución de conflictos institucionales generados por la acción desconcentrada del sector. Por el contrario, en muchos casos tales procesos han sido causa de la agudización de los conflictos.

En la búsqueda de formas más viables y novedosas de participación del sector no público que permita mejorar la respuesta de las instituciones, a las necesidades y potencialidades locales, son notorias las soluciones también parciales y de corte paternalista.

Los ejemplos anteriores muestran la existencia de una situación que expone como estériles o ineficaces los distintos esfuerzos de los países por integrar -por sectores de actividad y regiones de desarrollo- la gestión de actores clave, individuos, grupos e instituciones, tanto del Gobierno Central como de entes descentralizados e incluso -en algunos casos- del sector privado.

Asimismo, los ejemplos expuestos ayudan a comprender que la visión prevaleciente en la Región, respecto a la conducción del proceso de desarrollo, es a su vez, fuente de agudización de conflictos políticos e institucionales. Esto, por lo tanto, caracteriza una forma de pensar y de actuar de directivos públicos y de sus asesores, que persistentemente parece obstruir la posibilidad de enfrentar efectivamente la crisis.

Dicha forma de pensar y actuar sistemáticamente dificulta, por parte de directivos y asesores, la búsqueda de modalidades nuevas, más viables en la resolución de conflictos y concertación de decisiones y acciones. Por ende se ve bloqueado el desarrollo de nuevos esquemas de organización sectorial y regional que respondan a la necesidad de realizar ajustes en las decisiones y acciones, con base en el aprendizaje logrado a partir de los resultados que estos generen.

No obstante lo expuesto, también es cierto que esta caracterización todavía no es suficiente para poder diseñar una estrategia operativa, la cual permita enfrentar esta problemática. Para ello se requiere hacer una revisión más sistemática de los enfoques y práctica de la planificación y administración de la política agropecuaria; sólo así se estará en condiciones de detectar aspectos críticos que deben ser considerados a la hora de emprender una efectiva tarea de transformación de la visión y capacidad de actuar, generalizada en la Región con respecto a la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

3. ENFOQUES Y PRACTICA DE LA PLANIFICACION Y ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGROPECUARIA: La disociación entre formulación* y ejecución de políticas y las supuestas crisis administrativa y de la planificación

En términos generales, se puede afirmar que la praxis de la planificación y administración de la política agropecuaria ha sido coherente con la visión de la conducción del proceso de desarrollo que ha predominado en la Región. Tal visión se fundamenta en el criterio disociativo entre formulación y ejecución de la política agropecuaria, que concibe a ambos como campos de acción separados. Por otra parte, no se ha dado suficiente reconocimiento a las condiciones de incertidumbre, conflicto social y poder compartido, en el que se dan las decisiones y acciones para transformar la realidad.

* Por formulación de políticas entendemos el proceso que involucra el análisis, asesoramiento y la toma de decisión para la definición de políticas.

Esto ha generado percepciones y prácticas que lejos de contribuir a superar la crisis que enfrenta la Región, por el contrario contribuyen a su agudización. En efecto:

- i. Se perpetró la desarticulación entre intenciones y acciones a nivel de los actores políticos, dada la reticencia a ver el desarrollo agropecuario como un fenómeno integral articulado en el desarrollo global de cada sociedad, lo que requiere que los muchos actores, tanto individuos, grupos como organizaciones, se ubiquen y actúen concertadamente para armonizar intereses y traducirlos en acciones efectivas. Esta situación de arraigado individualismo de los actores políticos, se dio incluso en presencia de esquemas formales de sectorialización, que han buscado -sin mucho éxito- favorecer el liderazgo nominal de ministros o ministerios de agricultura.
- ii. Se asoció cada uno de los campos mencionados con la intervención de diferentes tipos de especialistas, cada uno con sus propios modelos, métodos e instrumentos, pero sin un enfoque ni mecanismos que propicien su articulación y permitan una verdadera concurrencia concertada de actores clave, públicos y privados en las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición y ejecución de la política agropecuaria.
- iii. Con base en lo anterior se identificó a los planificadores y economistas con la definición de la política, aún cuando el poder real de decisión no estuviera en ellos; sin valorar la articulación que debería haber entre ellos como analistas-asesores con los decisores en el proceso de formulación de políticas. A su vez los funcionarios responsables de los diferentes servicios, se les identificó con la ejecución de las políticas y sin capacidad para apoyar en su formulación ni en su ajuste posterior.
- iv. Aún más, esta separación ha llevado a extremos como el de identificar a la planificación como actividad de un especialista dedicado a la preparación de planes, donde deben estar contenidas las políticas; y a la administración, con la prestación de los denominados "servicios auxiliares o de apoyo", exclusivamente proyectados hacia el interior del aparato estatal, en apoyo a la ejecución de las políticas.

Lo expuesto ha sido resultado de una praxis que es preciso entender. Para esto resulta indispensable llegar a descubrir las verdaderas causas de los problemas que la caracterizan, ya que de otra forma se corre el riesgo de plantear "soluciones" parciales sustentadas en manifestaciones de apariencia, que lejos de corregir los problemas, lo que consiguen es agravar la situación.

A continuación se señalan los factores causales más relevantes de estos problemas.

Si analizamos lo que ocurrió en la década de los 60 en los países de América Latina, se puede apreciar que en su gran mayoría los planificadores estaban vinculados a la "corriente estructuralista" o "desarrollista" del

pensamiento económico latinoamericano. Las ideas desarrollistas que esa corriente postulaba, principalmente en lo concerniente a su teoría de los obstáculos estructurales internos, eran coincidentes con los postulados de la Alianza para el Progreso.

Pese a lo anterior, resultó evidente la contradicción en la que los principales líderes políticos entraron entre sí y sus propios técnicos planificadores. En especial al empezar estos últimos a cuestionar y replantear normativamente la base estructural de muchos de los intereses establecidos, que le daban sustento político a sus gobiernos. Así, se originó una disociación en el interior del proceso político y entre éste y la acción de los planificadores.

Se puede afirmar por una parte, que los políticos no se preocuparon por intentar nuevas formas de concertación que les permitiera lograr acuerdos y compromisos básicos entre ellos y otros actores clave para poder contar con proyectos políticos nacionales viables. Mientras que por otra parte, los planificadores de los 60 concibieron su papel como agente de cambio social, sin mostrar mayor preocupación por los grupos que controlaban el proceso de toma de decisiones, restándole de esta forma, importancia a la viabilidad política de su acción y, por ende, a la modalidad de planificación normativa que se propugnaba.

Por su lado los planificadores hicieron un esfuerzo significativo de orden metodológico, recurriendo fundamentalmente a elementos de teoría económica pero sin considerar, en la medida necesaria, el efecto de las propuestas económicas en términos sociales y políticos; ignorando las situaciones de conflicto social y poder compartido que sus recomendaciones debían enfrentar para ser llevadas a la práctica. Además, el esfuerzo en el campo del análisis de políticas no se percibió como algo que requería ser complementado con otro similar en lo relativo a una tarea explícita y agresiva de asesoramiento para la toma de decisiones, que permitiera articular en forma real y sistemática a planificadores y políticos con poder de decisión.

De esta forma, se partió del falso supuesto de que había una relación jerárquica descendente de la previsión (entendida únicamente como el resultado de la tarea de análisis) a la intención (concretada en la toma de decisión), y de ahí a la acción. Esta última se supuso automáticamente, sin darle la importancia debida a la viabilidad política de las propuestas, ni a la inercia de la burocracia -o resistencias de los ejecutores- que se supuso actuarían en forma mecanicista en la ejecución de planes recibidos desde "arriba". En resumen, lo planificado no se ejecutaba.

Paralelamente al interés por la planificación económica, se desarrolló un movimiento orientado a la "reforma administrativa", el cual tuvo como idea central el convertir el aparato público en un ente capaz de responder a las necesidades de la nueva política de desarrollo. Sin embargo, ese esfuerzo se caracterizó por la transferencia mecanicista de prácticas administrativas de países industrializados, que en gran medida reflejaban una combinación de corrientes que se agruparon bajo la denominación de "administración científica", basados en la teoría burocrática en el espíritu de Max Weber, la gerencia científica de Frederick Taylor y la gerencia administrativa de Henry Fayol.

Estas doctrinas desde una perspectiva microanalítica enfatizaron la racionalidad y eficiencia interna de las instituciones. Así, al igual que los esfuerzos por institucionalizar la planificación, el mejoramiento de la "capacidad administrativa" del sector público, también se fundamentó en la separación entre la formulación de políticas y su ejecución. La burocracia pública se consideró solamente como instrumental, responsable legalmente por la ejecución eficiente de políticas, las cuales eran definidas por la autoridad política. De esta forma, al no percibirse la acción del Estado con una visión integral, se vio agravada la separación ya no sólo entre planificadores y políticos, sino también entre los planificadores y los ejecutores.

Al limitar la atención en la implantación de métodos que permitieran un mayor grado de eficiencia, especialmente en las áreas de servicios auxiliares, no se cuestionó durante esta etapa si el aparato público estaba o no estructural y funcionalmente apto para responder a las exigencias de un proceso planificado de desarrollo. En este sentido se puede afirmar que los mecanismos de cambio implantados fueron más adecuados para el mejoramiento de sistemas administrativos ya establecidos, que para desarrollar sistemas capaces de dar respuesta a la problemática propia de una situación de subdesarrollo.

Durante la década de los años 70 y ante fuertes presiones de tipo económico y social, se enfatiza en Latinoamérica el cuestionamiento de los resultados obtenidos por la implantación de modelos que propugnaban, principalmente, el crecimiento económico basado en el dinamismo del comercio exterior a partir de nuevos centros de demanda internacional, como base para el desarrollo económico-social.

Este cuestionamiento, que en el campo ideológico es resultado de la insatisfacción con la corriente estructuralista, coincide con el desarrollo de la "corriente histórico-estructural", primero en su vertiente basada en la teoría de la dependencia y, más recientemente, con sus esquemas de análisis centrados en los procesos internos de acumulación. Esto se ha traducido, para el caso del sector agropecuario, en privilegiar aspectos como el impacto de la acelerada penetración de las relaciones capitalistas de producción en la agudización de la heterogeneidad estructural del proceso productivo agropecuario. Así, se diferencia el desarrollo de las fuerzas productivas en términos de diversos tipos de agricultura empresarial y de agricultura campesina, tomados como categorías de análisis que vienen a ocupar el lugar que tenían las referidas a la concentración, en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra -en términos de la vieja dicotomía latifundio/minifundio.

Sin embargo, este cambio de enfoque también se dio disociado del proceso político donde radica el poder de decisión; en esta forma se agudiza la pérdida de espacio político-institucional de las oficinas y especialistas en planificación. En este contexto y en un esfuerzo por retomar ese espacio perdido, se llegó a concluir que los esfuerzos debían dirigirse a la búsqueda de "salidas pragmático-operativas".

Es de esta manera como en el campo de la planificación se enfatiza la preparación de proyectos, justificado esto en que los planes no se ejecutan porque no había proyectos bien elaborados. Debido a que posteriormente se descubre que la situación no varía mucho, los esfuerzos se dirigen al

desarrollo de planes de corto plazo y programas anuales. Luego se destacan los esfuerzos por integrar los planes de corto plazo con la programación presupuestaria y así se llega a los planes operativos. Pero estos ajustes se dan principalmente en el plano instrumental y formal, sin un reconocimiento explícito a las condiciones de conflicto social y poder compartido que caracterizan a todo proceso de transformación de la realidad.

Simultáneamente, vienen a acentuar esta nueva disociación entre planificación de largo y corto plazo, las demandas que confrontan los centros de decisión en algunos países, debido a la necesidad que tienen sus gobiernos de obtener mayor estabilidad en el proceso político. Ello hace que estos recurran a la capacidad técnica desarrollada en las unidades de planificación para que adopten un papel más dinámico en la asesoría sobre situaciones coyunturales. Esta tónica, lleva a popularizar el "enfoque de problemas" en la planificación. Sin embargo, por las razones indicadas en el párrafo anterior, los esfuerzos se limitan a los aspectos formal-instrumentales y esta nueva oportunidad no es aprovechada por las unidades de planificación para retomar el espacio político-institucional perdido.

En la década de los 70 encontramos a los planificadores con preocupaciones diferentes a los planificadores de los 60, pero sin haber resuelto los mismos problemas básicos de viabilidad política y además, sin realizar esfuerzos significativos por replantear el modelo tradicional de planificación normativa. Este estado de cosas contribuyó a mantener la disociación entre planificadores y políticos, y el divorcio ideológico real que se daba entre ambos llevó a que la "política que se planificó" no se ejecutara. Las "salidas pragmático-operativas" no significaron un esfuerzo serio dirigido a resolver el conflicto de fondo, lo cual requería cambiar la modalidad tradicional de planificar por una que identificara e implantara estrategias de interacción social con formas de intervención realistas en el espacio socio-político-institucional respectivo.

Paralelamente, se continuaron los esfuerzos por profundizar la reforma de la Administración Pública siguiendo los mismos lineamientos que se consideraron válidos en la década anterior. Dichos esfuerzos no fueron ajenos a la preocupación por operativizar los planes por medio de proyectos, así adquirieron fuerza las corrientes que enfatizaron el mejoramiento de la administración o manejo de proyectos y la descentralización administrativa, como medios adecuados para concretar una ejecución eficiente de las acciones previstas.

Esos nuevos planteamientos pusieron de manifiesto las limitaciones en las estructuras organizativas del sector público para afrontar la dinámica exigida por la conducción del proceso de desarrollo. Sin embargo, las respuestas generadas giraron en gran medida alrededor de la creación de organismos ad-hoc, como las mencionadas "unidades ejecutoras" para proyectos con financiamiento externo, con las insuficiencias resumidas en la sección anterior, la proliferación de entes descentralizados, y con el consiguiente sacrificio en la coordinación y en el deseable crecimiento orgánico del sector público. De esta forma, el cambio en el papel del Estado que exigía la estrategia de desarrollo, no se acompañó con la adecuación en su estructura organizativa ni con una forma nueva de actuar.

La última parte de la década de los años 70 se vio afectada por diversos fenómenos de orden internacional, principalmente el alza de los precios del petróleo, el aumento notable en la oferta internacional de recursos financieros, la aceleración de la inflación mundial y la posterior subida en las tasas de interés. En este contexto, los esquemas neoliberales tomaron vigencia preponderante; así se apreció el surgimiento en varios países de esfuerzos de grupos dentro y fuera de los gobiernos para lograr una reducción drástica del papel del Estado. Se privilegió a los sectores financieros sobre los productivos, y se dio una gran apertura de la economía al exterior.

Los planteamientos anteriores llevaron a minimizar el papel de las oficinas de planificación, debido a que ellas no tuvieron la capacidad de respuesta necesaria para actuar en el contexto de estos nuevos esquemas; ello profundizó aun más la llamada "crisis de la planificación". Se creyó que otra "solución" sería relevar a las oficinas de planificación de su tarea de análisis, para lo cual se crearon como unidades ad-hoc, extrañas a la burocracia, los "grupos de análisis de políticas agropecuarias", ya mencionados. Estas unidades, en lugar de ayudar a solucionar los problemas, contribuyeron a agudizar los conflictos interinstitucionales.

Mientras tanto, los procesos de reforma administrativa se vieron enriquecidos en la segunda mitad de la década de los años 70 con una perspectiva macroanalítica, que se caracterizó por diversos esfuerzos encaminados a la implantación de esquemas político-administrativos de regionalización y sectorialización, buscando sistematizar el desordenado crecimiento del aparato estatal. Pero estos esfuerzos, tan importantes para un sector productivo como el agropecuario, por la concreción espacial de su acción, debido a la dispersión geográfica de las unidades productivas agropecuarias, no llegaron a enfrentar en forma efectiva los conflictos sociales, políticos e interinstitucionales prevalecientes.

Dichos conflictos, agravados en parte por la crisis económico-financiera y unidos a la creciente subordinación del sector agropecuario a las decisiones de sectores financieros, llegaron a agudizar la desarticulación en diferentes ámbitos -nacional, regional y local- entre los servicios de apoyo al productor. Esto llevó la descoordinación en las acciones a tal extremo que se configuró lo que bien puede calificarse como una "crisis administrativa" del aparato estatal.

* * *

En resumen, es preciso reconocer que la praxis de la formulación de la política agropecuaria estuvo disociada de su ejecución. Esa disociación estuvo caracterizada:

1. por el arraigado individualismo de los líderes políticos del sector agropecuario y su renuencia a la coordinación entre ellos, generándose así una importante desarticulación en los procesos propiamente de decisión superior que se refleja en otra desarticulación tan importante, como es la que se da al tratar de concretar esas decisiones en acciones específicas;

- ii) por la falta de coherencia entre el trabajo de los analistas y la acción de los políticos, ya que los primeros no actuaron como asesores a la toma de decisiones a cargo de los segundos, que son los que tienen el poder real de decisión; y
- iii) por la falta de coherencia entre el trabajo de los analistas y el trabajo de los ejecutores, ya que los primeros no vieron la importancia de apoyar en la activación de la acción transformadora, con lo cual se hubiera buscado en forma deliberada esa articulación tan fundamental entre decisiones y acciones.

Asimismo, es también importante reconocer que la praxis de la formulación y ejecución de la política agropecuaria estuvo sustentada en un enfoque que presenta limitaciones para servir como marco normativo y operativo apropiado:

- i) para comprender el fenómeno del desarrollo agrícola y rural; el cual, en la nueva realidad de América Latina y el Caribe, cada vez está más condicionado por aspectos socio-políticos globales, e inclusive por otros de índole internacional, que en gran parte, están subordinando a la política económico-financiera global de los países y a su vez están condicionando la política agropecuaria;
- ii) para definir el contenido diferenciado de la política agropecuaria en sus dimensiones temática -multisectorial y sectorial-; geográfica -nacional, regional y local- y temporal -largo y corto plazo-; así como para definir los mecanismos que permitan la coordinación necesaria que asegure un mínimo de coherencia en las decisiones y acciones no sólo para definir una política agropecuaria realista, sino también para lograr su ajuste continuo en función de la evaluación de la realidad agropecuaria;
- iii) para integrar y entregar oportunamente los servicios que presta el sector público a pequeños y medianos productores agropecuarios, en función de las necesidades y potencialidades definidas conjuntamente con ellos y otros actores clave del sector privado, para poder realizar una efectiva movilización de esfuerzos y recursos, que permita lograr los resultados deseados; y
- iv) para diseñar, implantar, operar y ajustar los mecanismos, instrumentos y técnicas que faciliten la participación articulada entre directivos y técnicos del sector público, entre estos y productores agropecuarios así como otros actores clave del sector privado, en los procesos decisorios de corte tradicionalmente estatal, centralista e individualista.

Frente a la situación planteada, de riesgo, incertidumbre y agudización de la crisis económico-financiera y conflictos sociales, políticos e institucionales que enfrenta el sector agropecuario, resulta urgente realizar esfuerzos sistemáticos e integrales para superar la visión y la práctica que ha predominado al conducir el proceso de desarrollo. En este contexto, es fundamental darle prioridad a la formación de directivos, técnicos, productores y

otros actores clave, para que desde una "óptica de interacción social", puedan enfrentar el reto que impone la actual situación. Lo anterior con miras a lograr avances significativos en cuanto a desarrollo agrícola y rural. Dicha óptica implica reconocer que la realidad no debe ser reducida a la visión contemplativa y normativista de directivos y técnicos, bajo el supuesto de que "hay acuerdo" entre sector público y sectores no públicos, así como, en el interior de ellos, sobre medios y resultados del desarrollo agrícola y rural.

Estas consideraciones deberían servir de punto de partida para revisar el enfoque de conducción del proceso de desarrollo prevaleciente en la Región lo que permitiría enfrentar en forma efectiva la problemática bosquejada.

4. BASES PARA ENFRENTAR LA TAREA DE CONDUCCION* DEL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS ACTUAL

La superación de la crisis económico-financiera y los conflictos sociales, políticos e institucionales predominantes en la Región, requiere del desarrollo de un nuevo enfoque de conducción: (i) que articule expectativas e intereses públicos y privados para la formulación y ejecución concertada de la política agropecuaria y, (ii) que en ese contexto, replantee las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que la definición, implementación y ajuste de esa política agropecuaria requieren para transformar la realidad. Ello corresponde al pleno reconocimiento de las condiciones existentes de conflicto y poder compartido en el que se da la tarea de conducción del desarrollo.

Este nuevo enfoque debe tener, al mismo tiempo, la suficiente flexibilidad para que pueda aplicarse bajo diferentes estilos** de conducción política existentes en la Región.

Teniendo en cuenta lo anterior, para superar las limitaciones del enfoque de conducción que ha sustentado por tanto tiempo la praxis de la definición y ejecución de la política agropecuaria -caracterizada por múltiples disociaciones entre políticos, planificadores y ejecutores y entre sectores públicos y no-públicos-, es vital partir del conocimiento, en forma explícita, de los siguientes postulados estratégicos:

* Es conveniente recordar que la tarea de conducción comprende la definición, implementación y ajuste de las políticas, así como las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones que cada una de ellas demanda.

** Se debe anotar que algunos de estos estilos son resultado de un importante proceso de apertura democrática experimentado en los últimos años; pero este proceso a su vez al darse en la actual situación de crisis enfrenta conflictos sociales muy serios con repercusiones de orden internacional resultantes del choque entre necesidades reprimidas de la población y la reducción real del nivel de vida a consecuencia de las medidas de ajuste económico.

- i. que tanto los aspectos técnico-económicos como los socio-políticos pertinentes a la tarea de conducción del desarrollo agrícola y rural son, realmente, decisivos y causales con respecto a la evolución económica, social y política inherente a ese desarrollo;
- ii. que entre los actores clave del proceso de desarrollo hay, normalmente, desacuerdo sobre resultados deseados y medios para lograrlos, o sea que existe conflicto de intereses y que el poder real de decisión y de llevar a la práctica esa decisión, aparece compartido por muchos actores, públicos y privados, que influyen en distintas formas;
- iii. que el logro de los objetivos de desarrollo agrícola y rural que los países de América Latina y el Caribe se han propuesto, demanda el fortalecimiento de estrategias de interacción social para la articulación y complementación de los esfuerzos del sector público hacia su propio interior y en relación con el sector no-público;
- iv. que el análisis y en general la formulación de políticas no es, en la realidad de la Región, una tarea exclusiva de planificadores, sino que al estar inserta en un proceso político requiere la participación organizada y oportuna de diferentes actores clave*, y además no se debe ver como aislada de la ejecución de las políticas;
- v. que sin el ejercicio de una tarea permanente y deliberada de asesoramiento oportuno y convincente a los decisores, la planificación y más específicamente la tarea de análisis de políticas, se convierte en gimnasia académica;
- vi. que la relación entre las decisiones que se toman y las acciones que las concretan no debe considerarse automática, de tipo mecanicista, ni unidireccional, sino que es necesario una tarea explícita de activación de esas acciones que es determinante para transformar las decisiones en resultados específicos;
- vii. que sin una revisión profunda y readecuación integral de la capacidad existente para realizar las tareas de análisis, de asesoramiento, de toma de decisión para la definición, implementación y ajuste de la política, resultará más que difícil superar los efectos y causas de la crisis, en particular en lo atinente al desarrollo agrícola y bienestar rural.

* Es oportuno recordar que por actores clave entendemos, individuos y grupos que representan a autoridades políticas, técnicos, agricultores, campesinos, empresarios asalariados, en la medida en que conformen fuerzas determinativas para el logro de los objetivos del proceso de desarrollo.

B. PLANTEAMIENTOS DE LOS PANELISTAS EN LA MESA REDONDA

Para contar con otras perspectivas que enriquecieran el intercambio de opiniones sobre el Tema I, se invitó a tres de los participantes a intervenir como panelistas en una Mesa Redonda, actividad con que se inicia el Seminario. Los panelistas fueron los doctores Luis Paz, Carlos de Mattos y Marcus Ingle. Cada uno de ellos enfocó desde su propio ángulo diversos puntos relacionados con los planteamientos de la exposición del doctor P. Lizardo de las Casas. A continuación aparecen las intervenciones de los panelistas.

- Luis Paz: Las Influencias Externas en la Definición de la Política Agraria p. 28
- Carlos de Mattos: La Planificación y la Coordinación de Políticas Públicas en América Latina p. 32
- Marcus Ingle: El Manejo de Programas y Proyectos en la Conducción del Proceso de Desarrollo Agrícola p. 39

1. Luis Paz: **LAS INFLUENCIAS EXTERNAS EN LA DEFINICION DE LA POLITICA AGRARIA**

Para mí es un poco difícil añadir algo al documento presentado por Lizardo; creo que es bastante completo y concentrado como para poder agregarle algo. En realidad el tema que estamos tratando es bien complejo. Como se ha mencionado, hay muchos intereses de por medio en la conducción del sector y por lo tanto muchos conflictos. Estamos hablando de aspectos relacionados con relaciones internacionales, políticas económicas, relaciones entre sectores económicos de un país, relaciones entre dependencias de un mismo sector, relaciones entre el Sector Público en general y el Sector Agrario y relaciones entre los representantes del Sector Privado y el Sector Agrario. También se involucran sectores como el Industrial y Comercial que tienen mucho que ver con el Agrario.

En lo que más puedo colaborar en esta oportunidad es en destacar la influencia de otro actor que aunque no está explícitamente mencionado en el documento, su presencia está implícita en varias partes de éste: me refiero al factor externo, a las influencias externas en las definiciones respecto a la política agraria de nuestros países.

Hay sin duda un aspecto que nos llama la atención porque lo conocemos bastante bien y es que los cambios y las variantes en los cambios que se presentan en nuestros países, se presentan como una especie de enfermedad periódica. Me refiero a lo siguiente: se da un cambio en un país con respecto a una política y poco a poco otros países también van cambiando en orientación a esa política. Esto sin duda es por influencia externa; no se puede concebir que coincidan las políticas de los países sin que haya influencia externa que en algún modo contribuye a que poco a poco todos los países del área de América Latina tengan políticas similares; esto parecería raro, pero no lo es.

Recuerdo que en el año 1963-64 más o menos, yo estaba a cargo de lo que era la Dirección de Economía del Ministerio de Agricultura, y tenía que hacer cumplir una disposición legal de cultivos obligatorios. Las haciendas azucareras y algodonerías, sobre todo, tenían la obligación de dedicar un porcentaje de su extensión a cultivos alimenticios que eran antieconómicos, inconveniente para las empresas; pero como era una orden del Gobierno, había que cumplirla.

Por curiosidad profesional traté de averiguar el origen de esta disposición, revisé los documentos legales y llegué hasta los del año 1940 en los que había una disposición legal que indicaba que a raíz de una reunión realizada en Washington a solicitud del Secretario de Agricultura de Estados Unidos, todos los países de América Latina se habían reunido, a pedido del Gobierno de los Estados Unidos, para comprometerse a reducir las áreas de algodón porque las condiciones del mercado de algodón eran muy graves.

Después de este tipo de observación, si ustedes tratan de hacer un poco de memoria, hay una serie de prácticas, tecnologías y métodos de trabajo que se han dado en nuestros países que son influencia, en algunos de los casos, de

Estados Unidos, en otros casos, de organismos internacionales y en algunos casos más, de países que también han influido en nuestra forma de trabajar en agricultura.

Otro ejemplo lo tenemos en los servicios de extensión. Todos los países de América Latina, en determinado momento, allá por los años 50 a los 60, han tenido servicios de extensión similares, incluyendo casi todo lo que se solía llamar "mejoradoras del hogar", así como los clubes agrícolas juveniles; todo esto resultante de la colaboración de Estados Unidos en el área agrícola.

Asimismo, hemos tenido programas de desarrollo comunal con la idea de que había que trabajar en forma más integrada en áreas geográficas determinadas y no sólo en aspectos de la agricultura. También hemos tenido programas de crédito supervisado: una política general de combinar el crédito con la extensión para que los pequeños agricultores tuvieran dos tipos de servicios simultáneamente.

A partir del año 62, con la reunión de Punta del Este, se dio énfasis a la planificación, y recuerdo a cuatro amigos míos que se encerraron en el Banco Central y realmente hicieron un trabajo, como dice Lizardo, de "planificación de escritorio", porque los cuatro encerrados unos cuantos meses elaboraron un plan que fue exigido como condición previa para la aprobación de un préstamo.

Todos hemos tenido un período de reforma agraria donde también obviamente ha habido una influencia internacional. Posteriormente aparecieron los programas de análisis sectorial, y casi todos los países han tenido que participar en el análisis del Sector Agrario, pero también con influencias externas. Luego se ha dado arrolladoramente el desarrollo rural, donde el IICA y FAO han tenido una acción importante. Ultimamente como ha mencionado Lizardo, ha venido el período de los grupos de análisis de política agraria; y no es coincidencia que existan estos grupos en varios países de América Latina; no son iniciativas propias de los gobiernos sino sugerencias externas.

Si pensamos en términos de la economía en general y no sólo de la agricultura, podemos encontrar un sinnúmero de ejemplos. Así, tenemos el caso de la apertura de nuestras economías para aprovechar las ventajas comparativas; esto se impulsó en un país de América Latina y luego siguieron casi todos, y tenemos que reconocer que en algunos casos ha sido muy perjudicial para la economía, sobre todo de las industrias de algunos de nuestros países.

Por ello, es conveniente que al analizar los factores que influyen en la política agraria de nuestros países, consideremos en forma explícita la influencia externa y cómo estos actores influyen en nuestra política; esto es fundamental para comprender mejor el desarrollo de la agricultura y de sus políticas.

Para profundizar un poco en esto, conviene recordar el papel de los Centros Internacionales de Investigación Agrícola, los cuales también influyen en las políticas de nuestros países. Algo que realmente preocupa es que como muchos de nuestros países no están en condiciones de aprovechar la cooperación

técnica y financiera internacional especializada en forma apropiada, ella tiene un efecto negativo al apoyar en forma desproporcionada a algunas oficinas del sector agrario, dependiendo de la especialización de la asistencia técnica que se ofrece.

Me refiero a lo siguiente: si hay asistencia técnica de un organismo, como por ejemplo el Centro Internacional de la Papa o el del Maíz, se concentran esfuerzos en esa actividad; pero justamente una de las razones del éxito de estos organismos es su especialización y una de las razones de sus fracasos de ellos en los países, es que se concentran sólo en un aspecto de la actividad agrícola apoyando el crecimiento desproporcionado de un área y descuidando los otros aspectos.

Generalmente se abunda mucho en lo que es investigación, con algo de énfasis quizá en extensión, pero no así en lo que es comercialización, ni en otros servicios para la producción. Obviamente esto hace que cierta área del sector público agrario crezca, pero con perjuicio de otras áreas de la agricultura, creando con esto una incompatibilidad y también muchas veces conflictos internos entre las oficinas.

Otros casos son los de gobiernos extranjeros que, por medio de protocolos, financian inversiones en nuestros países las cuales están condicionadas a que los créditos sean parcial o totalmente utilizados en compras a sus compañías privadas. Resulta que esas compañías al estar interesadas en la venta de equipo, maquinaria y demás, ejercen influencia notable en las definiciones de las políticas y acciones de los países.

Recuerdo por ejemplo el caso del Perú y Panamá. En Perú tuvimos el protocolo con el Gobierno de España mediante el cual financiaba una serie de proyectos. Representantes de las compañías españolas se reunían con los funcionarios del sector público agrario para analizar las inversiones que se podían realizar, y así se gestó un proyecto llamado PROCOMPRA. Este consideraba inversiones en equipo para comercialización de productos agrícolas, que en realidad desde el año 80 hasta la fecha no ha funcionado adecuadamente por una serie de razones.

Por coincidencia me correspondió trabajar en Panamá, por unas semanas, y tratando con los funcionarios de la Oficina de Planificación resulta que ellos también tenían un proyecto similar que al revisarlo prácticamente sólo tenía diferencias en escala y en nombres de lugares, todo el resto era igual. Esto muestra el caso de una compañía que vendía máquinas y tecnología a un gobierno, con facilidades a través de un protocolo con financiación a largo plazo y que influía en decisiones del gobierno en cuanto a las inversiones que debían hacer.

También hemos tenido en América Latina influencia de otros países, tal es el caso de Israel que con apoyo del Banco Mundial influyó en la implantación de Programas de Extensión. A muchos de nuestros países se nos inculcó el sistema de extensión llamado de "capacitación y visita", y no es coincidencia

que esto se haya dado en varios de nuestros países. Se trató realmente de la venta de un producto por parte de un gobierno apoyado por el Banco Mundial, con los resultados que todos conocemos.

Tenemos casos en nuestros países donde uno se encuentra con que, a veces, lo más difícil es cómo manejar la cooperación técnica interna. Son tantas las instituciones en aspectos financieros y en aspectos de asistencia técnica que se encuentran en una misma región, que aunque aparentemente son para ayuda, ocurre que por la mala organización del país, por no saber cómo utilizar parte de esa cooperación técnica es tanto lo que se ofrece que son más las distorsiones que se han originado y más los problemas y conflictos internos, que el impacto beneficioso e integrado de la cooperación para el país.

Finalmente, me parece muy interesante la recomendación que hace PROPLAN y que se ha mencionado como "la necesidad de darle prioridad a la reorientación profunda en la forma de pensar y actuar de muchos de los directivos públicos y sus asesores". En buena cuenta se presenta en una forma muy modesta; quizás lo importante es rescatar que este planteamiento se sustenta en lo que llamaría una nueva escuela de pensamiento, que el IICA está contribuyendo a desarrollar.

Ahora, si se tiene que reorientar profundamente el modo de pensar, la pregunta que hago y que creo que sería para contestarla en las reuniones de grupos, es: ¿Sobre quién hay que influir para realmente cambiar este modo de pensar? Porque no se puede negar que para los políticos, una es su actitud cuando están fuera del Gobierno, en la oposición, y otro es su comportamiento cuando están en el Gobierno, como consecuencia de las diferentes presiones y conflictos que se presentan.

Les voy a citar un caso, aunque sin duda a todos ustedes les vendrá a la mente algún otro. Tengo en mente el de un Presidente de mi país cuando ingresó al poder; por razones del azar participé en una reunión donde estaba el Presidente, los directivos de AID, y varios de los ministros nuevos. Antes de la reunión se habían filtrado rumores de que se iban a utilizar los cupones alimenticios como un sistema que había tenido relativo éxito en Estados Unidos.

Mi preocupación era que el sistema quizás funcionó en los Estados Unidos, pero en mi país podía ser un caos porque si es para la gente pobre, aquí el 90% de la gente es pobre, entonces, habría que dar cupones a todo el mundo. Entonces, cuando estaba terminando la reunión, el Presidente, preguntó si alguien de los presentes tenía algo más que añadir. En ese momento solté la pregunta: "Señor Presidente, sería conveniente preguntar a los señores de AID cómo ven ellos la posibilidad de que en el Perú se apliquen los cupones alimenticios".

Yo tenía preparada mi argumentación en contra. El Presidente dijo, antes de que contestara el representante de AID, que él (el Presidente) había estado en los Estados Unidos durante un buen tiempo preparándose para gobernar y que por ello había podido conocer en detalle el sistema de cupones. Opinó entonces que para el Perú no era conveniente por razones de cantidad de gente que tiene bajos ingresos, que era mucho mayor y más dispersa que en Estados

Unidos, y también porque la administración de esos recursos era muy complicada y se prestaba mucho más a manejos indebidos. Siguió dando unos cuantos argumentos y concluyó con que el sistema no era conveniente para el Perú. Terminó y le dio la palabra al representante de AID quien en efecto dio toda una variedad de razones por las cuales no era conveniente el uso de los cupones.

Pasaron tres meses y el Presidente de la República anunció la creación de cupones alimenticios. Entonces yo intrigado pensé cómo podía ser esto, si el mismo Presidente de la República al hacerse cargo del Gobierno había rechazado esto porque él lo había estudiado, además los representantes de la AID no lo recomendaban. Me enteré entonces en parte, cuál era la razón: el Ministro de Economía de ese entonces en el período previo a su participación en el Gobierno, había atacado fuertemente al gobierno anterior por haber estado manteniendo bajos los precios de ciertos productos agrícolas, por medio de subsidios, y planteaba como política eliminar subsidios porque hacían daño a la economía del país.

Cuando ese señor llegó al cargo de Ministro de Economía le planteó al Presidente de la República, enemigo de los cupones, que había que eliminar los subsidios. ¿Qué significaba esto en términos de precio? Bueno, que el arroz, para decir una cantidad, de 3 tenía que subir a 6 o sea, al doble. Eso no se podía hacer y entonces había que buscar alternativas, y políticamente, la mejor alternativa analizada no precisamente por los planificadores, era que los cupones alimenticios podían amortiguar algo la situación de aumento de precios; y así fue como se aprobó. Obviamente fue un fracaso lo de los cupones alimenticios, pero cuento esto porque creo que a nivel de presidentes, a veces hay que cambiar de modo de pensar, y la pregunta es: quién le pone el cascabel al gato?

2. Carlos de Mattos: LA PLANIFICACION Y LA COORDINACION DE POLITICAS PUBLICAS EN AMERICA LATINA

Una primera advertencia que debo hacer es que no soy experto en temas agrícolas, así que mi exposición va a tener un sesgo generalista, aún cuando en ella intentaré retomar algunos de los temas planteados por Lizardo de las Casas; creo, además, que algunas reflexiones sobre la planificación en general podrán resultar de interés para el debate del tema más específico de la planificación agrícola.

Quisiera concentrar estas reflexiones sobre lo que ha sido la experiencia de planificación y de coordinación de políticas públicas en América Latina, partiendo del análisis de un período al que Lizardo ya se refirió, que es fundamentalmente el que se inició a impulsos de la Alianza para el Progreso; esto es, el período de los años 60, porque creo que allí se establecieron algunos rasgos cuyas consecuencias continúan teniendo influencia hoy en día.

En América Latina hacia los años 60 la palabra planificación (y aún el eufemismo que se utilizaba para hacer referencia a lo mismo, esto es, la palabra "programación"), era en general percibida como una mala palabra; en parte, porque se la asociaba a lo que se hacía en la Unión Soviética y, también, en

parte, porque se la vinculaba a intervencionismo, a dirigismo, a proteccionismo, etc.

Sin embargo, esta situación que algunos países (la Argentina de Perón, por ejemplo) habían alterado parcialmente, habría de cambiar en 1961 porque, de una manera muy especial, se dio un proceso de legitimación formal de la palabra planificación y del oficio de planificar; allí, a través de la reunión de cancilleres realizada en Punta del Este en 1961 y de la adopción de la Alianza para el Progreso, impulsada por el gobierno del presidente Kennedy, como un mecanismo de ayuda financiera a los países latinoamericanos, se establece la necesidad de que los países dispongan de planes de desarrollo económico y social. Hace entonces su irrupción en América Latina, llevando a su adopción generalizada, una concepción sobre planificación que habrá de marcar, creo yo, buena parte de lo que se hace y lo que se dice desde entonces en esta materia.

A mi juicio ello ha conducido a un abuso de la palabra planificación, que en el lenguaje latinoamericano ha tendido a ser utilizada muchas veces para denominar cualquier tipo de proceso decisonal gubernamental. Cuando uno conversa con representantes de países desarrollados, por ejemplo europeos, se comprueba que generalmente -aún los franceses que son muy propensos a utilizar la palabra planificación- hacen un uso bastante más restrictivo de esta.

Creo que esa concepción de la planificación que se difunde por América Latina a partir del año 61, puede ser caracterizada por medio de tres rasgos principales. El primero de ellos es su extremado voluntarismo, el cual se refiere tanto al contenido asignado a la planificación como a la percepción que se tiene de los actores sociales que van a intervenir en esos procesos.

En lo que se refiere al contenido, como se señala en el documento de Lizardo de las Casas, desde el comienzo de la experiencia del decenio de los años 60 se asoció la planificación a un concreto modelo normativo, asociado a la idea de impulsar la ejecución de un modelo de corte estructuralista o desarrollista, de origen cepalino, el mismo que fue respaldado políticamente por la Conferencia de Punta del Este. En efecto, el documento final de esta Conferencia, la Carta de Punta del Este, enumera taxativamente los rasgos de ese modelo normativo y supone que será bueno para todos los países latinoamericanos; desde entonces en estos países se ha entendido que planificar es planificar para el desarrollo y por desarrollo se entendió lo que preconizaba ese modelo de corte estructuralista.

En esta concepción, la figura del planificador fue idealizada como agente de cambio social, rol que de alguna manera fue asumido explícitamente por los planificadores. De ello da testimonio una profusa literatura en la que el planificador se auto-observa, como agente de cambio social; con una gran dosis de ingenuidad política, en una actitud esencialmente académica, el planificador creyó en su rol de agente de cambio social y también creyó que el producto de su trabajo iba a conducir efectivamente a la realización de cambios estructurales en América Latina. De esta manera se dejó de lado el análisis de lo que efectivamente estaban dispuestos a hacer los gobiernos nacionales, habida cuenta de los intereses de las fuerzas sociales que esos gobiernos representaban. De esta manera, esta concepción olvidó algo que Jorge Ahumada

había destacado cuando enseñaba planificación: que se puede planificar tanto para la justicia como para la injusticia, que se puede planificar tanto para la virtud como para el vicio. Se creyó que planificar era planificar para el bien y que el bien estaba representado por ese modelo normativo de corte estructuralista. Con ello también se olvidó que la decisión sobre el para qué se planifica era independiente de lo que pensarán los planificadores, salvo cuando los planificadores fuesen al mismo tiempo decisores, como efectivamente lo han sido en algunos casos.

El segundo aspecto de este rasgo de voluntarismo se refiere a la percepción que entonces se tenía sobre los decisores y ejecutores. En este terreno también se observa una cierta ingenuidad política, desde que se supuso, sin mayor análisis, la existencia efectiva de los actores sociales que se requería para lograr la ejecución del modelo normativo propuesto. De esta manera se tendió a trabajar con base en una concepción de un Estado ideal, de carácter reformista y planificador, que se suponía actuaría al servicio de los planificadores, para implementar el modelo que sustentaban.

Como es obvio, en la práctica eso no existió: el Estado siguió siendo lo que el Estado es y no lo que los planificadores querían que fuera. El Estado como pacto social de dominación, controlado por un grupo social hegemónico que impulsa un determinado proyecto político, fue ignorado. Los planificadores de la década del 60 trabajaron con una imagen ficticia de Estado, pero que era funcional a lo que querían hacer. Ello significó una carencia de análisis sociológico y politológico al respecto; esta carencia no permitió profundizar el análisis sobre lo que pensaban los agentes que controlaban el proceso decisional, sobre lo que querían hacer quienes estaban en el poder, omitiendo de esta forma toda consideración sobre la cuestión relativa a la naturaleza del Estado y sobre la orientación de los gobiernos nacionales en los países de la región. En definitiva, creo que en este primer aspecto prevaleció una concepción en cierta forma mesiánica y abstracta, sobre lo que se entendía por planificación.

El segundo rasgo que me parece importante destacar es el formalismo que imperó en la época y que todavía subsiste en algunos países de la región, referido tanto a los procedimientos adoptados, como a la organización institucional recomendada para la conducción de los procesos.

En lo que concierne a los procedimientos se difundió una cierta ortodoxia de trabajo referida a cómo se tenía que proceder para producir un plan que, de hecho, era visualizado como la etapa final de ese proceso; estos procedimientos corresponden a la concepción que Faludí ha dado en denominar el "blueprint planning". Esto fue lo que, en lo esencial, se estuvo haciendo en la planificación latinoamericana: consistió en un esfuerzo desarrollado por un grupo de técnicos reunidos en un organismo especialmente constituido al efecto, que culminaba en la redacción de un libro: el plan.

Este plan confeccionado en su totalidad ex-ante, tenía carácter global y comprensivo, se refería al sistema en su conjunto, habitualmente iba precedido por un diagnóstico bastante amplio, era sumamente detallado en algunos aspectos y generalmente se caracterizaba por un gran contenido cuantitativo que muchas veces llegaba a una muy pormenorizada identificación del comportamiento

requerido para un conjunto de variables macroeconómicas para que cumplieran determinados objetivos, frecuentemente expresados en términos de crecimiento del producto. Así, por ejemplo, se concluía que la inversión debía pasar de tal cifra a tal otra, que la tasa de ahorro tendría que pasar de este a este otro valor, etc.

Estos procedimientos demostraron su completa inadecuación a la realidad latinoamericana: generalmente cuando los planes se publicaban, ya habían envejecido y ninguna de las proyecciones que contenían tenía ya mayor validez. Su excesiva rigidez demostró no ser compatible con la turbulencia social que caracterizaba a los procesos sociales de nuestros países. A ello debe agregarse que alguna de sus características esenciales contribuyó a cimentar su desprestigio: en efecto, al establecer un conjunto de compromisos rígidos en torno a comportamientos que de antemano se podía saber que eran incumplibles, buena parte de dichos planes fueron juzgados por ello, desde que no fueron capaces de cumplir con lo que prometían, y prometían mucho, prometían demasiado.

El segundo aspecto se refiere a las instituciones preconizadas para la elaboración de los planes, las que tienen sus más lejanos antecedentes en las que habían sido establecidas por la planificación soviética. En efecto, en este caso, en virtud de las necesidades lógicas de un sistema donde las indicaciones suministradas por los precios habían sido suprimidas, se estableció la necesidad de una oficina central nacional de planificación, el GOSPLAN, la que a través de un conjunto de índices e indicadores comandaba el proceso. En las particulares condiciones de la inmediata postguerra los franceses y los holandeses, entre otros, adoptaron procedimientos análogos: la creación de los comisariatos del plan y de las oficinas nacionales de planificación constituyen ejemplo de ello.

En los países latinoamericanos durante los años de la década de los sesenta como había que tener planes, porque con los planes se podía acceder el financiamiento de la Alianza para el Progreso, se fue rápidamente a la imitación de estas experiencias; lo importante no era tanto planificar sino tener un plan y para tener un plan había que tener un organismo que lo elaborase porque la burocracia estatal no tenía el "know-how" requerido para ello. Se creó así una institución nueva, generalmente no muy bien articulada a la administración pública ya existente en los países, a la que rápidamente en la mayor parte de los casos, el resto de las instituciones de la propia administración pública trató de aislar, porque el nuevo comensal fue visualizado como un convidado de piedra que venía a apoderarse de algo que hasta entonces había estado en otras manos.

En el trabajo de estas oficinas hubo una evidente disociación entre los niveles de diseño y de ejecución; generalmente se trataba de un grupo que diseñaba planes y, muchas veces, mientras este grupo hacía esto, otras instituciones públicas producían las políticas que efectivamente llegaban a la fase de ejecución. Por ejemplo, en el caso del Perú, hacia 1969, mientras el organismo de planificación elaboraba un plan, que una vez publicado llegó a constituir un verdadero "bestseller", un comité ad-hoc asesor de la presidencia diseñaba la ley de reforma agraria, que luego se adoptó en desconocimiento casi total de aquel organismo.

Muchas veces estas oficinas no lograron articularse funcionalmente con el resto de la administración pública nacional y, si bien subsistieron, en muchos casos han ido perdiendo importancia; simplemente conforman una planilla más de sueldos, que contempla una retribución por un trabajo en general bastante intrascendente. No es el caso de todas las oficinas; algunas, como las de Brasil, Costa Rica y Panamá, por ejemplo, han logrado una inserción más firme en el aparato burocrático del Estado y suelen cumplir una función de importancia en la orientación de los respectivos procesos decisionales.

El tercer rasgo que caracterizó esta experiencia latinoamericana y que en buena medida todavía subsiste, tiene relación con un acentuado reduccionismo economicista. En efecto, desde el punto de vista de la planificación, los sistemas nacionales tendieron a ser percibidos casi exclusivamente por medio de su dimensión económica y las políticas públicas propuestas fueron reducidas generalmente a meros instrumentos de política económica. Con este enfoque, por consiguiente, fueron soslayados los niveles de conflicto social derivados de la fragmentación política, no se logró captar su incidencia en la incertidumbre decisional que caracterizaba los procesos reales y no se pudo apreciar la magnitud de la turbulencia social que ello ocasionaba en la dinámica de nuestros sistemas nacionales.

En conclusión, de estos procesos yo diría que hubo un arduo trabajo de elaboración de planes, que en definitiva constituyeron ejercicios de carácter académico bastante intrascendente, sin viabilidad política en la mayor parte de los casos; en contraposición con ello, se comprueba que en ese período en la región prácticamente no hubo procesos de planificación con base en esta concepción.

Creo que hay en la Región algunas experiencias que se cumplieron en años posteriores (como también podrían señalarse algunas experiencias que ya se habían cumplido en años anteriores) en que hubo efectivamente esfuerzos de coordinación de políticas públicas para la ejecución de los proyectos políticos de los respectivos gobiernos nacionales.

Si como afirma Solari y otros autores, en definitiva la planificación no es más que un proceso de instrumentación técnica efectiva de un proyecto político, en estos casos estaríamos en presencia de experiencias concretas de planificación. Estoy pensando en experiencias como la del PRI mexicano, como la del "Estado Novo" brasileño, como la de la Venezuela democrática, con todas las limitaciones que cada una de ellas pueda haber tenido. Dejando de lado su posible bondad o no bondad y hablando de lo que efectivamente ocurrió, creo que en esas experiencias se puede percibir el abandono de la concepción voluntarista-formalista-reduccionista de la planificación (esto es, de lo que Carlos Matus ha llamado "planificación normativa cepalina"); en estos casos se percibe que hubo un esfuerzo de los poderes públicos, con todas las limitaciones que a cada caso se le puede señalar, para coordinar las políticas estatales en vista a la ejecución o a la "instrumentación técnica efectiva" del proyecto político sustentado por los gobiernos nacionales.

Allí se utilizaron métodos mucho más flexibles y apropiados a las características de los procesos decisionales en las situaciones predominantes en los países respectivos, encuadrándose en análisis más comprensivos que los

que hablan caracterizado la visión reduccionista anterior; allí se buscó la concertación social, se buscó la negociación, como bases efectivas para la puesta en práctica de los respectivos proyectos políticos.

Para terminar, más que tratar de señalar cuáles son los requisitos para lograr el éxito en la coordinación de políticas públicas, quisiera marcar simplemente algunos elementos que a mi juicio establecen condicionamientos para que un proceso de planificación (o de coordinación de políticas públicas) pueda tener éxito. Este punto tiene alguna importancia por cuanto entendemos que la planificación de por sí no asegura el éxito; es apenas un camino que puede aumentar las posibilidades de éxito, pero que de por sí no lo asegura.

Creo que el primer condicionamiento que se podría establecer es que existan proyectos políticos teóricamente consistentes. Desde que hoy día hay una gran controversia teórico-ideológica en nuestros países, la posibilidad de inconsistencia teórica de los modelos normativos por proponer es frecuente.

Por ejemplo, hay quienes sostienen que para reducir las disparidades regionales hay que dejar que el mercado actúe libremente y hay otros autores u otras teorías que sostienen que para que disminuyan las disparidades regionales es necesario una mayor intervención del Estado. Indudablemente, si nosotros aceptamos una relación causal que sostiene que si hacemos A va a ocurrir B, solamente vamos a tener éxito si esa relación causal es correcta; ha habido en los países de la Región (y las experiencias del Cono Sur así lo demuestran) procesos basados en modelos teóricos que demostraron no ser consistentes con la ley de cambio de la realidad y que, por lo tanto, no tuvieron éxito. Parecería que este aspecto constituye una condición de éxito para cualquier tipo de experiencia de coordinación de políticas públicas sea nacional, global o sectorial.

El segundo rasgo que deseo anotar es la necesidad de un efectivo control de los procesos decisionales por parte de los gobiernos nacionales. En situaciones de extremada fragmentación decisional las políticas públicas oscilan entre un lado y otro, en función de las presiones que cada gobierno soporta, en función del juego de intereses a que deben someterse. Con ello reivindicaría un punto que tiene mucha actualidad en la discusión política de algunos países latinoamericanos: la existencia o la inexistencia de una situación de "governabilidad".

Creo que muchas veces se juzga a la planificación simplemente porque se la aplicó en situaciones en que no había condiciones de "governabilidad". Obviamente, la creación de una situación de "governabilidad" requiere de grandes esfuerzos de concertación social, tendientes a comprometer a las fuerzas sociales más importantes, tanto en el ámbito de la sociedad política como en el de la sociedad civil; ello implica una búsqueda de consenso social en torno a los proyectos políticos y, por ende, a sus principales políticas, programas y proyectos y ello lleva a la necesidad de una mayor participación.

Por ejemplo, la experiencia latinoamericana tiende a demostrar que no hay política efectiva de desarrollo regional, si no hay una cierta participación social a nivel regional. Es pedirle peras al olmo pensar que el Gobierno Central, que generalmente representa intereses comprometidos con la parte más

dinámica de cada país, esté realmente interesado en tomar la iniciativa para promover políticas, programas y proyectos para el desarrollo de las regiones más pobres; una vasta experiencia en ese sentido nos muestra que allí donde una política regional ha tenido cierto éxito, ello ha sido principalmente porque las fuerzas sociales regionales se han movilizadado en tal sentido.

El tercer factor que quiero señalar es que es necesario utilizar procedimientos más flexibles, no alineados con la ortodoxia formal de la planificación de los años 60, que permitan adaptaciones día a día, que permitan incorporar los resultados de la negociación que hay que hacer permanentemente, para poder ir construyendo la viabilidad política en torno al proyecto nacional que está siendo ejecutado.

El cuarto y último factor que querría destacar, es que tiene que existir un adecuado nivel de internalización y compromiso con lo que se está llevando adelante en el ámbito de la burocracia estatal. Creo que buena parte de las experiencias de coordinación de políticas públicas latinoamericanas han fracasado porque una administración pública que viene de lejos y que, porque se ha rutinizado o porque simplemente no está de acuerdo con el nuevo proyecto político, rema contra la corriente y buena parte de las medidas propuestas quedan en el tapete.

No me estoy refiriendo con esto a la necesidad de promover reformas administrativas, que también en algunos casos han pecado de un exceso de formalismo, como ya ha sido señalado por algunos de los autores que se dedican a este tema; lo que aquí deseamos destacar es que tenemos que ser conscientes que nuevas ideas, nuevos proyectos políticos, necesitan ser internalizados por el aparato burocrático del Estado, porque de lo contrario muy difícilmente vamos a poder llegar a niveles razonables de ejecución de estos.

Para terminar, quisiera señalar que creo que es muy importante en las tareas de coordinación de políticas públicas o, si se quiere, de planificación, tener en cuenta el comportamiento de los actores sociales. Tener claro cuál es la naturaleza de los actores sociales, qué intereses representan, cuáles son sus motivaciones; es decir, observarlos tal como son y no tal como nosotros queremos que ellos sean.

Creo que en buena parte de la experiencia cumplida hemos mirado a los actores en función de cómo nosotros queríamos que ellos fuesen, lo cual es particularmente notorio en relación al Estado; muchas veces trabajamos con el Estado que queremos que sea o el Estado que creemos que podrá ser, pero no con el Estado que es en un país capitalista. Este es un tema bastante más complejo que lo que nuestros deseos suelen expresar.

Y obviamente también valen estas consideraciones en relación con los empresarios privados; vivimos en países capitalistas, el empresario juega un papel de indiscutible importancia, con un comportamiento básico estándar. En la medida que su motivación fundamental deje de ser el maximizar ganancias, ese empresario deja de ser empresario capitalista. Las políticas deben ser diseñadas en función de ese comportamiento; toda política debe tener en cuenta el papel que puede jugar el empresario privado en contraposición a lo que cada proyecto político querría que esos empresarios privados hicieran.

Muchas políticas han fracasado en América Latina porque han buscado asignar comportamientos a los empresarios privados a través de instrumentos de tipo indicativo, que dejan de lado su racionalidad intrínseca, en cuanto al peso que ellos otorgan a las diferencias de rentabilidad en diferentes actividades, sectores o regiones; por ejemplo, cabe preguntarse: ¿Por qué un empresario continúa invirtiendo preferentemente en Sao Paulo y no en el Nordeste del Brasil, ignorando lo que indican los instrumentos diseñados al respecto?

Creo que todo esto tiene que ser objeto de una profunda revisión y de un "approach" (enfoque) interdisciplinario, donde las variables políticas, sociales y económicas estén consideradas en forma integrada. Tengo la impresión que en algunas de las experiencias que se están cumpliendo en algunos de los países democráticos de la región hay avances significativos en términos de un mejor manejo de los respectivos procesos decisionales, donde al evaluar los errores pasados se han comprendido mejor las causas de estos; de allí surge la importancia de trabajar ahora con un enfoque más amplio, aun cuando también de más difícil manejo.

3. Marcus Ingle: EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS EN LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGRICOLA

Debo comenzar diciendo que la crisis que estamos discutiendo aquí en el contexto de América Latina y el Caribe, no es menos evidente en otros países y regiones donde nuestra organización opera. En nuestro trabajo en Africa, en el Medio Este, específicamente Egipto, y en Asia, vemos muchas de las mismas cosas siendo discutidas y enfrentadas al mismo tiempo. No he visto aún un grupo de individuos reunirse y sistemáticamente analizar estos tópicos como el IICA lo está logrando en esta ocasión, y felicito a PROPLAN por estar al frente de este asunto. Creo que es esta una área que va a recibir mucha más atención durante los próximos dos años y más.

Mis comentarios sobre manejo de programas y proyectos estarán basados en mi experiencia en estos otros países, así como en mi experiencia propia en el Caribe. Durante los últimos tres años he estado trabajando como investigador en "management" (administración) en un proyecto importante sobre sistemas de investigación y desarrollo a nivel de fincas en el Caribe de habla inglesa, con el Instituto de Investigación y Desarrollo Agrícola del Caribe (CARDI).

Al preparar mis comentarios al documento de PROPLAN, decidí reflexionar sobre varios cambios importantes que han ocurrido en mi percepción sobre manejo de programas y proyectos durante los últimos tres o cuatro años. Tomando como base el trabajo que IICA/PROPLAN y nosotros hicimos juntos hace algunos años, decidí que sería útil enfocar dos dimensiones diferentes de mi concepción sobre esta materia.

Primero, cuáles son algunas de las conclusiones clave o lecciones sobre manejo de programas y proyectos que han sido validadas durante la crisis reciente?; y segundo, me gustaría hablar sobre algunas perspectivas nuevas que están emergiendo de la crisis, o como resultado de la crisis.

Así es que permitáname referirme al primer tipo de cambio -aquellos que han sido validados durante los últimos años de la presente crisis.

Primero, ha habido una revalidación en el sentido de que los programas y proyectos, para ser exitosos, tienen que ser tratados de una manera uniforme desde una perspectiva integral de planificación y ejecución. Esto es algo que decíamos hace varios años y la importancia de ello parece ser más grande hoy que antes.

En tiempos de crisis, los resultados de esfuerzos de desarrollo que sean oportunos y de mínimo costo son esenciales; son necesidades desde un punto de vista económico, político y financiero. Políticos y decisores quieren ver los resultados finales. Lo que la experiencia fuertemente sugiere es que si la planificación y ejecución están disociadas, no unidas, y no son vistas como un proceso continuo, entonces los proyectos y programas no serán exitosos.

En segundo lugar, para que los programas y proyectos sean exitosos, debe ponerse especial atención a dos áreas: primero, los proyectos requieren tener muy bien definida su conexión con las políticas que deben estar implementando. Esto puede hacerse involucrando y continuamente comprometiendo a los actores clave responsables de la definición y ajuste de las políticas. Segundo, los proyectos necesitan asegurar una acción unificada a nivel operativo, mediante la motivación y activa participación de toda la gente que requiere estar involucrada para hacer del proyecto un éxito. Esto va desde el personal de nivel nacional, hasta los burócratas que deben apoyar el esfuerzo, los campesinos, los agentes de extensión o los investigadores involucrados en el proceso de manejo de un programa o proyecto.

Esto es especialmente importante porque el rol de manejo (management) es ahora percibido como más complejo que antes. El gerente o directivo necesita contar no solo con capacidades y habilidades conceptuales, sino también destrezas para el manejo efectivo de las relaciones interpersonales, políticas, para establecer determinadas alianzas con diferentes grupos y operar en un ambiente altamente politizado y cambiante. Por esta razón, las cosas que hablábamos hace varios años, las ideas y los instrumentos para reclutar buenos gerentes y prepararlos para sus trabajos, son aún más críticos hoy día.

Algunas técnicas con las que hemos experimentado incluyen el uso de centros de evaluación del personal clave para proyectos y programas, el uso de reuniones de "planificación en equipo" que sistemáticamente involucran y comprometen a políticos en el proceso de planificación-ejecución, y el uso de actividades para activar la ejecución donde el consenso es forjado entre los diversos actores clave de una manera sistemática. Estos son algunos de los instrumentos y procesos que ahora están ampliamente disponibles y que están siendo usados en muchas partes del mundo.

Una percepción final que ha sido validada durante los últimos años, es el hecho de que si vamos a hacer mejoras en el manejo de programas y proyectos, entonces una buena forma de hacerlo es usar una modalidad que es llamada "transferir y aprender-haciendo" ("action-training"). En tiempos de crisis, esta modalidad es especialmente usada porque permite simultáneamente mejorar el desempeño y desarrollar capacidades.

Ahora, permítanme volver al segundo tipo de cambio -algunas nuevas perspectivas sobre manejo de programas y proyectos. Una cosa que ha ocurrido sin duda es que el status dado a los proyectos inicialmente por Albert Hirschman, como "partículas privilegiadas del proceso de desarrollo", está siendo abiertamente cuestionado.

Ahora vemos que los proyectos pueden crear problemas así como solucionarlos, y nos damos cuenta de que para que los programas y proyectos sean efectivos tenemos que vincular muy bien la estructura con la política, y necesitamos ser muy sensibles, en nuestro manejo en cuanto a los tópicos financieros, económicos y políticos, así como a los técnicos. Esto es algo a lo que Lizardo de las Casas se ha referido. Los proyectos no son automáticamente positivos; dependen de la política definida y de la estructura.

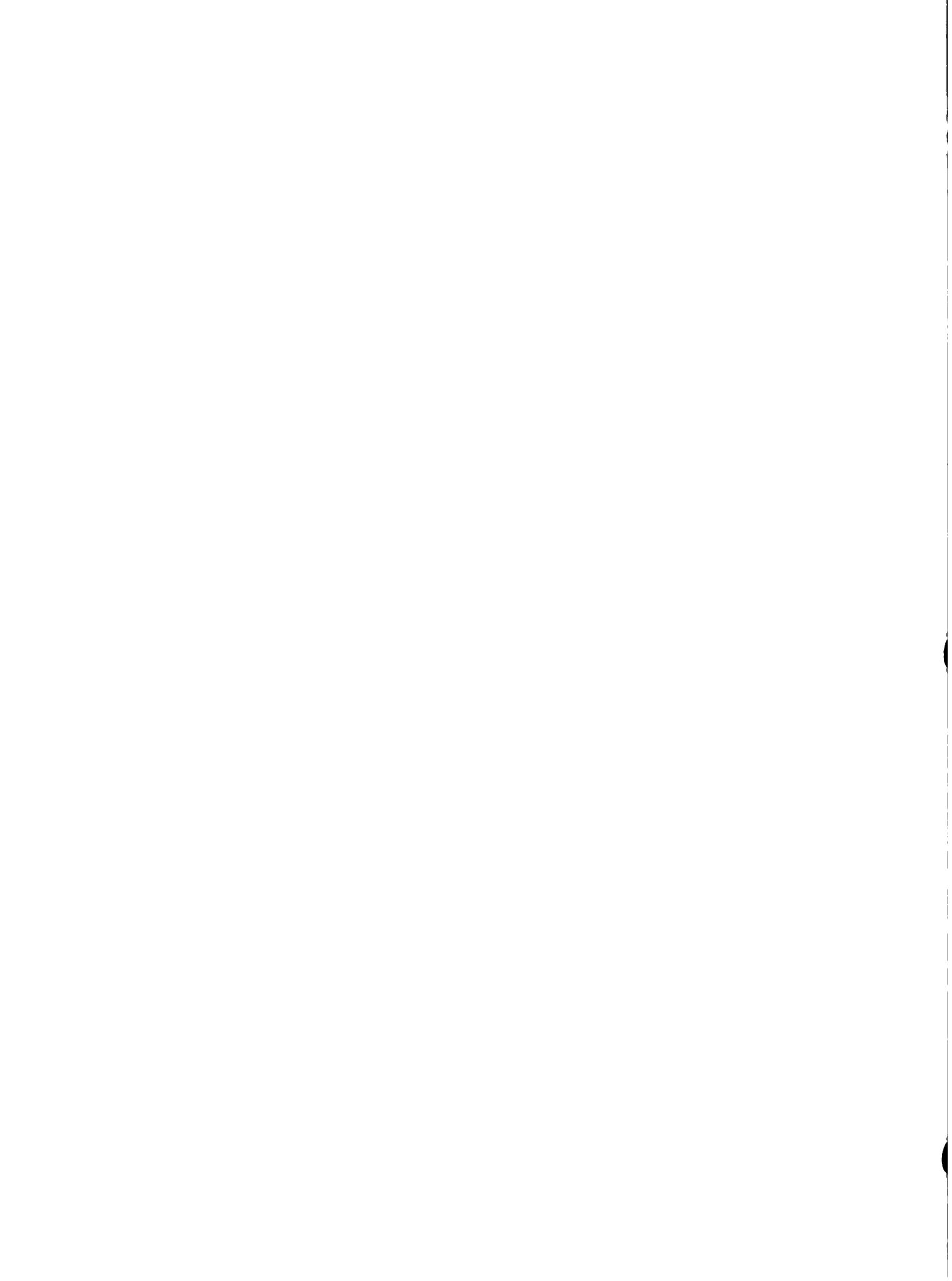
Otro asunto que ha emergido y es muy positivo en tono, es que el conocimiento que tenemos de los programas y proyectos está disponible para aplicación en muchas áreas no tradicionales. Por ejemplo, en el área de préstamos de ajuste estructural, es apropiado usar el enfoque de proyectos para enfrentar las condiciones de ajuste estructural que involucran cambio, y tenemos ahora un instrumental o carpeta de instrumentos y buenos gerentes que pueden lograr cambios usando una metodología de manejo de proyectos.

Deberíamos estar usando mucho de esta metodología de manejo de proyectos y examinar si puede ser útil en este contexto diferente. El Banco Mundial está experimentando con el enfoque de proyectos para implantar condiciones de ajuste estructural en varios países africanos. No estoy seguro si esto se está dando en América Latina en este momento, pero es algo que deberíamos considerar.

Finalmente, algunos de los obstáculos potenciales de la modalidad de manejo de proyectos pueden ser parcialmente superados haciendo una cuidadosa distinción conceptual entre programas y proyectos. Uno de los cambios mayores que está ocurriendo, es una acción por parte de los gobiernos hacia una modalidad de operación que se caracteriza por el manejo de programas.

La razón es que los programas, por definición incorporan criterios de solución sobre algunas de las limitaciones y conflictos generados por proyectos. Los programas por naturaleza son más amplios en cobertura y están más integrados en la estructura del sistema de gobiernos; ellos no contienen dentro de sí los excesos que conducen a incentivos especiales y unidades organizativas también especiales, tipo enclave. Por consiguiente, me gustaría sugerir que miremos a la modalidad de programa como un instrumento posible para resolver la crisis.

En suma, reflexionando sobre la crisis en América Latina y en el Caribe, algunas de nuestras perspectivas originales han sido validadas, sustanciadas, y ha habido nuevas perspectivas acerca del uso potencial del manejo de programas y proyectos como elementos estratégicos para ayudar a superar la crisis.



**C. PLANTEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES QUE SURGIERON DURANTE
EL FORO QUE SIGUIO A LA MESA REDONDA**

NOTA DE LOS EDITORES: En este apartado se ha pretendido recoger y agrupar los puntos de vista y recomendaciones de los participantes, presentándolos bajo encabezados temáticos seleccionados. Se ha tratado de conservar en gran parte la terminología utilizada por los mismos participantes. Las opiniones vertidas no son, por lo tanto, propias de los organizadores.

Se inicia aquí el resumen impersonal de las varias discusiones, aportes y planteamientos que se hicieron en el Foro que siguió a la Mesa Redonda con que se abrió el Seminario.

1. EL CONTEXTO DE LA CRISIS: Crisis histórica, crisis actual

a. El peligro de homogenizar la crisis y sus soluciones en América Latina.

Un primer punto relevante planteado por uno de los participantes en este Foro, fue el relativo a la necesidad de reconocer que de todos modos, antes de ocurrir la crisis actual, muchos países de América Latina enfrentaban ya una situación de crisis estructural histórica, acentuada después de la II Guerra Mundial, cuando los gobiernos intentan ensayos de proyectos de crecimiento unos y de desarrollo otros, con expectativas de superar su condición de subdesarrollo.

Hubo países que crecieron, otros que no, o lo hicieron erráticamente, con grandes costos políticos y sociales. Factores como el proteccionismo, subsidios irracionales a la producción y a los precios, deterioro de la importancia relativa de la producción agraria y del régimen de tenencia de la tierra y un exacerbado paternalismo estatal asociado a un crecimiento inorgánico y desarticulado del aparato estatal han contribuido, sin duda, a limitar los logros pretendidos con muchas de las acciones emprendidas.

Pero para dicho expositor, la crisis actual introduce variables y fenómenos nuevos. A partir de la segunda gran crisis del petróleo en 1979 se da una caída relativa de los esquemas neoliberales, así como procesos de ajuste interno de la economía y el surgimiento de nuevas formas políticas en muchos países de la región, que llevan a pensar que hoy se está en un punto de "inflexión del marco internacional".

Esto, en opinión suya, permite reconocer que en la actualidad pareciera que no hay políticas globales y homogéneas de aplicación generalizada para todos los países de América Latina. Es cierto, en general, que los procesos de democratización vigentes en varios países han contribuido a que fuerzas sociales, que ahora han encontrado canalización viable de intereses y energía, rechacen los procesos de ajuste interno "recetados" por organismos internacionales, y propongan nuevos esquemas y programas que pueden ser de importancia en cuanto a la definición de una estrategia más autónoma para los países de América Latina.

Una tesis divergente se reconoce al afirmar que la crisis muestra una nueva fase de la economía internacional en la cual la reactivación y los programas de ajuste estructural pasan a ser las nuevas propuestas de políticas globales para nuestros países. En la medida que en los países más endeudados los ajustes internos tienden a ser ineficaces y no hay capacidad de negociación más allá de ciertos límites, en esa medida, se requiere de programas de reactivación y de ajuste estructural para darle mayor solvencia a esos países con miras a superar las grandes causas de la crisis.

Así, continuó el participante, se estima dentro de esta tesis que de hecho hay propuestas de políticas globales. Lo que pasa es que no están del todo generalizadas ni aplicadas en forma predominante, y lo que se da es una búsqueda de soluciones más autónomas, más de integración. Un ejemplo de esto es la propuesta del Plan Baker, que es una propuesta de políticas globales donde se hacen sugerencias de reactivación, por medio de las cuales los ajustes de corto plazo del Fondo Monetario Internacional son sustituidos por ajustes estructurales a mediano plazo, basados en aspectos tales como "privatizaciones", las aperturas más amplias de las economías y financiamiento para el desarrollo.

En el marco de la discusión, otro participante planteó que el panorama general de la crisis pone de manifiesto una ruptura de los procesos de acumulación de capital en los países de la Región, los cuales, en los últimos cuatro años, han sufrido un proceso de desinversión que ha ampliado las brechas tecnológicas en forma tan grande que obligan a imaginarse que cualesquiera procesos de transformación tecnológica y productiva, implican replantearse muchos otros aspectos.

También expresó, se puede apreciar en la mayoría de los países de América Latina una creciente marginalización de la economía. El sector moderno de las economías nacionales se ha restringido, y sectores tradicionales que habían estado crecientemente vinculándose al mercado de oferta y demanda y en consecuencia habían venido siendo objeto de política económica, están en situación de subempleo, con tasa de desempleo abierta, muy próxima al 10% de la población económica activa, y con implicancias muy graves desde el punto de vista agrícola.

Por otro lado, el proceso de movimiento de la población de América Latina demuestra que la migración del campo a la ciudad sigue siendo muy grande. Los procesos de migración interna siguieron dándose, los cinturones de miseria en las grandes urbes siguieron creciendo, la economía capitalista en el agro ha sustituido en muchos aspectos a la economía campesina. Esto de alguna forma trae limitaciones alimenticias muy graves para esos países, porque antes producían de todo y ahora producen una línea. Cuando se tiene una crisis internacional, esa economía capitalista en el agro pierde toda su base social.

A criterio del mismo exponente, las nuevas estrategias políticas comienzan a reconocer la necesidad de aceptar ese dualismo en las economías. Los esquemas aplicados hasta este momento significaron mayores costos sociales y estos deben ser considerados en este momento para eliminar las grandes brechas de subempleo y desempleo que han generado los procesos de apertura indiscriminada hacia el exterior, en la mayoría de los países. Estos procesos supusieron una modernización de la estructura tecnológica, la cual se dio, pero solo en un pequeño ámbito de las economías, y generó más bien una ampliación de la marginación.

Parece imposible esperar un esquema de cambio dentro de economías desestabilizadas. Si algo se aprendió en el pasado es eso, que las inestabilidades económicas y políticas han demostrado que son lo peor: se pensaba que esas profundas crisis iban a traer profundos cambios positivos, y resultó que estos usualmente han generado peores consecuencias.

Estos procesos de cambio tuvieron, a juicio del mismo participante, dos efectos cuya discusión resumiría un poco la gran manifestación de la crisis en América Latina. En primer lugar, hay una excesiva subordinación a lo económico, y cuando se está hablando de un proceso de análisis o planificación de política sectorial se tiene que cambiar ese punto de vista, porque planificar, en gran medida es hablar de desarrollo, significa hablar de beneficio para la sociedad, mejorar los canales de distribución del ingreso y crecer en producción e ingresos. Ese es un primer aspecto que constituyó un giro por el cual el esquema excesivamente "economista" que imperó durante tanto tiempo en América Latina después de la II Guerra Mundial, trajo como consecuencia mayores problemas sociales que antes.

El segundo aspecto es que nuestros procesos de análisis de políticas perdieron autonomía nacional desde diversos puntos de vista. En primer lugar, perdieron autonomía por no reflejar el diagnóstico o diagnósticos sobre diversas realidades seriamente analizadas con visión de conjunto, ya que en los últimos 15 años en América Latina o en muchos países de América Latina, se implementaron políticas de espalda a los diagnósticos. Es decir, que de alguna manera la implementación de las políticas tuvo poca consistencia y sustento en los diagnósticos que había sobre las situaciones objeto de intervención estatal.

Finalmente, señaló este expositor que cuando se habla de América Latina es preciso tener en cuenta que se trata de una América Latina heterogénea. La realidad de los países es distinta. Cuando hablemos en términos de un proyecto multinacional, como es PROPLAN, es importante que incluyamos esos aspectos de diferenciación, porque su ausencia puede llevar a errores. Si se habla en términos de la problemática global, podría decirse que todos los países de América Latina tienen la misma, o sea, deuda externa, proteccionismo avanzado de los países centrales, ruptura de los procesos de acumulación de capital, falta de fondos de capital para financiamiento, es decir, tienen problemas similares; lo cual sugiere ideas para movilizar políticas generales.

Sin embargo, hay que tener mucho cuidado con ello. Las soluciones globalizantes han demostrado ser peor solución principalmente en lo social. Hay distintos tipos de problemas de dependencia en los países, así como distintas problemática social y estructuras productivas. Esto hace que cuando se hable de discutir problemáticas y situación del análisis de políticas, o de la planificación de estos países, se tenga conciencia de no imitar irreflexivamente lo de otros países, y sí reflejar genuinamente los diagnósticos de cada uno de ellos.

* * *

b. Discurso privatizador

Uno de los aspectos de fondo reiterado en la sesión plenaria fue el referente a algunas de las "corrientes de pensamiento e ideológicas en boga en América Latina y el Caribe", y que en conjunto tienden a exaltar al sector privado frente al sector público. Se señaló así que contrariamente a la

tradición de muchos años en América Latina, hay ahora una tendencia no a buscar una coordinación y una cooperación entre el sector público y el privado, sino a denigrar el rol y proyección del primero ante el segundo.

Esto, se dijo, constituye un grave error de perspectiva, pues no importa la corriente ideológica que se quiera impulsar, tendrá que haber una colaboración rigurosa entre ambos sectores para superar la crisis actual. El pretendido "desmantelamiento" del Estado, aunque engañoso por poco viable, constituye sin embargo objeto de una confrontación ideológica que genera limitaciones para tener resultados positivos no sólo en el sector agropecuario, sino en otros.

c. Limitación de los países para forjar su propio destino

Siempre en el contexto global de la crisis se planteó, por parte de un participante, que hay ingenuidad por parte de quienes creen que los países del Tercer Mundo son forjadores autónomos de sus propios destinos, y que pueden así "planificar" su propio desarrollo y las opciones que tienen dentro del contexto mundial.

La realidad parece ser la de que se van cerrando las posibilidades para tales actos de soberanía nacional. Hay una lucha a escala mundial, norte-sur, oriente-occidente, que incide en la actual crisis y que ha contribuido, al menos en América Latina, a desplazar de la agenda política de las naciones los temas y acciones de lucha contra la pobreza, contra el subdesarrollo, en favor de temas que más bien apuntan hacia un "proceso regresivo" caracterizado por el insuficiente crecimiento de las economías, problemas de desempleo, subocupación, inflación galopante, deterioro del ingreso per capita.

Pero incluso ante la necesidad imperiosa de una efectiva unión con causa común entre los países (por lo menos de la Región), se constatan también manifestaciones contradictorias entre los países. Por ejemplo cuando el discurso político y las necesidades de un "despegue" económico preconizan la imperiosa tarea de incrementar y mejorar el comercio interregional, pero los indicadores internacionales sobre dicho comercio demuestran lo contrario; cuando mucho, lo que se fortalece en la práctica son las relaciones bilaterales entre los países de la Región y entre estos y los países del "centro".

d. Incidencias en la agricultura de factores financieros internacionales

Otro participante consideró preciso manifestar el amplio significado que varios factores (señalados como "no controlados nacionalmente") tienen en la conducción del proceso de desarrollo en general, y en particular, para el análisis, definición y ejecución de las políticas agrícolas.

El primero se refiere a la influencia de la tecnología o de corrientes de tecnología sobre la agricultura, que le da a esta una gran "vulnerabilidad internacional". Se nota una tendencia a largo plazo de universalizar las tecnologías en el campo agropecuario, tecnologías provenientes de países centrales.

El segundo hace énfasis en la importancia de factores comerciales. Los países desarrollados ya son exportadores netos de productos agropecuarios de clima templado, y los pronósticos hacia finales de siglo son los de que tales países serán autosuficientes o al menos elevarán su nivel de autoabastecimiento, cerrando así mercados a exportaciones latinoamericanas en muchos rubros de productos y alimentos.

En este aspecto, hay que hacer referencia a las corrientes de capital, así como a las tasas de interés y, de un modo muy genérico, a la política cambiaria de los países. Por ejemplo, en el presente el mercado de los productos básicos es sensible a la tasa de interés en los Estados Unidos o a aquellas políticas que inciden sobre la tasa de cambio del dólar frente a otras monedas "duras".

2. ROL DEL ESTADO EN LA CRISIS

a. Rol del Estado y rol del sector privado

Según afirmaron los expositores, la crisis obliga a replantear el rol del Estado como agente de cambio. Parece que la valoración de las críticas que se han hecho al Estado como organizador, como generador, diseñador y ejecutor de las políticas, es que tiene funciones que las cumple mal, desarticuladamente.

Sin embargo, según apuntó un participante, cuando se busca qué otro agente de cambio puede haber en la economía, es posible encontrar que con respecto al sector privado se puede hacer más o menos la misma valoración; fue parte de ese sector privado el generador más grande de los problemas que tiene hoy América Latina. La deuda externa fue generada por procesos de inversión equivocados que no los hizo solo el Estado. Todos los procesos de subordinación de lo productivo a lo financiero fue una especulación del sector privado de algunos países.

En términos generales el sector privado tampoco ha demostrado ser la mejor bandera de cambio en América Latina. Se ha probado que ese sector dirigente, que en una economía mayormente capitalista son los empresarios, las organizaciones empresariales y de productores, no ha cumplido un papel dinámico, no ha cumplido un papel de cambio y además, fue en gran parte protagonista de los problemas de la América Latina.

En la estructura de América Latina, en las economías de democracia naciente o de reestructuración reciente, el papel del Estado es muy importante. Sin embargo, para propiciar cambios debe tener credibilidad. De no tenerla, va a fracasar nuevamente cualquier experiencia de planificación y de análisis de políticas.

Todo esto reitera, a los ojos del mismo participante, el espíritu crítico sobre algunas modalidades de planificación planteadas en el documento de PRO-PLAN y tratado por varios de los panelistas. En consecuencia, si se tuviera que elegir hoy, podría recomendarse fortalecer nuevamente el papel del Estado; no el mismo Estado, ni un Estado omnipotente, sino que, siendo absolutamente

selectivos, un Estado con las nuevas funciones que debería tomar, dándole énfasis a algunas áreas con una mayor participación de actores clave, que en conjunto permita generar un reordenamiento, quizás reducción, de otras áreas. Sin embargo, hay que recordar que las estructuras de los sectores públicos son complejas.

Por supuesto, no es difícil inclinarse -planteó finalmente el expositor- a la idea de que un esquema de planificación puede ser desarrollado en mucho mejor forma dentro de esquemas democráticos que dentro de esquemas no democráticos. En algún momento, en América Latina se soñó con que procesos de gobiernos de facto y fuerza iban a traer estabilidad política, iban a permitir adaptar políticas de mediano plazo, mejorar la actividad económica y social de los países, pero varios años después encontramos resultados bastante distintos a los imaginados diez o quince años atrás con estos esquemas autoritarios.

b. Autonomía y políticas inducidas

Para otro de los asistentes, uno de los problemas que aflora esencialmente y quizás como característica común dentro de los problemas surgidos en todos estos países es el conflicto que existe entre lo que es el proyecto político nacional y los programas de ajuste que se vienen estableciendo en aquellos. Y es un conflicto porque en cierto modo es la pérdida de la autonomía del país sobre la economía nacional.

Hay un cambio en el estilo de desarrollo, dijeron, y en ese cambio también existe una aceptación de cambio de los objetivos del desarrollo agropecuario en sí. Evidentemente, el problema que se tiene enfrente es que los objetivos con que tradicionalmente se ha venido trabajando desde el punto de vista del desarrollo agropecuario -por ejemplo, la búsqueda de la distribución equitativa, mejoramiento de los ingresos de los productores, disminución de las migraciones rural-urbano, etc.- hoy no constituyen el énfasis de las políticas y programas que los países "tienen" que emprender por influencias externas.

Se trata de una situación en la que muchos proyectos políticos nacionales en realidad se han transformado y configurado en compromisos de cumplimiento de determinadas políticas "inducidas" externamente. En definitiva, casi que el mismo proceso de planificación está ausente de la determinación de las políticas globales, y aún podría decirse que también en algunos casos en la definición de las medidas que se aplican para el desarrollo agropecuario.

Se está frente a un hecho nuevo y se está viendo que el desenvolvimiento de estas medidas, de estos acuerdos y de estos compromisos, en virtud del énfasis que aquí se ha señalado también, se ha dado más que nada en los aspectos económico-financieros. Ello indudablemente se traduce muy marcadamente en la ausencia de una política social definida. Eso es muy notorio en este momento, e inclusive podría decirse que caracteriza a las políticas que adoptan las instituciones financieras.

En criterio de estos participantes, anteriormente existía un énfasis en la atención hacia los sectores menos favorecidos dentro del desarrollo, pero

ahora es fácil notar que las instituciones han cambiado esa orientación y el financiamiento está dirigido más que nada hacia los aspectos netamente productivos, casi en ausencia de la atención de sectores marginados. Es muy difícil en este momento para los países obtener financiamiento adecuado para proyectos en la categoría de "desarrollo social".

Aunque no lo parezca, y en esto coincidieron los mismos expositores anteriores, sí existe en definitiva un cambio en los objetivos del desarrollo agropecuario, y ello genera un conflicto con el interés nacional. Al existir el conflicto con el interés nacional, se provocan también agudizaciones con los conflictos sociales existentes que impiden el logro de una concertación efectiva, como también se ha señalado.

Hay una ausencia de participación de ciertos agentes clave -como aquí se han llamado- en la definición de la política, porque la política en cierto modo es ajena de esos intereses de esos agentes clave; en consecuencia, se tiende hacia una agudización de un conflicto de orden político-social, que es en el fondo el que evita que esta participación se dé en forma sistemática y real a través de los aparatos o mecanismos de planificación.

c. Administración de la crisis

Quizás gran parte del problema sobre el papel del Estado está centrado a juicio de otro grupo de participantes, en si está realmente definido en cada país y en el proceso de desarrollo agropecuario, un modelo político, o si simplemente, en la mayor parte de nuestros países nos hemos abocado a la "administración de la crisis".

Quizás es por esto, afirmaron, que se produce todo este tipo de inconsistencias y de limitaciones que se han identificado. Esto se confirma cuando hablamos de que dentro de este análisis restringido de tipo económico-financiero, existe la secuencia de una serie de etapas y hablamos entonces de estabilización y de una etapa de reactivación.

Esta percepción parece ser producto precisamente de que en la mayoría de nuestros países se está en este momento pensando, fundamentalmente, en una administración de la crisis. No hay que negar que existen algunos elementos que hacen suponer alguna intención hacia el futuro, hacia el mediano y el largo plazos, pero esos elementos van surgiendo de una manera muy desordenada, algunos de ellos incluso de una manera espontánea, sin ninguna intervención de la planificación, y a veces ni siquiera de las decisiones en el ámbito gubernamental.

Hay que centrar la atención, sobre todo la de los planificadores hacia identificar elementos importantes que verdaderamente puedan nutrir la definición de ese modelo político, de ese modelo de desarrollo agropecuario que requieren nuestros países.

3. RELACION ENTRE SECTOR AGROPECUARIO Y EL ESTADO

a. Dispersión de centros de poder

A juicio de varios de los participantes, son la dispersión de centros de poder y la descoordinación los problemas que mejor pueden caracterizar la situación que enfrenta la conducción del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe.

Se reiteró la importancia de que para analizar el proceso de conducción del Sector Agropecuario, es preciso tener muy clara la idea de lo que es el ambiente real de poder compartido en que el Estado se mueve o actúa, y no sólo en sus aspectos formales o normativos.

El problema se agrava por la "dispersión de centros de poder" que se constata en diversos países de la Región. Hay casos en que para cada problema existe alguna institución, de manera que la solución de algunas de las limitantes sugiere "necesariamente" el incurrir en algún tipo de esfuerzo de reforma institucional o de reforma administrativa para superar la atomización existente del poder político y mejorar la capacidad de actuar en formas menos fragmentadas.

b. Inserción del Sector Agropecuario en la estructura decisora estatal

La situación de desarticulación político-institucional del Sector Agropecuario en su interior y en relación con otros sectores de actividad estatal caracteriza la "ausencia de poder político unitario" señalada con anterioridad.

En efecto, se planteó en plenaria que hay una serie de elementos fundamentales de la política agropecuaria que no se definen en el Sector como tal, sino que son definidos por otras instancias nacionales, e incluso por medio de acuerdos internacionales. Se aseveró incluso que una revisión de detalle de lo que es un programa del Fondo Monetario Internacional o un programa de ajuste estructural, puede permitir constatar que difícilmente hay alguna política de Gobierno que ya no esté contemplada ahí.

Ello es así, a juicio de varios participantes, por cuanto las políticas de tipo monetarista impulsadas por los grandes organismos financieros internacionales son actualmente el "paradigma de política económica" que sustenta a su vez medidas de tipo global -por ejemplo, tipo de cambio, tasas de interés, crédito-, que en conjunto generan consecuencias directas sobre el tipo de esfuerzo de planificación que es posible o viable poner en práctica tanto en cada nación en su conjunto, como en el sector (sea agropecuario, industrial, energético, etc.).

Tal globalidad impuesta externamente, en realidad no deja mucho campo para una política económica nacional -selectiva o discrecional- que permita llevar a cabo acciones mucho más concretas, como por ejemplo una política científico-tecnológica.

Todo esto genera un verdadero "arrinconamiento" del Sector Agropecuario en cuanto a los procesos de formulación de políticas, influyendo muy poco, por ejemplo, en aspectos de crédito o tasas de interés, que son vitales para la viabilidad de una política integral agropecuaria.

La pregunta que se planteó a estas alturas de la discusión, entonces, fue: qué puede hacerse alrededor de esta situación para ganarle mayor penetración política al Sector?

Por un lado, acotó un participante, cabría aceptar con "estoicismo" la situación y partir de la premisa de que las políticas para el sector agropecuario "deben" tener poca capacidad de proyección: por ejemplo, dedicarse tal vez a aspectos de extensión, resolver problemas muy puntuales -en suma, apagar incendios. Por otro lado, se puede apoyar a los gobiernos de los países a que definan una estrategia de consolidación de un sistema de planificación que posibilite la introducción o planteamiento de una serie de medidas de tipo complementario a los acuerdos internacionales suscritos.

Ello implica pretender que los planificadores tomen conciencia del rol que les cabe en cuanto a proponer un modelo alternativo o complementario a estos acuerdos, ajustando así el sistema de planificación existente a lo que sería dentro de ese nuevo esquema: una planificación con mayor capacidad de penetración en el interior del Sector mismo y en los otros centros relevantes de análisis, asesoría y toma de decisiones externos del Sector. Una planificación con mayor capacidad de análisis y de asesoría a decisores y de apoyo y coordinación a los ejecutores.

4. SUBDESARROLLO DE LA PLANIFICACION AGRICOLA E IMPACTO DE LA COOPERACION TECNICA INTERNACIONAL

a. El entorno actual de la planificación

En los planteamientos de los panelistas, se señaló la importancia de reconocer con claridad que la problemática social agravada por la situación de crisis económico-financiera, se ha generado por problemas estructurales en los sectores productivos. La crisis financiera ha tenido un impacto directo en la estructura de las actividades productivas de cada país, lo cual afectó negativamente el ritmo de la inversión en general, la creación de empleo y, por supuesto, la productividad misma, con la presencia de incrementos, sin precedentes en muchos países, de los niveles de precios tanto de servicios públicos como de bienes y servicios privados en general.

Con ese trasfondo, un participante llamó la atención sobre el hecho de que tales problemas, más las restricciones y condiciones de estabilización y contención promovidas por organismos financieros o internacionales sobre la estructura y proyección del gasto público, han producido un grave deterioro social que ha acentuado la problemática social que ya existía previo a la crisis.

Este reconocimiento, se dijo, debe ser la base para cualquier proyecto de desarrollo social que se quiera emprender. Lo productivo y lo social van,

así, emparejados como objeto de política pública y de concertación de intereses y acciones entre el Estado y los principales actores no estatales.

Un ejemplo de esto se dio con referencia a la "corriente fuerte" que hay en América Latina para aumentar la exportación de productos no tradicionales como forma básica para generar divisas. Si esto se convierte en una prioridad por encima de la producción de alimentos para cubrir las necesidades nacionales de consumo, va a resultar difícil encontrar respaldo en la población y en las corrientes políticas internas.

Se hace difícil, entonces, lograr la determinación política y la reorientación del aparato burocrático que hagan posible dicha producción agrícola y agroindustrial para exportar, con perjuicio de la producción tradicional para consumo nacional. Ante este conflicto social, propuso el exponente, surge la necesidad de una visión más de conjunto y articulada entre lo fiscal-financiero y lo económico-productivo, y de todo esto con lo social.

b. Peligros de la cooperación técnica internacional

Muy vinculado a lo anterior fue la referencia que un participante trajo a colación sobre el análisis conferido en la mesa redonda a las frecuentes proclamas de los gobiernos por alcanzar "independencia alimentaria", solo para constatar que cada vez se adquiere en nuestros países mayor dependencia, lo cual es multifacético y con matices a veces difíciles de identificar. Se busca, por ejemplo, reducir la importación de alimentos, pero lo que se importa en maquinaria, insumos y tecnología, quizás repercute en un déficit de balanza comercial mayor que la economía generada por los alimentos no importados.

El estudio del rol de la cooperación técnica internacional puede derivar, en efecto, importantes perspectivas sobre las actitudes y estilos de conducción del desarrollo agrícola y rural particularmente de cara a la actual situación de crisis.

Se planteó durante la mesa redonda, recordó el mismo participante, la penetración incisiva y poco cuestionada de diversos esquemas de acción agropecuaria promovidos ante los gobiernos de la Región por organismos internacionales: reformas agrarias, crédito dirigido, desarrollo rural integrado y otros.

Detrás de esto, se aseveró, hay que reconocer la existencia de agentes que promueven agresivamente sus "productos", y "mentalizadores" o receptores en nuestros países que hacen viable la absorción de tales productos o esquemas con poco cuestionamiento crítico de su aplicabilidad, sin meditar en los posibles perjuicios y beneficios. Se adoptan las propuestas porque se trata de una "determinada escuela de moda".

Se constata lo anterior también en el flujo de recursos financieros cuantiosos proporcionados por organismos internacionales como parte de sus estrategias de cooperación técnica y financiera y la poca capacidad de gasto o ejecución de tales recursos que muestran los gobiernos de nuestros países.

Se da con frecuencia el caso de que para solucionar diversos problemas es necesario desarrollar programas o proyectos de desarrollo, pero la burocracia establecida, tradicional, permanece igual y no se aprovecha la experiencia lograda mediante los proyectos para introducir innovaciones en el desempeño cotidiano de las instituciones.

c. Subdesarrollo de la planificación agropecuaria

Se planteó en la sesión plenaria otro hecho que conviene no perder de vista: la agricultura fue la actividad productiva que realmente financió la industrialización de América Latina. Fue con los recursos de la exportación agrícola como se consiguió importar los bienes de capital y materias primas requeridos para el proceso de industrialización.

Sin embargo, en los esquemas de industrialización, principalmente promovidos por CEPAL, y a juicio de un asistente, la agricultura fue dejada por fuera y ello estimuló omisiones semejantes por parte de los gobiernos. Adicionalmente, cuando se estableció por la CEPAL una línea de pensamiento sobre "planificación del desarrollo", la planificación agrícola fue inexistente, hasta que en la década de 1970 se reconoció la omisión y se hicieron esfuerzos por desarrollar esquemas de planificación agrícola.

Este tópico del rol de la agricultura en la actual situación de crisis y del rol de la planificación agrícola en general, fue adicionalmente tratado en la sesión plenaria con referencia al caso brasileño, y su relación aquí puede sugerir perspectivas de interés para otros casos nacionales.

Se comentó, así, la posibilidad de que las relaciones matriciales más participativas sustituirán en Brasil a las fórmulas verticales y centralistas que caracterizaron el planeamiento durante los gobiernos militares desde 1974. Hay un nuevo estilo en toda la "comunidad planificadora" brasileña, que permea a todas las agencias del Gobierno, que busca la consistencia del planeamiento agrícola en dos dimensiones: una, entre planeamiento y presupuesto, para enfrentar la desarticulación que hubo históricamente en ambas áreas en general; otra, lograr consistencia entre las muchas agencias del Ministerio de Agricultura, así como en el interior del sector gubernamental agrícola, y luego, en el sector agrícola como un todo.

La necesidad de nuevas formas participativas, según el expositor, se sustenta en las nuevas formas de expresión de la voluntad de la sociedad civil, ya que el propio instrumento de planeamiento es un instrumento democrático en la medida en que "genere una transparencia de la intención del Gobierno". Se trata de que la planificación adquiera capacidad de auscultar la intención de la sociedad civil, de los agentes del proceso productivo, y dotar al diseño y a la práctica del planeamiento de una connotación o proyección regional o territorial.

Lo anterior adquiere carácter de urgencia ante el reconocimiento de las consecuencias generadas por el manejo desarticulado e impreciso de los tres tipos de agricultura existentes en Brasil: por un lado, la agricultura de exportación, que "paga sus pecados" con el deterioro de los términos de

intercambio internacional. Tuvo mucho empuje durante varios años, pero ahora no se puede contar con las supuestas ventajas comparativas asociadas a dicho intercambio, y la crisis económica-financiera se agudiza por las implicaciones sociales ya señaladas.

Por otro lado, está la agricultura energética, que salvó a Brasil durante un buen tiempo, pero que absorbió una gran parte de las tierras dedicadas a la producción alimentaria interna, con distorsiones muy significativas en el caso brasileño que complican la naturaleza de la problemática social señalada.

Finalmente, se da la agricultura de mercado interno, que quedó desamparada por mucho tiempo, manteniéndose apenas al impulso de la necesidad elemental del pequeño agricultor de producir para subsistir ("hay que producir a cualquiera que sea el precio").

Por lo anterior, culminó el mismo expositor, la planificación agrícola ahora, en Brasil, se orienta a la búsqueda de la consistencia mencionada arriba, entre órganos y actores públicos y privados, con miras a servir de cordón umbilical entre decisiones y acciones que permitan enfrentar y superar las desarticulaciones e insuficiencias tradicionales, agudizadas durante la crisis de reciente origen.

5. DISOCIACIONES ENTRE PLANIFICACION, DECISIONES Y ACCIONES

a. Disociación entre definición y ejecución de decisiones

El tema de las disociaciones entre definición y ejecución de decisiones fue ampliamente tratado por los panelistas. Durante la sesión plenaria varios participantes reiteraron su importancia y agregaron argumentos que es relevante consignar.

Se introdujo así, la noción de que el proceso de desarrollo se caracteriza con frecuencia por una relativa anarquía en los procesos de toma de decisiones y en aquellos relativos a la puesta en marcha o ejecución de medidas. Entre diversas causas de esto se destacan la ausencia de mecanismos para evaluar y realimentar esos procesos, así como la desvinculación orgánica que ha existido entre el proceso de planificación y la asignación presupuestaria.

Esto es evidencia de la poca incidencia que tienen la actividad planificadora y los correspondientes planes o programas de desarrollo generados en estas condiciones, en el comportamiento de la administración pública.

Cómo hacer -se preguntó- para que un sistema de planificación contribuya a lograr, de manera integral, la articulación entre la toma de una decisión y la acción necesaria para alcanzar el impacto final de la decisión?

Se agregó sobre este punto la importancia de reconocer el grado de ingenuidad de muchos planificadores que han visto la planificación como un instrumento determinante en la transformación de la realidad, dando por supuesto que el proceso decisorio "tiene" que darse en los términos en que ellos lo conciben. En muy pocas oportunidades el planificador parece conocer las presiones que el político enfrenta.

Se afirmó que en nuestros sistemas político-institucionales, la planificación no es siempre tan esencial como el planificador supone. La verdad es que con planificación o sin ella, la toma de decisiones es una manifestación inherente del poder político. El Gobierno tiene que tomar decisiones y en la medida en que la estructura planificadora no le sea útil y oportuna a la estructura decisora, lo que ocurre es que el político toma siempre sus decisiones, sin apoyarse expresamente en el consejo o trabajo del planificador.

Parece ser que la dinámica y perentoriedad que la actual crisis imprime al proceso decisorio -particularmente de cara a la agudización de los problemas sociales que ella acarrea- dejan al planificador sin capacidad de respuesta para asesorar en decisiones requeridas para hoy, o como se dijo con intención de dramatizar la situación, "para ayer".

b. Restricciones y condicionantes del sistema de planificación

El papel del sistema de planificación es muy importante, pero según varios participantes debe reconocer tres restricciones fundamentales. Primero, es necesario que ese papel se dé dentro de procesos de estabilidad política pues la falta de continuidad de las políticas es uno de los peores enemigos del éxito de la planificación. Además, hace que esta se transforme en simples medidas de políticas de corto plazo, que no implica cambios sustantivos en el Sector.

Para eso, dentro de contextos democráticos, se deben introducir determinados aspectos de la concertación política. La incorporación de procesos de concertación o de pactos económicos y sociales es la única manera de lograr mayoría para el cambio (dentro de determinados supuestos). Esos procesos de concertación se deben dar en lo político, en lo institucional y con los agentes que participan o son beneficiarios o perjudiciados por las políticas.

Esto significa negociar cambios y concertar políticas, lo cual puede llevar a sacrificar objetivos de mediano plazo por objetivos intermedios logrables que den credibilidad a la propia política, ante la necesidad de mantener un escenario de estabilidad y de reactivación que es fundamental.

El segundo aspecto es que la mayor autonomía de los procesos políticos debe implicar una mayor integración de los países con iguales problemáticas. No se trata de integración de las políticas, sino integración de aquellos países con iguales problemáticas, que permita tomar decisiones en el contexto de un cambio más amplio y que no transforme la planificación en un elemento puramente especulativo.

En tercer lugar, las transformaciones sociales deben tener un peso suficientemente alto, dada la gravedad del contexto social de los problemas de nuestros países, y que no sean estos sustituidos por simples análisis beneficio-costos financieros muy pragmáticos. Acá hay que incluir un nuevo criterio de eficiencia que involucre estos aspectos sociales.

Qué implicaciones tiene esto cuando hablamos del proceso de conducción y su relación con el sistema de planificación agrícola? En primer lugar, puede decirse que las tiene en términos de la búsqueda de un análisis de política con mayor sustento en lo social y no solo en lo económico; es decir, más basado en la realidad. Dentro del sistema sectorial, hay que darle mucho mayor peso a las unidades administrativas que ejecutan porque son las puertas de entrada de esos beneficiarios y de canalización de esa problemática social.

Por otro lado, no se toma en cuenta con mucha efectividad la participación de los aparatos de planificación, por ejemplo, en la determinación de las medidas de ajuste; en consecuencia, lo que se hace en este momento es aplicar las medidas tomadas y traducirlas en cierto modo en medidas que puedan ser efectivamente aplicadas, aun conociendo un resultado que genera conflictos en las áreas donde está pactado el determinado acuerdo.

Cuál es el rol del Estado dentro de las nuevas políticas de ajuste, cuando efectivamente las instituciones del Sector Agropecuario también están siendo objeto de las medidas de ajuste? En consecuencia, según los expositores, existe una relación directa, porque hay inclusive medidas de desaparición de instituciones; no solo la venta de empresas productivas sino también en lo que tiene que ver con la acción de la política, por ejemplo de precios, que se deja librada a la fuerza del mercado, que es lo que en este momento está caracterizando las medidas de ajuste.

Se debe plantear una posición intermedia de las unidades de planificación, una posición de retaguardia, de apoyo técnico a las unidades ejecutoras, pero manteniendo al sistema de planificación en su relación vinculante de la política macro-económica y la problemática del medio.

La importancia de las unidades que ejecutan es fundamental, porque en el contexto de cambio se debe resolver dos cosas a la vez y en corto plazo: no se debe invertir gran tiempo en diagnósticos poco oportunos y es preciso tener formas organizativas que aseguren una mayor participación de los beneficiarios y una efectiva implementación de las acciones.

Hay aspectos nuevos que tienen que ver con el sistema de planificación, con la formación y concepción del desarrollo agropecuario dentro de los parámetros nuevos que se están estableciendo, donde se habla del fomento de las exportaciones como el énfasis fundamental. Anteriormente, el énfasis radicaba en el autoabastecimiento alimentario de la población. Hoy estamos hablando del fomento de las exportaciones como un elemento clave del desarrollo. Entonces hay cambios fundamentales dentro de la política que conllevan decisiones que no alcanzan a ser definidas por las instituciones propias del Sector. A veces llega la decisión acordada desde otros ámbitos de negociación, de manera que lo que cabe es tratar de lograr implementar las medidas.

En ese sentido es que algunos participantes afirmaron que la planificación funciona "a posteriori" de la decisión, lo cual no es por un problema de crisis del sistema de planificación sino por las múltiples crisis de todo orden, que son encabezadas por la crisis financiera. Si lo que nos preocupa es la crisis que afecta el interés nacional porque se adoptan medidas de acuerdos y compromisos internacionales con los organismos financieros los

cuales evidentemente afectan el desarrollo social de los países, es preciso cambiar el tipo de participación del sistema de planificación.

Obviamente no habrá una participación efectiva del sistema de planificación, si los compromisos contemplados dentro de los programas de ajuste no se aproximan a la adopción nacional y concertada de medidas de política, precisamente antes de que se establezcan los acuerdos con los organismos internacionales.

A lo que tenemos que llegar es a cambiar el tipo de participación, ya que ahora los sistemas de planificación resultan necesarios "a posteriori", porque tienen que legitimar una decisión de política que de todas maneras, a juicio de algunos, tiene pocas posibilidades de ser transformada en cambios en la realidad del sector porque no existe la concertación con los agentes clave; no hay, diríase, la relación con los productores. Por lo tanto, es fácil vislumbrar las posibilidades de un conflicto entre los productores y los ministerios de agricultura, y los programas de ajuste fortalecen las posibilidades en esa dirección.

Para algunos asistentes resultó oportuno reiterar la baja participación de agentes sociales en el análisis y en la planificación de políticas. Esto ya fue corroborado en una encuesta hecha por PROPLAN en 1979. Hay poca articulación de los agentes no estatales (privados) que operan en el Sector Agropecuario en los mecanismos de planificación.

En algunos países donde la agroindustria es muy importante, el sector agroindustrial tiene una articulación e influencia de cierta importancia sobre la política. Sin embargo, la articulación con los sectores campesinos en general es débil, y es casi inexistente con un grupo social que viene ganando espacio cuantitativamente, como son los asalariados. En efecto, generalmente se constatan pocas relaciones significativas entre los centros de análisis y definición de políticas y las organizaciones de asalariados.

Sobre este tema se hizo también el comentario de que el tema de la planificación evidentemente ha trascendido los límites tradicionales. Siempre observamos los problemas de la planificación a partir y dentro del ámbito del Estado. Todo esto hace pensar, como plantea el sociólogo Fernando Enrique Cardoso, que es en la sociedad civil donde se encuentran los obstáculos más importantes para la planificación.

Parece ser que en una sociedad dividida en sectores con organizaciones empresariales y sindicales, y con una estructura de partidos políticos, no se logra asegurar la fluidez que debe existir desde la formulación hasta la ejecución de las políticas. En la medida en que no existen condiciones en la sociedad civil para la integración de los sectores al proceso de planificación, estos se constituyen en un obstáculo decisivo a la planificación. Entonces, el problema deja de ser un problema exclusivamente del Estado, para pasar como un problema del conjunto de la sociedad.

c. Generalizaciones de políticas y regionalización del desarrollo

Otro aspecto discutido fue el de que se pretende generalizar las políticas para su aplicación por igual en todo un país desconociendo elementos de heterogeneidad económica, socio-cultural, ecológica, y otros existentes.

Generalizar impide reconocer la existencia de problemas distintos según las regiones o incluso microrregiones de un país. La generalización se ve, por ejemplo, cuando se establece una canasta básica nacional y eso hace que muchos agricultores empiecen a dejar de lado los productos nativos, lo cual induce a un cambio de patrón de consumo. Debe pues, planificarse por espacios territoriales menores.

El centralismo en las decisiones es un mal endémico en América Latina. Esto tiene que ver con lo que es el proceso de regionalización y descentralización. Hay casos de países en que todas las decisiones se tomaban en la capital del país. A partir de la creación de las corporaciones departamentales de desarrollo esta centralización ha disminuido aparentemente. Y esto es porque el centralismo se ha transferido ahora a las capitales de los departamentos ya que hace falta voluntad de los decisores y planificadores para delegar facultades, para programar obras, actividades y facultades para la ejecución del gasto. Adicionalmente, esta falta de voluntad niega la posibilidad de participación de la población, por lo cual es urgente la necesidad de que haya que promover un cambio en la actitud de los técnicos y directivos.

También fue oportuno hacer mención en este punto de las modalidades de los servicios al productor. Si bien es cierto que hay servicios convencionales adecuados al sector moderno agrario, es preciso señalar que hay que hacer una distinción con un segmento importante del poblador rural, que es aquel campesino del sector tradicional agrario, sobre todo el que conforma la llamada economía campesina. Existe la necesidad de ser muy creativos, sobre todo en los servicios de extensión y crédito para llegar de manera efectiva a este universo de beneficiarios de los servicios.

d. Agricultura como base de la planificación global

En la discusión del Tema 1, se puso un énfasis especial en la necesidad de que en la actual situación de crisis, el Estado debe estar en condiciones de intentar una "planificación global", pero partiendo del problema de la tierra y de la distribución del producto y de la riqueza.

Con sustento en lo anterior, un participante afirmó que no parece que hubiera antes suficiente voluntad política de reconocer y enfrentar el hecho de que los problemas de precios, comercio, exportación, etc., se originan en una situación crónica de sub-utilización de la tierra y de la mano de obra. Nuestros países continúan con la misma situación de 1963: 70% de la tierra está en las manos del 5% de la población, y 70% de las personas tiene el 5% de la tierra.

Los políticos y planificadores deben tomar conciencia de que la agricultura es la única base sólida para fundamentar cualquier esfuerzo serio de desarrollo rural. Se requiere, se dijo, de una visión que parta de la imagen-

objetivo de lo que se desea en materia de desarrollo rural y de la agricultura propiamente, para construir la estrategia integral de desarrollo socio-económico de cada país. Esto es, partir de una imagen-objetivo más centrada en lo agrícola.

6. ASPECTOS INSTITUCIONALES

a. La dimensión administrativa del desarrollo socio-económico

Generalmente, cuando se habla de desarrollo se le relaciona con el aspecto de crisis económica y entonces, nos enfrentamos a políticas de austeridad o de gasto público, de programas de ajuste estructural o de políticas de estabilización y reactivación económica. Pero siempre se deja de lado un aspecto fundamental y que es consecuencia de estas políticas de carácter económico: la crisis de carácter propiamente administrativo.

En última instancia, es la administración la que hace factible que un plan a largo, mediano o corto plazos tenga éxito, y que las políticas de desarrollo económico tengan efectividad en el campo social de los países. Se pierde de vista la lucha real que existe en nuestros países en tres niveles: el político, el técnico de planificación y propiamente el de ejecución, que es donde puede ubicarse con mayor claridad la llamada administración pública según definición de uno de los asistentes.

La administración pública ante un plan de desarrollo es un factor determinante para que este plan realmente pueda tener efectividad. Hemos visto cómo planes muy bien diseñados, muy bien elaborados, en el momento de ejecutarlos son objeto de grandes atrasos y pérdidas para el proceso de desarrollo del país; no se hacen desembolsos, se pagan intereses sin estar ejecutando los préstamos, y todo es consecuencia de una mala práctica en la administración. También puede ser que a estos planes se les estimó una viabilidad teórica muy buena, pero no fueron bien estudiados en la realidad del contexto de la administración pública.

Nos enfrentamos, continuó el participante, a una pérdida del espacio político e institucional, donde planes muy bien diseñados se exponen a intereses institucionales contrapuestos: no hay identificación de un Ministerio de Hacienda con los problemas y las necesidades del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Hay conflictos interinstitucionales que impiden el desarrollo o la ejecución de un plan importante en el campo agrícola; hay una ausencia de coordinación, deficientes estrategias de dirección que impiden que realmente un plan pueda concretarse; y todo, porque se ha perdido de vista un aspecto determinante que es la administración, no solamente en el campo público sino en el privado.

Cuántos proyectos, cuántos préstamos de financiamiento de bancos nacionales han fracasado porque la administración de la empresa privada no ha sido capaz de ejecutarlos en una forma eficiente y eficaz; cuántos planes orientados al desarrollo de cooperativas agrícolas han fracasado y pueden fracasar, precisamente por falta de desarrollo administrativo; y es este uno de los aspectos a los que debe ponerse atención por cuanto nada se hace con diseñar

magníficos planes desde el punto de vista teórico, si no tienen una viabilidad administrativa práctica.

Hay ejemplos en la mayoría de nuestros países donde por problemas administrativos internos se ha atrasado la ejecución de un proyecto. Una falta de identidad de las instituciones con el plan es importante, sea porque no se "vendió" bien la idea por parte de los técnicos del Ministerio de Agricultura, o porque los funcionarios de las diversas instituciones no conocieron los grandes beneficios que representaba un proyecto de esta naturaleza para el país.

Al final, terminó enfatizándose, se da el caso de un excelente proyecto que se enfrenta a una serie de obstáculos que le impiden realmente lograr eficiencia para el país. Por eso es que está muy bien hablar de la crisis económica, de plantear las bondades de la planificación, pero eso debe ser complementado con un proyecto de desarrollo administrativo nuevo para nuestros países. Un nuevo modelo o esquema de organización administrativa que tenga capacidad para convertir la administración pública en un agente de cambio capaz de complementar y apoyar los esfuerzos que requiere la ejecución de un plan de desarrollo en el campo agrícola.

b. Disponibilidad e insuficiencia del personal técnico

Como una particularidad del concepto discutido de "Fortalecimiento Institucional", se tocó en el Foro la disponibilidad e insuficiencia del personal técnico.

Se planteó una limitante de corte general para los temas tratados: la insuficiencia de personal técnico en las instituciones del sector público agropecuario para la tarea de conducción y para la tarea misma de la formulación de planes, políticas, programas y proyectos.

En varios países, y particularmente en algunos centroamericanos, dijo un participante, algunas universidades estuvieron cerradas por mucho tiempo y otras no tuvieron un desempeño normal por lo que la tarea de formación de técnicos se vio bastante limitada. La reducción de los recursos presupuestarios de las universidades también ha sido otra limitante muy fuerte.

También la actividad formativa de líderes políticos y cívicos en institutos que generalmente forman los partidos políticos ha sido en ciertos casos reprimida.

Si a lo anterior sumamos la emigración de profesionales y técnicos capacitados, las llamadas nacientes democracias especialmente en Centro América, encuentran ahora un déficit de personal capacitado y con habilidad para planificar y conducir el desarrollo en general y especialmente el agrícola.

En la actualidad, continuó el mismo expositor, pareciera que las universidades, en las facultades de Economía y Agricultura siguen manteniendo en sus currícula, esquemas superados de Planificación y de Administración Pública.

Es pertinente dejar la inquietud de que el material que PROPLAN, por ejemplo, esté recogiendo o elaborando se pueda ofrecer con mayor amplitud en los países para que las universidades tengan la oportunidad de incorporarlo rápidamente en sus currícula, como una manera de contribuir a resolver el problema a un plazo mediano.

Se indica este plazo porque la formación de técnicos realmente no se puede hacer de inmediato, aunque talvez, utilizando técnicas como la de "capacitación-acción", se pudiera reducir el tiempo de capacitación que se requiere para actuar sobre este problema tan importante con que se enfrentan las instituciones del sector público agropecuario para la tarea de conducción del desarrollo).

A lo anterior, se adicionaron en la sesión comentarios sobre la escasez de dirigentes capaces y honestos, sobre corrupción administrativa y de dirigentes, y lo que se calificó de derrotismo, falta de mística y degradación de los valores en las instituciones del sector público.

7. REORIENTACION DE ENFOQUES DE PLANIFICACION

La discusión en el Foro facilitó diversas intervenciones, no todas sobre modalidades decisorias y planificadoras, o sobre el rol del Estado y de la participación de sectores no públicos. Hubo también intervenciones que proporcionaron precauciones conceptuales y analíticas, así como metodológicas, que resultaron oportunas.

Se hizo una valoración en el Foro sobre modalidades de planificación que "pueden" no ser apropiadas en época de crisis.

En este sentido se hizo la advertencia, por parte de otro asistente, de no saltar a otros "enfoques" hasta que no tengamos claro si el anterior tiene algo que decir o enseñar. Puede ser que la orientación con que se ve un enfoque no sea la adecuada, y en vez de cambiar de enfoque lo que debe hacerse es cambiar de orientación.

Debemos así buscar siempre una expansión de nuestro conocimiento sobre cualquier enfoque. Por ejemplo, el enfoque de orientación racional que hace énfasis en la "consecución de metas" no debería ser rechazado por otro, sino que debería ser expandido para incluir la participación política, que es la base de enfoques que ponen énfasis en los grupos de interés y el conflicto social.

Se resaltó también que con frecuencia se ha dado por supuesto en el pasado, que los problemas agrícolas estaban bien conocidos, definidos y estructurados, de suerte que lo que se necesita es lanzarse a la acción rápidamente. Sin embargo, lo más congruente con la realidad es que los problemas más bien se presenten desarticulada e imprecisamente, y que antes de lanzarse a las acciones es recomendable invertir esfuerzos en analizar y estructurar los problemas.

Sin embargo, no debe caerse en una modalidad dominante orientada al análisis de problemas, en detrimento del análisis de oportunidades. Fácilmente, se puede llegar a estar muy abrumado por los problemas a menos que se equilibre con un análisis de oportunidad. Este equilibrio nos hará más creativos y expeditos.

Otro cuidado que debe tenerse es con los "enfoques sistémicos". Si hablamos de "sectores agrícolas", partimos de que hay un sistema allí; si hablamos de naciones, pensamos en que son sistemas. Hay que tener cuidado de que los "límites" no hagan a un sistema y que quizás una de las falacias en materia de sistemas es que usualmente estamos ubicados, en la realidad que nos circunda, en una arena donde muchas acciones toman lugar, y donde los límites distinguibles no necesariamente significan que hay sistemas presentes.

Particular atención merece la naturaleza actual del conflicto social cuando pensamos en sistemas. El pensamiento sistémico "parsoniano" sugiere que siempre ha habido una gran dosis de unidad de propósito, mucha homogeneidad funcional y estructural. Con el enfoque de "arena" o "estadios" o "campos", tendríamos que darnos cuenta de que aquellos límites tienen múltiples puntos de entrada y salida, que son tan importantes como lo que ocurre en la arena misma.



**D. CIERRE DE LA FASE I: INTERVENCIONES FINALES DEL EXPOSITOR
Y DE LOS PANELISTAS DE LA MESA REDONDA. RECAPITULACION DEL
MODERADOR DE LA FASE I, Martín Buxedas**

Para cerrar la sesión de foro, los tres "panelistas" de la mesa redonda y el expositor retomaron el Tema 1 y se refirieron a aspectos centrales de la discusión. Se dió durante este período también la participación de otro asistente al seminario Eduardo Cobas. Se concluyó con la recapitulación del moderador de la Fase I, Martín Buxedas. A continuación se reproducen sus intervenciones.

Luis Paz	p. 65
Carlos Mattos	p. 66
Marcus Ingle	p. 68
P. Lizardo de las Casas	p. 69
Eduardo Cobas	p. 72
Martín Buxedas	p. 72

LUIS PAZ

Antes de entrar al salón estaba conversando con Oliveira Coimbra, quien resulta ha sido Presidente de la República durante unos cuantos meses. Esto fue en un programa de capacitación en un centro especializado del Brasil en el que se utilizan técnicas de simulación.

Precisamente comentábamos lo interesante que sería que dentro de la metodología para la capacitación de personas en las áreas de planificación y dirección, se pudiera también aplicar el método de simulación. Así se podría llevar a los futuros o actuales presidentes, planificadores y directivos del sector agrario, o sea los actores clave que participan en las decisiones, a que pudieran durante un tiempo actuar juntos, por lo menos durante un tiempo, lo más cercano posible a la realidad.

Me parece que sería interesantísimo considerar eso como método de capacitación, porque después de leer el documento de PROPLAN y de escuchar la síntesis que se hizo y la mayoría de las intervenciones, resulta que para ser un buen planificador hay que ser casi un superhombre.

Esto porque hay que tener capacidad para convencer a directivos del Ministerio de Economía en las cuestiones presupuestales, hay que poder actuar con el sector privado, hay que influir las decisiones de los directivos del mismo sector y generar todo con base en conflictos de intereses, tanto institucionales como intereses personales.

Señalo esto último porque como bien sabemos, en nuestros países además de las razones políticas o económicas, los directivos y gente con poder en la administración pública, toman muchas veces decisiones por intereses muy personales, las cuales afectan la economía y la agricultura. Hay decisiones que se toman fundamentalmente por intereses personales y no por intereses del partido o del país.

Consecuentemente, un primer punto bien preocupante para mí es saber cuán seguros estamos de que lo que recomendamos a los que tienen que tomar decisiones son buenas recomendaciones. Un segundo punto es cuán factible es que estas decisiones sean adoptadas, y aquí me estoy refiriendo al nivel más alto, incluso el de presidencia, teniendo en cuenta que ser planificador, nos guste o no, es una de las tareas consideradas antipáticas dentro de la administración pública.

Por experiencia personal, y por lo que he conversado con algunos que trabajan en planificación, el planificador, a la vez que contribuye a la formulación de planes, también contribuye al control de su ejecución. En este papel, es que se encuentran con los proyectos que quieren hacer los políticos, presidentes y también los ministros.

Por ejemplo, en el Perú, conocemos el caso del proyecto impulsado por el presidente Belaúnde, para construir la carretera marginal. Nadie se animaba en el Instituto de Planificación o en el Ministerio de Agricultura, a oponerse abiertamente al trazo y construcción de esa carretera. Esto no obstante que

muchos científicos consideran que la construcción de la carretera ha hecho y va a seguir haciendo daño al desarrollo de la selva peruana, por la destrucción y el mal uso de los recursos.

También, el actual Presidente, Alan García, como otros presidentes en América Latina toma decisiones fuera de cualquier plan. Estas decisiones se toman en el momento, incluso en desacuerdo con lo que está previsto por el mismo Presidente en sus mensajes políticos, o en los documentos de planificación elaborados por su partido político. En muchos casos estas decisiones se toman para evitar la agudización de conflictos

Creo que en estas situaciones que se dan, aún en el más alto nivel de decisión, hay un problema grande y difícil de solucionar con respecto a la capacitación de directivos de la administración pública. La pregunta es: a quiénes y cómo capacitar?.

Recuerdo la intervención en que se comentaba sobre el material que se está empleando para enseñanza en el área de planificación y administración. Parece que se siguen utilizando los mismos materiales y métodos que se han vuelto tradicionales desde hace algunos años. Pienso si no podría ya modificarse un poco la enseñanza aprovechando por ejemplo los materiales y métodos que ha desarrollado y que va a publicar PROPLAN, y la metodología de simulación en la que ha participado nuestro amigo De Oliveira Coimbra.

Creo que sería muy interesante en los grupos de trabajo, considerar los aspectos de capacitación, o sea, a quiénes hay que capacitar y con cuáles metodologías de capacitación. De este modo podríamos contribuir en este aspecto de la capacitación durante el Seminario.

CARLOS DE MATTOS

Deseo hacer referencia a algunos aspectos que se han tocado sobre el tema del Estado. Estos aspectos me parecen singularmente importantes; al respecto quiero expresar que tengo algunas dudas sobre la viabilidad de algunos de los planteamientos que se han hecho. Acá se habló, entre otras cosas, de establecer un nuevo rol del Estado, y de ubicar al Estado como agente de cambio. A este respecto, más que dar una respuesta me formulo algunas preguntas.

En primer lugar, como a nivel de la teoría económica no hay una teoría del Estado, siempre estamos diciendo que el Estado debe hacer tal cosa, el Estado debe replegarse, el Estado debe adoptar un rol subsidiario, el Estado debe intervenir, etc. Tanto desde el punto de vista del Keynesianismo como de las corrientes neo-liberales, (Milton Friedman y Hayek) de alguna manera se está planteando siempre que el Estado debe ser de determinada manera, pero no dicen cómo ello será posible.

Quiere decir que de alguna manera se están haciendo un poco de slogans o de programas para tratar de convencer a las autoridades en el poder para que

manipulen al Estado de determinada manera. Entonces, mi pregunta sería: tenemos realmente capacidad para inducir o provocar esos cambios?, cuáles son los límites que tendríamos para operar en tal sentido?

Creo que la viabilidad de propuestas de este tipo supondría entre otras cosas que los gobiernos nacionales con capacidad decisional efectiva, estén dispuestos a sancionar este nuevo rol. Pero desde que los gobiernos nacionales representan intereses muy concretos, entonces - por qué tendrían interés en hacer este tipo de cambios en la estructura del Estado si estos no expresan tales intereses?

Un segundo supuesto sería que esos grupos nacionales están, por otra parte, dispuestos a proceder a la realización de los cambios en la sociedad que nosotros entendemos como necesarios en la situación actual. Es decir, desde que los gobiernos nacionales representan una coalición concreta de fuerzas sociales, para que el Estado sea agente de cambio, sería necesario que su proyecto político o programa de gobierno sustente los cambios que se proponen como necesarios.

Me pregunto si hay condiciones para ello en los países latinoamericanos; y la respuesta, desde mi perspectiva, es que en estos momentos no se dan esas condiciones.

El tercer punto que tiene relación con esto es considerar si los gobiernos nacionales, o mejor dicho la coalición de fuerzas sociales que constituyen esos gobiernos, están conformes hoy día en oponerse o en contrarrestar las actuales tendencias a la disminución del tamaño del aparato público y de las funciones del Estado y a la privatización.

Creo, más bien, que la corriente actual en todos los países de América Latina, independientemente de la orientación de sus gobiernos, es hacia la máxima privatización posible, a la reducción del tamaño del Estado y a la reducción de la burocracia estatal.

Mi reflexión es que habría que cuestionarse un poco antes de seguir diciendo: "El Estado tiene que ser así porque nosotros queremos" y más bien deberíamos preguntarnos si el modelo actualmente vigente permite llegar a conformar el papel del Estado que consideramos apropiado.

Por otro lado, considero oportuno referirme a la inquietud que alguien expresó sobre si la institución para la que trabajo tiene algún "modelo normativo" sobre desarrollo y planificación.

Creo que hoy día la institución, el núcleo de Naciones Unidas o sea el sistema de CEPAL, no tiene una respuesta en términos de políticas frente a algunos problemas concretos, pero no hay como hubo del año 59 en adelante, un modelo normativo como fue la propuesta del Dr. Prebisch, que permitió que un organismo de Naciones Unidas tuviera una respuesta por encima de lo que estaban planteando los países.

Hoy la institución no ha formulado, y yo tengo la impresión que difícilmente va a lograr formular tal modelo, incluso porque la situación de la Región es mucho más difícil hoy que cuando surgió la proposición del modelo de crecimiento hacia adentro y sustitución de importaciones; ese era todo el modelo estructural.

Ahora, lo que sí creo que es una posición de CEPAL e ILPES es la conciencia cada vez mayor de que los países latinoamericanos tienen una imperiosa necesidad de anticiparse al futuro y tener algún proyecto político de respuesta ante éste, y eso de alguna manera condiciona la necesidad de planificar. La percepción de que las tendencias actuales son bastante adversas a nuestros países, de que la brecha tiene una tendencia a crecer, surge de todos los análisis que se vienen haciendo.

Aparte de las articulaciones tradicionales productivas de nuestros países necesitamos exportar más para poder comprar lo que cada vez necesitamos más; pero hay articulaciones financieras cada vez más rígidas y más fuertes y el problema de la deuda está demostrando hasta qué punto es así. Hay algunas hipótesis sobre los bancos suizos: se cree que en el caso de algunos países la mitad de su deuda está depositada en los bancos suizos.

Las articulaciones tecnológicas son muy fuertes y eso implica también una articulación de la misma magnitud en el sector productivo; es decir que si queremos competir en ciertos niveles tenemos que aceptar como imperioso su adopción de nuevas tecnologías.

Además de lo anterior, tenemos la articulación que se da en términos de patrones de consumo, lo cual parece como que no tiene retroceso posible hoy en día, y que además está planteando también en los planos financiero, tecnológico y productivo presentados, requerimientos cada vez más rígidos para nosotros.

Todo esto es una tendencia mundial en una economía globalizada, a la que no podemos ser ajenos. En función de eso, en un contexto en que la transnacionalización es cada vez mayor y los movimientos norte-norte parecen ser los que están predominando en el desarrollo de la economía mundial, parece evidente que si no nos planteamos qué futuro queremos y trabajamos en función de ese futuro, la tendencia es adversa al desarrollo de nuestros países.

En el plano de las respuestas a esta situación y sus perspectivas, algunos países y particularmente Brasil tiene algunas respuestas y está trabajando en ese sentido y ha logrado pasos importantes, pero hay buena parte de los países que no están enfrentando esto y están administrando la crisis. En las condiciones actuales, si no pensamos qué vamos a producir, a quién se lo vamos a vender y cómo nos vamos a organizar, indudablemente la tendencia es desfavorable y creo que eso vale para muchos países de la Región.

MARCUS INGLE

Una de las cosas que sabemos acerca de la estructuración de organizaciones es que la "forma debería seguir a la función". Parece, de la discusión

precedente, que la función de planificación está cambiando. El ambiente dentro del cual la planificación toma lugar en América Latina y el Caribe es muy distinto ahora que como era cuando la planificación se inició.

Esto llama a un cuestionamiento de las lecciones de la experiencia alrededor de la planificación al día de hoy, y sugiere la necesidad de repensar premisas básicas de la teoría tradicional de planificación.

Anteriormente uno de los colegas expresó que en su criterio un cambio profundo o estructural en América Latina debe basarse en una condición de estabilidad. Sugiero que planteemos como hipótesis precisamente lo contrario. Considero que los cambios profundos pueden lograrse en situaciones de alta inestabilidad. Ofrezco como ejemplo la experiencia que se ha tenido en el manejo de desastres.

Desastres severos sucedidos en varios países han sentado las condiciones para introducir reformas sustanciales en sus sistemas de vida. Posiblemente la crisis presente nos está planteando oportunidades para hacer cambios mayores en nuestros enfoques y estrategias de planificación. Para ello quizá necesitemos mirar más hacia las oportunidades que la crisis presenta que a sus limitaciones.

Con respecto a la crisis me gustaría ver una perspectiva más balanceada. Posiblemente estemos dando una gran consideración a los aspectos negativos de la crisis, lo cual no nos ayuda a reconocer que ahora es el tiempo para buscar nuevos caminos y enfoques. Quizás este es el momento oportuno para convencer a políticos y decisores sobre la necesidad de experimentar con nuevos enfoques de planificación y análisis de políticas.

Un punto final al que deseo referirme es a la relación entre los sectores público y privado. Creo que es importante revisar la experiencia en los países industrializados en el desarrollo de sus sectores privados. Esta experiencia sugiere que hay funciones mínimas que el sector público tiene que jugar para tener un sector privado robusto.

Hay una necesidad en América Latina y el Caribe de examinar funciones similares y cómo se manifiesta en la crisis presente. El sector público necesita asegurar que no está bloqueando el desarrollo de un sector privado efectivo, pero tampoco debe transferir o delegar diversas funciones críticas al sector privado.

Algunas funciones deberían permanecer en el sector público, otras cosas deberían ser delegadas al sector privado. Necesitamos mirar a la experiencia y construir sobre ella, dadas las condiciones particulares de la región.

P. LIZARDO DE LAS CASAS

Durante esta intervención pretendo rescatar algunos aspectos tratados en la amplia y rica discusión tenida hoy. Esto lo haré a manera de complementación de mi primera intervención. Para ello señalaré solo cinco aspectos que considero centrales en la discusión.

El primero es una consideración respecto al contexto global que nos impone la crisis actual dentro del cual ubicamos el papel del Estado en la conducción. Entiendo que hay coincidencia entre nosotros en la importancia de contar con un proyecto político en el que se defina claramente un nuevo énfasis y un nuevo papel para la agricultura como dinamizador de la economía a la luz de la crisis actual.

El segundo aspecto al que me referiré es el concerniente al ámbito de conducción.

Anteriormente hemos dicho que ámbito de la conducción es lo que limita el contexto en el que se materializa la tarea de conducción. Por ello el ámbito lo vemos como un espacio socio-político en el que se genera un proceso de transformación de la realidad, el cual es resultado de la concurrencia de diversas modalidades de intervención de los individuos y grupos públicos y privados que actúan en ese espacio.

Las referencias que se han hecho a los factores externos y a la vulnerabilidad de la agricultura a ellos, nos permite concluir que sería una limitación el restringir la tarea de conducción al ámbito de lo que tradicionalmente se conoce como sector agropecuario. El ámbito de la conducción para el desarrollo de la agricultura, creemos que necesariamente es mayor que los límites que impone la definición tradicional del sector agropecuario; el mismo debe incluir actores que definen políticas que afectan la reactivación y desarrollo de la agricultura, tales como la política macro-económica.

Si aceptamos que los componentes de la conducción son las tareas de análisis, de asesoramiento y de toma de decisiones requeridas para la definición, implementación y ajuste de las políticas, el ámbito de la conducción no debe ser tan restringido como para que no se consideren dentro de él, aspectos que están afectando significativamente el proceso de transformación de esa realidad.

Es urgente movilizar esfuerzos para contrarrestar o para influir en decisiones y acciones que en términos tradicionales no están bajo el control total de los responsables de la tarea de conducción en el sector agropecuario. Por lo tanto, debemos estar en capacidad para definir mecanismos apropiados para influir, o inducir cambios en decisiones y reacciones sobre los cuales el sector agropecuario no tiene control.

Considero importante que al definir un determinado ámbito de conducción, se vea ese espacio socio-político como la concurrencia e interacción de diversos actores; por lo tanto, es fundamental definir cuáles son esos actores en general y cuáles son los que deben intervenir en cada una de las actividades de análisis, de asesoramiento y de toma de decisiones tanto para la definición, como para la implementación y ajuste de las políticas.

Esto me lleva a referirme a un tercer aspecto que en la discusión se mencionó como liderazgo. En el enfoque que está desarrollando PROPLAN, el reconocimiento de que la conducción se desenvuelve en un contexto de

incertidumbre, riesgo, conflicto social y de poder compartido, plantea la necesidad de estrategias de interacción social que rebasan la noción tradicional de dirección.

En este contexto, el liderazgo tiene que ver con el uso del poder y la autoridad formal como elementos necesarios para buscar la concertación entre actores clave y el mantenimiento de su compromiso con las decisiones y con las acciones que van a concretar esa transformación.

Como cuarto aspecto quisiera rescatar un planteamiento que se hizo al inicio del Seminario y relacionado al concepto de ámbito. Se señaló que para hablar en términos operativos de la conducción debemos considerar diversas modalidades directivas referidas a diferentes ámbitos.

La discusión enfatizó en un inicio la caracterización de la crisis y hacia el final se concentró en la planificación sectorial. En algunos momentos me ha parecido que cuando hablábamos de planificación, estábamos haciéndolo como si fuera sinónimo de conducción, y a ratos inclusive se llegó a hablar de conducción de la planificación. Creo que es conveniente diferenciar estos conceptos.

Quisiera recordar en esta oportunidad que para hablar en términos operativos de la conducción, debemos hacerlo en función de un ámbito determinado. Podemos por ejemplo referirnos al ámbito del Sector Agropecuario y referirnos a la modalidad de dirección sectorial y dentro de ese contexto hablar de planificación, pero siempre considerando que el ámbito es el sector. En este sentido nos referimos a la planificación y dentro de ella al análisis de políticas como elementos para apoyar esa dirección sectorial.

Pero tenemos otros ámbitos que los podemos también definir como espacios socio-políticos, como son los ámbitos de los programas y de los proyectos. Podemos hablar, entonces, en términos operativos, de la conducción en esos ámbitos, y así nos hemos referido al manejo de programas y proyectos. También nos hemos referido al ámbito de las regiones y podemos hablar en términos operativos de la conducción dentro de esos ámbitos, y los hemos hecho en términos de la administración regional. El ámbito de las instituciones también deberíamos poder definirlo como espacios socio-políticos, y así hablar de la conducción en términos de la gestión institucional.

Con esto quiero enfatizar que cuando nos estemos refiriendo a la conducción lo hacemos en términos de un conjunto de decisiones que buscan movilizar esfuerzos y recursos en una forma continua e intencionada para permitir la transformación de una realidad. Por lo tanto, es importante para llevar esto a términos operativos, definir el ámbito al cual nos estamos refiriendo, pero siempre tomando en cuenta que se trata de un espacio socio-político más amplio que el que usualmente se considera como ámbito formal de acción. Además debemos recordar que en cada uno de los ámbitos que identifiquemos podemos referirnos a la planificación como un elemento de esa conducción.

Finalmente, el quinto aspecto que deseo mencionar lo motivan las últimas intervenciones de Carlos de Mattos y Marcus Ingle, al hacer referencia a una intervención de Eduardo Cobas. Decía en mi primera intervención que veíamos un movimiento pendular desde un papel preponderante, amplio, del Estado hacia un movimiento que ahora busca reducir, sin hablar de límites, el papel del Estado y enfatiza la privatización de la economía, como la respuesta a la crisis.

Creo que esto deja mucho campo para especular, si nos quedamos sólo en plantear la reducción del papel del Estado. Entiendo que en el planteamiento de Eduardo lo importante era revisar el papel del Estado pero en términos de definir nuevos criterios de selectividad para lo que debe hacer el Estado y en ello preocuparse por su efectividad. Pienso que esto se complementa con la forma en que lo plantea Marcus, en el sentido de la relación que debe darse entre el sector público y el sector privado; y yo agregaría, no únicamente con el sector privado empresarial sino también con diferentes formas de organización de los trabajadores.

EDUARDO COBAS

Como hicieron referencia a mi intervención anterior, me gustaría usar dos minutos para ampliar las ideas sobre el concepto de rol del Estado, como agente de cambio al que yo me refería. Este concepto estaba atado a dos puntos básicos.

En primer lugar, que la planificación se desarrolla en forma mejor en sociedades organizadas democráticamente que en las no democráticas, y es ahí que al Estado le corresponde una responsabilidad fundamental en los procesos de concertación. Siendo necesario generar mayorías para dar estabilidad a las políticas, y generar pactos o acuerdos económicos, sociales y políticos, no veo sino al Estado cumpliendo ese papel.

En segundo lugar deseo aclarar que cuando hablo del Estado, no me refiero al Gobierno ni al papel del Estado como productor de servicios con su gran burocracia. Me refiero al papel del Estado en el desarrollo de políticas con amplia base social y con capacidad de cambio y transformación, la cual solo se le da al tener credibilidad y apoyo socio-político amplio.

MARTIN BUXEDAS

Voy a intentar hacer un brevísimo resumen de algunos aspectos de los tantos sustanciales que se trataron, olvidándonos, seguramente, de otros tantos que también son importantes.

Obviamente el eje de las exposiciones y discusiones fueron los problemas y las posibles estrategias alternativas, para hacer una efectiva conducción del proceso de desarrollo de la agricultura. Obviamente este aspecto de efectividad ha dominado desde las primeras crisis de la década de los 60, las

discusiones sobre el tema de la planificación. Ahora trataré de mostrar cómo en la discusión de hoy se toman elementos posteriores e incluso se agregan otros.

El primer elemento que ya estaba en el título es el de la crisis. En qué medida la crisis incorpora factores que inciden de manera determinante sobre las alternativas viables que tienen quienes conducen las políticas. Sin duda esta crisis restringe las alternativas que se tienen desde el nivel de conducción nacional. En este sentido varias intervenciones pusieron de manifiesto que hay elementos estructurales y elementos coyunturales, que también inciden restringiendo las alternativas que tienen los agentes nacionales.

Por otra parte, también se mencionó que en el fondo lo más importante es conocer cuáles son las alternativas que tienen los actores nacionales, cuáles son los instrumentos que tienen en su ámbito el Estado, las empresas y los distintos agentes que operan dentro de una nación. En este sentido aparecen como centrales dos problemas, al primero se le dio un gran énfasis, simplemente lo mencionamos, y es al tema de la importancia de considerar aspectos socio-políticos, el papel del Estado, el papel de la sociedad civil, la articulación de esa sociedad civil, del Estado y de ambos, en los procesos de planificación.

Creo que esto es una reflexión relativamente nueva; algunos de estos temas estuvieron siempre, pero el hecho que sean planteados de un modo tan integral, es relativamente nuevo. O sea que se han ido incorporando nuevas dimensiones, para intentar explicar las posibilidades y la viabilidad de distintos esquemas de conducción.

A un nivel más concreto se mencionó la prioridad dada concretamente a sectores no productivos y su influencia sobre la agricultura y su relación con los cambios en el estilo de desarrollo. Este es un tema que se ha estado discutiendo en los últimos años y que también tiene directa relación con las posibilidades de implementar procesos de conducción.

Finalmente, y dentro de este primer gran rubro, el otro aspecto concreto es la escasa o desigual participación de los agentes productivos en el proceso. Esto es el gran titular: la desigual participación de los agentes productivos.

Un segundo gran tema, dentro de los factores que sí están controlados nacionalmente se refiere a los aspectos institucionales. Recordamos una vez más, que en la década de los 60 la primera crítica a la planificación es una crítica a los propios mecanismos de planificación y la respuesta surge en términos de la planificación, con planes operativos, dando más importancia a los programas y a los proyectos.

Ahora, evidentemente se ha superado esa distancia, primero por la incorporación y el peso que tienen los factores, digamos socio-políticos que mencionábamos antes. A esto se agrega como temas más concretos, observaciones respecto a las unidades de programación e implementación de proyectos, a la presencia también a nivel de proyectos de actores clave que deben ser considerados y, finalmente, a la necesidad de considerar períodos completos en los

proyectos y que no culminen simplemente con la puesta en funcionamiento de estos.

En el plano de las propuestas referentes por un lado al tema de la conducción en su dimensión socio-política, y por otro a los aspectos institucionales de este, se mencionaron las siguientes cuestiones, entre otras muchas.

Respecto al primer aspecto, se mencionó repetidamente la necesidad de que exista un proyecto político con capacidad autónoma, nacional, de implementar una conducción del proceso de desarrollo de la agricultura. También se mencionó la necesidad de considerar la importancia de una organización de la sociedad civil y tener un Estado capaz de planificar.

Respecto a las instituciones, al que genéricamente llamamos aspecto institucional no se llegó a plantear en esta reunión, a diferencia de otras percepciones, la importancia de reforzar los mecanismos de las instituciones para lograr una efectiva conducción del proceso. Eso da la impresión que nadie lo considera como un elemento esencial, excepto desde el punto de vista de la capacitación. Quizás porque solo sería clave una vez que se resolvieran otros problemas.

Otro tema importante fue la necesidad de estructurar el sector estatal, y en particular el sector público agropecuario, para realizar las funciones de conducción.

Se mencionó también una necesidad de readecuación integral de la capacidad de análisis, asesoramiento y toma de decisiones.

Otro tema sobre el cual hubo muchas intervenciones, incluso la última de Cobas, se refiere a si era necesario más o menos Estado. Allí hubo discrepancias en cuanto a si los planteos tendrían que ser más normativos o no. Tengo la impresión de que la cuestión se puede plantear de otra forma; en la versión de Cobas, el Estado necesariamente debería jugar un papel en estas sociedades; Carlos de Mattos en cambio, es relativamente pesimista en el corto y mediano plazos respecto a esta posibilidad.

Finalmente, el tema del tamaño del Estado esconde el tema principal, que es el que planteó al final Marcus, referido a las funciones del Estado. Detrás de la concepción más o menos ideológica de más o menos Estado, creo que se esconde el tema de las funciones que realiza como aspecto central.

Se insistió mucho en la flexibilidad en los esquemas de conducción, especialmente por parte de de Mattos, y podríamos decir que allí surge la idea de que es necesario buscar, lo que podríamos llamar una tecnología apropiada para cada momento y para cada circunstancia, en el terreno de la conducción. O sea, rotos los paradigmas rígidos, y eso fue mencionado en varias ocasiones, no es necesario crear un nuevo paradigma rígido, sino buscar soluciones muy concretas, tecnologías muy apropiadas para cada una de las situaciones.

Con eso, excepto que alguno quiera hacer alguna mención más, daríamos por terminada la sesión.



FASE II

Como se indica en la introducción, en la Fase II del Seminario se utilizó primero la técnica de trabajo en grupos para la discusión de tres temas diferentes. La distribución de los grupos para cada uno de los temas fue como sigue:

- Grupo 1: El papel de la planificación en la definición y ejecución de la política agropecuaria ante las situaciones de incertidumbre que caracterizan a la conducción del proceso de desarrollo agropecuario.
- Grupo 2: El papel del manejo de programas y proyectos de desarrollo agropecuario con financiamiento externo en la administración de la política agropecuaria en situaciones de crisis.
- Grupo 3: El papel de los esquemas de regionalización y descentralización para la ejecución coordinada de la política agraria.

Luego que los grupos concluyeron su labor, se discutieron sus propuestas sobre cada uno de los Temas en una sesión plenaria.

En las páginas que siguen aparecen los planteamientos hechos por cada uno de los grupos, así como las recomendaciones que surgieron en la sesión plenaria con respecto a los documentos presentados por los grupos.



TEMA 2:

**EL PAPEL DE LA PLANIFICACION EN LA DEFINICION Y EJECUCION DE LA
POLITICA AGROPECUARIA ANTE LAS SITUACIONES DE INCERTIDUMBRE QUE
CARACTERIZAN A LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO**

A. PLANTEAMIENTO DEL GRUPO DE TRABAJO

**Martín Buxedas
Eduardo Cobas
Oscar Chacón
Luis Garita
Carlos de Mattos
Reynaldo Pérez
Luis Sánchez
Rául Alegrett
José Antonio Coimbra
José Emilio Araujo
P. Lizardo de las Casas
Helio Fallas
Carlos Pomareda
Jaime Harris
Johnny Meoño**

1. INTRODUCCION

El Grupo I consideró que la modalidad tradicional de planificación ha tenido limitaciones para desempeñar un papel efectivo en la conducción del proceso de desarrollo agrícola y rural.

Para superar esas limitaciones se reconocen las siguientes condiciones iniciales:

- i. La pérdida de espacio político e institucional de los ministros y de los ministerios de agricultura en la definición de la política económica que afecta directamente al sector.
- ii. El nuevo papel que debería jugar el Sector en los próximos años en los esfuerzos que los países realizan para superar la crisis.
- iii. La creciente significación de los conflictos sociales.
- iv. La necesidad de definir y poner en práctica políticas más efectivas y hacer un mejor uso de los recursos escasos.
- v. La existencia de sociedades en que se dan situaciones de poder compartido, existen conflictos de intereses e incertidumbre.
- vi. Que tanto los aspectos técnicos como los sociales comprometidos en la dirección o conducción del desarrollo agrícola y rural son decisivos y causales con respecto a la evolución económica, social y política.

2. ATRIBUTOS DESEABLES DE LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

La nueva modalidad de planificación debería ser capaz de contribuir a:

- a. Lograr acuerdos y compromisos entre los actores claves del proceso de desarrollo, referidos tanto a los resultados deseados como a los medios para lograrlos.
- b. Alcanzar una participación más efectiva del sector no público en la definición y ejecución de las políticas.
- c. Articular las prioridades del sector agropecuario con la estrategia nacional de desarrollo y alcanzar una mayor participación en las negociaciones y una mayor representatividad de los agentes del sector.
- d. Promover la realización de proyectos políticos que enmarquen la conducción de la política agropecuaria, con la participación de partidos políticos y organizaciones sociales de nivel nacional y regional, medios académicos, etc., y que contribuyan a mantener la necesaria continuidad y estabilidad del proceso de planificación basado en decisiones autónomas.

- e. Promover el diseño de una modalidad político-organizativa concertada para la conducción sectorial que haga viable la participación de los actores claves (públicos y privados). Esta modalidad plantea prerrequisitos en términos de representación y de poder en cada contexto nacional.
- f. Hacer énfasis en el papel de las transformaciones sociales, incluyendo en ellas los aspectos distributivos, la estructura del uso de la tierra, la eficiente utilización de la fuerza de trabajo.
- g. Identificar las interrelaciones con otros sectores. Ello conduce a redefinir el ámbito sobre el que va a actuar la política agropecuaria y requiere reducir la preponderancia de los esquemas exclusivamente económicos.
- h. Promover innovaciones tecnológicas adecuadas en el ámbito del Sector.

Más concretamente la planificación debería:

- a. Utilizar procedimientos innovativos, que no impliquen transitar por caminos que ya demostraron su falta de coherencia y viabilidad política. En sustitución de ellos, desarrollar un proceso de planificación flexible, que permita enfrentar adecuadamente situaciones dinámicas caracterizadas por el conflicto social y el poder compartido.
- b. Basarse en escenarios prospectivos alternativos que reflejen los cambios en el marco y que permitan alterar la conducción actual para cumplir con los objetivos establecidos.
- c. Buscar una inserción más operativa y efectiva del proceso de planificación a través de: i) el fortalecimiento de un sistema de concertación institucional que refleje los acuerdos propios de esquemas de conducción compartida, y los acuerdos sociales que permitan generar propuestas consistentes con los diagnósticos sectoriales; ii) un mayor énfasis en la búsqueda de la generación y diseño de políticas, programas y proyectos con iniciativa regional y local; iii) el ejercicio de consistencia de las distintas acciones de los agentes del Sector Público Agropecuario y de la producción, distribución y consumo; y iv) la formación de comités por productos en los procesos decisionales en la conducción agropecuaria.
- d. Interpretar y prever las repercusiones de la política económica para el sector y proponer alternativas en función de las necesidades y potencialidades de este.
- e. Asegurar la viabilidad y coherencia de las decisiones sectoriales.
- f. Fortalecer la tarea de análisis y asesoramiento para la toma de decisiones.

- g. Evaluar y ajustar sobre la marcha las acciones y los resultados a nivel sectorial.
- h. Lograr que el manejo de programas y proyectos de desarrollo agrícola y rural constituya un medio efectivo de ejecución de la política y responda a las necesidades del desarrollo y a las potencialidades de los recursos.
- i. Conducir los esquemas de desconcentración regional y descentralización del sector público agropecuario, de tal forma que sirvan como un efectivo medio tanto para mejorar la conducción del desarrollo agrícola y rural como para lograr una efectiva participación social.

**3. ESTRATEGIAS Y ACCIONES ESPECIFICAS QUE DEBERIAN PONER EN PRACTICA
LOS PAISES PARA MEJORAR LA CONDUCCION AGROPECUARIA FRENTE A LA CRISIS**

Se recomienda:

- a. Revisar y adecuar la organización y funcionamiento de las oficinas sectoriales de planificación para que su papel central sea el de análisis y asesoramiento continuo para la toma de decisiones y la activación de acciones en relación con:
 - i. el logro de acuerdos y compromisos entre los actores clave del proceso de desarrollo agropecuario, sobre la definición clara de objetivos y prioridades de la conducción agropecuaria, así como sobre los medios para lograrlos;
 - ii. la definición concertada de la política macroeconómica global, las políticas sectoriales y las políticas regionales, garantizando la participación más efectiva de los actores claves del sector público y no-público en la definición y preparación para la ejecución de esas políticas;
 - iii. la instrumentación de la ejecución de esas políticas posibilitando niveles de centralización o descentralización de aplicación de estas en función de las realidades de los países; y
 - iv. la evaluación y ajuste de las acciones y resultados esperados a nivel sectorial de la aplicación de las políticas.
- b. Revisar los mecanismos de relación con la política macroeconómica de manera que:
 - i. se creen o mejoren los mecanismos formales existentes (comités, grupos de trabajo, consejos, etc.) de articulación de la conducción agropecuaria con los centros decisorios de la política económica, en especial en el sector financiero oficial;

- ii. se incorpore en los mecanismos de conducción de la política macroeconómica la representación política del Sector Agropecuario;
 - iii. se fortalezcan las acciones tendientes a interpretar, prever y proponer alternativas de ajustes emergentes de las repercusiones de la política económica en el sector; y
 - iv. se garantice la consecución de los elementos orientadores de la planificación global como condición necesaria para la consistencia de las tareas de la planificación agropecuaria.
- c. Revisar la constitución de los mecanismos de conducción de las políticas sectoriales de forma que:
- i. se articule la acción de decisores y ejecutores (públicos y no públicos) con miras a consolidar la acción integrada del sector a escala nacional y regional; y
 - ii. se logre la concertación de intereses de los agentes claves como forma de reducir las manifestaciones de incertidumbre y de conflicto social.
- d. Revisar la forma en que están constituidos los mecanismos de conducción de las políticas regionales para articular la acción de decisores y ejecutores (públicos y no-públicos) y lograr la concertación de intereses a ese nivel.
- e. Fortalecer las capacidades técnicas y de análisis del personal de las oficinas de planificación agropecuaria, en especial en relación con:
- i. mejorar los procedimientos de análisis de sensibilidad del impacto de la ejecución de políticas;
 - ii. generar diagnósticos operativos permanentes como consecuencia de las acciones permanentes de evaluación y seguimiento;
 - iii. generar análisis de coyuntura agropecuaria y de escenarios alternativos a mayor plazo del contexto de desarrollo sectorial, como forma de mejorar su capacidad analítica y de incidencia en la definición concertada de las políticas macroeconómicas, sectoriales y regionales; y
 - iv. simular, y en lo posible experimentar, los impactos y resultados obtenibles de la implementación de las políticas macroeconómicas y sectoriales, a nivel nacional y del sector agropecuario, en sus diversos niveles espaciales y de participación social.

- f. Revisar el papel de los programas y proyectos para que desde su misma definición sean considerados a nivel sectorial por los decisores y ejecutores pertinentes como instrumentos de política que permitan mejorar la efectividad de la acción institucional. En esa consideración se debe tener en cuenta que por su naturaleza, los programas y proyectos del sector agropecuario tienen plazos de ejecución extendidos que requieren, para poder cumplir con sus finalidades, permanentes articulaciones con el proceso decisorio de corto y mediano plazo, tanto a nivel global como sectorial.

**B. PLANTEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES QUE SURGIERON DURANTE
LA SESION PLENARIA**

NOTA de los Editores: En este apartado se ha pretendido recoger y agrupar los puntos de vista y recomendaciones de los participantes, presentándolos bajo encabezados temáticos seleccionados. Se ha tratado de conservar en gran parte la terminología utilizada por los mismos participantes. Las opiniones vertidas no son por lo tanto propias de los organizadores.

1. VIABILIDAD POLITICA DE UNA NUEVA MODALIDAD DE PLANIFICACION

Debe darse, a juicio de varios de los participantes y en respuesta a la ponencia del grupo sobre el Tema 2, una relación de la propuesta de una nueva modalidad de planificación con los estilos de desarrollo y de regímenes políticos existentes en América Latina, pues dicha propuesta hace énfasis en la negociación y la concertación, con referencia incluso a reformas que tienen implicaciones muy fuertes en ciertos contextos de política en la realidad de la Región.

Así, la adopción de políticas para favorecer a sectores sociales minoritarios o muy marginados del agro, por ejemplo, y la aceptación más o menos amplia de los condicionamientos externos al país, no necesariamente son compatibles entre sí ni con modelos de planificación basados en la concertación y participación de grupos nuevos para resolver aspectos centrales del desarrollo, si estos grupos no son muy representativos de los diversos extractos socio-económicos.

Otros participantes advirtieron cómo se insinúa en el documento que presenta el grupo, la importancia de los mecanismos de la planificación de largo plazo. Pero la realidad es que hay que planificar con amplitud en todos los plazos. Cada plazo debe tener el horizonte de otros plazos. No debe pasarse del largo plazo al corto como reacción a las críticas sobre la visión de largo plazo; en un planteamiento adecuado de conducción del sector deben estar representados todos los mecanismos de la planificación y todos los plazos. Un ministro puede agenciárselas para estar tres o cuatro años apoyándose en planes anuales operativos, pero difícilmente habría en este caso un esfuerzo de "planificación del desarrollo agrícola".

Por otro lado se propuso que es importante que se trascienda la actitud tradicionalmente sugerente del planificador que recomienda cosas y nunca dice cómo emprender, o nunca emprende él mismo, acciones de transformación. Esta modalidad de planificación concertada que se propone, debe ser "mercadeada", promovida por quienes creen en ella y en su viabilidad. Hay que generar acciones de concientización sobre ella en los partidos políticos, grupos de presión, centros académicos y, por supuesto, en la burocracia misma, cada quien desde su trinchera laboral o política a través de los medios disponibles o asequibles.

Todo régimen político tiene distintas formas de participación social, no importa el grado de autoritarismo o pluralismo existente en el país específico. El esquema o modalidad de planificación propuesta presupone definiciones políticas sobre modalidades de representación no estatal para concertar intereses. Esto aseguraría un mayor margen de viabilidad política del esquema propuesto.

2. CONSENSO O CONCERTACION

En la definición y ejecución de política agropecuaria a nivel global, sectorial y regional y en las condiciones de incertidumbre, poder compartido, y conflicto social que se agudizan por el sobredimensionamiento de los

aspectos de corto plazo económico-financiero propios de la crisis, el buscar "acuerdos y compromisos" tiene más viabilidad inmediata que el buscar "consenso". El grupo que trató el tema sobre regionalización, acotó otro participante, hace énfasis en "consenso"; el grupo que trató el tema de planificación agropecuaria, enfatiza "acuerdo" o concertación.

3. OBSERVACIONES SOBRE LA TAREA DE ASESORAMIENTO

Es también importante quitarle la dimensión tiempo a la proyección de la planificación. La realidad es continua, no se detiene y evoluciona, cambia constantemente. La planificación debe entonces desarrollar capacidad de "acompañamiento" de dicha evolución, viendo su desarrollo y posibilidades de intervención en forma integral, vinculando orgánicamente las acciones de corto, mediano o largo plazo, y ajustándose continuamente a la evolución de dicho proceso de transformación. Por otro lado, es útil aclarar que el análisis de políticas y el asesoramiento oportuno a la toma de decisiones constituyen factores que deben distinguir a la planificación si se quiere que esta sea efectiva. De lo contrario, se daría un ejercicio académico solamente.

La planificación se caracterizó en sus comienzos por un énfasis en la elaboración de diagnósticos, buscando con ello, una toma de conciencia sobre la condición de subdesarrollo de América Latina. Lamentablemente, el esfuerzo se prolongó mucho y no se complementó con otros esfuerzos más orientados a analizar para asesorar a los decisores respectivos, y para contribuir a la activación de la acción transformadora.

Es preciso, pues, que se entienda que en relación con el documento del grupo sobre planificación agropecuaria, se hace énfasis en la necesidad de fortalecer la capacidad técnica no sólo para el análisis, sino también para la asesoría oportuna y hasta agresiva que el planificador debe dar al decisor para que su influencia sea real y eficaz.

Todo lo anterior sugiere, consecuentemente, la necesidad de que se piense en una estrategia para la reorganización a fondo de las oficinas sectoriales de planificación, pues no parecen estar operando con la vigencia y oportunidad que se espera de ellas en la Región. El móvil para ello debe ser el de adquirir capacidad de análisis y de asesoría sistemática y oportuna para la toma de decisiones de política agropecuaria.

4. LA PLANIFICACION ANTE NUEVAS SITUACIONES EN LA CRISIS

Hay un aspecto esencial de la conducción del desarrollo frente a la crisis: cómo puede contribuir la planificación a resolver la contradicción entre los objetivos nacionales de desarrollo y las propuestas de los organismos internacionales para resolver la crisis, dentro de las políticas de ajuste.

El planteamiento del grupo de trabajo no define esto, según uno de los participantes. El desarrollo de la agricultura en la región entra en conflicto con los esquemas externos propuestos. Esto hace difícil que la planificación logre una inserción fuerte en los procesos decisorios nacionales condicionados externamente.

La planificación, a su juicio, debe moverse dentro de una nueva situación incluso de una doctrina del desarrollo agropecuario que se configura por los elementos que conforman la crisis.

Dentro de esto y como una posible respuesta, puede pensarse que la conducción del desarrollo debe fundarse en un sistema de conducción con bases democráticas y participativas que hagan resaltar los intereses nacionales. Debe en realidad pensarse en una nueva modalidad de organización de la conducción que permita y estimule la concurrencia articulada de mayores elementos de diversidad de criterios y de concertación.

5. ESTRATEGIAS POSIBLES PARA ENFRENTAR LA CRISIS

Cuando el "espacio político o técnico se reduce" por la crisis, según criterio de otro expositor, usualmente se piensa que se debe tratar de sobrevivir, pero que la situación está en contra de esas posibilidades.

Pueden mencionarse cuatro estrategias cuando el espacio se ve amenazado.

- Un "gran ataque frontal", como en Europa en la Segunda Guerra Mundial. Ello requiere disciplina, coherencia y movilización en todo el frente. Es un "modelo de control".
- Otra estrategia puede ser la de "defensa sólida": defender la posición estratégica más defendible, llevar todos los recursos a esta para resistir desde allá los embates del "enemigo" que amenaza nuestro espacio.
- Otra: "avance estratégico". Identificar una área donde se tenga seguridad de ventaja y se actúe con determinación, avanzando.
- Una última: "negociación y tregua".

¿Qué estrategia tenemos detrás de nuestro esquema mental? Nuestra formación "racionalista" orientada a metas, terminó respondiendo el mismo expositor, nos empuja por lo general a ver como viable sólo un ataque frontal, en todas las áreas o los frentes. Nuestra "estrategia global" debe sopesar todas estas opciones y reconocer qué supuestos subyacen nuestros esquemas de análisis y de previsión de soluciones, antes de intentar "grandes y heroicas" acciones de escasa viabilidad, pues la frustración puede ser mayor.

6. VIABILIDAD INTEGRAL DEL MODELO DE CONDUCCION

¿Cómo estar seguro de que todo lo anteriormente expuesto por los grupos y participantes pueda lograrse? ¿Cómo creer que la planificación sectorial, regional y de programas y proyectos puede realmente darse en la forma aquí expuesta? ¿Cómo lograr participación real de funcionarios y beneficiarios?

Experiencias constatables en América Latina permiten identificar zonas o experiencias que constituyen evidencia de que lo aquí planteado, realmente es posible de lograr, pues ya se está logrando, según aseveró otro de los participantes en esta plenaria.

Otro aspecto vital, dijo tiene que ver con la formación del profesional, a veces desubicado. Se prepara al estudiante en "bajura" y no en la "sierra"; reforma agraria no se aprende haciendo estudios en haciendas; no se nos enseña Administración Pública y menos cómo trabajar con la población beneficiaria, con grupos de presión, ni a transferir atribuciones o autoridad de los niveles centrales a los regionales.

Para el mismo expositor, un elemento de formación universitaria que está implícito en la gran estrategia que subyace al planteamiento de los grupos y de los demás participantes en este Seminario, que sugiere la necesidad de hacer algo en ese sentido si queremos darle viabilidad a este nuevo enfoque sobre conducción efectiva del desarrollo agrícola y rural en América Latina y el Caribe.



TEMA 3:

**EL PAPEL DEL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS DE DESARROLLO
AGROPECUARIO CON FINANCIAMIENTO EXTERNO EN LA ADMINISTRACION
DE LA POLITICA AGROPECUARIA EN SITUACIONES DE CRISIS**

C. PLANTEAMIENTO DEL GRUPO DE TRABAJO

**Marcus Ingle
Merlyn Kettering
Raúl Solorzano
Carlos Serrano
Hernando Urefia
José A. Holguín
Fernando Del Risco
Víctor Tunarosa
Francisco Barea**

1. CONCEPTO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

El grupo decidió analizar como primer punto las concepciones existentes entre los participantes sobre las definiciones de los conceptos programa y proyecto, los límites entre ambos y en relación con la política agropecuaria global.

Se concluyó que se usaban sin mayor precisión como conceptos equivalentes los términos programa y proyecto, pero que sin embargo existen importantes diferencias que determinan que el manejo de programas tenga características diferentes al manejo de proyectos. Estas características principales se destacan para el caso de los programas:

- Está conectado con una organización en marcha.
- Es puesto en práctica de acuerdo con los patrones existentes, proyectos y personal.
- Continuidad y permanencia en el tiempo.
- Es un sistema para la entrega de múltiples actividades o servicios.
- Está constituido por una combinación de diferentes actividades y servicios.
- Corresponde principalmente al sector público.
- Vincula los objetivos de los proyectos y actividades a la política del sector.
- Los programas corresponden más a las decisiones internas del sector público, en cambio los proyectos están más influidos por los organismos financieros.

2. CARACTERISTICAS QUE DEBE REUNIR EL MANEJO DE PROGRAMAS Y PROYECTOS

Como características que debe reunir el manejo de programas y proyectos se sugieren las siguientes:

- Los objetivos de los programas y proyectos deben estar vinculados a los objetivos de la política sectorial, lo cual es más factible lograr desde la perspectiva de los programas, considerando una jerarquía de objetivos apropiada. Por otro lado, los programas y proyectos deben desarrollar capacidad de análisis para realimentar los niveles superiores en la adecuación de dicha política.
- El diseño y ejecución de los programas y proyectos deben visualizarse como un solo proceso unificado e interrelacionado.

- Se debe reconocer que los programas y proyectos se ejecutan en un medio de incertidumbre con relación al logro de los objetivos y que enfrentan ambientes en cambio constante, por lo cual se les debe otorgar flexibilidad y sistematizar el tratamiento de las relaciones con el ambiente.
- Se debe incrementar la capacidad de negociación de los gobiernos con las organizaciones financieras de manera tal que los recursos se asignen para atender las áreas prioritarias de políticas y aprovechar debidamente las potencialidades y resolver los problemas de los agricultores.
- Se debe reconocer que existen conflictos de intereses y situaciones de poder compartido entre los actores clave, por lo cual se requieren un enfoque de interacción social orientado a lograr la concertación y el compromiso tanto con los resultados deseados y con las acciones requeridas para lograrlas, como el acuerdo con los objetivos de política agropecuaria que enmarcan el programa o proyecto.
- Paralelamente a la búsqueda de una mayor flexibilidad para el manejo de los programas y proyectos, es necesario mantener la preocupación por la definición clara y el mantenimiento del compromiso hacia el logro de los resultados esperados, subordinando a este criterio de dirección el uso de los medios (organización, recursos, tecnología, etc.).
- Debe propiciarse una activa participación de los diferentes actores y grupos clave involucrados en el proyecto, lo mismo que de las diferentes instancias operativas de su ámbito y la vinculación de los beneficiarios.
- Debe existir una permanente preocupación por la mejora de los sistemas institucionales, así como por el fortalecimiento de los vínculos con el ambiente externo.
- Los proyectos deben responder a las definiciones sectoriales de política y convertirse en medios principales para su ejecución, independientemente de la fuente de financiamiento.
- Debe darse importancia al desarrollo y mantenimiento de capacidades para dar seguimiento y apoyo a los proyectos durante el período de recuperación de las inversiones.
- El manejo de programas y proyectos debe reconocer en cada país los modos de vida, creencias y actitudes en las formas en que se dan las interrelaciones institucionales, esto permite trabajar con mayor efectividad en las condiciones particulares de cada situación.

3. ESTRATEGIAS Y ACCIONES ESPECIFICAS

Las estrategias y acciones específicas sugeridas son:

a. Para los entes financieros:

- . Los préstamos para financiar programas y proyectos deberían considerar recursos de preinversión para ser dedicados a actividades de capacitación, desarrollo de capacidades en los servicios de apoyo administrativo, y en general, asegurar una adecuada preparación para la ejecución, previo al primer desembolso.
- . Hacer flexibles los trámites y procedimientos así como las condiciones previas para facilitar un oportuno desembolso y un adecuado aprovisionamiento de recursos para la ejecución de proyectos.
- . Adecuar las modalidades existentes para la formulación de proyectos a las necesidades de su manejo, realimentando los esquemas y exigencias actuales para su preparación, sobre una base de experiencias concretas.
- . Evitar que los organismos financieros condicionen el tipo de proyecto que los países pueden necesitar, adecuando las políticas del ente prestatario con las políticas y prioridades de los países.
- . Hacer flexibles los requerimientos y trámites para poner a disposición de los países recursos provenientes de crédito externo que estén vinculados al cumplimiento de aportes de contrapartida para la obtención y desembolso de préstamos.

b. Para los gobiernos:

i. Organización (Estructura y procedimientos)

- . Se debe desarrollar una capacidad ejecutora permanente, que a través de mecanismos apropiados involucre tanto a los entes planificadores como financieros y a organismos ejecutores en el manejo de los proyectos, con el propósito de lograr una mejor coordinación, supervisión y evaluación de los programas y proyectos.
- . Fortalecer en los ministerios de agricultura las unidades centrales de servicios administrativos para que estas asuman en forma autónoma y plena las funciones de contabilidad, presupuesto, proveeduría, así como la auditoría interna, para prestar un servicio efectivo para la ejecución de los proyectos.

- . Diseñar una normativa uniforme para ejecutar los recursos financieros externos, que se diferencie de la usual en el sector público, principalmente en todo lo referente a la adquisición de bienes y servicios tanto en el país como en el exterior, así como para su oportuna entrega a las unidades responsables de la ejecución de las acciones.
- . Se debe propiciar el uso de técnicas provenientes del desarrollo organizacional, teoría de sistemas, y de otros enfoques, para mejorar el análisis institucional durante la preparación de proyectos.
- . Se requiere crear una base institucional apropiada para asegurar la correcta concepción de los programas y proyectos, a partir de las definiciones de política global y sectorial.
- . Establecer el consejo director de proyectos de inversión, con la participación de la contraloría, banco central, proveeduría, oficina nacional de planificación, que se encargue del seguimiento de la ejecución de los proyectos aprobados y se evite los múltiples trámites de autorización que individualmente y con cada una de dichas instituciones deben realizar los responsables del manejo de proyectos.
- . Los países deben crear capacidad que permita facilidades de ejecución de programas y proyectos con la adecuación del contexto jurídico y del aparato administrativo, para que sea capaz de responder a los requerimientos del manejo de proyectos en condiciones de crisis.

ii. Estrategias de manejo

- . Desarrollar esfuerzos para lograr una capacidad de dirección acorde con el papel que debe desempeñar el sector y los requerimientos de un manejo efectivo de proyectos.
- . Desarrollar la tecnología de manejo de programas y proyectos, de acuerdo con las necesidades que impone la crisis actual.
- . Establecer los incentivos para mantener en tareas vinculadas al manejo de programas y proyectos a personal con experiencia.
- . Realizar esfuerzos para diseñar mecanismos de manejo de proyectos acordes a las características de cada proyecto y que permitan involucrar a los agentes y grupos clave en la movilización de esfuerzos y recursos, hacia el logro de los resultados esperados del proyecto.

iii. Posición negociadora

- . Plantear un cambio de estrategia en la negociación de los proyectos o préstamos, de manera que se incremente la capacidad de los gobiernos para decidir sobre la asignación de recursos a proyectos prioritarios que implementen la política de desarrollo.
- . Las instituciones públicas deben desarrollar su capacidad de negociación con los organismos financieros, en la definición de sus prioridades de inversión y establecer mecanismos permanentes para lograrlo.

iv. Fortalecimiento de la capacidad gerencial

- . Se deben desarrollar marcos analíticos, instrumentos y procedimientos apropiados a las necesidades de los países, para el manejo de programas y proyectos, en condiciones de crisis.
- . Se debe procurar el desarrollo de la capacidad técnica y de liderazgo de los recursos humanos asignados a los proyectos, en complementación al desarrollo de capacidades relativas al manejo.
- . Establecer mecanismos para documentar y recuperar las experiencias de manejo de programas y proyectos, de manera que sirva de base para las actividades de capacitación, y para mejorar el desempeño en el manejo de otros programas y proyectos.
- . Incluir en el desarrollo de los mecanismos de manejo de programas y proyectos, medios que faciliten la participación de los agentes clave, de manera tal que sea posible canalizar su iniciativa, creatividad y compromiso hacia la definición de resultados y para la canalización de esfuerzos y recursos para su obtención.

**D. PLANTEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES QUE SURGIERON DURANTE
LA SESION PLENARIA**

NOTA de los Editores: En este apartado se ha pretendido recoger y agrupar los puntos de vista y recomendaciones de los participantes, presentándolos bajo encabezados temáticos seleccionados. Se ha tratado de conservar en gran parte la terminología utilizada por los mismos participantes. Las opiniones vertidas no son por lo tanto propias de los organizadores.

1. FORMACION URGENTE DE "DIRECTIVOS" DEL SECTOR AGROPECUARIO

Nuestros países hacen un gran esfuerzo por mejorar los atributos técnicos de nuestros profesionales; pero se prepara gente en unas especialidades y se les utiliza luego, improvisándolos, en tareas distintas, según afirmó un participante.

Con carácter de emergencia, los países de América Latina deberían aunar esfuerzos para formar "conductólogos" en un postgrado, con un programa que puede ser de varios años, no permanente, para formarlos en esta nueva modalidad de conducción, con posibilidad de que puedan visitar y constatar experiencias concretas después de cursar las materias propias del currículo académico.

2. FORMACION MASIVA EN TECNICAS DE ANALISIS DE SITUACIONES Y TECNICAS DE INTERACCION SOCIAL

Debe promoverse, en las modalidades de cooperación técnica, manifestó otro asistente, que los organismos de cooperación, centros académicos y otros, presten atención especial al desarrollo y difusión de técnicas de análisis que hagan posible y sencilla la participación de burócratas no planificadores, y de agricultores, que no tienen la formación ni el interés en trabajar con complejas nociones "economicistas" o de programación.

Si se les desea involucrar realmente en trabajos grupales para caracterizar, interpretar problemáticas, acordar prioridades y resultados y comprometer su concurso, concertar, en suma, es preciso hacerlo mediante el uso de técnicas sencillas en su manejo y eficaces en la generación de resultados. PROPLAN ciertamente ha evolucionado muy positivamente en este campo, derivando mucho de su arsenal tecnológico y metodológico, de los aportes proporcionados por las disciplinas de planificación y administración.

Pero también es vital contar con técnicas que PROPLAN llama de "interacción social", que son las que hacen posible que individuos de distinta formación e intereses, con lenguajes técnicos distintos, puedan realmente concurrir como grupo y actuar colegiadamente en el ejercicio de técnicas de análisis que les permita, precisamente, acordar criterios sobre problemas, prioridades, resultados y acciones necesarias.

De no lograrse esto, todo el planteamiento novedoso sobre conducción efectiva y concertación social, puede ser inoperante pues no estimulará el interés de todos los actores clave públicos y privados por unir esfuerzos y acordar acciones; entonces burócratas y agricultores seguirán operando individual y fragmentalmente.

También es recomendable que la formación referida en el subtema anterior pueda realizarse en forma masiva, pero haciéndola llegar al lugar donde el individuo trabaja, sin desarraigarle de sus tareas como lo exigen las formas tradicionales de formación universitaria.

En Costa Rica, ejemplificó el mismo expositor, la Universidad Estatal a Distancia (UNED) está preparando un programa de maestría a distancia en Administración Pública, con énfasis en dirección o conducción del desarrollo. Se busca así llevar la capacitación académica en forma amplia a los miles de profesionales en toda disciplina que laboran en la burocracia pública en todo el país y que requieren de un fortalecimiento en su capacidad directiva y analítica para elevar sus niveles de eficacia.

3. NECESIDAD DE COOPERACION TECNICA CON VISION HUMANISTA;

Es importante que el IICA recupere o reactive, planteó otro participante, su intervención a través del Programa I para cooperar en el examen de la idea sobre qué se quiere con el desarrollo agrícola. Cómo hacer que el "desarrollo rural humanista" adquiera personería institucional, pues se ve en este momento la actitud de muchos por acentuar lo referente a producción y productividad, relegando la lucha contra la pobreza rural a un plano posterior. Los organismos de cooperación internacional pueden propiciar cambios de actitud en los gobiernos de la región, aseveró.

También, se dijo, se debe fortalecer una red hemisférica de intercambio, con participación tanto de organismos públicos como algunos privados que han configurado habilidades y experiencias positivas en desarrollo agropecuario.

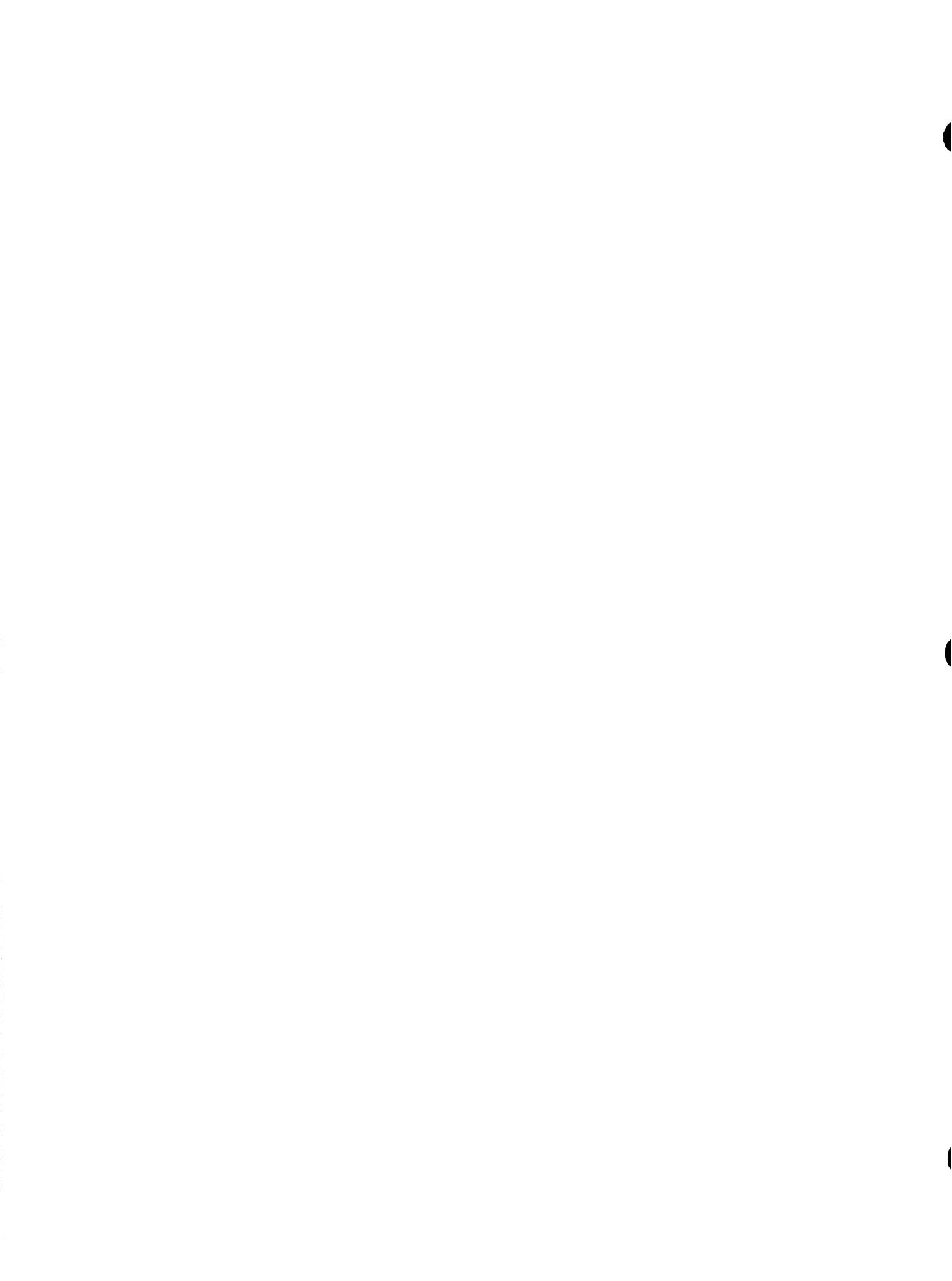
4. PLANIFICACION PARA ORIENTAR ESFUERZOS DE COOPERACION

Es oportuno plantear la necesidad de un esfuerzo de análisis encaminado a determinar los requerimientos de recursos humanos para el futuro en el agro, es decir, planificar los recursos humanos además de la reforma agraria, en los cultivos, la ganadería, etc.

Hay un predominio fuerte en la enseñanza sobre aspectos técnicos agrícolas y pecuarios, y muy poco en aspectos de dirección, conducción, administración. Qué cantidad y tipo de profesionales para el sector público y el privado se requerirán y cómo influir en las universidades para lograr la incorporación de tales cambios, es importante considerarlo dentro de los esfuerzos de cooperación técnica que este Seminario recomienda. Así expresó el criterio uno de los participantes.

En el caso peruano, se dijo, hay exceso de profesionales técnicos y una carencia de gente con capacidad y formación para administrar o dirigir a esos muchos profesionales y técnicos no administrativistas: Hay que determinar quién debe ser formado y cómo, para ejercer un liderazgo efectivo y sistemático sobre tales especialistas, con capacidad aprendida en medios convencionales y no convencionales de enseñanza. Esto habida cuenta de que la capacidad de formación es mínima en las instituciones públicas en sí, como para intentar acciones de capacitación en servicio.

Las necesidades existentes en capacitación requieren un esfuerzo sistemático tanto de capacitación en el campo como en un postgrado. Hay que dotar al agrónomo de técnicas e instrumentos nuevos o poco comunes en su formación, con miras a mejorar su capacidad directiva o de conducción.



E. RECAPITULACION DEL MODERADOR DE LA FASE III,

José A. Torres

Como había adelantado, me da la impresión de que el tema fue ampliamente tratado por los grupos de trabajo y efectivamente es abundante y muy importante la manera de tratar este asunto de la cooperación técnica internacional y entre países.

Realmente estoy impresionado de ver la cantidad de recomendaciones y sugerencias que harán pensar con bastante cuidado especialmente a los organismos internacionales que brinden cooperación técnica en estos campos y en el volumen de acciones que se les presenta para el futuro.

Extraigo de los comentarios que he oído, que en los países de América Latina hay gente capacitada en muchos de estos campos; que la condición, la situación del personal ha ido cambiando de hace unos años para acá, pero que al mismo tiempo resaltan vacíos que quedan en esa capacitación, que quedan en las acciones por tomar y que este Seminario los ha destacado en el campo de la planificación y la conducción del desarrollo agrícola.

De manera que si es cierto que hemos ido avanzando en nuestra preparación de gente, también es cierto que surgen una serie de vacíos que deben ser llenados en dos formas, en las cuales la cooperación técnica puede ayudar de manera muy efectiva. Una es mediante el desarrollo de métodos, metodologías e instrumentos para que los técnicos de los países puedan aplicarlos a su propia circunstancia. El otro es el de aprovechar las experiencias habidas, positivas y negativas.

Creo que ese camino ahorra tiempo enormemente si podemos aprovechar la experiencia habida en los países, hacerle los ajustes que sean necesarios y llevar gente para que vea esos resultados obtenidos. Otro importante aspecto es que se tome en cuenta no solamente el sector público sino también el privado, tanto universidades como centros de capacitación. También las experiencias del sector público que hayan logrado en este campo de la planificación y la conducción del desarrollo son de mucha importancia.

Otro asunto tratado en este seminario que se proyecta a más largo plazo, es el concepto de poder fortalecer las instituciones nacionales para que se conviertan en centros permanentes de capacitación, tanto a nivel universitario como a nivel del servicio público en capacitación a corto, mediano y largo plazos.

Este es un concepto ligado al punto primero que mencioné; y es que esto tiene que estar basado en experiencias, en el desarrollo de metodologías para no convertirse en una simple capacitación de tipo teórico, general. Creo que el tiempo avanza tan rápido y las necesidades en América Latina son tantas que no podemos darnos el lujo de simplemente hacer una capacitación puramente de tipo general.

Un punto más que surgió es la capacitación masiva; creo que el tiempo nos va llegando en que tenemos que utilizar los nuevos métodos de comunicación masiva que se han desarrollado y siguen desarrollándose en varios campos, pero que no los hemos aplicado ni en agricultura ni en la conducción del desarrollo.

Deberíamos hacer un esfuerzo por buscar esos métodos de capacitación que hoy día se utilizan en muchos otros campos como la medicina, la salud pública, la educación, pero que no están entrando al campo de la agricultura y mucho menos a los campos de la conducción del desarrollo.

Otro asunto importante es fortalecer el desarrollo de una red interamericana para tratar estos dos campos importantes de la planificación y la conducción del desarrollo. Ello es sumamente útil, amarra muy bien con las otras ideas de cooperación horizontal, con las ideas de divulgación y muy bien con la idea de generación de nuevos conocimientos sobre el particular.

Con esto creo que tendríamos un cuadro bien amplio, en el cual trabajar. Estamos seguros que para el futuro habrá un gran esfuerzo que realizar en este campo y desde luego, contaríamos, en el caso del IICA en particular, con el apoyo de las instituciones y organismos nacionales.



A N E X O S



NOMINA DE PARTICIPANTES

JOSE RAUL ALLEGRET

LUIS GARITA

JOSE EMILIO G. ARAUJO

JAIME HARRIS J.

FRANCISCO BAREA

JESUS HERNANDEZ LOPEZ

HENRY BORIT PETITJEAN

MARCUS D. INGLE

MARTIN BUXEDAS

LUIS J. PAZ SILVA

RICARDO CACERES

REYNALDO PEREZ

EDUARDO COBAS

CARLOS POMAREDA

CARLOS CHAN

LUIS A. SANCHEZ CORDOVA

P. LIZARDO DE LAS CASAS

CARLOS E. SERRANO RODRIGUEZ

CARLOS DE LEON PRERA

ANDRES SOLORZANO BURGOS

CARLOS A. DE MATTOS

RAUL SOLORZANO S.

JOSE ANTONIO DE OLIVEIRA COIMBRA

MERLYN HAROLD KETTERING

FERNANDO DEL RISCO SALDIVAR

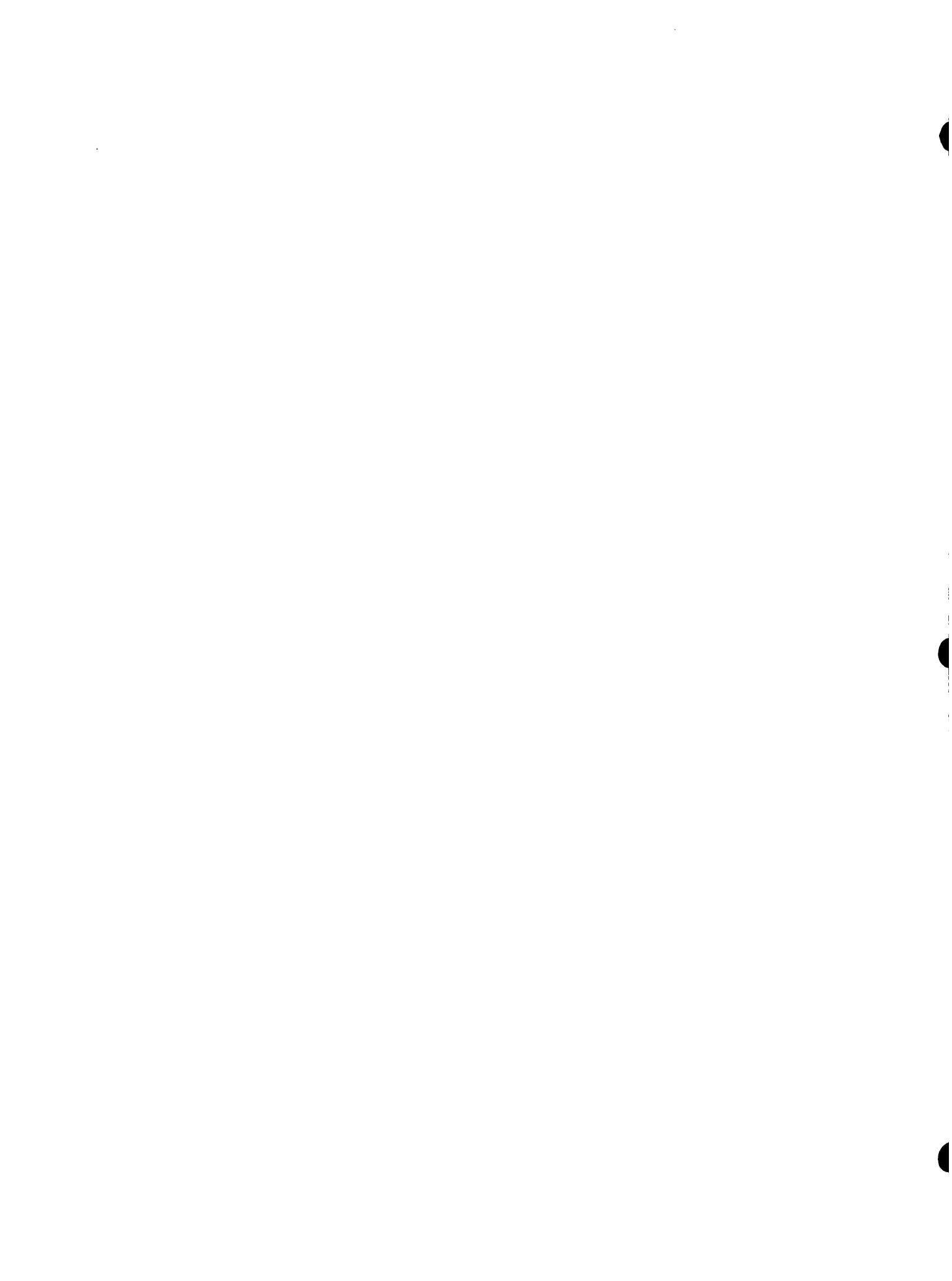
VICTOR TUNAROSA MURCIA

HELIO FALLAS V.

HERNANDO UREÑA BRENES

OSCAR FONSECA ROJAS

MAYO VEGA LUNA



RESUMEN CURRICULAR

José Raúl Allegret

Venezolano. Ingeniero Civil con especialización en Ingeniería Rural y Riego y en Planificación del Desarrollo. Fundador y Secretario Ejecutivo de la Fundación CIARA (Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria). Coordinador General del Programa Integral de Desarrollo Agrícola (PRIDA). Presidente del Instituto Agrario Nacional de Venezuela. Consultor Internacional en Desarrollo Rural y Reforma Agraria. Actualmente desempeña el cargo de Consultor en una Institución Privada.

José Emilio G. Araujo

Brasileño. Ingeniero Agrónomo (Escuela Nacional de Agronomía, Río de Janeiro, Brasil). Profesor Catedrático (1948-1984) de la Facultad de Agronomía Eliseu Maciel, Pelotas, Río Grande do Sul, en ciencia del suelo. Desempeñó varios puestos en el Gobierno de Brasil. Director de la Facultad de Agronomía (FAEM). Director del Centro de Entrenamiento en Extensión del Sur (Centreisul), Jefe Asesoría Planificación del Ministerio de Agricultura (CPPA) en 1965. Director del IICA-CIRA (Centro Interamericano de Reforma Agraria en Bogotá, Colombia). Director General del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, San José, Costa Rica, (1970-1984). Investigador de EMBRAPA en 1985. Asesor del Ministerio de Educación durante 1985-1986. Actualmente se desempeña como profesor titular retirado y asesor en la Escuela Interamericana de Administración Pública (EIAP) de la Fundación Getulio Vargas, Río de Janeiro, Brasil.

Francisco Barea

Nicaraguense. Ingeniero Agrónomo con especialidad en Economía Agrícola. Ha desempeñado cargos de Director del Departamento de Programación y Control del Instituto de Bienestar Campesino en Nicaragua (1975-1976). Vice-Gerente General del Instituto de Bienestar Campesino de Nicaragua (1976-1978). Director General de la Dirección de Planificación Sectorial Agropecuarias en Nicaragua (1979). Especialista en Administración de Proyectos y Director Encargado de la Oficina del IICA en Colombia (1981-1982). Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Planificación y Administración Agropecuaria en la Oficina del IICA en República Dominicana.

Henry Borit Petitjean

Peruano. Ingeniero Agrónomo egresado de la Universidad Nacional Agraria La Molina con especialización en Agricultura y Ganadería de Sierra y una segunda especialidad en Preparación y Evaluación de Proyectos de Inversión (Universidad Nacional de Ingeniería). Profesionalmente, su experiencia está centrada en promoción agraria especialmente en áreas de la sierra en el Ministerio de Agricultura. Conductor del "Programa de desarrollo de Cajamarca", con participación multisectorial y cooperación técnica. Ha participado en la generación y organización de proyectos integrales de desarrollo rural con cooperación técnica internacional. Autor de publicaciones sobre desarrollo rural y desarrollo por Micro-regiones. Actualmente desempeña el cargo de Director Ejecutivo del Programa de Desarrollo para las micro-regiones en Emergencia Socio-Económica en el Instituto Nacional de Planificación de Perú.

Martín Buxedas

Uruguayo. Investigador del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo en Uruguay (CIEDUR). Profesor de Economía Agraria en la Universidad de la República. Técnico de la Oficina de Planificación Agropecuaria de Uruguay (1962-1967). Técnico del Ministerio de Economía de Argentina. Oficial Regional de FAO. Experto de OIT (empleo rural) y Profesor e Investigador en la Universidad de la República (1967-1973). Actualmente desempeña el cargo de Investigador de CIEDUR y Profesor de Economía Agraria en la Universidad de la República.

Ricardo Cáceres

Salvadoreño. Graduado en Administración de Empresas y Administración Pública, MPA de la University of Southern California. Encargado de los aspectos de organización y presupuesto del sector y posteriormente Director Técnico de la Oficina Sectorial de Planificación Agropecuaria (OSPA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador (1972-1977). Asesor y Gerente General del Banco de Fomento Agropecuario de El Salvador (1979-1980). Desde 1980 se desempeña en el IICA como especialista en Administración para el Desarrollo del Grupo Central de PROPLAN.

Eduardo Cobas

Uruguayo. Economista. MSc. en Economía de Iowa State University. Consultor del Proyecto de Planificación (PROPLAN) del IICA (1979-1980 y 1982-1984). Consultor en varios organismos internacionales (PNUD, CEPAL, PREAL-OIT, ALADI). Consultor económico financiero de OIKOS C.E.F. en empresas e instituciones del sector público y privado en el área de la coyuntura, preparación y evaluación de proyectos de inversión, estudios de mercadeo y análisis financiero. Asesor económico en Oficinas de Planificación y Política en los Ministerios de Industrias y Energía y de Trabajo y Seguridad Social de Uruguay. Actualmente desempeña el cargo de Encargado de la Asesoría Técnica en el Ministerio de Trabajo de Uruguay.

P. Lizardo de las Casas

Peruano. Ingeniero Agrónomo (Universidad Agraria La Molina, Perú). MS y PhD en Economía (Iowa State University, USA) con especialidad en Política Económica y en Planificación y Administración para el Desarrollo. Director de la Oficina de Análisis de Política Agraria (1973-1975) y Asesor en Planificación y Economía (1971-1972) del Ministerio de Agricultura del Perú. Profesor Asistente (1977-1978) e Investigador Asociado (1975 y 1976) del Departamento de Economía de Iowa State University. Director de Proyectos Especiales, Jefe de la División de Planificación y Manejo de Proyectos y Coordinador de los proyectos hemisféricos "Planificación Agropecuaria y Análisis de Políticas para América Latina y el Caribe" (PROPLAN/AP) y "Planificación y Administración para el Desarrollo Rural en América Latina" (PROPLAN/A) (1979-1982). Y desde 1982 Director del Programa de Planificación y Administración para el Desarrollo Agrícola y el Bienestar Rural y Jefe de PROPLAN en la Oficina Central del IICA.

Carlos Chan

Costarricense. Licenciado y Especialista en Planificación Regional. Director de la División de Planificación y Coordinación Regional del Ministerio de Planificación Nacional (MIDEPLAN) de Costa Rica.

Carlos De León Prera

Guatemalteco. Encargado de Proyectos de Planificación, Investigación, Extensión y Producción Agropecuaria en diversas instituciones nacionales y privadas. Director técnico de Recursos Naturales Renovables. Director General de Servicios Agrícolas. Consultor de la Empresa "Agrícola del Sol". Postgrados en Planificación Regional en ILPES, Santiago de Chile; en Edafología y Biología Vegetal en la Universidad de Sevilla, España y en Reforma Agraria y Producción Vegetal en Taiwan, República de China. Actualmente ocupa el cargo de Viceministro de Agricultura de Guatemala.

Carlos A. De Mattos

Uruguayo. Experto en Planificación. Profesor en temas sobre Planificación y desarrollo y planificación regional en Cursos ILPES. Ex-funcionario de la Secretaría de Planificación y Presupuesto de Uruguay. Funcionario de planta del ILPES desde 1968. Autor de artículos publicados sobre temas de su especialidad. Actualmente desempeña el Cargo de Director de Programas de Capacitación en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Investigación Económica y Social (Naciones Unidas) en Santiago de Chile.

José Antonio De Oliveira Coimbra

Brasileño. Cursó estudios de Ciencias Económicas en la Universidad Federal de Río Grande do Sul; de Análisis matemático en IDEM; de Desarrollo Económico (CEPAL, ILPES/ONU); Análisis Estadístico en la Universidad de Brasilia; Curso Superior de Guerra y de Altos Estudios Políticos y Estratégicos en la Escuela Superior de Guerra (Presidencia de la República). Ha desempeñado cargos de Coordinador Nacional del Consejo Nacional de Desarrollo Pecuario (CONDEPE). Asesor técnico de tres ministros de agricultura. Coordinador de Ejecución del I Plan Nacional Pecuario. Secretario de Planificación de la Presidencia de la República. Coordinador de Políticas para las regiones Sur y Centro-Oeste de Brasil (Ministerio de Agricultura). Actualmente desempeña el cargo de Secretario de Planificación Agrícola en el Ministerio de Agricultura de Brasil.

Fernando Del Risco Saldívar

Peruano. Ingeniero Agrónomo. Diplomado en Planificación en 1972 y Magister en Planificación en 1973. Especialista en Planificación de Zona Agraria XI del Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1970. Especialista en Planificación Agrícola de la Oficina Sectorial de Planificación Agraria del Ministerio de Agricultura en Perú (1971-1975). Director de Planes y Programas de la Oficina Sectorial de Planificación del Ministerio de Alimentación (1976-1978). Profesor de Planificación Sectorial Agraria y Teoría del Desarrollo Regional en cursos de postgrado (1974-1980) en el Instituto de Planeamiento de Lima. Especialista en Planificación Agrícola de la Junta del Acuerdo de Cartagena (1978-1980). Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Planificación en la Oficina del IICA en Costa Rica.

Helio Fallas V.

Costarricense. Director de la División de Planificación y Coordinación Sectorial del Ministerio de Planificación de Costa Rica durante los años de 1979 a 1981. Profesor de Economía de la Universidad de Costa Rica y de la Universidad Nacional. Especialista en Planificación Agrícola del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura entre 1981 y 1982. Especialista en Análisis y Seguimiento de Proyectos del IICA entre 1982 y 1985. Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Análisis de Políticas Agrícolas de la Secretaría de Coordinación del CORECA en el IICA.

Oscar Fonseca Rojas

Costarricense. Ingeniero Agrónomo y Economista Agrícola con estudios de Post grado en Planificación del Desarrollo Agrícola. Vice-Ministro de Agricultura y Ganadería de Costa Rica (1984-1986). Oficial Mayor del Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1983. Consultor de Naciones Unidas y CATIE. Profesor de Crédito Agrícola de la Universidad de Costa Rica. Funcionario de la Auditoría General de Bancos en control y auditoría de créditos agropecuarios (1973-1978). Funcionario del Banco Central de Costa Rica (Política

crediticia y Evaluación de Proyectos) (1978-1983) y Especialista de Cafia y Café en el Centro Agrícola Regional Pacífico Sur del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Actualmente desempeña el cargo de Jefe de Recursos Humanos y Coordinador del Proyecto Regional de Manejo de Cuencas en el Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza (CATIE).

Luis Garita B.

Costarricense. Doctor en Administración Pública. Director de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Ha ocupado la Presidencia del Consejo Universitario de la Universidad de Costa Rica y la Presidencia Ejecutiva de la Corporación Costarricense de Desarrollo (CODESA), en diversos momentos en los últimos años.

Roger Guillén

Costarricense. Ingeniero Agrónomo con estudios de posgrado en el CATIE. Se ha desempeñado como Jefe de la Sección de Ganadería y Especialista de la Unidad de Servicios Técnicos de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Agropecuario Nacional, ambos cargos dentro del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Ha sido Jefe de la Unidad de Programación de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) y Asesor Técnico del Director Ejecutivo de la Secretaría Ejecutiva de Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA). Dentro de SEPSA se ha desempeñado como Jefe del Departamento de Análisis y Programación Sectorial, Subdirector Ejecutivo y Coordinador del Programa de Incremento de la Productividad Agrícola (PIPA). Ha sido profesor en la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica y Consultor en apoyo a la OSPA de Perú. Actualmente desempeña el cargo de consultor nacional en el IICA.

Jaime Harris J.

Chileno. Ingeniero Agrónomo. Analista Sectorial y Coordinador del Departamento de Políticas en la Oficina de Planificación Agrícola (ODEPA). Asesor de la Dirección de esa misma Oficina. Sub-Jefe de la División de Planificación de la Producción de ODEPA (1983 y 1984). En diversas oportunidades, Consultor de la Oficina del IICA en Chile. Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Planificación Agrícola en la Oficina del IICA en Chile.

Jesús Hernández López

Costarricense. Graduado de la Facultad de Agronomía de la Universidad de Costa Rica en 1976 en Fitotecnia. Jefe del Programa Nacional de Investigación en Hortalizas del Ministerio de Agricultura y Ganadería y Encargado del Programa Cooperativo de Investigación en Hortalizas de la Universidad de Costa Rica (1977-1984). Profesor del Curso de Olericultura en el Centro Regional Universitario de Occidente y Atlántico (1980-1982). Profesor de la Universidad Nacional en la misma materia. Asesor de empresas privadas dedicadas a

la producción de hortalizas (1979-1984). Actualmente desempeña el cargo de Director Regional del Valle Central Occidental del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

Marcus D. Ingle

Estadounidense. Dr. Ingle has worked in the University, Public and Private Sectors on agricultural and rural development management issues. He holds a Master of Public Administration and PhD. in Social Sciences and Management. He is the co-author of Microcomputers in Development: A Manager's Guide (2nd. Edition) 1986 and numerous other articles and monographs on development management. Actually he works as Coordinator, International Development Management Center at the University of Maryland.

Merlyn Harold Kettering

Estadounidense. BS Philosophy and Political Science; Masters of Public Administration; PhD. in Economics and Social Development. Development Program Management Center (DPMC), Department of Agriculture (1980-present). Agricultural Management and Training Projects in Malawi, Thailand, Mali, Pakistan, Jamaica and Eastern Caribbean. Financial Management Improvement in Niger, Mali, Burkina Faso, Chad, Senegal, The Gambia, Mauritania and Cape Verde. Action Research Program and Methodology Development on Development Management for AID and World Bank. Project Analysis and Monitoring Company (PAMCO), Ministry of Finance, Jamaica (1976-1980). National Planning Project. National Ministry and Project planning and management systems in the emphasis on agricultural development. University of Pittsburgh (1971-1976). Teaching Development Studies, Consulting, Student. Ministry of Education, Kaduna State, Nigeria (1968-1971). Rural Training and Education Officer. Rural Village Development Project, Kozain Province, Greece (1965-1968).

Johnny Maofio Segura

Costarricense. Administrador Público con énfasis en planificación administrativa. Obtuvo el doctorado (Ph.D) en London School of Economics, Inglaterra. Fue director interino de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Profesor de la Escuela de Administración Pública y de Ciencias Políticas de la misma Universidad. Actualmente desempeña el cargo de Director de la División de Reforma Administrativa en el Ministerio de Planificación Nacional de Costa Rica. Ha sido consultor en el IICA, trabajando dentro del Proyecto PROPLAN.

Luis J. Paz Silva

Peruano. Economista Agrícola con estudios en las Universidades Agrarias de La Molina y Yale en Estados Unidos de América. Ha sido director de Economía Agraria, Gerente General de la Corporación Nacional de Abastecimiento del Perú, Jefe de la Oficina Sectorial de Planificación, Jefe del Departamento de

Economía y Planificación de la Universidad Nacional Agraria y Presidente de la Fundación para el Desarrollo Nacional. Obtuvo el premio al Desarrollo Agrícola del IICA en 1976. Actualmente desempeña el cargo de Jefe del Departamento de Economía y Planificación de la Universidad Nacional Agraria.

Reynaldo Pérez

Panameño. Subdirector de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (1976-1978). Director de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario (1978-1981). Planificador Jefe Sector Agropecuario (1981-1984). Actualmente desempeña el cargo de Director Nacional de Planificación Sectorial del Ministerio de Desarrollo Agropecuario de Panamá.

Carlos Pomareda

Peruano. PhD. en Economía Agrícola. Profesor visitante de la Universidad de Carolina del Norte. Ingeniero Agrícola graduado de la Universidad Agraria La Molina. Funcionario del Banco Mundial (1975-1979). Funcionario del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (1979-1983). Actualmente desempeña el cargo de Director del Programa Nacional de Agroeconomía en INIPA, Perú.

Luis A. Sánchez Córdova

Ecuatoriano. Experiencia profesional en Planificación Agropecuaria. Ingeniero agrónomo. Post-grado en Economía Agrícola y Planificación Global. Participación en varios eventos nacionales e internacionales sobre diversos aspectos asociados al desarrollo agropecuario y planificación del sector. Experiencia de trabajo en el Banco Nacional de Fomento y la Compañía Nacional de Seguro Agropecuario (CONASA) del Ecuador. Actualmente desempeña el cargo de Director General de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Carlos E. Serrano Rodríguez

Costarricense. Master en Administración Pública. Licenciado en Ciencias Económicas. Licenciado en Historia. Ex-director General Administrativo del Ministerio de Obras Públicas. Proveedor Nacional de la República. Profesor de la Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica. Miembro Director del Comité de Maestría en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica. Instructor del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Actualmente desempeña el cargo de Proveedor Nacional de la República de Costa Rica.

Andrés Solórzano Burgos

Salvadoreño. Ingeniero Agrónomo, Especialista en Irrigación e Industrias Agrícolas de la Universidad de Chapingo, México y MS.Sc. de la Universidad de California, Davis,. Ex-Director General de Riego y Drenaje del Ministerio de Agricultura y Ganadería de El Salvador. Ex-Director de la Comisión Ejecutiva Hidroeléctrica del Río Lempa (CEL) El Salvador. Ex-Consultor CEPAL en México. Ex-Catedrático de la Universidad de El Salvador. Actualmente desempeña el cargo de Especialista Sectorial de la Representación del BID en Costa Rica.

Raúl Solórzano S.

Costarricense. Planificador Sectorial del Ministerio de Planificación de Costa Rica (MIDEPLAN) (1976-1982). Sub-Director General Forestal (1982-1985). Director del Programa de Recursos Naturales AID/032 (1982-1985). Asesor en Administración de Recursos Naturales del Ministerio de Agricultura y Ganadería en 1976. Profesor de Administración, Economía y Planificación Forestal en la Universidad Nacional (1977-1986). Asesor del Ministro de Recursos Naturales y Energía y Minas en la organización y administración sectorial (RNR) en 1986. Actualmente desempeña el cargo de Director Técnico de la Fundación Neotrópica y la Fundación de Parques Nacionales de Costa Rica.

José Alberto Torres

Costarricense. Ingeniero Agrónomo con especialidad en suelos y producción agrícola. Ha desempeñado cargos como Jefe del Departamento de Suelos del Ministerio de Agricultura de Estados Unidos (1948-1955) Profesor de suelos en la Universidad de Costa Rica (1955-1958), Presidente del Colegio de Ingenieros Agrónomos de Costa Rica (1953-1957), Director General de Agricultura y Ganadería de Costa Rica (1955-1957), Director de OIRSA (1957-1961). Del 1 de mayo de 1961 al 1 de julio de 1986 desempeñó importantes cargos dentro del IICA, siendo el último el de Subdirector General Adjunto de Operaciones.

Víctor Tunarosa Murcia

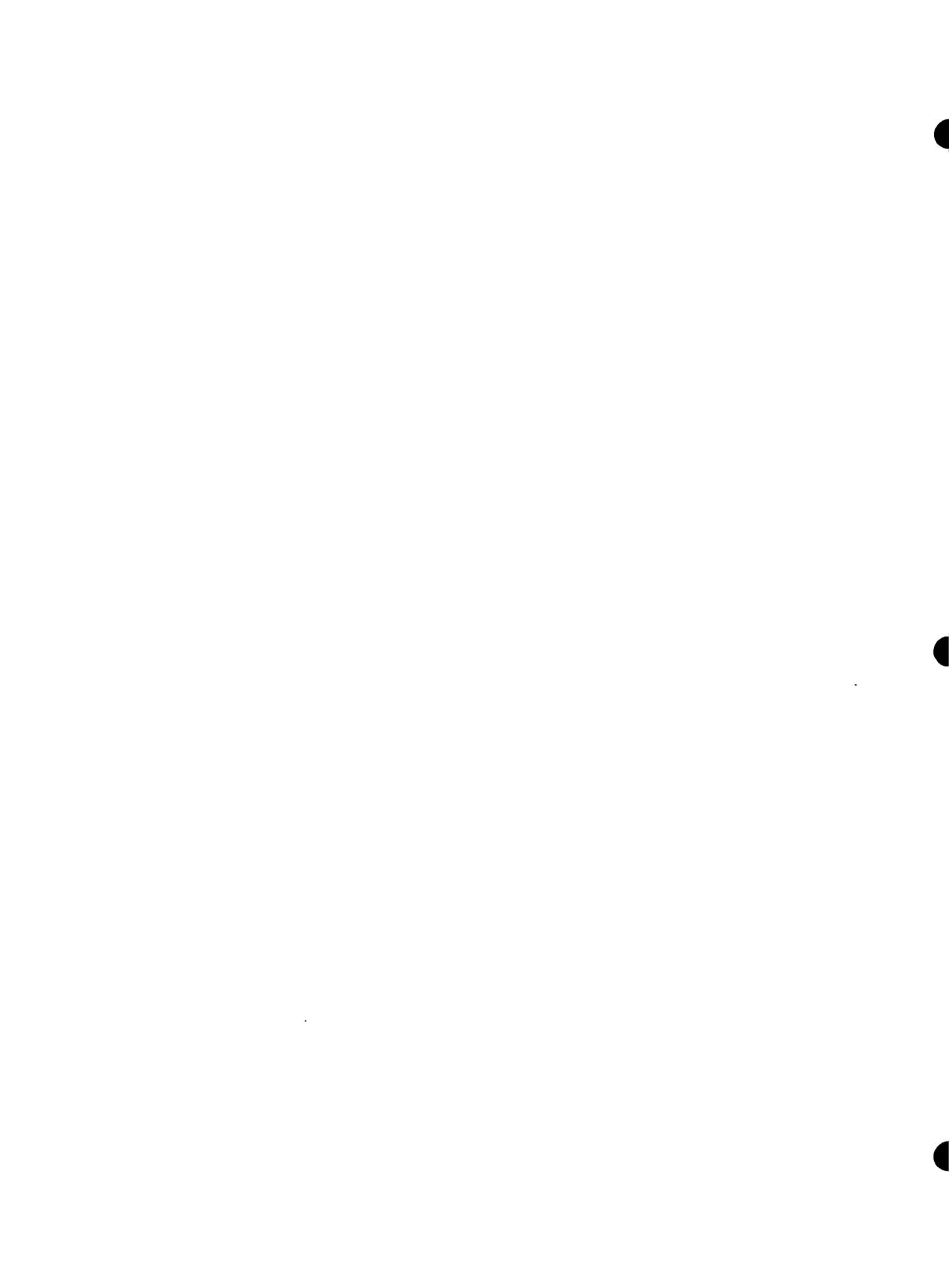
Colombiano. Colaborador en la formulación de programas y proyectos regionales y en la integración y formulación de estudios de análisis de políticas agropecuarias dentro de la función de la Secretaría de Coordinación, Unidad de Investigación y Análisis del Consejo Regional de Cooperación Agrícola de Centroamérica, México, Panamá y República Dominicana (CORECA). Como especialista en Formulación y Evaluación de Proyectos del IICA participó en Costa Rica en el montaje y fortalecimiento de la Oficina de Planificación Sectorial Agropecuaria (OPSA) y en la formulación de Programas y Proyectos Sectoriales y por rubros, dentro de la estructura de la Secretaría Ejecutiva y Planificación Sectorial Agropecuaria y de Recursos Naturales (SEPSA). En Colombia estuvo vinculado al Fondo de Promoción de Exportaciones del Banco de la República (PROEXPO), al Departamento Nacional de Planeación como Jefe de la División de Recursos Naturales y en el Ministerio de Agricultura como Asesor del Ministro y Técnico en Planificación. Actualmente desempeña el cargo de Jefe de la Unidad de Investigación y Análisis del CORECA en el IICA.

Hernando Urefia Brenes

Costarricense. Ingeniero Agrónomo con experiencia profesional en Extensión e Investigación Agrícola y en la planificación operativa de ambos servicios. Actualmente desempeña el cargo de Jefe de la Unidad de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica.

Mayo Vega Luna

Nicaraguense. Ingeniero Agrónomo/Economista Agrícola con especialidad en Planificación Agrícola y Manejo de Programas y Proyectos. Ha Desempeñado cargos de Jefe de la Sección de Investigación Agropecuaria del Centro Experimental del Algodón de la Comisión Nacional del Algodón (1967-1968). Director del Departamento de Investigaciones Agronómicas del Ministerio de Agricultura en 1969. Miembro del equipo de Consultores para el Sector Agrícola, Departamento de Investigaciones Tecnológicas del Banco Central de Nicaragua (1971-1972). Vice-Ministro de Agricultura y Ganadería de Nicaragua. Coordinador General del Comité Nacional Agropecuario para el Análisis Sectorial Agrícola (1972-1974). Director de la Oficina del IICA en Honduras de 1978 a 1981. Actualmente desempeña el cargo de Especialista en Gestión para el Desarrollo Rural en la Oficina del IICA en Guatemala.



PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA
EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
—PROPLAN—

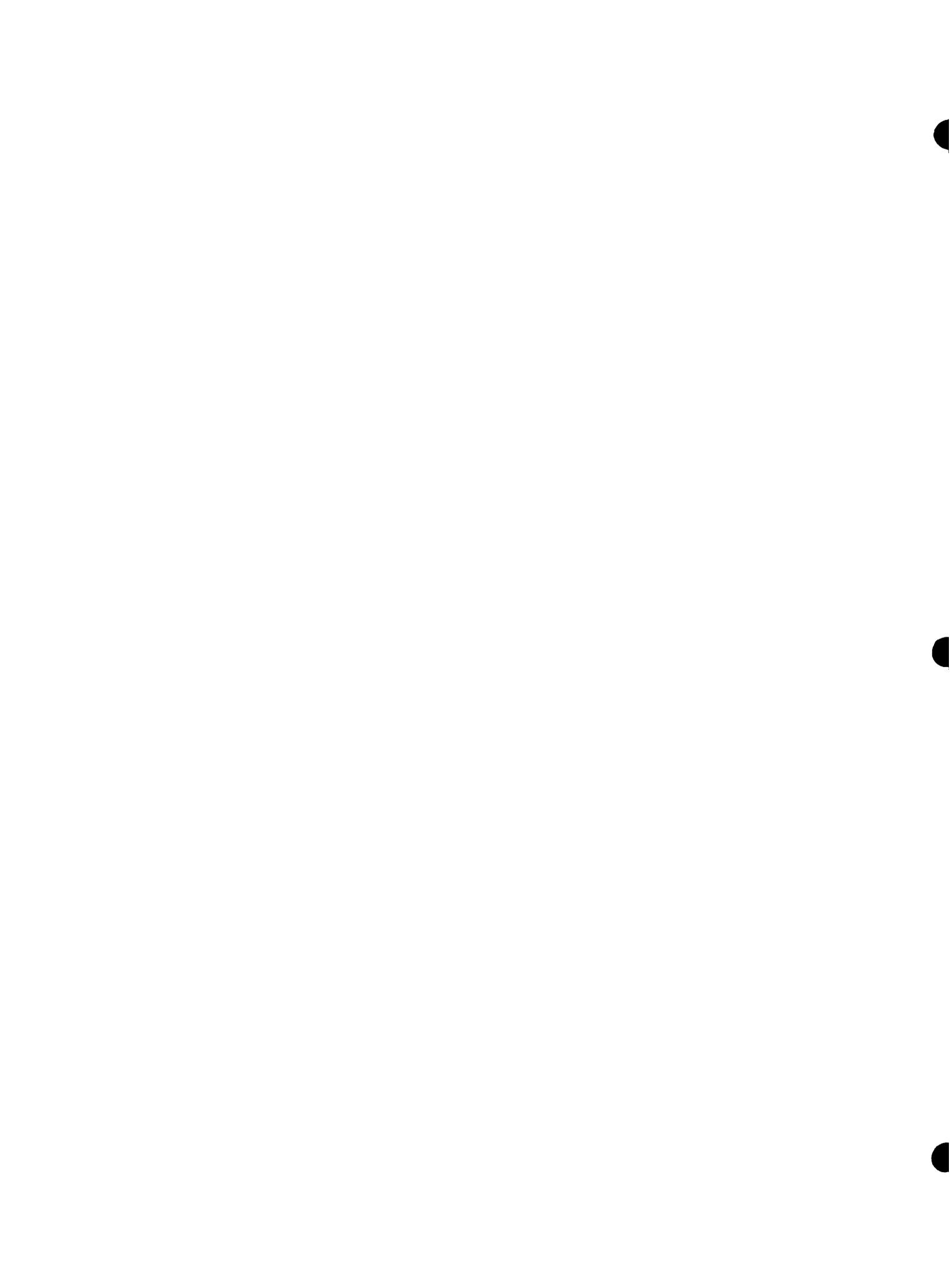
IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO



**La
conducción
del desarrollo
agrícola
y rural
en la crisis actual**

Oficina Central del IICA, San José, Costa Rica
22 al 24 de julio de 1986





**PROYECTO MULTINACIONAL DE PLANIFICACION Y ADMINISTRACION PARA
EL DESARROLLO AGRICOLA Y RURAL EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE
—PROPLAN—**

**IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO
22 al 24 de julio 1986**

TEMA CENTRAL

LA CONDUCCION DEL PROCESO DE DESARROLLO AGROPECUARIO EN EL CON-
TEXTO DE LA CRISIS ACTUAL.

PROPOSITOS

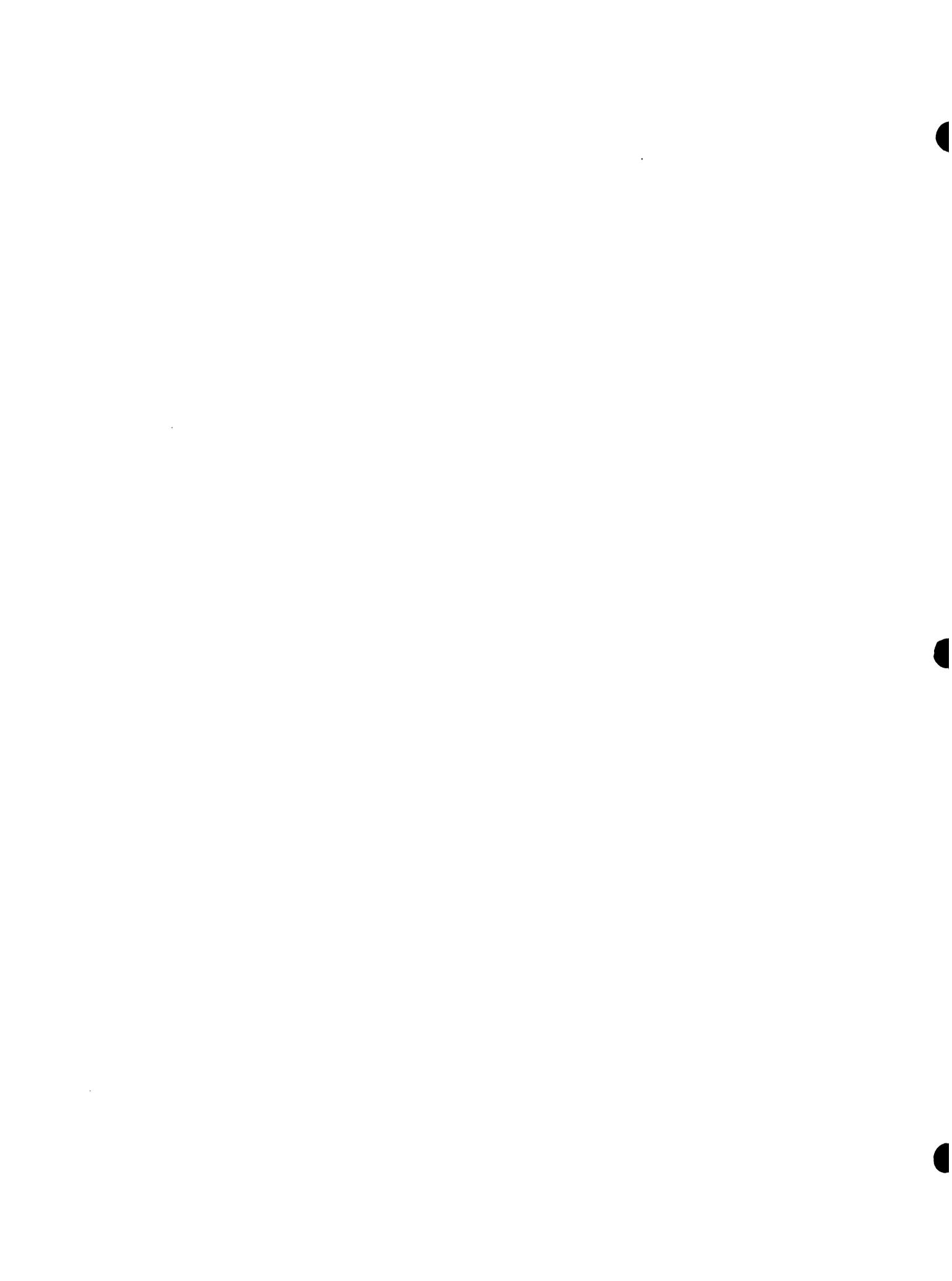
- Identificar y caracterizar cual debería ser el papel del Estado en la actual situación de crisis para una conducción efectiva del proceso de desarrollo agropecuario.
- Identificar y caracterizar los temas prioritarios y modalidades de cooperación técnica con los países en los campos de la planificación y administración de la política agropecuaria que contribuyan a superar la crisis que enfrentan los países.

TEMAS A DESARROLLAR

1. Implicaciones de la crisis actual para el papel del Estado en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario.
2. El papel de la planificación en la definición y ejecución de la política agropecuaria ante las situaciones de incertidumbre que caracterizan a la conducción del proceso de desarrollo agropecuario.
3. El papel del manejo de programas y proyectos de desarrollo agropecuario con financiamiento externo en la administración de la política agropecuaria en situaciones de crisis.
4. El papel de los esquemas de regionalización y descentralización para la ejecución coordinada de la política agropecuaria.
5. Temas prioritarios y modalidades de cooperación con los países en los campos de la planificación y administración de la política agropecuaria que contribuyan a superar la crisis actual que enfrentan los países.

PARTICIPANTES

1. Autoridades y funcionarios de países miembros del IICA.
2. Funcionarios de organismos internacionales involucrados en acciones de cooperación y financiamiento al sector agropecuario.
3. Funcionarios del IICA vinculados a la acción de cooperación técnica multinacional de PROPLAN.
4. Otros profesionales de reconocido prestigio en los campos de la planificación y administración de la política agropecuaria y del manejo de programas y proyectos.



**IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO
IICA/PROPLAN**

PROGRAMA DETALLADO

08:30 - 09:00 Inauguración
-Palabras del Dr. Martín E. Piñeiro, Director General del IICA

09:00 - 10:00 Receso
-Inscripción de los Participantes

FASE I

Martes 22 **TEMA 1:** "Implicaciones de la Crisis Actual para el Papel del Estado en la Conducción del Proceso de Desarrollo Agropecuario".

10:00 - 10:30 **Encuadre de la Fase I**

10:30 - 11:15 **Parte 1:** Exposición Introdutoria al Tema: "La Conducción del Desarrollo Agropecuario y la Actual Situación de Crisis".

P. Lizardo de las Casas

11:15 - 12:00 **Parte 2:** Mesa Redonda

Comentarios y Ampliaciones desde su propia Perspectiva sobre los Aspectos Centrales del Tema, a cargo de:

Luis Paz
Carlos de Mattos
Marcus Ingle

12:00 - 13:00 **Parte 3:** Foro. Intervenciones de todos los Participantes para Exponer sus Puntos de Vista sobre el Tema.

13:00 - 14:30 **Almuerzo (Cafetería del IICA)**

14:30 - 16:00 **Continuación de la Parte 3**

16:00 - 16:30 **Receso**

16:30 - 17:00 **Parte 4:** Cierre de la Fase I. Comentarios finales de los siguientes participantes:

Luis Paz
Carlos de Mattos
Marcus Ingle
P. Lizardo de las Casas

La Fase I se cierra destacando las conclusiones centrales, producto de las intervenciones de todos los participantes.

FASE II

- Miércoles 23**
- TEMA 2:** "El Papel de la Planificación en la Definición y Ejecución de la Política Agropecuaria ante las Situaciones de Incertidumbre que Caracterizan a la Conducción del Proceso de Desarrollo Agropecuario".
- TEMA 3:** "El Papel del Manejo de Programas y Proyectos de Desarrollo Agropecuario con Financiamiento Externo en la Administración de la Política Agropecuaria en Situaciones de Crisis".
- TEMA 4:** "El Papel de los Esquemas de Regionalización y Descentralización para la Ejecución Coordinada de la Política Agropecuaria".
- TEMA 5:** "Temas Prioritarios y Modalidades de Cooperación con los Países en los Campos de la Planificación y Administración de la Política Agropecuaria, que Contribuyan a Superar la Crisis que Enfrentan los Países".
- 08:30 - 09:00** Encuadre de la Fase II
- 09:00 - 13:00** Trabajo en Grupos. Se han organizado tres grupos de trabajo que abordarán los temas en la siguiente forma:
- Grupo 1:** Temas 2 y 5
- Grupo 2:** Temas 3 y 5
- Grupo 3:** Temas 4 y 5
- 13:00 - 14:30** Almuerzo (Cafetería del IJCA)
- 14:30 - 17:00** Continuación del Trabajo de los Tres Grupos.

FASE III**Jueves 24**

- 08:30 - 09:00** Encuadre de la Fase III
- 09:00 - 12:30** **Parte 1:** Plenaria para Presentación y Complementación de los Trabajos de los Grupos sobre los Temas 2, 3 y 4.
- 12:30 - 14:00** Almuerzo (Cafetería del IICA)
- 14:00 - 16:00** **Parte 2:** Plenaria para Presentación y Complementación de los Trabajos de los Grupos sobre el Tema 5.
- 16:30 - 17:00** Sesión de Comentarios sobre el Seminario.





