

Ch 16519 KICA 30-7-1986 196936 1.3 1102

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

IICA



W.K.KELLOGG
FOUNDATION

IICA
2.260
1986
v. 3

C 04 31.12 P4016 - 1184

**IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO
IICA/PROPLAN**

INTERVENCIONES CORRESPONDIENTES AL CIERRE DE LA FASE I.

TEMA 1

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

COLECCION ESPECIAL
NO SACAR DEL BIBLIOTECA
HCA IDIA

IV SEMINARIO DE INTERCAMBIO
IICA/PROPLAN

INTERVENCIONES CORRESPONDIENTES AL CIERRE DE LA FASE I.

TEMA: "Implicaciones de la crisis actual para el papel del Estado en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario"

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 simulación de capacitación en un centro especializado del Brasil. Precisamente comentábamos lo interesante que sería que dentro de la metodología para la capacitación de personas en el área de planificación, se pudiera también aplicar el método de simulación. Así se podría llevar a los futuros o actuales presidentes, planificadores y directivos de lo que podría ser el sector agrario, o sea los actores clave que participan en las decisiones, para que pudieran durante un tiempo actuar juntos 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 Lizardo y de escuchar la síntesis que 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 o gente de poder en la administración, toma decisiones por intereses muy personales las cuales afectan a 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 nos guste, 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 la ejecución de los planes. En este papel, 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 Presidente Belaunde, para construir la carretera marginal. Nadie se animaba en el Instituto de Planificación o en el Ministerio de Agricultura, a oponerse abiertamente al Presidente Belaunde en el trazo y la construcción de la carretera marginal. Esto no obstante de 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 por el mal uso de los recursos.

También, el actual Presidente, Alan García, como algunos otros presidentes en América Latina toman 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.

Creo que en estas situaciones que se dan, aún al 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 de Miguel Angel Araujo, cuando 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 algo de los materiales y métodos que ha desarrollado y que está publicando o 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 con este aspecto en el Seminario. Gracias.

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 nunca 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. Además, creo que esto corresponde a que se está dando un nuevo modelo de acumulación a nivel internacional, el cual estimula esa corriente y la fundamenta.

Finalmente 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.

MARCUS INGLE

One of the things we know about structuring organizations is that "form should follow function". It appears from the discussion today that the function of planning is changing. The environment within which planning is taking place in Latin America and the Caribbean is very different now than it was when planning was initiated. This calls into question the lessons of experience with planning to date, and suggest the need to rethink basic premises of traditional planning theory. Earlier, Eduardo made a point that deep change must be based upon a condition of stability. I would like to suggest that we hypothesize exactly the opposite. It may be that the deepest changes can be made during conditions of high instability. I offer the experience with disaster management. Severe disasters have previously set up the conditions for substantial structural reform. Possibly the current crisis is presenting us with opportunities for making major changes in our planning strategics and approaches. We may need to look at the opportunities that the crisis presents more than the limitations. I would like to see a balanced perspective. Maybe this is the time to sell politicians and decision makers on experimentation with new planning approaches.

The final point refers to the relationship between the public and the private sector. The experience of the industrialized countries in developing their private sectors suggests that there are some minimum functions that the public sector has to play in order to have a robuste private sector. There is a need in Latin America and the Caribbean to examine similar functions and how they manifest themselves in the current crisis. The public sector needs to assure that it is not stifling the development of an effective private sector by transferring or delegating these critical functions to the private sector. Some functions should remain with the public sector, some things should be delegated to the private sector. We need to look at experience and build on that given the conditions in Latin America and the Caribbean. Thank you.

P. LIZARDO DE LAS CASAS

Durante esta intervención pretendo rescatar algunos elementos de la amplia y rica discusión tenida hoy a manera de complementación de mi primera intervención. Para ello señalaré sólo dos aspectos que considero centrales. Quiero comenzar con 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 una nueva importancia al Sector Agropecuario a la luz de la crisis actual, en especial considerando su dimensión socio-política.

El segundo aspecto central al que me referiré es la conducción en general, dentro de este aspecto me referiré a varios elementos. Primero consideraré el referido 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. Este ámbito lo vemos como un espacio socio-político en el que se genera un proceso de transformación de la realidad 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, nos permite concluir que sería una limitación para analizar y actuar sobre la tarea de conducción el restringirla al ámbito en el que los responsables de esa tarea tienen control total de los recursos, o sea lo que algunos llaman el ámbito formal de acción.

El ámbito de la conducción, creemos que necesariamente es mayor que ese. Si aceptamos que los componentes de la conducción son las tareas de análisis, de asesoramiento, de toma de decisión y de activación de la acción transformadora de la realidad, el ámbito de la conducción no debe ser tan restringido como para que no se considere 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 que están en el sector agropecuario. Por lo tanto, hay una serie de acciones y mecanismos que debemos definir para influir, para afectar, para buscar cambios de decisiones, sobre los cuales el sector agropecuario no tiene control.

Considero importante que al definir el ámbito de conducción, se vea como ese espacio socio-político dentro del cual se genera el proceso de transformación de la realidad como resultado de concurrencia de muchos 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, de toma de decisión y de activación de la acción.

Esto me lleva a referirme al segundo elemento del segundo aspecto central. Aquí deseo considerar la referencia que se ha hecho al 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 rebazan 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 permitir esa transformación.

Como tercer elemento también quisiera rescatar un planteamiento que se hizo al inicio del Seminario. Se señaló que para hablar en términos operativos de la conducción debemos considerar diversas modalidades directivas referidas a diferentes ámbitos. La discusión enfatizó los aspectos de caracterización de la crisis y hacia el final la discusión se concentró en la planificación. En algunos momentos me ha parecido que cuando hablabamos de planificación, estábamos haciéndolo como si fuera sinónimo de conducción y a ratos se habló de conducción de la planificación. Lo que quisiera rescatar aquí es que para hablar en términos operativos de la conducción, debemos considerar diversas modalidades directivas. 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 y análisis de políticas, pero siempre considerando que el ámbito es el sector. En este sentido nos referimos al análisis de políticas y a la planificación 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, o sea del 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, 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.

Lo que quisiera rescatar de lo anterior es que cuando nos estamos refiriendo a la conducción nos estamos refiriendo a un conjunto de decisiones que buscan movilizar esfuerzos y recursos en una forma continua e intencionada para permitir la transformación de la 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 ámbito más amplio que el que usualmente se considera como ámbito formal de acción.

Finalmente, el cuarto elemento 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, importante, amplio, del Estado hacia un movimiento ahora de reducir, sin hablar de límites, el papel del Estado y enfatizar 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, la cual va a ser diferente en cada contexto socio-político de los diferentes países y que debemos preocuparnos por definir las funciones que deben desempeñar.

EDUARDO COBAS

Como hicieron referencia a mi intervención anterior, me gustaría usar dos minutos para ampliarlas.

El concepto de rol del Estado, como agente de cambio al que yo me refería, 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.

Continúa en la siguiente página

MARTIN BUXEDAS

Vamos 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 del tema fue los problemas y las posibles estrategias alternativas, para hacer una efectiva conducción del proceso de desarrollo de la agricultura. Esa condición de eficacia, es además un tema obsesivo, diría, en el caso de PROPLAN. Obviamente ese tema ha dominado desde las primeras crisis de la década de los 60, las discusiones sobre el tema de la planificación. Ahora vamos a ver como 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 una cantidad de factores que inciden sobre las alternativas que tienen quienes conducen las políticas. Sin duda esta crisis restringe las alternativas que se tienen desde la conducción nacional y en ese 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 planteados de un modo así 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 menciona la prioridad dada concretamente a sectores no productivos y su influencia, obviamente, sobre la agricultura, los cambios en el estilo de desarrollo, que es un tema que 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, etc., etc. Ahora, evidentemente se ha superado esa distancia, primero por la incorporación y el peso que tienen los factores, digamos socio-políticos que mencionábamos antes, y a lo cual se agrega como temas más concretos, observaciones respecto a la unidad 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 los mismos.

En el plano de las propuestas, en lo referente al tema en su dimensión socio-política, por un lado y a los aspectos institucionales, en sentido más genérico, por otro, 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 la agricultura. De considerar la importancia de una organización de la sociedad civil y del Estado capaz de planificar.

Respecto al segundo gran tema, al de las instituciones, al que genéricamente llamamos instituciones, no se jerarquizó en esta reunión, a diferencia de otras percepciones, la importancia de reforzar los mecanismos de las mismas para la conducción del proceso, etc. Eso me da impresión que nadie lo puso 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.

El segundo 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 de 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 de jugar un papel en estas sociedades. Carlos de Mattos en cambio, es relativamente pesimista en el corto y mediano plazo 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; atrás de la concepción más o menos ideológica de más o menos Estado, se esconde dicho tema 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, roto 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.

A. FIDIA
BIBLIOTECA
Bogotá-Colombia

