

ISSN-0534-5391



**DESCENTRALIZACION REGIONAL  
AGRICOLA PARA UNA EFECTIVA  
ADMINISTRACION DE LA POLITICA  
FRENTE A LA CRISIS**

MAYO VEGA LUNA

Caracas, Venezuela  
Marzo de 1990

IICA  
1-A3/  
-90-  
6

000002

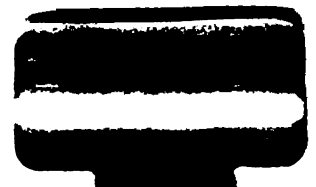
0000000000

SERIE DE PUBLICACIONES MISCELANEAS  
ISSN-0534-5391  
A3/VE-90.006

CARACAS, VENEZUELA  
Marzo, 1990

0000000000

"Las ideas y planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios del autor y no representan necesariamente el criterio del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura"



66001000

66001000

66001000

IICA  
DM A3/VE-90-006

~~01054741~~

~~00001024~~

~~00001007~~

00001024

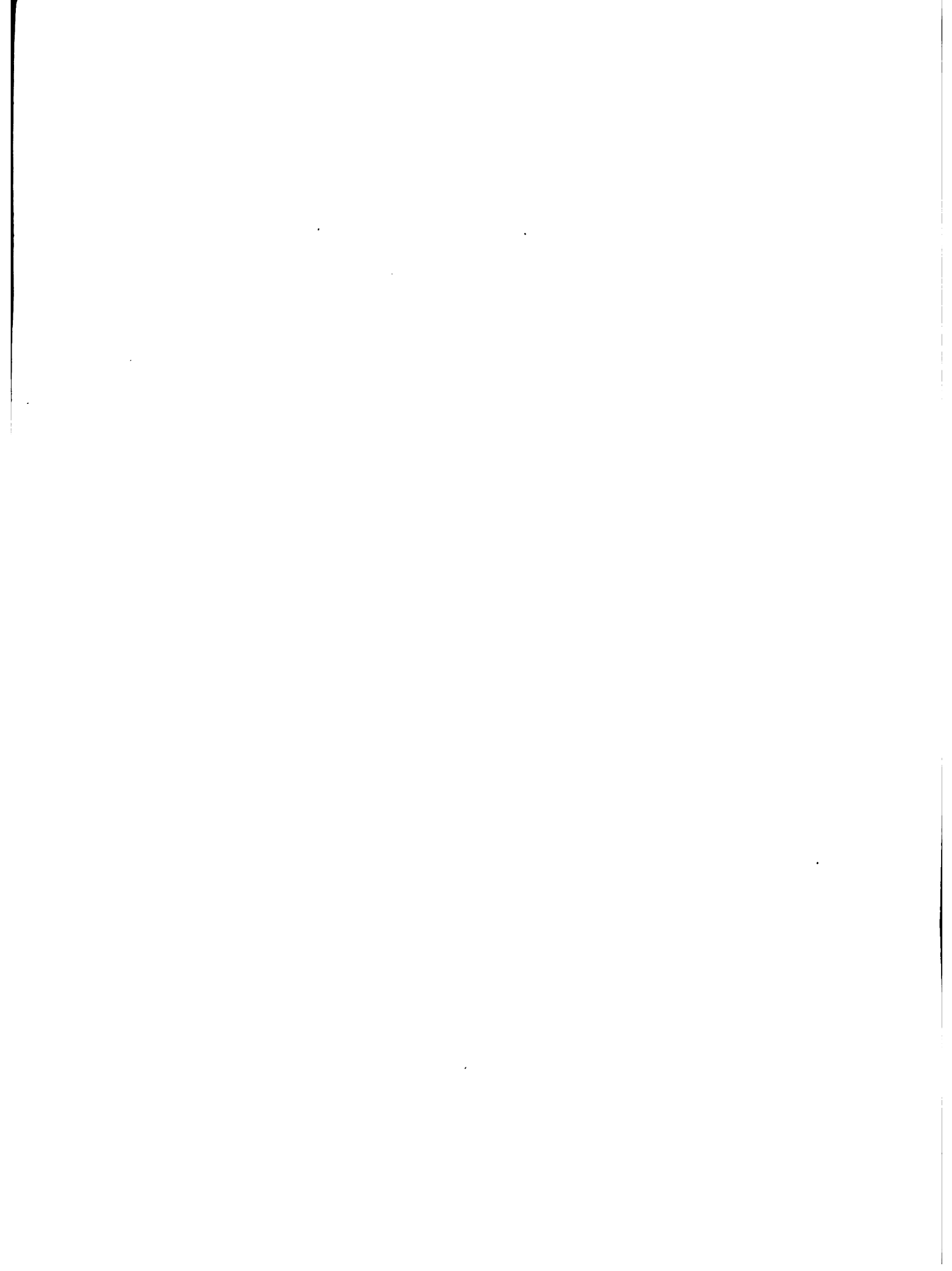
ISSN-0534-5331



**DESCENTRALIZACION REGIONAL  
AGRICOLA PARA UNA EFECTIVA  
ADMINISTRACION DE LA POLITICA  
FRENTE A LA CRISIS**

MAYO VEGA LUNA

Caracas, Venezuela  
Marzo de 1993



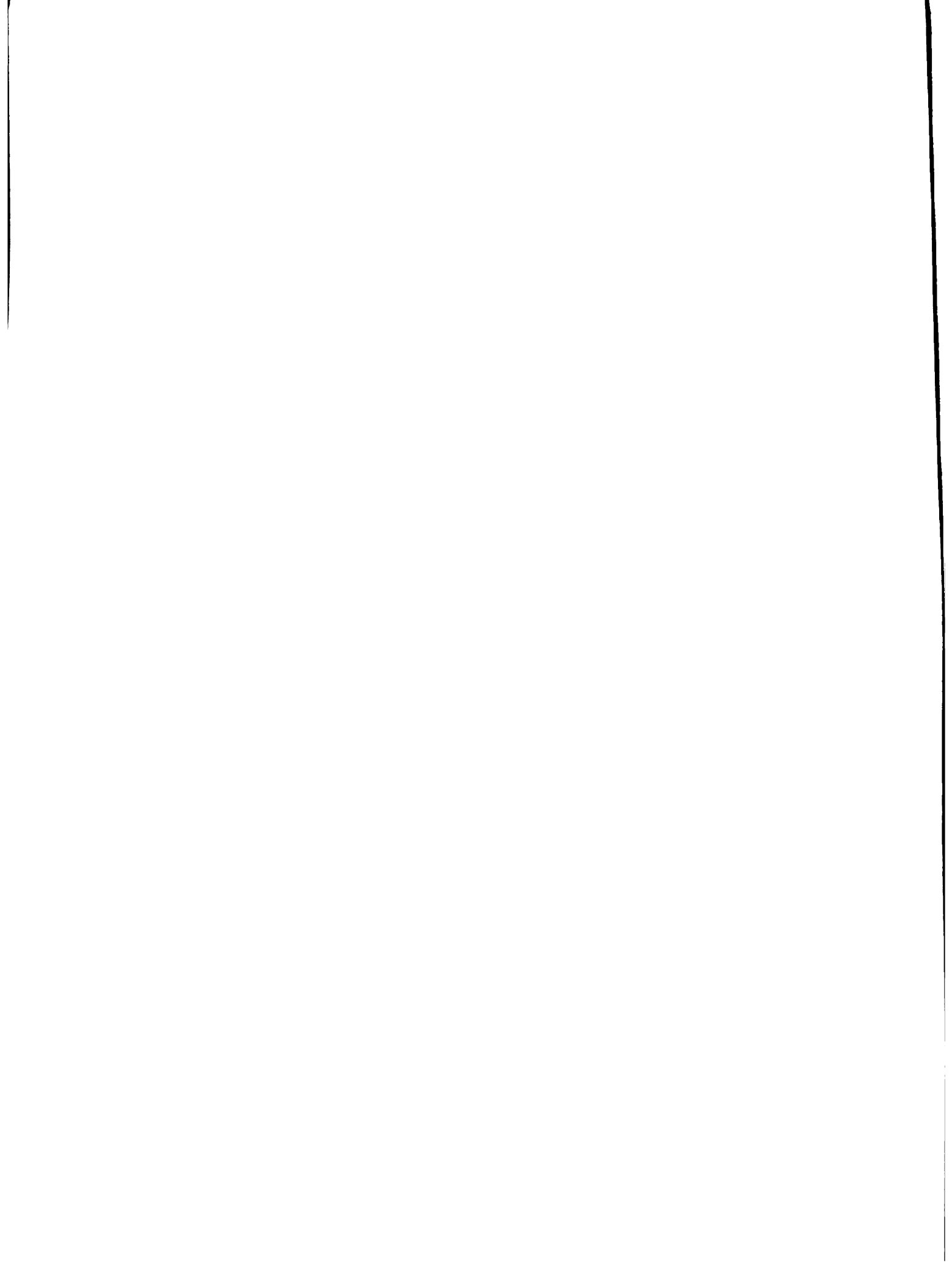
## CONTENIDO

	Pág.
I. INTRODUCCION .....	5
II. EL ENFOQUE DE DESCENTRALIZACION EN LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA EN EL AMBITO REGIONAL.	
A. Enfoque Tradicional.....	8
B. La Región Agrícola como ámbito de Dirección Regional de las Políticas para la Agricultura .....	9
III. EFECTOS DE LA CRISIS EN LAS REGIONES AGRICOLAS.	
A. Efectos de la Crisis y requerimientos de los Programas de Reactivación Agrícola.....	13
B. Rol normativo futuro de la Descentralización Regional Agrícola.....	15
IV. PROBLEMATICA QUE AFECTA LA TAREA DE DIRECCION SECTORIAL REAGIONAL.	
A. Problemática de la Descentralización Regional. ....	20
B. Problemática de la Dirección Sectorial de Desarrollo Agrícola...	23





	Pág.
V. PROPUESTAS DE ACCION PARA ENFRENTAR LA PROBLEMATICA .....	29
a) Con relación a la readecuación del Estado en las Regiones Agrícolas, para la reactivación y desarrollo de la agricultura.....	31
b) Con relación a la democratización de la tarea regional de definición, implementación y adecuación permanente de las políticas para la agricultura.....	34
c) Con relación a la democratización de la prestación de los servicios agropecuarios regionales, para apoyar la reactivación y desarrollo agrícola.....	36
d) Con relación a la readecuación de los esfuerzos nacionales para el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos regionales para apoyar la tarea de Dirección Sectorial Regional. ....	39



**DESCENTRALIZACION REGIONAL AGRICOLA;  
PARA UNA EFECTIVA ADMINISTRACION DE LA POLITICA  
FRENTE A LA CRISIS**

Por: MAYO VEGA LUNA

**I. INTRODUCCION**

La planificación sectorial y la inversión agrícola centralmente dirigidas, a pesar de los importantes avances logrados, no han podido obtener la efectividad deseada en los niveles de crecimiento agrícola, previstos en los Planes de Desarrollo Agrícola. Esto se debe a que el proceso de previsión y de anticipación de las respuestas de la población no ha sido el más adecuado. Asimismo la implementación de campo de los programas ha sido débil, y caracterizada por una baja motivación del personal destacado localmente; y porque ha sido ejecutada asimismo de forma institucionalmente fragmentada. Por otro lado, la planificación nacional ha privilegiado grandes proyectos industriales y de infraestructura, y estos en general han tendido a una distribución no equitativa tanto desde el punto de vista social, como geográfico en el ámbito de un determinado país.

La descentralización envuelve la transferencia de poderes y/o funciones de una autoridad de nivel superior a otra de menor jerarquía; o del nivel del gobierno agrícola central hacia instituciones o entes especializados del quehacer agrícola; o del nivel nacional hacia otro de nivel subnacional.

La descentralización territorial o regional agrícola, puede contribuir a subsanar las deficiencias ya mencionadas; ampliamente la inversión agrícola, y mejorando la ejecución de campo; y sobretodo formulando y ejecutando políticas y planes de desarrollo agrícola más sensitivos a las necesidades y potencialidades de los productores agrícolas.

Por otro lado, el proceso de diseño, implementación y adecuación de las políticas para la agricultura en una región agrícola, no se da desarticulado de los procesos de desarrollo regional, en los cuales la agricultura y otros sectores



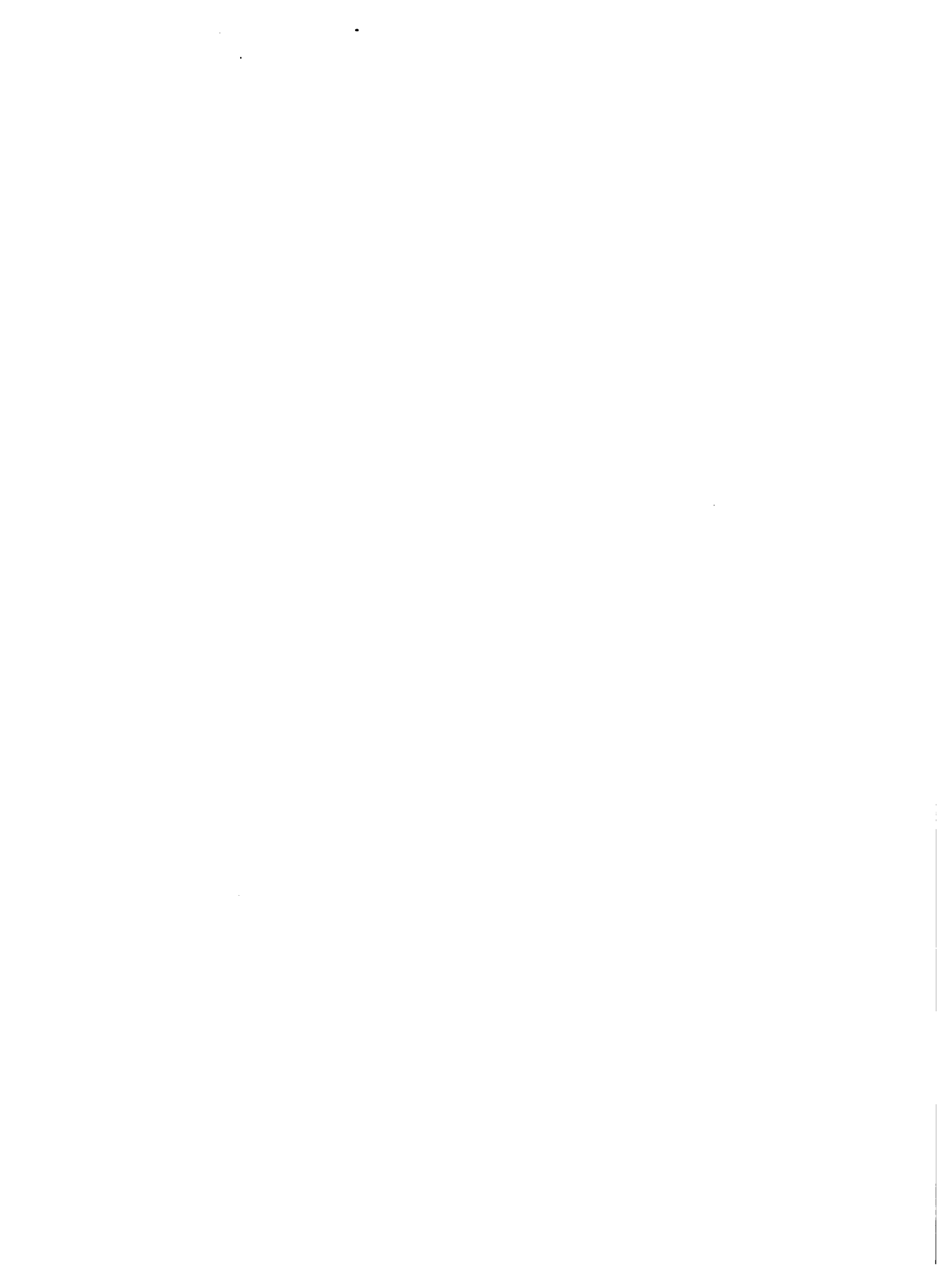
económicos interactúan estrechamente. Asimismo, la administración de la política agrícola en el ámbito regional, guarda estrecha relación con los objetivos nacionales de abastecimiento de alimentos, así como también con políticas macroeconómicas y de manejo fiscal definidas centralmente.

Sin embargo, los esfuerzos de descentralización regional agrícola no han avanzado más allá de la simple introducción de nuevas modalidades de organización regional y local de parte del gobierno agrícola central; y de la asignación de algunos funcionarios clave a los espacios administrativos que configuran, en general, la estructura regional del sector público agrícola en los países del hemisferio.

Ante los efectos de la crisis, la descentralización agrícola debe verse como parte de las opciones de políticas para la agricultura, más que como un esquema teórico de gobierno agrícola local. El deterioro acelerado, ante la crisis, del nivel de vida de la población rural y la falta de vigencia del modelo de desarrollo agrícola clásico, nos llevan al convencimiento de que es necesario un cambio en las políticas para la agricultura, lo cual deberá conducir por parte de los gobiernos del hemisferio, a la determinación de contrarrestar los cuellos de botella administrativos resultantes de la centralización tradicional del gobierno agrícola.

El propósito del presente trabajo es el de presentar a la región agrícola dentro de una nueva visión socio política, como instrumento de administración descentralizada de las políticas para la agricultura; redefinir la problemática global de los esquemas de descentralización regional agrícola vigentes y replantear soluciones para mejorar su efectividad en la conducción del desarrollo agrícola a nivel regional.

En base a lo anterior en el siguiente capítulo se plantea el enfoque tradicional de descentralización en la administración de la política agrícola que ha prevalecido en el continente, y se presenta la descentralización regional desde una perspectiva de ámbito de Dirección Sectorial Regional. En el tercer capítulo se plantean los efectos de la crisis en las regiones agrícolas y el nuevo rol normativo que éstas deberían desempeñar; para luego pasar a describir la problemática de la tarea de Dirección Sectorial Regional vista desde la perspectiva de la descentralización regional en sí, y su replanteo desde la perspectiva de la conducción de las políticas para la agricultura en la región agrícola.



Finalmente en la última parte se reseñan un conjunto de propuestas para enfrentar la problemática de la descentralización regional y ponerla más a tono con los requerimientos de reactivación y desarrollo agrícola del continente. Al respecto se plantea la necesidad de readecuación del papel del Estado en las regiones agrícolas, lo cual obliga al análisis y revisión de las funciones del Estado benefactor, tal y como ha sido el estilo de conducción de las políticas para la agricultura en el pasado. Asimismo, se propone la necesidad de democratizar la tarea de Dirección Regional y la necesidad de readecuar los esfuerzos nacionales para el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos regionales, para apoyar la tarea de Dirección Sectorial Regional.





## II. EL ENFOQUE DE DESCENTRALIZACION EN LA ADMINISTRACION DE LA POLITICA AGRICOLA EN EL AMBITO REGIONAL

### A. Enfoque Tradicional

En los últimos años, a partir de la década de los 70 y comienzo de los 80, toma auge en América Latina y El Caribe (ALC), la proclamación en el sector agrícola de esquemas de descentralización administrativa regional. Los respectivos decretos de creación enfatizaron asimismo el valor que para las nuevas regiones administrativas tenía la autonomía de gestión del desarrollo agrícola. Paralelamente se criticaba el centralismo existente en los Ministerios de Agricultura y Cría del hemisferio y el alto grado de burocratización por éstos alcanzado. Lo cual -según se afirmaba-, impedía una ejecución adecuada de las políticas agrícolas que se definían desde el nivel central.

Los pobres resultados logrados, y las dificultades de implementación y consolidación de los esquemas de descentralización regional en general, han contribuido más a confundir el significado y alcance de esta estrategia. Ha impedido asimismo, capitalizar sobre dichas experiencias para proveer una mayor claridad conceptual sobre la misma, y el respectivo papel que dichos esquemas podrían desempeñar, ante la crisis, en la conducción efectiva del proceso de desarrollo agrícola del hemisferio.

La preocupación histórica sobre la regionalización agrícola como forma de descentralización vertical, podemos interpretarla como una reacción al viejo problema del papel del "Estado-benefactor". En el correr del tiempo, el Estado ha asumido nuevos papeles en la sociedad y en la actividad económica de los países del hemisferio. Paralelamente a sus funciones vitales clásicas de: defensa territorial, administración de justicia, servicio público y relaciones internacionales, ha incursionado en nuevas funciones, redistributivas, conmutativas y supletorias. Asimismo ha asumido responsabilidades directas en otras tareas de la actividad económica, incluyendo: banca, industria, el comercio interno y externo, la



producción agrícola e industrial y otras no menos importantes. Esto a su vez, se ha reflejado en la forma paternalista que adoptó la conducción del desarrollo agrícola en sus diversos ámbitos, en la mayoría de los países de ALC.

Bajo la anterior perspectiva, la descentralización regional agrícola se concibió como el fortalecimiento de intereses territoriales (regional y local), frente a la burocratización de los Ministerios de Agricultura, a través de la adopción de modalidades de organización espacial para la asignación de recursos y ejecución de acciones que les competen. En consecuencia, su desarrollo en general, se ha visto como independiente de la estrategia global de desarrollo nacional de los países, y ha motivado una desarticulación de los esquemas cognoscitivos entre el nivel central y el regional.

#### **B. La Región Agrícola como ámbito de Dirección Regional de las Políticas para la Agricultura**

Las exigencias de un crecimiento autosostenido de la producción agropecuaria, en función de los productos agropecuarios prioritarios, hace necesario reactivar la agricultura en el corto plazo y otorgarle la debida importancia a la descentralización regional agrícola.

Lo anterior se debe a que la regionalización se considera como el medio más efectivo de contribuir a solventar los problemas de promoción efectiva del crecimiento agrícola; permitiendo aperturar el país a su interior y aprovechando las potencialidades de las diversas regiones. De esta manera, se puede instrumentar fácilmente cualquier proceso requerido por parte del país, de apertura hacia los mercados externos.

Para fines de conducción efectiva, la región agrícola, hay que enfocarla como una interacción de dos perspectivas clave en la redefinición de las políticas para la agricultura. Una de ellas tiene que ver con el concepto de "espacio agroeconómico", que es fundamentalmente territorial, pero que trasciende -en



función de las relaciones económicas de producción y distribución del excedente agrícola-, al concepto restringido de regionalización agroecológica. Este último a su vez ha contribuido al basamento de las formas de organización y actuación del sector público agrícola planteadas en los esquemas de regionalización agrícola, que se impulsó en el pasado.

La otra perspectiva tiene que ver con la naturaleza misma del desarrollo agrícola. Este no constituye un aspecto meramente técnico-económico. El desarrollo agrícola no solo está basado en relaciones técnicas, sino que es influido simultáneamente por aspectos económicos, políticos y tecnológicos. Por lo tanto, desde esta perspectiva tenemos que hablar de conjuntos de relaciones de naturaleza económica, social, política y tecnológica que no pueden reducirse a valores numéricos.

El desarrollo agrícola entonces, es más un aspecto cualitativo que cuantitativo. No se trata de relaciones causa-efecto con un alto grado de certeza, sino más bien de categorías de acciones o situaciones discretas que, conjuntamente se interrelacionan y cooperan, para dar lugar a nuevas acciones y/o situaciones. Por ejemplo, no se trata tanto de la cantidad de crédito que recibe un productor como de su oportunidad; no se trata del número de extensionistas y de la frecuencia de visitas a la finca como de la calidad de la tecnología que le llega al productor. No se trata tampoco del efecto de un solo factor, sino de la forma conjunta en que cooperan para generar mejoras en la producción, y el ingreso de la finca. Tampoco dichas relaciones generan el mismo resultado todo el tiempo y en todas partes.

Este conjunto complejo de relaciones obliga al analista, a elegir y usar aquellas categorías y conjuntos "de relaciones que tienen sentido para el objeto de análisis bajo consideración", o sea, el espacio agroeconómico de transformación que motiva la formulación de políticas.



Por otro lado, ese complejo de relaciones está caracterizado además por conflictos de poder compartido para la toma de decisiones durante la definición, implementación y adecuación de políticas para la agricultura.

De esta manera la compleja relación de cualquier esfuerzo de conducción del proceso de desarrollo agrícola, debe contextualizarse en una dimensión tal que la ubique en un determinado espacio socio-político, el cual rebasa el concepto de espacio de transformación agroeconómica.

Una región agrícola entonces, dentro del concepto anterior, puede y debe ser considerada para fines de análisis, como: un conjunto de categorías analíticas económicas, sociales y políticas interrelacionadas, que son elegidas de aquellas accesibles al formulador de políticas, y entre las cuales se asume que se da la interacción en mayor grado; las que son utilizadas posteriormente para definir una realidad de ese espacio socio-político, que a su vez, motiva la formulación de políticas para la agricultura. A este espacio socio-político, para los fines de conducción del proceso de desarrollo agrícola en una región agrícola le llamaremos, el ámbito de Dirección Sectorial Regional (DSR).

Bajo la anterior concepción, todo espacio socio-político objeto de transformación y por consiguiente una región agrícola, puede entonces ser considerado como ámbito o contexto para la tarea de dirección del proceso de formulación, implementación y ajuste permanente de las políticas para la agricultura. Dicho concepto a su vez permite al analista incorporar las instancias político administrativas pertinentes como parte de las categorías y relaciones que definen el subconjunto región, en que se toman las decisiones que en ese ámbito realmente definen el esfuerzo de reactivación y desarrollo de la agricultura en un determinado país.





Al referirse a la descentralización regional agrícola desde la perspectiva formal, como modalidad organizacional oficial del sector público, se tiende a subestimar las relaciones sociales entre los actores clave y el grupo mayor al cual pertenecen. Asimismo se pierde de vista las relaciones de poder que se dan al interior de la DSR.

El problema de llegar a contar con una DSR efectiva, no es un problema de diseño, tanto como un problema procesal y, debe centrar su atención en cómo establecer procesos regionales que articulen los objetivos de los centros que detentan el poder decisorio, de tal manera de asegurar la consecución del acuerdo y compromiso en la definición, implementación y adecuación concertada de las políticas regionales para la agricultura.

La región agrícola, desde esta perspectiva constituye un medio que articula a individuos y grupos, los cuales ven su involucramiento en la transformación de la realidad agroeconómica regional, como un instrumento para alcanzar sus propios propósitos personales. La relación por tanto, entre la región agrícola y su entorno, posee un basamento político.

De esta forma los límites de la región 1/ son dinámicos más que espaciales porque incorpora además del espacio agroeconómico, el espacio socio-político. Su contenido se define a su vez, por "construcciones de interacciones", basadas en categorías analíticas, innatas o aprendidas, de acuerdo al conjunto de influencias reales. Estas se definen asimismo a partir del poder decisorio compartido, presente en la región, para afectar la evolución de la agricultura y por lo tanto, condicionan la efectividad de los procesos de definición, implementación y adecuación permanente de las políticas para la agricultura en la región agrícola.

---

1/ Esta concepción de la región como ámbito de conducción, nos permite asimismo diferenciarla del concepto tradicional de regionalización ecológica, a partir del cual se estructuró en muchos países, el esquema de descentralización regional del sector público agrícola.



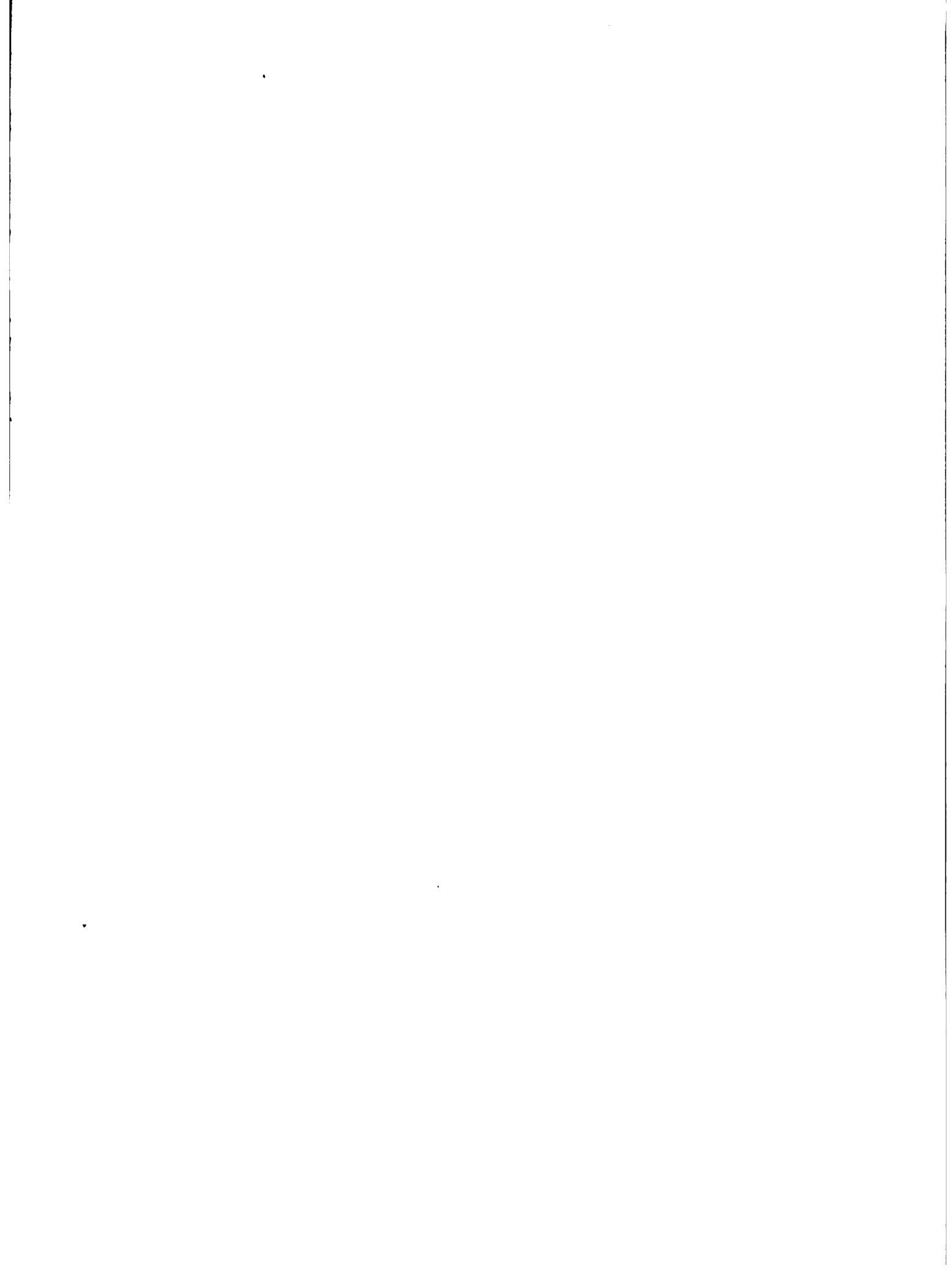
### III.EFECTOS DE LA CRISIS EN LAS REGIONES AGRICOLAS

#### A. Efectos de la crisis y requerimientos de los Programas de Reactivación Agrícola

La mayor parte del análisis de la crisis financiera, ha estado centrado alrededor de su efecto en la economía global de los países afectados y, las implicancias que a nivel nacional, pudiera tener aquella sobre las variables agregadas propias del sector agrícola.

Si bien dicho análisis es muy válido, sin embargo, los efectos reales de la crisis han terminado localizándose en mayor o menor intensidad en las regiones agrícolas, de los países que la sufren; incluyendo aquellos, en los que la agricultura no constituye el renglón principal de generación del ingreso nacional. En este sentido, los impactos económicos, en términos de los cambios requeridos en la estructura de producción agrícola y los nuevos vectores de ajuste en la estructura de incentivos, para incrementar la producción agrícola, -en función de las nuevas prioridades de producción-, han terminado distribuidos entre las regiones agrícolas de los países. De igual modo, los impactos financieros por vía del gasto público limitado, han terminado asimismo, reflejándose en las regiones agrícolas y sus respectivas instituciones.

Paralelamente la distribución del impacto tampoco se ha repartido en forma proporcional en las diversas regiones agrícolas de los países. Concatenadamente, es de esperarse que las nuevas políticas de reactivación agrícola, asimismo generen impactos diferenciados en las diversas regiones agrícolas de los países. Lo anterior dependerá desde luego de la estructura de producción vigente, el grado de diversificación agrícola prevaleciente, el nivel tecnológico y accesibilidad a tecnologías requeridas por los productos prioritarios de los nuevos programas de reactivación y desarrollo sectorial; y principalmente del potencial agroecológico que posee cada región y su potencialidad de inserción en el mercado internacional, vis-a-vis las prioridades nacionales de producción agrícola.



Las implicaciones de lo anterior son complejas, con respecto a la conducción efectiva de la política de reactivación sectorial; y trascienden al concepto histórico de desconcentración territorial del sistema institucional agrícola. En este sentido, cuanto mayor sea la centralización en la conducción del sector agrícola, mayor será el impacto y menor el equilibrio en la distribución regional de la inversión en agricultura. Además, la centralización es más extractiva desde el punto de vista productivo y distributivo, contribuyendo poco al desarrollo de las regiones y conduce a un crecimiento interno desarticulado y desigual.

Por otro lado las regiones agrícolas dentro del concepto histórico, disponen actualmente de escaso margen de discreción directiva con relación a los instrumentos de política macroeconómica. Por lo tanto, en respuesta a los efectos deletéreos generados por dichas políticas, cuando identifican necesidades de adecuación de dichas políticas, las propuestas deben ser canalizadas a través del nivel central y generalmente en forma vertical, atomizada y aleatoria, con considerables demoras y costos para el sector productivo privado.

A partir de las premisas anteriores, la región agrícola en su concepción tradicional -como simple extensión burocrática territorial del nivel central del sector público agrícola-, no posee potencialidades para la conducción efectiva de la política de reactivación y desarrollo de la agricultura. Ni mucho menos, para asegurar la implementación efectiva de programas de crecimiento agrícola con equidad y, la respectiva retroalimentación del proceso de diseño permanente de las políticas para la agricultura a nivel nacional.

Ahora bien, los esquemas de descentralización regional agrícola como ámbito de DSR y dentro del tratamiento analítico que se les da en este documento, sí están supuestos a desempeñar un papel crucial en la implementación, ajuste y adecuación de las políticas para la agricultura. Sin embargo para poder asumir



dicho rol a plenitud es necesario estructurar sistemas institucionales apropiados que sean subservientes a las politicas para la agricultura, dirigidos a transformar la realidad agricola y social de las regiones.

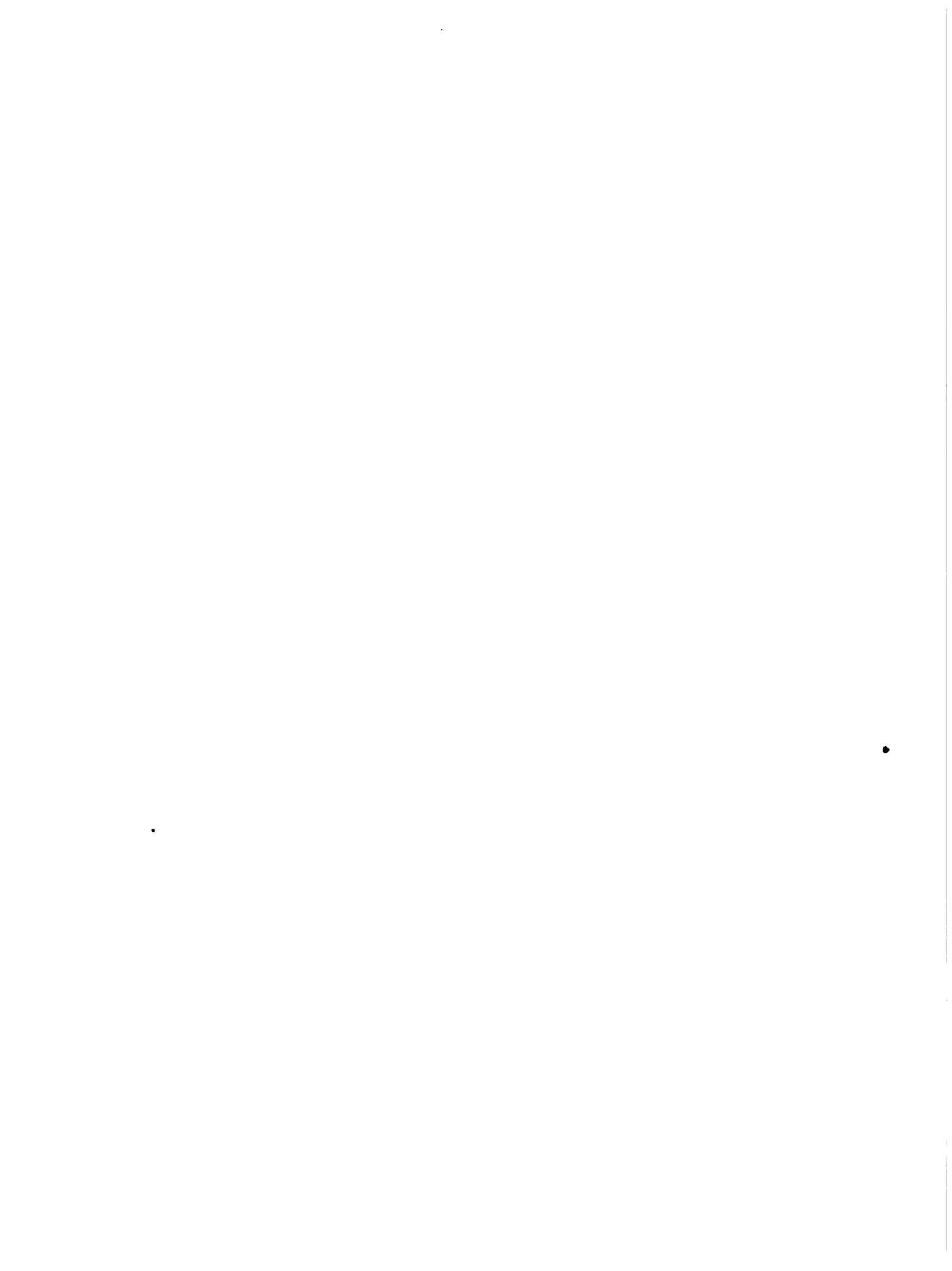
## **B. Rol normativo futuro de la Descentralización Regional Agrícola.**

La transferencia de responsabilidades a las regiones agricolas, deberá homologarse con la idea de separación funcional entre niveles del gobierno agricola. Su propósito es el de simplificar el proceso de definición, ejecución y adecuación de las politicas para la agricultura, y dotar de autonomía de gestión a las regiones para la ejecución de los programas de desarrollo agricola requeridos.

Más sin embargo, la filosofia de "Estado-benefactor" con que se manejó, en general, el desarrollo agricola de los países, plantea problemas demasiado complejos como para permitir el funcionamiento de una organización simplificada en el nivel regional.

La descentralización y la regionalización agricola en particular, hay que examinarla vis-a-vis el papel del Estado y sus funciones. En el "Estado-benefactor", la regionalización agricola como instrumento de readecuación organizacional, del mismo, no puede considerarse en forma generalizada como apropiada a cualesquiera categoría de politicas para la agricultura.

Las funciones típicas del "Estado-benefactor" son primordialmente, entre otras: la redistributiva y la promotora. La regionalización vista bajo un enfoque de estrategia de rediseño del Estado-benefactor, permite concentrar el análisis de su rol en estas dos funciones. En el Estado-benefactor la función de redistribución se preocupa porque la igualdad de oportunidades incluya a todas las regiones y miembros





de la sociedad. Dentro de ese orden de ideas, al descentralizar la política redistributiva, se origina una pérdida de efectividad ya que las disparidades territoriales en ingreso, disponibilidad de infraestructura, acceso al crédito y tecnología y el acceso a activos productivos, ó nunca terminan de ser resueltos ó, se busca cómo externalizar la solución de dichos problemas.

Lo anterior no significa que una política redistributiva para la agricultura tenga que administrarse de manera totalmente centralizada. Debido a que para que ésta sea efectiva, se requiere de información de las instituciones y de otros actores clave regionales. Asimismo, deben necesariamente ser implementadas a través de las regiones. Esto tiene especial importancia para asegurar los aspectos de equidad social relacionados con el ajuste en la estructura de producción, y en la estructura de incentivos de las nuevas estrategias de reactivación y desarrollo agrícola. Por lo tanto, en relación al rol futuro de las regiones agrícolas, se esperaría que adoptasen un papel más participativo en la definición centralizada de las políticas redistributivas.

Con relación a la función promotora, las políticas de crecimiento para la agricultura pueden y deben ser descentralizadas ; debido a que aquellas están dirigidas a problemas y condiciones específicas del ámbito regional y requieren de autonomía de gestión para su conducción efectiva.

La regionalización agrícola deberá asumir, y los países apoyar política y financieramente, el papel normativo que a continuación se describe para las regiones agrícolas como nivel estratégico intermedio de DSR, entre las instancias nacionales y los actores públicos y privados regionales, a saber:

- Servir de "crisol" en donde materializar el entendimiento de los impactos que al interior de cada país, está generando la crisis financiera actual, y las políticas redistributivas para la agricultura.



- Proveer la base cognoscitiva para mejorar el proceso de diseño: realimentándolo en base a los resultados generados de la implementación a nivel regional y local, de las políticas para la agricultura.
- Articular y canalizar la participación de los productores agrícolas y otros agentes económicos clave, para lograr el consenso durante la conducción del proceso de reactivación y desarrollo agrícola regional.
- Movilización de esfuerzos y recursos en forma continua e intencionada, caracterizada por el consenso y compromiso entre los actores clave de los sectores público y privado, para transformar la realidad agroeconómica de la región agrícola.
- Contribuir a la identificación de los productos de mayor impacto local por su ventaja comparativa, y al menor uso de componentes importados, dentro de las prioridades establecidas para la reactivación de la agricultura del país.
- Contribuir a una mayor participación de las instituciones públicas y privadas en la identificación, formulación, ejecución y ajuste de proyectos regionales, priorizados por consenso, y con una clara asignación de tareas y responsabilidades compartidas para su ejecución.
- Instrumentar la política nacional en un conjunto de políticas regionales para la agricultura y contribuir a su adecuación, en base a los ajustes identificados; en función de los resultados generados de su ejecución y de las necesidades y potencialidades regional y local.

Como corolario de lo anterior, la descentralización regional no deberá verse como un concepto de cambio drástico en la organización formal del sector público agrícola. La descentralización regional deberá constituir un proceso evolutivo en la estructuración de los sistemas institucionales de apoyo a la definición, implementación y adecuación de las políticas para la agricultura. Lo que se requiere entonces para asegurar el éxito de los programas de gobierno, -dentro de la nueva estrategia de reactivación agrícola-, no



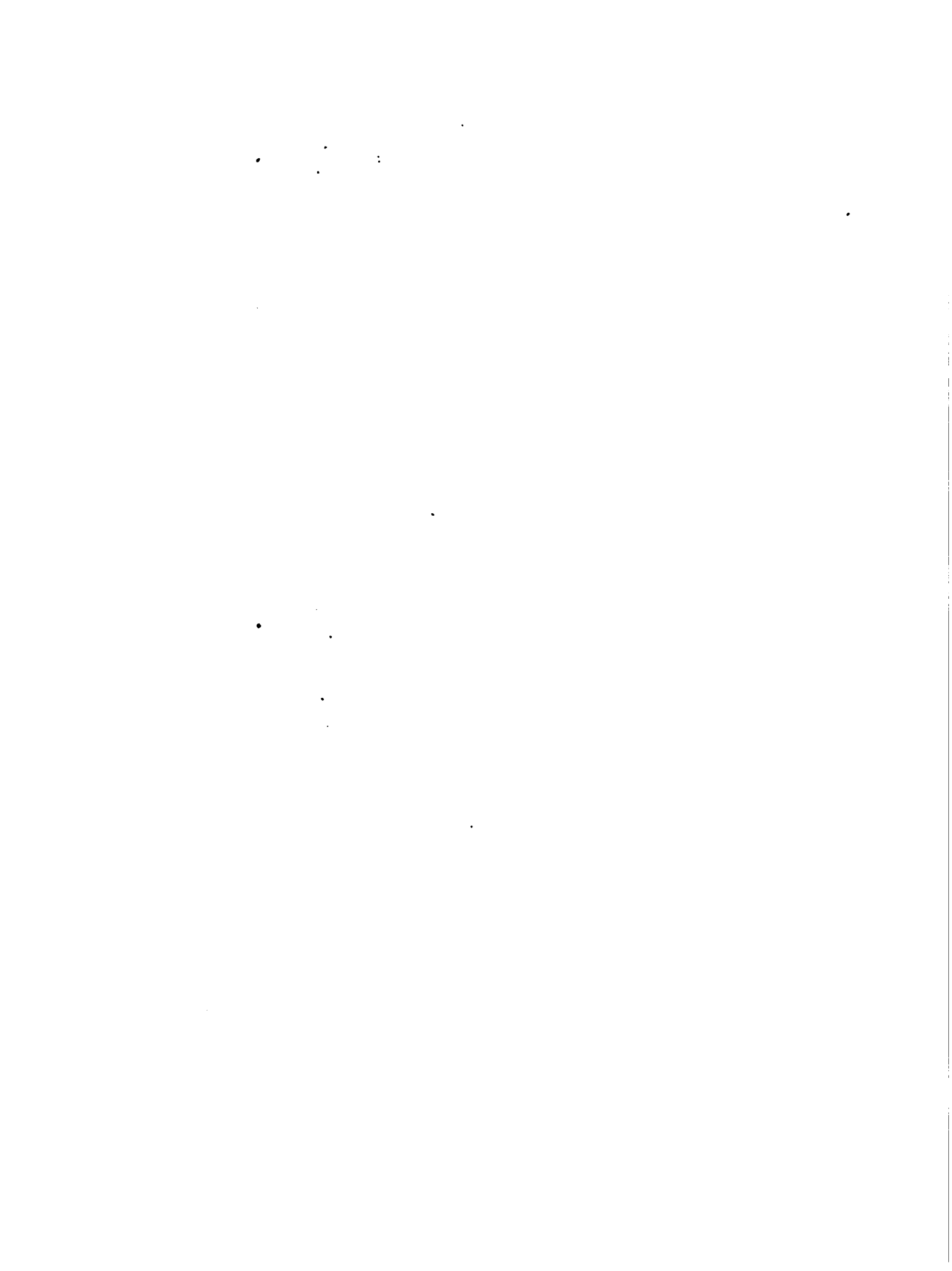
son diseños para estructurar las relaciones internas de las instituciones, sino más bien de un método para lograr un mejor entendimiento de las articulaciones entre diversos actores clave que permitan una efectiva DSR. Asimismo se requiere del diseño e implantación de mecanismos que viabilicen las interacciones que se dan en el espacio socio-político de conducción para la efectiva DSR, sustentada en las tareas de análisis, asesoramiento y toma de decisiones para la definición, implementación y adecuación concertada de las políticas para la agricultura.

En la estructuración de los sistemas institucionales, el enfoque pasado de fortalecimiento institucional 1/, se centró en fortalecer individualmente a los organismos nacionales; los cuales tienen competencia con una parte del problema de definición/-implementación/ajuste de una determinada política, pero que simultáneamente tienen competencia sobre otro sinnúmero de asuntos de menor jerarquía dentro de una determinada institución.

El futuro fortalecimiento del proceso de estructuración de los sistemas institucionales como base para los nuevos programas de reactivación y crecimiento de la agricultura, deberá ser enfocado alrededor de problemas institucionales específicos relacionados con procesos específicos de definición y adecuación de políticas para la agricultura en sus respectivos aspectos macroeconómicos, sectoriales y regionales. Su propósito deberá ser el de lograr incorporar mejoras en la efectividad de los mecanismos de dirección para la conducción concertada de las políticas para la agricultura.

---

1/ LAMB, Geoffrey. Managing Economic Policy Change. Institutional Dimensions. World Bank Discussion Papers. The World Bank. Washington, D.C. 1987.



La efectividad institucional a nivel de regiones agrícolas dependerá de las modalidades de descentralización que se adopten a futuro. Asimismo, dependerá de las categorías de políticas para la agricultura que estén bajo consideración, ya sea las de tipo redistributivo o las promotoras. Asimismo la efectividad institucional no dependerá del arreglo organizacional más lógico o eficiente de la estructura interna y los recursos de una institución en particular; sino más bien del rendimiento apropiado que se logre con las diversas entidades públicas y privadas que están involucradas en la tarea de Dirección Sectorial Regional.





#### IV. PROBLEMÁTICA QUE AFECTA LA TAREA DE DIRECCIÓN SECTORIAL REGIONAL

La problemática de la tarea de DSR en ALC, debe ser analizada desde dos puntos de vista complementarios. Uno que tiene que ver con la problemática de la descentralización regional en sí; y el otro que tiene que ver con la tarea misma de dirección sectorial regional de las políticas para la agricultura.

##### a. Problemática de la Descentralización Regional

La descentralización regional agrícola en los países de ALC, no ha generado los resultados previstos en los esquemas de descentralización regional. Los Ministerios de Agricultura no tuvieron, en general, éxito en convertir las regiones agrícolas en instrumentos efectivos de transferencia de poder y responsabilidad, para implementar y adecuar permanentemente las políticas para la agricultura.

Entre los factores que han influenciado la efectividad de los esquemas de regionalización agrícola, podemos señalar los siguientes:

##### i) Problemas de diseño de la política institucional,

Este privilegió la descentralización horizontal del nivel nacional, sobre la descentralización vertical hacia las regiones. Paralelamente con lo anterior, la política institucional ha privilegiado asimismo, la desconcentración territorial compartamentalizada del Ministerio de Agricultura y sus instituciones, hacia el nivel regional. A nivel de regiones lo que existe no es una estructura orgánica descentralizada del sector público agrícola, sino más bien tantos entes territorialmente desconcentrados como instituciones existen a nivel nacional. Esta fragmentación institucional en las regiones agrícolas se



ha pretendido luego remediar con la implantación de "arabescos institucionales", con la pretensión de darle unidad a la tarea de definición, implementación y adecuación de las políticas regionales para la agricultura. tales como: Comités Regionales de Desarrollo Agrícola, Juntas de Coordinación, etc.

ii) Problemas relacionados con las funciones de gobierno que desempeña el "Estado benefactor" en el sector agrícola de ALC.

La descentralización regional en el "Estado benefactor", constituye un concepto ambivalente, en relación a su efectividad. Históricamente se ha dado un desbalance entre la función promotora y la función redistributiva; privilegiando el "Estado benefactor" esta última. Su traducción política tiene una clara manifestación en la naturaleza y variedad de los servicios agrícolas, que éste presta (en la búsqueda de equidad con respecto a su accesibilidad) a diversos grupos sociales del sector, en apoyo al proceso de producción y comercialización agrícola.

El papel preponderante de la función redistributiva del "hay que dar" (crédito barato, precios baratos, asistencia técnica gratis, donativos de activos productivos, almacenamiento gratis, exoneraciones, etc.) es el que determinó el grado y naturaleza de descentralización en la DSR; y terminó a su vez, dándole forma al concepto actual de regiones agrícolas.

La descentralización agrícola regional, no transfirió autoridad y responsabilidades decisorias a la Dirección Sectorial Regional del gobierno agrícola; más bien el "Estado benefactor", obligó a la transferencia de funciones administrativas y regulatorias, en ciertos aspectos de implementación de las políticas redistributivas, con que se promovió el desarrollo agrícola.



Implícitamente, la regionalización agrícola obligó a extender el control central a las instituciones regionales; debido a la naturaleza de las funciones y políticas redistributivas que necesariamente son conducidas por el nivel central, en la búsqueda de una distribución equitativa de los beneficios de los programas y servicios gubernamentales para la agricultura.

Por eso tenemos que referirnos a la descentralización regional agrícola, en cuanto a su efectividad-, como concepto ambivalente, dependiendo de la naturaleza de las funciones gubernamentales y la naturaleza de las políticas para la agricultura, bajo análisis.

En este sentido, la descentralización regional agrícola puede ser efectiva en la solución de problemas de "promoción del desarrollo" (función promotora del Estado), pero podría dar resultados negativos en la Dirección Sectorial Regional de "políticas redistributivas".

iii) Problemas relacionados con la falta de voluntad política para consolidar la Regionalización Agrícola como instrumento efectivo para una DSR.

Esto se debe a la incertidumbre, de parte de los directivos nacionales, con respecto a los beneficios que podría generar una descentralización regional de la conducción de políticas agrícolas redistributivas; asimismo, debido a valores culturales que prevalecen en el sector público, los cuales tienen que ver con la "visibilidad" de una "autoridad pública", en la toma de decisiones. Aunado a lo anterior, podemos añadir la falta de apoyo financiero que han padecido las regiones para poder sustentar adecuadamente las responsabilidades encomendadas.



Esto ha dado como resultado una DSR del desarrollo agrícola autocontenida y aislante; lo que a su vez ha generado una desarticulación en los esquemas cognoscitivos entre los actores sociales relevantes (públicos y privados), que detentan el poder decisorio compartido; todo lo cual se manifiesta, en un vacío de eficacia política a nivel de las regiones agrícolas.

b) Problemática de la Dirección Sectorial Regional del Desarrollo Agrícola

La DSR, como ámbito descentralizado de conducción en las regiones agrícolas, fue definida en base a criterios de "desagregación territorial" de las funciones administrativas y regulatorias, ej. ámbito nacional, regional, subregional, área operativa, agencia y oficina local; en lugar de darle una dimensión de síntesis, en términos de ámbitos que integran relaciones agroeconómicas, sociales y políticas.

Esta visión de la DRS, generó una desarticulación entre el aparato público agrícola y la sociedad rural en las regiones agrícolas. De igual manera, afectó la integración del ámbito sectorial regional con el sectorial nacional en las tareas de análisis y asesoramiento para la toma de decisiones, durante la definición, implementación y adecuación permanente de las políticas regionales para la agricultura.

Entre los factores que han influenciado la efectividad de la Dirección Sectorial Regional para conducir la política agrícola regional, podemos señalar las siguientes:





i) Problemas relacionados con la base estrecha de participación de la sociedad rural regional, en las tareas de análisis y asesoramiento para la toma de decisiones regional.

Esto se debe al bajo nivel de organización de las entidades regionales, para una articulación apropiada entre las entidades públicas y de éstas con las privadas. Asimismo, son escasos los "mecanismos de participación regional", que permitan vincular los actores sociales al interior de la región y entre ésta y el nivel nacional; y que permitan asimismo, manejar el conflicto social entre los actores sociales envueltos en la DSR. Todo lo anterior se refleja en una baja capacidad de convocatoria política, que actualmente se nota a nivel de las regiones agrícolas en los países.

Esta situación no es otra cosa que, el resultado de la forma en que, sobre la Dirección Sectorial Regional, han incidido el desequilibrio existente en el papel del "Estado benefactor" y sus relaciones con la sociedad rural regional; aunado a los problemas de diseño de una política institucional de descentralización regional, en abierto conflicto con los requerimientos centralizadores de conducción de las políticas redistributivas para la agricultura.

ii) Problemas relacionados con la estructuración de los sistemas institucionales regionales responsables de la DSR.

Como ámbito de conducción, la DSR reviste toda la complejidad de las vinculaciones intrasectoriales y extrasectoriales, que caracteriza a las políticas para la agricultura.

Sin embargo, desde la perspectiva nacional, a la región agrícola se la ha visto como un nivel operativo de la política sectorial con delimitaciones territoriales bien definidas.



Por otro lado, la DSR de las políticas para la agricultura está condicionada por las realidades de los sistemas institucionales responsables. Estos a su vez han ido estructurándose en las regiones, en el marco del desequilibrio estructural de las funciones del "Estado benefactor" y lo caprichoso de la política institucional de descentralización regional agrícola.

Lo anterior ha conducido a homologar la tarea de definición, implementación y adecuación de las políticas regionales para la agricultura, con la larga cadena de detalles administrativos que se producen, al desconcentrar territorialmente funciones administrativas relacionadas con aspectos de políticas redistributivas.

Esta concepción del proceso implica una distorsión en el análisis de política regional; y conlleva asimismo, un cierto distanciamiento cognoscitivo entre analistas, decisores y ejecutores en los niveles nacional y regional. El análisis de política en la región resulta entonces fragmentado, por las desarticulaciones cognoscitivas entre los diferentes actores clave de la región. El análisis de política resulta asimismo distorsionado, debido a que el marco teórico analítico está centrado alrededor de variables administrativas; la base de datos para la tarea de análisis y asesoramiento a su vez se centra en establecer sistemas de información que se ocupan de satisfacer necesidades de "control centralizado" del nivel central. Consecuentemente, tanto el uso de las técnicas y herramientas, como las funciones de dirección para la DSR efectiva, terminan resultando distorsionadas en su concepción, así como en su naturaleza y propósitos.



iii) Problemas relacionados con el desbalance actual en el flujo de recursos regionales, para la prestación de los servicios agropecuarios que demanda el nuevo papel del Estado.

La reactivación y el desarrollo agrícola regional, en el marco del nuevo papel del Estado, se ven limitados por deficiencias en la cantidad y calidad de los servicios agropecuarios; ya que éstos constituyen insumos críticos para el mejoramiento de la productividad, el incremento de la producción, y al mejoramiento de la comercialización de los nuevos rubros prioritarios de producción agrícola, en las diversas regiones agrícolas.

La mayor parte de los recursos ha sido para la implementación de políticas de naturaleza redistributiva, del Estado benefactor. Esto ha generado un desbalance en el equilibrio de las relaciones entre sector público/sector privado; lo cual se ha traducido en una escasa participación de las organizaciones privadas en la prestación de servicios que requiere el desarrollo agrícola en las regiones.

El agotamiento político del paradigma del "Estado benefactor", con el consiguiente acaparamiento de autoridad y responsabilidad en la prestación de los servicios e implementación de los programas de desarrollo, ha traído como consecuencia, una desarticulación en las regiones agrícolas, entre los aportes de las entidades privadas y las responsabilidades de promoción del desarrollo agrícola del sector público.

A pesar de que los países han entrado ya a la siguiente etapa, de "convivencia con la crisis", es notoria la ausencia en general de esfuerzos deliberados, de investigación y estudio para encontrar y diseñar nuevas estrategias; las cuales permitirían establecer el equilibrio, y la apertura necesarias para dar mayor participación a las organizaciones privadas en la prestación de los servicios estratégicos, que requiere la reactivación y el desarrollo agrícola en los países.



El desequilibrio en el flujo de recursos regionales para el desarrollo agrícola, nos lleva entonces a concluir, que no se trata de un problema de incrementar los recursos financieros para agrandar la tarea del Estado que motiva la crisis. La cuestión central, con respecto a la prestación de servicios para la producción y mercadeo agrícola, deberá enfocarse en términos de la necesidad de readecuar las competencias al interior del sistema institucional responsable de la DSR.

El problema reside entonces, frente a la escasez de recursos y la necesidad de generar divisas en el marco de una nueva estrategia para el desarrollo agrícola, en cómo mejor llevar a cabo un replanteamiento en la distribución de responsabilidades y cuáles son los instrumentos de política más adecuados para aperturar el sistema de prestación de servicios agrícolas, y lograr una mayor participación del sector privado regional y por ende, una mayor democratización en la Dirección Sectorial Regional.

iv) Problemas relacionados con el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos para apoyar el nuevo papel del Estado y la tarea de DSR.

La readecuación del papel del Estado, en la conducción del proceso de desarrollo agrícola; y la democratización de la dirección regional y de la prestación de servicios agropecuarios, requieren de una base apropiada de recursos humanos en las regiones agrícolas.

Sin embargo, la conformación de esta base de recursos humanos para una Dirección Sectorial Regional apropiada, se enfrenta con serias limitaciones: en el contenido de la política de recursos humanos, y en los métodos y contenido de los programas de capacitación no formal disponibles.





Los programas de capacitación en los países, en general, son autocontenidos. Son programas del aparato público, con acciones para los miembros del aparato público.

Dichos programas carecen de la apertura necesaria para articular y agregar intereses del sector público y privado, así como para conjugar recursos y esfuerzos de ambos.

Son programas nacionales que en realidad, en la mayoría de los casos, no han logrado una "nacionalización" adecuada; ya que han privilegiado la capacitación a nivel nacional en detrimento de una mayor participación de los niveles regionales.

En general, los contenidos no corresponden a la realidad de las tareas y necesidades del servicio. Aunado lo anterior, al uso de métodos de capacitación que no se adaptan a las necesidades y condiciones de aprendizaje del funcionario adulto.

Por otro lado, dichos programas en los países han privilegiado, en las estrategias de capacitación, el enfoque de necesidades de capacitación del individuo o de instituciones en particular; en lugar de enfocar dichas estrategias hacia las necesidades de los sistemas instituciones (públicos y privados) responsables de la definición, implementación y adecuación de las políticas para la agricultura, en las regiones.



## V. PROPUESTAS DE ACCION PARA ENFRENTAR LA PROBLEMÁTICA

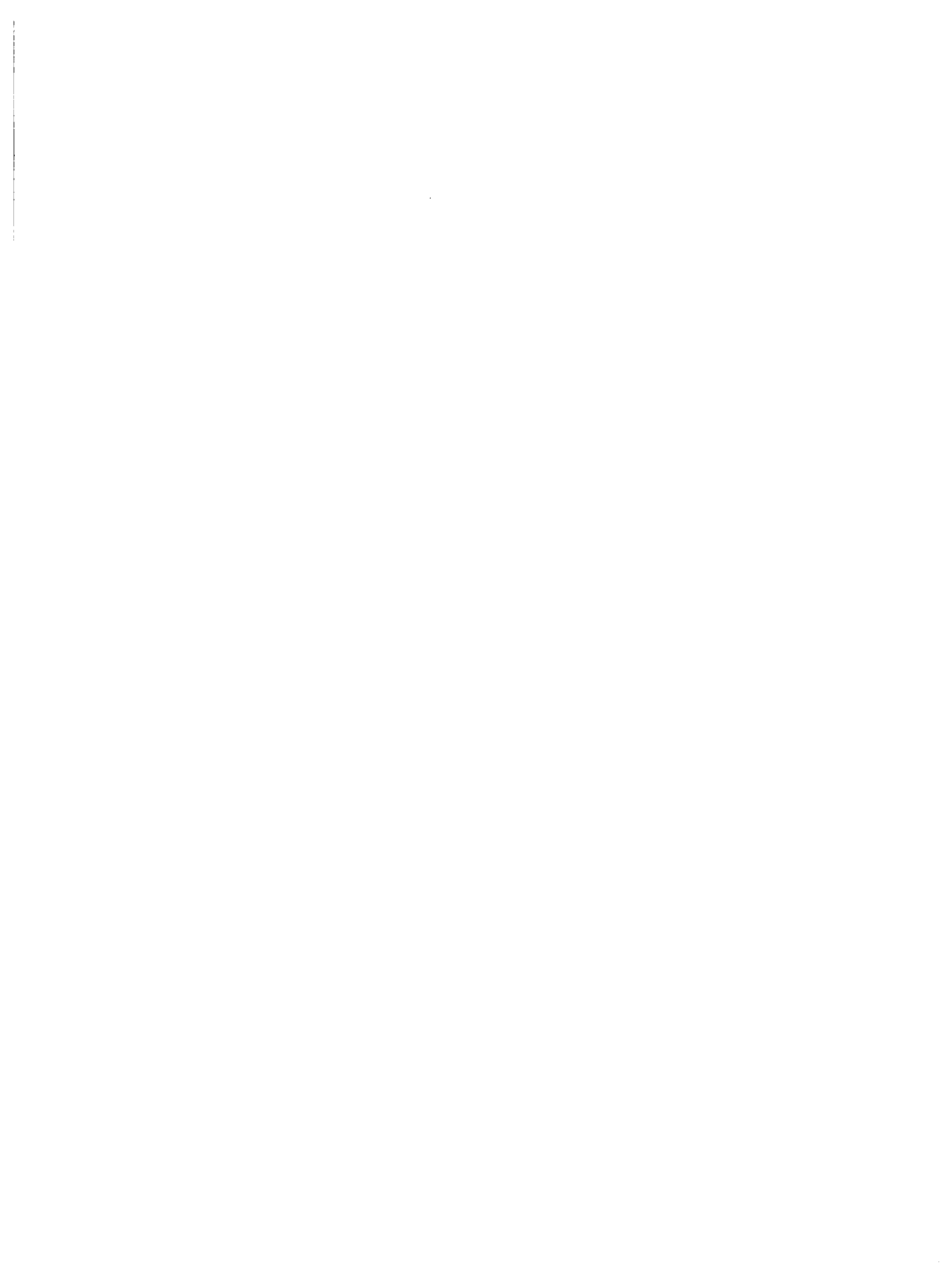
En base a la problemática anteriormente expuesta, en esta sección se proponen diversas medidas que los países deberían adoptar; orientadas al mejoramiento del desempeño del sector público agrícola regional y su articulación con diversos grupos sociales para la definición, implementación y adecuación de las políticas regionales para la agricultura.

Tradicionalmente, las regiones agrícolas han desempeñado un papel extractivo, y de administración de regulaciones teniendo muy poco que ver con la promoción del desarrollo agrícola del país. Ese desequilibrio en la distribución de las funciones de gobierno generó a su vez, serias deficiencias en la prestación de los servicios agrícolas públicos, considerados por el Estado como estratégicos para la promoción del desarrollo agrícola.

Es por eso que, con el propósito de alcanzar una mayor efectividad en la conducción regional del desarrollo agrícola, los países de ALC deberán revisar y readecuar las funciones de gobierno que a nivel de regiones agrícolas, actualmente llevan a cabo.

La modernización del sector público agrícola a nivel de regiones, que requiere la estrategia de reactivación, tiene que ser orientada necesariamente a la introducción de ajustes incrementales; con el propósito de apoyar las reformas introducidas en las políticas para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Por ello, la descentralización regional agrícola no deberá verse como un concepto de cambio drástico en la organización del sector público agrícola. La descentralización regional deberá constituir un proceso evolutivo en la estructuración de los sistemas institucionales que sirven de apoyo a la definición, implementación y adecuación de las políticas regionales para la agricultura.



ra. Lo que se requiere entonces, para asegurar el éxito de los programas dentro de la nueva estrategia de reactivación agrícola, no son diseños para reestructurar las relaciones internas de las instituciones; más bien se requiere de un método que permita lograr un mejor entendimiento de las articulaciones que se dan entre los diversos actores clave, públicos y privados para facilitar una activa DSR. Asimismo, se requiere del diseño e implantación de mecanismos de dirección que viabilicen las interacciones que se dan en el espacio socio-político de conducción, y que dan sustento a la concertación social durante la definición, implementación y adecuación de las políticas regionales para la agricultura.

En este sentido, el esfuerzo futuro de la modernización del sector público agrícola en el nivel regional, deberá encuadrarse en cuatro grandes temas centrales; los cuales demandan la atención y análisis de parte de los países, a fin de ajustar el aparato público regional a las nuevas estrategias de reactivación y desarrollo agrícola, a saber:

- i) readecuación del papel del Estado en las regiones agrícolas, para la reactivación y desarrollo de la agricultura.
- ii) democratización -en las regiones agrícolas-, de la tarea de definición, implementación y adecuación permanente de las políticas regionales para la agricultura.
- iii) democratización -en las regiones agrícolas-, de la prestación de servicios agrícolas.
- iv) readecuación de los esfuerzos nacionales para el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos regionales para apoyar la tarea de DSR.



a) Con relación a la readecuación del papel del Estado en las regiones agrícolas, para la reactivación y desarrollo de la agricultura.

Las propuestas se orientan a solventar obstáculos en dos áreas críticas en las cuales los países deberán definir decisiones estratégicas que faciliten potenciar el rol de la agricultura en la reactivación de sus economías.

Estas tareas críticas tienen que ver con:

- i) el equilibrio que deberá darse en el nivel regional entre el papel del "Estado benefactor" y "Estado promotor", y sus relaciones para la reactivación y desarrollo de la agricultura.
- ii) la transferencia real de poder y responsabilidad decisoria a las regiones agrícolas, de acuerdo a las funciones de Estado que más convengan a los países para reactivar y desarrollar la agricultura.

No se pretende imponer normas de actuación a los Estados miembros del IICA, en relación al grado de intervencionismo que éstos deberían tener. Las discusiones en torno al intervencionismo estatal siempre terminan con el énfasis en la categoría analítica "tamaño del Estado". Incluso los Programas de Ajuste Estructural y de Ajuste Sectorial han caído en la misma trampa analítica.

La cuestión central debe referirse más bien en torno al "tipo de Estado" que se considere como más apropiado al momento actual que vive la agricultura y los pobladores rurales.

La crisis y sus efectos debe ser motivo para que los países reflexionen en torno al papel, que en el pasado desempeñó el Estado y el nuevo que le corresponde desempeñar en el momento actual. A nuestro juicio, el Estado deberá rescatar su espacio político, como un actor social más, en la rectoría del proceso de reactivación y desarrollo agrícola; como orientador de la dinámica de desarrollo agrícola, y adoptando modalidades que privilegien y dinamicen el diálogo social para facilitar la concertación de los actores clave durante la definición, implementación y adecuación de las políticas para la agricultura.





El mejoramiento de la efectividad de la DSR para la conducción de las políticas para la agricultura, en el nivel regional, obliga al análisis y revisión de las funciones de gobierno del "Estado benefactor"; debido a que este ha sido el estilo con que se ha conducido el desarrollo agrícola en el pasado.

De igual manera habrá que concatenar las políticas para la agricultura con la modalidad de descentralización más apropiada, diferenciando aquellas en términos de las categorías de funciones de Estado que satisfacen, esto es: la función redistributiva y la función promotora. Complementariamente las tareas de definición, implementación y adecuación de esas políticas deberán enfocarse, en las futuras estrategias de regionalización agrícola, en base a la naturaleza de las relaciones que deben darse entre el nivel regional y el nivel central.

De esa manera, tendríamos que pensar en adoptar estilos más participativos y de cooperación, a nivel regional, para la implementación de políticas para la agricultura relacionadas con la función redistributiva. Estas políticas deberían ser formuladas a nivel central y tomando en cuenta los resultados generados y evaluados a nivel de la región agrícola.

Asimismo, tendríamos necesariamente que pensar en una readecuación en la estructura de relaciones entre el nivel nacional, regional y local para la función promotora. Esto induciría a adoptar formas de descentralización regional autónomas, que permitan la transferencia de poder y responsabilidad para la definición, implementación y adecuación de políticas de producción agrícola regional, en sus diferentes niveles; las cuales a su vez deberán ser concertadas en las instancias respectivas con la política sectorial global.

En relación a la transferencia real de poder y responsabilidad decisoria, la descentralización regional, ya sea que se de en el marco de una devolución real o de una simple desconcentración administrativa a nivel de las regiones agrícolas, no es la cuestión de fondo.



En lo concerniente a algunos asuntos relacionados con la función redistributiva del gobierno, la cuestión de devolución de poderes y responsabilidades a las regiones, ni siquiera es relevante a la discusión.

Más bien, en las futuras estrategias de "ajuste institucional" para la reactivación agrícola, la cuestión de fondo que deben dilucidar los países, deberá girar alrededor del equilibrio que deberá existir en la distribución de funciones y responsabilidades entre el gobierno central y las regiones agrícolas, en la modalidad más apropiada. O sea, la pregunta debe ser ¿qué nivel del "gobierno agrícola" -nacional, regional o microregional- es el más apropiado para el desempeño de una función de Estado (ya sea que ésta se ubique dentro del papel de "Estado promotor" o de "Estado benefactor") en particular, dentro de las categorías de política ya señaladas?.

Será preciso que los países diseñen una estrategia integral de descentralización regional de la conducción del desarrollo agrícola. La misma, deberá incluir provisiones con respecto al financiamiento del proceso de regionalización; las articulaciones que deberían darse entre la descentralización regional y los requerimientos de la política macroeconómica, así como las vinculaciones que en cada país, deberían existir entre la región agrícola y las instancias relevantes a nivel sectorial-nacional. Asimismo, se deberán normar las relaciones entre los diversos entes que operan a nivel de región dentro de un marco políticamente validado por el gobierno agrícola central.

Será menester establecer en las regiones agrícolas "cuerpos colegiados regionales" que integran las diferentes representaciones de las entidades públicas y privadas, para enfrentar el vacío actual de eficacia política de las mismas; y descentralizar realmente tanto autoridad como recursos para la reactivación de la agricultura, en base a las limitaciones y potencialidades de que disponen las respectivas Direcciones Sectoriales Regionales.



Es necesario asimismo que los países concatenen los esfuerzos de regionalización agrícola con aquellos de Ajuste Institucional contemplados en los programas de financiamiento externo. Al respecto, los ajustes a introducir en la estructuración de los sistemas institucionales regionales, deberán ser incrementales. Deberán ser diseñados en función de los requerimientos de mejora y fortalecimiento de componentes clave de la Dirección Sectorial Regional y en base a los mecanismos de conducción implantados, en el marco de políticas específicas para la reactivación y desarrollo agrícola.

Finalmente, la consolidación del esquema de descentralización regional dependerá mucho de la voluntad de las altas autoridades de cada país, por eso se deberán desarrollar acciones de promoción y concientización en los países para contribuir a aperturar la participación de los grupos técnicos y sociales en los procesos de definición, implementación y adecuación de las políticas para la agricultura en las regiones agrícolas.

Los esquemas de descentralización regional del pasado, fueron formulados y diseñados en base a la necesidad de transferir funciones administrativas de ciertos aspectos de las políticas redistributivas. Sin embargo, lo que se debe perseguir a futuro es introducir en forma deliberada un proceso descentralizador pero con una nueva orientación, basado en algún grado de articulación de los actores sociales clave involucrados en la DSR.

- b) Con relación a la democratización de la tarea regional de definición, implementación y adecuación permanente de las políticas para la agricultura.

La cuestión de fondo que plantea la necesidad de reactivación de la agricultura, se refiere a la organización de las entidades públicas y privadas involucradas en la Dirección Sectorial Regional, y las implicaciones que ésta tiene en relación a la modalidad de conducción. Por ello, las propuestas se orientan a solventar los obstáculos en tres áreas críticas, a saber:



- i) lograr una mayor integración del ámbito de DSR en la definición y ajuste a nivel sectorial-nacional, de las políticas para la agricultura.
- ii) lograr una mayor articulación y concertación en las relaciones socio-políticas entre actores clave del ámbito regional en sus diferentes niveles, en la conducción de las políticas para la agricultura.
- iii) definir el grado de intensidad que deberá tener el cambio en los sistemas institucionales para una efectiva Dirección Sectorial Regional del proceso de reactivación y desarrollo agrícola.

Es indispensable que el Estado a nivel de las regiones agrícolas, se integre a la sociedad y que ésta participe en forma creciente en las decisiones que comprometen su futuro. Y que asimismo se sientan responsables de la marcha de los programas de reactivación y desarrollo agrícola de la región. La actual coyuntura exige crecientes sacrificios a la población en general, para contrarrestar los efectos de las políticas agrícolas del pasado, a consecuencia de las cuales, los países de ALC han perdido dinamismo. A pesar de no haber participado las regiones agrícolas en la definición de estas políticas y en ocasiones ni siquiera se les informó de las mismas, por parte del nivel nacional, actualmente sí padecen las consecuencias negativas que se desprenden de aquellas. En estas condiciones es preciso encontrar mecanismos, que permitan una mayor vinculación entre las instituciones públicas y privadas; y un nivel más adecuado de participación en la definición, implementación y adecuación de las políticas para la agricultura, ya sea contrarrestando la formulación de políticas erradas u otorgando legitimidad a cualquier decisión que conlleve nuevos sacrificios en la región agrícola, a que obliga la crisis.

La distribución de funciones y responsabilidades entre el nivel central y el regional implica (como ya se mencionó atrás), readecuar el papel del Estado y el consiguiente reacomodo del sistema institucional para la definición,





implementación y adecuación de las políticas para la agricultura. Asimismo, implica la creación de nuevas fórmulas democráticas con una base participativa más amplia en el nivel regional, para la reactivación y desarrollo agrícola, frente a la crisis.

Ahora más que nunca debe existir una Dirección Sectorial Regional de desarrollo agrícola que posea autoridad y capacidad de convocatoria política; que permita dinamizar la readecuación de las relaciones socio-políticas de la región agrícola; y reorganizar el aparato productivo regional en función de las necesidades y requerimientos de la estrategia nacional de reactivación agrícola. La creación de una instancia regional del poder decisorio y de la gestión pública agrícola deberá conducir a una mayor democratización de la agricultura, en el nivel regional.

Se trata ahora de dotar a las regiones agrícolas, no solamente de mayor poder decisorio para promover la reactivación y desarrollo agrícola. También se trata de exigirles a sus actores sociales que participen más; asumiendo responsabilidades en las tareas de análisis y asesoramiento para la toma de decisiones -durante la formulación, implementación y ajuste- de las políticas regionales para la agricultura; de igual manera en la prestación de servicios agrícolas que se requiere en las regiones, para el desarrollo agrícola efectivo.

- c) Con relación a la democratización en la prestación de servicios agropecuarios regionales, para apoyar la reactivación y desarrollo agrícola.

Las propuestas en este sentido, se orientan hacia dos áreas críticas a saber:

- i) readecuar la asignación de recursos al nuevo papel del Estado en las regiones agrícolas.



ii) mejorar el equilibrio de relaciones entre sector público y sector privado, para darle mayor participación a las organizaciones privadas en la prestación de servicios para la producción y el mercadeo agropecuario, en las regiones.

Dentro del nuevo papel del Estado, más que agrandar las tareas que motivan la crisis, lo que se busca es una readecuación de las competencias al interior del sistema institucional agrícola responsable de la tarea de Dirección Sectorial Regional. Lógico es entonces, esperar que se produzca una redistribución de responsabilidades entre el sector público agrícola y el sector privado regional.

Es importante frente a los requerimientos de reactivación y del nuevo papel del Estado, articular el aporte de las organizaciones privadas con la responsabilidad promotora del Estado, en las regiones agrícolas.

Por eso se recomienda que los países lleven a cabo estudios e investigaciones que conduzcan a aportar nuevas estrategias y paradigmas de investigación, asistencia técnica, acceso al crédito y otros servicios a través de una mayor participación de organizaciones privadas; para el mejoramiento, disponibilidad y accesibilidad de estos servicios a los diferentes grupos sociales en las regiones agrícolas.

De este modo, la región agrícola se considera como el instrumento más efectivo, a través del cual se podrán solventar los requerimientos de reactivación agrícola; con estrategias efectivas de participación y cooperación entre Estado y sociedad rural, y para afianzar los principios democráticos.

Al respecto, sería conveniente investigar las posibilidades técnicas y viabilidad política, para que en los países se descentralice más la investigación agrícola hacia "entidades no gubernamentales" y organizaciones privadas; tal y como ya se viene adelantando acciones de



esta naturaleza en algunos países del hemisferio. Igualmente, se podría pensar en la asistencia técnica, cuyo costo podría ser absorbido como parte del costo del crédito, y descentralizar su prestación en grupos privados de profesionales. De igual manera se podría pensar en descentralizar la función financiera hacia la banca privada, siempre y cuando, la política sectorial nacional provea el marco apropiado de incentivos.

Otra tarea clave en este proceso de democratización del agro, sería la de promover entidades que se encarguen de la organización y dirección de complejos agroindustriales estratégicos en donde se aperture la participación (en este tipo de empresas), de industriales, productores agrícolas y otros agentes económicos. Estas entidades, podrían a su vez asumir la articulación requerida entre los actores sociales clave, así como también, responsabilizarse de las funciones financieras y técnico-productivas necesarias.

Para afianzar los principios democráticos en la prestación de servicios en las regiones agrícolas, se requiere readecuar los sistemas presupuestales en los países, así como también en lo referente al sistema financiero. En este sentido, se recomienda que los países adelanten acciones tendientes a concatenar el ejercicio presupuestal con el año agrícola; y establecer la concordancia necesaria entre políticas para la agricultura regional, planes de trabajo anuales y el presupuesto regional.

Complementariamente habrá que descentralizar el manejo del presupuesto regional. Paralelamente habrá que definir los mecanismos, para fortalecer la captación y manejo de fondos regionales por parte de las regiones agrícolas; facilitar una descentralización regional de responsabilidades y recursos de la banca oficial, y hasta donde sea posible del sistema financiero nacional; para apoyar en forma adecuada y oportuna las actividades productivas prioritarias asegurando de esa manera, la instrumentación adecuada del nuevo papel del Estado en el marco de la reactivación agrícola regional.



d) Con relación a la readecuación de los esfuerzos nacionales para el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos regionales para apoyar la tarea de Dirección Sectorial Regional.

A pesar del avance logrado en materia de capacitación en los países, todavía ésta no recibe el énfasis que debería tener en las políticas para la agricultura. Hoy se hace aún más notoria, ante la crisis, la falta de destrezas directivas para la dirección efectiva del proceso de reactivación agrícola en sus diversos ámbitos y sobretodo en el regional.

Las acciones de readecuación y fortalecimiento de los esfuerzos nacionales de capacitación para mejorar la efectividad de la conducción del desarrollo agrícola, se centran en solventar las siguientes áreas críticas, a saber:

- i) mejoras en el diseño de las políticas nacionales de capacitación para la formación y desarrollo de cuadros directivos y técnicos regionales, en apoyo a la democratización de la DSR.
- ii) readecuación de los métodos y contenidos de capacitación en función de las necesidades de una Dirección Sectorial Regional efectiva, para mejorar la capacidad de actuación y de articulación de los actores clave de la región agrícola.

En este sentido, será necesario hacer una apertura social en los programas nacionales de capacitación en los países, para dar mayor participación regional a todos los involucrados; y tener una mayor cooperación entre el sector público y el privado, en las acciones de capacitación.

El diseño de los futuros programas de capacitación deberá ajustarse a las necesidades de Dirección Sectorial en las regiones, y a las condiciones de trabajo del personal directivo y técnico. Para ello será conveniente que las actividades de capacitación se diseñen, en función de tramos de articulaciones e interacciones sociales entre actores clave del ámbito regional relacionadas con las





tareas de análisis y asesoramiento para la toma de decisiones regionales; y en el marco de los requerimientos en instrumentos y técnicas para mejorar la actuación de los actores clave regionales para la Dirección Sectorial Regional efectiva.

Las actividades de capacitación para las regiones agrícolas deberán diseñarse y ejecutarse bajo la modalidad de "aprender-haciendo". Bajo esta modalidad, analistas, decisores, y ejecutores de los diferentes niveles del ámbito regional, son integrados alrededor de un proceso de enseñanza-aprendizaje que se enmarca en tramos específicos de articulaciones sociales entre actores clave, en las diversas instancias de concertación del ámbito regional de conducción.

Para facilitar el impacto de la capacitación sobre la efectividad de la conducción a nivel regional, las acciones de capacitación deberán privilegiar sistemas institucionales involucrados en la organización de la agenda de políticas, el análisis y el asesoramiento, la formulación, implementación y el ajuste de las políticas de reactivación agrícola; en lugar de privilegiar la capacitación de individuos o instituciones en particular.

Las actividades de capacitación en aspectos centrales de la conducción a nivel regional, deberán auxiliarse con material documental regional, e integrarse con actividades de campo, trabajos grupales y solución de problemas relativos a los componentes específicos de dirección regional.

El esfuerzo futuro de capacitación en los países deberá privilegiar las regiones agrícolas y darle mayor énfasis a la capacitación en servicio.

El componente de capacitación de los proyectos con recursos internacionales deberá tener una óptica de mayor alcance que el de "institución" que actualmente prevalece. No deberá privar el horizonte de corto plazo relacionado con la ejecución de "proyectos con financiamiento externo"; así como tampoco el tratamiento de "eventos discretos", otorgado a estas actividades de capacitación.



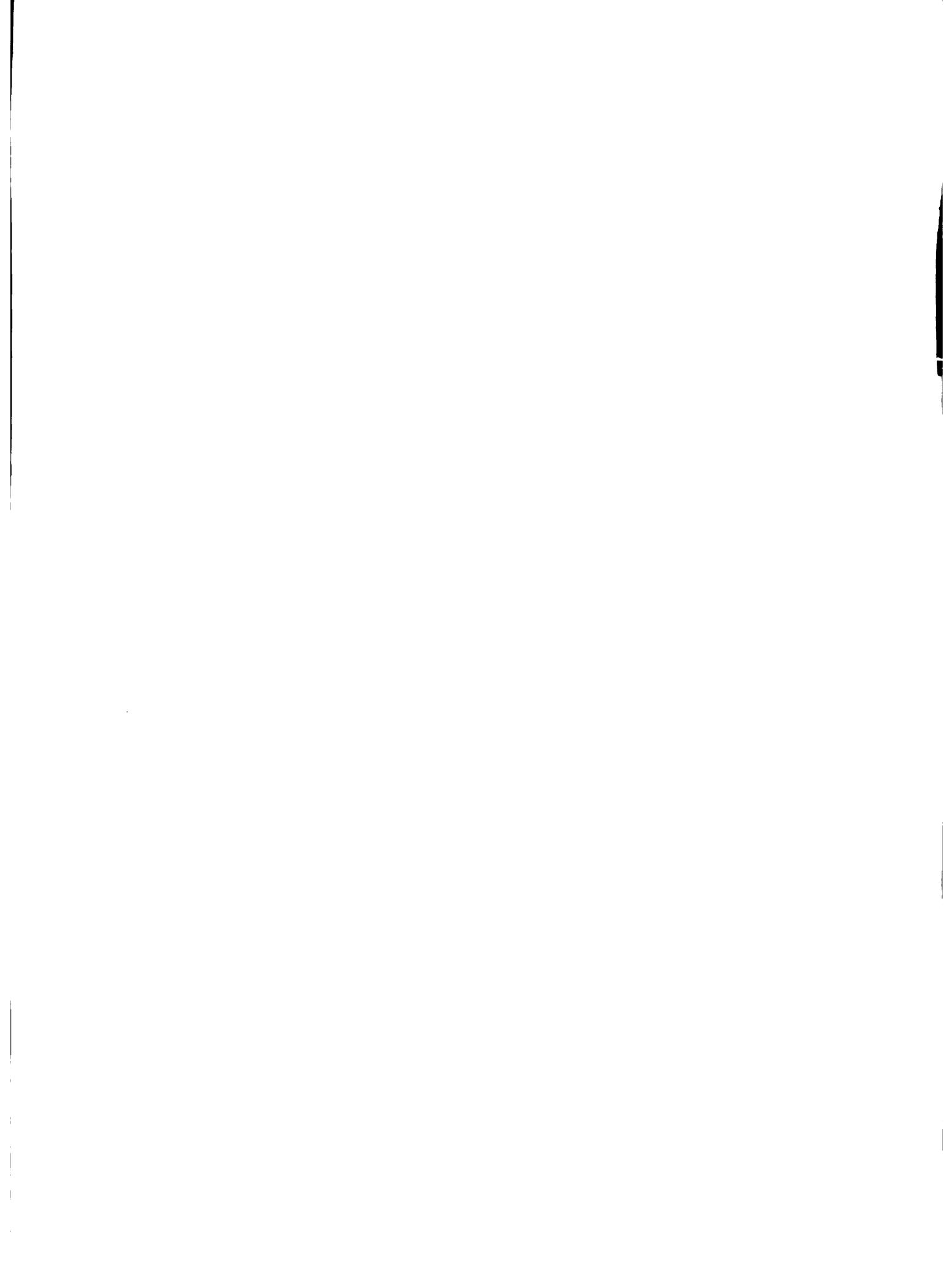
Se deberá privilegiar en las regiones agrícolas, la capacitación de sistemas institucionales, estructurados alrededor de las tareas de definición, implementación y adecuación de las políticas para la agricultura en donde se enmarcan aquellos, y con un horizonte de tiempo de más largo alcance.

Los programas de capacitación nacionales de los países deberán otorgar prioridad a la formación de capacitadores que a su vez deberán hacerse cargo de los problemas de capacitación en las regiones agrícolas.

En el futuro, la evaluación de los programas de capacitación en los países deberá efectuarse no por el "grado de contenido y satisfacción" de los participantes. Los criterios de evaluación deberán definirse por el efecto que tienen en la base de conocimientos de los actores públicos y privados que participen, las actitudes y comportamientos que generan, y sobre todo la efectividad política que desarrollan en el desempeño de las tareas de dirección sectorial en el nivel regional.

MVL/ecg.-  
DRA.1





FECHA DE DEVOLUCION

30 ABR 1998

IICA  
PM-A3/VE-90-006

Autor

Descentralización regional  
Título agrícola para una efectiva  
administración de la política frer  
te a la crisis

Fecha Devolución	Nombre del solicitante
	M. Celis
30 ABR 1998	
- 9 MAYO 1998	

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA  
OFICINA EN VENEZUELA  
APDO. 5345, CARACAS, VENEZUELA - TELEFONOS 572.12.43 - 571.80.55  
CABLE:IICA FAX (0058)-2-57-34812 IICA-VENEZUELA

