



## PROGRAMA DE CAPACITACION

Documento PA/2 ✓

**LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA. SU ANALISIS Y  
REFORMA EN EL CONTEXTO DE UNA POLITICA PLANIFICADA DE  
DESARROLLO AGROPECUARIO \***

**Sergio Figueroa**

\* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los participantes de los cursos del Programa de Capacitación.

El autor es actualmente funcionario de la FAO, destacado en el Proyecto FAO/BRA/77/002 de Planificación Agrícola, con sede en Brasilia, Brasil.

78-10-2435

Document 10

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS  
530 N. Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610  
U.S.A. and Canada  
Other countries apply

Chicago, Illinois

THE UNIVERSITY OF CHICAGO PRESS  
530 N. Dearborn Street, Chicago, Ill. 60610  
U.S.A. and Canada  
Other countries apply

Chicago, Ill.

## Introducción

El presente extracto ha sido tomado de un trabajo 1/ elaborado como parte de una investigación más amplia que realizó el Programa Agrícola del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social de las Naciones Unidas (ILPES).

Dicha investigación se propuso, en un esfuerzo interdisciplinario, estructurar un enfoque y un método para abordar las complejas tareas que supone la formulación y administración de una política planificada de desarrollo agropecuario en los países de América Latina.

Entre estas tareas, se considera de relevante importancia el análisis de la capacidad operacional de la administración pública agropecuaria y de sus posibilidades de adecuación en función de la política que se desea ejecutar. Dicho tema se abordó sintéticamente en la obra "La planificación del desarrollo agropecuario" y por extenso en el trabajo citado a pie de página.

---

1/ "La administración pública agropecuaria. Su análisis y reforma en el contexto de una política planificada de desarrollo agropecuario". Inédito. El extracto mimeografiado que aquí se presenta, corresponde a los capítulos 1 al 6 y 15 de aquel trabajo.

Introducción

El presente estudio se ha realizado en el marco de un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia, a través del cual se ha financiado la realización de este trabajo.

El presente estudio se ha realizado en el marco de un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia, a través del cual se ha financiado la realización de este trabajo.

Entre otros aspectos, se han analizado los aspectos de la actividad de los docentes en el aula, así como los aspectos de la actividad de los alumnos en el aula, así como los aspectos de la actividad de los padres de familia en el aula.

El presente estudio se ha realizado en el marco de un convenio de colaboración con el Ministerio de Educación y Ciencia, a través del cual se ha financiado la realización de este trabajo.

Capítulo 1

LA INTERVENCION ESTATAL

El Estado, ha venido interviniendo en forma creciente en la actividad agropecuaria desde los comienzos de la época colonial, hasta nuestros días.<sup>1/</sup>

I. ORIGEN DE LA INTERVENCION ESTATAL

La intervención estatal, que se manifiesta cuando el Estado ejerce su autoridad tomando parte activamente en la economía y situación social de una comunidad, no es un fenómeno reciente. En efecto, la Corona de Castilla interviene, por ejemplo: cediendo o no autorizando a los particulares la iniciativa de descubrir, conquistar y colonizar los nuevos territorios; asumiendo ella por sí misma esta gran empresa de manera progresiva, y creando o sancionando legalmente ciertas instituciones sociales, tales como la de los "repartimientos" y "encomiendas", por las cuales determinados individuos obtenían ciertos derechos y se sometían a obligaciones, especialmente referidas a la utilización de mano de obra indígena.

<sup>1/</sup> Numerosas escuelas o corrientes de pensamiento han tratado de interpretar la realidad política de las sociedades utilizando el concepto de Estado como categoría fundamental de análisis. Sin embargo, al mismo término "Estado", se le ha dado acepciones diferentes según si el enfoque es filosófico-político, jurídico-institucional, sociológico, etc. Por ello parece conveniente aclarar que en este texto al Estado se le concibe, en su esencia, como el producto de un acuerdo social que se expresa en la forma de organización jurídico-política que adopta una sociedad para autogobernarse y realizar sus fines colectivos. Se le caracteriza por sus atributos de ser soberano, único capaz de utilizar legítimamente la fuerza institucionalizada, ser la institución dominante entre las demás existentes en la sociedad y poseer una expresión histórica variable en cuanto a las formas concretas que asumen las instituciones que lo representan.

Es en este último plano (el de las formas concretas que asumen las instituciones que lo representan) donde es legítimo plantearse frente al fenómeno de la intervención estatal, asimilándolo a la intervención que ejercen las instituciones de Gobierno de una sociedad sobre o en las actividades que en ella se desarrollan.

Por su parte, la Corona portuguesa interviene, inicialmente, administrando directamente el territorio del Brasil. Después, al poco tiempo, dividiéndolo en las llamadas capitanías y adjudicándolas a doce donatarios con poder total sobre ellas. Luego, retirándoles a estos últimos el poder político sobre sus extensos territorios, pero conservándoles su dominio económico. Enseguida, impulsando el crecimiento de una clase terrateniente que concentra la propiedad de la tierra. Finalmente, permitiendo y estimulando el uso de mano de obra esclava, proveniente de Africa y limitando la producción agrícola a cultivos tropicales (caña de azúcar, tabaco, algodón) no competitivos con los que exportaba la metrópoli (alimentos y vinos).

Ambos tipos de intervención determinaron algunas características comunes del agro latinoamericano, tales como: la creación de grandes propiedades privadas, aun antes de que la tierra pudiera ser utilizada o fuera de hecho explotada; la concentración de la propiedad en pocas manos, y, el establecimiento de una población rural en gran parte sometida al dominio de los grandes propietarios de la tierra por relaciones de dependencia personal. Estas características conforman la base del poderío económico, político, social y cultural de los grandes terratenientes, que se manifestará, con toda su fuerza, cuando comienza a declinar la producción minera que constituye la principal fuente productiva y de exportaciones de la época colonial y cuando, rotos los vínculos con la metrópoli por el proceso independentista, el poder se desplaza, por una parte, hacia éstos y, por otra, hacia los grupos urbanos ligados fuertemente a las actividades comerciales externas.<sup>1/</sup>

La acción interventora del Estado en la época de la independencia y de los decenios siguientes se orienta, por una parte, a institucionalizar principios como los del libre cambio, de la propiedad privada, de los derechos individuales, etc., y, por otra, a eliminar todas aquellas disposiciones contrarias al nuevo espíritu liberal. En nombre de esos principios, por ejemplo, se declara la igualdad de los indios ante la ley, y sus tierras,

---

<sup>1/</sup> Véase Celso Furtado: La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la revolución cubana. Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1973.

así como las de la iglesia, desprovistas ya del carácter de bienes inalienables, se ven sometidas a fuerte presión para ser anexadas a los grandes dominios o ser entregadas a particulares; 1/ se otorgan derechos sobre la propiedad y uso de las aguas; y se libera a la producción y el comercio de las trabas heredadas de la época colonial. Así, bajo la égida de estos principios y, habiendo culminado el ciclo independentista, 2/ América Latina se inserta, a fines del tercer decenio del siglo XIX, en el sistema de división del trabajo internacional que caracterizó a la economía mundial hasta los comienzos de la denominada Gran Guerra (1914-1918).

Cumple, eficazmente, su rol de región exportadora de productos primarios (agropecuarios y mineros) e importadora de productos manufacturados, beneficiándose, especialmente a fines del siglo, del auge económico mundial que tenía como centro y polo de desarrollo a Inglaterra y los otros países con economías industrializadas (Europa y Estados Unidos).

Es a partir de la primera guerra mundial que comienza una declinación del desarrollo relativo, alcanzado por América Latina en su comercio exterior. Esta tendencia, que se acentúa con la crisis de los años treinta, obliga a los Estados a una mayor intervención aún, con el objeto de contrarrestar los desastrosos efectos provocados por los cambios en las tendencias de la economía internacional y de integrar los conflictos que se van generando crecientemente como producto del modelo de desarrollo adoptado y que comienza a ser cuestionado en cuanto a sus resultados. 3/

---

1/ François Chevalier: Introduction historique au colloque: Problèmes agraires des Amériques latines de tradition indigène. Edition du Centre National de la recherche scientifique, 15, Quai Anatole-France, Paris VII, 1967.

2/ Con excepción de Cuba (1898) y Panamá (1903), este último desmembrado de Colombia.

3/ Los cambios que se operan en la economía internacional y sus efectos sobre América Latina se encuentran analizados por Celso Furtado, op. cit. Igualmente los cambios, en el desplazamiento del poder internacional desde Gran Bretaña y Europa, hacia Estados Unidos y sus efectos sobre América Latina, se encuentran analizados en Marcos Kaplan: Formación del Estado Nacional en América Latina, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.

## II. RAZONES QUE PROVOCAN LA CRECIENTE INTERVENCIÓN ESTATAL

La creciente intervención del Estado que se observa en los países de América Latina a partir de los años treinta, obedece a la confluencia de factores externos que influyen sobre las sociedades latinoamericanas y a las propias transformaciones internas que éstas van sufriendo en su evolución.

Ella se explica, básicamente, porque el modelo de "crecimiento hacia afuera" deja de tener vigencia después de los acontecimientos de la Gran Crisis, que llevan a la quiebra al comercio multilateral y al sistema internacional de pagos y porque el régimen liberal, en que se apoyan sus economías, sistemas jurídicos y estructuras sociales, se demuestra no ser eficaz para la satisfacción de las necesidades de las grandes mayorías de la población, especialmente de las que viven en el sector rural.

Esta situación, en que circunstancias externas e internas aparecen entremezcladas, obliga a los países a plantearse un modelo de desarrollo "hacia adentro", tratando, por una parte, de sustituir la demanda externa de productos básicos, como foco dinámico de desarrollo, por la demanda interna y, por otra, de hacer algunos esfuerzos por reorientar sus estructuras económicas y sociales, alejándose de los principios liberales en que predominantemente se fundamentaban. Para ello, se impulsan procesos de industrialización y diversificación de sus economías; se regula progresivamente el mercado, la libertad contractual y el derecho de propiedad; se amplían los servicios de educación, salud y seguridad; se van limitando los privilegios y exenciones de que goza la inversión extranjera; se amplía, diversifica y protege la producción interna; se invierte en infraestructura social (carreteras, viviendas, etc.); se actúa directamente en el campo económico en empresas que por su naturaleza y magnitud no puede abordar el sector privado; y, finalmente, se da inicio a una amplia legislación laboral que se incorpora como carta de los derechos del trabajo en todas las constituciones de los países latinoamericanos con excepción de Haití y de Chile, país, este último, cuya constitución data de 1925.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Véase Jacques Lambert: América Latina, estructuras sociales e instituciones políticas. Ediciones Ariel, Barcelona, 1970.

No obstante estos esfuerzos, realizados dentro del nuevo modelo de desarrollo "hacia adentro", a poco andar, se encuentran obstáculos de naturaleza estructural casi insalvables. En efecto, los mercados son estrechos y con estructuras inconvenientes (oligopólicas y oligopsónicas), se suman la gran inestabilidad externa derivada de la naturaleza dependiente del comercio exterior y de la influencia de la inversión extranjera, la gran desigualdad en la distribución de los ingresos, las ineficientes modalidades de tenencia de la tierra y una estructura social rígida a la movilidad y que favorece los privilegios distributivos (concentración de la riqueza y del poder).

La eliminación de estos obstáculos, requiere de transformaciones profundas que van obligando al Estado a intervenir cada vez en mayor medida, para preservar la integridad de la sociedad, crecientemente amenazada por la agudización de los conflictos que acarrea la presión de grandes sectores de población por mejores niveles de vida y la imposibilidad de satisfacerla dentro de las antiguas estructuras.

### III. LA INTERVENCIÓN NO PLANIFICADA

La intervención estatal cuando no es planificada, es por lo general, de naturaleza superficial (no ataca problemas de estructura), parcial (se limita a ciertos aspectos específicos solamente), inorgánica (no forma un todo coherente, sino que más bien es contradictoria y desordenada) y discontinua (por ausencia de una perspectiva de mediano o largo plazo que proyecte una continuidad en las acciones que se emprenden). Por su misma naturaleza, este es un tipo de intervención que se realiza como respuesta a las presiones coyunturales que diferentes fuerzas sociales o agentes políticos ejercen sobre las autoridades de gobierno, muchas veces con intereses contrapuestos, sin que medie de parte de éstas un intento por satisfacerlas de modo racional.

Para llevarla a cabo se ha recurrido, por lo general, a la organización vigente de la administración pública agropecuaria, sin modificarla, o bien, se han agregado organismos nuevos o unidades nuevas (departamentos, secciones, etc.) a los ya existentes.

Cuando se ha intervenido utilizando la organización vigente, se lo ha hecho mediante el simple dictado de normas legales, reglamentarias o administrativas, obligando o prohibiendo la realización de determinadas actividades, o bien, incentivando o desestimulando otras.

A manera de ejemplo de esta modalidad de intervención se puede constatar que el Estado podría intervenir sobre el desarrollo de la ganadería bovina mediante el simple expediente de dictar un decreto que prohíba la matanza de hembras en los mataderos; o, prohibiendo o permitiendo la importación de ganado o de carne; o gravando o desgravando alguna etapa del proceso de comercialización; y, otorgando o negando prioridad a determinadas regiones o clientelas en la obtención de sus servicios públicos (organismos de asistencia técnica y/o crediticia, por ejemplo). Cualesquiera de esas actividades podría ser realizada sin necesidad de crear nuevas instituciones o de modificar las existentes, obviamente siempre bajo el supuesto de que existe una infraestructura administrativa mínima, como es el caso en todos los países latinoamericanos.

Cuando para realizar la intervención se han creado organismos nuevos o modificado los existentes, ello se ha hecho sin considerar los efectos que estos cambios tendrían sobre el resto de la organización de la administración pública agropecuaria al duplicar actividades, crear conflicto de políticas, multiplicar los centros de decisión sobre las actividades de apoyo o la función productiva agropecuaria, desconcentrar los recursos humanos, materiales y financieros disponibles, etc.

Los hechos y antecedentes que derivan del análisis de la evolución histórica de la actividad agropecuaria en los diversos países de la región revelan un sinnúmero de fallas en que se ha incurrido por falta de claridad en los objetivos, la ausencia de políticas y la descoordinación de la acción estatal. En estas circunstancias, en las pasadas décadas, la política agrícola tenía más bien la orientación de una política de crecimiento de la producción y no de desarrollo del sector.

Esa fue, en general, la situación histórica en lo que respecta a la actividad agropecuaria, causada, en parte, por la poca atención que se prestaba al proceso de desarrollo nacional en general y al agropecuario en particular, y a la falta de ideas claras sobre los mismos.

Sólo desde hace muy pocos años atrás, se advierten algunos síntomas de mejoramiento a través de la formulación de algunas políticas de desarrollo que avanzan hacia una mayor integralidad y coherencia de la acción estatal, aun cuando ellas se han seguido refiriendo especialmente al aspecto productivo, dejando al margen (salvo excepciones muy contadas), los aspectos sociales del problema agrario latinoamericano.

La preocupación efectiva por las condiciones de vida, de ingreso y de empleo, del trabajador del agro es de reciente aparición. Aislado en latifundios o comunidades indígenas, sin organización, sometido a patrones de dominación que se remontan a la época colonial, sin grupos de presión que reivindiquen sus intereses, sin conciencia de su carácter de ciudadano con derechos y obligaciones, sin partidos políticos que lo representen y sin poder sindicalizarse por los obstáculos jurídicos que la legislación rural le interpone, el campesino latinoamericano estaba marginado dentro de la sociedad nacional.

Es sólo a partir de los años cincuenta, que algunos países (con excepción de México que lo hizo en 1915) comienzan a dictar leyes de reforma agraria (Guatemala, 1952, Bolivia 1953 y Cuba 1959), movimiento que se acelera notablemente en la década de los sesenta, fundamentalmente debido a la Declaración de Punta del Este de 1961 (Alianza para el Progreso). La mayoría de estas leyes, sin embargo, han tenido un carácter más bien formal que sustantivo y en muy pocos países se han hecho intentos serios de realizar reformas agrarias en profundidad.

Es a partir de los años sesenta, también, que comienza en América Latina, tímidamente, un movimiento tendiente a liberar de obstáculos jurídicos a la sindicalización campesina.

Esta carencia de integración del campesino a la sociedad nacional, es causa y efecto de una escasa o nula participación en el poder del Estado; sin embargo, una serie de factores tales como la presión demográfica, el incremento y difusión de los medios de comunicación de masas, la influencia de los cambios que se están operando en algunos países de América Latina, el deterioro progresivo de las condiciones de vida del hombre rural y la influencia de las reivindicaciones del proletariado urbano organizado,

/permiten pronosticar

permiten pronosticar que no pasará mucho tiempo sin que el hombre rural latinoamericano comience a representar sus aspiraciones y obligue al Estado a intervenir en su favor, produciéndose nuevamente alteraciones en la estructura del poder vigente en la sociedad.

#### IV. LA INTERVENCION PLANIFICADA REQUIERE ORGANIZACION

Una política planificada de desarrollo implica una acción profunda, integral, orgánica y permanente del Estado, sobre la actividad agropecuaria, que lleva implícita una readecuación de la estructura administrativa vigente.

Sería excepcional que la organización existente al momento de la elaboración de los mecanismos de planificación (estrategias, planes de largo, mediano y corto plazo, políticas económicas y sociales, programas, proyectos y presupuestos), se acomodara perfectamente a los requerimientos operacionales surgidos de los mismos. El que sucediera una cosa así supondría que la racionalidad y coherencia implícita en los mecanismos de formulación de la política planificada de desarrollo no se vería limitada por ningún obstáculo de tipo administrativo, ya que existiría una excelente coordinación interna dentro del sector, y externa con los otros sectores, una perfecta asignación de los recursos humanos, materiales y financieros, etc. Demás está decir, que sería imposible que esto se hubiera logrado en forma espontánea. Aun haciendo un esfuerzo sistemático y conscientemente dirigido hacia el logro de dichas finalidades, la tarea resulta extremadamente difícil. Ello, porque los ministerios de agricultura fueron perdiendo importancia, influencia y poder en la conducción y orientación de las actividades agropecuarias, mientras las tomaban otros organismos más vinculados a los centros de decisión económica de los gobiernos. Como consecuencia de lo anterior crece, por agregación, una administración pública agropecuaria que se conforma por un conjunto de organismos yuxtapuestos, orientados hacia el crecimiento y no al desarrollo, que funcionan descoordinadamente y sin unidad de dirección. Los organismos se van creando bajo la dependencia o vinculación de otros ministerios y no del de agricultura, con lo cual, el crecimiento por agregación de la administración pública agropecuaria va contribuyendo, además, a su paulatina desintegración.

/Los organismos

Los organismos que la constituyen van adoptando diversas formas jurídicas (centralizados, descentralizados, corporaciones autónomas, empresas estatales, etc.) y van asumiendo diversas y variadas funciones en relación a la actividad agropecuaria, pero en general, relativas casi exclusivamente a los aspectos de la producción, comercialización o exportación de los productos agropecuarios.

En los que son descentralizados, corporaciones autónomas o empresas estatales participan casi siempre con derecho a voz y voto en sus consejos de administración, juntas directivas o directorios, representantes de organizaciones de productores que muchas veces son los que definen las políticas a seguir por el organismo público. Otras veces las políticas agrícolas se van definiendo en comisiones especializadas creadas especialmente para abordar los problemas de determinados rubros de producción y en las cuales también, por lo general, hay un fuerte predominio del sector de productores vinculados más estrechamente a esos productos. Así, la propia desintegración de la administración pública agropecuaria fue ayudando a formar un círculo vicioso en que la intervención no planificada contribuía a dicha desintegración y ésta, a su vez, a que la intervención estatal, en la práctica, siguiera teniendo las características de no planificada.

Es por ello que cuando se plantea una intervención planificada, necesariamente debe pensarse en una organización para la intervención que lleva implícita la creación de nuevos organismos o la modificación de los existentes dentro de nuevas orientaciones y sistemas de relaciones administrativas que se adecúen a la política planificada que se proyecta realizar.

Afortunadamente, los avances de la ciencia y de la técnica en sus diferentes ramas y especializaciones han determinado que el problema del subdesarrollo agropecuario se haya comenzado a estudiar desde numerosos puntos de vista diferentes, lo que ha significado una toma de conciencia en políticos y gobernantes, de que el crecimiento económico no es el único objetivo deseable sino que hay múltiples objetivos que alcanzar; que no se puede actuar sobre factores aislados, sino aceptar que son una multiplicidad de elementos interrelacionados entre sí, los que hay que poner en juego para lograr el grado de desarrollo deseado; que es ineficaz plantear soluciones de corto plazo si no se integran a una perspectiva de mediano o

/largo plazo,

largo plazo, etc. Esta toma de conciencia ha significado que, en mayor o menor medida, todos los países hayan venido realizando en la última década significativos esfuerzos por planificar su desarrollo y no sólo su crecimiento económico como había sido la tendencia en el pasado.

Estos esfuerzos no siempre han sido exitosos. Entre otros factores, porque no se le dio la importancia debida a la necesidad de diagnosticar y readecuar el aparato estatal que sería el encargado de poner en marcha y de conducir la ejecución de los planes de desarrollo formulados.<sup>1/</sup>

En los últimos años, sin embargo, se ha experimentado por parte de los países, organismos internacionales y centros académicos, una creciente preocupación por los problemas administrativos que obstaculizan la ejecución de los planes de desarrollo o limitan su proceso de formulación.<sup>2/</sup>

Ello ha llevado a concebir a las reformas administrativas como parte substancial de las políticas planificadas de desarrollo y no como elementos accesorios a ellas y a que no se discuta, hoy en día, la idea de que es necesario readecuar la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria si se desea realizar con éxito una intervención planificada sobre las actividades agropecuarias en vista a obtener los objetivos de desarrollo definidos para este sector.

---

<sup>1/</sup> Véase al respecto, ILPES, OEA, BID: Experiencias y problemas de la planificación en América Latina, Siglo XXI, Editores, 1974, donde se presentan las conclusiones y trabajos presentados al Seminario de Planificación celebrado en Santiago de Chile, en julio de 1972.

<sup>2/</sup> Véase al respecto, Informe del Seminario sobre Aspectos Administrativos de la Ejecución de Planes de Desarrollo, realizado en Santiago de Chile, del 19 al 27 de febrero de 1968; que aparece publicado, junto con los trabajos presentados al Seminario, en Naciones Unidas: Aspectos administrativos de la planificación, E/CN.12/811, diciembre de 1968.

También, Informe y documentos de trabajo del Seminario Interregional sobre Reforma Administrativa en gran escala en los países en desarrollo, realizado en Folmes, Brighton, Inglaterra, del 25 de octubre al 2 de noviembre de 1971. Publicaciones de Naciones Unidas: ST/TAO/M/62; ST/TAO/M/62/Add.1 y ST/TAO/M/62/Add.2.

## Capítulo 2

### EL MARCO EN QUE SE DESENVUELVE LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA

La administración pública agropecuaria no opera en el vacío. Forma parte de la realidad social de una nación y por ello parece conveniente situarla, previamente, en el contexto más específico en que ella se desenvuelve dentro de esa realidad global. Este, en lo fundamental, está formado por el sistema político, el Estado, el gobierno y la administración pública general de la cual la agropecuaria no es sino una parte.

#### I. EL SISTEMA POLITICO

Toda sociedad puede ser considerada como un conjunto de miembros (individuos o grupos), en un espacio social determinado (espacio físico, o limitado jurídicamente, o limitado étnicamente, etc.) e interrelacionados entre sí con el objeto de satisfacer necesidades básicas.

Las interrelaciones entre los miembros son de carácter muy diverso. Pueden ser económicas, políticas, culturales, religiosas, administrativas, deportivas, familiares, sociales (en un sentido restringido de la palabra), o de otros tipos. Interesa, por lo tanto, distinguir, del conjunto, aquellas que se considerarán "políticas".

Para los efectos de este trabajo se considerarán "relaciones políticas" aquellas orientadas por la pretensión que algunos miembros de la sociedad tienen, de influir o dominar el comportamiento de otros, tratando de obtener que sus propósitos se conviertan en decisiones de las autoridades que la sociedad reconoce como legítimas, de tal manera que su acatamiento sea obligatorio.

En otras palabras, son relaciones políticas aquellas que se orientan hacia la asignación autoritaria de valores en una sociedad.<sup>1/</sup> Como dice

---

<sup>1/</sup> Entendiendo por asignación autoritaria, aquella efectuada por las autoridades reconocidas como legítimas por la sociedad y, por valores, todos aquellos elementos por medio de los cuales los participantes del sistema social satisfacen sus necesidades.

Wolin: 1/ "El sistema de instituciones políticas de una sociedad dada, representa un ordenamiento de poder y autoridad. En algún punto del sistema, se reconoce que ciertas instituciones poseen autoridad para tomar decisiones aplicables a toda la comunidad. Como es natural, el ejercicio de esta función, atrae la atención de grupos o individuos que intuyen que las decisiones adoptadas influirán en sus intereses y objetivos. Cuando esta toma de conciencia cobra la forma de una acción dirigida hacia las instituciones políticas, las actividades pasan a ser "políticas" y a integrar la naturaleza política".

Así, la actividad encaminada a lograr el poder dentro de una organización gremial como un sindicato agrícola o una sociedad de agricultores, será política, si la lucha por el control de la misma es sólo un paso previo para utilizarla posteriormente en la formulación de demandas hacia los agentes políticos (partidos, grupos de interés, etc.) o las instituciones políticas (ejecutivo, parlamento, tribunales, organismos contralores, administración pública, etc.) con el objeto de obtener decisiones aplicables a toda la comunidad. No lo será si la lucha por el control de la organización es sólo para mejor obtener finalidades específicas y particulares de ella.

De aquí se desprende también, que la lucha por el control del Estado es una lucha "política", orientada a obtener el control del "poder legítimo" que permitirá a un grupo imponer sus objetivos sociales de modo que afecten en forma obligatoria a toda la comunidad.

Todo sistema implica la idea de límites, es decir, de una separación entre lo que pertenece al sistema y lo que está fuera de él, o que constituye su contexto. En el caso del sistema político, se considerará a éste formado por "ese conjunto de estructuras y procesos especializados por medio de los cuales se crea, ejerce y distribuye el poder legítimo en la sociedad". 2/

---

1/ Sheldon S. Wolin: Política y perspectiva. Continuidad y cambio en el pensamiento político occidental. Amorrortu Editores, Buenos Aires, 1973.

2/ Jorge Nef: Esbozos para un enfoque del sistema político. Instituto de Administración de la Universidad de Chile, Santiago, 1969.

Lo que queda fuera del sistema y que constituye su contexto es, por una parte, el resto del sistema social, o sea, toda la gama de interacciones (económicas, religiosas, culturales, etc.) que constituyen la "realidad social" una vez abstraídas las relaciones políticas y, por otra, el contexto extra-sociedad, o sea todos aquellos elementos que están fuera de la sociedad a la cual pertenece el sistema político que se analiza (sistema político internacional, economía internacional, etc.). Por lo tanto, cuando se habla de "sistema político" se entiende que se lo está haciendo en referencia a una abstracción teórica que permite visualizar con fines analíticos, una parte de la realidad social.<sup>1/</sup>

## II. EL ESTADO

El Estado, considerado como el órgano fundamental de la sociedad política, habilitado por ella para emplear el poder y la coerción, se manifiesta en estructuras desarrollando determinadas funciones en orden a representar la autoridad soberana a que se someten los individuos y grupos de la sociedad, ya sea a través del consenso social o por la fuerza.

El Estado interviene en el quehacer social y en dicha intervención expresa fundamentalmente los intereses de los grupos sociales hegemónicos aun cuando también los de los restantes grupos en orden a evitar la posible desintegración de la sociedad que pudiera surgir de los conflictos de interés de las diversas fuerzas sociales que la componen.

Como bien lo expresa Duverger:<sup>2/</sup> "La imagen de Jano, el dios de las dos caras, es la verdadera representación del Estado y la expresión más profunda de la realidad política. El Estado - y de forma más general, el poder instituido en una sociedad - es al mismo tiempo, siempre y en todas

---

<sup>1/</sup> Baste lo dicho hasta el momento para caracterizar, aun cuando sea en forma extremadamente general, lo que es un sistema político. Un tratamiento completo y especializado puede encontrarse en las tres obras fundamentales de Davis Easton: The Political System: A Framework for Political Analysis, y A System Analysis of Political Life.

<sup>2/</sup> Maurice Duverger: Introducción a la política, Ediciones Ariel, Barcelona, 1968.

partes, el instrumento de dominación de ciertas clases sobre otras utilizadas por las primeras para su beneficio, con desventaja de las segundas, y un medio de asegurar un cierto orden social, una cierta integración de todos los individuos de la comunidad con miras al bien común. La proporción de uno y otro elemento varía según las épocas, las circunstancias y los países; pero los dos coexisten siempre".

Las formas de organización que asumen las instituciones que representan al Estado, varían, adoptando éstas expresiones diferentes para cada sociedad e incluso para una misma sociedad en distintos períodos. Sin embargo, para los efectos de este trabajo será suficiente señalar en forma convencional que el Estado se manifiesta a través de estructuras jurídicas que conforman las instituciones de gobierno mediante las cuales se realizan las funciones ejecutivas, legislativas y judiciales.<sup>1/</sup>

### III. EL GOBIERNO

El gobierno está constituido por el conjunto de cargos dotados con facultades o atribuciones reconocidas como legítimas, para crear, interpretar y poner en ejecución, normas con carácter de obligatorias para todos los miembros de la sociedad.

Las autoridades de gobierno son, entonces, las personas que ocupan dichos cargos (Presidente de la República, Congresal, Juez, etc.).

En el lenguaje corriente, sin embargo, al término Gobierno se le ha otorgado una acepción más restringida al hacerlo sinónimo del conjunto de cargos de la rama ejecutiva, ya que por lo general en ella se concentra el mayor porcentaje de recursos, de personas y de actividad destinadas a realizar las tareas de gobierno en una sociedad.

---

<sup>1/</sup> Esto no significa que se pretenda asociar el desarrollo de cada una de estas funciones, en forma exclusiva a un organismo especializado. Se reconoce así la existencia de la multifuncionalidad, es decir, de que en la práctica el Congreso podría realizar funciones administrativas, el Poder Ejecutivo, funciones legislativas, etc.

#### IV. LA ADMINISTRACION PUBLICA

La Administración Pública, en tanto manifestación instrumental del Estado para la realización de sus fines, puede ser considerada como el conjunto de organismos interrelacionados que realiza actividades destinadas a materializar, en acciones concretas, las decisiones públicas adoptadas con la finalidad de satisfacer las demandas de la comunidad.

La Administración Pública, en tanto disciplina o corriente de pensamiento que investiga un sector de la realidad, se ocupa de examinar y conocer el campo descrito anteriormente desde un particular punto de vista, cual es el de los procesos administrativos que se desarrollan dentro de estos organismos y de las interrelaciones entre dichos procesos. La perspectiva de análisis es, entonces, el examen de cómo se planifica, <sup>1/</sup> organiza y dirige el esfuerzo gubernamental en orden a satisfacer propósitos sociales. La administración pública encuentra su origen en la necesidad de que se lleven a cabo las tareas permanentes y transitorias que la comunidad nacional, directamente o a través de sus representantes, acepta como necesarias a la vida en sociedad y al desarrollo de la misma.

Estas tareas cuya formulación y ejecución se asume a nivel estatal, son determinadas por los legisladores, (Legislativo y/o Ejecutivo) en cuanto a la forma de realizarlas y, para ello, éstos crean los organismos encargados de su ejecución y los proveen de los recursos y las atribuciones necesarias.

De aquí se desprende una distinción esencial entre lo que se denomina sector público y sector privado, cual es la naturaleza y el rol de los organismos en uno y otro sector.

En el sector público, los organismos existen con la finalidad de transformar los propósitos de la sociedad en acciones concretas, mediante una gestión continua y con capacidad para satisfacer demandas sociales. En cambio, en el sector privado, los organismos existen con la finalidad de satisfacer esencialmente propósitos particulares y, en ningún caso, pueden, a diferencia con los públicos, asignar valores autoritariamente a toda la sociedad.

---

<sup>1/</sup> En este texto se utiliza el concepto de planificación en una acepción amplia, que incluye en él al proceso de control de las actividades que han sido planificadas.

Esta distinta naturaleza y rol de los organismos en uno y otro sector es lo que hace que la administración pública se incluya como un subsistema dentro del sistema político de una nación ya que, por ser los organismos públicos los encargados de adoptar y/o ejecutar y/o velar por el cumplimiento de las decisiones públicas, sus actividades, desde el propio momento de su creación, quedan subordinadas en lo esencial a una racionalidad política. De allí la importancia que tiene para la comprensión de la actividad de la administración pública, el situar su análisis dentro del contexto del sistema político.

La administración pública como parte del gobierno y manifestación concreta e instrumental del Estado, opera continuamente en nombre y por cuenta de la sociedad. Es la sociedad, por medio del gobierno que se ha dado, la que formula y sanciona legalmente las normas que obligan a sus miembros, v.gr., tributarias; o que delimitan sus posibilidades de acción, v.gr., acceso a la propiedad o explotación de determinados recursos; y la que, mediante la administración pública, las pone en acción y vela por el cumplimiento de las obligaciones que ellas establecen.

Esto último no significa, sin embargo, que la administración pública sólo se limite a poner en ejecución o fiscalizar el cumplimiento de dichas normas, puesto que en una medida importante ella contribuye a formularlas, siendo muchas veces la decisión pública que sancionan los legisladores, la misma que había sido previamente adoptada en la administración pública.<sup>1/</sup> Además, la administración pública formula y sanciona, directamente, por la vía reglamentaria y por el margen de discrecionalidad que las disposiciones legales dejan a los funcionarios públicos, normas que para los efectos

---

1/ Ello ocurre frecuentemente con las leyes de presupuesto. También es interesante señalar el caso mencionado por Lorenzo Rodríguez D., en el artículo: "La planificación francesa", Revista Internacional de Ciencias Administrativas, Vol. XXIX-1963, N° 3, de como se solicitó en un proyecto de ley de dos artículos y con nueve líneas de extensión en total, "la aprobación de un Plan de redacción extremadamente extensa y compleja, quinientos ochenta dobles páginas repartidas en tres volúmenes y que viene definido como marco de los programas de inversiones para el período 1962-65 e instrumento de orientación de la expansión económica y del progreso social (Art. 1 del Proyecto Ley)".

prácticos asumen las características de decisiones públicas en cuanto afectan o son aplicables a toda la comunidad.<sup>1/</sup> Es la sociedad entonces, a través del gobierno y de la administración pública, que inscribe al individuo cuando nace, que lo obliga a ir a una escuela para que se le enseñe, que le prohíbe que trabaje hasta llegar a una determinada edad, que regula incluso la violencia con que los padres pueden castigarlo, que le fiscaliza la educación que recibe, que establece las condiciones en que puede entrar a trabajar y le dirime los conflictos que se produzcan con su empleador, que le otorga seguridad interna y externa, que le establece la forma en que puede asociarse con otros individuos, que lo estimula o desestimula en su actividad productiva según convenga o no al interés social, etc.

Existe, sin embargo, a pesar de todas estas regulaciones, un amplio margen de discrecionalidad en los individuos o grupos componentes del cuerpo social.

En el aspecto productivo, por ejemplo, esta discrecionalidad o margen de toma de decisiones que le deja la sociedad, se manifiesta en que normalmente no es el gobierno, quien en última instancia decide qué, cómo y para quién se produce, sino que el propio productor, quien, para tomar su decisión, se basa en un mercado regulado en mayor o menor medida por el Estado.<sup>2/</sup> Ahora bien, el interés social exige que estas decisiones sean lo más coordinadas posibles con el objeto de que los objetivos de desarrollo que un país se fija sean logrados. Para ello, el gobierno formula una política planificada de desarrollo y adopta decisiones públicas tendientes a implementarla.

---

<sup>1/</sup> Por las razones señaladas, es absolutamente lícito expresar que la administración pública constituye no sólo un centro de ejecución o fiscalización de decisiones públicas sino también un centro de adopción de dichas decisiones. Naturalmente esta concepción corresponde más a un enfoque conductualista que jurídico de la administración pública puesto que se pone énfasis en las prácticas reales de la toma de decisiones públicas y no sólo en los procedimientos formales. Por ello este enfoque distingue entre centros de decisiones formales (los que tienen la autoridad) y centros de decisiones reales (donde se adoptan realmente las decisiones) sin que ello signifique considerarlos como alternativas excluyentes.

<sup>2/</sup> No está de más recordar que este trabajo se sitúa en las sociedades latinoamericanas, donde todos los países, a excepción de Cuba, se podrían caracterizar como de economías mixtas.

Pero, ¿cómo pueden conciliarse estas decisiones públicas, con las miles de decisiones de productores individuales, por ejemplo, en la agricultura, donde a la complejidad que ya acarrea su número, se agrega, además, la característica de estar, éstos, dispersos a lo largo y ancho del país?

Esta integración de decisiones se produce mediante la orientación que entrega la administración pública. En efecto, entre el nivel gubernamental que fija la estrategia, objetivos y políticas de desarrollo del sector agropecuario y el nivel que constituyen, por una parte, los productores, que son los que adoptan las decisiones productivas <sup>1/</sup> y, por otra, un conjunto de otros agentes que actúan apoyando el esfuerzo productivo, existe un nivel intermedio, formado por todos los organismos del sector público que tienen alguna ingerencia en la actividad agropecuaria. Ellos son los que con sus políticas, programas, decisiones y acciones concretas, orientan la acción de los organismos privados y las decisiones de los productores, estimulando o desestimulando determinadas actividades. Ellos son los que se esfuerzan por que las decisiones de los productores y otros agentes extraprediales sean coherentes con las adoptadas por el nivel gubernamental y que todas lleven la misma dirección. En la medida en que la administración pública está desorganizada, difícilmente se producirá la integración deseada. En tal caso, la desorganización de la administración pública se trasladará al sector productivo y al de apoyo, tanto público como privado, que se verán sujetos a objetivos poco claros, políticas contradictorias o inexistentes, procedimientos engorrosos, inestabilidad en las decisiones y acciones públicas, etc. La condición para que ello no suceda, es una administración pública agropecuaria coordinada, en que los objetivos del desarrollo agropecuario y la forma de alcanzarlos sean los mismos para todas las organizaciones. Sólo si este prerrequisito está cumplido se logrará la integración decisional deseada.

La administración pública agropecuaria, caracterizada como aquella parte de la actividad político-administrativa del Estado realizada por organismos públicos en el sector agropecuario de la economía, forma parte

---

<sup>1/</sup> Por ejemplo: qué tierras sembrar; qué cultivos establecer; con qué tecnología hacerlo; cuánto producto cosechar; a qué mercados dirigirlo; a qué precios venderlo o no venderlo; etc.

de la administración pública total, del gobierno, del Estado y del sistema político de la sociedad y con todos ellos interactúa recibiendo sus influencias y a la vez ejerciendo las suyas. Por ello, su actividad es siempre juzgada políticamente y son fundamentalmente consideraciones de tipo político, las que afectan profundamente sus acciones, su estructura organizacional y los recursos de que dispone. Por consiguiente, todo intento de análisis, o de acción, sobre la administración pública agropecuaria, prescindiendo del contexto en que ella se mueve, sería muy limitado en su efectividad. Por ejemplo, difícilmente podría entenderse por qué los Consejos de Administración o Juntas Directivas de determinadas organizaciones públicas tienen una cierta composición en cuanto a representantes de otros organismos del sector público o privado, si no se los analiza en función de los grupos que dominan el Estado y del papel que ellos juegan en el sistema político. Mucho menos, podría entenderse en este mismo caso, las implicaciones que podría tener un cambio en su composición.

Una determinada estructura organizativa de la administración pública agropecuaria puede ser muy eficaz para un gobierno cuya base de sustentación política es un solo partido y resultar muy ineficaz para el gobierno siguiente sustentado políticamente en una coalición de partidos que exigen, cada uno, su cuota de autoridad en la administración pública para así acrecentar su poder.

Análisis y soluciones meramente técnico-administrativas, en la administración pública, deben ser descartadas, porque ellas suponen una abstracción tal de la realidad que se vuelven inoperantes y hasta perjudiciales a los mismos propósitos que se persiguen, de darle eficacia al aparato administrativo del Estado.1/

---

1/ El planteamiento que aquí se realiza, no implica necesariamente de parte de los profesionales que participan en estas tareas en el sistema de planificación agropecuaria que tengan que adoptar una posición política para realizar su trabajo, sino que, por el contrario tratando (en la medida de lo posible) de prescindir de sus creencias personales, deben interpretar lo que sucede en el ámbito político de la sociedad, para mejor orientar su acción y la de aquellos a quienes asesoran en la toma de sus decisiones.

Capítulo 3

LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA

I. CONCEPTO

La administración pública agropecuaria se concibe en este texto como integrada por el conjunto de organismos públicos que realizan actividades en el campo del desarrollo agropecuario.<sup>1/</sup>

En países con gobiernos de tipo unitario comprende al Ministerio de Agricultura y sus departamentos, a las direcciones generales que dependen jerárquicamente del mismo, a los servicios descentralizados, corporaciones autónomas y empresas estatales que a él se vinculan,<sup>2/</sup> a organismos dependientes o vinculados a otros ministerios cuyas actividades se considera (en forma pragmática) que debieron ser coordinados por el Ministerio de Agricultura por la influencia que ejercen sobre aspectos fundamentales del desarrollo agropecuario y a comisiones o comités de coordinación entre los organismos y entre éstos y el sector privado.

En países con gobiernos de tipo federal incluye, además, a los organismos públicos agropecuarios estatales o provinciales. En todo país, la administración pública agropecuaria se organiza de una manera determinada

<sup>1/</sup> El concepto de administración pública agropecuaria utilizado, es analítico y tiene por finalidad delimitar el campo de actividades del sector público que será objeto de análisis en cuanto a su organización y funcionamiento. Atiende más a las finalidades que persiguen las actividades desarrolladas por los organismos públicos que a la dependencia o vinculación de tipo jurídico-administrativo hacia uno u otro ministerio, que aquellos manifiestan. En este sentido, el concepto cubre un campo similar al que queda determinado cuando se utiliza la clasificación funcional por sectores de actividades económicas (sector agricultura), en la elaboración del presupuesto público.

<sup>2/</sup> Se dice que un organismo se vincula a un determinado ministerio cuando no depende jerárquicamente del mismo, pero es a través de él que tiene que tramitar sus presupuestos y/o recibir el nombramiento o remoción de sus ejecutivos máximos y/o entregar informaciones al Gobierno y recibir sus orientaciones.

- dentro de la amplia gama de posibilidades existentes - para realizar las funciones que le permitan ejecutar una política de desarrollo agropecuario, sea ésta planificada o no.

Algunas de estas funciones se relacionan con su papel de conductora del proceso de desarrollo agropecuario, por ejemplo: planificación, movilización de fuerzas sociales, etc.; otras se refieren a las acciones de regulación que ella debe efectuar, por ejemplo: velar por el cumplimiento de normas de control sanitario y de calidad de productos e insumos agropecuarios; otras, a las actividades que debe llevar a cabo con el objeto de apoyar a la función productiva a nivel predial, por ejemplo: investigación agropecuaria, asistencia técnica, otorgamiento de créditos, abastecimiento de insumos y otros bienes de capital, etc.; y otras, finalmente, a las actividades extraprediales cuya responsabilidad ha debido asumir, tales como comercialización de productos agropecuarios, riego y drenaje, etc.

Para el cumplimiento de estas funciones, dentro de las características peculiares de cada país, la administración pública agropecuaria puede haberse organizado de múltiples maneras diferentes.

En algunos países estas funciones se distribuirán de una determinada manera entre organismos dependientes o vinculados al ministerio de agricultura y a otros ministerios y, en otros países, se distribuirán en forma distinta. En algunos, la realización de ciertas funciones se asignará a los organismos centralizados y, en otros, a organismos descentralizados, corporaciones autónomas o empresas estatales. En algunos se preferirá especializar a un organismo en la realización de una función y en otros su realización se asignará a varios organismos.

No existe, por lo tanto, una modalidad única y óptima de organización de la administración pública agropecuaria, sino formas diferentes que en cada país deben ser captadas y delimitadas con criterios que se adecúen a las realidades particulares que ellos presentan.

En los países con gobierno de tipo unitario, que son, al menos numéricamente, los predominantes en América Latina,<sup>1/</sup> la delimitación

<sup>1/</sup> Sólo hay cuatro países con gobierno federal en América Latina: Argentina, Brasil, México y Venezuela. No obstante, ellos cubren más de los 2/3 del territorio y más de la mitad de la población del conjunto.

y eventual reorganización de la administración pública agropecuaria presenta menos dificultades que en los con gobierno federal por la existencia, en estos últimos, de gobiernos estatales o provinciales que pueden impulsar sus propias políticas de desarrollo y que cuentan para ello con sus propios aparatos administrativos. Si bien es cierto, esta realidad obliga a una tarea de coordinación más intensa cuando se está formulando o ejecutando una política planificada de desarrollo, también es cierto que puede transformarse en una situación ventajosa para impulsar una política de descentralización, especialmente cuando se desea llevar a cabo planes regionales.

## II. LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA COMO UNA ORGANIZACION

En este texto se concibe a la administración pública agropecuaria como una organización. Por ello, será útil examinar brevemente este último concepto y analizar las implicaciones que tiene cuando se lo aplica al conjunto de organismos públicos, que convencionalmente se consideran como constituyéndola.

En su acepción técnico-administrativa, el término "organización" sirve para designar a un grupo de personas que actúan conforme a patrones de conducta preestablecidos, en forma consciente y sistemática, para coordinar sus esfuerzos en orden a lograr objetivos que son comunes a todas ellas. De aquí, entonces, que, para que exista una organización se requiere la existencia de tres elementos:

- a) un grupo de personas (que puede englobar sub-grupos);
- b) uno o varios objetivos comunes a todas ellas;
- c) una interrelación preestablecida entre las personas o grupos de personas, cuya finalidad es la coordinación consciente y sistemática de sus esfuerzos para obtener en forma más eficiente los objetivos que les son comunes.

Se concluye entonces que no toda colectividad social constituye una organización desde el punto de vista administrativo. Se requiere la presencia del elemento interrelación preestablecida para la coordinación consciente y sistemática de los esfuerzos tendientes al logro de finalidades comunes, para que ella sea calificada de organización desde este punto de vista.

Si se cumplen los requisitos de la existencia de los tres elementos señalados, el concepto puede aplicarse a cualquier agrupación humana, no importando su tamaño, ubicación, características, ni la naturaleza o temporalidad del objetivo común.

Una organización puede ser, entonces, un club deportivo, una asociación de profesionales, una empresa comercial, una institución religiosa o de beneficencia, un servicio público o un conjunto de ellos, como sería el caso de la administración pública agropecuaria en un contexto de política de desarrollo, sea ésta planificada o no.

Concebir a la administración pública agropecuaria como una organización implica, entonces, suponer que ella constituye una unidad o todo, formada por partes interrelacionadas, mutuamente interdependientes y que:

- a) los organismos públicos que realizan actividades directamente relacionadas con el desarrollo agropecuario son parte de esta unidad o todo;
- b) que estos organismos se orientan en el desarrollo de sus actividades hacia el logro de finalidades comunes (los objetivos de desarrollo de la política agropecuaria, sea ésta planificada o no);
- c) que existen interrelaciones preestablecidas entre estos organismos cuya finalidad es la coordinación consciente y sistemática de sus esfuerzos para mejor obtener los objetivos que les son comunes.

Como es dable suponer, esta concepción implica la adopción de ciertos compromisos tanto para el análisis como para la formulación de proposiciones de reorganización, tales como: la necesidad de considerar siempre, como perspectiva última o principal, a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria considerada como un todo y también la necesidad de orientar siempre, el análisis por los objetivos de desarrollo de la política agropecuaria.

Lo mismo, expresado de otra manera, significa que cualquier objeto de análisis que se escoja, sea éste una actividad, la organización de un departamento dentro de un organismo, el funcionamiento del directorio de una empresa estatal, el procedimiento de formulación presupuestaria, la

/regionalización de

regionalización de actividades de una dirección general, etc., deberá ser examinado teniendo como perspectiva principal la forma en que ha afectado o está afectando al conjunto de la organización de la administración pública agropecuaria y la ha hecho o está haciéndola más efectiva o inefectiva como instrumento de ejecución de la política de desarrollo. Así, por ejemplo, la regionalización de actividades hecha por una dirección general no será calificada tan sólo por si sirve o no a los propósitos de dicha dirección, sino que también, fundamentalmente, por si ella contribuye a que dicha dirección pueda coordinar sus actividades con los otros organismos de la administración pública agropecuaria en el ámbito regional y servir así, en forma eficiente, a los objetivos de desarrollo de la política agropecuaria.

O sea, interesa analizar a la administración pública agropecuaria como una colectividad orgánica y no como un simple agregado de organismos yuxtapuestos; interesa más saber cómo se adecuó, como instrumento de ejecución, a los requerimientos de las políticas de desarrollo seguidas y menos, si tal o cual organismo fue más o menos eficiente en términos de volumen de actividad realizada, costos de operación, etc.; interesa más conocer los factores que determinan, que los recursos presupuestarios que se le destinan no puedan ser asignados en función de los objetivos de la política de desarrollo, que la forma en que cada organismo administra los que le corresponden.

Es decir, no interesa la eficiencia por la eficiencia, sino que la eficiencia al servicio de los objetivos de una política de desarrollo, o, en otras palabras, la eficacia (del conjunto de los organismos públicos agropecuarios) antes que la eficiencia parcial (de cada organismo aisladamente considerado, o de algunas de sus partes, v.gr. departamentos, secciones, etc.).

Al concebir a la administración pública agropecuaria como una organización, simultáneamente, se concibe a los organismos públicos agropecuarios como partes de ella; por tal motivo será útil para una mejor comprensión de esta postura analítica, examinar algunas características del organismo público en general y, posteriormente, del organismo público agropecuario en particular.

### III. EL ORGANISMO PUBLICO

Un organismo público es toda unidad administrativa creada a iniciativa del gobierno, financiada o dirigida mayoritariamente por el estado y que realiza en un campo de acción definido y con un cierto grado de autonomía reconocida, actividades destinadas a satisfacer propósitos de la sociedad y de interés público.

Lo que distingue el organismo público de otros organismos, sean éstos privados con carácter económico, religioso, de beneficencia, culturales, etc., es fundamentalmente su finalidad, ya tantas veces expresada, y el contexto específico en que se desenvuelve (el sistema político).

Existen otras particularidades de los organismos públicos, pero que más bien son derivaciones de las características esenciales recientemente expuestas. Por ejemplo, el hecho de que es la sociedad a través de la ley la que le delimita en forma más o menos precisa su campo de acción y el margen de decisión que tienen sus ejecutivos. Esto significa que los organismos públicos sólo pueden desarrollar aquellas actividades que están prescritas por la ley, a diferencia de los organismos privados que pueden hacer todo lo que no prohíbe la ley.

Los controles externos a que se ve sometido el organismo público en su proceder administrativo o en sus ingresos y gastos, ya sea por parte de organismos contralores autónomos, de otros organismos del poder ejecutivo (dirección de presupuestos, tesorería), o del congreso, es otra característica de estas entidades.

Dichos controles, que son ejercidos en nombre de toda la comunidad, con el propósito de cautelar el interés público, se manifiestan en la constante preocupación de las entidades contraloras para que los organismos públicos se ajusten a las normas legales vigentes en su accionar cotidiano. Ningún otro tipo de organización se ve sometida a tal presión de la opinión pública para que realice sus actividades conforme a derecho. De aquí la facilidad para que cualquier problema que se suscite en la relación organismo público-clientela, se transforme rápidamente en un problema político.

El organismo público se crea o se reorganiza porque existe una necesidad pública que satisfacer. En su evolución influyen aspectos tales como la interpretación que los empleados, grupos profesionales y sus propios ejecutivos, dan a los objetivos de la organización; el cambio en las condiciones y problemas de la sociedad en donde la organización funciona y el propio esfuerzo que hace el organismo público para lograr el apoyo externo que necesita para su supervivencia (del poder legislativo, del jefe del ejecutivo, de otros organismos públicos, de su clientela, de la opinión pública).

Influyen negativamente para la adaptación y flexibilidad del organismo a las nuevas necesidades, factores como los siguientes: la inflexibilidad psicológica al cambio, que se manifiesta en hábitos institucionales y personales difíciles de alterar o erradicar; los recursos ya comprometidos en programas existentes; y la tendencia de los organismos a reclutar y retener un personal partidario de los programas y prácticas vigentes.<sup>1/</sup> Estas influencias condicionan ciertamente la naturaleza de los programas, el volumen de actividades, el ritmo con que se desarrollan, la expansión del organismo, el monto de los recursos, etc.

#### IV. EL ORGANISMO PUBLICO AGROPECUARIO

El organismo público agropecuario tiene algunas particularidades propias derivadas de la naturaleza de la actividad agropecuaria sobre la cual debe actuar, la que se puede caracterizar como compleja, espacialmente extensa y atomizada.<sup>2/</sup>

Son numerosas las funciones necesarias para el desarrollo de este sector que los organismos públicos deben realizar, tales como las de planificar el desarrollo; acrecentar el acervo tecnológico y el conocimiento de la realidad a través de la investigación; prestar servicios de asistencia

---

<sup>1/</sup> Para una exposición detallada del tema, véase: H.A. Simon, D.W. Smithbury y V.A. Thompson: "Administración pública".

<sup>2/</sup> Véase al respecto, Primera Parte, Capítulo 1 de: ILPES, La Planificación del desarrollo agropecuario. Siglo XXI Editores. México, 1977.

técnica; otorgar créditos; efectuar controles sanitarios y legales; implementar políticas de precios, créditos, comercialización, insumos, mecanización, tributación, comercio exterior y de desarrollo social; intervenir en forma directa o indirecta en la comercialización de productos e insumos agropecuarios; construir y/o financiar obras de infraestructura de comercialización, riego y otras; realizar transformaciones en la estructura de tenencia de la tierra; promover la organización de las fuerzas sociales en comités de pequeños agricultores, cooperativas, sindicatos u otras formas de asociación; capacitar a productores, trabajadores y sus propios funcionarios, etc. Todas estas funciones se llevan a cabo en campos o áreas tan diversos como los de la producción agrícola, pecuaria o forestal (en algunos países también se incluye la pesca); se relacionan con la dotación y disponibilidad de recursos naturales tales como los suelos y las aguas, y afectan a la distribución del ingreso y condiciones de vida en el medio rural. El desarrollo agropecuario requiere que se realicen todas o parte de las funciones descritas en los campos de actividad citados. Además, en la actividad productiva cabe distinguir la agrícola propiamente tal, con productos tales como los cereales, las leguminosas, las oleaginosas, las hortalizas, los frutales, las fibras vegetales, los estimulantes, los sacarígenos, etc., y la pecuaria que comprende la producción bovina, ovina, avícola, etc., cada una con sus peculiaridades y sus problemas particulares.

Todas estas actividades productivas en campos tan diversos compiten por los recursos naturales, suelos y aguas, y también por los recursos de la administración pública agropecuaria (humanos, materiales y financieros), con los cuales ella proporciona bienes y servicios.

Si a esta complejidad de la actividad agropecuaria se añade la diversidad de formas productivas que en ella tienen lugar, la sujeción rigurosa del proceso productivo al ciclo biológico-vegetativo de las diferentes especies animales y vegetales, la vulnerabilidad de la producción a múltiples agentes de desajuste y fracaso (clima, plagas, etc.), la gran cantidad de población que depende de ella, la extensión geográfica del área rural y la atomización de la actividad productora (miles de propietarios-empresarios diseminados por todo el territorio), se tiene entonces una

/perspectiva real

perspectiva real de la naturaleza de la actividad agropecuaria y de las dificultades que ella implica a la administración pública agropecuaria. Además, ha sido en el sector agropecuario donde se ha comenzado a cuestionar en forma generalizada las actuales formas empresariales originándose así, en diversos países y con distinta profundidad, procesos de reforma agraria tendientes a sustituir dichas estructuras.

La administración pública agropecuaria debe, entonces, satisfacer una multiplicidad de objetivos diversos a los cuales inevitablemente se ligan fuerzas sociales que se sentirán afectadas positiva o negativamente por las medidas y acciones que los organismos adopten y que, por consiguiente, harán todo lo posible por influenciar los programas de estas entidades en su favor. El éxito o fracaso de su gestión dependerá del poder político que cada una de ellas tenga o sea capaz de movilizar.

Sin embargo, el organismo público no es sólo un ente pasivo, también ejerce influencias en el medio en que se desarrolla y con su actividad puede estimular la creación de nuevas fuerzas sociales, intensificar o disminuir el poder de las ya existentes o incluso provocar la desaparición de otras. En este caso también, el éxito o fracaso de su gestión estará directamente relacionado con el nivel de apoyo que tenga o sea capaz de movilizar en su favor.

El organismo público agropecuario necesita, por lo general, estructuras de organización muy ramificadas, para poder atender las diversas regiones y áreas en que divide geográfica y administrativamente sus actividades, las cuales no sólo llegan hasta un área determinada (subdivisión geográfica de una región), sino que hasta clientes específicos dentro del área. Estas estructuras de organización, que están determinadas por la naturaleza compleja, extensiva y atomizada de la actividad agropecuaria se caracterizan, por lo general, por sus formas piramidales, con muchos niveles jerárquicos frecuentemente centralizadas (la autoridad para tomar decisiones se concentra en los niveles altos de la estructura) con una mezcla de criterios de departamentalización (forma en que se agrupan las actividades) funcionales, territoriales, por producto, etc., que generan complicados problemas de organización con dificultades en sus canales de

comunicación entre centros de informaciones y de decisiones: con ámbitos jurisdiccionales difusos entre las diversas unidades administrativas que componen la organización, etc.

El subdesarrollo del área rural latinoamericana, con sus malas condiciones ambientales, determina condiciones de vida difíciles para los funcionarios y sus familias (falta de viviendas dignas, de colegios, de hospitales, de actividades culturales, de medios de recreación etc.), lo que dificulta grandemente las posibilidades de conseguir personal calificado para las necesidades de terreno y hace crecer desmesuradamente las oficinas centrales de los organismos públicos agropecuarios en detrimento de sus agencias locales, con los consiguientes problemas que se derivan de esta situación.

La relación organismo-clientela, en el organismo público agropecuario, es por lo general de tipo directa. Los funcionarios que prestan servicios de asistencia técnica agrícola, o de medicina veterinaria, o que recopilan información estadística a través de encuestas, o que supervisan las solicitudes y el empleo de los créditos, o que promueven organizaciones cooperativas y sindicales, o que realizan campañas de vacunación o inspecciones sanitarias, o que promueven demostraciones de resultados de investigaciones, etc., están en contacto frecuente y directo con individuos u organizaciones que constituyen la clientela del organismo. Es más, viven en el mismo medio en que viven los clientes del organismo y quedan así expuestos en mayor grado que sus similares de otros organismos, a la influencia de aquéllos. La eventualidad de que en este contacto directo y frecuente el funcionario público agropecuario asimile, o al menos comprenda, la escala de valores, los hábitos, costumbres, las normas de convivencia social, las motivaciones y frustraciones, o el poder, o el desamparo de la gente con la cual actúa, es una posibilidad real que puede cambiar su percepción de los objetivos que persigue el organismo al cual pertenece y alterar su comportamiento dentro del mismo, ya sea, apartándose de las normas de conducta preestablecidas o interpretándolas en un sentido diverso al de los ejecutivos que lo dirigen.

/Esta circunstancia

Esta circunstancia adquiere especial importancia, por ser justamente este personal el que está en "la línea de fuego del frente de batalla" de la organización. La mayor parte de lo que se planifica, organiza y dirige en las oficinas centrales a nivel nacional o regional, se transforma en acción por la actividad de estos funcionarios.

La antigüedad relativa de la actividad de la administración pública agropecuaria, ha determinado que hasta hace un par de décadas atrás solamente, la mayor parte de las funciones que el Estado lleva a cabo en este sector (o al menos las más identificables como propiamente agropecuarias) se hayan realizado por Direcciones Generales, con carácter de servicios centralizados dependientes del Ministerio de Agricultura. Esto se debe a que esa era la modalidad imperante de organización en la administración pública, en la época en que predominaban todavía las ideas liberales que restringían a un mínimo la intervención del Estado a través de organismos gubernamentales. Con el transcurrir del tiempo, el Estado fue asumiendo progresivamente nuevas funciones que antes realizaba exclusivamente el sector privado. Así comienza a otorgar créditos, a parcelar tierras (en un principio sólo las fiscales) y adjudicarlas, a intervenir en la comercialización, etc., requiriendo entonces de nuevos organismos, menos sujetos a la excesiva cantidad de controles y reglamentaciones a que estaban expuestos los servicios centralizados y más flexibles y adaptables a la nueva dinámica social en que se veían insertos. Comienzan a aparecer entonces las corporaciones autónomas y las empresas mixtas o francamente estatales, como una reacción a la rigidez e inadaptabilidad de los servicios centralizados. En un principio coexistiendo, y más tarde comenzando a reemplazarlos en sus funciones.

Con estos nuevos tipos de organismos se busca aumentar la capacidad operativa de la administración pública agropecuaria, pero si bien es cierto, se logra mayor agilidad operacional en cada uno de ellos individualmente considerado, la mayor autonomía que van adquiriendo los van independizando de las orientaciones y directrices del gobierno central.

Como consecuencia natural de este movimiento hacia la autonomía se generan varios problemas a nivel de la organización sectorial:

/a) La

a) La administración pública agropecuaria comienza a desintegrarse como organización. Ya no es un conjunto de partes interrelacionadas en forma consciente y sistemática para el logro de una finalidad común, sino que un conjunto de organismos aislados entre sí, en que cada uno tiene sus propios objetivos y trata de alcanzarlos independientemente de la acción de los otros.

b) Cada organismo trata de ser autosuficiente para servir a su propia clientela y se expande en su estructura de organización, "agregando" unidades administrativas (departamentos, secciones, etc.), que desarrollan funciones que también realizan otras entidades de la administración pública agropecuaria.

c) Por lo general, y por el tipo de funciones que realizan, los organismos autónomos disponen proporcionalmente de una mayor cantidad de recursos, que los servicios centralizados. Además, por su mayor libertad administrativa pueden establecer sistemas de administración de personal con beneficios muy superiores a los que goza el personal de los servicios centralizados (mayores sueldos, mejores sistemas de seguridad social, etc.)

En virtud de lo anterior, las condiciones de trabajo, por lo general, son mejores en los organismos autónomos, lo que facilita la obtención del personal más calificado de que se dispone en la administración pública agropecuaria. Esto sucede, obviamente, en desmedro de los servicios centralizados.

d) Los organismos autónomos, por las funciones que realizan, por la mayor cantidad de recursos de que disponen y por el personal más calificado que obtienen, comienzan a transformarse en centros de poder independiente que, progresivamente, van dejando al Ministro de Agricultura con una autoridad meramente formal en la orientación y conducción de los organismos públicos del sector agropecuario.

e) La reacción natural ante este proceso de fragmentación y de desintegración de la administración pública agropecuaria es la búsqueda de mecanismos de coordinación y de reafirmación de la autoridad ministerial.

/Por lo

Por lo general, se ha pretendido solucionar el problema creando, en estos organismos, consejos de administración o juntas directivas y haciendo participar en ellos al Ministro de Agricultura y a ejecutivos representantes de otros organismos con los cuales los primeros deben coordinar sus actividades.

El éxito ha sido escaso, porque la solución ha sido equivocada, como se verá más adelante.

#### Capítulo 4

### EL ANÁLISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA COMO PARTE DEL DIAGNOSTICO DEL SISTEMA AGROPECUARIO

La administración pública agropecuaria, en cuanto sector de la realidad objeto de análisis, puede ser examinada desde diversos puntos de vista y con diferentes métodos, distintos énfasis, etc., según cual sea el resultado que se pretenda conseguir de dicho examen.

En este trabajo, el análisis de la administración pública agropecuaria se concibe como parte integrante de un conjunto de otros análisis 1/ orientados a describir y explicar las estructuras, tendencias y el funcionamiento del sistema agropecuario en el contexto del desarrollo de un país.

A este conjunto se le denomina diagnóstico del sistema agropecuario y la finalidad última que se persigue con su elaboración es que sirva de base o de apoyo a la formulación de una política planificada de desarrollo agropecuario. 2/ En este sentido, el análisis de la administración pública agropecuaria como parte del diagnóstico del sistema agropecuario, queda condicionado, entonces, por la finalidad que se persigue con la elaboración de este último.

Lo anterior tiene varias implicaciones importantes como se podrá apreciar al examinar las características de dicho análisis, su contenido y las limitaciones a que se ve sometida su elaboración.

---

1/ Relativos, por ejemplo, a la población rural y activa en la agricultura, al producto agropecuario, al consumo interno de bienes de origen agropecuario, al comercio exterior de alimentos y materias primas agropecuarias, a los recursos naturales, humanos, de capital, y tecnológicos de que dispone la actividad agropecuaria, la organización espacial de la agricultura y el medio rural, el ingreso agrícola total y personal, las condiciones y los niveles de vida en el campo, la estructura empresarial de la actividad agropecuaria, las fuerzas sociales y su influencia en las decisiones relativas al desarrollo agropecuario, etc.

2/ En ILPES: La planificación del desarrollo agropecuario, op. cit., Segunda Parte, Capítulo 1: "Objetivos y características generales del diagnóstico", se desarrolla ampliamente el tema del diagnóstico del sistema agropecuario.

## I. CARACTERISTICAS DEL ANALISIS

El análisis de la administración pública agropecuaria como parte del diagnóstico del sistema agropecuario presenta varias características que es conveniente precisar.

a) Con él se persigue una finalidad operacional y no académica, es decir, no se busca el conocimiento de la realidad que se analiza como un objetivo en sí mismo, sino que con un propósito bien determinado, cual es, conocerla para en base a ese conocimiento, actuar sobre ella tratando de adecuarla a los requerimientos de formulación y ejecución de la política planificada de desarrollo agropecuario que se proyecta realizar. Esto tiene implicaciones metodológicas importantes, puesto que dicho propósito obliga a conocer la organización y funcionamiento de la administración pública en el pasado y en el presente, a explicarse su evolución y a determinar el por qué de su éxito o fracaso en el cumplimiento de los objetivos y políticas planteadas en gobiernos anteriores. Todo esto, tratando de abarcar la realidad, en la medida de lo posible y razonable, en toda su complejidad, pues simplificaciones excesivas o abstracciones en un grado elevado, podrían llevar posteriormente a proposiciones de reforma administrativa improcedentes o inefectivas.

b) Al ser parte integrante de un conjunto de otros análisis, todos con una misma finalidad, el análisis de la administración pública agropecuaria se enriquece con la información y resultados que se obtienen en aquéllos, como asimismo con los aportes en forma de conocimientos sistematizados que ellos le entregan, todo lo cual permite una apreciación más exacta y completa del sector de la realidad del cual se ocupa. A su vez, este análisis entrega antecedentes y conclusiones que ayudan a complementar la interpretación de ciertos fenómenos en campos que son de la competencia de los otros. Esta mutua influencia y dependencia que se manifiesta (o debe manifestarse en base a un esfuerzo deliberado) entre los diferentes análisis que constituyen el diagnóstico del sistema agropecuario, es lo que permite que éste entregue como resultado una interpretación global y coherente de su evolución histórica y estado actual, como asimismo una identificación de las relaciones que se presentan entre los principales factores que han acelerado u obstaculizado su desarrollo.

/c) El

c) El análisis de la administración pública agropecuaria, al igual que los demás, se orienta por el modelo normativo 1/ del desarrollo agrícola que tenga el partido o agrupación gobernante actual, y por el, o los, que tuvieron los que actuaron en el pasado en el período cubierto por el mismo.

El primero servirá, básicamente, para orientar las tareas del análisis hacia aquellos aspectos que el grupo gobernante actual considera relevantes en su definición del estado futuro, mediato o inmediato, que debe alcanzar la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria y para evaluar o juzgar, a la luz del pensamiento actual de los gobernantes, estos mismos aspectos en el pasado; y el o los segundos, para explicar en parte la evolución histórica de la organización de la administración pública agropecuaria y su comportamiento frente a los requerimientos de ejecución de las políticas seguidas en el pasado.

d) Por último, el análisis es por naturaleza interdisciplinario. Se apoya fundamentalmente en la teoría administrativa, pero requiere también del aporte de los métodos, del instrumental y de las categorías de otras ciencias o disciplinas científicas, tales como el derecho, la sociología, la psicología social, la ciencia política, etc., puesto que en toda realidad administrativa pública se manifiestan en constante interacción los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios que conforman la estructura formal de la organización, basada en relaciones de autoridad, con las normas de

---

1/ Por modelo normativo se entiende un conjunto de proposiciones ideológico-técnicas, que expresan las aspiraciones, el pensamiento y las actitudes del grupo gobernante respecto a lo que debe ser el sector agropecuario, los objetivos que debe cumplir y los medios que se considerarán como legítimos y apropiados para lograrlos.

Así, aun cuando exista una institución para realizar reforma agraria y esté potencialmente habilitada en cuanto a recursos y organización para ello, no deberá juzgársela negativamente en el caso de que no lleve a cabo con propiedad sus objetivos, si dentro del modelo normativo del grupo gobernante esta actividad está relegada a un plano secundario por motivos ideológicos o técnicos.

A la luz del modelo normativo se pueden explicar muchas acciones u omisiones que, en el plano técnico-administrativo carecerían de fundamento.

Una exposición más amplia sobre el concepto de modelo normativo puede encontrarse en ILPES: La planificación del desarrollo agropecuario, op. cit., Segunda Parte, Capítulo 1, III.

conducta social que conforman la estructura informal y con la red de interrelaciones que conforman la estructura de poder de la organización. En el medio que conforman estas estructuras realizan sus actividades los ejecutivos y funcionarios, quienes en su conducta no sólo están influenciados por ellas, sino que, además, entre otras cosas, por sus valores personales que son determinantes, por ejemplo, en las decisiones que adoptan.

Esta compleja realidad no puede ser comprendida sin el auxilio del marco teórico conceptual que proporciona la teoría administrativa y las demás ciencias sociales en cuanto le pueden ser útil a dilucidar el problema de cómo coordinar en forma más eficiente el esfuerzo humano para el logro de un objetivo predeterminado.

## II. CONTENIDO DEL ANALISIS

El análisis de la administración pública agropecuaria se realiza sobre los siguientes aspectos:

- a) su organización y funcionamiento;
- b) los recursos humanos, materiales y financieros de que dispone y dispuso;
- c) sus relaciones con el sistema político, con las fuerzas sociales y con el sistema económica;
- d) el marco jurídico en el cual desarrolló sus actividades. Estos aspectos se caracterizan, por ahora, en forma general, ya que ellos constituyen el tema de la segunda parte de este texto.

### A. Su organización y funcionamiento

El primer aspecto que cubre el análisis,<sup>1/</sup> es el relativo a la organización y funcionamiento que ha presentado y presenta la administración pública agropecuaria. Interesa, por lo tanto, describir, conocer y explicar:

- a) La organización que ella presenta a nivel central o federal y regional, tratando de explicitar la forma en que ha venido evolucionando hasta llegar a su estado actual, los factores que han incidido en dicha evolución,

<sup>1/</sup> Sin que esta enumeración signifique un orden de secuencia en que debe ser realizado.

la manera en que se ha adecuado a los requerimientos de ejecución de las políticas seguidas en el pasado, las deficiencias que presenta en relación a las futuras tareas que debería desarrollar, etc.

b) El sistema de planificación agropecuaria vigente y pasado 1/ en cuanto a sus objetivos y funciones, su organización a nivel del ministerio de agricultura, de los organismos públicos agropecuarios y de las regiones, los mecanismos y métodos que utilizaba, los recursos de que disponía, la forma en que se efectuaba la gestión interna del mismo y las relaciones que mantenía con su medio ambiente más inmediato: la administración pública agropecuaria y el sistema nacional de planificación.

En caso de que no hubiera existido un sistema de planificación agropecuaria, el análisis se efectúa sobre la forma en que en la administración pública agropecuaria se hubiere llevado a cabo la función de planificación.

c) La estructura de dirección de la administración pública agropecuaria en cuanto a los centros de decisión individuales y colegiados que la constituyeron y/o constituyen, las interrelaciones que entre ellos tuvieron o tienen lugar, los procesos de adopción de decisiones sobre aquellos aspectos claves para el desarrollo agropecuario que mediante ella se llevaron a cabo, etc.

El análisis de estos aspectos se realiza siempre desde la perspectiva de su incidencia en la coordinación que necesariamente debía existir entre los organismos que constituían la administración pública agropecuaria para que ella pudiera haber sido un instrumento adecuado de formulación y ejecución de las políticas seguidas y hubiera así contribuido en forma eficiente al logro de los objetivos perseguidos.

---

1/ Una amplia exposición sobre el concepto puede encontrarse en ILPES: La planificación del desarrollo agropecuario, op. cit., Primera Parte, Capítulo 2, Secciones II, III y IV.

B. Los recursos humanos, materiales y financieros.

El segundo aspecto que cubre el análisis de la administración pública agropecuaria es el relativo a los recursos humanos, materiales y financieros de que dispuso en el pasado y dispone en el presente.

En relación a ellos, interesa conocer el marco jurídico específico que los afectó; su cuantificación y ubicación; los factores que condicionaron su monto y distribución entre los diferentes organismos públicos y los procedimientos que rigieron su obtención y utilización.

Resulta obvia la importancia del análisis de los recursos, puesto que de su monto, criterios de asignación seguidos, etc., debió depender en buena medida la capacidad operacional de los organismos públicos agropecuarios y su posibilidad de hacer frente a los requerimientos de ejecución de las políticas pasadas.

C. Sus relaciones con el sistema político, las fuerzas sociales y el sistema económico

Este es el tercer aspecto que cubre el análisis de la administración pública agropecuaria. Respecto de las relaciones entre ésta y el sistema político, interesa fundamentalmente conocer:

- el comportamiento de los agentes políticos, llámense éstos partidos políticos, grupos de interés, élites, caudillos, etc., en la transformación de necesidades generales o específicas de individuos o grupos, en demandas o requerimientos por valores que se le hacen a las instituciones políticas;

- el comportamiento de las instituciones políticas, llámense éstas parlamento, tribunales, organismos del poder ejecutivo, burocracia, etc., en la transformación de las demandas públicas,<sup>1/</sup> en decisiones públicas finales, en su consecuente aplicación y en la resolución de los conflictos que resultan de dichas acciones.

---

<sup>1/</sup> Una demanda pública es la expresión de una solicitud dirigida a las autoridades de gobierno para que adopten una decisión pública respecto a una materia determinada. Este concepto se desarrolla con mayor amplitud en la segunda parte de este texto. Capítulo 15.

Obviamente, el análisis se limita a aquellos aspectos que interesan en cuanto afectan la organización y el funcionamiento de la administración pública agropecuaria, ya sea acrecentando o limitando su capacidad operacional o influyendo en sus procesos decisionales internos.

Respecto de las relaciones fuerzas sociales 1/ y administración pública agropecuaria, interesa conocer cuales de aquéllas han actuado en el pasado, actúan en el presente y podrían actuar en el futuro, condicionando la organización y el funcionamiento de la administración pública agropecuaria, o recibiendo los efectos de la acción de ésta.

Una fuerza social se define "... como el conjunto de individuos que ya sea por la posición que ocupan, sus creencias, o ambas, se orientan hacia objetivos y formas de acción semejantes, ya sea organizada o desorganizada, en uno o varios aspectos de la actividad agropecuaria. Los propietarios, los trabajadores asalariados, los trabajadores temporeros, los productores de trigo ... son ejemplos de fuerzas sociales".

Las fuerzas sociales pueden actuar directa o indirectamente sobre la administración pública agropecuaria.

En el primer caso, expresando apoyos o rechazos a determinadas decisiones o acciones de los organismos públicos agropecuarios, mediante algunas formas de acción colectiva (conflictos legales o ilegales, por ejemplo). En el segundo, ya sea formulando o articulando demandas públicas a las instituciones políticas, como por ejemplo, el parlamento, para que dicte o derogue determinadas disposiciones legales, o incremente o disminuya los recursos a un organismo público específico; o bien, haciéndose representar en los centros de adopción de decisiones públicas agropecuarias (consejos de administración, comités de decisión sobre materias específicas, etc.).

También pueden ser afectadas por la acción estatal, en forma directa o indirecta.

---

1/ Un tratamiento más detallado sobre la noción de fuerzas sociales y de su organización y participación en el desarrollo agropecuario se puede encontrar en: ILPES, La planificación del desarrollo agropecuario, op. cit., Segunda Parte, Capítulo 2, Sección III, B. 4.

Directamente, cuando el organismo público toma decisiones y actúa, de tal manera que su actitud beneficiará o lesiona los intereses de ciertas fuerzas sociales sin que haya procesos intermedios entre la decisión y la acción. Indirectamente, cuando el organismo público genera demandas al poder ejecutivo o legislativo, para que se adopten decisiones públicas que afectarán positiva o negativamente a determinadas fuerzas sociales.

En ambos casos, la administración pública agropecuaria se convierte en un instrumento de estímulo a la creación, fortalecimiento, debilitamiento o desaparición de determinadas fuerzas sociales.

Finalmente, respecto de las relaciones entre el sistema económico y la administración pública agropecuaria, interesa determinar, por una parte, las influencias que las estructuras económicas más relevantes (de producción, comercio exterior, mercados, financiamiento, etc.) y los principales organismos públicos del sistema económico (Ministerio de Hacienda, Banco Central, etc.) ejercieron sobre su organización y funcionamiento contribuyendo a conformarla y a que funcionara de una manera determinada y, por otra, la forma en que la administración pública agropecuaria influyó con sus actividades sobre las estructuras del sistema económico, ya sea transformándolas, manteniéndolas en vigencia, etc., como, asimismo, la participación que ella tuvo en la actividad económica nacional, como parte del sector público (medida a través de su participación en el gasto fiscal, público, en la inversión pública, etc.).

#### D. El marco jurídico

El cuarto y último aspecto importante que cubre el análisis de la administración pública agropecuaria, es el del marco jurídico en que ésta se desenvuelve.

Existen normas constitucionales, legales y reglamentarias que rigen la actividad de los organismos públicos y que constituyen un marco de funcionamiento preestablecido normalmente difícil de alterar en el corto y mediano plazo. Por ejemplo, las disposiciones relativas a la contratación, nivel de remuneraciones y remoción del personal, las que rigen los procedimientos de manejo del presupuesto, las relativas al control de los gastos fiscales y públicos, las leyes de creación de organismos públicos.

Interesará aquí identificar entre el conjunto de disposiciones que afectan a la actividad de la administración pública agropecuaria, aquéllas que son de tipo general, o sea que alcanzan a todos o varios organismos públicos y que pueden constituir factores favorables o desfavorables para la reorganización que se proyecta o explicativos de lo que ha sucedido en el pasado con la estructura de organización y su funcionamiento.

También interesa conocer la formalidad o efectividad real del marco jurídico, en el sentido del grado en que la actividad real de la administración pública agropecuaria se ha ajustado en el pasado o se ajusta en el presente, a las disposiciones jurídicas y también en el sentido de si el objetivo formal de la disposición legal es coincidente con el objetivo real. (Por ejemplo, leyes de "reforma agraria", que se dictan justamente para que en la realidad no se pueda efectuar una reforma agraria.)

### III. FACTORES QUE LIMITAN EL ALCANCE DEL ANALISIS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

El análisis de los cuatro aspectos señalados anteriormente tiene algunas limitaciones que son importantes de aclarar, por cuanto afectan a la calidad del diagnóstico de la administración pública agropecuaria y al realismo y la viabilidad de la proposición de reestructuración.

En primer lugar, es necesario tener en cuenta que toda organización es una realidad dinámica y no estática, que va respondiendo en su estructura y en su funcionamiento a una realidad social más dinámica aún.

Algunas nuevas funciones aparecen, cobran importancia, se institucionalizan y se desarrollan en estructuras orgánicas cada vez más expansivas. Otras desaparecen. Algunas se debilitan y otras se robustecen. Unas "sobreviven" durante un largo tiempo y otras "mueren" al poco tiempo después de nacer. Los patrones de interrelación cambian. Se independizan algunas actividades, otras se fusionan. Algunas se trasladan a niveles jerárquicos superiores de decisión y reciben apoyo, otras pierden importancia y se las relega al último peldaño en la escala de prioridades. Estos cambios alteran órdenes jerárquicos, canales de información y comunicación, procedimientos,

/sistema y

sistema y métodos para planificar, ejecutar y evaluar las actividades, etc. Pero no sólo cambian las funciones y actividades que con el tiempo ha ido asumiendo la administración pública agropecuaria, sino que también las personas y con ellas los valores, los estilos de dirección, la interpretación de los objetivos, la capacidad de liderazgo, la composición de los grupos de trabajo y de los grupos informales (grupos primarios).

Si lo anterior es válido para toda organización, con mucho mayor razón lo es para la macroestructura de organización de la administración pública agropecuaria, que está expuesta en mucho mayor medida a los cambios en las necesidades públicas, en la composición de las fuerzas sociales, en las relaciones de poder del sistema político y en el acontecer económico de la sociedad.

Por lo anterior, el diagnóstico de la organización que se hace "hoy" puede no ser válido "mañana". Naturalmente este "hoy" y este "mañana", expresan una dimensión temporal figurada que puede ser mayor o menor en cada país, según sea la dinámica social respectiva, pero cualquiera que ella sea, ello no altera el carácter esencial de la organización en cuanto ente en continua transformación y cambio. Esta circunstancia debe tenerse muy en cuenta para determinar cuáles son las variables relevantes y permanentes que se van a utilizar en el análisis y descartar las que tienen un carácter transitorio o accesorio. Igualmente, para eliminar de plano la posibilidad de estudiarlo y analizarlo todo, porque cuando se haya terminado el análisis, la realidad será tan diferente que hará inaplicables sus conclusiones.

Evidentemente esto reduce la posibilidad de aprehensión de una realidad determinada, y no deja otra alternativa que reducir el análisis a los aspectos estratégicos.

En segundo lugar, la coyuntura política es otra limitante seria para la realización de un estudio riguroso.

En efecto, dado que la finalidad que se persigue es de carácter operacional y no académica, el factor oportunidad es muy importante. Este tipo de análisis se hace, por lo general, en coyunturas en que se redefine la política de desarrollo agropecuario y es, en consecuencia, más factible políticamente introducir modificaciones en la estructura de organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria para materializar aquélla.

Los momentos en que se producen cambios de gobierno o se resuelven - en sentido favorable al mismo - crisis políticas mediante alteraciones en la correlación de fuerzas que lo sustentan, son por lo general las coyunturas más propicias para ello. En esas ocasiones es posible crear, suprimir o fusionar organismos, trasladar funciones y actividades, cambiar equipos dirigentes, alterar la asignación de los recursos, etc., sin que se despierten demasiadas resistencias. Son los momentos de consolidación del poder del gobierno, ante los cuales existe una especie de actitud psicológica de espera, de los funcionarios, de los grupos de interés, de las fuerzas políticas opositoras, etc. Sin embargo, en estas ocasiones el plazo con que el gobierno cuenta para la reorganización no es muy largo. En general podría decirse que éste va agotándose en la medida en que se van realizando los nombramientos de los nuevos ejecutivos en los diversos ministerios y organismos públicos y se va consolidando una nueva estructura de poder en equilibrio dinámico.

En efecto, los nuevos ejecutivos ya posesionados de sus cargos y en razón de las actividades que desarrollan en el ejercicio de sus funciones van creando una red de interrelaciones con los funcionarios de confianza que nombran como sus colaboradores más inmediatos, con los ejecutivos de otros organismos tanto del sector público como privado con los cuales deben tomar contacto, con ministros, parlamentarios, agentes de organizaciones representativas de fuerzas sociales o políticas, grupos de técnicos, especialistas, etc.

A medida que esta red de interrelaciones va adquiriendo carácter más estable, simultáneamente los ejecutivos van desarrollando con mayor o menor grado en cada caso en particular, una capacidad de influencia sobre los centros de decisión del sector público y del gobierno en general, que se basa en los recursos políticos reales o potenciales que esta red de interrelaciones tejida en torno a los cargos que ocupan pone a su disposición y en su capacidad de utilizarlos.

Se crean y consolidan así, a medida que el tiempo transcurre, nuevas estructuras de poder en equilibrio dinámico, que reemplazan a las que existían antes de que el gobierno asumiera o de que saliera fortalecido de una crisis política. Ahora bien, cualquiera reorganización conlleva necesariamente

/cambios en

cambios en dicho equilibrio. Por ejemplo, el traspaso de una función de un ministerio u organismo a otro, implica además - en la mayoría de los casos - el traspaso de los fondos, de los equipos e instalaciones, de los técnicos y especialistas, del interés parlamentario o político por esa función, de la clientela atendida, de la capacidad de influencia del Ministro o Ejecutivo implicado, frente a las fuerzas sociales u organizaciones directamente beneficiadas o afectadas por ella, etc., todo lo cual significa alterar profundamente la red de interrelaciones creada en torno al Ministro o Ejecutivo que debe entregar dicha función, como asimismo la existente en torno a quien ha de recibirla. De la misma manera, y sin que esto signifique agotar las razones, cambios en la composición de los centros de decisión colegiados (consejos de administración, juntas directivas, directorios, comités, comisiones, etc.) generalmente implican que ciertos sectores disminuyen su poder relativo al quedar disminuidos o marginados de los centros de toma de decisiones públicas y que otros lo adquieren o acrecientan al quedar incorporados o al aumentar su representación en los mismos. Por todo lo anterior, es que se señala que cualquiera reorganización que se intente, una vez que los nuevos ejecutivos nombrados se han consolidado en sus cargos, despierta resistencias, se convierte en conflictiva para el grupo gobernante y que, además, su factibilidad política se va perdiendo en la medida en que la nueva estructura de poder se va consolidando.

La experiencia en varios países latinoamericanos parece indicar que el plazo con que se cuenta para la reorganización, es relativamente corto y, por lo general, no alcanza sino a unos pocos meses, que son los que transcurren desde la fecha de la elección del nuevo gobierno hasta los dos o tres primeros meses después de su toma de posesión del mando. Naturalmente las circunstancias varían de país a país, pero la conclusión final es de que no se dispone de mucho tiempo.

Esto constituye una limitante seria, puesto que en ese plazo restringido se tiene que elaborar un diagnóstico y disponer de un conjunto de otros antecedentes sobre el comportamiento del sistema agropecuario que se van obteniendo del diagnóstico global, como de otros diagnósticos especiales. Además deben obtenerse algunas definiciones estratégicas básicas, tales como el papel que

se le asignará a la administración pública agropecuaria en el proceso de desarrollo agropecuario. Todo esto es necesario para formular una proposición, someterla a discusión y aprobación y efectuar los estudios jurídicos necesarios para transformar legalmente la estructura de organización.

Esto implica, la mayoría de las veces, que se deba sacrificar la calidad técnica de los estudios a la oportunidad de obtener una decisión política adecuada.

Si esta circunstancia no es comprendida por los técnicos, lo más probable es que el diagnóstico de la administración pública agropecuaria sea muy bien elaborado y que el proyecto de reorganización tenga, finalmente, mucha calidad pero que ninguna de las dos cosas sirva a los fines perseguidos con su elaboración porque ya la coyuntura política no permite su utilización.

En tercer lugar, la complejidad de la organización constituye una limitación en sí misma, puesto que existe una gran cantidad de variables interrelacionadas entre sí que explican su estado actual, su evolución y desarrollo. De allí la existencia de numerosos enfoques disciplinarios para el estudio de una misma realidad.

Las relaciones de autoridad, las relaciones sociales, los centros de información y decisión, los flujos de comunicación, los valores personales y de la organización, los procesos decisionales, las estructuras de poder internas, los sistemas, procedimientos y métodos empleados, etc., son todas partes de esta realidad compleja para la cual no existe una teoría única que la explique, lo cual dificulta aún más la selección de los factores estratégicos que se escogerán para el análisis.

Por último, la carencia, en cantidad y calidad, de los recursos humanos especializados para abordar en profundidad un análisis de esta naturaleza, es tal vez el problema más inmediato que se encontrará en las oficinas de planificación agropecuaria, y uno de los factores más limitantes para el contenido del estudio y de la proposición de reorganización.

No obstante, las cuatro limitaciones anteriormente señaladas, subsiste la necesidad de analizar la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria con los medios y en el plazo de que se dispone. De la posibilidad de reorientarla en sus actividades y de reorganizarla, dependerán muchas definiciones de aspectos sustantivos de la política planificada de

/desarrollo agropecuario,

desarrollo agropecuario, que están condicionadas por la capacidad operacional que ella pueda tener, por ejemplo, las relacionadas con la participación que se pueda otorgar al Estado en la realización de actividades de apoyo a la función productiva, o la amplitud que pueda darse a ciertos cambios estructurales.

Las alternativas a considerar en cuanto a profundidad y alcance de los estudios y de la proposición, van a depender de la consideración o importancia relativa que se otorgue a ciertos factores que son determinantes para la elección de una de ellas.

Entre estos factores están: el alcance de las decisiones políticas contenidas en el modelo normativo, que fijarán entre otras cosas las principales políticas, la participación del Estado en ciertas actividades, etc., todo lo cual contribuye a precisar el marco de acción de los estudios técnico-administrativos; la disponibilidad y calidad de los recursos humanos de la oficina de planificación agropecuaria y la urgencia de lograr a corto plazo un control mínimo en las decisiones de política y manejo de los recursos por parte de las autoridades agropecuarias, lo que determinará la profundidad y orientación de los esfuerzos de diagnóstico y de la proposición; el tamaño del país y el sistema de gobierno (unitario o federal), que serán determinantes para fijar el ámbito de acción y el alcance territorial y jurídico de los estudios y la proposición; la existencia de sectores reformados o potencialmente reformables (por la reforma agraria o por esfuerzos significativos de organización de la comunidad rural) o con características culturales diferentes del resto (comunidades indígenas), que pueden condicionar los estudios y la proposición constituyéndose en el foco central de preocupación de la reestructuración; y, finalmente, la necesidad por razones de coyuntura, de abordar de inmediato tareas que las autoridades consideran prioritarias y que obligarán a centrar los esfuerzos en ciertas áreas de acción, aun cuando los estudios globales no estén terminados.

## Capítulo 5

### LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA COMO PARTE DE LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

El desarrollo agropecuario es un problema complejo como se ha visto. Son muchos los factores de orden económico, político, social y cultural que inciden para que un país logre los resultados que se plantea conseguir con el funcionamiento de su sistema agropecuario.

La intervención estatal puede acelerar o retrasar este desarrollo y también cambiar su curso, alterando las estructuras del sistema agropecuario y el comportamiento de los agentes que en él actúan.

Ella puede manifestarse como una actividad espontánea y desordenada, que va respondiendo exclusivamente a presiones de grupos sin que se analicen las consecuencias que derivan de determinadas acciones interventoras, y sin una orientación determinada hacia el logro de un conjunto coherente de objetivos de desarrollo previamente definidos, o bien, como una actividad deliberada, racional y sistemática que trata de orientar la actividad productiva y de encauzar la actividad social, dentro de una estrategia de desarrollo a largo o mediano plazo, mediante la definición explícita de los objetivos que se pretende alcanzar y de los medios que se utilizarán, los cuales surgen no como producto de la improvisación, sino del análisis de la realidad pasada y presente y de las perspectivas futuras del sistema agropecuario.

A este último tipo de intervención estatal se le denomina intervención planificada, porque ella se realiza en base a una política (política planificada de desarrollo agropecuario) que surge como el producto de una actividad específica de planificación del desarrollo agropecuario.

Será útil, entonces, profundizar un poco en los conceptos de actividad de planificación del desarrollo agropecuario y de la política planificada de desarrollo agropecuario, antes de examinar la reforma de la administración pública agropecuaria como parte de esta última.

## I. LA ACTIVIDAD DE PLANIFICACION DEL DESARROLLO AGROPECUARIO

Se puede decir que en un país existe la actividad de planificación del desarrollo agropecuario, cuando:

a) la responsabilidad por su realización es asumida por el Estado en representación del conjunto;

b) no es una actividad ocasional - como podría serlo la preparación de planes o proyectos aislados - sino que presenta suficiente continuidad institucional y de acción como para ser considerada una función más de los organismos públicos (proceso);

c) se aborda su realización mediante un sistema de planificación agropecuaria, constituido por un conjunto de elementos interrelacionados y balanceados entre sí que, operando dentro de un determinado medio ambiente, se organizan de manera de alcanzar el objetivo de elevar la racionalidad efectiva de la política de desarrollo. Estos elementos son:

- su objetivo (otorgar racionalidad a la política de desarrollo agropecuario) y funciones (diagnóstico, formulación, control de ejecución, evaluación y reformulación);
- su organización (organismos y unidades de planificación que actuando interrelacionadamente llevan a cabo las funciones del sistema a nivel central o federal y regional);
- sus recursos (humanos, materiales y financieros);
- los mecanismos con los que opera (estrategia, metas, políticas, programas, proyectos, sistema de información y de control de ejecución, etc.);
- los métodos que utiliza (científicos generales y particulares); y
- la gestión interna del sistema (forma en que se programan, organizan, dirigen y controlan sus actividades).

Además de estos elementos que son los componentes del sistema de planificación agropecuaria propiamente tal, la caracterización del mismo debe siempre considerar un aspecto adicional, cual es, el del medio ambiente

/en el

en el cual el sistema actúa, constituido en este caso por el sistema nacional de planificación, el sistema que constituye la administración pública agropecuaria y diversos otros subsistemas de la sociedad y extrasociales con los cuales se vincula.<sup>1/</sup>

Resumiendo entonces, la política planificada de desarrollo agropecuario surge como el resultado de la actividad de planificación del desarrollo agropecuario, que es de responsabilidad estatal, se lleva a cabo en forma permanente y se caracteriza porque su realización se aborda dentro de un sistema.

## II. LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

Una política planificada de desarrollo agropecuario, aun cuando se expresa o cobra forma por lo general en ciertos mecanismos de planificación (estrategia, planes de mediano plazo, programas, etc.) es, en esencia, un conjunto coherente, armónico e integrado de decisiones y acciones públicas mediante las cuales un gobierno interviene sobre las estructuras y el funcionamiento del sistema agropecuario, con el objeto de que éste produzca ciertos resultados predeterminados - tanto en el espacio como en el tiempo - en materia de producción, empleo, redistribución del ingreso, cambio en las relaciones entre ciertas categorías sociales, etc.

Una política planificada de desarrollo agropecuario se formula para un país, definiendo los objetivos principales o finales del desarrollo agropecuario que con su ejecución se desea alcanzar y elaborando un conjunto de mecanismos de planificación que en determinadas combinaciones conforman planes

---

<sup>1/</sup> Estas ideas han sido adoptadas (en algunas partes textualmente) de ILPES: La planificación del desarrollo agropecuario, op. cit., Primera parte, Capítulo 2, Sección II, donde se presentan ampliadas y desarrolladas. Siendo este trabajo parte integrante de una investigación más amplia sobre la planificación del desarrollo agropecuario realizada por el Programa de Planificación Agrícola de ILPES, no se considera necesario extenderse sobre algunos temas (como el que ha originado esta nota) puesto que ellos se desarrollan ampliamente en otros textos a que ha dado origen la investigación citada.

de mediano plazo, planes operativos anuales, etc., destinados a orientar al sector público y privado en la adopción de sus decisiones en torno a la actividad agropecuaria. Una vez puesta en ejecución, el sistema de planificación agropecuaria la controla, la evalúa y reformula permanentemente en un proceso continuo de perfeccionamiento y ajuste a las nuevas condiciones que la realidad va presentando.

### III. LA FORMULACION DE PROPOSICIONES DE REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA AGROPECUARIA COMO PARTE DE LA FORMULACION DE LA POLITICA PLANIFICADA DE DESARROLLO AGROPECUARIO

La administración pública agropecuaria constituye la organización mediante la cual debe llevarse a la práctica la mayor parte de las decisiones y acciones que conforman la política planificada de desarrollo agropecuario y orientarse aquellas otras cuya ejecución se asigna a otros organismos del sector público y/o privado.

Su análisis, entonces, y la formulación de proposiciones para su reforma, no pueden realizarse independientemente de las tareas que se ejecutan para elaborar el diagnóstico del sistema agropecuario y formular la política que se proyecta seguir.

No puede formularse una política planificada de desarrollo agropecuario que resulte realista y viable de ejecutar, si no se consideran simultáneamente, las actividades que realiza la administración pública agropecuaria, la cantidad, calidad y distribución de los recursos de que dispone, la forma en que está organizada a nivel central o federal y regional, el marco jurídico que regula su actuación, las influencias a que se ve sometida de parte de las fuerzas sociales, agrupaciones políticas, etc., y se establece, en suma, si la capacidad operacional que el conjunto de estos factores le determina es compatible con la que se requeriría para ejecutar dicha política.

A la inversa, carecería de sentido, emprender un esfuerzo de reorganización de la administración pública agropecuaria sin contar con una orientación definida respecto de la política a que ésta habrá de servir como instrumento de realización y que es la que le determina las regiones,

/productos, etc.,

productos, etc., sobre los cuales deberá volcar sus mayores esfuerzos, las clientelas que deberán ser atendidas con preferencia, los campos en que deberá realizar sus inversiones, los cambios estructurales que deberá promover con su actividad, etc.

Se concluye entonces que, cualquier mecanismo de planificación que se pretenda sea realista y viable no puede considerar metas o tareas que superen la capacidad operacional presente o potencialmente factible de la administración pública agropecuaria y que, a su vez, el proyecto de reorganización de ésta no puede elaborarse sin una orientación mínima respecto a los objetivos, metas, políticas y tareas que pretenden llevarse a cabo. ¿Qué se determina primero y qué después? ¿La capacidad operacional o los objetivos, metas y tareas? Ni una cosa ni la otra. Es un solo proceso de formulación el que incluye ambos aspectos que se interinfluencian y determinan mutuamente, puesto que la reorganización y la consiguiente capacidad operacional de la administración pública agropecuaria que con ella se espera obtener se determinan en función de los mecanismos de planificación a cuya ejecución ella debe servir como instrumentos y éstos, a su vez, se formulan en función de la capacidad operacional disponible o de la que realísticamente puede disponer en el futuro inmediato la administración pública agropecuaria. Por ello se plantea que la formulación de proposiciones de reforma a la administración pública agropecuaria es consubstancial a la formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario y que forma parte de la misma.

Ahora bien, si la política se formula, se ejecuta, se controla durante su ejecución y se evalúa, para volver a reformularla, ejecutarla, etc., en un proceso continuo y permanente, es obvio que la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria debe también irse modificando continuamente para ir haciendo frente en forma adecuada a los nuevos requerimientos. Pero para que ello ocurra, se requiere que las actividades que en este sentido deban realizarse se concentren en algún lugar, se asigne su ejecución a alguna unidad administrativa y se exija la responsabilidad por la misma a quien sea encargado de ella. En otras palabras, se requiere una organización en que estas actividades de adecuación de la administración pública agropecuaria se institucionalicen y desarrollen.

/Dado que

Dado que estas actividades forman parte de las de planificación del desarrollo agropecuario cuya realización se aborda mediante el sistema de planificación agropecuaria, su ubicación no puede ser otra que dentro de este sistema y más específicamente dentro de la organización de que éste disponga. Por consiguiente, ellas se integran a las demás actividades que el sistema lleva a cabo en el cumplimiento de sus funciones y contribuyen en forma coherente con las demás al logro del objetivo del sistema, cual es dar racionalidad a la política que un gobierno decide seguir en relación a la actividad agropecuaria.

## Capítulo 6

### RESUMEN Y CONCLUSIONES DE LA PRIMERA PARTE

En esta primera parte se ha intentado caracterizar a la administración pública agropecuaria, ubicada dentro del medio en que ella se desenvuelve y desentrañar el sentido que tiene su análisis y su reforma en el contexto de una política planificada de desarrollo agropecuario. Para ello, se consideró que sería un buen punto de partida el comenzar explicando en el Capítulo 1 - aunque muy someramente - en qué consiste la intervención estatal, cómo ella ha venido evolucionando históricamente en América Latina, las diferencias entre una intervención no planificada sobre la actividad agropecuaria y una que sí lo es, y la necesidad que la intervención planificada tiene de una reorganización de la administración pública agropecuaria para que ella se pueda llevar a cabo en la forma prevista.

Las principales conclusiones que pueden derivarse de este capítulo son las siguientes:

- a) La intervención estatal en la economía y situación social de una comunidad no es un fenómeno reciente como pudiera creerse sino que ella se manifiesta siempre, dondequiera que exista un Estado.
- b) El carácter de dicha intervención se modifica a través del tiempo como consecuencia de las transformaciones que va sufriendo el Estado.
- c) En la mayoría de los países de la región, hasta hace poco más de una década atrás, la intervención estatal sobre la actividad agropecuaria se caracterizó por ser una intervención no planificada, que se orientaba más hacia el crecimiento económico que hacia el desarrollo y que respondió a presiones coyunturales que las fuerzas sociales o agentes políticos ejercieron sobre las autoridades de gobierno sin que mediara de parte de éstas un intento por satisfacerlas de modo racional.
- d) Sólo recientemente dicha intervención ha comenzado a planificarse con el objeto de dar coherencia y racionalidad a las decisiones y acciones públicas que conforman las políticas planificadas de desarrollo agropecuario que los gobiernos pretenden impulsar.

/e) La

e) La intervención estatal sobre la actividad agropecuaria, cuando se planifica, requiere de una organización adecuada del aparato administrativo del Estado para que ella se ejecute en la forma prevista, de allí la importancia que adquiere el análisis y la reforma de la administración pública agropecuaria.

A continuación, en el Capítulo 2 se consideró necesario ubicar a la administración pública agropecuaria en el contexto más específico del cual ella forma parte y por esta razón se explican brevemente los conceptos de sistema político, Estado, gobierno y de administración pública, cuya comprensión se estima indispensable para que se pueda captar correctamente el resto del contenido de este trabajo.

Las principales conclusiones que del Capítulo 2 pueden extraerse son las siguientes:

a) Para lograr una comprensión adecuada de la realidad pasada y presente de la administración pública agropecuaria, su análisis debe situarse en el contexto de la administración pública general, del gobierno, del Estado y del sistema político en que ha venido desarrollando sus actividades, pues es este contexto el que en buena medida determina su organización, sus modalidades de funcionamiento, sus recursos, etc.

b) Por la razón anterior, aquellos análisis fundamentados en razones exclusivamente técnico-administrativas, deben descartarse como inoperantes y hasta perjudiciales para los propósitos de obtener una comprensión adecuada de su realidad.

Enseguida, en el Capítulo 3 y ya dentro del marco conceptual esbozado anteriormente, se explica el concepto de administración pública agropecuaria, el por qué se la concibe como una organización y las implicaciones que de ello resultan y se caracteriza el organismo público agropecuario, tratando de mostrar a través de dicha caracterización las funciones que la administración pública agropecuaria debe realizar, la complejidad de la actividad agropecuaria sobre la cual debe actuar y algunos de los problemas de organización que más frecuentemente se le presentan.

Las principales conclusiones que pueden obtenerse del Capítulo 3, son las siguientes:

/a) La

a) La administración pública agropecuaria no sólo está constituida por organismos dependientes o vinculados al Ministerio de Agricultura, sino que también comprende a los de otros ministerios cuando realizan actividades cuya finalidad se relaciona directamente con el desarrollo agropecuario y por dicha razón, se considera que ellas debieran ser coordinadas por el Ministerio de Agricultura.

b) No existe una modalidad única y óptima de organización de la administración pública agropecuaria, sino formas diferentes que en cada país deben ser captadas y delimitadas con criterios que se adecúan a las realidades particulares que ellos presentan.

c) La administración pública agropecuaria se concibe como una organización lo que significa que los organismos que la constituyen forman parte de ella y que cualquier análisis que se efectúe sobre éstos o alguno de sus elementos, deberá hacerse siempre teniendo en cuenta como influyó o afectó no sólo a dichos organismos, sino que a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria considerada como un todo y, a la vez, como un instrumento de ejecución al servicio de los objetivos de desarrollo de las políticas agropecuarias seguidas en el pasado.

d) La administración pública agropecuaria ha venido sufriendo un proceso de fragmentación y de desintegración como consecuencia de un crecimiento no planificado que se ha caracterizado por una simple agregación de organismos o unidades administrativas a los ya existentes y por un movimiento generalizado de los organismos hacia la autonomía del gobierno central en la búsqueda de una mayor agilidad operativa. Todo esto crea una gran cantidad de problemas de organización y funcionamiento de la misma.

A esta altura del trabajo se considera que el lector ya tiene un concepto lo suficientemente claro de qué es la administración pública agropecuaria, cuál es su importancia para el desarrollo de la actividad agropecuaria, de qué contexto específico ella forma parte, etc., todo lo cual permite explicar en el Capítulo 4 las características que reviste su análisis, el contenido del mismo y las limitaciones a que se ve sometido en su elaboración.

Las principales conclusiones que pueden extraerse del Capítulo 4, son las siguientes:

/a) El

a) El análisis de la administración pública agropecuaria es parte integrante de un conjunto de otros análisis orientados a describir y explicar las estructuras, tendencias y el funcionamiento del sistema agropecuario en el contexto del desarrollo de un país.

b) A este conjunto se le denomina diagnóstico del sistema agropecuario y la finalidad última que se persigue con su elaboración es que sirva de base o de apoyo a la formulación de una política planificada de desarrollo agropecuario.

c) El análisis de la administración pública agropecuaria se caracteriza por perseguir una finalidad operacional y no académica, enriquecerse mutuamente con los otros análisis que conforman el diagnóstico del sistema agropecuario, orientarse por modelos normativos y ser de naturaleza interdisciplinaria.

d) Para obtener una comprensión adecuada de la realidad de la administración pública agropecuaria, el análisis no puede ceñirse sólo a aspectos tales como su organización y funcionamiento y sus recursos, sino que debe extenderse también a las relaciones que ha venido sosteniendo con el sistema político, las fuerzas sociales y el sistema económico y además al marco jurídico en el cual ha venido desarrollando sus actividades.

e) Existen factores que limitan la profundidad y el alcance del análisis, no obstante éste debe realizarse con los medios y en el plazo disponible por cuanto sus conclusiones son indispensables para la adecuada y oportuna formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario.

Finalmente, esta primera parte se cierra en el Capítulo 5 con la explicación de los conceptos de actividad de planificación del desarrollo agropecuario, de política planificada de desarrollo agropecuario y con la afirmación fundamentada de que la elaboración de proposiciones de reforma a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria es consubstancial a la formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario y forma, por lo tanto, parte de ella.

Las principales conclusiones que se pueden extraer del contenido de este capítulo, son las siguientes:

/a) La

a) La intervención estatal planificada sobre la actividad agropecuaria se realiza en base a una política planificada de desarrollo agropecuario que surge como el producto de una actividad de planificación del desarrollo agropecuario, que es de responsabilidad estatal, se lleva a cabo en forma permanente y se caracteriza porque su realización se aborda dentro de un sistema (el sistema de planificación agropecuaria).

b) Una política planificada de desarrollo agropecuario es, en esencia, un conjunto coherente, armónico e integrado de decisiones y acciones públicas mediante las cuales un gobierno interviene sobre las estructuras y el funcionamiento del sistema agropecuario con el objeto de que éste produzca ciertos resultados predeterminados - tanto en el espacio como en el tiempo - en materia de producción, empleo, redistribución del ingreso, cambio en las relaciones entre ciertas categorías sociales, etc.

c) La administración pública agropecuaria constituye la organización mediante la cual debe llevarse a la práctica la mayor parte de las decisiones y acciones que conforman la política planificada de desarrollo agropecuario y orientarse aquellas otras cuya ejecución se asigna a otros organismos del sector público y/o privado.

Su análisis, entonces, y la formulación de proposiciones para su reforma, no pueden realizarse independientemente de las tareas que se ejecutan para elaborar el diagnóstico del sistema agropecuario y formular la política que se proyecta seguir.

d) La formulación de proposiciones de reforma a la administración pública agropecuaria es consubstancial a la formulación de la política planificada de desarrollo agropecuario y dichas proposiciones forman parte de la misma.

e) Dado que las actividades de adecuación permanente de la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria forman parte de las de planificación del desarrollo agropecuario cuya realización se aborda mediante el sistema de planificación agropecuaria, ellas deben asignarse a la organización de dicho sistema e integrarse a las demás actividades que en él se llevan a cabo con el objeto de dar racionalidad a la política que un gobierno decide seguir en relación a la actividad agropecuaria.

PALABRAS FINALES

Esta primera parte que ahora finaliza, es en cierto modo una introducción bastante extensa a la segunda y tercera que se presentan a continuación y que constituyen la parte medular del texto.

Se estima que con la lectura realizada hasta aquí, el lector ya posee el lenguaje, los conceptos y los esquemas fundamentales que le permitirán una comprensión adecuada de los temas que siguen.

En la segunda parte, que viene a continuación, se trata de entregar, por una parte un esquema conceptual para integrar en un todo coherente los diferentes aspectos que debe cubrir el análisis de la administración pública agropecuaria y, por otra, los criterios específicos que orientan el examen de cada aspecto en particular. Todo esto, tratando siempre de visualizar dicho análisis dentro de la perspectiva más amplia que proporciona el considerarlo como parte integrante del diagnóstico del sistema agropecuario.

## EL ANALISIS DE LOS FACTORES EXTERNOS

### I. El Marco Conceptual

Hasta el momento se han presentado una serie de criterios que permiten orientar un diagnóstico de lo que podría denominarse la organización y el funcionamiento interno de la administración pública agropecuaria. Pero no se ha hecho ninguna referencia, acerca de la influencia capital que sobre ella ejercen los factores externos, especialmente: el sistema político, las fuerzas sociales, el sistema económico y el marco jurídico.

Limitar un diagnóstico de la administración pública agropecuaria al análisis de su organización, de su proceso de dirección y de su sistema de planificación, equivaldría a concebir a la administración pública agropecuaria como operando en el vacío, sin un medio ambiente que la influye y que a su vez es influido por su acción.

El análisis de los factores externos proporciona muchas informaciones que permiten explicar, por lo general, las deficiencias que se producen en la organización y el funcionamiento de la administración pública agropecuaria, por lo cual conviene, ante una situación real, iniciar el diagnóstico examinando las relaciones que ella sostiene con su medio ambiente y terminarlo con el examen de los procesos que en su interior se llevan a cabo 1/.

Antes de entrar de lleno al análisis de cada uno de los factores externos, es conveniente aclarar un concepto que expresa una realidad, siempre subyacente en cada decisión o acción que en la administración pública agropecuaria se adopta o se emprende respectivamente. Esto es, el concepto de demanda pública.

Una demanda pública puede ser definida como la expresión de una solicitud dirigida a las autoridades de gobierno para que adopten una decisión pública respecto a una materia determinada 2/.

1/ En el texto, por razones de claridad de exposición, se ha preferido seguir el procedimiento inverso.

2/ David Easton proporciona la siguiente definición en su libro: A System Analysis of Politic Life. John Wiley and Sons, Inc. New York, 1965. "A demand may be defined as an expression of opinion that an authoritative allocation with regard to a particular subject matter should or should not be made by those responsible for doing so".

La característica fundamental de la demanda pública es que, en el fondo, quienes la expresan, desean una decisión pública con carácter imperativo para el conjunto de la sociedad y en función de ello efectúan una acción positiva tendiente a influir sobre las autoridades del sistema político.

Las demandas públicas se generan a partir de expectativas, motivaciones e intereses de los miembros del sistema social, o de actitudes de opinión pública respecto a ciertas materias que en un momento determinado se consideran importantes, o de orientaciones provenientes de ideologías, etc. Pueden ser de la más diversa y variada naturaleza y en cuanto a su formulación pueden recorrer el continuo desde la especificidad más absoluta hasta la vaguedad más extrema, e incluso meramente estar implícitas en acciones.

La expresión de opiniones para que se construya una obra de riego, que se mejore el "precio al productor" fijado a la leche, que se otorgue más crédito para la producción de maíz, que no se permita la importación de un determinado tipo de tractor porque no se adapta a las condiciones locales, que se aumente el salario mínimo agrícola, que se haga la reforma agraria o que no se haga, etc., son todas demandas públicas, lo mismo que expresiones tan vagas como las siguientes: es necesario que se termine con la corrupción en el gobierno; hay que darle más atención a los pobres; la ley debiera aplicarse a todos por igual, etc. Pero, a veces, hay también demandas públicas implícitas en acciones, como sería, la decisión individualmente tomada por los agricultores que cultivan un determinado producto de no cosecharlo por resultarles anti-económico. Aún cuando no se hayan puesto de acuerdo, ni conversado sobre el asunto, en la acción de no cosechar puede estar implícita una demanda por mejores precios para el producto o por la reducción de costos de los insumos o por el establecimiento de un mejor sistema de comercialización.

Las demandas públicas pueden ser formuladas por individuos, grupos, organizaciones, fuerzas sociales, etc., y por lo tanto es normal que se contrapongan una a otras. Una demanda por mejores precios para los productores se contrapone a una demanda por menores precios que formulen los consumidores, una demanda por la construcción de una obra de riego se puede contraponer a una demanda por la construcción de mataderos o plantas lecheras, si deben competir por los mismos recursos y éstos son insuficientes.

Es tal la cantidad y variedad de demandas públicas que en una sociedad se dirigen hacia las autoridades políticas que éstas no serían capaces de absorberlas y procesarlas, sin la existencia de ciertos mecanismos de selección y de articulación de ellas en grandes agregados que expresen en su contenido un gran número de demandas individuales. Estos seleccionadores y articuladores de demandas públicas son los agentes políticos, o sea los partidos

/políticos, los

políticos, los grupos de interés, las familias, los caudillos, etc. Ellos son los que transforman las demandas públicas en objetivos políticos y para ello seleccionan aquéllas que entrarán a procesarse al sistema político y las articulan en grandes agregados. Así, por ejemplo, la demanda por reforma agraria que ciertos agentes políticos canalizan hacia las instituciones políticas (organismos del ejecutivo, parlamento, tribunales, etc.) lleva implícita la articulación de numerosas demandas individuales de los campesinos, tales como las que manifiestan en relación a la propiedad de la tierra, mejoramiento de ingresos, acceso a las fuentes de crédito, educación para los hijos, etc. En este sentido, los programas de los partidos políticos, las declaraciones de propósitos de los grupos de interés, los objetivos que movilizan a familias y caudillos, constituyen normalmente un cuerpo de demandas articuladas.

Como al proponerse formular un diagnóstico de la administración pública agropecuaria se supone que ésta se organiza y funciona para satisfacer demandas públicas, la exploración del concepto de éstas, recientemente hecha, lleva a una primera conclusión importante, cuál es, que para conocer cuáles han sido las demandas que aquéllas han satisfecho y, en consecuencia, por qué se ha organizado y ha funcionado de una manera determinada, hay que previamente identificar los agentes políticos que han actuado y las demandas que éstos han canalizado hacia las instituciones políticas. Estas últimas son las encargadas de procesar las demandas y transformarlas en decisiones públicas.

No todas las demandas canalizadas por los agentes políticos se transforman automáticamente en decisiones públicas, ni tampoco éstas muchas veces responden exactamente a la demanda canalizada. Lo que suceda en el proceso de transformación de la demanda en decisión y el resultado de éste, dependerá del poder relativo del agente político o grupo de ellos que apoyaba una demanda específica, frente al que pudieran tener los que se oponían o apoyaban demandas contrapuestas. Un buen indicador entonces, del poder relativo de los agentes políticos en el pasado, estará determinado por la correspondencia existente entre demanda canalizada y decisión pública adoptada e implementada.

Las decisiones públicas resultantes pueden haberse implementado sin haber atendido a su necesaria coherencia, y en este caso se está frente a una intervención estatal no planificada o pueden haberse articulado en forma coherente en una política planificada de desarrollo, en cuyo caso, los mecanismos de planificación que se hayan elaborado contienen las principales decisiones públicas que se adoptaron para satisfacer determinadas demandas.

En el primer caso, habría que identificar las decisiones públicas mediante el examen directo de las actividades que desarrollaron los organismos públicos tratando de esclarecer los propósitos o fines hacia los que ellas se dirigían, las clientelas afectadas o beneficiadas por la acción del organismo, etc.

En el segundo caso, que supone que en el período analizado, la acción gubernamental se ha llevado a cabo en función de una política planificada de desarrollo agropecuario, la identificación de las decisiones públicas es mucho más fácil puesto que ellas deberían estar contenidas en los mecanismos de planificación formulados.

El análisis de las relaciones de la administración pública agropecuaria principalmente con el sistema político, las fuerzas sociales y el sistema económico, el marco jurídico, permiten ir conociendo, por una parte, todo el proceso que permitió que ciertas demandas públicas fueran canalizadas hacia las instituciones políticas y, por otra, las decisiones públicas que se fueron incorporando en el o los modelos normativos que orientaron la acción de los organismos públicos agropecuarios durante el período analizado.

Véase en la página siguiente el Cuadro donde se presentan esquemáticamente estos factores y su influencia sobre cada uno de los organismos públicos agropecuarios y, por consiguiente, sobre el conjunto de la administración pública agropecuaria.

FACTORES EXTERNOS QUE INFLUYEN SOBRE LOS ORGANISMOS PUBLICOS AGROPECUARIOS  
Y QUE A SU VEZ SON INFLUIDOS POR LA ACCION DE ESTOS

SISTEMA POLITICO

Agentes politicos:  
partidos, grupos de interés,  
élites, familias, caudillos,  
etc.

Instituciones politicas:  
parlamento, tribunales,  
organismos del poder ejecutivo  
etc.

MARCO JURIDICO

Normas jurídicas que afectan en forma particular a cada organismo:  
Ley orgánica o de creación,  
Estatutos, Reglamentos, etc.

Normas que afectan a grupos de organismos de naturaleza jurídica semejante: Ley de servicio civil, Ley y decretos de presupuesto, etc.

Normas jurídicas relativas a la actividad agropecuaria (legislación agraria) que determinan obligaciones de acción a los organismos o los limitan en el desarrollo de sus actividades: Ley de reforma agraria, legislación de aguas, leyes de sanidad animal y vegetal, etc.

Normas jurídicas de carácter general que en algún sentido afectan a los organismos públicos agropecuarios: Normas constitucionales, del código civil o del trabajo, disposiciones de gobierno interior, leyes de remuneraciones generales, etc.

ESTRUCTURA DE ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE LOS ORGANISMOS PUBLICOS AGROPECUARIOS

SISTEMA ECONOMICO

Organismos públicos del sistema económico:  
Ministerio de hacienda,  
Dirección del presupuesto,  
Organismo de planificación nacional,  
Banco Central,  
Ministerio de economía, etc.

Otras estructuras económicas:  
empresariales, ocupacionales,  
de mercados, de comercio exterior,  
de financiamiento, de producción, etc.

FUERZAS SOCIALES

Patrocinadoras de y beneficiadas por la acción del organismo

Antagónicas a y afectadas por la acción del organismo

II. Aspectos respecto de las relaciones de la Administración Pública Agropecuaria con el Sistema Político, las Fuerzas Sociales, el Sistema Económico y el Marco Jurídico, que deberán analizarse

El análisis de estas relaciones se efectúa respecto de cada uno de los principales organismos públicos agropecuarios, sucesivamente, prestando especial atención a aquéllas que, durante su transcurso, se van repitiendo. Al concluir, se tendrá, por esta vía, una visión de conjunto de cómo ellas han afectado a la organización y el funcionamiento de la administración pública agropecuaria globalmente considerada.

A. Las relaciones con el sistema político

El diagnóstico, en este caso, está orientado a identificar los agentes e instituciones políticas que influyeron sobre la administración pública agropecuaria en el período analizado así como a determinar el carácter de las relaciones sostenidas y el modo en que ellas afectaron a su organización y su funcionamiento.

Se presentarán primero los aspectos que deberán analizarse respecto de los agentes políticos y, posteriormente, de las instituciones políticas.

1. Las relaciones con los agentes políticos

Como es natural, primeramente habrá que identificar cuáles fueron los agentes políticos que de una u otra manera se relacionaron con la administración pública agropecuaria y sólo después se podrá establecer la influencia que ellos ejercieron sobre su organización y funcionamiento.

a) La identificación de los agentes políticos

La identificación se puede realizar:

i) Por la presencia formalizada de representantes de los agentes políticos en los directorios, consejos de administración o juntas directivas de los organismos o en las comisiones consultivas que funcionan a nivel de los centros rectores principales (ministerial, institucionales, regionales) o en los comités de carácter informal que se hayan creado por decisiones de los dirigentes. Esta presencia siempre implica una cesión parcial del poder de decisión del organismo público en beneficio de ciertos agentes políticos, la que se manifiesta cuando los representantes de estos últimos: miembros de sociedades agrícolas o ganaderas, de confederaciones de productores, de federaciones sindicales campesinas, de asociaciones gremiales técnicas o profesionales, etc. influyen decisivamente sobre ciertas decisiones importantes,

ya sea por el número de votos que tuvieron, por el poder de veto de que dispusieron en virtud de los quorum de votación requeridos, o por el condicionamiento de la conducta de los otros miembros que decidían, que pudieron lograr, mediante el uso de otros recursos de poder.

ii) Por el número de miembros del centro rector del organismo público, que se identificaron con los agentes políticos y cuya lealtad, permanentemente, o más frecuentemente, se manifestó más hacia el agente político que al organismo a que pertenecían.

Este es el caso de miembros del centro rector afiliado a un partido político, una asociación gremial, o sindical, etc., cuya conducta dentro del organismo estuvo predominantemente al servicio de los intereses del agente político al cual pertenecían.

iii) Por la penetración de los agentes políticos en el organismo público, a través de grupos partidarios que aglutinaron a los funcionarios según su filiación política; de asociaciones profesionales y técnicas que los agruparon en su condición de tales: de asociaciones funcionarias o sindicales relacionadas con federaciones que incluyeran entre sus miembros a otras similares en el plano de la administración pública en general, o también en el plano nacional, etc.

iv) Por los objetivos y políticas que el organismo público sacrificó o rechazó en su actuación y por los que aceptó e implementó en orden a mantener el apoyo de ciertos agentes políticos que consideraba indispensable para su existencia y desarrollo.

v) Por los servicios que el organismo público prestó a ciertos agentes políticos, otorgándoles atención preferencial, relajando inspecciones, sirviéndoles de intermediario ante el poder ejecutivo, poniéndoles recursos a su disposición, entregándoles información confidencial que les permitiera actuar con éxito en función de sus intereses, etc.

vi) Por los servicios que los agentes políticos prestaron al organismo público, sirviéndoles de canal de comunicación e intermediario ante la comunidad, ante las instituciones políticas, o bien financiando directa o indirectamente parte de su favor, etc.

vii) Por los servicios mutuos que el organismo público y los agentes políticos se prestaron, como fuente de empleo y de mejoramiento de status de sus respectivos miembros.

b) Forma en que las relaciones de los agentes políticos con la administración pública agropecuaria pudieron afectar a su estructura de organización y a su funcionamiento

Para una mejor sistematización de las conclusiones conviene aislar -en lo posible- los efectos de dichas relaciones según ellos correspondan a la estructura de organización o a los procesos de dirección o planificación respectivamente.

i) En materia de organización

En este plano, la acción de los agentes políticos pudo haber impulsado la creación de nuevos organismos públicos agropecuarios o de nuevas unidades en los existentes, que preferentemente respondieran a la satisfacción de demandas públicas articuladas por ellos. (Crecimiento por agregación y duplicaciones, que se explican por la actuación de los agentes políticos).

En los casos de creación de nuevos organismos, la influencia de los agentes políticos pudo manifestarse por intervenciones ante el ejecutivo o el parlamento para condicionar sus leyes orgánicas o de creación, contribuyendo así a determinar su naturaleza jurídica, el grado de generalidad o de especificidad de sus fines, la clientela que sería beneficiada o afectada con su actuación y, en algunos casos, la estructura interna de organización, los organismos externos que lo controlarían, el grado de delegación de la autoridad que podrían efectuar sus dirigentes en las materias más importantes (que queda determinado en la especificación de funciones y atribuciones de sus consejos de administración o juntas directivas, o de sus dirigentes individuales cuando corresponde), etc.

En sentido contrario, la influencia de los agentes políticos puede haber sido determinante para obstaculizar la creación de nuevos organismos o de unidades dentro de los existentes, que pudieran alterar la estructura de organización vigente en el período analizado y cambiar el sentido de las decisiones públicas hacia la satisfacción de otras demandas distintas a las que se estaban satisfaciendo. (Factor explicativo de vacíos e incapacidades operacionales de la administración pública agropecuaria en el desarrollo de determinadas funciones).

También, la acción de los agentes políticos (especialmente de los que actúan a nivel regional) puede haber resultado decisiva en impedir que los organismos públicos agropecuarios cambiaran sus zonas geográficas de atención o trasladaran sus redes territoriales de una ciudad a otra, con lo cual pudieran haber afectado la posibilidad de una acción coordinada de la administración pública agropecuaria a nivel de la región.

/Asimismo, la

Asimismo, la acción de los agentes políticos puede haber sido fundamental en la constitución y/o consolidación de determinados centros de poder internos de la organización y/o en la eliminación de otros. Cualquiera de ambas cosas que hubiera ocurrido puede haber influido positiva o negativamente sobre la estructura de organización formal del organismo público al reforzar la autoridad de los dirigentes jerárquicos o al disminuirla, o bien, al contribuir a aumentar o disminuir el grado de existencia de autoridad fragmentada dentro de ella.

ii) En materia de dirección

En este campo, los agentes políticos pudieron influir sobre los nombramientos y remociones de miembros de los centros rectores a nivel ministerial, regional, e institucional, con los consiguientes cambios en los valores que orientaron las decisiones en ellos adoptadas y en la capacidad de liderazgo o en los estilos de dirección utilizados en los centros de decisión individuales.

También pudieron intervenir en la conformación de una estructura decisoria, en que predominaran los centros de decisión colegiados, ya que estos mecanismos permiten la participación legitimada de los agentes políticos en las decisiones públicas.

También los agentes políticos pudieron haber influido directamente - en función de sus intereses - en las decisiones adoptadas durante la ejecución de las políticas, los programas, los proyectos, etc., alterando con ello el curso deseado para la política planificada de desarrollo agropecuario. Esto podría haberse realizado mediante la participación activa de los miembros de los agentes políticos incorporados en los centros de decisiones formales o mediante la influencia ejercida sobre otros participantes en dichos centros, aún cuando, estos últimos, no se identificaran con ellos.

En forma similar, también su acción pudo manifestarse a través de funcionarios de los organismos públicos agropecuarios que, basándose en el poder que les otorgaba su vinculación a determinados agentes políticos, hubieran alterado la función de la jerarquía como estructura de mando, al constituirse en centros de decisiones reales no coincidentes con los formales.

También los agentes políticos pueden haber actuado sobre las redes de comunicación manipulando la información externa requerida por los organismos públicos agropecuarios, o la que éstos entregaron al exterior, a la que al interior de ellos fluyó hacia las unidades legitimadoras de información y hacia los centros de decisión. Ello puede haber afectado la calidad y consistencia de las decisiones adoptadas en la administración pública agropecuaria.

/iii) En

iii) En materia de planificación

La acción de los agentes políticos en este campo puede haber condicionado, en forma decisiva, la orientación de las directrices dadas por las autoridades para formular el diagnóstico e interpretación del desarrollo agropecuario en el pasado.

De la misma manera, su acción puede haber sido fundamental en la determinación de los objetivos del desarrollo, de la estrategia para alcanzarlos y de las políticas que se deberían aplicar así como de su alcance y contenido.

También su acción pudo haber afectado sustancialmente a la unidad, integración, organicidad y coherencia del proceso de planificación agropecuaria, debido a las exigencias de satisfacción de intereses diversos que los agentes políticos pudieran haber formulado a los organismos públicos agropecuarios, lo que podría haber dado origen a propósitos y políticas institucionales contrapuestas y a programas institucionales que no se complementarían.

Igualmente, la influencia que los agentes políticos vinculados a la administración pública agropecuaria pudieran haber tenido sobre los centros de decisión en materia de asignación de recursos financieros (Ministerio de Hacienda, Banco Central, Banco de Fomento, Parlamento, Consejo de Gabinete, Presidencia de la República) puede haber sido fundamental en la alteración de las prioridades asignadas por la política planificada de desarrollo a la implementación de los diversos mecanismos de planificación; en la distribución de los recursos financieros para apoyar o impedir la ejecución de determinados proyectos de inversión o la realización de ciertos programas sectoriales, regionales o institucionales; en la expansión o contracción de la capacidad operacional de algunos organismos públicos, etc.

Los agentes políticos pueden haber contribuido, también, al establecimiento de normas objetivas o subjetivas de control según como los afectara la actividad desarrollada por los organismos públicos agropecuarios y la forma en que la objetividad o ambigüedad de la norma beneficiara o perjudicara sus intereses.

De la misma manera, pudieron apoyar u oponerse al uso de determinados mecanismos de control o a la adopción de medidas correctivas de los dirigentes frente a las desviaciones ocurridas.

También pudieron haber actuado, disminuyendo o ampliando las bases del control jerárquico que deriva de la autoridad conferida al cargo, ya sea mediante el fortalecimiento del poder de los subordinados frente a los jefes o vice-versa. En el primer caso, ello se podría haber logrado limitando la capacidad de los dirigentes para imponer una disciplina mediante el otorgamiento de recompensa o para usar, o amenazar con el uso de ciertos mecanismos de sanciones

y en el segundo, ampliando sus atribuciones, sobre esas mismas recompensas y sanciones y/o respaldándolos en el ejercicio de su autoridad.

## 2. Las relaciones con las instituciones políticas

Se consideran como instituciones políticas, a los organismos que ejercen funciones legislativas, ejecutivas y judiciales a nivel central o federal, y a nivel estadual o provincial 1/ (en los países con gobiernos de tipo federal) adoptando decisiones públicas, aplicándolas, resolviendo sobre su interpretación o solucionando los conflictos que resultan de su aplicación.

Entre las más relevantes para el análisis se encuentran:

a) el parlamento o asamblea legislativa, con sus Cámaras de Diputados y Senadores (en este último caso, en países con régimen bicameral) y con sus comisiones especializadas en informar sobre proyectos de ley o realizar actividades fiscalizadoras en relación con el sector agropecuario (Comisiones de Agricultura, de Hacienda y de Economía fundamentalmente);

b) los organismos del ejecutivo, tales como, la Presidencia de la República incluido su cuerpo de asesores más cercano, el Consejo de Gabinete, y las Comisiones Interministeriales, que tuvieran relación con la actividad agropecuaria. 2/

c) los organismos del poder judicial: los Tribunales, especialmente agrarios y administrativos, si es que existen, y las Cortes, en su jurisdicción sobre materias conflictivas en la legislación agraria;

d) los organismos contralores: Contralorías Generales, Cortes de Cuenta, Superintendencias, etc., en su actuación interpretativa y fiscalizadora de las normas legales relacionadas con la actividad agropecuaria.

---

1/ Y también a nivel de gobierno local como es el caso de las Municipalidades o Consejos Comunales. En América Latina estos organismos están muy disminuidos en sus atribuciones por lo cual su análisis no adquiere la importancia del que se efectúa sobre las otras instituciones políticas.

2/ Los organismos de la Administración Pública Agropecuaria son también instituciones políticas en la medida en que transforman demandas públicas en decisiones públicas y las aplican. No se mencionan aquí, por cuanto ellos son el objeto de análisis y lo que se trata de establecer es la forma en que las otras instituciones políticas influyeron en su actividad.

En todos ellos interesa fundamentalmente conocer los procedimientos de adopción de decisiones y la influencia que en las diferentes instancias ejercieron los agentes políticos identificados anteriormente. Ello permitirá, por una parte, conocer la forma en que, en las instituciones políticas se adoptaron las principales decisiones públicas en materia de desarrollo agropecuario y, por otra, los intereses a que ellas primordialmente respondieron, información que será muy útil posteriormente para establecer las bases políticas sobre las cuales se fundamentará la proposición de reorganización.

Los procesos de decisión se conocen al establecer para cada materia sujeta a análisis, los diferentes pasos que cronológicamente se dieron en la estructuración de las decisiones y al identificar las personas, grupos, unidades y/o organismos que participaron en cada uno de ellos, estableciendo al mismo tiempo la forma en que actuaron y los motivos que los indujeron.

Los agentes políticos actuantes y el sentido de su intervención, se reconocen al verificar su presencia en algunas de las instancias del proceso decisorio. De la misma manera la influencia ejercida en ellas se comprueba por la medida en que las demandas públicas que patrocinaron se transformaron en decisiones.

En este sentido, adquiere especial relevancia para el diagnóstico de la administración agropecuaria, el examen de la forma en que fueron discutidos y aprobados por el parlamento y el ejecutivo los proyectos de leyes y decretos que tuvieron relación con sus recursos financieros, así como los relativos a su organización.

Las leyes y decretos de presupuestos y las leyes y decretos de plantas de cargos y remuneraciones, constituyen una excelente fuente de información para extraer conclusiones valiosas para el diagnóstico de la administración pública agropecuaria. Por ejemplo: respecto a cuáles fueron en cada año los agentes políticos dominante sobre el ejecutivo y el parlamento (obviamente, sólo en relación a estas materias), respecto al sentido en que ellos condicionaron la acción de las instituciones políticas en relación a la administración pública agropecuaria, respecto a la manera en que fue evolucionando la estructura de poder a nivel de éstas y, finalmente, respecto a la forma en que dicha evolución fue afectando las decisiones públicas adoptadas, en las instituciones políticas, en relación al sector agropecuario.

Las leyes orgánicas o de creación de los organismos públicos agropecuarios y sus respectivas modificaciones en el transcurso del tiempo, constituirán, también, un buen punto de partida para extraer información respecto a la evolución de la organización formal de la administración pública agropecuaria y de la influencia que en ella tuvieron las decisiones públicas adoptadas en las instituciones políticas.

/Conviene aclarar

Conviene aclarar, que las principales conclusiones no derivan del examen del articulado de las leyes o sus modificaciones, sino del análisis de los procesos decisoriales seguidos en la formulación, discusión y aprobación de las mismas, tanto en el ejecutivo, como en el parlamento. Ello permitirá establecer: las razones por las cuales fueron creados los organismos públicos agropecuarios; los fines que se pretendía alcanzar con su actividad; los motivos por los cuales se fueron introduciendo modificaciones a las leyes originales; los orígenes de las duplicaciones de actividades entre organismos y el por qué de los vacíos operacionales; las causas del apareamiento de los organismos autónomos y la determinación de la naturaleza jurídica de otros conforme al derecho privado; los motivos de la progresiva desintegración de la macroestructura de organización; las concepciones ideológico-técnicas que informaron proposiciones de reorganización en el pasado, etc.

También quedarán de manifiesto las relaciones entre ejecutivo, parlamento y administración pública agropecuaria, cuando se analizan los procesos decisoriales referentes a materias que pudieran haber sido de naturaleza conflictiva en la sociedad, tal es el caso de iniciativas respecto a reforma agraria, sindicalización campesina, control de precios o del comercio exterior, intervención estatal en la comercialización de algunos productos o insumos, etc.

Las reacciones suscitadas en los grupos afectados por tales decisiones se canalizarían, a través de ciertos agentes políticos, hacia los organismos del ejecutivo y el parlamento. Estos, al actuar en función de dichas reacciones, pueden haber determinado requerimientos de acción, o no acción, de la administración pública agropecuaria con diversos efectos sobre su organización y funcionamiento fáciles de deducir de todo lo expuesto anteriormente.

También quedarán de manifiesto las relaciones entre el Parlamento y la administración pública agropecuaria al identificar la actitud de apoyo u hostilidad que aquél haya tenido hacia cada organismo público agropecuario.

En la búsqueda del apoyo legislativo o de reducción de su hostilidad hacia sus dependencias, los directores de los organismos públicos agropecuarios pueden haber impulsado o sacrificado el desarrollo de ciertas actividades al margen de consideraciones sobre lo que esto podría significar en el cumplimiento de los objetivos de la política planificada o no de desarrollo; pueden haber despedido funcionarios conflictivos o aceptado el nombramiento de otros, en cargos claves, aún, a sabiendas que ello podría afectar el proceso de dirección al interior del organismo; pueden haber concedido un tratamiento especial a los parlamentarios en la satisfacción de sus demandas y haber establecido canales de comunicación permanentes con ellos para informarles de los proyectos y actividades del organismo, e incluso, para permitirles participar en la formulación de sus políticas; etc.

Las relaciones de la administración pública agropecuaria con los organismos del poder judicial se podrán esclarecer al examinar las materias que los organismos públicos agropecuarios han litigado con mayor frecuencia en los tribunales y las repercusiones organizacionales de los fallos que éstos han omitido.

En algunos casos, estas relaciones adquieren importancia porque en ellas se puede haber fundamentado la creación de determinadas unidades organizacionales o el establecimiento de ciertos procedimientos administrativos de carácter bastante inflexible, en la medida en que ellos se hayan originado en fallos judiciales que pusieron de manifiesto errores cometidos por los organismos públicos agropecuarios. Así puede haber ocurrido cuando algún organismo de reforma agraria intervino en juicios por expropiación de tierras, o cuando otro responsable de financiar la producción debió acudir a los tribunales en procura del pago de créditos morosos, o cuando otro debió actuar en defensa del patrimonio fiscal etc.

Las relaciones con el poder judicial también quedan de manifiesto en los límites que sus sentencias impusieron a la acción de los organismos públicos al interpretar, en forma definitiva, el sentido de las normas legales que rigieron su actividad.

Finalmente, respecto a las relaciones de la administración pública agropecuaria con los organismos contralores, se puede acotar que ellas debieron quedar definidas formalmente en las normas constitucionales, leyes y decretos que les fijaron sus funciones fiscalizadoras y las atribuciones para ejercerlas; en las resoluciones internas de sus autoridades que reglamentaron su organización y funcionamiento; y en las propias leyes orgánicas de los organismos públicos agropecuarios que prescribieron a qué tipo de control externo quedaban sometidos. Sin embargo, más que en lo formal, el análisis debe concentrarse en la manera en que dichas funciones fiscalizadoras se ejercieron en el período analizado y como producto de una legislación sobre control que pudo haber impuesto muchas limitaciones a los organismos públicos agropecuarios.

Normalmente, el control externo, especialmente el que se pueda haber ejercido sobre los organismos centralizados, constituye un factor fundamental en la explicación de la rigidez organizacional, inflexibilidad administrativa e incapacidad operacional que revelen este tipo de instituciones, y que puede haber limitado fuertemente su capacidad de servir de instrumentos eficientes de la política planificado o no de desarrollo.

/Cabe anotar,

Cabe anotar, que en sus funciones fiscalizadoras, los organismos de control externo sólo se limitan a aplicar y hacer cumplir la legislación vigente, por lo cual no recae sobre ellos la responsabilidad de las deficiencias administrativas que de su acción pudieran resultar. No obstante, en el ejercicio de sus funciones, también pueden ser influidos por los agentes políticos los cuales pueden, por ejemplo, hacer que se aumente o reduzca el grado de fiscalización sobre determinados organismos públicos agropecuarios con el propósito de influir sobre todas o parte de las actividades que desarrollaban. De allí, la importancia de explicitar, también, al hacer el diagnóstico institucional, las relaciones de la administración pública agropecuaria con los organismos contralores.

/B. Las

B. Las relaciones con las fuerzas sociales

"Quiénes ocupan una misma posición en la actividad agropecuaria, constituyendo por ello una categoría social, no sólo tienden a tener comportamientos individuales semejantes, sino que también a actuar colectiva y organizadamente para alcanzar y defender sus intereses como categoría."

"La posición que ocupan los individuos en la actividad agropecuaria el medio rural o la sociedad, no es sin embargo la única causa que determina su adhesión a determinados objetivos, su participación en acciones colectivas y la pertenencia a una o varias organizaciones. Estos adhieren a cuerpos doctrinales de carácter religioso, filosófico, político, económico, etc., sin que esta adhesión se deba o esté vinculada fundamental o exclusivamente a la posición que ocupan en el sector. Sus creencias los hacen ver y concebir la realidad en una forma particular, y adoptar una actitud y forma de actuar acorde con ellas".

De los dos conceptos expresados anteriormente surge la noción de fuerza social: "definida como el conjunto de individuos que ya sea por la posición que ocupan, sus creencias o ambas, se orientan hacia objetivos y formas de acción semejantes, ya sea organizada o desorganizadamente, en uno o varios aspectos de la actividad agropecuaria. Los propietarios, los trabajadores asalariados, los trabajadores temporeros, los productores de trigo, los deudores de un banco o agencia de crédito agrícola, los militantes y simpatizantes de la juventud agraria de cualquier credo, religioso o político, los consumidores de productos agropecuarios entre otros, son ejemplos de fuerzas sociales." 1/

Una característica fundamental de las fuerzas sociales es que son formuladoras de demandas públicas y también sus articuladoras en la medida en que su acción se expresa más organizadamente. En este último caso, esas organizaciones (una sociedad de agricultores o una confederación de sindicatos, etc.) actúan como agentes políticos.

Las relaciones de las fuerzas sociales con la administración pública agropecuaria en general, se van estableciendo a medida que se conocen las que sostuvieron y sostienen con cada organismo en particular.

1/ Todos los párrafos citados textualmente, se han extraído de ILPES: Planificación del Desarrollo y las Inversiones Agropecuarias. Cap. IV, en la parte correspondiente a: las fuerzas sociales, su organización y participación en el desarrollo agropecuario. Santiago, Chile, 1975. Véase el mismo texto, para una exposición detallada de la metodología de análisis de las fuerzas sociales.

En la identificación de las fuerzas sociales que se relacionaron con la administración agropecuaria, corresponde primeramente recoger, clasificar y analizar la información relativa a las clientelas con las cuales ha estado trabajando cada organismo, tratando de individualizarlas y caracterizarlas lo más nítidamente posible, de tal manera que se pueda saber quiénes las constituyen y cuántos son (identificando a los clientes a través de sus características jurídicas, económicas, sociales, étnicas, pertenencia a organizaciones, etc.), dónde se localizan geográficamente (identificando las regiones, zonas y áreas en que predominantemente se los encuentra), qué hacen (caracterizando las actividades que fundamentalmente desarrollan y describiendo su participación en la actividad agropecuaria) y finalmente, cómo actúan en el proceso de desarrollo agropecuario (nivel tecnológico en que se encuentran, forma en que comercializan sus productos, mercados a los que acceden, organismos públicos o privados con los cuales se vinculan, etc.). Posteriormente, esta información será utilizada para identificar algunas de las categorías sociales que estarán en la base del análisis de las fuerzas sociales relevantes a la actividad agropecuaria.

Identificadas las fuerzas sociales, establecidas su orientación grado de organización y de expresión política, caracterizadas sus formas de actuar colectivas, y conocidas, en parte, la incidencia de sus acciones sobre la actividad agropecuaria, partidos políticos, etc.,<sup>1/</sup> se tendrá información suficiente para establecer las relaciones que sostuvieron y sostienen con la administración pública agropecuaria.

Básicamente, estas relaciones pueden haber asumido las siguientes formas:

- Representación directa de sus intereses ante los organismos públicos agropecuarios mediante la utilización de las formas de acción colectiva a su alcance que pudieran haber servido para expresar apoyo o rechazo a ciertas decisiones o acciones adoptadas o que, en su oportunidad, fueron potencialmente adoptables por ellos.
- Representación indirecta de sus intereses ante los mismos, a través de organizaciones que se vincularon con ellos y que las representaban o asumían su representación. En este caso, dichas organizaciones actuaban como agentes políticos.

1/ La identificación de las categorías y fuerzas sociales corresponde al diagnóstico de las fuerzas sociales propiamente tal, que es otro de los análisis especializados que se requieren para conformar el diagnóstico global del sistema agropecuario.

- Representación indirecta de sus intereses a través de la acción que puedan haber ejercido sobre agentes o instituciones políticas para influir en su comportamiento en relación a los organismos públicos agropecuarios, y lograr que éstos actuarán en el sentido por ellas deseado.

Es necesario aclarar, que las fuerzas sociales, en su relación con los organismos públicos agropecuarios, no responden a patrones de comportamientos establecidos con carácter de permanentes, es decir no se convierten en aliadas, neutras o antagónicas frente a la suma de las acciones de los organismos, sino que responden en sus comportamientos frente a cada acción (o grupos de acciones), en la medida en que les afecta o beneficia en sus intereses.

Por esta razón, una misma fuerza social puede apoyar a un organismo en la realización de un determinado programa y convertirse en su antagónica con respecto a otro. De igual manera, frente a determinadas acciones reales o potenciales del organismo, ellas pueden representar sus intereses relacionándose con aquél particularmente por cualquiera de las formas señaladas anteriormente o simultáneamente mediante todas ellas, y frente a otras cambiar dichas formas de relación. Por este motivo, la mejor manera de apreciar las influencias que ellas ejercieron sobre la estructura de organización y su funcionamiento es, establecer la relación existente entre actividad desarrollada por el organismo público y afectación de interés de la fuerza social, y luego, el comportamiento de ésta, ya sea directamente sobre el organismo o indirectamente a través del sistema político.

La forma en que estas influencias pudieren afectar la organización de la administración pública agropecuaria y a los procesos de dirección y planificación que en ella se realizaban no se expondrá aquí, porque resulta análoga a la que ya se ha explicado, al examinar las relaciones de la administración pública agropecuaria con el sistema político. De hecho, por estar las fuerzas sociales permanentemente en el trasfondo de la acción de los agentes políticos, su influencia tiende a confundirse con la de éstos, en sus efectos. No obstante, para el análisis, es importante diferenciarlas, porque muchas veces un mismo agente político puede representar a diferentes fuerzas sociales, que incluso presenten intereses antagónicos. El esclarecimiento de esta circunstancia, permitirá captar mejor las relaciones de la administración pública con el sistema político, por cuanto no sólo se podrá establecer la influencia de los agentes políticos, sino que también de las fuerzas sociales que se movilizaban detrás de ellos, todo lo cual permitirá, en primer lugar, explicarse en mejor forma el por qué la administración pública agropecuaria se organizó y funcionó de una manera determinada y en segundo lugar, fundamentar sobre bases cada vez más certeras la propuesta de reorganización.

### C. Las relaciones con el sistema económico

Un sistema económico está constituido por un conjunto interrelacionado de estructuras 1/ de producción, distribución y consumo de bienes y servicios.

Como lo que interesa examinar son las influencias que este sistema ejerció sobre la manera en que se conformó la organización de la administración pública agropecuaria y sobre el modo en que ésta funcionó en el pasado, el análisis está orientado a conocer las estructuras económicas que se relacionaron con ella y su comportamiento, para de allí extraer las conclusiones que sean pertinentes al diagnóstico institucional propiamente tal.

El análisis se centra en las relaciones que cada organismo sostuvo con determinadas estructuras del sistema económico. Del conjunto de resultados, se extraen conclusiones aplicables a la administración pública en general.

#### 1. Identificación de las estructuras económicas que influyeron sobre cada organismo y de la forma en que se relacionaron con ellos

Es tal la cantidad de objetos y relaciones que constituyen estructuras económicas relevantes en el sector agropecuario, que su identificación y análisis constituye en buena medida la labor primordial para realizar el diagnóstico global y los diagnósticos parciales que se requieren para obtener una explicación adecuada del comportamiento de la actividad agropecuaria en el proceso de desarrollo. 2/

Estructuras empresariales, de capital, de población, ocupacionales, de distribución del ingreso, de precios, de financiamiento, de mercados, de comercio exterior, de producción, etc., son todas importantes de examinar, tanto desde el punto de vista de la forma en que fueron influidas por la actividad desarrollada por los organismos públicos agropecuarios en el pasado (lo que es

1/ Entendiéndose por tales: "un conjunto de objetos vinculados entre sí según ciertas reglas (leyes)". A su vez, por objeto, se entiende: "cualquier realidad posible: individuo, concepto, institución y cosa". Estos conceptos, así como el de sistema económico, se han tomado de: Maurice Godelier: Racionalidad e irracionalidad en economía. Siglo XXI, Editores S.A. 1970.

2/ Véase al respecto una explicación detallada en: ILPES, Planificación del desarrollo y las inversiones agropecuarias. Capítulos III y IV. Santiago de Chile, 1975.

relevante para el diagnóstico global del sector agropecuario), como desde el punto de vista de la forma en que ellas influyeron a la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria (lo que es relevante para el diagnóstico institucional que forma parte del global). Sin embargo, no corresponde al diagnóstico institucional, propiamente tal, preocuparse de ellas directamente, sino que, más bien utilizar -para confrontarlas con las propias y deducir de allí las relaciones buscadas- la información y conclusiones que los otros diagnósticos -global y especializados- van proporcionando a medida que son elaborados.

En este sentido, se pueden establecer dos criterios para orientar la búsqueda de las relaciones:

- Examinar las actividades desarrolladas y las atribuciones para decidir sobre ellas, de los principales organismos públicos extrasectoriales que adoptaron decisiones en el campo económico vinculadas directa o indirectamente al desarrollo agropecuario, tales como: Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuesto, Banco Central, Bancos Estatales de Fomento, Organismos de Planificación Nacional, Sectorial y Regional, Comités Ministeriales especializados en materias económicas, etc., y establecer la forma en que sus actividades y decisiones se relacionaron con la administración pública agropecuaria.
- Examinar, atendiendo a la finalidad de las actividades desarrolladas, el grado y la forma en que la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria estuvieron determinadas por la necesidad (impuesta por el sistema político) de mantener ciertas estructuras económicas; de modificarlas en algún sentido; de cambiarlas en profundidad sustituyéndolas por otras, o de promover la aparición de nuevas sin alterar las existentes.

2. Identificación de la forma en que las relaciones de los organismos públicos agropecuarios con las estructuras económicas pudieron afectar a la estructura de organización y su funcionamiento

Nuevamente cabe hacer la observación de que para una mejor sistematización de las conclusiones, conviene tratar de referir éstas por separado a la organización de la administración pública agropecuaria y a sus procesos de dirección y planificación para que sea más factible su integración con las demás que se obtienen al elaborar el diagnóstico.

/a) En

a) En materia de organización

Las empresas o unidades de producción agropecuaria, además de ser tan diversificadas en los bienes que generan, en las formas de explotación, en el tamaño, etc., están diseminadas en amplios espacios geográficos que normalmente cubren gran parte del territorio de los países.

La forma en que algunas producciones se han localizado en ciertas zonas, o se han concentrado en determinados tipos de explotaciones, etc., influye sobre la creación de mercados, la instalación de infraestructura de comercialización de regadío, etc., y vice-versa. Todo ello configura una realidad que puede haber condicionado, no absolutamente, pero con bastante importancia en algunos casos, la estructura de organización de los organismos públicos agropecuarios y por consiguiente la de la administración pública agropecuaria en general.

En efecto, estas características son la causa de que la estructura de organización en la mayoría de los organismos público agropecuarios se haya ido ramificando y diferenciando (creando cada vez un mayor número de unidades especializadas) de acuerdo con la forma en que evolucionaron las estructuras económicas, con las cuales preferentemente se relacionaban.

Si la estructura de organización de la administración pública agropecuaria no hubiera respondido a un plan determinado (obviamente dentro de las restricciones que el sistema político, marco jurídico, etc., hubieron impuesto sobre ella), sino que hubiera surgido como un subproducto espontáneo de la yuxtaposición de las estructuras de cada organismo, es lo más probable, que se presentase un gran número de problemas de coordinación atribuible en su origen a la necesidad que tuvieron esos organismos de adaptarse en sus actividades y organización a las estructuras económicas vigentes en el pasado. Esta necesidad de adaptación, alcanza incluso a los organismos creados con el fin específico de promover cambios estructurales, puesto que para que su acción fuera eficaz, su organización debería haberse adaptado a las estructuras cambiantes y haber evolucionado al mismo ritmo de las transformaciones que promovía su propia acción. Esto último, con el objeto de adaptarse a su vez, a las nuevas necesidades que creaban los mismos cambios efectuados.

b) En materia de dirección

En esta materia, los organismos públicos del sistema económico pueden haber actuado directa o indirectamente sobre el proceso de adopción de decisiones en la administración pública agropecuaria. Directamente, a través de la influencia que sus representantes en los centros de decisión colegiada (comités interministeriales, juntas directivas o consejos de administración, consejos

/consultivos, etc.)

consultivos, etc.) puedan haber ejercido sobre las decisiones públicas relacionadas con la actividad agropecuaria; e indirectamente, por las restricciones o ampliaciones del área discrecional de los centros rectores agropecuarios que sus propias decisiones hubieron producido, como podría ser, las que resultaren de decisiones adoptadas por el Banco Central en materia de política monetaria o de comercio exterior; o del Ministerio de Economía en materia de política de precios o fijación de cuotas de importación o exportación de productos agropecuarios; o del Ministerio de Hacienda en materia de asignación de recursos presupuestarios y política tributaria, etc.

Por otra parte, existen en todos los países algunas estructuras empresariales de carácter privado que tienen un papel dominante sobre ciertos rubros de producción, ya sea porque poseen la mayor parte de la infraestructura de comercialización requerida por los productores o porque a través de ellas se efectúa el abastecimiento de insumos y se satisfacen las necesidades de asistencia técnica y crediticias de los mismos. En tales casos, habitualmente, la información con que trabajan los organismos públicos agropecuarios en relación a dichos rubros de producción (información que se considera legitimada, ya sea por consagración de la costumbre u otras razones) procede de quienes ocupan cargos dirigentes en esas estructuras empresariales y, obviamente, los procesos decisorios en el sector público pueden haber estado condicionados a la cantidad, calidad, oportunidad, veracidad y exactitud de la información entregada. También estos procesos pueden haber sido influidos por la diversidad de puntos a través de los cuales esa información penetró en la organización de la administración pública agropecuaria, lo que podría haber determinado comportamientos particulares de ciertas unidades en detrimento de la coordinación general buscada. Esto último es especialmente válido para las unidades de terreno que trabajan a nivel regional, sobre todo, si se complementa esta circunstancia con el hecho de que no hubiera existido un juego de políticas institucionales claramente definidas, (dentro del marco de las definidas a nivel ministerial), que hubiera permitido a dichas unidades orientar sus decisiones en cada oportunidad, en función de la política agropecuaria seguida.

c) En materia de planificación

El conjunto de orientaciones, decisiones, restricciones, etc., que emanaron de los organismos públicos del sistema económico, constituyendo los marcos de referencia para la formulación de los mecanismos de planificación a nivel ministerial, regional e institucional pueden haber influido sobre el contenido y alcance de éstos y sobre la coherencia del proceso de planificación agropecuaria en general.

/La diversidad

La diversidad de marcos de referencia y las posibles contradicciones que en ellos se encontrasen se podrían explicar básicamente por las distintas racionalidades (política, económica o burocrática) que hubieran imperado en los organismos del sistema económico y por las diferentes representaciones de la situación agropecuaria que en ellos sus dirigentes y funcionarios se hubieren formado debido a las características particulares de los medios ambientes en que cada uno de dichos organismos se desenvolvía. Así los distintos problemas (a veces conflictivos entre sí) que debieron resolver, los diversos intereses con que se relacionaron, los distintos cuadros profesionales que predominaron en ellos y cuya formación les predeterminaba en cierto modo su apreciación de la realidad agropecuaria y de cuáles eran los aspectos más relevantes en ella, etc., pueden haber sido factores importantes que condicionaron las orientaciones, decisiones y restricciones que cada organismo del sistema económico impuso a los de la administración pública agropecuaria con los cuales se relacionó.

Donde mejor se advierte el influjo de estos distintos marcos de referencia en los organismos públicos agropecuarios es en los presupuestos pues en su elaboración deben tenerse en cuenta, habitualmente, las orientaciones, decisiones y restricciones que provienen de los organismos de planificación, del Banco Central o Bancos de Fomento Estatal (para los créditos) y del Ministerio de Hacienda.

En algunos países de América Latina los organismos públicos agropecuarios discuten con el Ministerio de Hacienda su presupuesto corriente, con el organismo de planificación nacional su presupuesto de inversión y con el Banco Central sus necesidades de financiamiento crediticio. Armonizar estos distintos marcos de referencia exige una vasta labor de coordinación que no siempre resulta exitosa.

Otra forma en que las estructuras económicas vigentes en el período analizado pueden haber influido sobre el proceso de planificación en la administración pública agropecuaria es imponiendo límites a la formulación y ejecución de los mecanismos de planificación al reaccionar frente al contenido o el alcance de éstos o frente a su aplicación.

De la misma manera el proceso de control se puede haber visto afectado por las resistencias de ciertas estructuras empresariales a que los organismos públicos agropecuarios hubieran adoptado o puesto en práctica medidas destinadas a controlar ciertas actividades que eran claves para el éxito de determinados programas, tales como, adopción de sistemas de control estricto sobre el otorgamiento de créditos, o sobre las exportaciones de productos agropecuarios con objeto de que se ciñeran a las cantidades y calidades establecidas; o sobre las importaciones de insumos para el sector agropecuario; o sobre las diferentes etapas del proceso de comercialización de algunos productos, etc.

/También se

También se puede haber visto afectado el proceso de control de la administración pública agropecuaria, por la existencia de campos de jurisdicción difusa entre los organismos públicos agropecuarios y los organismos públicos del sistema económico. Por ejemplo, en materia de control de la inversión, de las asignaciones presupuestarias, de la asistencia técnica internacional, del financiamiento externo, etc.

#### D. Las relaciones con el marco jurídico

La administración pública agropecuaria desarrolla sus actividades dentro de un marco jurídico preestablecido, constituido por el conjunto de normas -emanadas del Poder Legislativo y promulgadas por el Poder Ejecutivo- que rigen la acción de los organismos públicos agropecuarios y sus relaciones con el resto del sistema jurídico de la sociedad.

Estas normas -constitucionales, legales y reglamentarias- condicionan la organización y funcionamiento de la administración pública agropecuaria, entre otros motivos, por los siguientes:

- Constituyen la fuente de las facultades y jurisdicción de quienes tienen la responsabilidad de dirigir los organismos públicos agropecuarios.
- Establecen la naturaleza jurídica de estos últimos y las relaciones o vinculaciones entre cada uno de ellos y el gobierno central o federal. (Naturalmente, sólo las de carácter jurídico.)
- Establecen los fines o propósitos formales que orientan la acción de cada organismo.
- Establecen procedimientos que deben seguirse, con carácter de obligatoriedad, durante el proceso de gestión administrativa, en relación a los recursos financieros, humanos y materiales.
- Establecen el grado de centralización o descentralización que puede tener la organización, según se permita, o no, a los dirigentes, delegar sus facultades.
- Establecen los organismos de control externo que fiscalizarán las actividades de los organismos públicos agropecuarios y las relaciones entre ambos.

/- Establecen

- Establecen obligaciones de acción en cuanto a ciertos aspectos de la actividad agropecuaria, como prestación de servicios, controles sanitarios, etc.
- Establecen (por omisión), vacíos operacionales, al no autorizar la acción de los organismos públicos agropecuarios sobre ciertas actividades.

El análisis del marco jurídico, cobra entonces importancia para el diagnóstico de la administración pública agropecuaria, como un factor más de explicación del origen de los problemas de organización o funcionamiento que se puedan detectar en ella.

#### Identificación del marco jurídico

El marco jurídico puede identificarse en varios niveles y a medida que se pasa de uno a otro, su conocimiento es más completo.

En este sentido, se pueden distinguir:

- normas jurídicas que rigieron y/o rigen (al momento del análisis) exclusivamente para un organismo específico. Por ejemplo: su ley orgánica o de creación, sus estatutos, sus reglamentos internos, etc.;
- normas jurídicas que rigieron y/o rigen, para grupos o el conjunto de organismos de naturaleza jurídica semejante. Por ejemplo: Ley de Servicio Civil o Estatuto Administrativo, aplicable a los funcionarios de los servicios centralizados del Estado; Ley y decretos de presupuesto, aplicables en algunas de sus disposiciones a los servicios centralizados, y en otras, a los descentralizados, etc.
- normas jurídicas que rigieron y/o rigen aspectos parciales de la actividad agropecuaria y que podrían englobarse en lo que comúnmente se denomina legislación agraria. Por ejemplo: leyes de reforma agraria, legislación de aguas, leyes de sanidad animal y vegetal, de certificación de semillas, de control de calidades de insumos, de tributación agrícola, de sindicalización campesina, etc. Estas interesan al diagnóstico de la organización en la medida en que establecen tareas con carácter de obligatoriedad para los organismos públicos agropecuarios, o bien, los limitan en sus posibilidades de acción o de coordinación con los demás; y finalmente,

/- normas

- normas jurídicas que rigieron y/o rigen para el conjunto de la sociedad y que afectaron a los organismos públicos agropecuarios en algún sentido. Por ejemplo, normas constitucionales, del código civil o del trabajo, leyes de remuneraciones generales, disposiciones de gobierno interior, etc.

Para los propósitos del diagnóstico de la administración pública agropecuaria, interesa fundamentalmente esclarecer cuáles fueron las normas básicas que rigieron su funcionamiento interno (a partir de las que rigieron a cada organismo público agropecuario y las que rigieron las relaciones entre éstos), o su funcionamiento con respecto a su medio ambiente externo (organismos públicos extrasectoriales, organizaciones del sector privado, organismos internacionales o agencias gubernamentales extranjeras, clientelas, etc.).

Esclarecidas las normas jurídicas básicas, interesa determinar cuál fue su formalidad o sustantividad, en el sentido, si la finalidad prescrita era coincidente con la finalidad real que perseguían quienes legislaron sobre ellas. Es decir, ¿se dictó una ley (reforma agraria, por ejemplo), para satisfacer una imagen, o realmente para regular una acción pública sustantiva en un campo determinado?

Establecida la formalidad o sustantividad de la norma, interesa finalmente, determinar la utilidad que ésta prestó como instrumento de la política agraria, en el período analizado. Se conocerá, entonces, si ella fue un factor de promoción o un obstáculo al desarrollo de determinadas actividades que se consideraban necesarias.

La perspectiva final con la cual se efectúa el análisis, no es propiamente, o exclusivamente, jurídica, sino que es administrativa, en cuanto que lo que se desea determinar es, si el marco jurídico vigente en el período analizado, facilitó o dificultó la tarea de coordinación de la administración pública agropecuaria y, en consecuencia, su capacidad operacional para hacer frente a los requerimientos de acción que se le imponían.



