

Análisis del Mes. Diciembre 1997

BASE-ECTA

La Modernización del MAG: tarea pendiente y perentoria.

El Ministro de Agricultura Cayo Franco estuvo de gira por Washington y lo único que trascendió del viaje es la “preocupación” de directivos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el retraso en la aprobación del Programa de Modernización para el Desarrollo Agropecuario y Forestal (PROMODAF/MAG/BID), propuesta presentada al Parlamento hace unos meses (AM, marzo 1997).

Puesto que el PROMODAF remite a un tema álgido y espinoso como es el de la reforma del sistema MAG y como uno de los ejes prioritarios de la Estrategia para el Desarrollo Humano Agro Rural (MAG/PNUD/Banco Mundial), que fuera presentada el mes pasado (AM, noviembre 1997), es el de la “modernización institucional”, se rescatan aquí aquellos aspectos que podrían contribuir al debate en torno a una problemática compleja e ineludible, cuyo análisis ha sido hasta ahora pospuesto por distintos motivos: desidia, intereses creados, defensa del status quo, confusión.

Según el documento de referencia, Paraguay enfrenta una nueva fase de reformas, con fuerte contenido institucional. Los instrumentos para su resolución son la “innovación institucional, el fortalecimiento de la gestión, la participación, la capacitación, el desarrollo de infraestructura, el acceso y la regularización de la propiedad de la tierra y la eliminación de distorsiones en el funcionamiento de los mercados”. Se propone que el diseño de la nueva institucionalidad para el sector agrario debe ser el resultado de un análisis prospectivo y de una visión estratégica que apuntaría a la identificación de “modelos de organización y gestión para una mayor atención a la competitividad y a la selectividad de la acción”, incorporando las temáticas de la “concertación con el sector privado, participación, descentralización y adecuación a las condiciones locales”.

El actual escenario institucional.

El Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) creado en 1954, fue objeto de reorganización en 1989 y nuevamente en 1992, cuando adopta su estructura actual, “la que prácticamente reproduce la vieja estructura”. La misma “no resulta eficaz para enfrentar los problemas que aquejan a la agricultura, subsisten conflictos en materia de competencias y no están claramente definidas las relaciones interinstitucionales”.

El actual sistema MAG está integrado por el Ministerio y las entidades descentralizadas, llamadas autárquicas (IBR, FDC, CAH, SENACSA), así como por unidades descentralizadas con dependencia compartida (BNF y Fondo Ganadero). Ahora bien, la ley de 1992 “describe la organización y funciones sólo a nivel de direcciones y no avanza en la articulación con otras instituciones del sector público y, en particular, con los entes descentralizados” (situación que tiende a reproducirse en el PROMODAF).

En este contexto, se propone una nueva institucionalidad para “superar la situación actual de fragilidad, obsolescencia, superposiciones y reducida eficacia provocada por cambios frecuentes, reducciones presupuestarias y debilidad de los mecanismos de formulación y seguimiento de políticas”. Y se advierte que sin modernización institucional, “la transformación sectorial no podrá ser alcanzada, ni tampoco se podrá reactivar la agricultura, incrementar la productividad de la mano de obra y crear las condiciones para una mayor equidad”. A su vez, dada la importancia de la problemática

campesina, la modernización es “una condición para promover la participación social y la democratización en espacios locales”.

Ahora bien, la nueva institucionalidad deberá forjarse en momentos difíciles, de reducción de recursos presupuestarios: la participación del MAG en el presupuesto de la Administración Nacional ha disminuido del 8,5% en el periodo 1985-90 al 4,2% durante 1991-95. Sin embargo, históricamente el MAG ha logrado ejecutar entre el 50 y el 70% de su presupuesto y se estima que sólo el 20% del presupuesto se destina a investigación, capacitación, comercialización y programas de reforma agraria.

El diagnóstico o los problemas de la institucionalidad actual:

- * No hay una definición precisa del papel del Estado en el desarrollo agrario.
- * En lo que hace a provisión de “bienes públicos”, la propuesta flaquea ya que sólo justifica la intervención directa del MAG en materia de “seguridad sanitaria y sanidad vegetal, en la educación y en las acciones para superar la pobreza”. Se recomienda privatizar unidades como el Frigorífico Nacional, FERTIPAR y OFAT, ya que “no responden a los atributos de bienes públicos o de mérito”.
- * En cuanto a la participación del MAG en la política de créditos, a través del CAH, FDC, FG y BNF, se sugiere “revisar el desempeño de estos entes para determinar la conveniencia de unificar las mismas con las de desarrollo rural o con el sistema financiero convencional”.
- * En ámbitos intersectoriales, el MAG “manifiesta cierta debilidad para hacer el seguimiento de las condiciones macroeconómicas, identificando sus consecuencias y anticipando sus impactos sobre la agricultura y la ruralidad”.
- * Al MAG le competen cuestiones diversas tales como: velar por la seguridad sanitaria de las fronteras, promover el desarrollo forestal, preservar los recursos naturales, apoyar al campesinado, identificar rubros con potencial de desarrollo y promoverlos, reunir información sobre mercados y productos, estar alerta sobre los adelantos científicos y tecnológicos y transferirlos, coordinar con los niveles departamentales y municipales y mantener permanentes relaciones con las organizaciones de productores. El resultado sería una “dispersión de misiones, objetivos y actividades”, pero también, una “dispersión de responsabilidades, con atribuciones que no alcanzan para intervenir en cuestiones centrales para el desarrollo de la agricultura y para la formulación y ejecución de una política activa para el sector”.
- * Subsisten “debilidades en la formulación de diagnósticos y en el desempeño de las funciones de planificación y programación sectorial” y “las acciones de la cooperación parecen no haber tenido impactos acumulativos sobre estas capacidades”.
- * La Dirección General de Planificación (DGP) tiene carencias respecto a recursos humanos e infraestructura por lo que su labor se concentra en la “coordinación de asuntos coyunturales”. De la misma dependen unidades como las de: a) proyectos con apoyo del Banco Mundial, b) PROMODAF con apoyo del BID; y c) proyectos con apoyo de la Cooperación Técnica del Japón. Se trata aquí de “unidades que cuentan con gran autonomía, no estando sujetas a una supervisión superior que asegure la coherencia de sus acciones”.

* La actual ley orgánica del MAG establece una Junta Consultiva, la que no ha llegado a integrarse con los representantes del sector privado.

* En materia de coordinación interinstitucional, persiste un “marco de fractura institucional, sin programaciones conjuntas y sin coherencia en la acción”, por lo que las capacidades del MAG son limitadas para incidir en las restantes políticas sectoriales: obras públicas, educación, salud, etc. Sin embargo, “dada la importancia de proyectos con apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, una porción significativa de las articulaciones interinstitucionales tienen como marco esos proyectos”.

* Tampoco la estructura actual asegura que la ejecución se corresponda en forma coherente con los contenidos de las orientaciones ministeriales y el MAG “no utiliza suficientemente sus instrumentos para hacer un seguimiento adecuado a la ejecución, para la evaluación de productos, resultados e impactos, y los sistemas de información no están integrados de manera que puedan dar coherencia a la conducción sectorial. En consecuencia, los servicios se orientan conforme a criterios de oferta de cada institución, sin una necesaria correspondencia con lineamientos de política sectorial”.

* La actual departamentalización se conforma según el viejo patrón por rubros -agricultura, ganadería, recursos naturales- lo que “no permite una acción articulada sobre productores o sistemas productivos”. De ahí también que el MAG se “estructure fundamentalmente en base a profesiones, en lugar de la problemática productiva o rural y la naturaleza del receptor o usuario no es contemplada en este modelo de organización”. Por ello, las unidades de planeamiento, políticas e información están fracturadas cuando deberían estar unificadas; las labores de investigación estén repartidas entre tres unidades, la extensión no está articulada con la generación de tecnología ni con las acciones de desarrollo rural, la sanidad también está fraccionada en dos organismos.

* La estructura también revela una falta de balance entre funciones, actividades y dotaciones. En algunos casos el personal es excesivo, en otras las carencias son importantes. Y un ejemplo basta para ilustrar el caso: la Dirección General de Administración y Finanzas cuenta con 312 funcionarios, un 60% más que el total vinculado a la formulación de políticas, información y coordinación de programas y casi el doble de su presupuesto.

Ahora bien, si los diagnósticos prosperan y permiten una visión de conjunto, las perspectivas en materia de reforma institucional no son evidentes y esto por varios motivos. En primer lugar, las tendencias encontradas en materia de re-estructuración institucional. Por un lado, el MAG debe enfrentarse a una complejidad creciente que obliga articular distintos instrumentos de intervención/gestión, lo que plantea desafíos insuperables para una organización tradicional. Por otro lado, la gestión pública también debe desconcentrarse y descentralizarse y esto resulta utópico sin orientaciones estratégicas coherentes y consistentes, con una organización internamente fracturada y, sin mecanismos de articulación horizontal. Además, la información disponible es insuficiente como para facilitar la “planificación de la descentralización” o para “orientar selectivamente las acciones, en especial la que se refiere a capacidades existentes y requerimientos de las actividades susceptibles de descentralizar”. Por último, la reforma del Sistema MAG no se limita a la formulación de leyes, aunque las mismas aún requieren de ajustes a las propuestas en estudio por el Parlamento.

De los pa'as que surgen al cotejar propuestas.

Es evidente que el MAG debe reestructurarse para mejorar su intervención en materia de políticas y programas de desarrollo rural, y si el cómo proceder no es aún evidente, la opción por una salida de corte “neoliberal” no es precisamente la solución, ya que se corre el riesgo de terminar desmantelando el aparato de Estado o limitarlo a una “función normativa y de supervisión de acciones”.

De ahí que las recomendaciones y las propuestas de leyes sean aún genéricas o presenten inconsistencias que traban el proceso de decisiones y confunden a la opinión pública. Se trata pues de concentrar los esfuerzos en aquellos aspectos que son o pueden ser objeto de discordia a la hora de definir estructuras y roles:

1) Queda por definir con rigor el ámbito de acción y las funciones consideradas propias del Estado, más aún cuando lo que está en juego es la reactivación del agro y la integración del campesinado al desarrollo rural. Se trata aquí de una tarea política y técnica, que a su vez exige una apreciación certera del rol que podría ser asumido por la “sociedad civil” o “sector privado”, más aún cuando se propone “crear entes autónomos que puedan manejar recursos propios mediante la prestación de servicios con una recuperación de costos, disminuyendo la necesidad de aportes presupuestarios del Estado”. Urge aclarar en qué consistirá la llamada tercerización de servicios claves como la investigación, la generación y transferencia de tecnologías, la capacitación y asistencia técnica, más aún cuando también permanece en la nebulosa la “modernización” de la banca pública, las posibilidades reales de compra/venta de servicios varios, el acceso a recursos de la cooperación internacional, etc.; 2) Debe revisarse la pertinencia de una nueva estructura basada en subsecretarías por tipos de actividad: agricultura, ganadería y recursos naturales y forestal (PROMODAF) o una estructura (que aún requiere ser operativizada) más sistémica y en función de nuevos desafíos como son: a) formulación, seguimiento y evaluación de políticas y programas; b) coordinación y supervisión de servicios sectoriales y c) seguimientos de productos, sistemas productivos y mercados, tal como ahora se propone (MAG/PNUD); en relación a aspectos más sectoriales, 3) hay que analizar si conviene o no unificar los servicios sanitarios ya que en el PROMODAF se mantiene (transitoriamente?) diferenciados los servicios de sanidad animal (SENACSA) por un lado y la sanidad vegetal por el otro (SENAVE) y por último, 4) queda por definir cual es la institucionalidad requerida para promover el desarrollo rural: ¿INDEC + INCORA?. Nuevamente se aconseja una “adecuada diferenciación de funciones” o “separar lo referido a la problemática de la tierra de las acciones de desarrollo rural, sin por ello prescindir de la coordinación entre ambas funciones”.

Si bien es cierto que la revisión de la institucionalidad del sector agrícola no debe limitarse a redefinir funciones y estructuras del MAG, es fundamental y perentorio resolver los pa'as (cuellos de botella) a este nivel ya que de otro modo poco es lo que se podría avanzar en materia de enfoques, metodologías y procedimientos. O sea que para intentar cambiar una anquilosada y poco eficiente cultura burocrática se requiere al menos de una misión claramente definida y un organigrama institucional lo suficientemente consistente y articulado.