

Notas sobre la institucionalidad del Sector Privado en el contexto de la globalización económica.

A pedido del MAG para la Cumbre Iberoamericana.

**Genoveva Ocampos
Red Rural/Base-ECTA
Octubre 1996**

El contexto de la Institucionalidad.

La cuestión de la institucionalidad del sector privado quisiéramos ubicarla en el marco de la transición democrática, la problemática de la gobernabilidad y de la reforma del Estado. La institucionalidad pública y la privada también son procesos interrelacionados en los tiempos actuales.

La transición es un proceso que puede, hoy más que ayer, permitir establecer consensos básicos sobre los cuales se asientan las diferencias y el conflicto, y se sustenta por lo tanto la convivencia democrática. Un régimen democrático, que es algo más que un gobierno democrático, se caracteriza por la existencia de instituciones sólidas, eficaces, confiables, que rinden cuenta de sus actos. Todo esto de por sí no es sencillo, más aún en un contexto de crisis social, inestabilidad económica e indefiniciones en materia de gobernabilidad.

La cuestión de la gobernabilidad no es simplemente un acuerdo político-partidario como se pretende. La Gobernabilidad es la posibilidad de plantearse una clara relación entre lo que tiene que hacer el Estado y lo que tiene que hacer la sociedad.

A partir de acuerdos básicos y del deslinde de responsabilidades, estarían dadas las condiciones para que se propague y desarrolle la creatividad y la innovación, aspectos claves cuando se requiere de cambios culturales, de mentalidad y procedimientos, que apunten a una nueva institucionalidad.

La democracia es esencialmente una estrategia para organizar la vida social, un proceso sujeto a constante perfeccionamiento. En esta transición, hemos avanzado en el reconocimiento de los problemas pero hay rezagos en la identificación de los mecanismos y procedimientos para atacar dichos problemas.

Mientras no haya consenso sobre qué tipo de desarrollo conviene asumir, cuales son las prioridades y las reglas de juego, no habrá mucho interés en apostar al cambio ya que todo cambio también implica incertidumbre e inseguridad.

En una perspectiva sectorial, este consenso básico debería girar en torno a la viabilidad o no de una estrategia de desarrollo rural que priorice al campesinado. Cuando los recursos escasean hay que redefinir las modalidades de intervención, hay que priorizar y focalizar los esfuerzos.

Lograr una institucionalidad reformulada y fortalecida no es fácil ni inmediata, pero sólo en esta perspectiva o contexto podrán crearse mayores niveles de confianza y cooperación, entre Sociedad Civil y Estado, entre los distintos actores sociales y el conflicto dejará de tener connotaciones traumáticas.

La cuestión de la institucionalidad en medio de incertidumbres, recelos y conflictos es por cierto difícil. Pero seamos optimistas, también los conflictos permiten re-definir identidades, identificar los pa'as (o cuellos de botella), poner sobre el tapete temas que interpelan a la ciudadanía. Y ahí está el caso de la última marcha campesina que sirvió para que la opinión pública tomara nota de que hay al menos 2 temas sujetos a debate: el MERCOSUR y la reforma del Estado.

Para profundizar en materia de Reforma del Estado, el Qué Hacer no basta y aún ahí hay vacíos; también deben estar claramente enunciados y fundamentados los para qué y los cómo. Sólo así habrá disponibilidad para asumir los desafíos que este proceso parece suscitar.

La información y el análisis en profundidad de las propuestas son claves en el caso de procesos complejos y problemáticos, que no se inventan de la nada, que no responden a formulas mágicas, que se insertan dentro de una tendencia global que adquiere su propia especificidad según el país y el contexto.

La información es un aspecto clave para ajustar las propuestas, identificar los disensos, y construir los fundamentos que permitirán los acuerdos. Sobre las intenciones del MAG no hay aún suficiente información y la que se tiene es relativamente contradictoria.

La reforma del Estado cuestiona el orden vigente, se confunde fácilmente con privatización, con achicamiento y despidos. Y si bien es cierto que no todo es color de rosa, la reforma del Estado es lo que puede viabilizar el diseño e implementación de un estrategia de desarrollo rural que no puede ser reducida a un programa de inversión social o de combate a la pobreza, que suelen atacar los efectos más que las causas de los problemas.

Por la naturaleza de las intervenciones en materia de desarrollo rural, la reforma del Estado también supone procesos de descentralización y desconcentración, deslinde de competencias entre gobierno central, regional y local. Y todo esto se dificulta sin un panorama o directrices claras, coherentes y convincentes.

En cuanto a la problemática de la institucionalidad en sí.

La tercerización de la asistencia técnica puede ser una receta interesante si la película fuese más nítida, lo que también se logra a través del debate público. Y no es sólo un problema de números, de cuantos recursos están en juego; también se trata de analizar la coherencia y viabilidad de la propuesta en función de los recursos, de los procedimientos, de las metas y de los tiempos previstos.

Cabe preguntarse cómo harán los campesinos para aprovechar las bondades de la tercerización de la asistencia técnica, que se concibe en función de los campesinos, al menos en la propuesta de creación del INDEC subyace esa intención. Cabe preguntarse cómo haremos desde el sector privado para contribuir a la tercerización de la asistencia técnica si la misma no se acompaña de la reforma del sistema financiero y de la banca pública, si no hay claridad sobre la vinculación entre asesoría técnica e investigación y oferta tecnológica apropiada para las familias campesinas, si no hay claridad sobre el potencial de un mercado ampliado y global, si no hay una voluntad explícita de traducir en

cifras la intención de mejorar la atención al sector más empobrecido con la crisis y con mayores dificultades en términos de productividad, competitividad, acceso a mercados. Y esto no por incapacidad intrínseca sino como producto de políticas discriminatorias por más de dos décadas.

Cabe preguntarse si es utopía o sentido común apostar a que la reforma del MAG llegue finalmente a operativizar una política diferenciada, es decir permita concentrar esfuerzos y recursos en el sector campesino o si no, ¿de qué estamos hablando? Y esto en el supuesto de que el sector privado, empresarial o cooperativo, está en mejores condiciones de autopromocionarse y de contar con servicios de apoyo por propia iniciativa. Sabido es que un mercado librado a su arbitrio favorece tanto la economía de escala y la iniciativa privada como la marginalidad. Un dilema que nos obliga a tomar posición si queremos que las cosas cambien.

O sea que cuando hablamos de institucionalidad del sector privado, y en la perspectiva de un desarrollo sostenible y más equitativo, las formas de participación y de representación del sector privado es un tema a debate en la búsqueda de un consenso y de mayor efectividad en los servicios prestados.

La demanda del sector privado o del sector rural no puede agregarse así nomás, son demandas diferentes que responden a situaciones distintas, es decir no son todas iguales ni se articulan en términos de lo que se llama el interés común o general. La reingeniería institucional del PROMODAF parece eludir el tema. En la versión preliminar de "Política Agraria" se dice que: "la responsabilidad directa del crecimiento agrícola recae principalmente en el sector privado"... y que "los productores (en general) deben asumir mayores responsabilidades en la creación de nuevas opciones productivas... tener ingerencia en el análisis económico y en el estudio de la evolución de la producción agrícola... de los mercados, incluso constituir sus propios centros de estudios y análisis"... Pero, ¿de qué productores estamos hablando? Lo que se lee entre líneas es una suerte de ansiedad por liberarse de tareas. Preocupa más el transferir que el deslindar responsabilidades a partir de una situación dada, con sus carencias acumuladas, sus problemas y potenciales.

El sector privado es una entelequia, no es un ente homogéneo. Por lo tanto, en principio, los requisitos para su institucionalidad son también diferentes. No se puede poner a ganaderos, empresarios y campesinos en un plano de igualdad en materia de asumir nuevas responsabilidades, porque lo que se logrará con ello es reforzar las desigualdades existentes o crear nuevos problemas.

Si la reforma apunta a desburocratizar y despartidizar el aparato de estado, a combatir la corrupción, si crea el ambiente y las habilidades para trabajar en función de objetivos y resultados, sin descuidar los procesos, si facilita la vinculación entre sector público y privado, si facilita la gestión democrática de la cosa pública y de los fondos externos creo que no habrá problemas de acuerdos básicos.

Ahora bien, si lo que preocupa es cómo reciclar la burocracia en exceso más que mejorar la cobertura y calidad de los servicios, en especial aquellos destinados a los productores campesinos... sí podrían surgir problemas.

Servicios públicos con gestión privada, antes de iniciar un proceso de estas características,

hay que elaborar reglas de juego claras, normas y procedimientos que no creen confusión sino que ordene la interacción entre sector público y el privado, más aún cuando no hay tradición de colaboración, que asegure transparencia y participación en la toma de decisiones, y en lo posible la colaboración entre actores más que la competencia, ya que trabajo hay y para rato.

Pero todas estas formulas pueden quedar en el tintero si no hay una voluntad explícita de transparencia, de compartir intenciones desde el vamos y voluntad para establecer los ajustes que el proceso requiera. Hay que crear las condiciones para que el sector privado, más aún en el caso de nuestras instituciones sin fines de lucro, sean éstas ONG, Fundaciones o UTP (y las consultoras si no lucran a costa de la gente), puedan crecer sin distorsiones para abarcar un mayor número de familias campesinas y brindar un servicio diversificado y que arroje buenos resultados.

Las ONG o instituciones privadas de desarrollo tienen sus debilidades y fortalezas. Actuamos localmente, tratando de incidir globalmente desde la apertura democrática al menos. Según datos de Naciones Unidas, en el 93, el 5% de la cooperación internacional se canalizaba a través de las ONG en Paraguay (UNDP). Es decir, estamos acostumbrados a trabajar duro con poca plata, no hay seguridad de empleo y la jubilación es una utopía. Pero aún en un contexto inseguro, hemos avanzado en el plano de la institucionalidad, es decir, trabajamos más profesionalmente en la medida en que logramos constituir equipos interdisciplinarios y estables capaces de generar proyectos, con perspectiva de mediano plazo. Trabajamos en proceso, con cierta libertad y en una periódica reflexión y revisión de los métodos utilizados.

Las ONG abarcan muchísimos campos, pero pocas son las que trabajan en el terreno del desarrollo rural. La dictadura no facilitó, todo lo contrario, este especialismo y nuestro actual proceso de institucionalidad también está sujeto a las cambiantes líneas y prioridades de la cooperación internacional. Hay más exigencias hoy día y las posibilidades de reforzar los equipos con profesionales calificados no siempre son evidentes.

Por nuestra propia naturaleza somos propensas a los cambios pero, la posibilidad de cooperar con el Estado en proyectos concretos también crea reacciones dispares. Esta posibilidad sólo podría concretarse con reglas de juego transparentes y concensuadas, que faciliten el proceso de toma de decisiones, que permitan identificar y asumir nuevos compromisos.

Es necesario asegurar una correcta decisión en diferentes ámbitos, comenzando por el contenido y metodología de los programas de capacitación, los criterios para calificar instituciones y servicios, la misma licitación de los servicios. Y todo esto hay que crear en un proceso que parece estar bastante condicionado por la sola lógica instrumental, por los tiempos y procesos impuestos por los organismos patrocinadores del cambio.

Hay quienes subestiman nuestro potencial por considerar que las capacidades actuales son insuficientes, lo cual no sería un rasgo propio sino compartido. Esto no debería ser una objeción al proceso de institucionalización sino la razón de ser de los programas de capacitación y actualización.

La información es clave para reorientar métodos de trabajo y de intervención; para orientar

y asegurar la participación de las comunidades y de los grupos de usuarios en la toma de decisiones y en el control social de los recursos en juego.

El fortalecimiento institucional también apunta en nuestro caso a una actuación más estratégica, por ejemplo, para enfrentar las asimetrías existentes en la información disponible, en las capacidades de análisis y de asesoría. También aspiramos a mejorar nuestra capacidad de planificación y gestión estratégicas, en base al desarrollo de estructuras organizacionales flexibles, adecuadas al trabajo por productos o proyectos. Y en eso estamos.