

Vicente Palermo

*Los productores rurales de "Barracas al Sur".
Capacidades institucionales y políticas públicas.
Un estudio de caso*

Introducción

El propósito de este trabajo es presentar, a través de la consideración de un caso vinculado al mundo de la producción rural, ficticio aunque enteramente construido a partir de experiencias reales, una herramienta conceptual de evaluación de capacidades institucionales del sector público y de desarrollo de estrategias de incremento de esas capacidades. La estimación adecuada de las capacidades institucionales y la generación de estrategias para su desarrollo son insumos de una importancia crucial en la perspectiva de desempeños gubernamentales.

El análisis de capacidades institucionales es una disciplina relativamente poco desarrollada. Los autores que se han aventurado en la misma de modo sistemático no son tantos y, en algunos casos, parecen desconocerse entre sí. En ciertos trabajos enderezados a la proposición de herramientas de evaluación, se ha preferido adoptar metodologías de campos diferentes, como la de investigación evaluativa de programas, lo que ha limitado seriamente el alcance y la utilidad del esfuerzo.

Probablemente, la línea teórica más prometedora en la materia esté dada por el aporte del neoinstitucionalismo, que considera a las instituciones básicamente como reglas de juego que definen para las partes intervinientes incentivos a la acción. Con todo, los desarrollos de esta inspiración no han llegado tan lejos como los de otros abordajes más convencionales, en la operacionalización de los conceptos. Por otra parte, en términos generales, la literatura especializada

disponible no integra suficientemente el análisis institucional con el análisis político – en realidad, las dimensiones que hacen a la viabilidad política de la evaluación de capacidades institucionales y del desarrollo institucional, o están paladinamente ausentes o son apenas mencionadas. En este texto intento combinar los esfuerzos más sistemáticos de operacionalización, con la riqueza de la perspectiva neoinstitucionalista y, a un tiempo, incorporar más que tangencialmente el análisis político en la metodología. El encuadre teórico tiene por punto de partida desarrollos que se deben principalmente a Douglas North (1993); la noción de brechas de capacidad y su categorización están trabajadas fundamentalmente por Tobelem (1992); la elaboración de los lineamientos que apuntan a recoger la información relevante para identificar los problemas de capacidades institucionales y organizacionales es sobre todo de Berryman (1997).

Instituciones y organizaciones

El estado en su conjunto, y las diferentes unidades que lo integran, pueden ser consideradas simultáneamente como *instituciones* y como *organizaciones*. Esta diferencia es relevante, e ineludible a la hora de estimar las capacidades del sector público o de proponer políticas enderezadas a incrementarlas. De hecho, es inadecuado cualquier abordaje de análisis de capacidades que no considere ambas perspectivas para identificar las diferentes dimensiones de capacidades que deben ser tomadas en cuenta.

Las “instituciones” son “reglas de juego” – los constreñimientos elaborados por el hombre y socialmente compartidos que dan forma a la interacción humana (North, 1993). En consecuencia, ellas estructuran *incentivos* en el intercambio humano, sea político, económico o social, y de ese modo dan forma a las preferencias de las partes del intercambio por unas opciones sobre otras. Ellas también generan *expectativas* acerca de los derechos y obligaciones que los jugadores pueden presumir en una determinada transacción social. Las *expectativas reducen la incertidumbre y de ese modo los costos de transacción de las interacciones sociales, políticas y económicas*. Definen cómo todas las partes de una transacción se supone que han de comportarse una en relación a las otras, creando así las bases para la predictibilidad de tales vínculos y economizando en materia de los esfuerzos requeridos para negociar una transacción exitosamente. Ejemplos de instituciones son el casamiento, el contrato, los

salarios, la moneda, el apretón de manos, el seguro, los pesos y las medidas, o el proceso de elaboración del presupuesto público.¹

La *confianza* se construye entre los jugadores cuando cada uno juega el juego de acuerdo a las reglas que gobiernan una transacción – esto es, cuando cada uno se comporta en formas consistentes con las expectativas que los jugadores traen a la transacción – o cuando un jugador puede confiablemente *predecir* que el otro jugará conforme a las reglas porque los mecanismos que lo obligan a cumplirlas son unívocos y poderosos.² Como implica este punto, una parte esencial del funcionamiento de las instituciones es el costo de determinar las violaciones y la severidad del castigo. Solamente reglas de cumplimiento efectivo (*enforcement*) afectan los comportamientos sociales – reglas que están “sólo en los libros”, habitualmente no constriñen los comportamientos.

Mecanismos de *enforcement*³ incluyen internalización, donde el individuo es capaz de controlarse a sí mismo y, en casos de violación, puede ser auto-castigado. Este tipo de *enforcement* es el más barato y el más necesitado para comportamientos que no son fácilmente observables por parte de terceros. El *enforcement* es también externo y las sociedades destinan sustanciales recursos a evaluar el cumplimiento, darle fuerza obligatoria y controlarlo. Garantías,

¹ El apretón de manos – precisamente en virtud de lo “naturalizada” que está esta institución – puede ser un ejemplo útil para explicar el meollo de la cuestión. El apretón es un pequeño ritual que forma parte de una transacción: el saludo mutuo que inaugura habitualmente una interlocución normal o una interacción – de hecho, la expresión “intercambio de saludos” forma parte del lenguaje común. Ahora, imaginemos si esta pequeña institución careciera del alto grado de predictibilidad que habitualmente la acompaña (*se confía en que* quien ofrece la mano no hará “pito catalán”, *y en que* quién es invitado al apretón aceptará). La institución del apretón de manos, en ese caso, simplemente no existiría, ya que los costos de información que habría que pagar para poder utilizarla serían absurdamente elevados (antes de ofrecerle la mano a Juan, o de aceptar la mano que él ofrece, averiguar cuáles son sus antecedentes en la materia).

² De tal modo los actores que *confían* no precisan dedicar esfuerzos a informarse sobre la conducta del otro o a asegurarse del cumplimiento forzoso de sus compromisos (Levi, 1996). El precio que se paga allí donde el poder público no existe como tal y dominan las relaciones de desconfianza es altísimo: la generalización de vínculos mafiosos (Gambetta, 1990).

³ En castellano existe la expresión “fuerza de ley”, pero no una adecuada para expresar la idea de *la fuerza que se da a la ley*; la expresión “fuerza de ley” no sirve precisamente porque es el caso, con frecuencia, de que sea la ley la que carece de fuerza. Sólo a los efectos de claridad explicativa, digamos que la palabra equivalente a *enforcement* sería (si existiese) “enforzamiento”.

marcas registradas, espías, los recursos dedicados a ordenar, categorizar y clasificar, la fotografía satelital para medir cumplimiento de tratados, el arbitraje, el proceso judicial y los castigos socialmente sancionados, todos reflejan la ubicuidad de la medición y el cumplimiento obligatorio.

Las reglas de juego pueden ser formales y fácilmente reconocidas, como en las constituciones, leyes, y regulaciones/reglamentaciones, o informales y menos obvias, como en el caso de normas, convenciones, códigos de comportamiento, y acuerdos sobreentendidos acerca de los derechos y las obligaciones de cada parte del intercambio. Ellas pueden ser creadas, como en una carta constitucional, o simplemente evolucionar a lo largo del tiempo. Las reglas informales son usualmente más difíciles de cambiar que las formales porque ellas han devenido parte del comportamiento habitual e inconsciente.

El desarrollo institucional consiste *en cambiar las reglas del juego* en una dirección que torne socialmente más eficientes a las instituciones. Desde que por lo menos las reglas formales son creadas para servir los intereses de aquellos con el poder de negociación para diseñar nuevas reglas, las instituciones no son necesariamente (e incluso no son usualmente) socialmente eficientes. La literatura dominante prácticamente identifica la eficiencia social de las instituciones con su capacidad de apuntalar el desempeño económico. Las instituciones más eficientes socialmente serían las más adecuadas para incrementar el crecimiento económico. Esto necesariamente abre la puerta a una discusión que no podría eludirse. Es sensato considerar unilateralmente a todas las reglas del juego, es decir, medirlas exclusivamente en función de su propiedad para incrementar el crecimiento económico? En teoría, es controvertible que las instituciones favorables al desempeño económico funcionen en el corto y aún en el largo plazo, de modo enteramente consistente con otras metas sociales, como la equidad social, la democracia y la libertad política. North (1993), sin embargo, es en ese sentido enteramente optimista y hay que admitir que se apoya en un fundamento teórico fuerte. ⁴

⁴ Otro tanto sucede con Lindblom (1991), quien afirma que "...por razones todavía no bien entendidas, ninguna democracia se ha consolidado excepto en las sociedades con un sistema de mercado y empresa privada. Hasta ahora en la historia, una economía de mercado de empresa privada parece ser un requisito para la democracia. Lo contrario no es cierto: muchos sistemas de mercado y empresa privada existen en países no democráticos... En la medida en que entendemos las razones de las que depende la democracia del mercado, éstas resultan de la asociación entre la democracia y ciertas formas de libertad. Al establecer y proteger su deseo de libertad para el comercio, los negocios y la acumulación de riqueza, la gente ha tenido que controlar la autoridad del

No se pretende aquí saldar esa discusión teórica. Intentarlo no vale la pena, en términos de operatividad política, por dos razones. La primera, parte de la constatación de que el déficit de capacidades institucionales suele ser, en los países en desarrollo en general y en el caso argentino en particular, suficientemente profundo como para que resulte plausible considerar que, en efecto, *un piso de capacidades institucionales básicas contribuye simultáneamente con el desempeño económico, la equidad social y la democracia*. Así, por ejemplo, la dimensión de enforcement integra sin lugar a dudas esta corriente común que alimenta esos tres objetivos de eficiencia social.

La segunda razón es metodológica. La propuesta metodológica de análisis de capacidades (institucionales y organizacionales) que aquí se adopta supone *partir siempre de objetivos y metas concretas (que pueden estar hipotéticamente fijados) para evaluar las capacidades en contraste con las mismas*. Esos objetivos pueden ser de muy diferente alcance; pueden ser limitados y con un impacto directo en destinatarios que están fuera del sector público, como una "actividad de desarrollo" (pongamos por caso un programa de incremento de la atención sanitaria preventiva en la periferia de una gran ciudad) o muy comprehensivos y con un impacto directo en las propias instituciones y organizaciones del sector público (como el aumento del grado en que en una sociedad dada impera el gobierno de la ley). Desde luego, no tendría sentido encarar el desarrollo de una propuesta de análisis de capacidades si los decisores con los que se dialoga no estuvieran comprometidos con un objetivo de cambio institucional orientado a que la acción del estado asegure y reproduzca un adecuado conjunto de derechos de propiedad y/o incentivos (la palabra clave aquí es adecuado). Pero esto no significa que no sea pertinente analizar las capacidades institucionales y organizacionales en términos de objetivos tan distintos entre sí como su grado de propensión a la participación democrática y su potencial para permitir que los decisores introduzcan "autónomamente" objetivos en la agenda de gobierno.

Saldado el punto, consideremos las instituciones a la luz del objetivo de desempeño económico para continuar el análisis. Las instituciones, entonces, pueden retardar el crecimiento en virtud de sus efectos sobre los costos de intercambio y producción, por ejemplo, reglas que restrinjan la entrada,

estado." North, con todo, sostiene que el desempeño económico capitalista encuentra en el régimen liberal-democrático, y no en los regímenes autoritarios, el conjunto de incentivos más apropiados.

requieran inspecciones inútiles, elevan los costos de información, o hacen los derechos de propiedad menos seguros, todas elevan los costos de las transacciones económicas ⁵. El estado da forma al entorno para la inversión del sector privado a través de la infraestructura institucional que proporciona, tal como derechos de propiedad intelectual de efectivo cumplimiento, o paz, o ley y orden, o – en sentido contrario – precios distorsionados a través de una moneda sobrevaluada, o reglas débiles reiteradamente cambiadas al servicio de gobernantes mediante procedimientos discrecionales y objetivos *had hoc*. A su vez, las acciones del estado están crucialmente determinadas por la naturaleza del entramado institucional (las reglas efectivamente vigentes) al que están sujetos los jugadores en el sector público.⁶

Así, el mejoramiento del entorno, definido por el estado, para la inversión del sector privado, requiere atención a las reglas del juego que estructuran las acciones de los actores públicos (por ejemplo, reemplazar patronazgo por mérito como una base para nominaciones y promociones de funcionarios civiles, usualmente mejora el desempeño del estado).

⁵ Para entender mejor la cuestión, consideremos un ejemplo extremo que proporciona North (1993): "...basta con que comparemos los derechos de propiedad en Beirut, en los 80s, con los de una moderna población pequeña de los Estados Unidos. En Beirut, los derechos más valiosos son el dominio público, y pueden ser adquiridos por quienes tienen el potencial de violencia necesario para ello; en la comunidad estadounidense la estructura legal define y da fuerza a una gran proporción de derechos valiosos que están en el dominio público y tienden a ser captados por normas de conducta tradicional. La diferencia entre estos dos casos es una función diferente de la estructura institucional". La diferencia en términos de perspectivas de desempeño económico entre ambos casos, debida a las disimilitudes entre los respectivos costos de transacción, es obvia; lo mismo podría decirse de la diferencia entre el norte de Italia y el Sur, donde los costos de transacción están fuertemente incrementados por la acción de las redes mafiosas, cuya prevalencia es consecuencia, siguiendo a Gambetta (1990), de la histórica "ausencia de un sistema de justicia y orden público creíble y efectivo".

⁶ Nótese que esto pone de cabeza el punto de vista convencional que atribuye al desarrollo económico causalidad en términos de modernización de las instituciones jurídicas y políticas. Es el desempeño económico el que es función de las instituciones, y no viceversa. Complementariamente, el desarrollo económico puede tener lugar sin conseguir alterar las instituciones formales e informales que afectan negativamente el desempeño; esto explica que aun cuando todos los países en el largo plazo crecen económicamente, no todos tienen similares desempeños.

La mención a los “jugadores” públicos y privados, ayuda a dejar en claro que *instituciones* y *organizaciones* no son lo mismo. Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones son cómo nos estructuramos (organizamos) a nosotros mismos para jugar el juego. La distinción clave entre instituciones y organizaciones es aquella entre reglas y jugadores. Las organizaciones son grupos de jugadores unidos por algún propósito común para alcanzar objetivos. Ellas tienen, pero no son lo mismo que, reglas de juego. Pueden ser cuerpos políticos, como los partidos políticos o los parlamentos; cuerpos económicos, como las firmas o las empresas familiares; y cuerpos sociales, como las iglesias y las escuelas. Tienen límites bien definidos que distinguen lo que está dentro de la organización de lo que está fuera de ella.⁷

Los vínculos entre las posiciones en una organización y sus ocupantes son sostenidos, no por incentivos intrínsecos a aquellas relaciones, como en la amistad, sino por incentivos que una tercera parte (el estado) proporciona y da fuerza de cumplimiento obligatorio.

Aunque organizaciones e instituciones son conceptualmente diferentes, están estrechamente relacionadas. Las instituciones afectan poderosamente las oportunidades disponibles en una sociedad; las organizaciones son creadas para sacar partido de aquellas oportunidades. Las fuentes de estabilidad y cambio en las reglas del juego surgen de esta interdependencia. Los jugadores en organizaciones sociales, políticas, o económicas, que se benefician de la *estructura de oportunidades*, procuran estabilizar las reglas de juego que generan esas oportunidades. Los jugadores en las organizaciones que perciben que les podría ir mejor, sea en un sentido productivo o distributivo, alterando el entramado institucional existente, tratarán de cambiar las reglas de juego.

En la conversación coloquial, “institución” y “organización” se usan como términos intercambiables. Por ejemplo, hablamos del Congreso nacional o de la Iglesia Católica tanto como organizaciones e instituciones. Y, de hecho, son ambas cosas. El Congreso es ciertamente una organización. Sus miembros están claramente diferenciados en relación a los que no lo son. Desempeña funciones determinadas, nombra miembros, tiene edificios con dirección

⁷ En teoría sin duda es así; no siempre en la práctica. Pero a los efectos analíticos el punto es relevante, porque, a la hora de evaluación de capacidades institucionales, es de una importancia crucial determinar la índole de esos límites. Para utilizar el ejemplo clásico en la literatura, el de los equipos de fútbol: qué pasa (con los límites) cuando hay clubes que consiguen “comprar” árbitros?

postal. Sin embargo, es también una institución, en el sentido de que constituye un cuerpo de reglas acerca de cómo la nación asignará sus recursos públicos, cómo los ciudadanos serán seleccionados para desempeñar esta tarea, y cómo sus miembros conducirán el asunto que les compete. Similarmente, cuando nos referimos a su red de reglas, normas, y sanciones, hablamos acerca de la Iglesia Católica *qua* institución; cuando nos referimos a su estructura jerárquica o a su membresía, hablamos de ella *qua* organización.

Capacidades de las instituciones y organizaciones estatales

A los efectos del análisis de capacidades, puede plantearse un esquema simplificado de la forma en que se relacionan, unos con otros, reglas, jugadores y resultados. En una suerte de mapeo de los vínculos básicos entre actores estatales, actores no estatales, cultura, instituciones, intereses privados, incentivos y expectativas, tecnología, políticas e implementación de acciones y decisiones, y resultados, una flecha de doble dirección conecta las reglas de juego institucionales y los incentivos y las expectativas. Es que una vez que la estructura institucional suscita ciertos incentivos y expectativas, ellos a su turno refuerzan y estabilizan las reglas de las cuales derivan, haciendo más difícil el cambio de reglas.⁸

La resistencia al cambio casi siempre surge de amenazas a normas tradicionales y formas esperadas de hacer las cosas. Sin embargo, y por las mismas razones, *intervenir en el punto de las reglas de juego puede tener un sustancial efecto de potenciación del cambio enderezado al incremento de las capacidades*. La convicción que preside esta línea de análisis es, en verdad, que, casi siempre (y siempre en términos relativos a objetivos expresos) *el principal déficit de capacidades es en términos de reglas de juego y el esfuerzo más rendidor en términos de incremento de capacidades es aquel orientado a una modificación inteligente de las reglas de juego*.

Los políticos (pero también, a veces, desde luego, los burócratas), el judiciario, los jugadores no-estatales, determinan decisiones de política y los burócratas, proveedores de servicios, y, nuevamente, los jugadores no-estatales determinan acciones de implementación. Al nivel de implementación, los comportamientos de las agencias estatales son una función de los incentivos de los jugadores y de sus tecnologías (qué es lo que saben y saben cómo hacer, como está representado por su conocimiento organizacional, prácticas y herramientas). Los

⁸ El importante concepto de path dependence de North (1993), encuentra aquí su punto de partida analítico.

comportamientos de los grupos no-estatales son tratados como una función de sus incentivos y expectativas.

Podría suponerse, entonces, que hay instituciones estatales – las reglas – y organizaciones estatales – los agentes públicos que cumplen las funciones que esas reglas establecen. Vemos (para desgracia o fortuna, según las preferencias del analista) que las cosas son algo más complejas, ya que aparece un personaje que no es estrictamente estatal, que es el gobierno (en sentido amplio). La presencia de este personaje introduce un matiz crítico: ya no estamos frente a unas instituciones y unas organizaciones *puramente estatales*. Esta constatación sería completamente irrelevante en el contexto de este trabajo y sus propósitos, si no fuera porque la introducción de este nuevo actor obliga a considerar *también desde su perspectiva*, por así decirlo, el problema de las capacidades de las instituciones y las organizaciones estatales y el de su incremento.

Las brechas de capacidad en instituciones y organizaciones: su discusión a la luz de un estudio de caso.

La República de Barracas al Sur es un país en desarrollo de envergadura media, con un régimen democrático de gobierno razonablemente estable (de sistema presidencialista) y una economía capitalista cuyo modelo de organización conoció en los años recientes un cambio bastante abrupto en sus incentivos, cambio orientado a una mayor integración internacional y un menor grado de intervención estatal, luego de un período de desorganización traumática de su economía y su estado.⁹

Sus nuevas autoridades, la presidenta, Soledad Chiarezza, y el vicepresidente, Prudencio Navarro, llegan al cargo con un respaldo electoral y parlamentario importante, que expresa el apoyo de dos fuerzas políticas coaligadas no mucho tiempo atrás con el propósito de derrotar al partido hasta entonces gobernante.

En el extenso valle de la Cuenca del Riachuelo, un gran número de pequeños y medianos productores agrícolas explota sus fértiles tierras obteniendo bienes de amplio consumo en el mercado interno pero que son, a la vez, un

⁹ Recordemos al lector que aunque nuestro "estudio de caso" es ficticio, ha sido íntegramente construido a partir de un conjunto de experiencias reales de políticas públicas formuladas e implementadas en muy diversas áreas y sectores y de distintos países. Reunimos esas experiencias en un solo estudio de caso a los efectos de sencillez y concisión expositiva.

componente importante del grupo de productos que la República de Barracas comercializa en el exterior con ventajas comparativas (entre las naciones de desarrollo intermedio, la República de Barracas no es una excepción en cuanto a sus problemas de vulnerabilidad económica externa). Los productores de la Cuenca del Riachuelo están razonablemente bien organizados como grupo de interés y, a un tiempo, la preferencia política a favor de la nueva coalición gobernante es entre ellos ligeramente mayoritaria.

La producción agrícola de la Cuenca del Riachuelo se encuentra afectada por dos problemas (de hecho, ahora conectados entre sí): un problema de erosión del suelo (de larga data) y un problema de modernización tecnológica (más reciente, creado a partir de que entrara en vigor una innovación tecnológica sustancial en algunos de los países que compiten en el mercado internacional). Si las tendencias actuales al atraso tecnológico relativo y a la erosión del suelo persistieran por algunos pocos años, los resultados serían desastrosos. Durante la campaña electoral que antecedió a la victoria en las urnas de Soledad Chiarezza y Prudencio Navarro, los partidos coaligados se comprometieron enfáticamente en llevar a cabo una política pública enérgica de modernización tecnológica y protección del suelo, política de la que el gobierno saliente, por diferentes razones, se ocupó sólo en un plano retórico.

Es un hecho que el flamante gobierno tiene la determinación de llevar a cabo esta política, cumpliendo en ella una parte de sus promesas electorales y convirtiéndola en uno de los componentes prioritarios de su agenda. Lo es también la factibilidad financiera al menos *prima facie* del emprendimiento, ya que el Banco Mundial y otros organismos internacionales de crédito han hecho saber que, en principio, ven el proyecto con buenos ojos y estarían dispuestos a someterlo a consideración. El análisis, por parte de un grupo de asesores del elenco gubernamental, de las condiciones políticas contextuales en que se desenvolvería el proyecto una vez tomada la decisión de lanzarlo, tiene lugar prácticamente en simultáneo con el anuncio oficial a la prensa de que el nuevo gobierno ha decidido encarar esta política, y con el comienzo de conversaciones con funcionarios especializados del Banco Mundial.

El resultado de esa etapa preliminar es consistente: a la luz de un instrumental analítico relativamente semejante, tanto el elenco doméstico como el del BM llegan a las mismas conclusiones: *viabilidad política* (en los términos del equipo de analistas doméstico) y/o *compromiso* (*commitment*, en los términos del equipo del BM). El gobierno tiene una elevada motivación para llevar a cabo

el proyecto; cuenta con el respaldo político necesario en el seno del Ejecutivo (así como de un sustancial consenso dentro de la coalición gobernante y al interior de los cuadros de decisión y formulación), otro tanto en el Parlamento, y también entre los principales actores sociales involucrados; por fin, no parece que la oposición esté en condiciones de bloquear ni política ni legislativamente la formulación o la implementación de esta política. Desde que, por otra parte, los vínculos del país con los organismos internacionales de crédito están desde hace tiempo normalizados, y no hay motivos para creer que el nuevo gobierno tenga intenciones de alterar este cuadro, las condiciones necesarias de viabilidad política y/o *compromiso* están presentes.¹⁰

Uno de los primeros pasos vinculados a la formulación de la política cae de su peso: una modificación de la legislación sectorial que penalice las prácticas deteriorantes en el uso del suelo, de modo de dar tiempo a la extensión del empleo de nuevas tecnologías y a su maduración productiva (con lo que niveles productivos incluso superiores a los de hoy serán posibles sin erosión). El proyecto de ley es enviado por el Ejecutivo al Parlamento y aprobado al poco tiempo, casi sin modificaciones.

Claro que el gobierno no ignora que puede tener, en el organismo encargado de velar por el cumplimiento efectivo de la nueva legislación (la Dirección General de Supervisión de la Actividad Agrícola), un foco posible de perturbaciones: se trata de un organismo relativamente autónomo del poder político, de perfil técnico, y que, sin embargo, ha ido acumulando, desde los años de la última dictadura militar, en virtud de los mecanismos de nombramiento de personal, distintas capas de funcionarios corruptos y, a un tiempo, bastante ligados a redes de intermediación partidaria (algunas vinculadas al partido del gobierno saliente, otras al ala más conservadora del partido del nuevo vicepresidente).

¹⁰ Desde el momento en que el estudio de las cuestiones de análisis político no específicamente relacionadas al problema de las capacidades institucionales, no forma parte de este trabajo, damos aquí por despejados los interrogantes vinculados a un conjunto de variables que, en la práctica, raramente se presentan completamente resueltos al momento de la decisión. Con todo, merece la pena hacer explícita la importancia del procedimiento de análisis de la viabilidad política de las políticas, y el hecho de que el mismo está tendiendo a ser puesto en práctica sistemáticamente por los organismos internacionales que proporcionan respaldo financiero, en términos de una evaluación del *compromiso* en sentido amplio del gobierno del caso con la política para la cual solicita recursos.

Sobre todo debido a las probables dificultades coalicionales que serían consecuencia de la decisión del gobierno de "limpiar" la entidad, a lo que puede agregarse que hacerlo supondría una tarea a la que tendrían que destinarse importantes recursos humanos y financieros, la Presidencia opta por *contornear* este problema: la legislación entra en vigencia y se espera que los productores la cumplan durante la "transición" tecnológica (una vez difundidas y maduras las nuevas tecnologías, mantener las prácticas erosionantes simplemente carecerá de sentido). Después de todo, los productores son plenamente conscientes de los efectos tendencialmente catastróficos de las formas actuales de uso del suelo, y dejar atrás esas formas es enteramente coincidente no sólo con su conocimiento del problema, sino también con sus intereses como productores y propietarios. Si, hasta el momento, persisten en un uso del suelo destructivo y contrario a sus intereses, es porque el poder político no les ha puesto alternativas en el horizonte. Pero una vez que un gobernante que disfruta de legitimidad para actuar en la materia, se pone manos a la obra, en la perspectiva de una solución, no hay motivo para que los productores continúen actuando en contra de sus propios intereses. Para qué entonces "comprar" el dolor de cabeza de acometer la reforma de una entidad cuyo poder de crear dificultades a la nueva política se verá sencillamente desfondado con el paso de algún tiempo?

Los resultados sin embargo no son los esperados. En poco tiempo, se hace patente una aceleración bastante dramática de los niveles de deterioro ambiental en la Cuenca del Riachuelo. Los productores incumplen sistemáticamente la nueva legislación, incurriendo en realidad en una auténtica carrera en el uso del suelo contrario a las recomendaciones. El lanzamiento de la política tiene, así, unas primeras consecuencias completamente inesperadas. Porqué los productores actúan en contra de sus intereses – y los de un gobierno al que, mayoritariamente, respaldan y en el que siguen confiando?

A primera vista la razón parece obvia: la nueva legislación medioambiental está técnicamente bien concebida para detener la erosión, pero las autoridades a cargo de su cumplimiento hacen "la vista gorda" a cambio de sobornos. En la práctica, por el momento, la nueva legislación ha funcionado creando nuevas oportunidades para la corrupción. Pero, porqué los productores se dejan esquilmar por funcionarios corruptos para poder actuar contra sus propios intereses?

La razón descansa principalísimamente en la simple existencia de ese grupo de funcionarios corruptos y en el consiguiente conocimiento de su existencia por

parte de los productores. Así, el problema que se creyó contornear se ha erigido como un obstáculo fundamental en la implementación de la política. Para los productores, no cumplir la norma resulta en ganancias seguras en el corto plazo, a cambio de pérdidas seguras (a menos que algo sea hecho en el futuro) en el largo plazo: una proximidad mayor en la pendiente de la catástrofe ecológica. La cuestión es que, desde el punto de vista individual de cada productor (que es el esencial porque determina sus acciones concretas), las ganancias en el corto plazo son relevantes, mientras que las pérdidas en el largo son marginales. Ello es así porque el deterioro del suelo es global (la propiedad de un agricultor no dejará de ser deteriorada porque él se abstenga de prácticas inadecuadas, si los demás incurren en las mismas), y porque cada agricultor "sabe que" existe un entramado legal-institucional que en lugar de dar a la ley fuerza de cumplimiento obligatorio, la utiliza para mantener un comportamiento predatorio. Dados esos elementos, atenerse a una actitud cooperativa sólo significa permitir que otros productores deserten: sobornen a los funcionarios corruptos, obtengan las máximas ventajas de corto plazo del uso del suelo. No cooperar es, entonces, la única actitud racional en el corto plazo por muy irracional que sea en el largo. De hecho, en la medida en que sólo a partir de la presencia de los funcionarios predadores es que tiene que desembolsarse el soborno, la inmensa mayoría de los productores saca partido de desconocer las nuevas normas y sólo una pequeña minoría efectúa ese desembolso.

La única manera de señalar que se han creado condiciones adecuadas a la cooperación es, por tanto, atacar en el núcleo del problema. A la luz de los resultados, el gobierno concluye en que tiene que reformular la implementación de su política: reúne la dosis de determinación y los recursos políticos e institucionales necesarios al caso, desarticula ese foco de estímulos al uso erosionante del suelo, renueva sustancialmente el elenco burocrático de la Dirección General.¹¹ Y en virtud de dar a la ley (y al sistema de penalizaciones y recompensas inherente a la misma) fuerza de cumplimiento efectivo, consigue que la conducta de los productores agrícolas sea congruente con sus intereses colectivos y de largo plazo.

Nótese que, de esa forma, el gobierno ha conseguido movilizar el monto de recursos necesarios para asignar uno de los costos inherentes a la "transición": dado que las compensaciones (crediticias) previstas por la ley, son menores a

¹¹ No hace al caso relatar aquí los detalles de la implementación de esta política.

los beneficios que los productores obtendrían en el corto plazo de las prácticas de deterioro del suelo, y que el disuasivo que efectivamente inhibe incurrir en esa conducta, son las penalizaciones sensiblemente superiores a esos beneficios que los productores sufrirían si fueran identificados, el ingreso de los productores caerá en alguna medida durante la “transición”. Con esto se encara el tratamiento de unas de las cuestiones fundamentales de la implementación de cualquier política pública, que es *la asignación de sus costos y su distribución sectorial y temporal*. En efecto, por lo general, las políticas de reforma suponen, inclusive para sus beneficiarios, costos en el corto plazo de cierta importancia, a cambio de beneficios futuros que no son siempre seguros. Un núcleo crucial de la implementación de estas políticas es la asignación de esos costos.

El gobierno gana así esta primera batalla. Ha logrado un cambio del comportamiento de los productores, que en términos generales no emplean ya prácticas agrícolas que deterioran el suelo. Pero no está ganada la guerra. Otro componente básico de la política del caso es la efectiva difusión de las nuevas tecnologías productivas entre los agricultores. La rapidez y la efectividad de esta difusión son variables de una importancia crucial, ya que determinan la duración de la “transición” y por consiguiente la magnitud de sus costos. Esta meta de la política supone poner a disposición de los destinatarios conocimiento y recursos financieros – los recursos necesarios para adquirir y utilizar el equipamiento tecnológico adecuado. Lo importante por el momento es que la mediación entre los bienes a ser brindados – y los destinatarios, *supone en esta ocasión la intervención de varias entidades del sector público*. El conocimiento tecnológico del caso se encuentra, en lo esencial, disponible: una inteligente gestión por parte de un equipo de técnicos, llevada a cabo desde mediados del período gubernamental anterior, y en forma relativamente desapercibida y ajena a los avatares políticos de su entorno institucional durante dicho período, pudo permitir que la Comisión Nacional de Tecnología Agropecuaria – entidad dependiente del Ministerio de Economía de la Nación – hiciera el acopio del saber técnico necesario, mediante el empleo de diversos mecanismos de transferencia de tecnología e investigación propia. De la transferencia de ese conocimiento puede encargarse, a su vez, un organismo también preexistente: el Departamento de Extensión Tecnológica del mismo Ministerio. Por fin, el acceso a los recursos financieros necesarios para la adquisición del equipamiento está a cargo del Banco de la República de Barracas, que tiene la misión de administrar las líneas de crédito puestas a disposición a tal efecto por el BM.

El primer problema que se manifiesta es la demora en el acceso al crédito. El crédito es asignado con cuentagotas por el Banco de Barracas. Esto comienza a alterar notoriamente el ritmo de la implementación del programa. Cuando el ministro de Economía, responsable político del mismo, exige de las autoridades del Banco que sea acelerado el acceso al crédito, la respuesta que obtiene es que ello no puede hacerse sin violar las normativas que regulan la política crediticia del sector bancario. Esto es así porque, para un elevado número de productores de la Cuenca, en especial para la inmensa mayoría de los pequeños productores, el acceso al crédito bancario no es práctica habitual, y la inaguración de esta política los coloca en una situación nueva, que requiere una pericia administrativa y unos requisitos (títulos de propiedad regularizados, avales etc.), para los que de antemano no están preparados. Desde luego la entidad bancaria no está en condiciones de proporcionar esa pericia, pero tampoco puede por si misma alterar o ablandar esos requisitos. La adaptación de los requisitos requiere, en verdad, *una modificación de las reglamentaciones que acompañe los cambios legislativos ya decididos por el poder legislativo*. Se descubre una desarmonía entre la nueva legislación y las reglamentaciones que regulan el acceso al crédito bancario y esta diferencia debe ser salvada para hacer posible que el Banco de Barracas ponga efectivamente al alcance de los productores de la Cuenca los recursos financieros proporcionados por el BM.

En lo que respecta a las pericias de acceso crediticio, el gobierno descubre en verdad que su difusión se trata de una tarea indispensable que no estaba ni contemplada ni asignada a ninguna unidad del sector público. El Departamento de Extensión Tecnológica es encargado de esta tarea.

Un nuevo problema surge en la política de difusión de la tecnología. Por un lado, la Comisión Nacional de Tecnología Agropecuaria cuenta con un subsector dedicado, desde tiempo atrás, a proporcionar asesoramiento a los productores que lo soliciten. Por otro lado, se asume que es el Departamento de Extensión Tecnológica del ministerio el responsable de la tarea de difusión. Pero este Departamento necesita para llevar a cabo su tarea, como primer paso, que la Comisión movilice a su favor parte de sus recursos humanos y técnicos. Esto tiene lugar en un grado muy inferior al que se requiere. Esta pobre comunicación entre diferentes unidades institucionales es primero interpretada como expresando la ausencia de un buen sistema de información. De hecho, la dirección de la CNTA formuló un diagnóstico centrado en la carencia de adecuados equipos computacionales y comunicacionales. Y los responsables políticos del proyecto aceptan que allí radica el problema.

Este error interpretativo supone una pérdida de tiempo, porque, en verdad, el nuevo responsable de la Comisión privilegia una línea de trabajo diferente a la necesaria, más a tono con sus propias motivaciones políticas: fortalecer el subsector interno dedicado al asesoramiento directo a los productores. Se establece así un conflicto entre unidades organizacionales del sector público que enlentece sobremanera la difusión tecnológica.

Ahora bien; en la medida en que el problema del acceso al crédito se resuelve más rápidamente, en la misma medida se produce una nueva consecuencia inesperada: los productores comienzan a acceder a equipamiento que no saben usar y por consiguiente o no lo utilizan o lo utilizan mal.

Para recuperar la marcha de la implementación de la política, entonces, la Presidencia y los responsables de la misma en el gabinete presidencial deben tomar nuevas decisiones que afectan ahora la relación entre las diferentes unidades institucionales involucradas. Por un lado, se decide que el subsector de la CNTA, hasta ahora destinado al asesoramiento de los productores, interrumpa esa tarea y emplee todos sus recursos en poner a disposición del Departamento de Extensión lo que este necesita para capacitar a los productores. Por otro, se incorpora, entre los requisitos de acceso al crédito del Banco de Barracas, la adquisición previa del entrenamiento correspondiente al uso de las nuevas tecnologías y sus equipamientos. Con ello los problemas planteados por el hecho de que son varias las entidades públicas involucradas en esta política quedan, al menos por el momento, saldados.

El nuevo cuello de botella de la política se plantea en el Departamento de Extensión. El resultado del mismo, antes de describirlo, es que se produce un acceso sumamente desigual (socialmente estratificado, porque afecta básicamente a los productores pequeños) al crédito, al equipamiento y a su uso adecuado. Esto, al sumarse al disconformismo latente creado por la merma en los ingresos que pesa entre los productores como parte de los costos de la "transición", mina la *credibilidad* de la que disfruta el gobierno hasta entonces entre los mismos y pone seriamente en peligro la *sostenibilidad* del proyecto.

El Departamento de Extensión no comienza su tarea de difusión de las nuevas tecnologías entre los productores, con el plantel de personal con que cuenta al momento de iniciar su gestión el nuevo gobierno. Ese plantel inicial es, en rigor, insuficiente en relación a la magnitud de la tarea planteada (de una envergadura que carece de antecedentes en las tareas llevadas a cabo hasta entonces por el Departamento). Los responsables de la política son concientes

de este déficit y la solución ideada para cubrirlo es razonable, dado que el Departamento necesita ampliar sustancialmente el número de profesionales calificados sólo por un tiempo limitado (esto es, una vez que la difusión de tecnología sea consumada, el Departamento necesitará mantener una dotación apenas ligeramente superior a la inicial). Se formaliza un acuerdo con la Facultad de Agronomía de la Universidad del Caminito, y con el Colegio de Graduados de Ingenieros Agrónomos, para contratar jóvenes profesionales que, luego de recibir un entrenamiento intensivo en lo que se refiere tanto a las nuevas tecnologías como a la tarea de difusión y enseñanza que habrá de competirles, estarán en condiciones de implementar la difusión tecnológica entre los productores.

El primer problema se plantea con el personal de planta del Departamento. De hecho, se espera de este personal, dados los requerimientos del proyecto, que absorba rápidamente los conocimientos tecnológicos que le proporciona la CNTA, los sistematice luego en un conjunto de manuales operativos adecuados al perfil cultural y de conocimiento y experiencia de los productores, y lleve a cabo una política de reclutamiento, organización, capacitación y monitoreo del numeroso grupo de profesionales contratados que será directamente responsable de salir al campo. En suma, una tarea mucho más exigente que la que el plantel viene realizando hasta ahora. Cabe agregar que el personal de planta del Departamento recibe, en términos comparativos dentro del sector público, buenas remuneraciones. Por lo que no se considera la hipótesis de incrementos en las mismas, en el marco de la política de equilibrio pre-supuestario en la que se encuentra comprometido el ministro de Economía del nuevo gobierno.

Así las cosas, el plantel de Departamento no lleva a cabo la tarea esperada con la efectividad y la eficiencia necesarias. La preparación de los equipos responsables del trabajo de campo es de calidad pobre y se ejecuta con una morosidad que crea un atraso en el calendario previsto de la difusión, y una demanda de información y capacitación por parte de los productores que no es satisfecha. Para los productores el costo de este desajuste es significativo. Y abre una oportunidad no prevista a la iniciativa privada: profesionales calificados, tanto de dentro como de fuera del sector público, crean microempresas y/o reconvierten pequeñas firmas de consultoría preexistentes, que ofrecen a los productores lo que el Departamento está demorando en proporcionar. Los beneficios rápidos que obtienen les permiten a su vez generar un efecto perverso: logran captar, ofreciendo remuneraciones atractivas, a parte de

los jóvenes profesionales destinados a llevar a cabo la tarea de campo bajo la dirección del Departamento (especialmente muchos de los que ya habían sido entrenados en el mismo, que cancelan sus contratos).

Incrementada la oferta privada onerosa y diezmados los cuadros del servicio de difusión y entrenamiento gratuito, el acceso a las nuevas pericias tecnológicas deja de estar, por razones obvias, al alcance de todos los productores. La implementación del proyecto sufre así una desarticulación bastante severa. Y su sostenibilidad se ve en figurillas no solamente desde el punto de vista físico (ya que no queda claro cómo podrá recibir un nuevo impulso la marcha de la difusión tecnológica entre los productores de menores ingresos), sino también político: la acumulación de costos “transicionales” sobre los productores y la evidencia de que la implementación se encuentra a la deriva siembran fuertes dudas entre los mismos acerca de la capacidad del gobierno de cumplir las promesas iniciales (mayores ingresos sin deterioro del suelo). El problema se agrava porque el gobierno carece de recursos disponibles para movilizar frente a este imprevisto.

Las brechas de capacidad en nuestro estudio de caso

Como ya advertimos, aunque el “estudio de caso” analizado es tan ficticio como la República de Barracas, ha sido construido a partir de un conjunto muy diverso de experiencias de políticas públicas realmente formuladas e implementadas. Esos casos, pese a su diversidad, presentan un rasgo común que debemos destacar: las políticas fueron llevadas a cabo afectadas por una *brecha entre las capacidades institucionales y organizacionales efectivamente disponibles y aquellas que hubiera sido necesario disponer para que los resultados propuestos se cumplieran*. Como ya fue dicho, aunque habitualmente decisores y formuladores prestan atención a los problemas de *viabilidad política* de las políticas públicas, no ocurre lo mismo con la evaluación de las capacidades institucionales y organizacionales *que serían necesarias para alcanzar los objetivos*. Debido a esta desatención, frecuentemente las políticas públicas se llevan a cabo afectadas por brechas de capacidades institucionales y organizacionales. En cambio, un examen que permita la *identificación ex ante* de las brechas que un determinado universo institucional y organizacional presenta, permitirá una evaluación de la factibilidad de cubrir las total o parcialmente, seguida de una decisión en torno a descartar, reformular o mantener por completo la política del caso y sus objetivos. Y, finalmente, la formulación e implementación de una *política de*

desarrollo institucional y organizacional que coloque las capacidades a la altura de lo que se requiere para cumplir con los objetivos reconsiderados.

Como se desprende claramente del caso relatado, las brechas de capacidad institucional son aún más importantes que las de capacidad organizacional, y sería un error de consecuencias prácticas importantes confundir ambas brechas en el momento de identificarlas y de elaborar una estrategia. En ausencia de una comprensión conceptual y de una apreciación adecuada de los incentivos que gobiernan las transacciones, la unidimensionalidad (organizacional-tecnológica) del enfoque puede conducir a una identificación equivocada de un problema institucional como un problema tecnológico.

Las brechas institucionales son más importantes porque (como North lo puntualiza), los incentivos que son construidos en el entramado institucional juegan el rol decisivo en dar forma a las clases de conocimientos y habilidades que recompensan a los jugadores. Si el entramado institucional básico hace de la re-distribución de ingresos en un juego de suma cero, o de las prácticas predatorias, las oportunidades económicas más rendidoras, los jugadores procurarán, adquirirán, y usarán diferentes conocimientos y habilidades que aquellas que serían apropiadas a una estructura de oportunidades de estímulo a la productividad y la eficiencia. En ese caso no adelanta gastar tiempo, dinero y movilizar recursos humanos, en mejorar las capacidades organizacionales.

Cuáles fueron las brechas de capacidad que, sea *ex ante*, sea *ex post*, pudieron ser identificadas en nuestro estudio de caso? La primera de ellas resultó fácil de identificar y cubrir de antemano: la brecha entre la legislación vigente y la necesaria para la implementación del proyecto. Era imprescindible que los productores dejaran atrás las prácticas erosivas del suelo pero para ello se requería una modificación del cuadro legislativo, caso contrario, el gobierno no estaría autorizado a impedir esas prácticas.

El gobierno demoró, en cambio, en identificar la segunda brecha, esta vez entre el cuadro disponible de autoridades con la responsabilidad de darle fuerza de cumplimiento obligatorio a la ley, y el que era necesario para que se concretara ese *enforcement*. No es que el gobierno no supiera que la Dirección de Supervisión estaba controlada por funcionarios mayoritariamente corruptos. Sólo que varios motivos lo llevaron a concluir que no contar con la colaboración de esta entidad no sería un problema y que, por lo tanto, era inapropiado disponerse a pagar

los costos políticos necesarios para poner en caja a la Dirección.¹² Expresada la cuestión en los términos más precisos, una determinada estructura de reglas de juego incentivaba fuertemente a los funcionarios de la Dirección a mantener un comportamiento predatorio. El gobierno decidió no cambiar esas reglas (por ejemplo penalizando severamente la corrupción en el organismo) ni reformular el proyecto (por ejemplo abriendo mano de la expectativa de que los productores interrumpieran las prácticas deteriorantes *antes* de recibir y usar las nuevas tecnologías). Se optó por una estrategia que simplemente consistió en sortear el obstáculo.

Como ya vimos, el resultado no fue el deseado. No lo fue porque, en este caso, la existencia de un organismo incapaz de cumplir su misión funcionó en la práctica *como una "señal" que impidió la cooperación de los productores: una brecha de capacidades institucionales planteó un problema insalvable en términos de coordinación de la acción colectiva.*¹³

Nótese que, mientras no fue cubierta la segunda brecha de capacidades, el efecto de cubrir la primera fue completamente inocuo: si los cambios en la legislación sectorial procuraban modificar los incentivos para actuar por parte de los productores, estos incentivos en verdad no cambiaron hasta que fue identificada y cubierta la segunda brecha. De paso, hagamos explícito que el mismo problema puede verse desde otro ángulo: *es esencial a la implementación de una política una distribución adecuada de los costos que le son inherentes y las brechas de capacidad condicionan crucialmente la posibilidad de efectuar esta asignación.*

¹² Los motivos más importantes fueron dos: uno de percepción, analítica, del problema: se entendió que la corrupción dominante en el organismo no afectaría el cumplimiento de las nuevas disposiciones por parte de los productores; y otro de cálculo político: se consideró que no se justificaba dar una dura batalla contra un organismo cuya influencia sobre la política estaba condenada a disminuir.

¹³ En términos de la teoría de los juegos, un problema de coordinación de la acción colectiva, es aquel que se plantea cuando – como era el caso – para los actores involucrados – aquí los productores agrícolas – es racional mantener una conducta no cooperativa en el corto plazo, aun cuando eso afecte sus intereses en el largo. En el caso que nos ocupa, si hay autoridades que en lugar de una acción de enforcement llevan a cabo una acción predatoria, la cooperación individual es necia porque quien coopere se perjudicará y beneficiará a los desertores (free riders) en el corto plazo, y pagará igualmente los costos en el largo plazo. Este problema de coordinación no debe ser confundido con los problemas de coordinación más convencionales – pero de todos modos relevantes – que por diferentes razones se plantean entre individuos o unidades involucrados en una misma tarea.

Seguidamente surgen déficits de capacidades consistentes en múltiples problemas de coordinación de índole convencional. La implementación del programa descansa básicamente en tres entidades que por diferentes razones operan desacompañadas. Así, la tercer brecha identificada se da entre las reglamentaciones existentes y las que se requieren para que el Banco pueda otorgar los créditos al ritmo necesario. Esta brecha se cubre adecuando la reglamentación que sujeta al propio Banco, armonizándola con la nueva legislación. La cuarta brecha se da entre las obligaciones reglamentariamente estipuladas que tienen las entidades comprometidas con el proyecto, y las que se requiere que tengan para poder cumplirlo (en este caso, la brecha afecta la capacidad de los implementadores de la política de mantener adecuadamente involucrados a los destinatarios de la misma): ninguna de las entidades tenía a su cargo la tarea de transmitir a los productores no habituados a solicitar créditos las pericias administrativas necesarias para ello.

La quinta brecha también se plantea entre las obligaciones efectivas y las que son necesarias para la implementación del proyecto. La CNTA no se siente obligada a poner efectiva y diligentemente a disposición del Departamento de Extensión los conocimientos tecnológicos destinados a los productores, sino que adopta una política propia directamente dirigida a estos últimos. Esta falta de coordinación entre las dos entidades es inicialmente interpretada como expresando un problema tecnológico (organizacional) cuando en realidad se trataba de un problema institucional (esto es, en términos de reglas de juego): la dirección de la Comisión carecía de interés en proporcionar al Departamento los recursos que este necesitaba, porque las reglas del juego lo impulsaban a definir como la alternativa más rentadora un emprendimiento de consolidación de una base política personal. Los sistemas comunicacionales que se adquirieron no resolvieron el problema y se desperdició más tiempo.

La sexta brecha consiste en un nuevo desajuste entre la reglamentación preexistente y la necesaria, pero esta vez apenas en el nivel de la normativa directamente vinculada al proyecto: no existían disposiciones que garantizaran una secuencia adecuada entre la adquisición de entrenamiento tecnológico y el acceso al crédito.

La séptima brecha deja atrás los problemas de coordinación entre las distintas entidades involucradas y consiste en una simple brecha de capacidad organizacional en una de ellas, detectada a tiempo: el reducido tamaño de la planta de personal calificado.

La octava brecha se plantea, como un grave problema que pone en tela de juicio la sostenibilidad del proyecto, en la dimensión institucional al interior de una de las entidades encargadas de la implementación: las reglas de juego que estructuran el sistema de incentivos de su personal calificado conspiran fuertemente contra la posibilidad de que este se desempeñe como el proyecto lo espera. El esfuerzo que suponen las nuevas tareas está muy por encima del sistema de incentivos que opera sobre el personal. Este problema trae aparejada una serie de efectos en cadena que termina desarticulando la implementación, al dismantelar la propia estructura del Departamento de Extensión y alienar el respaldo de los productores de menores ingresos.

Las estrategias de desarrollo institucional para contrarrestar las brechas: analizando retroactivamente el estudio de caso.

De lo que se trata aquí es de regresar a nuestro estudio de caso bajo circunstancias diferentes; la diferencia es, claro está, la decisión política de que la política pública en juego sea acompañada, desde un principio, de un análisis de capacidades. Los lineamientos metodológicos propuestos son: construcción retroactiva de la formulación e implementación, partiendo de los resultados por los que puede darse por cumplidos los objetivos propuestos, cuantificación de dichos resultados, desagregación de las tareas necesarias y de la asignación de las responsabilidades, identificación de las brechas de capacidad, elaboración de estrategias de desarrollo institucional en respuesta a las mismas.

Como ya dijimos, en nuestro estudio de caso el objetivo de la política es una producción agrícola ecológicamente adecuada en un área dada (la Cuenca del Riachuelo). Los resultados desde los que comenzar – hacia atrás – el análisis deben buscarse entre quienes realizan la actividad productiva y dónde la realizan: tendremos productores agrícolas utilizando el suelo con determinadas tecnologías.

Cuántos productores agrícolas? En cuántas unidades productivas “grandes” y “pequeñas”? Distribuidas en qué proporción en términos regionales dentro de la Cuenca? ¹⁴ Pongamos que se trata de 100.000 productores en 50.000 unidades agrícolas (muchas unidades son explotadas por familias y hay productores que explotan más de una unidad), 30.000 de las cuales son pequeñas. Están distribuidas en tres regiones cuya diferenciación es técnicamente relevante

¹⁴ Desde luego, los criterios de desagregación funcional escogidos son técnicos: en eso el analista institucional sigue, en este caso, al experto en producción agrícola.

(debido, pongamos, a diferencias en las características del suelo que exigen variantes tecnológicas específicas), de 20, 20 y 10 mil unidades cada una. Toda esta información está disponible de antemano y es cuantitativamente confiable. Virtualmente, la transformación tiene que ser completa: al día de la fecha “todos” los productores utilizan métodos que erosionan el suelo y son relativamente obsoletos y se desea que en su totalidad se modernicen tecnológicamente.

Elementalmente, para que este objetivo pueda cumplirse, los productores necesitan: adquirir las habilidades necesarias para poder aplicar los nuevos procesos tecnológicos; adquirir el equipo productivo necesario para poner en práctica esas habilidades. La primera adquisición, de habilidades, requiere organizar una tarea de difusión y capacitación; la segunda una tarea de asistencia financiera y crediticia. Los expertos agrícolas con acceso a la preparación del proyecto advierten, a su vez, sobre la importancia de que exista una sincronización adecuada entre ambas adquisiciones: la experiencia de otros casos muestra cómo, si los productores se encuentran con equipamiento en sus manos que no han aprendido a utilizar adecuadamente, tenderán a utilizarlo mal o a permitir que este se deteriore.

La adquisición de las pericias y los entrenamientos correspondientes por parte de los productores es una tarea que se asigna al Departamento de Extensión Agrícola. Este Departamento organizará para ello un conjunto de programas de capacitación en las diferentes regiones y preparará un grupo de herramientas adecuadas para la ejecución de esos programas, siendo la más importante un manual técnico apropiado. El cumplimiento de este programa tiene algunos requerimientos elementales – por ejemplo, el lugar físico para los tramos que no exigen trabajar directamente en la tierra. Para cumplir con ellos se utilizará la infraestructura escolar disponible en los poblados de la Cuenca.

Para que el Departamento de Extensión pueda transferir esos conocimientos y pericias a los productores que las necesitan, se requiere que ese capital tecnológico esté disponible en el propio Departamento de Extensión. La Comisión Nacional de Tecnología Agropecuaria, donde ese capital tecnológico ya existe, tiene a su cargo transmitirlo al Departamento, para lo cual será organizado un programa especial con la participación de equipos de ambas unidades.

En paralelo, los productores necesitan acceder a las herramientas productivas y los insumos correspondientes a las nuevas tecnologías (pero deberá ser evitado

que este acceso se adelante al conocimiento necesario para su utilización adecuada). Los productores adquirirán esos bienes a precios de mercado, lo que supone la disponibilidad de la cadena de comercialización privada necesaria.¹⁵ Los recursos financieros necesarios para ello serán proporcionados a todo productor que los solicite y cumpla con algunos requisitos que garanticen el repago, por el Banco de la República de Barracas. Estos recursos ya están disponibles en virtud de un acuerdo de financiamiento con un organismo internacional de crédito (acuerdo en virtud del cual, de hecho, se puso en movimiento el análisis institucional). El Banco deberá establecer líneas de crédito y fijar los requisitos necesarios para el acceso a las mismas. Para que este acceso pueda concretarse, será necesario que los productores dominen mínimamente las pericias en materia crediticia indispensables para la presentación de las solicitudes.

Para que los productores soliciten el crédito para la compra de las herramientas y los insumos productivos, y adquieran la capacitación que las nuevas tecnologías requieren, no solamente hace falta que la oferta crediticia y de capacitación esté disponible: se precisa también que los productores – y no apenas una reducida porción de los mismos sino, *grosso modo*, todos – tengan la voluntad de invertir una parte de su tiempo en aprender y la de tomar los riesgos que conlleva contraer una deuda. Para que esto sea posible, se requiere, no solamente que los productores confíen en que el empleo de las nuevas tecnologías será redituable en el futuro, sino también, y sobre todo, que el salto tecnológico es la única alternativa que tienen también en el corto plazo si no quieren sufrir pérdidas financieras de importancia. Para colocar a los agricultores en esa situación se requiere haber provocado un cambio en el comportamiento productivo de los mismos, específicamente, que interrumpan las prácticas de erosión del suelo que les aseguran ganancias en el corto plazo. Para esto se requiere que los productores sean conscientes de que si continúan las prácticas productivas desaconsejables podrán ser penalizados. Para ello es necesario que perciban la existencia de una autoridad pública con capacidad de detección y penalización de las infracciones. Para que esa autoridad pública pueda desempeñarse es necesario, a su vez, una nueva legislación que prohíba las prácticas erosionantes

¹⁵ Por supuesto, esta disponibilidad no puede darse por descontada. Aquí asumimos que el equipamiento necesario se encuentra disponible en el mercado. De no ser así se plantearía un cuello de botella en la política que debería ser atendido.

y estipule las penas, y un poder judicial en condiciones de hacer respetar los deberes, así como los derechos, de los productores. La legislación será preparada en el seno del Ministerio de Agricultura y se confía en que sea aprobada por la mayoría gubernativa en el Parlamento.

De un modo muy simplificado están, pues, establecidas y desagregadas las tareas (omitiendo muchas de las secundarias a los efectos de facilitar la lectura), los responsables de la implementación de las mismas, los recursos necesarios para ello, los destinatarios, y los actores involucrados que no son ni implementadores de la política ni destinatarios de la misma.¹⁶ Están establecidas, también, las cantidades correspondientes. La relación, hacia atrás a partir de los resultados a los que se quiere llegar, efecto => causa, es (asumamos aquí) consistente: todo lo que está es lo *necesario y suficiente* para el éxito de la política.

De lo que ahora se trata es de detectar las brechas de capacidad, si las hubiera, y de elaborar las decisiones adecuadas a partir de la identificación y la evaluación de las mismas. Las brechas del caso ya sabemos cuáles, cuántas y de qué índole son; lo importante es que, al efectuarse una construcción analítica retroactiva de la implementación del proyecto, e identificarse exhaustivamente tareas, responsabilidades, destinatarios, involucrados y recursos, ahora es posible detectar *ex ante* todas las brechas y discutir qué hacer con ellas, en lugar de esperar que se manifiesten en los hechos y discutir cómo corregirlas una vez que se hacen también sentir sus efectos.

En lo que se refiere a la octava brecha el análisis institucional pudo detectarla porque, a través de las entrevistas con los informantes clave y la formación de un par de grupos de discusión con el personal del Departamento de Extensión, surgió claramente el problema de incentivos. La experiencia de los analistas identificó la desproporción *entre acciones necesarias y acciones posibles*, a partir de los incentivos establecidos en las reglas de juego: entre el esfuerzo de trabajo, la necesidad de adquirir nuevos conocimientos, el tiempo real mayor al efectivamente empleado en el trabajo hasta entonces, y lo complicado de la interacción con los destinatarios, por un lado, y las compensaciones previstas por el otro. Se predice que habrá, con seguridad, un desajuste en la marcha del

¹⁶ Salteamos aquí también la desagregación, metodológicamente necesaria, de tareas, responsables y recursos al interior de las unidades involucradas, salvo para uno o dos ejemplos importantes.

proyecto debido a la lentitud y la precariedad con que se realizará la difusión tecnológica entre los productores agrícolas. En las discusiones enderezadas a estrategias para cubrir esta brecha, se descarta rápidamente la alternativa de redefinir más modestamente los resultados esperados (lo que hubiera alterado completamente el proyecto) y prevalece la idea de cambiar las reglas de modo tal de alterar los incentivos: esto es políticamente viable pero el obstáculo es financiero. Sin embargo este obstáculo se remueve gracias a una asistencia adicional del organismo internacional que financia el proyecto – la identificación de esta brecha es un resultado de la condicionalidad del crédito, lo que, en cierto modo, compromete a su vez al organismo financiador.

La séptima brecha fue más simple de identificar y de resolver, porque cayó de su peso que el personal a cargo de la capacitación del número de productores agrícolas previsto era muy insuficiente. Se decide ampliar temporariamente la planta, se establecen los vínculos institucionales necesarios para ello y se disponen recursos ya contemplados para la capacitación de los productores en el programa acordado con el organismo internacional financiador.

La detección de la sexta brecha fue posible porque, dadas las advertencias formuladas por los planificadores agrícolas sobre la importancia de secuenciar correctamente el flujo de recursos, resultaba de antemano claro que una simple alteración de la reglamentación específica, dentro de la esfera administrativa del Banco de Barracas, bastaba para garantizar que las pericias fueran adquiridas por los productores antes que las maquinarias y los insumos.

En lo que se refiere a la quinta brecha, también fue detectada gracias a las entrevistas y al trabajo de grupos. De ellas surgió claramente la disposición de la Comisión Nacional de desenvolver una política de capacitación directamente orientada a los productores. Luego se percibió que aún cuando en la planificación de tareas la llegada a los productores estaba a cargo del Departamento de Extensión, nada impedía formalmente que la CNTA llevara adelante su propia política al respecto. En otras palabras, las reglas ofrecían incentivos para un comportamiento, por parte del director, de maximización política en el corto plazo sobre la base de no cooperar. Dados los recursos disponibles en las diferentes unidades, se concluyó que si esto ocurría la CNTA no iba a poder a la vez atender los requerimientos del Departamento de Extensión y que esta duplicación de responsabilidades no agregaría sino que quitaría efectividad cualitativa y cuantitativa a la difusión tecnológica. Con todo, si la solución institucional era sencilla – se trataba de impedir esta

duplicación de funciones y obligar a la CNTA a que proporcionara lo necesario al Departamento de Extensión —, la solución política no lo fue tanto. Porque el director de la Comisión ocupaba su puesto en virtud de los complejos arreglos de distribución de cargos político-técnicos entre los dos partidos coaligados y su desplazamiento suponía una alteración del equilibrio coalicional en el seno de los órganos de gobierno que la Presidencia no estaba dispuesta a efectuar. En este punto hubo una abierta discrepancia entre los analistas institucionales, preocupados por la necesidad de despejar este obstáculo claro en el camino crítico del proyecto, y los analistas políticos, que valoraban el mantenimiento de los arreglos políticos inter-partidarios como un elemento esencial al proceso de construcción de confianza recíproca entre dos partidos que estaban, en verdad, comenzando el aprendizaje de co-gobernar y construir un capital de confianza. La solución encontrada fue políticamente costosa: se construyó un puente de plata a futuro para el director de la Comisión, mediante el compromiso de respaldar su candidatura a una de las senadurías por su distrito, bajo la condición de abstenerse de llevar adelante aquel curso de acción “independiente”. Este compromiso no fue de un procesamiento fácil al interior del partido de Chiarezza, que fue acusada de desconocer la democracia interna.

La cuarta brecha tampoco resultó difícil de indentificar, debido a la experiencia existente, proveniente de otros países, en materia de dificultades en términos de pericias administrativas para el acceso al crédito por parte de productores no habituados previamente a ello. Se comprueba que, en efecto, un importante número de productores carece de experiencia previa en contraer créditos, y que no hay una responsabilidad institucional asignada al respecto; se dispone que el Departamento de Extensión absorba la tarea, integrándola a los programas de capacitación tecnológica (y a los manuales) que estaban siendo preparados.

En cuanto a la tercer brecha, que requiere una modificación de las reglamentaciones crediticias del Banco, para armonizarla con la nueva legislación, también pudo detectarse mediante las entrevistas. En este caso, personal calificado del Banco advirtió en las mismas que si no se reducía la dureza de los requisitos, la mayoría de los productores pequeños quedaría fácilmente fuera del alcance de la política. La solución no fue sencilla porque el Departamento Legal y Técnico del Banco se pronunció en contra de la posibilidad de suavizar los requisitos, argumentando razones de cobrabilidad y de precedencia. La salida se encontró gracias a la “importación” de un *know how* apropiado para esos casos, que había sido ensayado con éxito en un programa para pequeños productores agrícolas de niveles de ingresos menores de otro país

en desarrollo, que pudo pasar el examen del Departamento Legal y Técnico (si bien fuertemente respaldado por la presidencia del Banco).

La segunda brecha resultó ser una de las más complicadas. No en lo que se refiere a su identificación, ya que era obvio que la Dirección General de Supervisión de la Actividad Agrícola no estaba en condiciones, debido a la corrupción de muchos de sus funcionarios, de velar por el cumplimiento de la ley. Pero sí en lo que se refiere a la solución del problema, por dos razones. Primero porque no fue sencillo alcanzar un consenso al interior de los equipos de formulación (decisores, asesores políticos y analistas institucionales) acerca de la importancia práctica de la dificultad. Y segundo por los obstáculos políticos que se erigían contra la conveniencia de "limpiar" la Dirección General.

En cuanto a la primera razón, los analistas institucionales se limitaron a alegar, ante los decisores, en una línea poco persuasiva porque no agregaba nada a lo que estos ya sabían: la Dirección era un foco de corrupción que no contribuiría con la política del caso. Por lo tanto, el panorama para los decisores no era de aquellos que los impulsan a asumir riesgos. Lo que se percibía era una ocasión de enriquecimiento ilícito para unos funcionarios, y un número indeterminado de productores, muy probablemente reducido, que por un tiempo violaría la ley. El problema se resolvería "por sí solo" en un tiempo relativamente rápido, porque esos mismos productores mudarían sus prácticas una vez que estuvieran en condiciones de utilizar las nuevas tecnologías. El telón de fondo de esta convicción era, en realidad, de sentido común: como ya fue dicho, se daba por descontado que los productores no actuarían en contra de sus propios intereses.

Así las cosas, el aporte de los analistas políticos actuó en convergencia con la preocupación de los analistas institucionales, consiguió alterar la percepción de los decisores y produjo un consenso. La argumentación de los primeros enfatizó (en la línea explicativa que se despliega al discutir el caso) que si no se alteraban las reglas de juego, los productores tendrían muy buenas razones para actuar "en contra de sus propios intereses". Que la segura defección de la Dirección General en el cumplimiento de sus funciones no ocasionaría incumplimientos esporádicos de la ley sino que actuaría como una señal para producir un comportamiento generalizado perverso. Y que los productores se librarían así de cargar con la parte correspondiente de los costos inherentes a

la "transición" tecnológica, pero al alto precio de una probable desarticulación completa de la política.

El acuerdo dentro del equipo reformista y la preocupación con los posibles efectos de la persistencia del problema no dieron paso inmediato a una acción correctora, dado que la depuración de la Dirección General suponía una dura batalla política por delante. La voluntad política de encararla surgió no solamente debido a la importancia que el gobierno otorgaba a la implementación de la política de modernización agrícola, sino también a la comprensión de que la sostenibilidad de largo plazo de la misma, una vez madurados los efectos de la aplicación de las nuevas tecnologías, requeriría del funcionamiento de una autoridad pública con capacidad de regulación y control. Y que, por otra parte, un "subproducto" importante de esta reforma sería que el nuevo capital institucional (la Dirección General depurada) estaría a disposición para las políticas de modernización pendientes en el resto del territorio nacional.

En este caso, el tratamiento del problema consistió de hecho en una política pública en sí misma, que tuvo que ser preparada en su formulación y sus diferentes etapas de implementación. Dar cuenta de su viabilidad política supuso un examen que comenzó redefiniendo parcialmente las prioridades de la agenda presidencial para el primer tramo de su gobierno, el desplazamiento en dicha agenda de uno de los blancos políticos predefinidos para llevar adelante una política de *enforcement* y combate a la corrupción, y su reemplazo, como nuevo blanco, por la Dirección General de Supervisión de la Actividad Agrícola. Pero este cambio conllevó una nueva exigencia, porque en el blanco anterior se afectaban solamente capas de funcionarios vinculados a las administraciones autoritarias y a las del partido político saliente, y en el nuevo se afectaban también intereses políticos de un ala importante de uno de los partidos gobernantes.

A diferencia de la política pública de modernización agrícola, para la que el contexto político coalicional en que asumía el nuevo gobierno jugaba claramente a favor, ahora fue necesario analizar diferentes opciones de respaldo coalicional, tanto en el escenario de la administración central como en el parlamentario, así como estudiar la efectividad de diferentes decisiones administrativas contra los funcionarios corruptos (sumarios, causas judiciales etc.) en términos de su ulterior tratamiento en sede administrativa y judicial. Por fin, la primera brecha, la brecha entre la legislación vigente y la necesaria

para la implementación del proyecto, no planteó dificultades en lo que se refiere a su detección y tratamiento.

De tal modo, la política pública de modernización agrícola fue apuntalada por una convergencia de análisis político e institucional que pudo evitar un colapso que de otra manera hubiera sido seguro.

Referências bibliográficas

- Berryman, Sue E., Boyle, Neil, Golladay, Frederick. *Guidelines for Assessing Institutional Capability*; mimeo, World Bank, 1997.
- Cohen, John. *Capacity building in the public sector: a focused framework for analysis and action*, *International Review of Administrative Sciences*, v. 61. 1995.
- Fiszbein, Ariel. *Decentralization and Local Capacity: Some Thoughts on a Controversial Relationship*, mimeo, World Bank, 1997.
- Gambetta, Diego; *La Mafia: el precio de la desconfianza*; *Zona Abierta*, n. 54/55, Madrid, 1990.
- Geddes, Barbara. *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*; University of California Press, Berkeley, California. 1994.
- Graham, Carol, y Naim, Moises. *The Political Economy of Institutional Reform in Latin America*. 1997.
- Levi, Margaret A *State of Trust*; *EUI Working Paper RSC*, n. 96/23, European University Institute, Florencia, 1996.
- Lindblom, Charles E. *El proceso de elaboración de políticas públicas*; Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1991.
- Lowi, Theodore. *Políticas públicas, estudios de caso y teoría política*; Luis F. Aguilar Villanueva (comp.): *La hechura de las políticas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Meltsner, Arnold J. *La factibilidad política y el análisis de políticas*; Luis F. Aguilar Villanueva (comp.): *La hechura de las políticas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1992.
- Naím, Moisés. *Paper Tigers and Minotaurus: The Politics of Venezuela's Economic Reforms*, *Carnegie Endowment Book*, 1993, Washington, 1994.
- North, Douglas. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
- Oszlak, Oscar. *Diagnóstico de la Administración Pública Uruguaya*, mimeo., Buenos Aires: 1972.
- Palermo, Vicente y Novaro, Marcos. *Política y poder en el gobierno de Menem*; Norma, Buenos Aires, 1996.
- Paramio, Ludolfo. "La sociedad desconfiada (Incertidumbre social e ideología neoliberal del mercado puro)", *Cuadernos de Marcha*, febrero de 1997, Montevideo, 1997.
- Tobelem, Alain. *Institutional Development in the Latin America and Caribbean Region: Lessons of Experience and Recommendations for Improvement*; *LATPS Occasional Papers Series*, n. 7, Julio, 1992 a.
- Tobelem, Alain. *Institutional Capacity Analysis and Development System (ICADS)*; *LATPS Occasional Paper Series*, n. 9, Julio. 1992 b.

World Bank. Local Government Capacity in Colombia. Beyond Technical Assistance, A World Bank Country Study, 1995.

World Bank. The State in a Changing World, World Development Report, 1997.

Ziccardi, Alicia, y Saltalamacchia, Homero R. Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas, Instituto de Investigaciones Sociales, Universidad Autónoma de México, 1997.

Resumo: (*Los productores rurales de "Barracas al Sur". Capacidades institucionales y políticas públicas. Un estudio de caso*). El propósito de este trabajo es presentar, a través del examen de un caso vinculado al mundo de la producción rural, ficticio aunque enteramente construido a partir de experiencias reales, una herramienta conceptual de evaluación de capacidades institucionales del sector público, y de desarrollo de estrategias de incremento de esas capacidades.

Palabras llave: capacidades institucionales, políticas públicas, desarrollo institucional, desarrollo rural.

Abstract: (*The rural producers of Barracas al Sur's. Institutional capabilities and the public sector. A case study*). This article presents, by way of a fictitious case study related to the rural world, elaborated entirely on the basis of real experiences, a conceptual framework to evaluate, and develop strategies, for improving institutional capabilities in the public sector.

Key words: institutional capabilities, policy making, institutional development, local development, rural development.

Vicente Palermo é doutor em ciência política
e professor visitante do CPDA.

Estudos Sociedade e Agricultura, 16, abril, 2001: 5-35.