

UNIVERSIDAD DE LA REPÚBLICA
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA
Tesis Licenciatura en Ciencia Política

Principios versus prácticas: el caso del plan agropecuario como un proceso de negociación entre el estado y actores sociales

Liliana Terradas
Tutor: Conrado Ramos

ÍNDICE

	Pág.
ABSTRACT	1
INTRODUCCIÓN	1
1) CAMBIO DE PARADIGMA	2
A) La Administración pública tradicional	3
B) La nueva gerencia pública	6
2) LA REFORMULACIÓN ORGANIZATIVA EN EL MGAP	10
3) EL PLAN AGROPECUARIO	12
A) Antecedentes	13
B) El P.A. como persona pública no estatal	14
C) El proceso de formación del P.A.	20
D) El producto final	25
4) CONSECUENCIAS	27
5) CONCLUSIONES	30
6) BIBLIOGRAFÍA	33
7) ANEXO	

ABSTRACT

La reestructura organizativa en el MGAP, basada en los principios de la nueva gerencia pública, ha puesto un importante acento en la descentralización. Una de las herramientas adoptadas para ponerla en práctica ha sido la creación de la persona pública no estatal Instituto Plan Agropecuario a partir de una ex unidad ejecutora del Ministerio (CHPA), con el objetivo de desburocratizar la prestación de transferencia de tecnología y en el mediano plazo no financiarla más.

En la formación de la nueva persona jurídica las gremiales de productores rurales trabajando conjuntamente con el Estado, si bien lograron una institución libre de todas las trabas y controles que le imponía el aparato estatal, no lograron los objetivos propuestos, es decir, cumplir con una política de transferencia de tecnología, debiendo el Estado, recrear una nueva unidad con ese cometido duplicando los costos.

En conclusión, un principio por si solo no es mejor ni peor sino que hay que analizar en que situación administrativa concreta se aplica y el proceso político en el que genera.

INTRODUCCIÓN

Toda Administración pública es política: es un instrumento de política y de los valores políticos dominantes. (Caiden, 1994, citado en Gray and Jenkins, p.76)

En Uruguay es un tema corriente referirse a la necesidad de reformar el Estado.

El proceso de reforma al acompañarse de un discurso excesivamente economicista, desestima los factores políticos y hace que las soluciones manejadas para el sector público dependan exclusivamente de factores técnicos y económicos.

La reforma administrativa del Estado uruguayo y por lo tanto del MGAP se encuadra en este contexto introduciendo un nuevo paradigma de gerencia pública. La creación de personas públicas no estatales forma parte de la nueva concepción del Estado implícita en este paradigma en la cual el Estado pasa de la prestación directa de servicios a la indirecta, teniendo un rol más intermediador. Ello promovió, a partir de una unidad ejecutora del MGAP, la formación de la persona pública no estatal Instituto Plan Agropecuario (P.A.) para la prestación de transferencia de tecnología buscando así desburocratizar el servicio y su autofinanciación.

En este trabajo mostraré que el resultado final de este proceso, la formación del P.A., no fue una cuestión técnica ni de costos sino producto de negociaciones entre el Estado y los grupos de interés involucrados y que la manera en que se procesó políticamente este cambio de paradigma en su búsqueda de eficiencia, flexibilización y desburocratización no se tradujo en resultados positivos para el Estado.

El trabajo esta estructurado con una primera parte en la que se plantea el surgimiento de un nuevo paradigma de gerencia pública que supone una modificación de la gestión pública, de prestación de servicios directos a formas más descentralizadas, que busca no sólo un cambio organizativo sino también transformar al Estado y a la sociedad.

A continuación, inscripto en el espíritu del nuevo paradigma se estudiará la reformulación de la estructura organizativa del Inciso 07 "Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca" dispuesta en la Ley de presupuesto N°16736 y aprobada por el Poder Ejecutivo en el decreto fecha 28 de enero de 1998 y la formación de la Institución "Plan Agropecuario" como persona jurídica de derecho público no estatal a partir de la ex unidad ejecutora 014 Comisión Honoraria del Plan Agropecuario.

En tercer lugar, que las particularidades de la ley de creación de esta nueva persona pública no estatal son muy singulares precisamente por el rol que jugaron las gremiales empresariales de productores rurales y la falta de interés del Estado en ser protagonista en políticas de transferencia de tecnología.

En cuarto término se plantea cuales han sido las consecuencias, tanto para el Estado como para las gremiales agropecuarias, que generó la formación de ese organismo tan sui generis, el P.A.

En relación a la metodología empleada para recolectar la información empírica ésta ha tenido las siguientes fuentes:

Fuentes de información primarias: entrevistas a un director de una división del MGAP, a integrantes de la Junta Directiva del P.A. y al presidente de las Cooperativas Agrarias Federadas.

Fuentes de información secundarias: Reforma Administrativa del Estado y Resultados de Gestión Pública del 98, ambos editados por la Presidencia de la República Oriental del Uruguay; artículos publicados en el diario El Observador en el año 1995; artículos y noticias publicadas en la Revista de la Asociación Rural del Uruguay en 1995, la versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca de la Cámara de Senadores del día 22 de agosto de 1994 y el marco jurídico del Plan Agropecuario editado por dicho instituto.

Al final se presenta un anexo con cuadros y entrevistas.

1) CAMBIO DE PARADIGMA

En las siguientes páginas se intenta presentar un desarrollo teórico adecuado para el estudio de la reestructura organizativa en el MGAP y del proceso de descentralización que condujo a la formación de una nueva persona pública no estatal, el P.A., en el entendido que ese proceso se produce en el pasaje de un paradigma de administración pública a otro paradigma.

Un paradigma tal como lo define Thomas S. Kuhn, es un concepto modelo o enfoque básico, que, en una determinada disciplina, goza de gran aceptación pero rara vez se examina seriamente. Lo característico de estos paradigmas es que por lo general necesitan ciertos ajustes con la realidad lo que sin embargo no es motivo para que se los abandone. (Hall, 1993)

La reforma administrativa del Estado uruguayo se encuadra en el tránsito de una Administración Pública Tradicional, con bases en movimientos intelectuales del siglo pasado y principios de este, (gozando de prestigio hasta los años 70s.), hacia una Nueva Gerencia Pública que incorpora principios de Gerencia Cultural y de Public Choice. Por

ello en este marco teórico se presentan los rasgos característicos de Administración Pública Tradicional, su posterior adaptación al Estado de Bienestar con la incorporación de los supuestos administrativos welfaristas, para posteriormente desarrollar el nuevo paradigma administrativo basado en los principios y técnicas de la gerencia empresarial que cuestiona lo anterior.

A) La administración pública tradicional

El paradigma de la administración pública tradicional como todo paradigma es una forma simplificada de ver la realidad y en consecuencia no puede dar cuenta de su totalidad, la cual es mucho más compleja.

Lo que aquí se intenta presentar entonces es una descripción de sus rasgos más generales pero hay que resaltar, que sus supuestos no fueron aplicados de igual forma en todo lugar sino que se adecuaron a cada contexto político – administrativo particular.

La administración pública tradicional se apoya en varias tradiciones, una europea continental, una británica y otra norteamericana. Pero para todas ellas la administración pública es la administración de la burocracia gubernamental. Por lo que el surgimiento de la administración tradicional tiene al sistema de gobierno burocrático como punto de partida y entiende a la burocracia gubernamental como:

- jerarquías monocráticas de oficiales de carrera asalariados, que se encuentra bajo control político directo
- sin derechos de propiedad transferibles a la empresa
- característicamente financiados por partidas de dinero en la forma de bloques extraídos de un presupuesto basado en fondos generales
- con monopolio legal sobre ciertas actividades (Ramos, 1998)

Esto induce a considerar a la administración pública tradicional como una especie de perfecto modelo racional que puede aplicarse con total precisión.

Este diseño estructural se complementa con supuestos culturales, “the old taken for granted”, (Dunsire, 1995), (los que permiten entender mejor el rechazo a este paradigma en los supuestos del NPM) por los cuales los servicios brindados por el Estado son más confiables e igualitarios que los ofrecidos por un organismo privado y que si un ministerio o empresa privada es responsable de un servicio entonces lo lleva a cabo con su burocracia profesional sujeta a controles legales y políticos. Por lo tanto la administración pública es diferente del management privado.

En el paradigma de la administración pública tradicional el burócrata es un funcionario experto que tiene como función implementar las decisiones de sus masters políticos. Sus valores centrales eran la igualdad, la justicia, la imparcialidad, la honestidad y la previsibilidad, mientras que la libertad y la participación quedaban en manos de los órganos representativos. Administrar era servir al interés general.

Esas características del burócrata, heredadas de la concepción weberiana son producto del diseño constitucional de las modernas democracias liberales y de las reformas del Servicio Civil decimonónicos en Inglaterra y Estados Unidos que buscaban establecer una clara separación entre política y administración.

El representante más destacado de la dicotomía política - administración es Woodrow Wilson para quien: “...administration lies outside the proper sphere of politics.

Administrative questions are not political questions. Although politics sets the tasks for administration, it should not be suffered to manipulate its office". (Wilson, 1993, p.40).

Pero a pesar de que la administración pública propone una separación política – administración no reduce la tarea de administrar la Poder Ejecutivo aunque omite el carácter político de las reformas administrativas.

En la segunda década del presente siglo la administración pública tradicional encuentra un compañero ideal con el advenimiento del Scientific Management el cual, a diferencia de ella, se basa en el supuesto de que la administración pública y la privada operan de acuerdo a los mismos principios de la lógica del management. Esta idea se reitera en el NPM.

Esta rama del pensamiento que surge en Estados Unidos y cuya paternidad se le adjudica a Taylor, se extiende rápidamente fuera de fronteras. Junto a la separación política – administración busca reemplazar a la política, se desentiende de las relaciones de poder y entiende a la administración como una cuestión técnica haciendo que se olvide de su fundación en la política y en la ley. (Ramos, 1998)

El Scientific Management presupone la existencia de leyes científicas universales y corre paralelo a la cientificación de la política y de la administración pública. En su visión la función de los managers es descubrir y aplicar esas leyes por medio del disciplinamiento y supervisión de los trabajadores. Todo ello esta apoyado en una estructura organizacional basada en principios de unidad de comando, jerarquía y control.

El Taylorismo (y los principios del Scientific Management) sobrevivieron en el NPM en la creencia de que se pueden fijar con claridad los objetivos organizacionales y medir todos los aspectos del proceso de trabajo con el fin de controlar y premiar esfuerzos. Pero en el NPM esta burocratización del control es paralela a la desregulación de las relaciones laborales.

El Scientific Management parte entonces del punto de vista weberiano de que existe un sistema de autoridad unificado y disciplinado con deberes claramente establecidos. Pero Weber considera a la burocracia como un instrumento de la dominación racional – legal y por lo tanto como un staff homogéneo y ordenado jerárquicamente que debe aumentar la calidad de control personal que el Ejecutivo tiene sobre todo el sistema.

En cambio el Scientific Management plantea que las soluciones administrativas están ligadas a un fuerte liderazgo y que el progreso social se obtiene a través de mejoras tecnológicas cada vez más sofisticadas. Este acento en la tecnología le hace perder de vista el componente ideológico implícito en toda teoría de la administración pública.

La influencia del Scientific Management y su supuesto de que existen principios generales de administración pública pierde vigencia en los años 50 pero sin embargo vuelve a revivir en nuestros días.

A partir de la Segunda Guerra Mundial las funciones estatales se amplían y el sector público se complejiza. Con ello la aplicación del paradigma de administración pública tradicional genera tensiones y conflictos lo que conduce al surgimiento del movimiento intelectual que se conoce como Políticas Públicas.

Según Lowi: "Public policy is a term of art reflecting the interpenetration of liberal government and society, suggesting greater flexibility and reciprocity than such unilateralist synonyms as law, statute, ordinance, edict, etc.". (Lowi, 1993, p. 389).

El incremento generalizado de las políticas públicas transfirió gran parte de las decisiones del policy – making a la arena administrativa lo cual provocó que el modelo burocrático weberiano característico de la administración pública tradicional tuviera aún validez para partes del sistema pero no para otras.

La traumática adaptación de la administración pública tradicional al Estado de Bienestar se realizó a través de algunos nuevos principios de administración pública que se conocen como presupuestos welfarianos. Ellos son:

- ***modelo organizativo weberiano**
- ***dominación profesional**
- ***accountability pública**
- ***igualdad de tratamiento**
- ***auto-suficiencia para prestar su función**
- ***ethos del servidor público (Butcher, 1995)**

Estos supuestos, que serán más tarde cuestionados por NPM, se mantienen hasta los años 80s. aunque experimentando contradicciones producto de las insuficiencias del paradigma de administración pública tradicional para adaptarse a un Estado que ya no poseía las características de fines del siglo pasado y principios de este.

De todo esto lo más importante es subrayar la matriz de Estado y sociedad que este modelo de administración pública predicó.

Es un modelo de Estado centralizado que privilegia la continuidad y la formalidad de los trámites administrativos y sistemas de control a cargo de órganos legales y representativos.

Es un Estado que justifica la intervención directa o indirecta en la economía y en la sociedad, garantiza que los servicios que presta lleguen a todos los beneficiarios de ellos por igual y en su visión los cometidos públicos deben realizarse a través de la prestación directa del Estado por intermedio de sus funcionarios a los que considera burócratas profesionales, servidores del interés general, los cuales gozan de un mayor margen de discrecionalidad que en la época fundacional como consecuencia de su mayor participación en programas de bienestar.

Es esta visión del Estado de Bienestar y a sus formas de administrar las organizaciones públicas que el NPM se opone más que al enfoque tradicional de administración pública ya que en él sobreviven las premisas fundamentales de la administración pública tradicional (aunque se propone como su superación). A saber: la separación de las tareas políticas de las administrativas y la existencia de leyes universales de management para las organizaciones de la administración pública.

Esta continuidad entre el paradigma tradicional y el NPM ignora muchas de las críticas que se le realizaron a esas premisas en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial.

Entre las críticas a la pretensión del modelo tradicional de administración pública de haber encontrado una serie de supuestos administrativos universales sobre los cuales fundar una ciencia del management se encuentra la de Herbert Simon, aunque sin abandonar la creencia managerialista de que las decisiones políticas son diferentes de las administrativas. Su cuestionamiento parte de la base de considerar que los principios de administración son sólo criterios para describir y diagnosticar situaciones administrativas. Lo que hay que hacer es identificar todos los criterios posibles para analizar cada situación determinada y efectuar una investigación para determinar la importancia relativa de esos criterios. (Simon, 1972)

Simon además reconoce las limitaciones que tiene administrar según el principio de maximizar la eficiencia que caracteriza al Scientific Management y que será retomado con fuerza por el NPM.

El criterio de eficiencia se halla estrechamente relacionado con los objetivos de la organización ya que se preocupa de maximizar la "producción" y de mantener un balance positivo de la producción sobre la inversión. En la administración pública el

criterio de eficiencia es el sustituto del valor en dinero que rige en las organizaciones privadas.

Pero hay que tener en cuenta que una actividad puede producir dos o más valores y que entonces la racionalidad sólo puede ser aplicada después de señalar la importancia relativa de cada uno de ellos. Por eso en la opinión de Simon cuando se toma una decisión de acuerdo con el criterio de eficiencia, es necesario tener un conocimiento empírico de los resultados que se obtendrán de cada alternativa.

Otros autores, como Lindblom, en cambio cuestionan la tradicional separación entre política y administración al destacar la importancia que para el éxito de una política tiene la implementación y no sólo su diseño y que, por lo tanto "la mayor parte de los actos administrativos o quizás todos ellos hacen política y cambian la política al intentar implementarla. En este caso debemos analizar la implementación como parte del policy-making". (Lindblom, 1980:64 citado en Aguilar Villanueva, 1992, p.34). Como consecuencia no se puede eliminar a la racionalidad política de ninguna de las etapas del proceso seguido por una política.

Los años 60s y 70s, años del gran desarrollo del Estado de Bienestar, se caracterizaron por la creencia de que la administración pública podría ser reformada por una combinación adecuada de políticas de implementación y coordinación, de management financiero e integración de estructuras jerárquicas para mejorar las ineficiencias de los servicios públicos y disminuir la discrecionalidad de la burocracia pública.

Sin embargo, las reformas de la administración pública llevadas a cabo en este período raramente cuestionaron el rol del Estado y los supuestos culturales del paradigma de administración pública tradicional.

En los últimos años de la década del 70 y a través de los 80s tomó forma una manera de entender la administración pública que se universaliza en los 90s, que pone énfasis en el mercado, en organizaciones flexibles y responsables y en la descentralización. La palabra management comenzó a usurpar a administración. Se produce una reconceptualización del rol del Estado y se abandonan las old taken-for-granted. En consecuencia se produce la sustitución del paradigma de administración pública tradicional por un nuevo paradigma, el del NPM o nueva gerencia pública.

B) La nueva gerencia pública

El surgimiento del NPM como un sustituto o aún reemplazando al paradigma de administración pública tradicional es simultáneo al florecimiento de la New Right. Este paradigma basado en los principios y técnicas de gerencia empresarial incorpora también principios de la Gerencia Cultural que se apoya en la cultura de la excelencia en las organizaciones y se complementa con aporte de la Public Choice.

El NPM predica la distinción entre política y administración y preconiza la búsqueda de principios administrativos universales por lo que resucita de una manera novedosa el pensamiento de los primeros reformista. Aparece como neutral y como una tecnología que mejora al sector público sin por eso ofender a los valores tradicionales.

Ofrece un retorno al clásico punto de vista de la administración pública tradicional en el cual las estructuras administrativas son simples proveedoras de servicios y de actividades determinadas en la esfera política. En él, responsabilidad y performance son redefinidas de manera individualista conducidas por la eficiencia, efectividad y calidad.

Del nuevo paradigma de gerencia pública(gerencia de servicios públicos que pueden o no ser administrados por el gobierno, pero por los que este sigue siendo de alguna manera responsable por su carácter de públicos) surgirá una nueva forma de Estado, llamado Enabling State o Estado Intermediador.

Se trata en consecuencia de un cambio en el paradigma administrativo que modifica de forma sustancial la organización del Estado de Bienestar y sus supuestos administrativos welfaristas, lo que implica mucho más que un cambio de técnicas administrativas.

El NPM identifica al Estado como encubriendo monopolios, suprimiendo conductas empresariales, sobreproduciendo servicios innecesarios y favoreciendo el gasto y la ineficiencia de los servicios. En contraste preconiza la libre competencia de mercados, un Estado más pequeño que incrementa la eficiencia y cree las condiciones para que las conductas empresariales florezcan.

El Estado es visto sólo como un facilitador y un regulador minimalista del mercado donde los servicios públicos pasen a prestarse indirectamente a través de organizaciones desconcentradas y descentralizadas basadas no ya en el principio de autoridad sino en la delegación de competencias y decisiones.

Esto se acompaña con una tendencia a confundir o eliminar las distinciones entre los sectores públicos y privados y a tratar al sector público como homogéneo en términos organizacionales más que como un sistema diferenciado de organizaciones con diferentes cometidos, valores y relaciones en una compleja red de políticas, tratando de imponer una cultura contractual.

La diferencia entre el NPM y la administración pública tradicional comienza con la creencia de que el actual sistema político es ineficiente y así: "Further, what has previously been positively value (e.g., bureaucratic routines and professional codes of conduct) are assessed as costs rather than as benefits. This analysis is also transposed to networks of organizations (better fragmented) as well as to internal structures (better individualized and destabilized). Thus efficiency is valued over accountability and responsiveness over due process". (Gray and Jenkins, 1995, p.86, 87).

Este movimiento reformista de la administración pública que se universaliza en la última década se nutre de dos fuentes teóricas: la teoría de la elección pública, que se centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia, y en el gerencialismo, que se basa en la primacía de los principios de gerenciamiento sobre la burocracia. Estos dos conjuntos de ideas parten de premisas distintas lo cual genera tensiones y contradicciones.

La teoría de la elección pública parece ofrecer una adecuada explicación a la crisis del gobierno representativo en los modernos estados representativos y una reformulación del gobierno por sus representantes electos.

Por su parte el gerencialismo se presenta como un abordaje de los problemas gubernamentales desde el punto de vista de los gerentes y considera al gerencialismo del sector privado superior al del sector público.

La concentración del poder en los representantes electos que preconiza la teoría de la elección pública requiere centralización y control efectivos.

La centralización y la descentralización son dos sistemas básicos de organización administrativa. "Se llama centralización a aquel sistema simple caracterizado por la subordinación jerárquica de todos los órganos componentes – a través de varias líneas y grados- a un órgano central. El criterio determinante de este tipo de sistema es el principio jerárquico". (Bentancur, 1995, p.1). La centralización busca que los ejecutivos políticos se transformen en gerentes intensificando sus poderes a través del reforzamiento de su influencia sobre sus colegas ejecutivos.

A su vez el control condujo a esfuerzos para reducir la dimensión total de las burocracias gubernamentales principalmente por razones de restricción y eficacia pero también buscando reducir las facultades y autonomía de los líderes burocráticos. Ello se encuentra ligado a esquemas de privatización de algunas tareas, de desregulación de otras y de contrataciones con el sector privado para otras.

En cambio el gerenciamiento se caracteriza por la adhesión a una profunda descentralización, desregulación y delegación.

“El sistema descentralizado es de naturaleza compuesta, y comprende un centro administrativo primario, que cuenta con primacía institucional (no jerárquica) supraordenadora del sistema, y otro secundario, con competencias propias en la generalidad o totalidad de su esfera, que puede ostentar o no, personalidad jurídica y que es en realidad el que configura el sistema descentralizado. La descentralización requiere para su instauración norma constitucional o legal” (Bentancur, 1995, p.4) y es importante para la desconcentración del poder.

Esta imposición constitucional condujo a que las descentralizaciones producidas en el Estado uruguayo en la actual reforma administrativa se realizaran a partir de una ley, la Ley N°16736.

Las estructuras descentralizadas fuerzan a los gerentes a manejar operaciones y personas más que a administrar procesos y sistemas. Esto no descarta al control central para la formulación estratégica pero lo limita a lo fundamental para facilitar la implementación simplificando la complejidad y el volumen de las tareas de gobierno.

Busca ampliar la autoridad y la responsabilidad de los gerentes de línea ya que “El objetivo ha sido contrarrestar la rigidez institucional considerada inherente al gerenciamiento público. (Aucoin, 1990, p.9).

La descentralización sólo es efectiva si reduce la cantidad de niveles de la jerarquía del organismo y si los gerentes mantienen estrecho contacto y comunicación con sus superiores.

La desregulación se apoya en el principio de que la línea gerencial debe tener libertad de ejercer su autoridad sobre los recursos y el personal para alcanzar los objetivos. La desregulación administrativa esta de acuerdo con la descentralización de autoridad pues reafirma la primacía de la línea gerencial.

La delegación es fundamental para el rendimiento de un organismo. El diseño y modificaciones del poder delegado son función del ejecutivo. Su aplicación se considera necesaria para que los organismos sean gerenciados de tal manera que puedan responder a los ciudadanos/clientes. Se sostiene que los organismos con funciones bien definidas pueden dar mejor respuesta a sus clientes, pues su responsabilidad de prestar un servicio público no esta socavada por la búsqueda de otros objetivos. Esto demanda una gran autonomía de la línea gerencial.

Por esto es importante la capacidad y la voluntad del gobierno para individualizar, por un lado, aquéllas funciones que requieren centralización y, por otro, las que requieren descentralización.

Los principios sustentados por NPM pueden encontrarse en el reporte enviado por el Vicepresidente Al Gore al Presidente Clinton (Gore Report) en setiembre de 1993, en el que se hace un llamado a abandonar el viejo paradigma burocrático y adoptar un nuevo paradigma o “paradigma empresarial”. “Much of the public administration community leadership early-on joined in saluting this unshackling from the allegedly outdated bureaucratic paradigm and in the adoption of the entrepreneurial paradigm”. (Moe, 1994, p.112).

El nuevo paradigma de management empresarial esta basado en cuatro principios fundamentales de gerencia empresarial. Los gobiernos empresariales:

- 1) dejan de lado regulaciones innecesarias cambiando sistemas en los cuales la gente es responsable por seguir reglas por sistemas en los que son responsables por lograr objetivos
- 2) insisten en satisfacer al cliente
- 3) transforman sus culturas descentralizando la autoridad
- 4) constantemente encuentran formas de hacer que el gobierno trabaje mejor y cueste menos (Moe, Gilmour, 1995)

Es evidente a través de ellos la primacía en este paradigma de los valores económicos sobre los legales buscando a través de ellos que el gobierno incremente la eficiencia y disminuya el gasto público y el tamaño de su burocracia

Este paradigma al criticar a la administración pública tradicional y a las formas organizativas del Estado de Bienestar propone un tránsito desde el "government" hacia la "governance" generando de esa manera una transformación del Estado, del rol que juega el sector público y en consecuencia redefine la relación Estado y sociedad. La redefinición Estado-sociedad propuesta por NPM, a pesar de que procura que los ciudadanos tengan mayor influencia en la determinación de las políticas públicas, está afectada por las contradicciones generadas por sus dos fuentes teóricas, la teoría de la elección pública y el gerencialismo.

En la teoría de la elección pública, el lugar que ocupan los grupos de interés está bastante claro, pues con su acento en la centralización ha buscado intensificar los poderes de las autoridades ejecutivas esforzándose en imponer una mayor coherencia a la dirección estratégica del gobierno reduciendo las capacidades de los ministros de apartarse de tal dirección a causa de la burocracia o de los grupos de presión. En consecuencia, propone disminuir la influencia tanto de la burocracia como de los grupos de interés organizados en el "decision making" de las políticas públicas.

Al respecto Aucoin sostiene que: "los representantes electos han buscado reducir la capacidad de los grupos de interés particulares para dominar los procesos políticos del estado administrador. En ese sentido, se advierte la necesidad de evitar el copamiento de los órganos burocráticos del estado administrador por parte de grupos que persiguen sólo sus mezquinos intereses para que los representantes electos puedan representar el interés público en la política pública". (Aucoin, 1990, p.13)

Sin embargo el gerencialismo no es tan claro al respecto. Considera en cambio que la descentralización es esencial para llevar adelante un buen gobierno. Por ello intenta aumentar el poder de aquellos funcionarios con responsabilidades de gerentes de línea y les aconseja que estén cerca "del usuario". Según este enfoque: "la consulta y la comunicación son fundamentales para el manejo del medio que rodea al organismo". (Aucoin, 1990, p.14). Pero no especifica como y con quién se debe realizar ese intercambio. En consecuencia, no hace mención a los grupos de interés. Su no inclusión en su desarrollo teórico representa una de las carencias del gerencialismo y produce tensiones en su aplicación práctica.

Por lo tanto, el nuevo paradigma de gerencia pública, fruto de las tensiones y contradicciones de sus dos fuentes teóricas, tiene pendiente el determinar cual es en definitiva el papel que le otorga a los distintos grupos de interés en la formulación e implementación de las políticas públicas.

2) LA REFORMULACIÓN ORGANIZATIVA DEL MGAP

En esta parte de la propuesta pretendo plantear que la reformulación organizativa implementada en el Uruguay a partir de la Ley de Presupuesto N°16736 de 5 de enero de 1996 ha introducido técnicas y lógicas de la nueva gerencia pública sustentadas en los principios del management empresarial.

Una de las técnicas de las modernas organizaciones aplicada en el MGAP es la búsqueda de objetivos definidos, de procesos ordenados, donde el Estado cumpla solamente con aquellos cometidos impuestos por la Constitución y la ley o cuando su prestación por el Estado sea más eficaz y eficiente que la que pueda ofrecer el sector privado.

Por ello en el Decreto N°186/999, se estableció que cada Inciso y Unidad Ejecutora debió definir sus cometidos sustantivos de acuerdo a las normas elaboradas por el Comité Ejecutivo para la Reforma del Estado (CEPRE). (El art. 703 de la ley N°16736 crea en el ámbito de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto el CEPRE).

El resto de los servicios se terciarizaron o se suprimieron. Sin embargo en la medida que esos servicios siguen siendo públicos, sean administrados o no por el Estado, éste continúa siendo responsable por ellos.

Esta visión minimalista del Estado, que es también la del NPM, contrasta con el principio welfariano de la autosuficiencia de la función y con los presupuestos culturales de la administración pública tradicional por los que la provisión pública de un servicio es más confiable e igualitaria que la otorgada por una empresa privada y además si un organismo público es responsable de una función, entonces la lleva a cabo el mismo. Pero a su vez, está en concordancia con el paradigma de management empresarial que establece que los gobiernos empresariales cambian sistemas en los cuales la gente es responsable por seguir reglas por sistemas en los que son responsables por lograr objetivos.

En el decreto del 28 de enero de 1998, que aprueba la reformulación de la estructura organizativa en el MGAP, p.3, se encuentra el siguiente párrafo: La reformulación de la estructura administrativa en el MGAP procura adoptar la modalidad tradicional de la Administración hacia una más gerencial centrada en los resultados de la gestión cuyo fin último es la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos.

Este acento de la reforma en satisfacer a los clientes/ciudadanos concuerda con el principio del paradigma de management empresarial: Los gobiernos empresariales insisten en satisfacer al cliente.

Otro de los supuestos de management es que siempre se encuentran formas de hacer que el gobierno trabaje mejor y cueste menos.

Para trabajar mejor la reforma administrativa, según el art. 720 de la Ley N°16736, establece la supresión, fusión o modificaciones de las unidades ejecutoras dentro de un inciso, así como toda modificación de la estructura de cargos y funciones contratadas. Todo ello debe ajustarse a los cometidos definidos previamente.

Por el decreto N°255/995, el objetivo es que las unidades ejecutoras sean estructuras constituidas en base a áreas sustantivas, dotadas de unidad interna, orgánicamente completas y capaces de desempeñarse con autonomía de gestión.

Por lo tanto en la nueva estructura del MGAP se redujo el número de unidades ejecutoras. Estas pasaron de 16 a 7. Su reducción fue del 56,3%, lo cual es un porcentaje elevado ya que: "deberá propenderse a reducir hasta un 40% el número global de Unidades Ejecutoras de la Administración Central". (Reforma Administrativa del Estado, 1998, p.81).

La racionalización de las estructuras organizativas según lo establecido en el decreto N°186/996 no debe traducirse exclusivamente en cambios formales, tales como cambios en la denominación de cargos, agrupamientos o funciones dentro del organigrama o simples descripciones de funciones de cada puesto.

Sin embargo por las declaraciones de un director de una división del MGAP, que se encuentran en su entrevista, con esta reestructura no se está trabajando mejor y su racionalización tampoco tuvo efecto porque en la práctica se está trabajando igual.

A esto se le agrega el hecho de que una de las fuentes de la nueva gerencia pública es la teoría de la elección pública que se centra en la necesidad de restablecer la primacía del gobierno representativo sobre la burocracia.

Su aplicación produjo un achicamiento de la pirámide administrativa del MGAP pues antes los directores de las unidades ejecutoras eran burócratas de carrera mientras que ahora los cargos son designados como de particular confianza.

Aparentemente ello no contribuye a mejorar los servicios pues no necesariamente la persona que ocupa el cargo conoce las tareas y por otro lado, puede ser removida por intereses políticos a cualquier otra unidad o repartición estatal.

La búsqueda de la reducción de las facultades y autonomía que preconiza la teoría de la elección pública requiere control efectivo de las estructuras organizativas. El control condujo a esfuerzos por reducir el tamaño de las burocracias.

En consecuencia la reestructura administrativa en el MGAP ha traído también una reducción de cargos o funciones contratadas. Según la ley de Presupuesto, los cargos y funciones contratadas necesarias para cumplir los cometidos de la organización, serán adecuados a los puestos de trabajo de la nueva estructura organizativa. Los restantes serán declarados excedentarios y se suprimirán del Inciso aquellos que no hayan sido reservados.

Con lo que también se obtiene que el gobierno cueste menos.

La reestructura del MGAP se efectúa a partir de una estructura de 2705 cargos en total y los cargos identificados como excedentarios de acuerdo a las causales dispuestas por la Ley N°16736 son en total 620, lo cual implica una reducción de cargos del 22,9%.¹

De esos 620 cargos y funciones excedentarias 171 corresponden a administrativos, lo cual representa el 27,6% del total de ellos. Dentro de "administrativos" se encuentran no sólo cargos de denominación administrativo sino también Jefes de Departamentos, Jefes de Secciones, Sub-Jefes, Directores de Divisiones y Técnicos. Ello confirmaría las aseveraciones del director de división entrevistado: "Sobre todo se fue el personal administrativo y se fueron aquellos que sabían hacer su trabajo". Esto no parece ser una de las mejores maneras de conseguir que la administración pública sea más eficiente.

Además, según información suministrada por Resultados de la Gestión Pública, Resultados del 98, p.49, el crecimiento del gasto total de los organismos del Presupuesto Nacional en el período 1996-1998 fue en conjunto de 11,2% en valores reales. Dentro de los incisos que más aumentaron el gasto se encuentra el Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca cuya tasa de variación fue 12,9%.

¹ El número de cargos existentes antes y después de la reestructura en cada unidad ejecutora así como los declarados excedentarios con sus correspondientes porcentajes se encuentran en el cuadro I del anexo.

Pero si se observa la evolución del gasto en personal se comprueba que efectivamente **este** se redujo en todas las unidades ejecutoras del Ministerio con excepción de una, la **unidad** 005-Servicios Ganaderos.²

Aquí cabría preguntarse si el énfasis en la descentralización, en la desregulación y **delegación** de la nueva gerencia pública producto de su otra fuente teórica, el **managerialismo**, no son los causantes del aumento del gasto público.

El marcado acento en la descentralización de esta reforma administrativa en el MGAP **se** puede analizar en el decreto 255/005 art.1 inciso c) en el que establece: se **descentralizaran** funcionalmente las actividades de prestación de servicios, empezando **por** aquellas que puedan autofinanciarse con recursos propios en el mediano plazo, y se **propenderá**, en su caso, a encomendar su gestión total o parcial a terceros.

El criterio es eliminar o transferir a terceros todas aquellas actividades no sustantivas o **de** apoyo que impliquen duplicaciones o superposiciones buscando el uso racional de **los** recursos y haciendo que el Estado se dedique a los cometidos primarios. Dentro de **las** modalidades de prestación de servicios por terceros se encuentra la formación de Personas Públicas no estatales.

Como aplicación de estas premisas, en el MGAP se formó a partir de la ex unidad ejecutora 014, la actual persona pública no estatal Plan Agropecuario (P.A.) para realizar la transferencia de tecnología dejando, prácticamente en manos de las gremiales de productores agropecuarios, su dirección. Su creación y normas de funcionamiento se encuentran en los artículos 241 al 259 inclusive de la ley N°16736.

La formación de esta nueva persona pública no estatal en el MGAP verifica la **aplicación** en esta reestructura organizativa la aplicación del último supuesto de **management** empresarial: los gobiernos empresariales transforman su cultura descentralizando su autoridad.

De esta manera queda demostrado que la reforma implementada en el MGAP invocando **una** mayor eficiencia y eficacia del sector público, se apoya en los cuatro principios de la nueva gerencia pública lo que implica no solamente un cambio de tipo administrativo sino también una búsqueda de transformar el rol de Estado y en consecuencia incide en la sociedad.

El Estado pasa de ser un "Welfare State" a un "Enabling State" pero el rol que esta reforma le otorga a la sociedad y a los grupos de interés en particular es ambiguo. Por **un** lado delega en ellos el cumplimiento de servicios públicos y por otro, no se hace responsable del cumplimiento de los mismos.

Ello es consecuencia de la lógica tecnocrática y economicista con la cual se **implementó** la reformulación organizativa del Estado uruguayo, sin tener en cuenta los aspectos políticos e institucionales presentes en toda reforma.

3)EL PLAN AGROPECUARIO

Como consecuencia del cambio de paradigma de la administración pública se produce una descentralización organizativa en el MGAP que entre otras cosas ocasiona la

² Cuadro II del anexo.

formación de una nueva persona pública no estatal, el P.A. Por eso creo conveniente presentar aquí cuales son sus antecedentes, que elementos constitutivos lo caracterizan como persona pública no estatal y el papel protagónico que han tenido las gremiales de productores en su creación, que sumado a la falta de interés del Estado en realizar la transferencia de tecnología hizo que el resultado final sea un organismo tan particular. Posteriormente se analizan las consecuencias que ha tenido este proceso político.

A) ANTECEDENTES

En 1952 fue aprobado por el Consejo Nacional de Gobierno un proyecto para obtener financiamiento externo para el desarrollo ganadero que se elaboró en la Dirección de Estadísticas del Ministerio de Ganadería y Agricultura, encomendando a una comisión la redacción del proyecto de ley respectivo. En 1955 se nombró otra comisión por divergencias en la anterior con respecto a la redacción del proyecto. Fue esta nueva comisión que proyectó y elevó al Poder Legislativo, el 29 de noviembre de 1955 el proyecto que se convirtió en ley el 2 de julio de 1957. (Ley N°12394).

La ley N°12394 creó la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario (CHPA) y le dio el cometido de prestar asistencia económica y técnica a los productores rurales con el fin de aumentar las exportaciones del sector.

La CHPA se instaló el 2 de octubre de 1957 y su cometido esencial era obtener el primer préstamo del IBRD (International Bank for Reconstruction and development) que recién se concretó en ley el 20 de julio de 1960.

La Ley N°12760 de 4 de agosto de 1960 aprobó normas de crédito y un fondo especial para asistencia crediticia para la incorporación de mejoras prediales.

Posteriormente se aprobaron las leyes 12739 y 13377 para convenios de préstamos con el IBRD y las leyes 12787, 13052 y las sucesivas aprobaron los programas anuales del Plan de Desarrollo Agropecuario.

El Plan Agropecuario comenzó su tarea en 1961 dentro de la órbita del Ministerio de Ganadería y Agricultura actuando con autonomía técnica en la gestión específica que se le encomendó.

La Comisión del Plan Agropecuario estaba integrada por cuatro productores designados por la Asociación Rural del Uruguay (ARU), la Federación Rural del Uruguay (FRU), la Comisión Nacional de Fomento Rural (CNFR), y la Liga Federal de Acción Ruralista, un representante del Banco de la República Oriental del Uruguay y uno del Ministerio de Ganadería y Agricultura y un séptimo miembro, el presidente, era designado por Poder Ejecutivo a propuesta de los demás. En 1970 esta integración se amplió con un representante del Banco Central del Uruguay.

En 1995, la CHPA estaba integrada por todos los representantes anteriormente nombrados pero en lugar de la Liga Federal de Acción Ruralista se encuentra a las Cooperativas Agrarias Federadas (CAF).

B) EL PLAN AGROPECUARIO COMO PERSONA PÚBLICA NO ESTATAL

Como ya se ha dicho, la ley de Presupuesto Nacional N°16736 de 5 de enero de 1996, crea a partir de la ex unidad ejecutora 014 Comisión Honoraria del Plan Agropecuario del MGAP la persona pública no estatal Plan Agropecuario.

Las personas públicas no estatales se encuentran en la frontera entre la actividad privada y cuestionan las bases de la personalidad jurídica pública y del Estado. A esto se agrega que en la Constitución uruguaya no existe ninguna mención expresa a ellas.

La ley N°16736 creó nuevas personas públicas no estatales como un instrumento de la reforma del Estado. De acuerdo con la Dra. Cristina Vázquez, la creación de personas jurídicas de Derecho no estatal ha sido considerada como una de las formas institucionales que puede adoptar la privatización (C. Vázquez, 1997, p.94).

La categoría que fue sistematizada por Sayagúez Laso y sus elementos constitutivos son:

- Creación por ley
- Sometimiento a derecho público
- Cometidos públicos o de interés público
- Organización con elementos coactivos
- Dirección con participación estatal y de los interesados
- Patrimonio y régimen presupuestal y financiero
- Control estatal más intenso
- Personal
- Privilegios y excenciones

A lo largo del tiempo ha habido una transformación de organismos del Estado en personas públicas no estatales. En los últimos años además estas parecen ser unidades ejecutoras del Poder Ejecutivo dotadas de un cometido estatal que es el de la regulación y fomento de la actividad privada. "Y esto es lo realmente curioso, lo nuevo, lo sintomático. Es el Poder Ejecutivo quien, en lugar de promover él, regular él por sus unidades ejecutoras competentes a la actividad privada, lo hace mediante estas nuevas personas públicas no estatales (Cagnoni, 1997, p.33).

El P.A. no es ajeno a este proceso por lo cual se puede decir que su formación no es en realidad una creación sino una transformación de una parte que se secciona del Estado y se convierte en persona pública no estatal con un fuerte cometido de fomento de la actividad agropecuaria.

El Dr. José A. Cagnoni establece tres tipos de categorías de personas públicas no estatales:

- a) las personas públicas no estatales corporación: las tres Cajas de Jubilaciones y CONAPROLE.
- b) personas públicas no estatales fundación en las que predomina un fondo de recursos destinados generalmente a fines sociales como ser el IMAE.
- c) personas públicas no estatales ejecutoras de la política del Poder Ejecutivo. En esta última categoría se encuentran las últimas creadas y que están fundamentalmente en el sector agrícola – ganadero, con poderes mayores o menores según el caso.

En consecuencia no existe un criterio general sino que hay que determinar en cual categoría se encuentra cada una y los elementos de cada tipo.

Por lo tanto para poder establecer en cual categoría se encuentra el P.A. y cuales son sus características voy a valarme de los elementos constitutivos de la categoría establecidos por Sayaguéz Laso.

Su primera característica es su creación por ley, lo cual no presenta dudas ya que ello se encuentra establecido en la Ley de Presupuesto Nacional de 5 de enero de 1996 en los art.241 al 259 inclusive. Es un acto del Estado ya que es el Poder Ejecutivo el que promueve la ley y luego el Poder Legislativo la aprueba.

Otro rasgo de las personas públicas no estatales y que también se encuentra en el P.A. es que están sometidas por el Derecho Público y por eso son públicas, a pesar de que nada menos que en su funcionamiento, control, régimen presupuestal y financiero y régimen y contratación del personal se rige por el Derecho Privado. No hay que olvidar que la existencia del P.A. no depende de la voluntad de personas o grupos particulares sino que es el Estado quien por medio de una ley dispone su creación y es el Estado quien le atribuye sus cometidos y la obligación de cumplirlos. Es también el Estado quien establece la integración y competencia de sus órganos (art.243 a 252), como será fiscalizado (art.256) y le reconoce privilegios tales como la exoneración de impuestos (art.254) y la inembargabilidad de sus bienes (art.255). En consecuencia el P.A. es una persona jurídica de Derecho Público.

La ley N°16736 creó a la institución "Plan Agropecuario" para cumplir con los siguientes objetivos:

- a) Realizar actividades de extensión, transferencia de tecnología y capacitación relacionadas con la producción agropecuaria, con la finalidad de promover el desarrollo del sector. Abarcará áreas como manejo tecnológico, incorporación de nuevos rubros o productos, gestión empresarial, adecuación a la demanda de los mercados, validación de tecnologías y otras áreas de acción conexas.
- b) A solicitud del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca apoyará con su capacidad de acción directa con los productores, a impulsar planes de promoción de zonas económicas y tecnológicamente sumergidas o afectadas por catástrofes climáticas o sanitarias, o fuertes impactos negativos originados en crisis de mercados, así como la instrumentación de acciones piloto o puntuales orientadas a lograr un efecto demostrativo valioso para la adopción de tecnologías mejoradas de producción y en otras situaciones en que se estimase necesario realizar acciones directas por razones de interés general.
- c) Elaborar planes y proyectos de desarrollo a nivel predial, regional o nacional y proyectos de carácter demostrativo para cualquier rubro agropecuario con o sin componentes de financiamiento, así como el correspondiente seguimiento de los mismos.
- d) Celebrar convenios de colaboración y de ejecución de tareas específicas con instituciones públicas o privadas, nacionales o extranjeras y con organismos internacionales (Art.242).

Estos cometidos de extensión, transferencia y capacitación a los productores son de interés público aunque en ellos existe un menor énfasis en el crédito que los cometidos de la CHPA, pero un incremento importante de la capacidad de fomento de la actividad agropecuaria que se aprecia en las palabras "promover", "impulsar".

La cuarta característica de las personas públicas no estatales es la existencia de aspectos coactivos en la organización. Estos elementos coactivos pueden darse en cuanto a su afiliación, su contribución o integración de su capital. En el P.A. estos elementos no existen ya que las gremiales que integran sus órganos directivos no están obligadas ni aportan "un solo peso" a la institución y sus delegados son nombrados directamente por las directivas de las respectivas gremiales y a menos que en sus estatutos se establezca

que deben ser afiliados a esa gremial, la ley de creación del P.A. no establece nada al respecto.

La siguiente característica mencionada de las personas públicas no estatales es la dirección con participación estatal y de los interesados.

Con respecto a la dirección del P.A. la ley N°16736 establece que el Plan Agropecuario será dirigido y administrado por una Junta Directiva, la que contará con el asesoramiento de un Consejo Asesor. Compete a la Junta Directiva promover, formular y realizar todas aquellas actividades, a nivel nacional, regional o local, que considere pertinentes para cumplir con sus cometidos, teniendo para ello amplios poderes de administración y disposición. (Art. 243).

Esta dirección esta formada con una participación mixta entre el Estado y las gremiales empresariales de productores rurales en una proporción que no se presenta en otra persona pública no estatal, ni siquiera en las del sector agrícola ganadero.

En esta estructura la Junta Directiva esta integrada por seis miembros, de los cuales cuatro son representantes de los productores agropecuarios designados cada uno de ellos por: la Asociación Rural del Uruguay, la Federación Rural del Uruguay, la Comisión Nacional de Fomento Rural y las Cooperativas Agrarias Federadas. El quinto miembro es un representante del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca y el sexto miembro, el Presidente, que es un productor, es nombrado por los otros cinco siempre que cuente por lo menos con el voto conforme de tres representantes de los productores y que a diferencia de lo que ocurría en la CHPA, no precisa la aprobación del Poder Ejecutivo.

En la actual Junta Directiva del P.A. el delegado del MGAP es también un productor ya que la ley de creación del instituto no establece que sea obligatoriamente un funcionario público. Este delegado tiene exactamente las mismas obligaciones y derechos que los demás miembros de la Junta.

Las resoluciones de la Junta Directiva se adoptan con el voto conforme de la mayoría absoluta de sus miembros teniendo el presidente doble voto en caso de empate (art.247), por lo que es muy probable que las propuestas que pudiera hacer el Estado no se adopten.

De manera que en la Dirección hay una integración mayoritaria de los intereses privados en juego, lo cual estaria de acuerdo con la concepción tradicional de personas públicas no estatales.

Es más la presente Junta Directiva esta integrada en un 100% por productores. "Fíjese que antes y ahora es la única institución que esta dirigida por los productores. Porque en este momento hay un delegado del Ministerio de Ganadería pero también es un productor y bueno, nosotros también somos productores. De manera que creo que es el único instituto que es dirigido 100% por los productores. Antes también era así pero dependía de la directiva del Ministerio y había que tener la anuencia del Ministerio para nombrar al presidente". (Entrevista al delegado de la CNFR, el Sr. Gardiol, p.A39).

El art.243 en su inciso primero establece que la Junta Directiva del Plan Agropecuario contará con el asesoramiento de un Consejo Asesor. Este: "Es un órgano consultivo. No tiene ninguna relación jerárquica con la Junta". (Entrevista al Director General del P.A., Ing. Frick Davies, p.A8)

El Consejo Asesor esta integrado por a) los miembros titulares de la Junta Directiva y b) los miembros designados por las instituciones que representen a los distintos subsectores involucrados en la actividad agropecuaria. (Reglamento interno y de funcionamiento del Consejo Asesor del P.A., art. 1).

Por lo tanto la representación de los distintos intereses privados se ve ampliada por este Consejo Asesor.

La Junta Directiva del P.A. tiene amplios poderes de administración y disposición (art.234, inciso segundo) a lo cual se le agrega autonomía para disponer de los recursos financieros. "El subsidio previsto en el art. 618 de la ley N°16736, de 5 de enero de 1996 será administrado por su Junta Directiva con las más amplias facultades y responsabilidades previstas en el Art. 53 de la ley N°16736 de 5 de enero de 1996". (Decreto N°284/996 de 15 de julio de 1996, art.8).

Quiere decir que la dirección con participación estatal y de los interesados se verifica por demás ya que se podría decir que la participación de estos últimos en los órganos directivos del organismo es prácticamente total y la del Estado sólo de forma, a lo que se le agrega amplia discrecionalidad en el manejo de los recursos financieros por parte de la Junta Directiva.

La sexta característica a desarrollar es la referente al patrimonio y régimen presupuestal y financiero.

Con respecto al patrimonio la Institución Plan Agropecuario "se considera sucesor, a todos los efectos jurídicos, de la Comisión Honoraria del Plan Agropecuario" (art.258) disposición de difícil interpretación técnico-jurídica estricta, puesto que la mentada Comisión no era un sujeto de derecho. Más acertado parece el inciso segundo que dispone de los bienes, derechos y obligaciones "asignados en forma exclusiva" a aquella Comisión, "pasarán en propiedad de pleno derecho, a la entidad sucesora". (Juan Pablo Cajarville, Cuaderno de Derecho Público N°5, p.50).

En cuanto a los recursos financieros la ley N°16736 en su artículo 765 dispone que las personas públicas no estatales creadas por ella o que se creen en el futuro se financiarán con recursos propios y, en ningún caso, percibirán contribuciones de Rentas Generales, salvo las expresamente excepcionadas por esta ley por la vía del Inciso 21, mediante subsidios o subvenciones expresamente destinadas a afines compatibles con la naturaleza del organismo que se crea.

El P.A aparece excepcionado de esta condición de no recibir recursos financieros del Estado ya que se establece que el Plan Agropecuario (art.253), para el cumplimiento de sus cometidos, contará con los siguientes recursos de libre administración: los ingresos que obtenga por la prestación de sus servicios a terceros que pueden ser públicos o privados, tanto en el país como en el exterior, de préstamos con organismos tanto nacionales como internacionales, de aportes de productores o entidades gremiales y de una partida anual dispuesta en el art. 626, cuyo apartado E en realidad debió remitirse al Inciso 21 art.618.

Inciso 21, art.618: Fíjense las partidas establecidas en el art.618 de la Ley N°15809, de 8 de abril de 1986, en la redacción dada por el artículo 591 de la Ley N°16170 (Ley de Presupuesto Nacional), de 28 de diciembre de 1990 en los siguientes montos:

Instituto Plan Agropecuario: \$ 10.859.530

Esta partida presupuestal asignada actualmente al P.A. es igual al presupuesto que tenía la institución cuando estaba en el MGAP: " Se sacó del Ministerio y se le dio el mismo presupuesto que tenía en el Ministerio, de alrededor de un millón y medio de dólares, con la idea de que al cabo de 5 años logran recursos propios". (Resumen de la entrevista al Coordinador de la Unidad de Transferencia de Tecnología, Ing. Arroyo, p.43)

A esta partida presupuestal hay que agregarle un remanente de los fondos otorgados por organismos internacionales. "... había alrededor de 800 o un millón de dólares todavía sin ejecutar en el momento en que la Ley de Presupuesto entra en vigencia". (Entrevista al delegado de la FRU, el Sr. Sención, p.A11)

Esto significa que en su comienzo el P.A. contaba con recursos extra aparte de la partida presupuestal.

Además durante el período del Ministro Gasparri también hubo fondos adicionales a los presupuestales como se puede verificar en las siguientes palabras: "De ahí que yo tuve un contacto muy estrecho con él como delegado de él y la propia Junta también en la cual él tenía aparte de la partida presupuestal que se nos dio que era alrededor de un millón y medio de dólares, él cuando empecé el cargo me dijo que él disponía de aproximadamente otro tanto que se podía utilizar en proyectos de extensión y capacitación que el Plan formulara que a él le parecieran bien. Entonces él financiaba esas tareas". "De manera que tuvimos allí una financiación extra partida presupuestal básica de estos proyectos concretos que significó alrededor de un millón de dólares". (Entrevista al delegado del MGAP, Dr. Rodríguez Folle, p.A31).

En conclusión, el P.A conserva el patrimonio de la CHPA, y recibe recursos financieros del Estado a través de Rentas Generales en forma de un subsidio pero además durante un tiempo recibió fondos extras de parte del MGAP.

Como séptima característica de las personas públicas no estatales esta el control estatal. Las rendiciones de cuentas de las personas públicas no estatales están sometidas a control por parte del Poder Ejecutivo, del Tribunal de Cuentas y de la Auditoría Interna de la Nación la que realizará controles selectivos. (Art. 199).

Para el Plan Agropecuario el art. 256 establece en el inciso primero que el Estado, a través de sus organismos de contralor, tendrá las más amplias facultades de fiscalización de la gestión económica y financiera del instituto.

Pero en la ley no se establecen cuales son los medios usados por el Estado para esa fiscalización y como pueden afectar las decisiones que los organismos de contralor del Estado puedan adoptar sobre el Plan Agropecuario.

Cuando al respecto se le pregunta al Director General del P.A., el Ing. Frick Davies su respuesta fue: "No afectan las decisiones que toma el Instituto porque es una fiscalización a posteriori. Es decir, el Instituto tiene total libertad de utilizar los dineros como quiera. Lo que sí tiene es que rendir cuentas de cómo se uso. No tiene lineamientos de cómo usarlos pero sí tiene cifras fiscalizadas, que se hayan cumplido todos los requerimientos que establece el Tribunal de Cuentas. Se rinden todos los comprobantes al Ministerio de Economía".

Por lo tanto ese control estatal prácticamente no existe. Tampoco se encuentra en la reglamentación nada establecido para la periodicidad de los balances, presupuestos y rendiciones de cuentas. Lo único que aparece es que en el Reglamento Orgánico y de Funcionamiento de la Junta Directiva del P.A en el art. 8 literal e), que es competencia de la Junta Directiva aprobar los presupuestos, balances y rendiciones de cuentas de la Institución.

En la misma entrevista antes citada se establece: "Los balances son anuales, junto con un presupuesto para el año siguiente. Los comprobantes y datos se rinden cada dos meses. Ellos nos mandan una carta con las modificaciones y ellos a su vez llevan un control contestable. Por ejemplo, nosotros tenemos una partida de subsidio y esa partida se compara con lo que nosotros gastamos y si vamos teniendo un saldo positivo o negativo". (Entrevista al Ing. Frick Davies, p.A7).

Esto confirma que el Estado aporta una partida de un millón y medio de dólares para financiar al Plan Agropecuario pero no tiene ni interés ni medios efectivos de controlar en que se invierte ese dinero.

En conclusión, lo único que controla el Estado es que no se gaste de más, en qué se gasta no importa. Y en definitiva aunque le interesara no tiene los medios necesarios para realizarlo.

La característica correspondiente a la contratación y régimen laboral de sus empleados es la siguiente a tratar.

En la ley N°16736, art. 765, inciso tercero, se establece que los funcionarios de las personas jurídicas públicas no estatales se regularán por el Derecho Laboral común, sin excepción alguna. Sin embargo los funcionarios del P.A. se regirán por un Estatuto del Personal del P.A. que la Junta Directiva del P.A. aprobó dentro de los seis meses de su instalación y sólo en lo no previsto se regulará por las normas del Derecho común. "Las remuneraciones las fija la Junta como y cuando quiera. Las contrataciones las realiza cuando lo entienda pertinente también. Hay determinantes expuestas por el estatuto del funcionario. Dejaron de ser totalmente funcionarios públicos. Los que pertenecían a la vieja institución firmaron renuncia a la función pública. Les quedan algunas mañas no más". (Entrevista al Ing. Frick Davies, p.A9).

Por lo tanto lo de que se regulen sin excepción por el Derecho Laboral común no es tan cierto.

La gran importancia dada a la desregulación se apoya en la creencia del gerencialismo *de que los directivos del organismo deben tener total autoridad sobre los recursos económicos, financieros y el personal.*

La siguiente característica especial de las personas públicas no estatales es la existencia de privilegios y exenciones en su beneficio. Para el P.A. ello se encuentra establecido en el art. 254 de la ley N°16736 en donde se lo exonera de pagar todo tipo de tributos nacionales, excepto las contribuciones de seguridad social y en el art. 255 que asegura la inembargabilidad de sus bienes y sus créditos, cualquiera sea su origen.

Por último se encuentra la impugnación de sus actos.

El recurso de Revocación deberá interponerse dentro de los diez días hábiles. Plazo, para instruir y resolver de treinta días hábiles y se configurará denegatoria ficta por la sola circunstancia de no dictarse resolución dentro de dicho plazo. Denegado el recurso, cabe demandar la anulación dentro del término de veinte días ante el Tribunal de Apelaciones en lo Civil de Turno a la fecha de dictado el acto. En caso de que el acto emanare de algún órgano sometido a jerarquía, debe interponerse conjunta y subsidiariamente el recurso jerárquico. (art.257 de la ley N°16736) (Lorenzo Sánchez Carnelli, Revista de Derecho Público, N°11 y 12, 1997, p.84).

Ello significa que no se le aplica el régimen previsto para los actos estatales sino que posee un mecanismo interno propio con plazos diferentes a otras personas públicas no estatales y el recurso de anulación, en vez de presentarse ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se presenta ante los Tribunales de Apelaciones del Poder Judicial.

En conclusión este análisis de la Institución Plan Agropecuario revela que este organismo se puede ubicar en la tercera categoría establecida por el Dr. Cagnoni o sea, persona pública no estatal ejecutora de la política del Poder Ejecutivo.

En cuanto a la sistematización de Sayagués se puede decir que cumple con los caracteres clásicos de las personas públicas no estatales de creación por ley, régimen jurídico de Derecho Público, atribución de cometidos públicos, dirección con participación mixta pero en realidad prácticamente de los interesados, singularidad en su régimen patrimonial y financiero ya que el Estado subsidia a la institución con una partida igual a la que tenía cuando era una unidad ejecutora del MGAP, aplicación del Derecho Laboral a sus empleados pero con limitaciones por la existencia de un Estatuto del Personal del P.A., impugnación de sus actos con plazos extraños y existencia de privilegios y exenciones en su beneficio. No se verifica en cambio la existencia de aspectos coactivos ni un control estatal más intenso sino todo lo contrario porque el Estado ha perdido toda capacidad de control efectivo sobre el P.A. tanto sea en su funcionamiento, administración y manejo financiero.

C) EL PROCESO DE FORMACIÓN DEL P.A.

Voy a argumentar que las distintas agremiaciones de empresarios rurales que integraban la CHPA en el momento de su transformación institucional, utilizando toda su capacidad de influir en los más altos niveles de decisión fueron moldeadoras, junto con el Estado, de la nueva institución.

Esta capacidad de los empresarios ha sido definida por Bob Jessop como "las presiones externas (external constraints) del capital, o de una fracción del capital, de naturaleza tal que impiden al gobierno seguir políticas contrarias a los intereses de la clase capitalista en general o de una de sus fracciones" (*Citado por Francisco Panizza, 1988, p. 127*)

Pero este poder es ejercido por actores sociales que interaccionan entre sí y con el Estado por lo que me parece que el concepto de grupo de interés es más conveniente que de una fracción del capital utilizado por Bob Jessop.

En la definición de políticas públicas tanto el neopluralismo como el pluralismo reformado proporcionan importantes herramientas para el estudio de los grupos de presión. Sin embargo, ninguno pone énfasis en el impacto de los intereses dentro del Estado en la definición de políticas públicas. Olvidan que con frecuencia muchas veces esas políticas son iniciadas adentro del Estado o que algunos intereses del Estado pueden influir en la elaboración e implementación de las políticas. A menudo los intereses de los políticos y de los funcionarios chocan pero ambos tienen intereses que se solapan.

Pero los grupos de interés no actúan en el vacío sino que su ámbito de influencia se produce en determinadas áreas de políticas.

"Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus elites y sus relaciones de grupo". (Lowi, 1964, p.101).

Ello conduce a sostener junto con Smith, que "los grupos de presión influyen en la política y cambian las percepciones, pero lo hacen en el contexto de los intereses del Estado, de limitaciones externas, de la organización política y del poder estructural". (Smith, 1994, p.169).

Hay que reconocer también que toda elaboración política está inmersa en un proceso histórico y que por lo tanto los intelectuales y los políticos no pueden dejar de tener en cuenta las políticas previas ni los modelos previos de actividad gubernamental ya que se quiera o no van a influir en las demandas de los grupos de interés. Las políticas previas también afectan a la capacidad administrativa en un área dada que no se puede cambiar con facilidad para adaptarla a otro conjunto nuevo de políticas porque para hacerlo se requiere tiempo y recursos no siempre disponibles.

Si los grupos de interés moldean las políticas las políticas moldean a los grupos de interés. La estructura organizacional y los objetivos políticos de los grupos pueden cambiar en respuesta a los cambios sufridos por los diferentes programas que ellos apoyan o que pretenden modificar. "Las políticas dan entonces recursos e incentivos que pueden facilitar o inhibir la formación o expansión de los grupos particulares". (Pierson, 1993, p.599)

Ya desde la creación de la CHPA en la órbita del Ministerio de Ganadería y Agricultura

las asociaciones campesinas de productores rurales tuvieron un rol protagónico como copartícipes de su dirección. Posteriormente en el pasaje del P.A. a persona pública no estatal volvieron a ser parte fundamental del proceso e intervinieron

activamente en las negociaciones con el poder político para la formación de la nueva institución.

Significa que las asociaciones de empresarios rurales son un grupo de interés privilegiado no sólo con respecto al cuidado con que el gobierno satisface sus necesidades en general sino también como participantes en las decisiones de política agropecuaria. "Business officials are privileged not only with respect to the care with which government satisfies business needs in general but also in privileged roles as participants in policy deliberations in government". (Linblom, 1977, p.178).

Pero el rol que han cumplido las gremiales de productores agropecuarios no ha sido en realidad para controlar al Estado sino para adecuarlo a sus necesidades e intereses. Su acción gremial sobre el Estado, justificada sobre la base de la ineficiencia y el tamaño excesivo de la burocracia estatal, implica utilizar todos sus recursos de poder para modificar o implementar políticas públicas beneficiosas para ellas.

Las gremiales de productores agropecuarios apoyándose en su poder estructural usaron distintos recursos para producir modificaciones en la transformación institucional del P.A. demostrando que existe un grado de dependencia entre ellas y el gobierno en la formulación de políticas para el sector agrícola ganadero.

Esta acción gremial de presión sobre el sistema político se realizó a nivel del MGAP, tanto en reuniones y conversaciones con el ministro como con funcionarios de alta jerarquía del ministerio, a nivel del Poder Legislativo, asistiendo a reuniones de las diferentes comisiones o como sucedió en agosto de 1994 presentando un proyecto de reforma de la CHPA en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado. Tampoco se olvidaron de reunirse con representantes de organismos internacionales, principalmente con el Banco Mundial, tanto en el exterior como en el país, y de asegurarse que en la prensa se difundieran sus opiniones y demandas sobre como se debería realizar la extensión y transferencia de tecnología en el país y de la función que debía realizar el Plan Agropecuario.

Con esto las gremiales de productores agropecuarios no hicieron más que repetir su accionar tradicional, el que les dio muy buenos frutos en el pasado.

Sin embargo estas presiones no hubieran dado resultado si el Estado no hubiera tenido una vocación reformista.

El proceso de reforma del P.A. se inicia en el año 1992 como consecuencia de que se acaban los créditos del Banco Mundial que recibía la CHPA para proyectos prediales. El P.A. todavía dentro de la órbita del MGAP experimenta una transformación y una redefinición de sus funciones. De ejecutor de proyectos de desarrollo ganadero con el objetivo de aumentar las exportaciones en base a fondos para inversiones suministrados por el Banco Mundial, pasa a realizar transferencia de tecnología. Si bien ello en teoría podía funcionar bien, lo cierto es que en la práctica no fue así, y entre 1992 y 1995 el Plan no desarrolló con efectividad su tarea. En consecuencia, se empieza a pensar tanto desde el Estado como desde las gremiales que integraban su dirección, que el P.A. había cumplido su rol dentro de la órbita del MGAP. Ahí surge el planteamiento del Estado de cerrarlo y las gremiales a oponerse a ello. Es en ese momento que comienzan las negociaciones entre el Estado y las gremiales para determinar el destino del nuevo organismo.

Lo que queda claro es, que la idea de sacar al P.A. de la órbita del MGAP partió del Estado y fue pensada dentro del marco de la reforma del Estado como un instrumento adecuado de descentralización para lograr reducir el tamaño de su burocracia y el gasto público.

Ello esta en concordancia con la revisión del papel del Estado sustentada en la reforma de la administración pública que pretende "un Estado más eficiente que brinde mejores

servicios a un menor costo, estableciendo la necesidad de encargar al sector privado cometidos estatales o formas de prestarlos sin perder la privacidad de lo público". (La Reforma del Estado, 1998, p.11).

Esta nueva modalidad del Estado uruguayo coincidió con los intereses de las gremiales agropecuarias que buscaban una menor injerencia del Poder Ejecutivo en la toma de decisiones del P.A.

Por eso el presidente de CAF, el Sr. Hounie declara que las discusiones que se sostuvieron entre las gremiales y el MGAP no eran tanto con el Ministerio como institución sino con los funcionario de la CHPA a los cuales les afectaba el cambio y que el Ministerio era más bien un mediador entre las gremiales y los funcionarios, a los que tenía que convencer de la conveniencia del nuevo instituto.

Esta situación fue aprovechada por las gremiales para poder contar con un organismo de transferencia de tecnología ágil, descentralizado y libre de todas las trabas que le imponía el aparato estatal.

En ese sentido se expresa el delegado del MGAP, el Dr. Rodríguez Folle: "...y haberle sacado el carácter estatal es una ventaja porque yo le decía habernos manejado con el Derecho Privado nos permite a nosotros tomar a las personas más idóneas, despedir a las que resultan no aptas, no tenemos que llamar a licitación hasta para comprar lápices, es decir, que tenemos autonomía económica, funcional, administrativa y todos los defectos que tiene una estructura estatal quedaron por el camino". (Entrevista al Dr. Rodríguez Folle, p.A32).

Para obtener sus objetivos lo primero que hacen las asociaciones de productores rurales que integraban la CHPA es ponerse de acuerdo entre ellas para presentar un proyecto en común, debido a que la situación entre ellas y el Estado era demasiado tensa y el dividirse en sus demandas las hubiera debilitado.

En las negociaciones con el Estado, las gremiales haciendo uso de todos sus recursos de poder no sólo logran mantener con vida al P.A. sino también convertirlo en persona pública no estatal, fijarle sus cometidos, financiamiento estatal, alargamiento del plazo del financiamiento y órganos directivos con la representación gremial por ellas deseada. Quiere decir que las asociaciones de empresarios rurales estuvieron asociadas con el gobierno, tuvieron relaciones rutinarias con él mediante acuerdos tanto formales como informales creándose así un ambiente político negociado. Ello produjo una elaboración sectorializada de la política.

El cambio jurídico del Plan a persona pública no estatal se sustentó en una experiencia exitosa previa que existía en el sector agropecuario, la creación del INIA.

Ya que la persona pública no estatal Instituto Nacional de Investigaciones Agrícolas (INIA), también se formó a partir de un sector del MGAP, el Centro de Investigaciones Alberto Boerger, La Estanzuela, se pensó por lo tanto que el P.A. podía ser un complemento del INIA, también adjudicándole un formato jurídico similar.

En consecuencia: "las respuestas políticas siguen estando poderosamente influidas por modelos previos de actividad gubernamental y las intervenciones previas configuran también las nociones sostenidas por los administradores y políticos sobre lo que es posible, pues la capacidad administrativa que se configura en un área dada no se puede alterar fácilmente para ejecutar un conjunto nuevo de políticas". (Sckopol, 1993, p.99).

Por eso el presidente de la CHPA en el año 1995, el Sr. Artucio declara que entiende que: "el primer paso que debe encarar el P.A. es lograr una estructura jurídica diferente - similar a la que tiene el INIA como empresa pública no estatal". (El Observador, 20 de marzo de 1995, p.11).

Similares declaraciones de los representantes de las gremiales que integraban la CHPA se pueden encontrar a lo largo del año 1995 hasta que la Ley de Presupuesto es aprobada y también en las diferentes entrevistas realizadas.

La propuesta de convertir al P.A. a persona pública no estatal se encuentra mucho antes de aprobada la ley N°16736. Aparece en el proyecto de ley de reforma de la CHPA que las gremiales presentan en la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado el 22 de agosto de 1994. En la versión taquigráfica de la sesión de dicha comisión, p.12 y 13 se puede leer: "El mismo implica un cambio institucional. Existe una Comisión Honoraria con cierto grado de autonomía que funciona en la órbita del Ministerio de Ganadería, Agricultura y Pesca. Por este proyecto de ley se quiere crear una empresa pública no estatal – para llamarla de alguna manera – que no tenga la supervisión del Poder Ejecutivo pero con la dirección del sector privado".

Este proyecto de ley presentado por las gremiales no fue aprobado pero sirvió de base a la transformación institucional del P.A. formulada en la ley N°16736. Esto se comprueba con el artículo titulado: "El MGAP retomará el proyecto de reforma del Plan Agropecuario" de El Observador del 20 de marzo de 1995, p.11, es decir a pocos días de iniciado el nuevo gobierno y de asumir el Ing. Gasparri la Cartera. En dicho artículo se establece que la reestructura del P.A. – propuesta que fuera elevada al Senado en agosto de 1994 – ha sido retomada por Carlos Gasparri en el MGAP, de una forma totalmente diferente y con la firme voluntad de revisar el tema aunque manteniendo sus bases.

También las gremiales de productores influyeron en fijarle los cometidos al nuevo organismo. Desde un principio sus reclamos en ese sentido fueron que el P.A. debía dedicarse a la transferencia de tecnología, la extensión e información a los productores agropecuarios, además de su capacitación como queda establecido en el ya mencionado proyecto de ley de la reforma del P.A. que presentaron en agosto de 1994 a la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado.

Detrás del reclamo se encontraba la esperanza de que en el futuro la nueva institución volviera a captar fondos internacionales como lo había hecho la CHPA. También esa pretensión influyó en el hecho de mantenerle el nombre a la institución para así conservar el prestigio internacional que gozaba el viejo Plan. Sin embargo, los organismos internacionales no volvieron a aportar recursos económicos al P.A.

Tanto a las gremiales de productores como al Estado les servía privatizar la transferencia de tecnología.

Pero había una diferencia fundamental entre la propuesta del Estado y la realizada por las asociaciones de productores. Mientras que el Estado quería que la nueva institución se autofinanciara en el mediano plazo, las gremiales demandaron no sólo el mismo presupuesto que tenían cuando era una unidad ejecutora del MGAP sino también una financiación por todo el período de gobierno.

Los recursos financieros que el gobierno otorgaría al P.A. fueron la discrepancia central de las negociaciones. "Sobre la inquietud reformista del Plan Agropecuario, esta semana será decisiva para plantear la visión de la gremial (FR) al gobierno en la entrevista que mantendrán con el ministro de Ganadería, Agricultura y Pesca, Carlos E. Gasparri. La FR tiene un enfoque sobre un organismo mixto, participación de los productores en la gestión, pero no en el financiamiento. En este aspecto tiene que seguir con los aportes que viene recibiendo del Estado, mientras en el futuro se alcanza el autofinanciamiento, sostuvo Pereira". (El Observador, 3 de agosto de 1995, p.19). El Sr. Pereira es el actual presidente del P.A.

En el proyecto original de la Ley de Presupuesto que manda al Parlamento el Poder Ejecutivo ya la partida presupuestal propuesta era considerada insuficiente por parte de

las gremiales de productores agropecuarios. Esta partida era de un millón y medio de dólares. En el proceso de discusión de la ley en la Cámara de Diputados esta cifra se reduce a la mitad. Sin embargo las gremiales lograron revertir la situación porque como ya se ha mencionado, efectivamente el P.A. cuenta con una partida anual de un millón y medios de dólares.

También tienen éxito en alargar el plazo de tiempo por el cual recibirán la partida anual. Originalmente el gobierno planteó que ese lapso de tiempo fuera de tres años, considerando que esos fondos aportados eran como el punta pie inicial para poner en funcionamiento al P.A. y que luego este lograría los recursos propios necesarios para auto financiarse. Sin embargo las gremiales presionaron y obtuvieron que el plazo del financiamiento fuera de cinco años.

Hay que tener en cuenta que a pesar de todos sus tradicionales reclamos al Estado de aumentar la eficiencia reduciendo el gasto público, las asociaciones de productores no pretendieron con la reforma del P.A. que ello fuera así. Las expresiones del presidente de la CHPA en 1995, Sr. Artucio son claras al respecto: "Deseo que a nivel del Senado de la República quede muy claro que el objetivo de este Plan no es rebajar en el futuro, el costo del Estado, si bien puede significar un beneficio adicional". (Versión taquigráfica de la sesión de la Comisión de Ganadería, Agricultura y Pesca del Senado del 22 de agosto de 1994, p.3).

En el otro aspecto que las gremiales consiguieron lo que buscaban fue en la integración de sus órganos directivos. En las comisiones integradas de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados al proyecto de la ley N°16736 enviada por el Poder Ejecutivo se le introdujeron modificaciones al número de integrantes de la CHPA que de cinco pasó a siete. Se incorporaron delegados de la Asociación de Productores de Leche y de la Universidad. Como se sabe, por lo discutido sobre la integración de la Junta Directiva del P.A. en la parte anterior de este trabajo, en ella quedan solamente los representantes de las mismas gremiales que dirigían a la CHPA en el año 1995. Por lo que las gremiales con su activo accionar en el Parlamento logran eliminar al representante de la Universidad e incorporan al de la Asociación Nacional de Productores de Leche al Consejo Asesor.

Además consiguen que la Junta Directiva este asesorada por un Consejo Asesor integrado con representantes de los distintos subsectores aumentando así la representación sectorial en la dirección del P.A.

Exactamente igual ocurrió con la formación del actual INIA donde las gremiales: "mediante una activa gestión a nivel parlamentario, logran bloquear primero un proyecto de ley que no comparten y luego, trabajando conjuntamente con el Ministro del ramo, transforman el proyecto de ley de tal manera de compartir los costos de la nueva institución con el Estado y con otros productores mientras logran aumentar la proporción en que se hallan representadas en los órganos de dirección del organismo". (Alicia Ruiz, 1990, citado en Piñeiro, 1992, p.129).

Esto quiere decir que el poder de incidir en los centros de decisión para revertir una ley contraria a sus intereses no es una novedad para las gremiales de productores agropecuarios. Con ello demuestran saber hacer buen uso de su poder estructural y de emplear las experiencias pasadas para obtener nuevos éxitos en el futuro.

En conclusión las gremiales de productores rurales empleando su gran capacidad de incidir en las decisiones políticas y apoyándose en su experiencia previa en la materia logran a través de negociaciones tanto informales como formales una institución de transferencia de tecnología privada pero con financiamiento estatal sin importar que ello no contribuya a disminuir el gasto público.

D) EL PRODUCTO FINAL

En el proceso político que dio lugar a la transformación institucional del P.A., las gremiales de productores rurales tuvieron un papel protagónico, pero no debemos olvidar que el Estado fue copartícipe de ese proceso.

El Estado, juega un rol fundamental en la formulación e implementación de las políticas públicas y el éxito o fracaso de un grupo de interés depende de los fines del Estado y de los medios que utilice para lograrlos. "Political system also create incentives, which do not directly confer resources but help to define the alternatives available to individual actors". (Pierson, 1993, p.598).

Pero sin embargo, persiste el hecho de que: "El poder del Estado depende, al menos en parte, de la inteligencia, destreza y conocimiento de los actores políticos; si se da a los actores sociales unas cartas determinadas, muchas cosas dependen del modo en que las jueguen". (Hall, Ikenberry, 1984, p.33)

Como consecuencia del juego entre el Estado y las gremiales, de las cartas jugadas por cada uno, o sea de la interacción de intereses privados con intereses públicos se formó una persona pública no estatal con un marco normativo muy "sui generis", cuyos elementos constitutivos fueron ya analizados.

Con la creación del P.A. el Estado, por su parte, pretendía a través de la descentralización de la transferencia de tecnología disminuir la burocracia para abaratar el servicio y además que en el mediano plazo la transferencia de tecnología se auto financiara.

Sin embargo estas metas buscadas por el Estado no se cumplieron.

Las razones de esta aseveración se encuentran en el hecho de que el personal técnico de la antigua CHPA que pasó al nuevo Plan fue solamente la tercera parte, el resto permaneció en el MGAP. A los técnicos que fueron contratados por el P.A. se les aumentó el sueldo de acuerdo a los niveles establecidos para la actividad privada.

En cuanto al personal administrativo es todo nuevo. Ninguno de los funcionarios administrativos que pertenecían a la CHPA pasó a la nueva institución. Se jubilaron, se retiraron cobrando los incentivos establecidos por ley o fueron redistribuidos en el Ministerio. (Ley N°16736, art. 253, inciso tercero).

En consecuencia el Estado pagó los incentivos, continúa pagando los sueldos de los que permanecen en el MGAP y como sigue financiando al P.A. con una partida presupuestal igual a la que tenía cuando era parte del Ministerio, también indirectamente paga los salarios de los nuevos funcionarios y los aumentos de los técnicos.

Esto no parece ser una manera eficiente de reducir el gasto público.

Como ya se repitió varias veces, el Estado financia al P.A. lo que implica que este no ha logrado la auto financiación.

Que el organismo no podía autofinanciarse no era una novedad para las gremiales rurales. El delegado de la FR, el Sr. Sención reconoce este hecho: "Las gremiales saben que es muy difícil para una institución de las características de este tipo de lograr recursos propios". (Entrevista al Sr. Sención, p.A 11)

De ahí la lucha entablada por la financiación del P.A.

A lo largo de estos años ello se ha confirmado y los directivos del PA. admiten que nunca van a poder lograr la auto financiación a pesar de que actualmente cobran todos los servicios que suministran. Hoy todos los productores pagan los servicios que reciben del Plan. Al respecto son ilustrativas las siguientes declaraciones: "...nos ha quedado

muy claro que las tareas de extensión no se pueden auto financiar, ni acá ni en ninguna parte del mundo. Nosotros hemos comprobado que ni siquiera en Estados Unidos se auto financia la extensión..." "...la tendencia es tratar de cobrar todo lo que se pueda. Pero sí tenemos claro que nunca nos va a dar para auto financiarnos en total".

(Entrevista al Dr. Rodríguez Folle, A34).

En el proceso negociado que produjo a la nueva persona pública no estatal jugó de manera trascendental el desinterés del estado en ser actor principal en la elaboración e implementación de la política de extensión y transferencia de tecnología.

La falta de interés estatal en la materia se demuestra en la falta de apoyo y de lineamientos claros y concretos de política agropecuaria de parte del MGAP hacia el P.A. a pesar de que la ley N°16736 en su art.241 establece que es el Poder Ejecutivo a través del MGAP quién debe fijar dicha política y el P.A. debe coordinar con el Poder Ejecutivo a través del MGAP.

Es sintomático además que el interés y la fijación de metas y propuestas de proyectos de transferencia de tecnología a realizar por el P.A. quedan a criterio personal de quien ocupa la Cartera. No existe en consecuencia una política de Estado en la materia.

Al respecto se tienen las siguientes declaraciones: "Durante las primeras etapas de esta nueva institución tuvimos una relación muy directa con el Ministro. Eramos ejecutores de políticas de transferencia de tecnología del Ministerio. Pero eso duró mientras duró esa administración del Ministro que fue con el Ministro Gasparri". (Entrevista al Ing. Frick Davies, p.A3).

"Lamentablemente cuando el Ministro por razones políticas es cambiado y entra el Ministro Chiessa y posteriormente el Ministro Zorrilla, no sintieron que el Plan era un instrumento que el Ministerio tenía para llevar a cabo políticas. Directamente lo tomaron un poco como que era un tema de las gremiales. Entonces directamente el Ministerio dejó de tener peso dentro del Instituto. Bueno, ninguno de los dos ministros tuvo una inquietud concreta que me hallan transmitido para que desarrolle el Plan. Entonces quedó allí como un organismo un poco como bola sin manija..."(Entrevista al Dr. Rodríguez Folle, p.A29).

Por lo tanto el Estado no controla ni regula al organismo como se estableció en la parte anterior sino que tampoco establece canales de transmisión de políticas públicas hacia el P.A. olvidando que la descentralización no tiene que descartar al control central para la formulación estratégica de políticas sino que lo que hace es simplificar la complejidad y el volumen de las tareas de gobierno.

Además la descentralización sólo cumple con sus objetivos de mejorar el servicio si establece entre las jerarquías ministeriales y los directivos del organismo un estrecho contacto y una fluida comunicación en la formulación e implementación de las políticas. La falta de fijación de cometidos claros por parte del MGAP y de control condujo a que el P.A. no coordine la transferencia de tecnología con la investigación de la misma que se realiza a través del INIA.

En el desenvolvimiento de sus competencias de extensión, transferencia y validación de tecnología, el Plan Agropecuario debe coordinar su actuación con otras instituciones públicas y privadas, entre las que debe destacarse el Instituto de Investigaciones Agropecuarias porque el art. segundo, literal c) de la ley de creación del INIA N°16065 de 6 de octubre de 1989 establece que comete a este "articular una efectiva transferencia de tecnología generada con las organizaciones de asistencia técnica y extensión que funcionan a niveles público o privado". (Marco jurídico del Plan Agropecuario, p.18).

Por el contrario el Director General del P.A. declara: "Con el INIA tenemos una coordinación a nivel programático, a nivel de los programas. No hay una coordinación desde el punto de vista formal de lo que es la organización del proceso de generación y

transferencia del país. Eso es más bien que no es así, sino que es caótica la situación". (Entrevista al Ing. Frick Davies, p.A6).

Lo curioso del caso es que las gremiales de productores le reclaman al Estado por esta situación, considerando que es el Estado el que debe promover la relación INIA-PA en forma más eficiente. Pero tanto el INIA como el PA. tienen direcciones integradas con representantes de las mismas gremiales. Entonces no se comprende como sus directivos no pueden promover acciones para solucionar ese problema, para que ambos institutos trabajen en conjunto.

Quizás ello se deba a que no hay un criterio compartido entre las gremiales con respecto a que sea necesario un instituto para la investigación y otro distinto para la transferencia de tecnología. Algunos dirigentes piensan que se debería tener uno solo que realice ambas funciones.

Sin embargo lo cierto es que al Estado no le interesa y mucho menos hace algo para fomentar la coordinación entre el INIA y el PA.

Por ello el péndulo entre coordinación y desregulación parece inclinarse hacia la desregulación. Se supone que los directivos de los institutos descentralizados pueden asegurar la eficiencia y la eficacia si no están sujetos a disposiciones y reglamentaciones. Se busca con ello una mayor flexibilidad.

No toma en cuenta que en este tipo de reforma implementado por el Estado uruguayo, más orientada al mercado, se precisa una más efectiva coordinación y supervisión del sector privado y que "a pesar de la retórica antiestatista, el Estado necesariamente debe desempeñar un papel importante en este período de rápidas transformaciones". (Acuña y Smith, 1994, p.5).

En consecuencia, el producto resultante del proceso negociador entre las gremiales de productores y el Estado, la nueva persona pública no estatal P.A., con un marco normativo muy particular, es la resultante no sólo del rol jugado por las gremiales de productores agropecuarios sino también por la falta de interés del Estado en jugar un papel protagónico en la transferencia de tecnología.

4) CONSECUENCIAS

La inexistencia de cometidos específicos de parte del MGAP hacia el P.A. ha conducido al instituto a diversificar demasiado sus tareas que van desde asesoramiento a legisladores a programas de capacitación no ya a los productores solamente sino a las personas que trabajan en el campo en general pasando por programas de integración familiar y de gestión empresarial. Pero no realiza la función primordial para la que fue creado, esto es la extensión y transferencia de tecnología.

El énfasis del P.A. está en la capacitación de los trabajadores del campo y en la gestión de establecimientos rurales como queda claro en las entrevistas realizadas a sus directores. En ninguna de esas entrevistas se menciona proyectos concretos que el P.A. esté realizando o vaya a realizar en el futuro. Lo único que consta es que cuando concretaron alguno, fue con la administración del ministro Gasparri y eso porque el MGAP los financió.

Pero si se vuelven a leer los cometidos fijados por la ley N°16736 en su art. 242 se podrá comprobar que estos van más allá de los programas de desarrollo mencionados recién.

Concretamente el art. 242, inciso segundo, literal a) establece que debe realizar actividades de extensión y transferencia de tecnología, y el literal c) del mismo artículo le fija elaborar planes y proyectos a nivel predial y proyectos de carácter demostrativo. Estos cometidos no son cumplidos por el P.A. Por lo que podemos decir que el Estado tampoco en esto cumple su función de contralor ya que le fija sus cometidos en la ley de creación pero no controla que ellos se cumplan.

Las razones por las cuales el P.A. no cumple con sus objetivos prioritarios son varias. Primero, porque el Estado no controla a la institución ni tiene establecidos canales de lineamientos de políticas en forma rutinaria.

Segundo, porque el número de técnicos que dispone la institución no les permite realizar una asistencia a nivel predial.

Tercero, los fondos que recibe del Estado no son suficientes, debido a los altos costos de funcionamiento que tiene la institución.

Cuarto, el instituto P.A. no ha vuelto a captar componentes de crédito internacional.

Pero, y esto es lo sintomático, las agremiaciones de empresarios rurales tampoco quieren financiar la transferencia de tecnología, consideran que es pura y exclusivamente una obligación del Estado y de la sociedad en su conjunto. Son claras al respecto las palabras del Sr. Teófilo Pereira, en 1995: "Respecto a la asistencia técnica a los pequeños productores señaló que esa es una responsabilidad para que la sociedad en su conjunto asuma su costo y no un sector en particular". (El Observador, 3 de agosto de 1995, p.19).

Tampoco admiten que para financiar al P.A. se creen nuevos impuestos al sector, sino que se afecte a alguno de los que ya está implantado, como el IMEGA, para de ese modo lograr la financiación permanente de la institución, al estilo INIA.

También la descentralización de la transferencia de tecnología del MGAP no sólo se tradujo en un organismo que no cumple sus cometidos, incapaz de auto financiarse y carente de todo control estatal sino que además agudizó la fragmentación y duplicación de los servicios con el consiguiente aumento del costo para el Estado.

En el MGAP existen además servicios de transferencia de tecnología en los cuales también están representadas algunas de las mismas gremiales que están en el P.A. Está, por ejemplo, PRONAPPA que trabaja con pequeños productores de todo el país, que se creó para canalizar los fondos otorgados por el organismo internacional FIDA, PRONADEGA, que es un proyecto conjunto del Ministerio con la fundación GTZ para producción de tecnología para pequeños y medianos productores.

Hay también en el país organismos privados que cumplen la misma función.

Esta proliferación de servicios con prácticamente el mismo cometido genera la siguiente declaración del Ing. Frick Davies: "La situación global en Uruguay es un caos. Hay veintidós instituciones que hacen trabajo de extensión. Algunas son parte de divisiones o secciones de instituciones. Algunas son parte de una institución de generación de conocimientos. Pero otras no". (Entrevista al Ing. Frick Davies, p.A6).

Como si ello fuera poco en 1999 se crea en el MGAP, en la Unidad Ejecutora 004- Dirección General de Servicios Agrícolas, la Unidad de Transferencia de Tecnología dentro del Programa de Servicios Agropecuarios. El coordinador de dicha unidad es el Ing. Gonzalo Arroyo. La tarea que tiene esta nueva unidad es derivar fondos o actuar como derivadores de fondos. Se hacen llamados públicos en las áreas de difusión, validación y transferencia de tecnología y una vez al año en capacitación de técnicos.

La unidad de transferencia de tecnología del MGAP se financia con un crédito del BID de cinco millones de dólares, uno por año. De esos cinco millones ciento noventa mil dólares son para gastos de administración, para contrataciones, difusiones y publicaciones.

Quiere decir que se gasta un millón de dólares en proyectos de transferencia de tecnología sólo en esta unidad, más el millón y medio del P.A. y hay que agregarle lo que se gasta en los otros servicios.

En consecuencia, estamos de acuerdo con el Ing. Frick Davies de que la situación global en Uruguay en esta materia es un verdadero caos.

Por lo que se vuelve necesario replantearse la concepción del Estado sustentada en esta reforma organizativa y reclamar un papel más protagónico y políticamente responsable del Estado.

Ahora bien, el Estado es el único actor con autoridad suficiente sobre la sociedad como para imponer una gran cantidad de políticas públicas y muchas veces esas políticas son iniciadas adentro del Estado o algunos intereses del Estado pueden influir en su elaboración e implementación.

La transformación de la CHPA a persona pública no estatal debe haber afectado sustancialmente los intereses de los cuadros burocráticos del MGAP y de sus técnicos.

Ello explica que apoyaran la creación de esta nueva unidad con la pretensión de que el Ministerio vuelva a ser protagonista en la política de transferencia de tecnología.

Esta pretensión queda clara en los propósitos por los cuales se realizan las convocatorias a las distintas instituciones tanto públicas como privadas que trabajan en la materia, que realiza la Unidad de Transferencia de Tecnología. Ellos son:

- i) consolidar la integración de las instituciones y entidades que actúen en áreas de Generación y Transferencia de Tecnología, para la ejecución de proyectos específicos de investigación aplicada y aplicación de nuevas tecnologías que sean demandadas por las organizaciones de productores y los empresarios agroindustriales.
- ii) fortalecer, coordinar y racionalizar con la participación del sector privado, el sistema de transferencia y difusión de tecnología, promoviendo a través del cofinanciamiento de iniciativas de productores, la demanda por capacitación de técnicos que asesoren a productores, y por la validación y difusión de cambios tecnológicos. (Bases de presentación de Propuestas, 1999, p.1).

Si se comparan estos objetivos con los que tiene el Plan Agropecuario se puede constatar que no se diferencian demasiado entre sí. Son más las similitudes que las diferencias.

Además contribuyó a que se recreara en el MGAP este servicio el hecho de que un organismo internacional, en este caso el BID, concediera nuevamente recursos económicos para ello. Como es sabido, los organismos internacionales a pesar de su prédica de políticas orientadas al mercado, no dejan de reclamar la garantía del Estado para sus créditos, por lo que es muy difícil que trabajen con una institución como el P.A. en donde el Estado sólo tiene un papel figurativo.

En consecuencia, el Estado financia al P.A., aunque no era su voluntad hacerlo, no controla al organismo, este no realiza la transferencia de tecnología y se recrea en el MGAP una nueva unidad con ese cometido aumentando de esa manera los costos del Estado.

5) CONCLUSIONES

En la primera parte de este trabajo se intentó desarrollar un adecuado marco teórico para el estudio de la estructura organizativa implementada en el MGAP en el contexto de la última ley de presupuesto, la ley N°16736.

Entendiendo que se produce un cambio en el paradigma, en su sentido "kuntiano", de la administración pública, se propuso partir de los principios que caracterizan a la administración pública tradicional, con su concepto de burocracia y sus supuestos culturales, continuar con su adaptación al Estado de Bienestar a través de los principios welfaristas para posteriormente analizar las características que distinguen a la nueva gerencia pública haciendo incapie en sus dos fuentes teóricas y en los principios del gobierno empresarial.

A partir de estos supuestos del management empresarial se intentó demostrar que la reforma administrativa en el MGAP se sustenta en el NPM y se hace eco de la visión del Estado de la nueva gerencia pública. Ello implica un cambio en la gestión del Estado, una evolución de la prestación directa de los servicios a la prestación indirecta, de estructura verticales basadas en el principio de jerarquía a formas de funcionamiento desconcentradas y descentralizadas cuya meta es lograr resultados y satisfacer a los usuarios.

Es un Estado minimalista, dedicado exclusivamente a realizar los cometidos sustantivos dejando que el resto se terciaricen y sean realizados por el sector privado.

Es la búsqueda de la eficiencia, la eficacia y la flexibilización. Se intenta atacar las rigideces que coartan la autoridad de los funcionarios, el centralismo excesivo en la toma de decisiones, el ritualismo de los trámites burocráticos y los sistemas de control basados en la presunción preventiva de irregularidades. En suma, se intenta desburocratizar la función pública atacando sus principales disfunciones. (C. Vázquez, 1997, p.91).

Todo ello convergió en la reforma organizativa del MGAP, produciendo fusión de las unidades ejecutoras, reestructura de cargos y funciones contratadas, reducción del personal y descentralización de servicios y funciones aunque (como diría Simon) sin tener un conocimiento empírico de los posibles resultados:

Entre los servicios que fueron descentralizados se encuentra la transferencia de tecnología, a través del pasaje de la unidad 014 Comisión Honoraria del Plan Agropecuario a persona pública no estatal, el Instituto Plan Agropecuario.

Una persona pública no estatal es aquella que no siendo estatal, se rige no obstante por disposiciones del Derecho Público. (H. Cassinelli Muñoz, 1992, p.13).

Esta nueva persona pública, creada a partir de la Ley de Presupuesto de 5 de enero de 1996, se puede incluir en la categoría de persona pública no estatal ejecutoras de la política del Poder Ejecutivo y con ella "dentro de una concepción neoliberal del Estado, volvemos a una separación, como antiguamente, entre lo público y lo privado, es decir, lo no estatal y lo estatal". (J. A. Cagnoni, 1997, p.33).

El P.A. tiene como persona pública no estatal un marco jurídico muy "sui generis" debido a su dirección integrada en un 100% por productores, a su financiación por parte del Estado con una partida presupuestal similar a la que tenía cuando era una unidad ejecutora del MGAP, a las limitaciones y restricciones del Derecho Laboral Privado para sus funcionarios por la existencia de un Estatuto del Personal del P.A. y por la falta

de control estatal dándole al instituto total autonomía funcional, administrativa y financiera.

Este marco normativo tan particular fue producto de dos factores: del rol que jugaron las gremiales de empresarios agropecuarios y del papel del Estado, principalmente de su desinterés en la formulación e implementación de políticas de extensión y transferencia de tecnología para el sector agrícola ganadero.

Las gremiales de productores rurales tuvieron una influencia decisiva en los resultados políticos obtenidos. Para analizar dicha influencia se tomo como concepto central el poder estructural. Con ello aceptamos la idea de que "determinados intereses disfrutan de un acceso privilegiado al gobierno y de relaciones más estrechas con él" (D. Marsh, G. Stoker, 1995, p.284) así como que se debe identificar el ámbito del poder e identificar las elites, las estructura de poder y realidades similares dentro de cada uno de los ámbitos predefinidos o "áreas de cuestiones" (issue areas). (Lowi, 1993, p.99).

Las asociaciones de productores usaron todas las estrategias de presión sobre el sistema político que tan buenos resultados les habían dado en el pasado. Con ello consiguen no sólo la transformación institucional del organismo sino también fijarle los cometidos, obtener una dirección integrada por sus representantes y financiamiento estatal durante todo el período del actual gobierno.

En consecuencia las gremiales de productores agropecuarios no tienen meramente un rol de grupo de interés sino un rol privilegiado en la toma de decisiones.

Por medio de las mismas herramientas de acción gremial, estos grupos de interés habían obtenido en el pasado inmediato cambiar la propuesta del gobierno con respecto al INIA. Entonces, las gremiales supieron apoyarse en ese conocimiento previo para lograr un nuevo éxito en el presente.

Se puede concluir por lo tanto, que el proceso de toma de decisiones es un accionar colectivo de la sociedad que vincula decisiones con conocimiento. El impacto producido por una política adoptada previamente produce un efecto de policy learning que es importante para las iniciativas futuras de los actores políticos. Ellos construyen la nueva agenda de políticas basados en sus éxitos o fracasos pasados y tienden a resolver sus problemas presentes usando diseños de políticas previamente establecidos. (Hall, 1993)

El otro actor que intervino en el proceso negociado que dio lugar a la formación del P. A. fue el Estado.

El Estado es el único actor con la autoridad suficiente para imponer sus decisiones sobre el resto de la sociedad aunque no deja de requerir el apoyo social para así poder disminuir los costos que la imposición de toda política pública acarrea. En consecuencia la autonomía del Estado es relativa y también varía en el tiempo, según los grados de interrelación que tenga con la sociedad.

Las metas queridas por el Estado con la descentralización del P. A. eran reducir el tamaño de la burocracia y disminuir el gasto público cuando el organismo se autofinanciara en el mediano plazo.

Sin embargo la falta de interés que demostró el Estado en establecer políticas definidas y lineamientos precisos de política tuvo resultados negativos para él.

Detrás de este desinterés estatal está la creencia ciega en la eficacia, la eficiencia y flexibilidad producto del nuevo paradigma de gerencia pública, que no olvidemos, fue la fuerza motriz de la creación del P. A. con lo cual volvemos al principio.

Las paradojas de esta creación del P. A. son: a) se buscó la eficiencia del servicio pero aunque como medio para lograrla se usara la desregulación de actividades, los costos no disminuyeron sino que en cambio aumentaron; b) se pretendió mejorar la eficacia de la institución, sin embargo, esta no puede realizar la transferencia y extensión de tecnología, que era su cometido principal y c) la flexibilización condujo a tener un

organismo incapaz de coordinar con la investigación de tecnología y carente de todo control estatal.

Como consecuencia entonces no se realiza la transferencia de tecnología, el Estado continúa financiando a la institución pero además se recrea en el interior del MGAP una nueva unidad con cometidos similares aumentando así el caos existente en el país en la materia.

El resultado final que se obtuvo, el P.A., un organismo muy particular, no fue producto de un proceso en donde sólo haya primado una lógica técnica o económica sino que fue fruto de una negociación entre un grupo de interés "privilegiado", las gremiales de empresarios agropecuarios y el Estado

Por consiguiente, no se tomó en cuenta que para descentralizar servicios e instituciones se requiere de una autoridad central capaz de evitar la fragmentación y la duplicación de funciones.

Además la participación de los grupos de interés en la toma de decisiones precisa de reglas de juego claras que permita que la negociación sea productiva y para eso es fundamental el rol orientador y controlador del Estado.

Esta función controladora del Estado es todavía más importante y necesaria cuando se descentralizan servicios e instituciones.

No olvidemos que en el MGAP existen además de la nueva unidad de transferencia de tecnología, varios servicios que se dedican a lo mismo, en los cuales la sociedad invierte varios millones de dólares y en los que también las gremiales de productores agropecuarios coparticipan de su dirección. Mucho mejor sería que hubiera un solo organismo encargado de realizar extensión y transferencia de tecnología, que fuera si descentralizado pero que sin embargo centralizara todos los recursos disponibles, que fuera más responsable ante las instituciones representativas y la ciudadanía de su gestión y que elaborara e implementara un programa nacional de largo plazo de transferencia de tecnología para el sector agrícola ganadero en su conjunto. La iniciativa no se puede esperar que surja de las gremiales agropecuarias, la tiene que tomar el Estado.

Después de todo esto surgen algunas preguntas que podrán o no tener respuesta en otra investigación.

¿Se volverá a crear en el sector agropecuario otra persona pública no estatal similar al P.A. o las gremiales de productores y el Estado buscarán que este tenga una mayor injerencia para así evitar la duplicación de funciones y la pérdida de protagonismo que inevitablemente conlleva la fragmentación?

¿Logrará el P.A en el futuro sobrevivir?. ¿Recibirá del Estado una financiación estable?

¿Todas las políticas que tienen su centro en el MGAP se formulan en una mesa de negociaciones entre el Estado y las gremiales de empresarios rurales?

¿Qué sucede en otras áreas de políticas públicas, que actores son relevantes y cual es el papel del Estado?

¿Podrá el Estado tener en el futuro la capacidad suficiente como para intervenir activamente en la regulación, control y coordinación en materia de transferencia de tecnología?. ¿Hasta cuando continuará esta situación de caos?. ¿Ocurre lo mismo en otras áreas de políticas públicas?.

BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, C.; SMITH, W. 1994 "The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform", in *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform*, org. Smith W., Acuña C. and Gamarra E., Ed. Transaction Publishers USA and London.

AGUILAR VILLANUEVA L. 1992: "Estudio introductorio" en el libro del mismo autor *La Hechura de las Políticas*. México: Miguel Angel Porrúa, pp.17-92

AUCOIN, P. 1990: "Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums" en *Governance*, pp.115-138 (Traducción).

BENTANCUR, V. 1995: "Breve estudio comparativo sobre los institutos jurídicos de desconcentración, delegación y descentralización" Instituto de Ciencia Política, Montevideo.

BUTCHER, T. 1995: "Public Policy", Edward Edgard, Aldershot.

CAGNONI, J. 1997: "¿Una nueva persona jurídica pública no estatal?... y otras cinco más" *Revista de Derecho Público* N°10, Montevideo, pp.134-141

CAGNONI, J. 1992: "Evolución del régimen jurídico de las personas públicas no estatales", *Revista de Derecho Público* N°1, pp.27-34

CAJARVILLE, J. P. 1996: "Sobre reforma del Estado y Derecho Administrativo. Personas públicas no estatales" *Cuaderno de Derecho Público* N°5, Montevideo, 1996, pp.46-54

CASSINELLI MUÑOZ, H. 1992: "Las personas públicas no estatales y la constitución" *Revista de Derecho Público* N°1, Montevideo, pp.13-42

DUNSIRE, A. 1995: "Administrative Theory in the 1980's :A viewpoint", en *Public Administration*, pp. 17-40 (Traducción).

FILGUEIRA, C. 1998: "Concertación salarial y gremios empresariales en Uruguay" PREAL/OIT (editor), *Política económica y actores sociales*, Santiago de Chile, pp.473-509

GRAY, A. and JENKINS, B. 1995: "From public administration to public management: reessessing a revolution?" en *Public Administration*, Vol 73 Spring, Cambrige, USA, pp.75-99

HALL, P. A. 1993: "Policy Paradigms, Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain" in *Comparative Politics*, London, pp.275-296

HALL, J. y IKENBERRY, G. J. 1984: "El Estado" Alianza Editorial, México.

- HECLO, H. (falta año): "Las redes de asuntos y el poder ejecutivo" en Luis Aguilar Villanueva (comp), Problemas públicos y agenda de gobierno, México, pp.257-282
- LA REFORMA ADMINISTRATIVA DEL ESTADO. 1998: Presidencia de la República Oriental del Uruguay, Montevideo.
- LINDBLOM, C. 1977: "Politics and Markets", Basic Book, New York.
- LINDBLOM, C. 1991: "El proceso de elaboración de políticas públicas", Ministerio para las administraciones públicas, Madrid, pp.93-191
- LOWI, T. 1993: "The State in Political Science: How We Become What We Study", en Discipline and history: political science in the United States, ed. Farr James and Seidelman Raymond, University of Michigan, pp.383-395
- LOWI, T. 1964: "American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory", en Word Politics, XVI, pp.677-715. (traducción)
- MARSH, D. y STOKER, J. 1995: "Teoría y métodos de la ciencia política" Alianza Editorial, Madrid.
- MOE, R. C. 1994: "The Reiventing Government. Exercise: Misinterpreting the problem, Misjudging the Consequences" en Public Administration Review, March/April, Vol 54 N°2 pp.111-122
- MOE, R. C. y GILMOUR, R. S. 1995: "Rediscovering principles of public administration: the neglected foundation of public law" en Public Administration Review, March/April, Vol 55 N°2, pp.135-146
- OLIÚ CARBONELL, A. 1998: "Personas de derecho público no estatales" Revista de Derecho Público N°13, Montevideo, pp.61-71
- PANIZZA, F. 1998: "Poder estructural y hegemonía. Estado y ganaderos en la década del 60", Revista de Ciencias Sociales N°3, Montevideo, pp.115-119
- SACCHI C. 1992: "Las personas públicas no estatales y el derecho laboral", Revista de Derecho Público N°1, Montevideo, pp.35-42
- PIERSON, T. 1993: "When effect becomes cause. Policy feedback and political change" in World Politics, Vol 45, N°4, Johns Hopkins University Press, pp.595-628
- PIÑEIRO, D. E. 1992: "Cuando el Estado viene aplanando. El Estado en la visión de los empresarios ganaderos" en Nuevos y no tanto. Los actores sociales para la modernización del agro uruguayo, Ediciones Banda Oriental, Montevideo, pp.107-144
- RAMOS, C. 1998: "La teoría tradicional de la administración pública" Instituto de Ciencia Política, Montevideo.
- RICHARDSON, J. 1993: "Pressure Groups" Oxford.

SÁNCHEZ CARNELLI, L. 1997: "Legislación sobre personas públicas no estatales (Impugnación de sus actos)", Revista de Derecho Público N°11 y 12, Montevideo, pp.84

SCKOPOL, T. 1993: "Las estructuras del Estado: una respuesta "keynesiana" a la Gran Depresión", Zona Abierta 63/64, pp.73-153

SELF, P. 1997: "Administrative theories and politics. An enquiry into the structure and processes of modern government", George Allen and Unwin Ltd, London, pp.1-16

SIMON, H. 1972: "El comportamiento administrativo", Madrid, Aguilar, pp.21-58 y pp.164-188

SMITH, M. J. 1994: "Pluralismo, pluralismo reformado y neopluralismo" en Representación de intereses y políticas públicas, Zona Abierta 67/68, pp.137-170

VÁZQUEZ, C. 1997: "Marco normativo de la reforma del Estado Ley N°16736 y disposiciones transitorias" Revista de Derecho Público N°11 y 12, Montevideo, pp.81-125

WILSON, W. 1993: "The study of Administration" en Discipline and history, política science in the United State, Farr J. y Seidelman R. (eds), Ann Arbor, University of Michigan Press, pp.33-47