

# **La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas**

**Roberto Martínez Nogueira**

**Roberto Martínez Nogueira**

Ph.D. en Administración Pública y Master of Arts, Cornell University. Estudios de posgrado en las universidades de Michigan y Colorado y en el INAP de España. Graduado de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires.

Profesor Titular Ordinario del Grupo de Asignaturas Teoría de la Administración de la Facultad de Ciencias Económicas de la UBA. Miembro de los Consejos Académicos de Maestrías en Políticas y Gestión Pública de las Universidades San Andrés y Gral. San Martín. Ex Vicedecano de la FCE de la UBA.

Consultor de organismos internacionales, con actividades realizadas en 23 países en temas referidos a la reforma del Estado. Autor de 11 libros y coautor de 18.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:

Hipólito Irigoyen 785 5M  
1086 Buenos Aires - Argentina  
Tel.: (5411)43421395  
E-mail: [rmn@mol.com.ar](mailto:rmn@mol.com.ar)

## **La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas \***

### **Introducción**

La definición de los papeles y el perfeccionamiento de la organización y del funcionamiento de los aparatos estatales forman parte, desde hace ya bastante tiempo, del debate académico, de las preocupaciones centrales de las dirigencias políticas y sociales y de la agenda de los organismos internacionales. En este período se ha alcanzado un mejor reconocimiento de la importancia estratégica de las capacidades efectivas para la formulación y ejecución de políticas públicas, de la necesaria inclusión de esta temática en el marco mayor de la calidad de las instituciones, y del involucramiento de la sociedad civil como condición para hacer sostenibles los procesos de desarrollo y de construcción de la equidad.

En este escenario, casi todos los países de la región han realizado esfuerzos para introducir cambios sustanciales en la distribución de responsabilidades entre el Estado, el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil. Distintas modificaciones en los regímenes legales, en los contenidos de las políticas y en la estructuración del Estado procuraron brindar un nuevo marco a los comportamientos, generar incentivos, liberar energías y hacer uso de las iniciativas sociales. No obstante, una institucionalidad que asegure una mayor coherencia entre objetivos, normas, expectativas y conductas todavía constituye una aspiración

En este trabajo se analizan algunos de estos esfuerzos, los escenarios en que se desplegaron, los procesos a que dieron lugar, los resultados alcanzados y las tareas pendientes. La institucionalidad a que se hace referencia es la vinculada a la problemática agrícola y al desarrollo rural, con consideración del caso de los países de América Central. Las referencias no son particularizadas, pues el propósito es, más que realizar un examen circunstanciado, fundamentar líneas para la labor futura en materia de rediseño institucional, de reforma del Estado y de movilización de las capacidades existentes en la sociedad civil.

### **1. La institucionalidad agrícola y rural en el contexto centroamericano**

#### **1.1. La institucionalidad como construcción**

En primer lugar, debe esclarecerse la noción de institucionalidad. Esta no es el producto de un diseño formal y técnico, sino la consecuencia de procesos históricos y de condiciones que hacen a la conformación de actores sociales, al desarrollo de sus relaciones recíprocas, a su articulación con el Estado, a la especificidad de la agricultura de cada país y a su inserción en los mercados mundiales. Es, por consiguiente, producto de procesos de interacción y de confrontación de perspectivas y de evaluaciones de la realidad respaldadas por recursos de distinto tipo de actores sociales que procuran satisfacer sus necesidades, avanzar sus intereses y demandar e incidir en los contenidos de las políticas.

La institucionalidad consiste en reglas de juego, en sus interpretaciones y en su efectiva aplicación, en las expectativas en torno a ellas generadas y en comportamientos de actores: no es arbitraria o aleatoria, sino que responde a lógicas sociales y organizacionales, y está caracterizada por tensiones entre sus componentes, incongruencias y ambigüedades (North, 1997). Por lo tanto, su análisis debe tener en cuenta su trayectoria histórica, las lógicas organizacionales en juego y sus impactos sobre dimensiones como la gobernabilidad, la legitimación del régimen político y el mantenimiento de lealtades a los mecanismos de articulación y agregación de intereses.

---

\* Documento presentado en el Taller Regional “Desarrollando la Economía Rural de Puebla a Panamá” organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Ciudad de Guatemala, Guatemala, 5-7 de marzo del 2001.

Los actores, en el marco de esas reglas de juego, son las organizaciones estatales, con sus capacidades y acciones, las organizaciones de la sociedad civil (los mecanismos asociacionales existentes, los agrupamientos de productores, las organizaciones del nivel comunitario) y las formaciones empresariales. De la calidad de estos actores y de sus articulaciones depende la posibilidad de disponer de un sistema de reglas y de incentivos propicio para el desarrollo, la equidad y la competitividad. Las organizaciones del Estado, a través de sus políticas y de las modalidades de ejecución, juegan un papel estratégico y determinante en la construcción de las instituciones, por lo que sus cualidades pasan a ser variables críticas.

### **1.2. La especificidad institucional centroamericana**

En la trayectoria de la institucionalidad centroamericana hay coincidencias con los procesos de otros países de América Latina, pero también son manifiestas sus especificidades propias. El señalamiento de estas especificidades no puede inducir a desconocer las variaciones entre países, los casos excepcionales y las asincronías en los procesos.

Los atributos comunes son la pequeña dimensión de los países, sus agriculturas relativamente diversificadas, aun cuando con unos pocos productos predominantes, y con una importante diferenciación interna en términos de tipos de producción y de productores, sistemas de producción, relación con la propiedad de la tierra y mercados. Otros rasgos compartidos son la importante participación de la pequeña y mediana unidad productiva, la fragilidad ambiental, la fuerte articulación externa de algunos rubros y la elevada proporción de la población rural sobre la total.

En su trayectoria histórica, el Estado centroamericano pasó de una conformación básicamente patrimonialista a otra con fuertes elementos paternalistas y clientelísticos. Si bien existen procesos en marcha de superación de estas cualidades, algunos rasgos estructurales expresan y contribuyen a que este objetivo se demore en concretar: fuerte concentración de poder en las presidencias; reducida organicidad y formalización de los arreglos institucionales; vacíos normativos; incertidumbre con respecto a derechos básicos como la propiedad; frecuente falta de coherencia en las decisiones a lo largo del aparato estatal; fragmentación en la adjudicación de funciones; persistencia de la discrecionalidad en cuestiones tales como la asignación de tierras o prestación de servicios, etc. A ello debe sumarse la existencia de aparatos administrativos insuficientemente consolidados; modelos organizacionales y de gestión en los que están ausentes atributos como la estabilidad, la eficiencia y el universalismo; gobiernos locales precarios y coberturas territoriales concentradas e insuficientes.

Un aspecto particularmente relevante es una institucionalidad regional construida en común, con numerosos arreglos para la compatibilización de políticas, la ejecución de programas conjuntos y hasta la representación conjunta en ámbitos de negociación. Esos arreglos tienen especial importancia en lo agrícola, con mecanismos especiales para la realización de intercambios y la colaboración en materia de generación y transferencia de tecnología, sanitaria, de preservación de recursos y en torno a algunos rubros de interés común, etc. En conjunto, todos ellos conforman un panorama de integración, con consolidación creciente de los vínculos entre las economías y las sociedades de la subregión.

### **1.3. La trayectoria histórica de la institucionalidad agrícola**

Los sectores públicos agrícolas tienen una larga tradición histórica. Desempeñaron un papel central en la construcción de los Estados, con cobertura territorial sólo reproducida por unos pocos servicios estatales, constituyéndose por mucho tiempo en los únicos vehículos de relacionamiento entre los gobiernos y la población rural. Por esta razón, las cuestiones vinculadas a su estructura, tamaño y funcionamiento han tenido una significación política que excede al sector para afectar a la inserción del Estado en la sociedad.

Los sectores públicos agrícolas actuales son la resultante de un largo proceso de redefinición del papel del Estado en el desarrollo sectorial. En el pasado, sirvieron de garantes de la estructura agraria;

luego tuvieron participación protagónica en los intentos de transformarla y en la construcción de nuevos actores rurales. Ejecutaron políticas fuertemente intervencionistas y distorsivas, con controles sobre la importación a través de contingentes y de la concesión de licencias y aranceles elevados. Debieron satisfacer propósitos dirigidos a lo productivo, a los recursos fiscales y a la asistencia social, sirviendo como medios para la provisión de alimentos, para la generación de recursos externos y para el subsidio a los consumidores urbanos. Esta multiplicidad de objetivos estuvo asociada a una gran diversidad de instrumentos y a una inorgánica expansión de los aparatos estatales. Todo ello generó una respuesta social adaptada a los atributos básicos de las políticas y de la organización pública: segmentación de las demandas, búsqueda de ámbitos específicos del Estado para la defensa y promoción de intereses particulares, apego a regímenes que reducen los riesgos del mercado, etc.

#### **1.4. El marco de las reformas institucionales**

Esas orientaciones se fueron modificando como consecuencia de procesos comunes al conjunto de países de América Latina y del Caribe. Pueden citarse tres, de naturaleza valorativa, contextual y social: a) el cuestionamiento, y en gran medida el abandono, de concepciones arraigadas por mucho tiempo sobre el crecimiento basado en la acumulación de capital, en las inversiones en infraestructura física y en esquemas con fuerte protección comercial que otorgaban al Estado un papel sin competencia como motor del desarrollo. Esas concepciones presumían que las modificaciones en las estructuras productivas eran suficientes para elevar en forma generalizada los niveles de bienestar, b) los cambios estratégicos, políticos, financieros y comerciales en el contexto internacional que generaron nuevos escenarios y provocaron demandas inéditas, y que tuvieron por consecuencia la necesidad de adoptar enfoques renovados para las políticas estatales, y c) la creciente diferenciación al interior de la sociedad civil, activada a través del desarrollo de una red de organizaciones que representan los más diversos intereses y aspiraciones, dio nuevo vigor a los procesos de democratización.

Desde la década de los años ochenta se produjeron cambios en dirección a la liberalización de las barreras comerciales, a la eliminación de los regímenes de regulación y de subsidios y a dar un mayor énfasis al papel del sector privado. Los objetivos básicos fueron la adopción de un nuevo modelo de desarrollo, la estabilización de las finanzas públicas y la reforma estructural de la economía. Las revisiones de la institucionalidad, al igual que en el resto de los países de América Latina, debieron realizarse en el marco de ajustes estructurales y fiscales. Las nuevas políticas de desregulación y apertura de los mercados generaron nuevas tensiones y abrieron nuevas oportunidades, con cambios en la importancia relativa de los instrumentos de política utilizados. Las privatizaciones y el abandono de funciones de intervención directa tuvieron consecuencias profundas sobre actividades como la comercialización, el crédito, el abastecimiento alimentario, los servicios a los productores, etc. Además, se redujo drásticamente el gasto público agropecuario, aun cuando en parte esa reducción se debió a la menor canalización de recursos hacia la intervención en los mercados.

En algunos países de la subregión, este proceso tuvo un telón de fondo que le confiere un carácter muy especial. En el marco de los procesos de paz, la reforma del Estado no fue la precipitante del rediseño institucional, sino la consecuencia directa de la reconstrucción de las relaciones entre actores sociales y políticos. Se modificó la naturaleza y la dinámica de la formulación y de la ejecución de las políticas, y se multiplicaron las demandas a que deben hacer frente las organizaciones estatales y de la sociedad civil. Además, otros factores contribuyeron a conformar ese escenario; algunos de ellos son la paulatina superación de viejas turbulencias políticas, las nuevas concepciones y orientaciones que informan la cooperación financiera y técnica internacional, el renovado impulso al proceso de integración, una conciencia renovada sobre la importancia de la preservación de los recursos naturales, y grupos sociales que apelan en mayor medida a sus identidades y capacidades para ejercer su autonomía y reivindicar sus derechos. Consecuencia de todo ello es que los ministerios actuales difieren significativamente de los existentes hasta hace poco tiempo.

## **1.5. La reforma de los “Estados remanentes”**

Las reformas de políticas asumieron en algunos países características más radicales que en otros, en los que los cambios fueron parciales y, por diversas circunstancias, estuvieron matizados por excepciones y regresiones. En éstos, junto a las políticas liberalizadoras, persisten medidas de fomento a la producción por medio de distintos tipos de subsidios, sin que los marcos legales se hayan modificado sustancialmente. A pesar de la eliminación de restricciones e intervenciones que afectaban a los mercados agroalimentarios, aún se mantiene en ciertos campos el poder discrecional de las instituciones gubernamentales. Las viejas distorsiones no han sido totalmente superadas, con transferencias a los productores en algunos rubros, mientras que en otros se penaliza a los productos exportables y se protege fuertemente a los importables.

En cuanto a las reformas de los sectores públicos agroalimentarios (SPA), se llevaron a cabo programas dirigidos a superar los problemas de ritualismo, centralismo, sectorialización excesiva y ausencia de participación (Martínez Nogueira, 2000). No obstante los cambios, estos SPA no están aún en condiciones de satisfacer las demandas del nuevo contexto o de constituirse en ámbitos eficaces en la formulación e implementación de políticas (Trejos y de las Casas, 1999). Más allá de sus consecuencias sobre el gasto público, el resultado de esos procesos fue un sector público imperfectamente adaptado a los requerimientos de la nueva situación y con limitaciones importantes de recursos. En otros trabajos se ha utilizado la noción de “Estados remanentes” para caracterizar esta situación, consecuencia de procesos en los que la redefinición de las funciones estatales, las privatizaciones, la desregulación y la transferencia de responsabilidades al sector privado y a niveles locales de gobierno fueron realizados sobre la base de la matriz organizacional y de gestión preexistente, sin modificaciones sustanciales en las capacidades disponibles o en las concepciones que gobiernan la acción (Martínez Nogueira, 1998; Piñeiro et al., 1999). Son Estados caracterizados por fracturas, articulaciones inadecuadas, presencia territorial insuficiente, falta de coordinación en las acciones y ausencia de mecanismos sistemáticos para la evaluación de los impactos de la acción estatal.

Estos “Estados remanentes” han sufrido el desmantelamiento de capacidades, el éxodo de recursos técnicos y la ausencia de incentivos. A sus vulnerabilidades históricas se han agregado, así, debilidades recientes. En el nivel de las políticas de gobierno, las modificaciones en las orientaciones referidas al crédito o a la comercialización chocan con la persistencia de políticas que responden a concepciones contradictorias o que se sostienen por su asociación a intereses específicos. Se evidencian incoherencias entre las demandas de los enunciados de política sobre los mecanismos de implementación y los comportamientos que responden a inercias organizacionales, con rigideces que impiden revisar las modalidades operativas preexistentes, producir reasignaciones de recursos o alterar los modos de relacionamiento con la población. Es también frecuente la modificación formal de los modelos de organización y gestión, pero sin que se cuente con los medios suficientes para preservar la dirección, unidad y coherencia de la acción estatal.

## **2. La situación actual**

### **2.1. La institucionalidad pública y las evidencias de los “Estados remanentes”**

Las debilidades de los “Estados remanentes” tienen manifestación en múltiples dimensiones. La enunciación siguiente recoge limitaciones y carencias denunciadas en diagnósticos de los SPA de la subregión<sup>1</sup>

a. La integración de las políticas sectoriales y de desarrollo rural en las políticas generales de gobierno: Los SPA carecen de influencia en la definición de los parámetros y lineamientos básicos de la política macroeconómica que inciden sobre el sector agroalimentario y su competitividad, ni tienen participación sistemática en la discusión y definición de las políticas que afectan al desarrollo del medio rural. Los mecanismos para la formulación de políticas integrales de desarrollo productivo, social y territorial rural son inexistentes o débiles, o la participación en ellos no asegura que la perspectiva de la ruralidad sea adecuadamente considerada.

b. Los límites sectoriales: Lo agropecuario y lo rural exceden los límites sectoriales convencionales. Se refieren a relaciones sociales y actividades productivas primarias, de transformación, de servicios y de distribución que se dan desde un territorio determinado, haciendo uso de recursos naturales, de tecnologías y de capacidades empresariales y organizacionales de actores públicos y privados. En general, los límites del SPA no se corresponden con esta conceptualización. Además, la denominación de los ministerios no es equivalente a los ámbitos de política que les son adjudicados. Además de la inclusión en sus competencias de la producción primaria agrícola y ganadera, no existen criterios compartidos con respecto a temáticas como las cadenas agroindustriales, el desarrollo rural, lo forestal, los recursos naturales o la educación ambiental. Por otra parte, no abarcan a la totalidad de entidades que prestan servicios agroalimentarios o que realizan prestaciones a la ruralidad. No obstante la diversidad de funciones, los ministerios tienen competencias que les impiden brindar una atención integral a los factores que impactan sobre la producción, las cadenas agroalimentarias y la población rural.

c. La conformación del SPA: Los SPA son conjuntos de organizaciones sin relaciones ni articulaciones claramente establecidas y sin mecanismos estables que permitan la gobernabilidad sectorial. Por consiguiente, la expresión “sector público agroalimentario” manifiesta una aspiración más que una realidad. Esos conjuntos son el resultado de la acumulación histórica, persistiendo en algunos casos ámbitos organizacionales que perdieron relevancia o modificaron su naturaleza y requerimientos por cambios en las políticas. Están integrados por entidades de diferente naturaleza jurídica (órganos de la administración central, institutos, comisiones nacionales, empresas, etc.), sin ordenamiento ni sentido compartido. Es frecuente que las dependencias estatales mantengan las denominaciones de creación, pero con modificaciones de importancia en cuanto a sus cometidos y actividades, como es el caso de los institutos de reforma agraria. El arreglo organizacional de atribuir responsabilidades a unidades orgánicas para el manejo de instrumentos homogéneos (extensión, investigación, financiamiento), coexiste con entidades y unidades estructuradas por rubros productivos, subsectores, recursos o tipo de productor, con problemas de superposición de competencias, incoherencia en la administración de instrumentos y aislamiento de las unidades organizacionales.

d. La gobernabilidad sectorial: Es habitual que la estructura de los ministerios se caracterice por su complejidad, con funciones de muy diversa naturaleza, como la formulación de políticas, la prestación de servicios, la intervención en los mercados y la fiscalización. Esas funciones están asignadas a un exceso de unidades con diferentes capacidades decisorias y articuladas con servicios centrales débiles o inexistentes. Esta acumulación de tareas tiene consecuencias negativas sobre la concentración de la atención de los ministerios sobre el gobierno sectorial y sobre la fijación y preservación de las reglas del juego para los actores de lo agroalimentario, con ambigüedades y duplicaciones múltiples. Además, y a pesar de la existencia de arreglos formales, no se cuenta con mecanismos eficaces que aseguren la coherencia en la orientación de las acciones de las entidades del sector. Una forma a través de la que se ejerce la rectoría sectorial consiste en la participación de sus responsables en los órganos superiores de las entidades autónomas, sin que éstos puedan brindar la atención que la complejidad de las problemáticas de los servicios demanda. Por otra parte, los ministerios son instancias necesarias para que las unidades que componen el SPA procesen sus presupuestos, pero esta intervención no es totalmente efectiva como medio para incidir sobre las acciones desarrolladas o para evaluar su correspondencia con las políticas sectoriales o sus impactos.

e. La coordinación: Algunas funciones se duplican al interior de los ministerios de agricultura y con otros ministerios por ausencia de precisas delimitaciones de funciones y de mecanismos operantes de coordinación. Un ejemplo repetido es la transferencia de tecnología. En otros casos, la diferenciación estructural es excesiva frente al tamaño de los países y la conveniencia de dar tratamiento integral a los problemas de la producción y de la ruralidad. Así, la cuestión a resolver no es la coordinación, sino el arreglo organizacional que le da origen. Si bien es frecuente que existan múltiples mecanismos de coordinación interinstitucional, pareciera que su efectividad es baja. Por otra

parte, las estructuraciones de las competencias de los ministerios responden a una concepción que dificulta el tratamiento adecuado e integrado de las cadenas, de las especificidades de sistemas productivos, de la realidad socio-territorial y de cuestiones como la sostenibilidad y la equidad. De igual manera, es frecuente que rubros de fuerte presencia en la producción sectorial y en el comercio exterior, como lo forestal, la pesca marina o el banano, no formen parte de sus competencias. En materia de promoción del desarrollo rural, en todos los países se observan dificultades serias para coordinar las acciones de las entidades públicas con impacto socio-territorial. En este campo, existen dificultades para asegurar la coherencia y la acumulación de impactos de los proyectos que se ejecutan con financiamiento de distintas fuentes. Estos proyectos suelen disponer de marcos normativos, regímenes salariales, disponibilidad efectiva de recursos y mecanismos de participación de los productores, que los diferencian entre sí y de los servicios regulares de los ministerios, con problemas de coordinación, de acumulación de resultados y de sostenibilidad y transferencia de las capacidades construidas en las unidades ejecutoras (Martínez Nogueira, 2000<sup>a</sup>).

f. Las capacidades analíticas para el pensamiento estratégico, la programación y la presupuestación: Se advierten problemas en lo referido a la elaboración de las orientaciones estratégicas y políticas para el sector y para la ruralidad, con dificultades de parte de los actores públicos y privados para alcanzar una apreciación adecuada de los objetivos perseguidos, de sus fundamentos y de sus consecuencias para los comportamientos esperados. Además, esas estrategias y políticas no se manifiestan de manera adecuada en los procesos de asignación de recursos y de programación. Si bien casi todos los ministerios cuentan con sistemas de programación, éstos tienen limitaciones metodológicas y operativas. Es frecuente que no se hayan realizado adecuaciones de esos sistemas de manera que sirvan como elementos útiles para la gestión por objetivos, resultados e impactos, y que faciliten el seguimiento y la evaluación. De igual manera, la información disponible es insuficiente, tanto en lo referido a la realidad sectorial como a la gestión de políticas. Los presupuestos están formulados en términos tradicionales, con asignación de recursos por “insumos” (servicios personales, gastos corrientes, maquinaria y equipo, transferencias), lo que impide que sean utilizados como instrumentos de gestión. No tienen referencias a los productos esperados ni a los resultados a obtener. No permiten tampoco la determinación de los recursos asignados a cada una de las funciones principales de los ministerios. Mucho menos tienen elementos que posibiliten la determinación de costos por unidad de producto. Cuando existen, las distribuciones presupuestarias por regiones no permiten determinar claramente la asignación a funciones específicas que éstas desempeñan.

g. Las capacidades para los acuerdos regionales y las negociaciones internacionales: Dada la creciente importancia de los acuerdos regionales y de las negociaciones internacionales, los ministerios deben disponer de capacidades para el seguimiento de convenios, oportunidades, mercados y actores, así como para la articulación con otros ámbitos de gobierno y para la convocatoria al sector privado. Estas capacidades no están suficientemente institucionalizadas ni desarrolladas. De igual manera, los servicios de promoción del comercio exterior, de identificación de mercados, de organización para la presencia externa y de promoción de capacidades empresariales y de negociación entre empresas suelen tener una integración reducida con otras áreas de competencia de los ministerios.

h. La ejecución: En todos los casos se advierte la inquietud por desconcentrar y descentralizar la gestión, procurando que las unidades centrales de los ministerios se concentren en las funciones normativas. No obstante, y a pesar de las disposiciones formales, no se ha logrado aún una relación efectiva entre los ámbitos normativos y la operación en materia de supervisión y apoyo técnico. Más allá de la delegación formal de funciones a las unidades con competencia territorial regional o local, es una constante la concentración de recursos en las unidades centrales. En el nivel de las agencias con contacto directo con la población rural, es frecuente una sobrecarga de tareas, prestando al mismo tiempo servicios, canalizando demandas y realizando labores de fiscalización. Las líneas jerárquicas y las relaciones funcionales suelen estar entremezcladas. Desde la perspectiva del productor, las ofertas de servicios aparecen como dispersas y de cobertura efectiva limitada, con elevados costos de



transacción para el acceso a los mismos. La importancia estratégica de los niveles operativos y locales no se corresponde con los recursos asignados ni con su papel en la programación de acciones.

i. La gestión interna: Los ministerios enfrentan algunos problemas que inciden directamente sobre la gestión: recursos limitados, con fuerte participación de los gastos en personal, inestabilidad de los planteles superiores, técnicos y profesionales, baja capacidad gerencial, reducida profesionalización y carencia de manuales de organización y funcionamiento. La gestión no hace uso adecuado de tecnologías actuales y apropiadas. A pesar de la incorporación masiva de equipamiento informático, no se advierten contribuciones importantes a la eficiencia o a la oportunidad de las decisiones, siendo raros los intentos de construir redes integradas con información sectorial, datos sobre programas y proyectos y sus receptores, informes de ejecución de la gestión, información sobre recursos materiales, humanos y financieros, etc. Los sistemas y procedimientos administrativos presentan atributos de obsolescencia. En materia de personal, se observan políticas parciales y ausencia de incentivos. Existen indicios de que una proporción significativa del personal no posee los atributos requeridos para un desempeño eficaz, lo que hace necesario que, junto a una revisión de las estructuras, se redefinan los perfiles de los cargos y la asignación de tareas en función de capacidades. El plantel de personal suele ser excesivo, con baja calificación, regímenes normativos que no alientan la eficiencia ni el perfeccionamiento, y ausencia de sistemas rigurosos de evaluación. Estas condiciones hacen que la motivación sea baja y que los climas organizacionales no sean los más adecuados para una acción eficiente y para una interacción entre los niveles políticos, técnicos y operativos basada en la confianza.

j. La participación social: Se han multiplicado los ámbitos para el asesoramiento, la coordinación y la concertación con el sector privado y las organizaciones comunitarias, sin que los mismos permitan alcanzar una coherencia suficiente en la acción social. Estos mecanismos, nacidos de propósitos orgánicos, como resultados de apremios circunstanciales o como requisitos de proyectos específicos, tienen una efectividad variable. En general, esos ámbitos no están vinculados entre sí, sin conformar un modelo de gestión asociada y sin que contribuyan significativamente al compromiso con las acciones públicas o que incidan en la efectividad de acciones y servicios.

## **2.2. La institucionalidad privada y el fortalecimiento de la sociedad civil**

La sociedad civil es un ámbito para la expresión de demandas, lugar privilegiado para el despliegue de capacidades y camino para profundizar la democratización y alcanzar la mayor eficiencia y efectividad en la entrega de servicios. Su incorporación a las políticas públicas es un medio para la mejor selectividad de la acción, para la canalización de recursos sociales y para el control social. Esta incorporación produce economías de escala, reduce costos de transacción y pone límites a los comportamientos oportunistas (de Janvry et.al, 1996). Por consiguiente, la sociedad civil tiene un papel central en las reformas institucionales a través de diversas formas de asociación y de delegación a la comunidad de atribuciones para la autogestión de programas y proyectos de promoción, de capacitación y de transferencia tecnológica, de construcción y mantenimiento de infraestructura, de control ambiental, etc. Para el pleno desempeño de estas responsabilidades, las organizaciones de la sociedad civil deben ser objeto de atención especial, partiendo del reconocimiento de sus capacidades y debilidades. Para ello es preciso tener en cuenta las siguientes dimensiones (Uphoff, 1995).

a. Las modalidades organizacionales: América Central cuenta con una red de organizaciones representativas de intereses sectoriales y de articulación de perspectivas locales con una importante heterogeneidad en su composición y en el grado de desarrollo de sus componentes. Esa heterogeneidad, que se corresponde con los atributos socio-productivos del agro y de la ruralidad, se manifiesta en la distribución diferencial de las capacidades de negociación y da lugar a distintos potenciales para el diálogo y la participación. Este universo de organizaciones está conformado por el sector cooperativo - con tendencia a la reducción de su importancia relativa -, asociaciones de juventud y de mujeres, grupos locales de carácter polifuncional, asociaciones de productores que ejercen representación gremial, básicamente agrupados por rubros, entidades regionales y entidades de cúpula que permiten el diálogo entre las entidades agropecuarias con otros sectores de la producción, etc. En la organización

de productores coexisten una institucionalidad con larga trayectoria, aun cuando con debilidades, conformada por organizaciones de productores comerciales, con fuerte orientación hacia la defensa de intereses, con otra, de pequeños productores y campesinos que en algunos países remite a las acciones de reforma agraria, con características de fragmentación y desarticulación. Esta organización de la agricultura contrasta con la capacidad de las entidades con las que el sector primario debe negociar: empresas con fuertes intereses en la comercialización interna e internacional, empresas de producción de alimentos, muchas veces de carácter transnacional, empresas de suministro de insumos, los exportadores, etc. Los ministerios muchas veces asumen o promueven la perspectiva de la producción primaria, pero con dificultades para equilibrar las capacidades técnicas y el poder de negociación de estos actores.

b. Las capacidades: A pesar de esa densidad organizacional, existen dudas sobre las capacidades efectivamente existentes. Un documento del IICA afirma: “la dimensión organizativa privada, aunque numerosa, carece en su mayoría de un claro conocimiento de las nuevas realidades, retos y perspectivas implicadas en el proceso de transformación económica, especialmente las relacionadas con la globalización y el comercio internacional. Además, su accionar sigue girando en torno a un sector público que mantiene un peso específico importante en la agricultura” (IICA, 1999). Son pocas las experiencias significativas en las que estas organizaciones de productores se involucran directamente en la prestación de servicios con planteles técnicos propios, financiamiento regular y complementación con el sector público. Entre esas experiencias están las de organizaciones privadas, generalmente integradas por productores grandes, que han demostrado una notable capacidad de acción, participando en diferentes ámbitos de concertación de políticas y en la ejecución de programas y proyectos. Son notables las contribuciones de algunas de estas entidades en países como Guatemala, República Dominicana o Costa Rica en la promoción tecnológica, de exportaciones y aun en materia de innovación productiva. Por fin, las redes de profesionales organizados empresarialmente para responder a las demandas de los productores son débiles y con concentración en su presencia territorial y por rubros. En algunos países, esta carencia se hizo notar de manera muy especial cuando se desmantelaron los servicios estatales de transferencia de tecnología. Lo mismo es evidente con respecto a las capacidades para la generación y experimentación de tecnologías fuera del ámbito de las instituciones estatales.

c. La organización social a nivel territorial: La debilidad organizacional es particularmente manifiesta entre los pequeños productores rurales y en los grupos sociales en situación de pobreza. A esta debilidad se dirigen muchos de los proyectos de desarrollo rural, los que ponen en marcha mecanismos de participación comunitaria para la identificación de proyectos, para la programación participativa y hasta para la gestión de recursos, como ocurre en Panamá. En el marco de estos proyectos se están desarrollando experiencias muy significativas de organización social y de empoderamiento a las comunidades. Estas experiencias no sólo permiten establecer un modelo de gestión social, sino que también abren posibilidades a la expansión de la responsabilidad local en materia de prestaciones y servicios.

### **3.1. Naturaleza de la tarea**

Superar las carencias de este “Estado remanente” demanda una tarea que difiere significativamente de la que formó parte de la agenda en las últimas décadas. Esta tarea tiene dos dimensiones básicas: la transformación institucional y la transformación organizacional.

La transformación institucional supone exigencias que superan los límites del sector, pues requieren cambios en los sistemas de reglas que regulan la economía y en los modos de articulación entre el Estado, el sector privado y la sociedad civil. Está, por lo tanto, sujeta a restricciones que remiten al funcionamiento del sistema político y a los modos operativos del Estado. No pasa por el redimensionamiento del aparato estatal ni por redefinir los límites entre el Estado y el mercado. Su contenido está focalizado en los comportamientos sociales y en las relaciones entre actores, en la “governabilidad”, en la calidad de los mercados y en la activación de la sociedad civil. Su

implementación constituye un proceso reflexivo, de establecimiento de alianzas y de consolidación de una comprensión creciente de la complejidad social y política de la problemática agropecuaria y del desarrollo rural.

La transformación organizacional supera los cambios en las regulaciones que rigen a las entidades públicas, en la definición de funciones, en el diseño de sus organigramas o sistemas, o la incorporación de tecnologías. Su objetivo es establecer condiciones sociales que permitan la construcción de culturas de servicio público, el aprovechamiento de todos los recursos a disposición de la sociedad y el establecimiento de modos colaborativos de relación entre lo público y lo privado.

Esta tarea plantea un gran desafío. La transformación institucional tiene consecuencias positivas en muchos casos en el mediano y largo plazo, con escasos réditos inmediatos, lo que debilita su viabilidad política. Además, debe superar resistencias y oposiciones a los cambios, por defensa de intereses establecidos. Esta es la explicación de los contrastes entre la enunciación de la necesidad de cambios con los obstáculos para realizarlos o la escasa energía que se despliega en torno a ellos. La transformación organizacional es en apariencia más fácil. La tentación es acudir a experiencias exitosas en otros contextos, replicándolas. En este caso, el problema consiste en alcanzar la internalización de esos modelos en sociedades cuyas trayectorias políticas, sociales y culturales difieren significativamente de las de origen. De ahí que deban establecerse modelos institucionales y organizacionales que se correspondan con los recursos existentes en la sociedad.

Las consecuencias analíticas y operacionales son obvias. Estas transformaciones exigen realizar análisis sobre su viabilidad social, política o administrativa, teniendo en cuenta las orientaciones de los actores relevantes y sus comportamientos previsibles. Su implementación requiere etapas y secuencias de cambio, estrategias, conducción, actores y metas. Demás está decirlo, estas transformaciones difieren de los enfoques que informan los programas de “fortalecimiento institucional” habituales, con componentes que consisten en actividades como la realización de estudios, acciones de consultoría, capacitación e inversiones en equipamiento. Estas actividades constituyen insumos para la construcción de capacidades, pero sus contribuciones son mínimas si no se insertan en procesos de transformación de los modos de gestión y de institucionalización de nuevos comportamientos.

Por otra parte, tanto la transformación institucional como la transformación organizacional no pueden llevarse a cabo sin considerar la dimensión de la integración regional. Por la escala de los países, por sus problemáticas comunes y por sus intereses compartidos, el ahondamiento de las relaciones, colaboraciones e intercambios entre agencias públicas y privadas de los distintos países es un medio conveniente y estratégico para economizar recursos, dar consistencia a los esfuerzos nacionales, asegurar la sustentabilidad de las iniciativas y ganar poder de negociación.

### **3.2. La transformación institucional**

a. Los marcos institucionales: La superación de los desafíos que confrontan el sector agroalimentario y la ruralidad de América Central requiere la adopción de nuevas concepciones, con modificaciones integrales en normas, funciones y actividades, procesos de cambio cultural, empoderamiento de la población y construcción sistemática de capacidades. Todo ello hace necesario disponer de liderazgos políticos, recursos técnicos, persistencia en la acción y acumulación de aprendizajes. Las transformaciones deben tener por objetivos la clarificación de los sistemas normativos, la definición precisa de los sistemas de incentivos, la protección más efectiva de los derechos de propiedad y la operación de sistemas de control y equilibrios. El resultado debe ser una mayor correspondencia entre los enunciados de las leyes y su aplicación, de manera de crear mayor confiabilidad en las transacciones y mayor equidad en las relaciones sociales. Además, las reformas deben apuntar hacia una mayor transparencia en los mercados, la reducción en los costos de transacción y el funcionamiento de los mercados de capitales y de riesgo de manera de promover inversiones dirigidas a las funciones de comercialización, almacenamiento, transporte, asesoría en proyectos productivos, asistencia técnica y empresaria, con acciones selectivas y de promoción del sector privado.

En otro nivel, la revisión normativa debe alcanzar al interior del aparato público, de manera de construir y preservar las capacidades técnicas, profesionalizando el servicio civil y estableciendo sistemas de incentivos adecuados.

b. La redefinición de roles y funciones: Se puede ya realizar una evaluación de los cambios producidos en algunos países en los papeles desempeñados por el Estado. Esa evaluación permite identificar situaciones de ambigüedad, roles no asumidos, vacíos en las responsabilidades y conflictos múltiples. Por consiguiente, la redefinición de los papeles y funciones debe conducir a una delimitación más precisa y realista de los ámbitos de acción del sector público, de los de responsabilidad concurrente con el sector privado, y de los campos en los que el Estado debe dejar lugar a la iniciativa privada y social. En esa redefinición debe restablecerse la capacidad del Estado para la formulación de políticas, el dictado de normas, la producción de bienes públicos y la preservación de la competencia en los mercados. Su acción debe ser concebida como facilitadora, creadora de condiciones, contribuyente al mantenimiento y perfeccionamiento de los sistemas de reglas e incentivos, generadora de procesos de empoderamiento y autonomía de los actores comunitarios y promotora de la incorporación de innovaciones en los distintos ámbitos de acción social. Esta redefinición debe tener en cuenta el escenario de la integración y las capacidades existentes, y anticipar los procesos de su construcción, así como privilegiar aquellas áreas de acción más relevantes para el desarrollo de la competitividad y para la superación de la pobreza rural. En este sentido, se debe hacer uso de las capacidades existentes en las empresas del sector privado, organizaciones de productores, organizaciones comunitarias y ONGs a través de distintas formas de colaboración, alianzas, tercerización y acreditación.

Esta redefinición debe estar orientada por concepciones más complejas de la función de gobierno. El desarrollo agrícola y de la ruralidad es una tarea extremadamente compleja y que involucra a múltiples actores. En años recientes, la vieja noción de “gobierno” ha sido considerada como limitada para abarcar procesos complejos y ambiguos como este desarrollo, en los que están involucrados el Estado y sus organizaciones. Paralelo a un creciente reconocimiento de la pérdida de potencia de los Estados tradicionales, ganó aceptación el concepto de “governancia” (*governance*), que enfatiza la capacidad de orientar, impulsar y promover comportamientos sociales no sometidos a las relaciones jerárquicas propias del aparato administrativo del Estado. Esta “governancia” hace referencia al pluralismo de actores, a la multiplicidad de ámbitos institucionales, a los medios formales e informales de interacción entre los sectores público y privado, a las complejas relaciones de interdependencia entre niveles de gobierno, y a la movilización de redes organizacionales que se dan en torno a las políticas públicas (Rhodes, 1997). Denota “una representación conceptual y teórica de la coordinación de sistemas sociales y del rol del Estado en ese proceso” (Pierre, 2000). De lo que se trata, por lo tanto, es de construir una red institucional que se articule tras objetivos diversos, haciendo uso de la totalidad de los recursos existentes en la sociedad.

c. La potenciación de la sociedad civil y del sector privado: La heterogeneidad en la distribución de las capacidades de organización y gestión en el seno de la sociedad civil hace que las políticas y los esquemas institucionales enfrenten diferentes situaciones para la colaboración y la asociación. La consecuencia es la necesidad de generar procesos de consolidación de la organización social, de manera que ésta pueda desplegar un papel más significativo en el planteo de demandas al Estado, en la asunción de responsabilidades y en la conducción del proceso de desarrollo agropecuario y rural. Con tal finalidad, deben adoptarse políticas explícitas de refuerzo de las organizaciones de productores, organizaciones comunitarias, ONGs y empresas suministradoras de servicios técnicos, así como de las capacidades de gestión y negociación de las empresas privadas. Entre esas políticas, debe estar la incorporación de estos actores a distintas fases de la formulación, implementación y evaluación de políticas, programas y proyectos.

### **3.3. La transformación organizacional**

a. La gobernabilidad sectorial: La transformación organizacional requiere capacidades públicas de muy diferente naturaleza y que en gran medida deben ser construidas al mismo tiempo que la transformación se produce. Debe responder a un diseño que no puede elaborarse en el vacío. Las decisiones en materia de adjudicación de responsabilidades y los modelos de organización y de gestión deben responder a las estrategias de desarrollo agroalimentario y rural, a las capacidades disponibles y a la naturaleza de los procesos que se intenta desencadenar. En este sentido, debe seguir a la elaboración de diagnósticos rigurosos y resultar de discusiones a través de las que se gane legitimidad y compromiso. En particular, debe aspirarse a que los ministerios puedan ejercer una efectiva gobernabilidad sobre el conjunto de cuestiones que afectan la producción y la ruralidad, haciendo uso de la concertación y de la negociación con otros ámbitos de gobierno, con organismos de la sociedad civil y con el sector privado, de manera de posibilitar y promover una mayor colaboración y el establecimiento de alianzas. Ello supone una revisión de sus mandatos actuales para incorporar cuestiones que hoy no forman parte de sus agendas, en particular, la atribución de responsabilidades en lo referido a la convocatoria y la coordinación en materia de desarrollo socio-territorial rural y la inclusión de las problemáticas productivas de los recursos naturales, de preservación y desarrollo forestal, junto a lo vinculado al riego, sanidad, comercio interno y externo y cadenas agroindustriales.

b. La capacidad para la formulación y ejecución de políticas: Esta gobernabilidad requiere ministerios con importantes capacidades analíticas para el pensamiento estratégico y para la formulación de políticas sectoriales y de desarrollo rural, con participación plena en el diálogo en torno a las políticas macroeconómicas, para la coordinación de acciones, para participar en negociaciones internacionales y para la concertación con el sector privado. Ello implica la construcción de sistemas de seguimiento y evaluación de los mercados internacionales, del sector, de la problemática rural y del impacto de las políticas, aprovechando los recursos académicos y profesionales existentes. Además, los ministerios deben estar básicamente a cargo de la conducción sectorial, transfiriendo la ejecución a otros ámbitos con suficiente capacidad ejecutiva y decisional.

c. La reforma del modelo de organización: La complejidad de los SPA debe reducirse por medio de la concentración institucional, fusionando servicios y estableciendo mayor organicidad en la distribución de competencias. Un objetivo a perseguir consiste en una mejor integración entre objetivos e instrumentos de política (la investigación con los ámbitos y modalidades de transferencia de tecnología; las sanidades y la atención cuarentenaria; el financiamiento y los servicios de apoyo al productor; la asistencia técnica con la información de mercados; la organización social con la articulación a cadenas; las acciones territoriales y de desarrollo rural, etc.), revisando las estructuras de manera de alcanzar su refuncionalización, reducir niveles, establecer mecanismos internos de coordinación y definir más claramente responsabilidades. El nivel local debería convertirse en unidad de programación, ámbito de concertación y participación, así como en medio para la articulación y coordinación de prestaciones y servicios, con nuevas formas de gestión. De igual manera, debe superarse la actual fractura entre las operaciones regulares de los ministerios y los proyectos con financiamiento externo, en particular de desarrollo rural y de transferencia tecnológica. Para ello deben unificarse criterios, adoptarse modelos de acción que obedezcan a prioridades, a criterios compartidos y a especificidades socio-productivas y ambientales. Debe, además, preverse la transferencia de capacidades y aprendizajes a los mecanismos regulares de los ministerios para asegurar la sostenibilidad de los esfuerzos (Martínez Nogueira, 2000b).

d. La reforma del modelo de gestión: Las organizaciones públicas deben orientarse según estrategias, objetivos y prioridades claramente establecidos. Por consiguiente, deben actualizarse los modelos de gestión de manera de superar los déficit del “Estado remanente”, convirtiendo a aquellas en dispositivos efectivos, transparentes, eficientes y flexibles, resolviendo los problemas de arrastre de capacidades insuficientes y remediando las carencias o limitaciones de los intentos recientes, muchas veces parciales, insuficientes o imperfectamente diseñados o implementados. Estas reformas deben responder a principios de descentralización, flexibilidad y adecuación situacional, y gestión

diferenciada según problemáticas sustantivas y por objetivos y resultados (Peters, 1996; Lane, 1997), permitiendo la realización de apreciaciones sistemáticas de productos e impactos, el control y la participación social y la separación conceptual entre conducción estatal y mecanismos de implementación. La jerarquía y la autosuficiencia estatal como criterios para la producción y la entrega de servicios deben ser sustituidas por arreglos contractuales, fondos concursables, transferencia de funciones a niveles locales, etc.

e. La revisión del desarrollo rural: La importancia de esta problemática justifica que se le asigne una atención especial, aun a riesgo de reiterar argumentos. La sustentabilidad social del medio rural hace necesario introducir innovaciones institucionales dirigidas a generar una nueva arquitectura que asegure la integración de aportes y la atención de las dimensiones territoriales, de servicios sociales, de organización comunitaria, de promoción productiva y de inserción en los mercados, con acciones coordinadas y selectivas en el marco de prioridades nacionales y ejecutadas con amplia intervención local y participación de entidades de la sociedad civil, con una visión amplia e integrada del territorio como ámbito de actividades interrelacionadas, con un SPA con capacidad para la coordinación con ámbitos responsables de la provisión de servicios (educación, salud) o desarrollo de infraestructura (caminos, electrificación rural, etc.).

#### **4. Las condiciones para la transformación institucional y organizacional**

A pesar de la envergadura y la complejidad de la tarea por delante, las transformaciones institucionales y organizacionales de los SPA puede verse facilitadas por el adecuado aprovechamiento de algunas condiciones presentes. Varios factores imponen exigencias que a la vez constituyen oportunidades. Estos factores hacen que sea necesario adoptar políticas con consecuencias selectivas y que tienen requisitos de gestión muy elevados y específicos. El potencial en materia de recursos naturales y la variedad de condiciones agroecológicas, la existencia de una demanda externa para los productos tradicionales de exportación y las oportunidades para nuevos rubros, junto a una demanda interna creciente, hacen que se abra un panorama que no sólo es propicio para la revisión institucional, sino que también la hace impostergable. En esa revisión institucional, la posibilidad de profundizar el proceso de colaboración y concertación entre los SPA de los países de la subregión debe dar lugar a arreglos ambiciosos, de alcance y complejidad crecientes. La pobreza rural constituye un foco de atención prioritario, con problemas de reconversión productiva, de empleo, de inserción en los mecanismos institucionales y de fragilidad del medio en el que se asienta, lo que demanda una conceptualización nueva, con una consideración explícita de la problemática socio-territorial. Por último, en el marco de los acuerdos con la OMC, los impactos de un escenario de liberalización progresiva del comercio imponen redoblar los esfuerzos en materia de competitividad y capacidades empresariales.

Junto a estas urgencias, se dispone de una convicción generalizada de que es preciso perfeccionar los marcos que aseguren una mejor asignación de recursos, una mayor articulación entre el sector público y la sociedad civil, y una creciente efectividad en las políticas, acciones y servicios para el sector. Son múltiples los diagnósticos técnicos y los documentos que insisten en esa necesidad. El carácter extremadamente complejo, desactualizado e ineficiente de los arreglos organizacionales es unánimemente reconocido.

Este consenso está acompañado del aprendizaje acumulado a través de los procesos de reformas ya implementados en materia de modernización de servicios y de superación de la pobreza rural, los que han introducido nuevas modalidades de acción, con participación comunitaria y con creación de nuevos ámbitos para la identificación de problemas, la formulación de proyectos y para el financiamiento. Ese aprendizaje debe movilizarse, tanto para continuar con esas reformas como para atacar los nuevos problemas que las mismas han generado.

Por último, América Central enfrenta, además de problemas de disponibilidad de recursos, otros vinculados a su asignación adecuada y conforme a prioridades. Por consiguiente, existe la posibilidad

de articular recursos nacionales y de la cooperación técnica y financiera internacional tras programas y proyectos acordados y compartidos, en cuya ejecución se haga uso de los núcleos técnicos y profesionales existentes y que cuentan con formación adecuada, importante trayectoria institucional y deseos de sumarse a una acción orientada por objetivos. Aquel aprendizaje indica que deben realizarse esfuerzos adicionales para que los aportes de esos programas y proyectos se integren en mayor medida con las operaciones corrientes de los SPA, y para evitar que se conviertan en acciones circunscriptas de escasa capacidad para su persistencia en el tiempo. En este sentido, el refuerzo de los mecanismos centrales de política, los ministerios, parece una condición necesaria.

### Notas

<sup>i</sup> Estos diagnósticos fueron realizados por el autor para el Banco Interamericano de Desarrollo y el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura en los sectores públicos agroalimentarios de Nicaragua, Panamá, Guatemala, Honduras y República Dominicana. Se cuenta con información semejante referida a Guatemala, Belice, Trinidad Tobago y Costa Rica.

### Bibliografía

- DE JANVRY, A.; SADOULET, E. y THORBECKE, E. (1995) State, market and civil organizations: new theories, new practices and their implications for rural development. En: de Janvry et al: State, market and civil organizations, Macmillan-ILO.
- Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura, IICA (1999) El sector privado en la agricultura centroamericana, San José.
- LANE, J-E., (1997) Public Sector Reform: rationale, trends and problems, Sage, Londres.
- MARTÍNEZ NOGUEIRA, R. (1997) Las organizaciones de productores y la nueva agricultura, Forges, Buenos Aires.
- \_\_\_\_\_ (2000<sup>a</sup>) “La reforma institucional y la gestión del sector público agrario”, Documento presentado en la Asamblea de Gobernadores del BID, New Orleans.
- \_\_\_\_\_ (2000<sup>b</sup>) Las Unidades Ejecutoras y la sostenibilidad de los proyectos: Informe de consultoría para el Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- NORTH, D., (1993) Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge, University Press, Cambridge.
- PINSTRUP, A. y R. PANDYA LORCH (1994) World Food trends and future food security. IFPRI. Washington D.C.
- PETERS, B. Guy (1996) The future of governing: four emerging models, University of Kansas Press, Kansas.
- PIÑEIRO, M., MARTÍNEZ NOGUEIRA, R., TRIGO, E., TORRES, F., MANCIANA, E., y ECHEVERRÍA, R. (1999) La institucionalidad en el sector agropecuario de América Latina: Evaluación y propuestas para una reforma institucional, BID, Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible, RUR 101, Washington, D.C.
- TORRES, F., PIÑEIRO, M., MARTÍNEZ NOGUEIRA, R., y TRIGO, E. (1999) Agriculture in the early XXI Century: Reflections on its Evolution and Nature, and their Implications for a Global Research System, Issues Paper, GFAR, Roma.
- TREJOS, R.A. y DE LAS CASAS, L. (1999) Hacia una nueva institucionalidad: cambios en la forma de conducir la agricultura, IICA, San José.
- UPHOFF, Norman (1995) Grassroots organizations and NGO's in Rural Development. Opportunities with diminishing States and expanding markets. En: de Janvry, A. et al, State markets and civil organizations: New theories, new practices and their implications for rural development. Londres Mc Millan- ILO.