

La descentralización en el MGAP

*Julio Martínez*¹

Las definiciones adoptadas por el Consejo Agropecuario, incluidas en el documento "Lineamientos estratégicos de la institucionalidad pública agropecuaria", establecen la necesidad de procesar una institucionalidad comprometida con el desarrollo rural. A partir de esa definición se inició un proceso con dos vertientes complementarias, una, de coordinación estrecha del MGAP y los institutos y entes que integran el sector público agropecuario, cualquiera sea la naturaleza jurídica de los mismos y otra de descentralización. A este proceso lo denominamos de Descentralización y Coordinación de Políticas Agropecuarias.

El punto de partida muestra un proceso de considerable desintegración de la institucionalidad pública agropecuaria, en la que el MGAP, fue perdiendo roles, funciones; parcializando sus servicios, concentrándolos en Montevideo, derivándolos a institutos con los que no lograba integrar una estrategia común, a lo que se agrega la desmotivación de sus funcionarios.

Una de las consecuencias de esa evolución fue la notoria carencia de integración de las instituciones con la sociedad agropecuaria y, sobre todo, una marcada ausencia de articulación con los organismos públicos que, sin pertenecer directamente al MGAP, están involucrados en el desarrollo rural.

Para revertir ese proceso la nueva administración se ha planteado llevar adelante una enérgica acción descentralizadora tomando como eje a los departamentos del país. El ámbito departamental será el que concentre una mayor proporción de servicios, así como una instancia fundamental de coordinación de toda la institucionalidad agropecuaria y con la sociedad agropecuaria local (productores, técnicos, asalariados).

Para avanzar hacia ese objetivo es necesario progresar decididamente en la coordinación entre instituciones, comprometerse con objetivos comunes, propiciar una mejor utilización de los recursos disponibles, evitar la duplicación de tareas y aprovechar las sinergias que se generan cuando el compromiso es colectivo y se apoya en medios adecuados.

¹ Asesor del Ministro.

1. OBJETIVOS

1.1. Generales

El objetivo general es la descentralización del MGAP y la coordinación de políticas agropecuarias.

El proceso de descentralización se orientará a la aplicación de políticas de desarrollo rural y de los instrumentos que la promueven, fundamentalmente la extensión y en particular, a implementar políticas diferenciadas dirigidas principalmente a la agricultura familiar (aproximadamente un 79% de los productores rurales). Esas acciones deben ser paralelas a las de mantenimiento y mejoramiento permanente de las acciones de regulación y control que cumple el MGAP.

Descentralizar implica transferir responsabilidades, para lo cual es necesario dotar de mayor jerarquía a la estructura institucional departamental y regional, resolver los problemas en el territorio sin tener que recurrir a Montevideo, donde se concentran las autoridades de los diferentes servicios. Implica desarrollar organización y jerarquías a nivel departamental que permitan liderar o apoyar eficazmente programas zonales, departamentales o regionales de desarrollo agropecuario. Implica formar interlocutores válidos, con capacidad de decisión y de opinión para interactuar con las otras autoridades, tanto del sector público como privado, especialmente en la interacción de las políticas nacionales con las departamentales.

Implica superar la actual organización que tienen la mayoría de las instituciones públicas, en programas por áreas temáticas, para ir hacia una integración de las mismas en función de que la realidad productiva no se dé por partes sino por un sistema integrado de producción.

1.2 Objetivos específicos

1.2.1 Transformación del MGAP como herramienta institucional y motivadora de descentralización.

Para transformar la herramienta MGAP es necesario, en primer lugar, provocar una corriente de entusiasmo e involucrar a los funcionarios con la política del mismo, haciéndoles partícipes de una relación directa con las autoridades, dignificando sus funciones, eliminando obstáculos a las acciones compartidas, caminando hacia una política salarial común, restableciendo la carrera funcional y mejorando su capacitación.

Por contraste, la estructura actual conforma un conjunto de organismos que atienden áreas temáticas especializadas, con una línea de mando que termina en Montevideo, sin que haya una integración real en el territorio. Esto se expresa

para el usuario en una serie de mostradores y organismos dispersos sin una coordinación efectiva. Una dispersión de los servicios en distintos locales, tanto en Montevideo como en el interior, con una serie de oficinas que atienden temas específicos.

El centralismo y dispersión que se expresa en Montevideo alcanza a los departamentos del interior, donde un conjunto de oficinas en las capitales tiene poco alcance en los centros poblados menores, a pesar de ser éstos muy importantes. Para superar estas carencias estructurales es que debemos iniciar un proceso que culmine en la creación de estructuras departamentales que tengan jerarquía; que tengan una estructura más compacta e integrada.

Se hace también necesario desarrollar estructuras regionales que acompañen la regionalización de los servicios existentes hoy en muchos organismos públicos.

Este proceso en lo departamental incluye:

- a) la creación de una jerarquía departamental y de una división administrativa única cuya función sería la de dirigir y coordinar los servicios del Ministerio a nivel departamental;
- b) conformar un local único en las capitales departamentales con el objetivo de evitar la duplicación de los servicios administrativos a la vez de ofrecer un mostrador único a los usuarios; y
- c) implementar servicios en algunas localidades menores aprovechando las sinergias que se generan con las organizaciones locales de los productores.

1.2.2 Concentrar y coordinar la institucionalidad pública agropecuaria en torno a una política agropecuaria común.

La institucionalidad pública agropecuaria presenta un alto grado de dispersión que no ha sido superada por una conducción única y compartida. Existen una serie de institutos y organismos asociados con distintos grados de autonomía, que van desde el INC, que es un Ente Autónomo hasta el SUL que es de derecho privado, pasando por varios institutos públicos de derecho privado como el INIA, INASE, IPA, INAVI, INAC que, junto a las Unidades Ejecutoras y a los Proyectos del MGAP constituyen la Institucionalidad Agropecuaria.

Por otro lado, se constata la descoordinación entre las políticas nacionales y las departamentales. Las distintas experiencias de las Intendencias muchas veces no están en consonancia con lo que se plantea a nivel del Gobierno Nacional, por lo que es necesaria la complementación e integración, tanto del MGAP como de los Institutos, con las Intendencias. Varias de esas intendencias tienen direcciones especializadas en la promoción y desarrollo rural.

También tenemos en el Estado otros organismos que tienen que ver con las actividades agropecuarias y la vida de las familias de los trabajadores, entre ellas las vinculadas a la enseñanza en todos sus niveles.

La nueva administración creó el Consejo Agropecuario como instancia de información y coordinación entre los directores del MGAP y los institutos. A partir del Consejo se busca instalar Consejos Agropecuarios Departamentales, con la participación activa de las intendencias. El objeto de esta coordinación es lograr que todo el potencial institucional se vuelque a la solución de los problemas que atañen al conjunto del quehacer agropecuario.

1.2.3 Involucrar a la sociedad agropecuaria en la definición de las políticas y en la instrumentación de las mismas.

Una de las premisas de la descentralización es la necesidad de establecer una relación más directa y horizontal con los distintos sectores sociales. Una relación de ida y vuelta, que opere sobre el territorio, que facilite la concreción de compromisos entre los participantes y desarrollen las sinergias derivadas de ellos.

Lo local tiene una dimensión real, porque las políticas, programas y proyectos se expresan en esa dimensión, en la que la energía de los sectores públicos y privados son fundamentales para alcanzar los mejores resultados.

Por lo expuesto, nos planteamos instaurar una institucionalidad que sintetice lo público y lo privado y que tenga una expresión territorial.

Si partimos de que una misión fundamental del MGAP es el desarrollo rural, será necesario impulsar "Mesas de Desarrollo Rural" que articulen las organizaciones públicas y privadas con el objetivo de asegurar éxito a los proyectos y otras acciones.

2. LO REALIZADO HASTA HOY

Las actividades llevadas adelante en los primeros nueve meses de gobierno se desarrollaron en tres ámbitos: con los funcionarios, las instituciones públicas y la sociedad agropecuaria.

a) Con los funcionarios del MGAP

Se realizaron jornadas de intercambio con la participación del Ministro, el Subsecretario, la Directora General, los Directores de los Servicios que están presentes en cada Departamento, la Coordinación Interior (organismo dependiente de la Unidad Ejecutora 1).

Se explicaron los objetivos generales de la política agropecuaria, para luego recoger los puntos de vista de todos los funcionarios con respecto a los servicios que se brindan en el departamento, así como las propuestas de mejoramiento de los mismos.

b) Con las instituciones públicas

Se realizó un intercambio acerca de las fortalezas y debilidades de cada una de ellas, así como de sus posibilidades de participar en un ámbito común con el MGAP, que funcione a nivel departamental. Participaron en primer lugar las Intendencias, INIA, INASE, IPA, INC, MEVIR, UTU, Primaria, SUL y los distintos servicios del MGAP en el Departamento.

La experiencia se ha realizado en cuatro departamentos: Florida, Tacuarembó, Rocha y Colonia. En todos ellos ha quedado establecido un organismo departamental que está trabajando en las diferentes problemáticas locales.

c) Con la sociedad agropecuaria

Con la presencia de todas las autoridades del MGAP, así como de los Institutos se llevaron a cabo jornadas de intercambio con los sectores productivos de los departamentos antes mencionados.

Se explicaron los lineamientos de esta administración para el sector agropecuario, recogiendo los planteos de las gremiales, cooperativas y empresas del sector privado.

A partir de allí se trabaja en la concreción de "Mesas de Desarrollo Rural" con la participación de las instituciones públicas y el sector productivo, apuntando a concretar las distintas ideas en proyectos de desarrollo, tanto locales como departamentales y aún regionales.

3. ASPECTOS A REMARCAR

Se inició un camino hacia la descentralización y desconcentración del sector público agropecuario. No cabe duda de que se trata de los primeros pasos.

Estas ideas no buscan sustituir la actual organización sino ir introduciendo cambios y mejoras en un proceso constante evitando pasos abruptos que creen dificultades.

Para llevar adelante esta iniciativa se requiere lograr una amplia base de apoyo político, de las organizaciones sociales, Intendencias y de los funcionarios del MGAP.

Este proceso va a llevar como mínimo cinco años, porque implica revertir una inercia institucional de muchos años y hacerlo sin aumentar significativamente los costos del Ministerio, implicando entonces una reasignación de los recursos ya existentes.