

La institucionalidad de los países pequeños

Las restricciones que el tema del tamaño de un país impone sobre su desarrollo económico e institucional es un tema que ha sido debatido en diversos ámbitos, tanto en sus aspectos generales como respecto a cuestiones o funciones específicas como la investigación agrícola y otros servicios (Schahczenski,1990; Eyzaguirre, 1996). En su esencia el tema se vincula con las des-economías de escala en cuanto al desarrollo institucional, o puesto de otra forma, el hecho de que estos países encuentran limitaciones en muchos casos absolutas para construir la cantidad y el tamaño de instituciones para hacer frente a todo el rango de problemas y/o prestación de servicios que deben enfrentar desde su sector público.

La discusión de las alternativas para enfrentar este problema debe comenzar por lo obvio, es decir, ¿qué es lo que define que un país sea “pequeño”? El concepto es de por sí relativo y puede ser aplicado a una amplia variedad de países dependiendo de en base a qué dimensión se defina. Puede ser la dimensión geográfica, el tamaño de su población, o algún criterio económico. La mayoría de las organizaciones internacionales utilizan, cuando se refieren a los países pequeños, criterios de población y económicos que son los que, en última instancia, definen el tamaño de los mercados y los niveles de inversión que pueden ser destinados al desarrollo institucional. La dimensión territorial es otro factor que entra en juego, aunque en este caso la relación no es demasiado lineal, ya que pueden darse situaciones en las que países territorialmente extensos deban ser considerados como “pequeños” dadas las consideraciones económicas, por ejemplo Paraguay, mientras otros mucho menores en dimensión geográfica como Uruguay, o Costa Rica, aparezcan en una categoría que podría considerarse de carácter “intermedio” dentro de la región.

Finalmente, otro factor a considerar en esta discusión es el de la diversidad agro-ecológica, que para algunas de las funciones o servicios, como los vinculados a la tecnología en general, es otro factor a tomar en cuenta, modificando la idea del tamaño relativo. Países como Guatemala o Costa Rica tienen una significativamente mayor diversidad de sistemas productivos, e incluso, con variantes culturales y a igual tamaño en lo económico, enfrentan mayores demandas más diversas, que independientemente de que

representen una menor extensión del territorio, o menos cantidad de gentes, deben ser atendidas y afectan la posibilidad de construir las masas críticas requeridas para que la prestación de los servicios sea efectiva.

Independientemente de cuál sea el criterio que se utilice, el problema básico es el mismo, los costos de infraestructura, personal, equipamiento, etc., si bien son sensibles a la gran escala, tienen ciertas inflexibilidades en cuanto a tamaño mínimo, por debajo del cual los servicios o funciones no pueden ser cubiertos efectivamente. Adicionalmente, la restricción de “tamaño” se reflejará también en la diversidad de servicios que se pueden financiar, la cual será seguramente menor, y los efectos de escala se verán afectados por la menor densidad de servicios que está disponible a medida que se reduce la diversidad institucional y se pierden efectos sinérgicos entre los mismos. El impacto final sobre la densidad, profundidad y calidad de los servicios estará también influida por la naturaleza de los servicios y la intensidad de inversión que su organización demande. A mayor demanda de infraestructura, mayor será el impacto limitante de la escala; en otros casos, el insumo central no es físico sino institucional (legislación regulaciones, etc.); en estos casos el impacto será menor. Ejemplos de los primeros son, entre otros, la investigación – y lo vinculado al desarrollo tecnológico en general – y los servicios sanitarios, áreas donde el peso de la infraestructura y la inversión en infraestructura de laboratorios, equipamiento y recursos humanos es bastante grande. Sectores como los servicios de semillas, la promoción comercial e, incluso, la capacitación, pueden ser más flexibles ya sea por su menores requerimientos en cuanto a infraestructura o bien porque pueden ser mas fácilmente integrados con otros sectores y actividades.

En el pasado, muchos de los problemas mencionados arriba se han morigerado a través de recursos externos a los países, ya sean de fondos de la cooperación para el desarrollo o préstamos de la banca internacional que permitieron “desacoplar” el desarrollo institucional de las condiciones particulares de cada país. Estos procesos han creado condiciones de vulnerabilidad institucional, ya que en la mayoría de los casos se permitieron el desarrollo de estructuras sobredimensionadas, que han encontrado fuertes dificultades de sobrevivir una vez que la ayuda internacional se retiró, o disminuyó, y las instituciones se vieron forzadas a competir directamente por los recursos nacionales. Un ejemplo de este tipo

de situación es lo ocurrido en los países de América Central con los servicios de investigación y extensión agrícola. A lo largo de los últimos 50 años cada uno de los países, casi en todos los casos con un fuerte apoyo externo – USAID, cooperación externa, préstamos del BID y del Banco Mundial - ha desarrollado instituciones nacionales de investigación y extensión agrícola, en circunstancias en que el análisis de su eventual sostenibilidad en términos del ámbito de aplicación de las tecnologías resultantes *vis a vis* los costos implícitos de las estructuras requeridas para su desarrollo a nivel de cada uno de los países indicaba que difícilmente pudieran financiarse sin los recursos externos. La discusión de este tema siempre tendió a identificar la vulnerabilidad de estas instituciones con la sub-inversión existente en estos países en materia de investigación y extensión, la cual es cierta y persistente. Sin embargo, un análisis de la posibilidad efectiva de financiar esos sistemas nacionales en base a la extensión de los cultivos involucrados y los costos de mantener un programa de investigación adecuadamente estructurado indica que, aún si los países invirtieran el 1% de su PBI_{Ag}, el nivel que usualmente se menciona como “recomendado” para este tipo de servicio, y que representa más del doble de lo que se invierte en casi todos los casos, la sostenibilidad económica de los programas de investigación no sería posible sino en uno o dos cultivos (Trigo y Piñeiro, 1984).

El mismo tipo de dificultades se presenta en otros servicios e instituciones, aunque probablemente, como se mencionó más arriba, el análisis económico de la situación no sea tan directo en la medida que las consideraciones sociales y /o de bienes públicos involucrados en otros casos, como el de la capacitación, la promoción comercial, o los servicios de apoyo al desarrollo rural, son un componente más importante dentro de los mismos y el tema de las inversiones en infraestructura puede no ser tan limitante. Sin embargo, las restricciones se hacen presentes, en la mayoría de los casos, a través de los recursos humanos especializados requeridos para la operación de su implementación (un tema que parecería ser una limitante cada vez más importante desde que la complejidad de las situaciones a enfrentar aumenta, y con ello el nivel de especialización necesario para la prestación eficiente de los servicios).

¿Cuáles son entonces las alternativas? Un aspecto importante para la discusión de las posibles alternativas a considerar comienza por

reconocer que si bien la escala es un factor común, no se trata de ninguna manera de una categoría homogénea, y que la diversidad de situaciones que se presentan no está solamente asociada a variables directamente relacionadas con el “tamaño”, sino que los caminos a seguir para gestionar las restricciones emergentes de la escala deben considerar otros aspectos, que hacen a cuestiones como las ya mencionadas de la diversidad agroecológica y también a aspectos de carácter más político, como puede ser el contexto regional dentro del cual se encuentra el país.

Las opciones pueden tener diferentes variantes, pero a grandes rasgos todas pasan por la focalización e integración de esfuerzos y por las posibilidades de relajar las restricciones de escala a través de la colaboración y complementación con otros países, y estos dos aspectos no son totalmente independientes entre sí ya que hay funciones que difícilmente puedan ser sujetas de esquemas cooperativos con otros países; al mismo tiempo, algunas de las funciones, como puede ser en algunos aspectos las vinculadas a la sanidad, o la investigación, son factibles de encarar bajo esquemas cooperativos y/o de complementación con otros países, aunque las posibilidades efectivas de hacerlo pueden depender del tipo de producciones que prevalezcan o de la ubicación geográfica del país. En casos como los de Paraguay o Uruguay, que comparten condiciones agroecológicas con países de mayor tamaño como Brasil y Argentina, con los que, además, tienen acuerdos amplios de integración económica, comercial y política, las posibilidades son mucho mayores y efectivas que para los países de Centro América o los del Caribe, donde se pueden dar la comunidad de problemas e incluso la existencia de los esquemas políticos para la complementación, pero las posibilidades concretas se ven reducidas por el hecho de que en estos casos no se dan tan claramente las oportunidades para que los países mas pequeños aprovechen las inversiones que hacen sus vecinos.

El tema de la focalización y la integración de esfuerzos institucionales se refiere al reconocimiento de que la limitación de recursos que se enfrenta significa, en última instancia, la necesidad de priorizar funciones y sectores a los que el Estado atenderá, y /o hasta dónde lo hará y bajo qué esquemas. En este sentido, las variables de decisión pasan por las características de bien público del servicio y su grado de especificidad territorial, donde cuanto más localizado sea el impacto menor su prioridad, aún cuando se trate de bienes públicos. El criterio de la eficiencia y efectividad de los

recursos disponibles indica que la institucionalidad que se impulse desde el Estado debe ir dirigida a asegurar en esos servicios la mayor cobertura posible, buscando que la especificidad sea atendida desde otros mecanismos, a través de los cuales sea posible movilizar otro tipo de recursos, especialmente los que provengan de la participación de los propios beneficiarios.

La integración institucional es una estrategia que también permite incrementar un uso más eficiente de los recursos y, consecuentemente, la efectividad y cobertura de los servicios. Permite distribuir costos fijos de infraestructura y administración y liberar recursos para la propia prestación de los servicios de que se trate. El tema es qué y cómo integrar, de manera que en el proceso no se generen distorsiones o ineficiencia. Las recetas no son válidas en este tema, pero las cuestiones que deben tomarse en cuenta tienen que ver con la afinidad de lo que se busca integrar, afinidad en cuanto a los grupos objetivos, pero por sobre todo, en cuanto a la lógica operacional de las propias funciones. Temas como los plazos de maduración de las inversiones, la naturaleza de los recursos humanos involucrados y la operatividad de las actividades que se integran bajo un mismo paraguas organizacional son esenciales para un acercamiento exitoso a este aspecto.

Distintas funciones tienen distintos requerimientos de recursos humanos, tipos de inversiones, incluso formas de relacionamiento con los usuarios de los servicios. Servicios como los de sanidad e investigación tienen muchas áreas en común, particularmente, por ejemplo, en cuanto al tipo de recursos humanos que requieren y otros aspectos. Sin embargo, la sanidad tiene la lógica de un proceso regulatorio que, en determinados casos, debe llegar a la aplicación de sanciones; la investigación por su parte es de carácter promocional e, incluso, en muchos casos busca la participación directa de los productores u otros sectores interesados. Claramente existe un eventual conflicto entre estas funciones, e integrarlas bajo una misma institucionalidad seguramente no es una buena idea, como puede serlo el integrar la investigación con el desarrollo de los recursos humanos a distintos niveles –una experiencia que por otra parte no es privativa de los países pequeños, sino quizás recomendable en todos los casos, ya que existen evidentes sinergias entre ellas.

Finalmente, el tema de la cooperación o la complementación entre países representa una opción muy efectiva, al menos en lo

conceptual, pero que ha sido muy poco explorada a pesar de lo que han avanzado los procesos de integración política, económica y comercial dentro de la región (CARICOM, Mercado Común Centro Americano, MERCOSUR, Comunidad Andina de Naciones), lo cual ofrece el marco macro para que procesos específicos puedan desarrollarse, y que en algunos sectores existen experiencias exitosas que atestiguan en cuanto al potencial de la cooperación y complementación internacional para los países más pequeños.

El área de la investigación y el desarrollo tecnológico ofrece un historial bastante exitoso en este sentido, y suficientemente diverso como para permitir analizar la posible utilización de estas experiencias en otros servicios. Desde hace ya más de 50 años se han implementado, primero con apoyo internacional, pero luego con financiamiento de los propios países, programas cooperativos (PROCISUR, PROCIANDINO, PROCITROPICOS, etc.) y redes por producto (PROMECAFE, Fundación Latino Americana de Arroz bajo Riego, FLAR, etc.), donde los beneficios tanto para los países pequeños como para los de mayor tamaño han sido bien documentados, y este tipo de enfoques se podrían extender también a algunos otros sectores, como el de la sanidad, el desarrollo de recursos humanos, desarrollo de estadísticas, e incluso políticas, donde la creación de centros de referencia, capacitación e intercambio de experiencias, pueden significar importantes contribuciones a la efectividad de la prestación de los servicios a nivel de cada país en particular.

BIBLIOGRAFIA

Eyzaguirre, Pablo. "Agriculture and Environmental Research in Small Countries. Innovative Approaches to Strategic Planning", John Wiley & Sons, 1996

Schahczenski, J.J. "Development administration in the small developing state: A review". Public Administration and Development 10 (1): 69-80. 1990

Trigo. E.J. y Piñeiro M., "Funding Agricultural Research", Selected Issues in Agricultural Research in Latin America (Conferencia), Madrid, España, 1982