IICA
E30
259

Lima-VII

IICA
E30
259

DESARROLLO INSTITUCIONAL Y PROYECTO LAPN

Montevideo, 26/I/78

Hugo E. Cohan, IICA-Uruguay

1. INTRODUCCION

El IICA dá a Uds. una calurosa bienvenida a nuestra Oficina. El Director, Ing. Manuel Rodríguez Z., responsable por la Coordinación en la Región, y el Director de la Oficina del IICA en Uruguay, Ing. Emilio Montero, me han encargado los reciba en su nombre. Y, seguro de representar la voluntad de mis colegas y amigos uruguayos, siéntanse todos nuestros visitantes muy amistosamente recibidos en el Uruguay.

Son frecuentes las ocasiones en que técnicos de distintas especialidades, provenientes de los cinco países que cubre la Zona Sur del Instituto, se reúnen a nuestra convocatoria para analizar problemas comunes y buscar en conjunto soluciones. Muchos pensamos que el aprovechar contactos en todos los países para provocar acciones conjuntas es, precisamente, uno de los mayores aportes que puede hacer la cooperación técnica del IICA. No obstante lo expuesto, hace tiempo que venimos demorando una reunión en torno a problemas de Planificación y/o Formulación de la Política Sectorial. Y eso merece alguna justificación.

2. SITUACION EN ALGUNOS PAISES Y OBJETIVOS DE ESTA REUNION

La demora de esta convocatoria en la Zona Sur es resultado de una situación crítica en varios de los países. No se trata de una crisis "fácil", si las hay, del tipo de preguntarse si las funciones de los organismos involucrados han sido o no satisfactoriamente cubiertas. Tal tipo de dudas generaría, justamente, una excelente ocasión para una reunión internacional. Sería el caso, por ejemplo, de los organismos de investigación físico-biológica. Estos, por ejemplo, han estado pregun-

00005232

tándose si sirve lo que hicieron, cómo pueden mejorar, cómo deben organizarse internamente y en relación a la asistencia técnica y la extensión, etc. Mis colegas especializados objetarían, con derecho, mi categorización de esta situación como "crisis fácil". No es de manera alguna algo sencillo de resolver, lo admito. Pero sí es "fácil" en relación a lo que estimo representa la situación de algunos cuerpos técnicos responsabilizados de apoyar la formulación de políticas. La misma razón de ser de éstos está en discusión implícita o explícita.

Los organismos sectoriales que nos preocupan han quedado en varios países en el cruce de espectaculares virajes en la concepción de la política económica, sus objetivos e instrumentos. Y según la graduación y el tiempo transcurrido desde que ese cambio se inició, están a distintos niveles en el proceso de redefinición de objetivos y organización.

Esta reunión no ha sido convocada para discutir este serio tema y, en todo caso, la misma sería de duración demasiado breve para atenderlo a mediana satisfacción. Ustedes están acá para que los informemos osbre un proyecto conjunto entre el IICA y dos Universidades de los EEUU (Iowa State y Michigan State), que ha sido emprendido con fondos de AID y para cuyo éxito es indispensable vuestro interés y colaboración. Sobre ese proyecto, sus objetivos, metas y actividades previstas serán informados por técnicos de la Dirección General de nuestro Instituto.

3. PROPOSITOS DE ESTA PRESENTACION

La presentación que se me ha asignado tiene el propósito de introducir a Uds. en el marco conceptual con que el IICA encara usualmente su análisis de organismos o conjuntos de organismos nacionales que cumplen una determinada función. Una de las actividades prevista por el proyecto consiste en cooperar con Oficinas Sectoriales y con distintos responsables de formular y ejecutar políticas en la formulación de un diagnóstico de situación. El alcance y forma operativa de la encuesta

que se realizaría al efecto, les serán explicados más en detalle por los responsables del proyecto. Pero el enfoque del diagnóstico seguirá los lineamientos del marco referencial usual del IICA, y pareció oportuno dar hoy algunas ideas sobre ese marco.

El objetivo de esta primera presentación es, pues, meramente ilustrativo, introductorio al planteo de una encuesta prevista. No obstante ello, creo necesario exponer algunas consideraciones adicionales sobre la situación crítica que he esbozado. A riesgo de excederme del temario propuesto por los organizadores, no resisto la tentación de provocar reflexiones sobre un punto que estimo focal y rotundamente previo a cualquier proceso de encuesta-diagnóstico. Si ni mencionamos características cruciales de la actual situación no sabremos si es razonable encuestar; en su caso, qué preguntar ni, eventualmente, cómo interpretar respuestas. Para evitar posibles dudas, aclaro que en lo que sigue no hay más que inquietudes personales. El Instituto, oficialmente, sólo podría plantear algunas de las cosas que resumo a continuación después de la investigación que con vuestra colaboración está iniciando.

4. BREVE ESBOZO DE LA CRISIS "DIFICIL", SUS ORIGENES Y POSIBLES VIAS DE SOLUCION

Reconozcamos antes de efectuar generalizaciones resumidas que hay situaciones muy diversas en la Zona. Brasil efectuó cambios radicales de concepción hace unos años y tenía condiciones objetivas distintas a las de los otros países. Paraguay, más que cambios rotundos, presenta un continuo proceso de mejoramiento económico e institucional. Y así podríamos, debiéramos de tener tiempo para hacerlo, precisar diferencias relevantes. Tal vez lo que expongo a continuación sea de particular relevancia para los otros tres países de la Zona.

Estimo, no obstante, que la frecuencia relativa de fracasos en política sectorial y el mayor o menor tiempo transcurrido desde que

se inició un nuevo proceso tienen que ver más con la temperatura actual de la crisis que con su existencia. Al final de cuentas, y esto es hasta triste, no es común que se haya culpado de los fracasos atribuídos a la anterior política a una Oficina técnica sectorial. Ni percibo que los fracasos y éxitos de las políticas actuales se correlacionen con frecuencia con los cuerpos técnicos responsables, pese a que éstos subsisten en casi todos los países. Parecería que como cuerpos técnicos del Estado, no hemos logrado una inserción clara, efectiva. Y no lo logramos cuando hacíamos Planes, generalmente monografías de intenciones, ni necesariamente lo logramos hoy, con liberalizaciones de la economía que suelen interpretarse como definitorias de la pérdida de vigencia de estos organismos. Si esto es así, entonces quizás las diferencias entre países de la Zona puedan disimularse con utilidad en un marco de problemas comunes.

Los orígenes de esta situación están en una incomunicación entre cuerpos técnicos y poderes de decisión. Aceptemos el doble supuesto de que:

a) quienes deciden actúan con racionalidad desde el punto de vista social, y de que

b) los cuerpos técnicos pueden aportar a esa acción racional.

De no ser válidos estos supuestos, poco o nada tendrían que hacer, en efecto, los grupos técnicos que nos preocupan. Pero, si esos supuestos son válidos, ¿por qué se verifica esa incomunicación? ¿Cuál es la causa y cuáles las posibles soluciones del problema? ¿Cómo llegar a precisar y cumplir los roles que una sociedad inteligente requiere que estos cuerpos técnicos desarrollen? ¿Cómo, en definitiva, puede darse prueba efectiva de la utilidad social de estos organismos?

Hay muchas hipótesis posibles y me permitiré señalar sólo un punto que creo crucial y que, por lo tanto, debiéramos explorar en el curso de este proyecto.

Yo diría que el principal problema detrás del síntoma de incomunicación es el de no haber situado a las oficinas técnicas en una función informativa-activa. Todavía hay una tendencia a esperar que alguien fije objetivos para, de allí, generar un plan completo. Y la realidad es que:

a) pocos agentes de decisión tienen más de uno o dos objetivos claros, y

b) hay poca demanda firme por un Plan completo.

El ayudar a explorar objetivos, diseñar y evaluar alternativas, limitarse a programar lo que puede ser programado, y organizar la información para ello, son cosas en las que hemos hecho poco. En general: en el proceso continuo de INFORMACION - DECISION - ACCION ha habido una tendencia a oscilar entre la pasividad y la (aparente) omnipotencia. Debe hacer un término medio en el cual estos cuerpos técnicos puedan aportar. Si no aciertos, que nuestros países tanto necesitan, al menos racionalidad en la búsqueda. Esperamos que el Proyecto en que está el IICA y para el que pedimos vuestra colaboración nos ayude a aclarar estas cosas.

5. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y SU ANALISIS

La filosofía de cooperación técnica del IICA es de desarrollo institucional. No cree el Instituto que cuerpo internacional alguno deba reemplazar la acción de los países. Cree, en cambio, que debe cooperarse con ellos en desarrollar organismos o conjuntos de organismos capaces de dar continuidad al proceso de bien cumplir funciones prioritarias.

En esa concepción, trata de comenzar todas sus acciones en los países comprendiendo cuál es la situación de los organismos responsables. Este esfuerzo de comprensión, realizado con ellos, suele sugerir de inmediato prioridades de cooperación técnica.

A efectos de este esbozo de un diagnóstico institucional, el Insti

tuto emplea categorías propuestas por el Prof. Esman. Pese a que el conjunto de estas categorías suele identificarse como "modelo de análisis institucional", cabe reconocer que se trata simplemente de un listado de cosas que, a priori, se estiman de importancia para ubicar un organismo.

Hay, sí, una especie de modelo de análisis implícito. Pero ese "modelo" es sólo un esquema que ubica a la institución en el ambiente en que opera y distingue entre los aspectos que hacen a la relación con ese entorno y los que se refieren a organización interna. Las ideas básicas de ese esquema se presentan en la Figura 1. Y esas ideas que comentaremos con Uds. se reflejan en el cuestionario a que he hecho referencia.

6. EL DESARROLLO INSTITUCIONAL Y LA FORMULACION DE POLITICAS

Verán Uds. que no hay un modelo, con estructura y parámetros claramente identificables, que nos permita fijar puntos cruciales. Al menos lo único formal que presentamos es un listado de temas y experiencias en su aplicación.

No sé si tal modelo sería lograble en el difícil tema de desarrollo institucional, ni si valdría la pena intentarlo.

La experiencia de éxitos y fracasos parece más bien indicar cinco puntos relevantes a recordarse:

a) no hay organizaciones perfectas para todo observador neutral,

b) es difícil establecer una escala objetiva de perfección institucional,

c) los mejoramientos, al menos en el sentido de mayor adecuación al medio, no se logran todos simultánea y balanceadamente,

d) hay, en especial, una dinámica de cambio, de la institución

y del medio, en la que el desequilibrio es norma, y

e) lo importante es no llegar a un, difícil de medir, grado de desequilibrio tal que el organismo sobreviva por inercia o perezca.

Por esta breve exposición Uds. advertirán cuáles son mis temores en torno a los organismos de apoyo técnico a formulación de políticas. Espero que en conjunto, y con el valioso apoyo metodológico de dos universidades americanas, este proyecto nos sirva para mejor adecuarnos a lo que nuestros países necesitan.

* * * * *

Mim.No.11
25.01.78
HEC:mmc

FECHA DE DEVOLUCION

31 MAR	1987		