

RESTRINGIDA

E/CEPAL/ILPES/R.40

13 de mayo de 1981

ORIGINAL: ESPAÑOL

---

ILPES

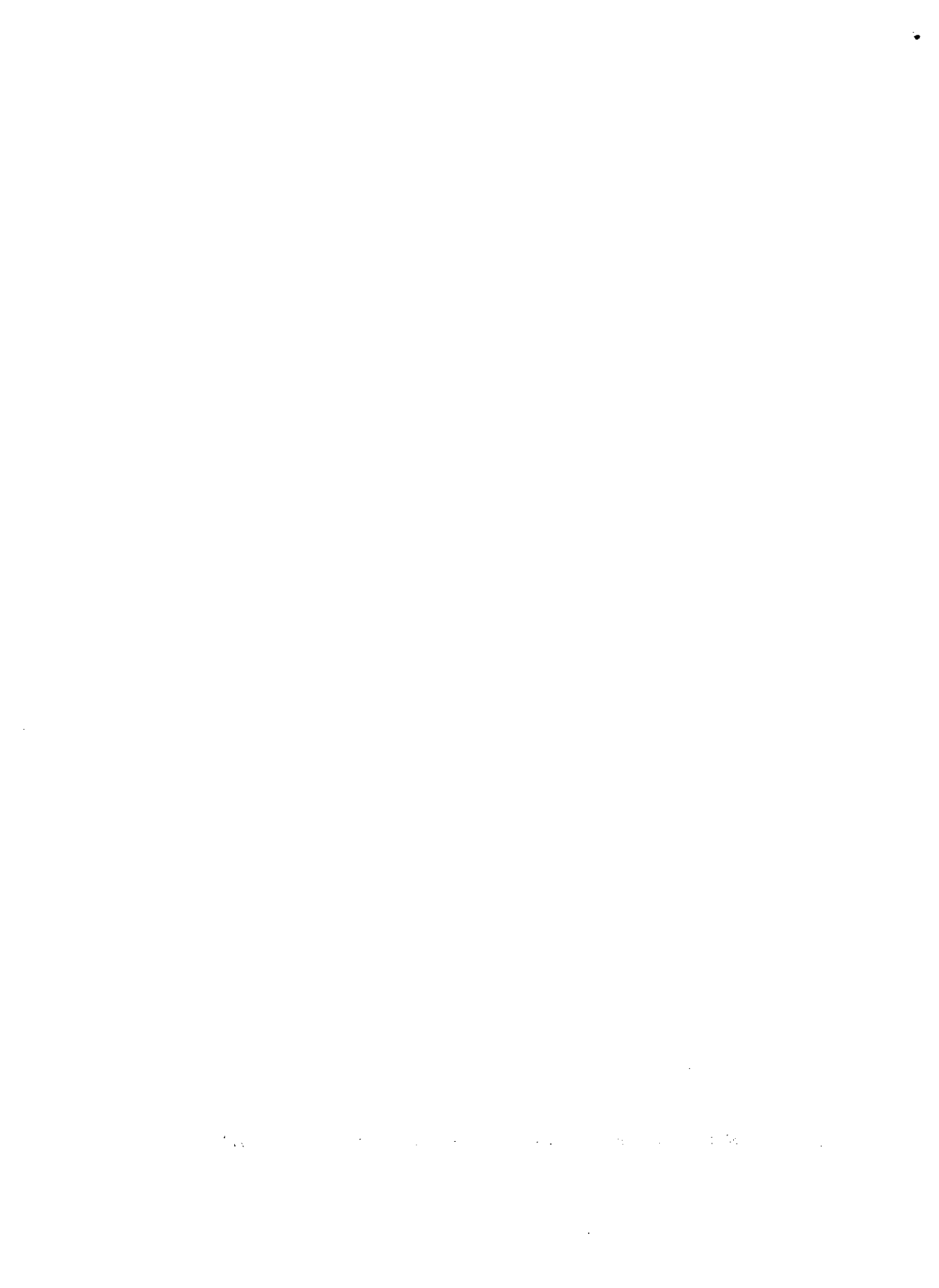
Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social



ALGUNAS IDEAS SOBRE COMO RACIONALIZAR LA COOPERACION  
ENTRE EL SISTEMA DE LA CEPAL Y LOS PAISES DE  
LA REGION \*/

\*/ Elaborado por la señora Suzanne Aurelius, experto del ILPES.

81-5-959



ALGUNAS IDEAS SOBRE COMO RACIONALIZAR LA COOPERACION ENTRE  
EL SISTEMA DE LA CEPAL Y LOS PAISES DE LA REGION

No es mi intención repetir lo que otros ya han expresado sobre este tema en muchos documentos sino sugerir algunas medidas prácticas que podrían servir para aumentar la eficiencia y el rendimiento en la implementación de variadas actividades que se realizan en la región con nuestro apoyo. Pienso que para lograr esta meta se requieren diversas acciones, pero entre ellas, considero indispensable la de establecer una coordinación programada conscientemente por parte de todos los integrantes del Sistema CEPAL, entendiendo por tales la propia CEPAL, ILPES, CELADE y CLADES; aún más, en ciertos casos y condiciones esta coordinación podría extenderse a otros organismos que conforman el sistema más amplio de las Naciones Unidas. Creo, asimismo, que la aguda crisis financiera que se debe enfrentar en estos momentos obliga, además, a repensar y evaluar gran parte de nuestro trabajo. Para la búsqueda de instrumentos y de actitudes nuevas que permitan ofrecer una cooperación más racional y más adecuada desde el punto de vista del beneficiario, es preciso hacer un esfuerzo de autocrítica profunda y de reflexión serena antes de elegir un modus operandi realista y que corresponda al mejor uso de los escasos fondos disponibles. Este memorandum sólo pretende servir como base para una discusión sobre el tema y sobre las proposiciones que en él se incluyen.

¿Por qué en los últimos años se ha notado un estancamiento e incluso una baja considerable de los aportes financieros asignados al sistema multilateral por los países donantes? A mi entender esta actitud restrictiva tiene varias razones, algunas de las cuales no

/está en

está en nuestras manos poderlas cambiar. Unas son económicas: la inflación y la recesión que afecta a los países desarrollados. Otras se explican por ineficacia o insuficiencia de ciertas medidas operacionales; por ejemplo, durante varias décadas de esfuerzos no se ha logrado paliar la extrema pobreza o disminuir sustancialmente la desnutrición o mejorar la vivienda de modo significativo. Como consecuencia de estos resultados negativos y de varias evaluaciones sobre la eficiencia de los programas, la confianza de los gobiernos donantes y la credibilidad por parte de los países de la región en el potencial de ayuda multilateral como agente del cambio ha disminuido. Por otra parte, la falta de creatividad e innovación de parte de las Agencias Especializadas para llevar a cabo sus responsabilidades con el Tercer Mundo pienso que también han influido, de modo importante, en la decisión de los gobiernos donantes para congelar o reducir sus aportes al sistema de las Naciones Unidas y, en su reemplazo, volver a aumentar el apoyo bilateral.

Es bueno recordar que la cooperación multilateral se estableció bajo el lema de "socios para el desarrollo". Pero yo creo que todos estamos de acuerdo que en la conceptualización de la cooperación se olvidó establecer una "asociación armónica" con igualdad de participación entre el que presta la ayuda y el que la recibe y que debería beneficiarse con ella. Al mismo tiempo es necesario tener en cuenta que existen otros factores importantes que afectan la situación en la región y que también perjudican, en gran medida, el dinamismo de la cooperación multilateral. Para mencionar sólo algunos de estos factores de los que todos estamos conscientes: la inestabilidad política; la carencia de decisiones determinantes o la lentitud de los gobiernos en tomarlas, lo que se traduce en una falta de

/participación activa;

participación activa; los estilos de desarrollo adoptados por la gran mayoría de los gobiernos de la región que atribuyen un papel fundamental a las actividades crediticias de la banca privada extranjera y a las inversiones de las empresas multinacionales, todo esto contribuye a restar importancia y dinamismo a la cooperación multilateral.

En resumen, todos los puntos anotados y otros más conforman la situación de crisis que estamos afrontando en estos momentos, cuya manifestación más visible y preocupante, aunque podría no ser la más importante, es la escasez de recursos financieros para seguir atendiendo los compromisos ya tomados y los nuevos mandatos y recomendaciones recibidos de los gobiernos de la región en diversas oportunidades. No me corresponde sugerir nuevas gestiones para obtener recursos adicionales aunque creo que a veces los países piden nuevos servicios, estudios y programas sin considerar debidamente los requerimientos financieros que ellos significan, circunstancia que pienso la Dirección está haciendo presente con particular insistencia. Mis recomendaciones, en consecuencia, se refieren a elegir una estrategia adecuada en las condiciones existentes. En este sentido creo que la mejor solución posible, la que presenta mayores posibilidades de éxito, es la de aprovechar al máximo los recursos humanos, los profesionales, que integran el Sistema CEPAL. Para lograr este objetivo, el vehículo más adecuado me parece sería establecer la comunicación institucional sistemática y permanente en temas pertinentes de trabajo. El intercambio continuo de información garantizaría evitar duplicaciones y gastos inútiles y ampliaría el apoyo internacional que los países están buscando. La coordinación consciente y programada permitiría reintroducir la "acción concertada", expresión ya olvidada, lo que redundaría en un apoyo simultáneo a

/distintos niveles

distintos niveles complementarios en lugar de promover un desarrollo disperso y superficial. Además de los beneficios de una "acción concertada", las actividades coordinadas y sincronizadas podrían eliminar un grave mal actual que es el "sello posesivo" que las Agencias y algunas veces los financiadores, confieren a sus acciones olvidando que el apoyo que se da debe responder a necesidades explícitas de los países recipientes. El beneficiario de la cooperación internacional es el país solicitante y no la agencia o institución que presta su ayuda a la ejecución de un programa.

¿Dónde empezar y cómo mejorar la comunicación institucional? Examinando el conjunto de organismos que forman el Sistema CEPAL parece lógico iniciar este esfuerzo de coordinación en un sub-sistema pequeño, simple y funcional. En este sentido el caso ideal parece ser el del ILPES. El trabajo del Instituto comprende: investigación, capacitación y asesoría. Esta última incluye la tarea de promover la cooperación entre oficinas de planificación. En este programa "trilateral", desempeñada por tres grupos independientes de profesionales, tengo la impresión que un mayor acercamiento entre los funcionarios que los constituyen ayudaría mucho para obtener un resultado más sólido y realista de las tareas que se llevan a cabo actualmente. ¿Es esta proposición útil y posible? Me parece que las respuestas a ambas preguntas deben ser positivas. En efecto, si las Naciones Unidas propician un programa de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo (CTPD) y consideran que esta colaboración entre pares es muy ventajosa ¿cómo dudar que una cooperación activa y continua entre profesionales ocupados de distintos aspectos de una misma tarea no será extremadamente constructiva? Recordamos que "las actividades y proyectos del "CTPD implican la acción deliberada y

/voluntaria de

voluntaria de compartir, poner en común o intercambiar recursos técnicos, conocimientos, experiencias, habilidades y capacidades entre dos o más países en desarrollo para su progreso individual o conjunto y para alcanzar a nivel nacional y colectivo confianza en sí mismos". <sup>1/</sup> Esta descripción de actividades del programa de "cooperación horizontal" entre países calza exactamente con lo que aquí se sugiere como necesario entre los diferentes grupos profesionales del ILPES. Las propias Naciones Unidas recomiendan "aplicar enfoques y técnicas de CTPD en sus programas". <sup>2/</sup>

Si se acepta la idea de fortalecer la "cooperación horizontal" interna, ¿por qué no convocar a una reunión mensual en la cual todos entreguen y reciban información sobre los trabajos que se realizan, sobre los proyectos en marcha y planes futuros, sobre los movimientos dentro y fuera de la institución? El flujo de información horizontal que se crearía de esta manera no sería una pérdida de tiempo, sino por el contrario, estimularía la coordinación y la cooperación que hace falta. Así, un funcionario que está preparando una misión, por ejemplo, recibiría los insumos que está buscando de colegas que recién vuelven de un curso, seminario o reunión que se realizó en el mismo país de la misión o de profesionales que han tenido una experiencia de terreno interesante en el mismo tipo de tareas. El resultado de esta

---

<sup>1/</sup> United Nations-TCDC: "Report on the progress made in implementing the tasks entrusted to the United Nations Development System by the Buenos Aires Plan of Action for promoting and implementing Technical Cooperation among Developing Countries". Documento TCDC/3 de marzo de 1980. Reunión de Ginebra 26/5-2/6, 1980.

<sup>2/</sup> Naciones Unidas: "Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo". Buenos Aires, 30/8-12/9, 1978. Doc. N° Venta S.78.II.A.11.

intercomunicación dinámica necesariamente mejoraría la retroalimentación, vincularía los temas de investigación con la realidad cambiante de los países y acercaría más el contenido de los cursos que se imparten a las condiciones verdaderas que viven los países apreciadas a través de la experiencia colectiva del Instituto. Creo que incluso el papel que tiene el ILPES como Secretaría de las Oficinas de Planificación de los países de la Región podría ser más positivo ofreciendo ideas mejor adaptadas a las realidades nacionales y nuevas soluciones concretas.

No es una casualidad que el esquema "trilateral" de división de las actividades se repita en el caso de CELADE, otro Instituto ejecutor del Sistema CEPAL. Aparentemente éste es el modelo de trabajo que mejor garantiza obtener los resultados que satisfacen las exigencias del sistema internacional como agente del desarrollo, y, al mismo tiempo, las expectativas de los gobiernos en la búsqueda de soluciones a sus problemas. Pienso que sería de gran importancia intensificar la colaboración de ambos Institutos, CELADE e ILPES, que se ocupan de la planificación desde diferentes aspectos, teniendo muy en cuenta lo que se dijo anteriormente respecto de la relación entre coordinación y ahorro de recursos. Por ejemplo, sin que haya profundizado mucho sobre el tema pero leyendo parte del programa de trabajo de CELADE me surgen algunas preguntas. ¿Existen conversaciones previas entre las dos instituciones, a nivel de los Directores, sobre la necesidad de planificar y programar algunas actividades en conjunto? ¿Se intercambian previamente documentos de trabajo, en especial los programas anuales, para comentarlos? Cuando se firman convenios entre el ILPES y los gobiernos, ¿se considera en éstos la consultoría previa o simultánea de CELADE en

/el mismo



el mismo país? Las investigaciones sobre tareas como población y planificación del desarrollo, política de población, etc. que está llevando a cabo CELADE ¿se utilizan en las asesorías que ILPES otorga a las oficinas nacionales de planificación para la preparación de un plan de desarrollo o cuando se trata de la elaboración de proyectos para fomentar o promover la cooperación entre países? ¿De qué manera se intercambian los dos institutos profesores para los cursos que se realizan en la Sede en Santiago en las sub-sedes o en los países mismos de diversas áreas? Creo que las mismas preguntas son válidas para la colaboración entre el Instituto y CLADES con una estructura de trabajo muy parecida y también para ciertos trabajos específicos de otros organismos como las investigaciones y la capacitación sobre el tema de empleo que la OIT presenta a través de PREALC. No hay que olvidar un aspecto primordial de los programas de capacitación que el sistema ofrece en el sentido que ellos están orientados y destinados a la misma gente: funcionarios de distintos niveles de las oficinas de planificación o planificadores sectoriales en el sector público.

Decía más arriba que este esfuerzo de coordinación consciente, de intercomunicación activa y continua, parecía lógico y prudente realizarlo primero en un ámbito reducido como el ILPES. Sin embargo, también parece indispensable aprovechar la gran riqueza de información y el volumen de conocimientos y experiencias acumuladas dentro de CEPAL, que por razones obvias constituye un rico acervo profesional e intelectual. Para utilizar este enorme material acumulado, escrito algunas veces pero en su parte más fresca y más valiosa constituido por vivencias personales, creo podría exigirse a cada profesional

preparar informes de sus misiones, notas sobre qué temas están tratando en sus "papers" y con esta información llenar fichas para un kardex central que incluso puedan posteriormente ser computarizadas. Las fichas serían ordenadas por países como entrada principal, por materias según un índice con un número reducido de subdivisiones como segunda referencia y con un brevísimo resumen explicativo e indicación de los documentos generados en la eventualidad de que ellos existan. En el caso de estudios generales, no específicos para algún país o grupo de países, la referencia principal sería por materias. De este modo, a quien se le encargue algún estudio, curso o asesoría en un determinado país podría imponerse, consultando el fichero o al terminal de computación cuáles profesionales del Sistema CEPAL han trabajado en dicho país y qué tareas han realizado; recibiría así y a través de conversaciones con sus colegas, informaciones extremadamente útiles para la misión que se le ha encomendado en relación a materias tales como buenos contactos y fuentes locales de información, duplicaciones y errores que se pueden evitar, condiciones políticas y sociales que se deben tener presentes, juicios personales sobre determinados problemas, etc. Este fichero estaría disponible para todos en la "Casa" y, entre otros, para los profesores de los cursos que muchas veces no tienen posibilidad de juntarse para discutir temarios y coordinarse adecuadamente. Para que el fichero preste utilidad, el flujo de informaciones que contiene debe conservarse vivo y por tanto es importante alimentarlo periódicamente y mantenerlo al día.

Otra modalidad de coordinación que podría servir al trabajo que nos corresponde incluiría a algunos profesionales de todo el Sistema CEPAL que se ocupan de tareas que de un modo u otro son

/complementarias; en

complementarias; en algunos casos esta forma de coordinación podría extenderse a funcionarios de otros organismos que también tienen su sede en Santiago, tales como UNESCO, FAO, UNICEF, OIT/PREALC, FLACSO, etc. Voy a tratar de explicar con un ejemplo cómo podría ser este modus operandi. A mi manera de ver, para llevar a cabo actividades de apoyo que utilicen al máximo los recursos existentes, es esencial crear un diálogo amplio, multidisciplinario entre todos los actores que participen. Cada profesional representa un vasto conocimiento sectorial sobre temas de interés común en nuestro trabajo como por ejemplo: economía-empleo, educación-capacitación, energía, ciencia y tecnología, salud y saneamiento ambiental, nutrición, etc. A mi parecer, sería muy provechoso crear grupos de trabajo, pequeños y flexibles, que traten problemas centrados en un país definido donde se realicen simultáneamente varias actividades, en varios sectores y por varias instituciones; una coordinación oportuna crearía la "acción concertada" que serviría además grandemente al país beneficiario pues, generalmente, con recursos muy escasos de personal capacitado en las Oficinas de Planificación, debe atender, durante períodos cortos o largos, misiones que muchas veces se traslapan en una parte significativa de sus tareas. Serviría también a las Oficinas del PNUD en cada país que tendría una visión más integrada de los programas en que participan y coordinan. A nosotros mismos esta coordinación nos ayudaría si antes de salir en misión podemos recibir la información necesaria sobre el trabajo de un colega cuya área de responsabilidad toca de cerca el objetivo de nuestras tareas. Esta coordinación entre diversos organismos plantea nuevamente una pregunta que se ha hecho muchas veces ¿por qué no se organizan más a menudo misiones mixtas?

/No estoy

No estoy muy familiarizada de cómo se planifican los cursos de capacitación regional de ILPES, CELADE y CLADES en Santiago, pero pienso que se podrían economizar recursos financieros importantes si esta acción se sincronizara mejor entre los organismos involucrados. Esta acción colectiva mejoraría el intercambio entre los distintos actores internacionales y nacionales que participan como profesores. También me parece muy necesario mejorar el diálogo con los alumnos participantes que, en cierto modo, reflejan el sentir de las futuras necesidades de los países y sus propias frustraciones al respecto. Podríamos estar perdiendo la opinión de los próximos dirigentes de América Latina si no escuchamos con cuidado sus comentarios. También estimo indispensable que ellos se familiaricen al máximo con las posibilidades que ofrece "la Casa" y las demás Instituciones o Agencias de Naciones Unidas establecidas en Santiago, durante su permanencia en los cursos. No he encontrado en los programas de dichos cursos ningún ciclo de conferencias o seminarios ni visitas consultados para atender esta finalidad.

Una última observación referente a la contratación de "expertos", sea como profesores en un curso o como asesores/consultores en un programa de asistencia técnica o en un proyecto de investigación. Creo que "expertos" somos todos, es decir, que todos podemos realizar bien trabajos fuera de la rutina burocrática. Pienso que muchos profesionales del Sistema, sea en la Sede en Santiago o en las subsedes tomarían con gusto cargos como profesores o les agradecería participar en misiones de terreno para investigar hechos y problemas de interés para los países. Recomendaría averiguar con mucho cuidado los antecedentes y experiencias de nuestros colegas antes de buscar un consultor fuera. También habría que evitar la proliferación de "expertos" y solamente mandar a alguien

/cuando el

cuando el país mismo carece del profesional requerido. Estas dos proposiciones están a mi juicio muy en línea con la Recomendación N° 31 sobre Máxima utilización de la capacidad de los países en desarrollo y con la letra H) de la Recomendación N° 32 que dice: "utilizar en la mayor medida posible los insumos disponibles localmente y los procedentes de otros países en desarrollo". Las dos recomendaciones mencionadas corresponden al "Plan de Acción de Buenos Aires para promover y realizar la Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo". Estas recomendaciones me parecen más importantes que lo que su texto aparenta. En efecto, muchas veces se ha mencionado la existencia de "barreras psicológicas" al desarrollo de la cooperación horizontal; se dice que el término expresa cierta actitud mental heredada a menudo de una época anterior de dominio colonial. "Tales actitudes favorecían el uso continuado de expertos, empresas consultoras, equipos, servicios y medios de capacitación de los países desarrollados".<sup>3/</sup> Por tanto, en este trabajo en lugar de recomendar a "expertos" muchas veces sería más interesante procurar involucrar a una universidad o un centro nacional de estudios, público o particular, ofreciendo sub-contratos y a su vez garantizar la transferencia del "know-how" y el efecto multiplicador que ideas nuevas y provocativas en un nivel académico pueden crear en reemplazo de fomentar más y más el uso indiscriminado de estos asesores externos.

---

<sup>3/</sup> Op.cit. página 52.