INSTITUTO INTERAMERICANO DE COOPERACION PARA LA AGRICULTURA

LA PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

Fernando Suárez de Castro
Juan Luis Marambío

7.0

TEMA 2.B

LA PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

Fernando Suárez de Castro
Juan Luis Marambío

TEMA 2.B: LA PROGRAMACION DE LOS PROYECTOS MULTINACIONALES

Introducción

Hemos creido conveniente, presentar un documento que sin entrar en lucubraciones doctrinarias o descripciones operativas, abundantemente cubiertas en las presentaciones anteriores, destaque con claridad algunos de los problemas básicos que aquejan a la programación de los proyectos multinacionales. No es que consideremos innecesarias las reflexiones doctrinarias y los análisis en perspectiva; al contrario, los juzgamos necesarios e importantes; pero los documentos aquí discutidos anteriormente, cubren con amplitud ese frente y lo más útil en este momento en las reuniones, sería agregar otros insumos a través de la presentación sencilla y resumida de algunas inquietudes, sin duda polémicas, pero que apuntan a situaciones que en nuestro sentir afectan gravemente la programación de los proyectos multinacionales.

1. El sistema de planificación del IICA ha sido motivo de numerosos análisis; particularmente en las dos últimas reuniones del Consejo de Directores se hizo un examen a fondo tanto de los aspectos generales del sistema, como de sus instrumentos o productos.

2. Las funciones de la unidad encargada de operar ese sistema se hallan normadas en documentos oficiales que le señalan sus finalidades, sus objetivos, sus funciones generales y específicas.

3. A los documentos respectivos remitimos a quienes deseen reexaminar estos planteamientos de conjunto. Sin embargo, para establecer una base clara sobre la cual organizar la discusión del tema específico que hoy nos ocupa, vale la pena refrescar algunos aspectos importantes de la programación o sea de la planeación a corto plazo.

4. Es claro, en primer lugar, que todo el sistema opera dentro de un marco conceptual o doctrinario dado por la convención y por las decisiones de política de la Junta Directiva, cristalizadas en el Plan General y en el Plan Indicativo a Mediano Plazo, con todos sus componentes pero muy principalmente con los componentes de objetivos, estrategias, prioridades y políticas tanto globales como por Líneas de Acción.

5. Es claro también, que el sistema debe ser capaz de captar y analizar la evolución y las tendencias del sector rural de los países

miembros y de todo el complejo socio-económico y político que sobre ese sector influyen para definir los parámetros que le dan su característica y dimensión a corto y mediano plazo y su perspectiva a plazo largo.

6. Todo eso se recoge en los instrumentos o productos que el sistema utiliza o genera y que son, principalmente, el Plan de Acción a Nivel de País (PANP); el Programa Presupuesto (P.P) bienal y el Programa Operativo (P.O) anual. Esos instrumentos o productos, se señaló en una reunión anterior del Consejo de Directores, deben ser elaborados teniendo en cuenta tres elementos básicos: realismo, participación y objetividad.

7. En el caso del PANP se señaló también que en su elaboración debe participar todo el personal de la Oficina respectiva; que para darle mayor objetividad en su elaboración debe participar algún técnico de la Sede o del Area respectiva; que las áreas de trabajo que del PANP se deriven, deben ser negociadas y acordadas con las correspondientes instituciones nacionales.

8. En el caso del Programa Presupuesto, podría mejorarse su preparación si hubiera una distribución geográfica y por objetivo del gasto de los recursos totales, hecha con criterios bien definidos que incorporaran las orientaciones y proyecciones básicas de la institución a corto y mediano plazo y, que permitieran una disponibilidad equilibrada de fondos destinados a pago de personal, por una parte, y a pago de costos de operación por la otra; que atara fuertemente la provisión de fondos y la selección de frentes de acción a la selección de personal técnico por especialidades y características y que estuviera respaldado, en todos los casos, por proyectos individuales que ordenaran las acciones en conjuntos aglutinados por metas y objetivos comunes.

9. La desagregación de ese programa presupuesto bienal en tareas específicas anuales; su ordenamiento de acuerdo a los tipos de actividades que lleva a cabo la institución y la asignación de responsabilidades en el manejo de los respectivos recursos, son el propósito del operativo anual que se desprende o deriva de los otros instrumentos señalados y que por lo tanto, es difícil que pueda ser más perfecto que los antecedentes que le dan vida.

10. Fácil es para ustedes señalar con base en su experiencia, que los instrumentos adolecen aún de deficiencias; justo es también, agregar que se han hecho y se están haciendo esfuerzos por perfeccio-

narlos buscando "realismo, participación y objetividad" y si estamos aún lejos de lo óptimo, mucho más cerca nos encontramos de él que hace tres, dos o un año.

11. Los proyectos multinacionales, cuya descripción ya se hizo en otro documento, están prácticamente al margen de este conjunto de instrumentos pues estos se han ideado y perfeccionado en escala estrictamente nacional; podría pensarse que, como se dice en el Plan Indicativo de Mediano Plazo (PIMP), la agregación de los diagnósticos nacionales que respaldan al PAMP, pueda servir para señalar "la existencia de problemas, cuya solución exige el esfuerzo concertado de varios países". Pero que tal cosa ocurra es tan aleatorio, que no es lógico pensar que esa sea la base para seleccionar los campos de acción y para orientar todo el mecanismo programático de los proyectos multinacionales, así sean ellos zonales o multizonales. Esta, para nosotros, es la primera gran falla del sistema de planificación del IICA en relación con la acción multinacional de la institución.

12. La segunda gran falla tiene otra dimensión y una perspectiva muy diferente a la atrás señalada. Ocurre que en 1981, el 66 por ciento de los recursos financieros y el 56 por ciento del personal profesional internacional, invertidos por el IICA en proyectos multinacionales, provienen de fondos extracuotas. Son pues de tremenda importancia las contribuciones adicionales al presupuesto que se reciben para ejecutar dichos proyectos. Sin embargo, en esa tarea de captar fondos externos para proyectos multinacionales hemos en general asumido un papel pasivo de meros receptores. La falta de una programación o "plan maestro" de captación de recursos externos, en el cual se señalaran las áreas globales prioritarias de acción tanto geográficas como programáticas, las fuentes más deseables de recursos y las estrategias para llegar a ellas es la segunda gran falla, estrechamente relacionada con lo señalado en el punto anterior, de que adolece el sistema de planificación y programación del IICA en relación con los proyectos multinacionales, ya que como receptores poco activos, estamos demasiado sometidos a los intereses, orientaciones, exigencias y normas de los organismos (ellos sí activos y con planes definidos) que otorgan las respectivas financiaciones.

13. La tercera gran falla para una adecuada planificación y programación tiene que ver con la debilidad de todo el aparato de orientación conceptual de supervisión de calidad y apoyo, dentro del mismo criterio de calidad, a las unidades operativas. Las Líneas de Acción son el artificio por el cual el IICA ordena y agrupa sus programas para darles elementos comunes de orientación

y objetivos a aquellos afines, dentro de los siete grandes frentes de trabajo señalados en su Plan General. Hace algunos años se hizo un esfuerzo por determinar los parámetros fundamentales de las siete Líneas de Acción y de los programas incluidos en cada una de ellas: pero luego nos invadió una especie de parálisis que canceló toda acción de perfeccionamiento y activación de las Líneas. Falta, o es extremadamente débil, el mecanismo de supervisión y apoyo anclado a la averiguación sistemática de las cambiantes realidades del agro latinoamericano, encargado de mantener actualizadas las Líneas y Programas, de vigilar y promover el mantenimiento del rumbo definido en cada uno de ellos, de orientar el curso de la acción. En el caso de los proyectos multinacionales, estos son más sensibles a la falta de tales elementos de coordinación o de "control de calidad" (tomando el término "control" en su más amplio significado) pues la debilidad de los instrumentos programáticos que los respaldan (señalada en los dos puntos anteriores) los hace más proclives a tomar por senderos apenas descifrados por quienes los manejan directamente y a adoptar formas de acción reñidas con las normas del sistema de planificación. Es más: la falta de este cauce firme permite que el aparato normativo y de supervisión del IICA en muchos casos respalde, sin oposición, cursos heterodoxos y erráticos de la programación de los proyectos multinacionales con argumentos tales como la urgencia de empezar la ejecución de acciones para atacar un problema o cumplir con los compromisos de un convenio.

14. Esta misma debilidad del aparato de coordinación de las Líneas de Acción explica que, en muchos casos, los proyectos multinacionales (especialmente los financiados con dineros extracuotas) no se inserten con claridad en la estructura del IICA, sino que se conviertan en unidades en cierto modo autónomas en lo operativo y en lo programático, que en ocasiones funcionan fuera de los parámetros que limitan, separan y caracterizan las Líneas de Acción o las unidades operativas del IICA. En tal virtud, muchas veces, en los proyectos multinacionales, los ejercicios de programación al estilo IICA no son operaciones normales y necesarias, ya que la obligación realmente importante es la de cumplir las exigencias de la entidad financiadora o del ente auspiciador. Siendo esto así, no es raro que en ocasiones haya poca preocupación en algunos de los coordinadores de estos proyectos (especialmente en los proyectos nuevos), de capacitar al personal técnico designado, sobre las normas y procedimientos de programación que utiliza el Instituto y que ello se refleje en la indiferencia del personal profesional nuevo por dichas normas y procedimientos y su utilización.

15. Fácil es darse cuenta, a través de las consideraciones anteriores, que la programación dentro del IICA, como en cualquier otra institución, se relaciona estrechamente con aspectos que tienen que ver con definiciones de política, de estructura y de manejo gerencial; no actúa la programación en un vacío que permita considerarla independientemente del entorno en la cual se da y al cual sirve.

16. Aspectos más específicos y de mecánica operativa se hallan en la Orden Ejecutiva N°164/79; allí se regulan obligaciones y responsabilidades de diversas unidades envueltas en el manejo y funcionamiento de dichos proyectos. En otro documento ya se señaló como, a este nivel de operación de la programación, hay problemas de diversa índole que no han podido solucionarse. Como resultado, más de la mitad de los proyectos multinacionales en ejecución carecen de los respectivos proyectos aprobados y trabajan mediante el subterfugio de acciones de coyuntura, que en ocasiones se prolongan por varios años. Con este artificio, se soslaya la dificultad legal que paralizaría la acción hasta contar con proyectos aprobados y se disimula la debilidad del sistema de planificación, que no puede obligar a todos los proyectos multinacionales a someterse a las normas y procedimientos institucionales de programación.

17. Ante este panorama, cabe preguntarse que podría hacerse para mejorar la programación de los proyectos multinacionales. Aunque el propio planteamiento de las fallas y debilidades del sistema sugieren las soluciones, no sobra ordenarlas de manera esquemática, como simples aproximaciones que buscan estimular la discusión y el aporte de los Directores de Oficinas Nacionales.

18. En primer término, parecería lógico preparar sendos Planes de Acción a Nivel de Zona (PANZ) para las 4 áreas en que se distribuye geográficamente la acción del IICA, similares a los PANP actuales; serían documentos sencillos de trabajo que a través de un proceso lógico llevarían a la selección de áreas prioritarias de acción a nivel zonal. Los Directores de Area serían los encargados de su elaboración y reajuste periódico en estrecho contacto con los Directores de las Oficinas en los países y con la Subdirección General Adjunta de Planificación. Correlativamente se tendría que preparar un Plan de Acción Global (PAG), para todo el IICA, que estableciera los frentes hemisféricos o globales de acción. La Subdirección General Adjunta de Planificación sería la encargada de elaborarlo y reajustarlo periódicamente.

19. En segundo término, parecería también lógico preparar un "plan maestro" de captación de recursos externos, en el cual tuvieran en cuenta los PANP, los PANZ y el PAG. La Subdirección General Adjunta para la Coordinación Externa sería la encargada de su preparación en consulta con los Directores de Area, Directores de Oficina en los países y la Subdirección General Adjunta de Planificación.

20. En tercer lugar, habría que restaurar las coordinaciones de Línea, poniendo al frente de ellas a técnicos de reconocida autoridad e integrándolas a un mecanismo activo de investigación (Centro?), con proyectos en ejecución que permitieran averiguar sistemáticamente las realidades del agro latinoamericano. El sistema de apoyo técnico tendría entonces un respaldo firme que lo haría respetable y útil y que permitiría ir refinando el marco técnico de las Líneas de Acción, y contribuiría a vigorizarlas y activarlas de manera que toda la acción del IICA, aún la originada en negociaciones con otros organismos y traducida en proyectos multinacionales, se insertaría sin mayores forcejeos en la estructura del IICA tanto en lo programático como en lo operativo. En esos términos, la "absorción" de los proyectos multinacionales financiados con dineros extracuotas, sería un proceso normal que no ocasionaría ningún trauma, ya que hacia ella se estaría apuntando desde el propio momento en que se iniciaran las gestiones para la concreción de un proyecto de esta clase.

21. No creemos muy útil abundar en este foro en consideraciones de funcionamiento diario como las reguladas en la ya mencionada Orden Ejecutiva 164/79. En esa Orden se asigna la responsabilidad de preparar los proyectos multizonales y zonales a los respectivos coordinadores de tales proyectos en cooperación con los Directores de Area y los Directores de Oficinas Nacionales correspondientes. Aunque no se mencionan otras instancias programáticas podría colegirse y así se ha entendido, que la responsabilidad se distribuye de igual manera en el resto del proceso. Que estas disposiciones no se cumplan y que ello ocurra impunemente (varias veces se ha dicho que más de la mitad de los proyectos multizonales actúan sin la guía de un proyecto escrito) indica que son factores de mayor profundidad y alcance como los señalados atrás, los que están condicionando la situación.

22. Esperamos que las esquemáticas consideraciones aquí presentadas estimulen el análisis por parte de ustedes, de estos aspectos de la programación de los proyectos multinacionales, de manera que podamos recoger observaciones y sugerencias importantes, que contribuyan a darle perspectiva a las soluciones de un problema que cada día se hace más complejo.