

HACIA UNA ESTRATEGIA DE COOPERACION TECNICA HORIZONTAL EN CENTROAMERICA

Mario Solórzano Martínez

1. Antecedentes

La Cooperación Técnica Horizontal (CTH)* constituye un mecanismo que pueden utilizar países de condiciones similares (subdesarrollados o desarrollados), en un esfuerzo conjunto para el aprovechamiento racional de sus recursos y experiencia. Su objetivo es el intercambio de experiencias para elevar la capacidad de diagnóstico y resolución de múltiples problemas que enfrentan los gobiernos en el campo de la Administración Pública.

Enfatizar en el significado instrumental de la CTH permite reconocer por un lado, que esta forma de intercambio no constituye una fórmula total de solución y, por el otro, que para continuar con el desarrollo institucional de los aparatos técnico-administrativos, la región centroamericana continúa requiriendo de la Cooperación Técnica Internacional y, de los propios esfuerzos que a nivel nacional se realizan.

En efecto, uno de los problemas más importantes que enfrentan los países pobres, es el de desarrollar tecnologías apropiadas que obedezcan a sus propias realidades, con el objeto de poder responder a la dependencia tecnológica, no sólo en la búsqueda de crear tecnologías propias, sino en la capacidad de adaptar la tecnología importada. Este es el espíritu, por ejemplo, de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Cooperación Técnica entre los Países en Desarrollo, celebrada del 30 de agosto al 12 de setiembre de 1978, en Buenos Aires.

La concepción de Naciones Unidas respecto a la CTH se inscribe dentro de una preocupación cada vez más sentida por los organismos internacionales y nacionales, en el sentido de buscar fórmulas adecuadas y coherentes que se fundamenten en los recursos nacionales.

* En adelante utilizaremos las siglas CTH para referirnos a la Cooperación Técnica Horizontal.

La Cooperación Técnica Horizontal ya se ha puesto en práctica en campos diferentes al de la Administración Pública con relativo éxito, sobre todo en la agricultura y frente a problemas similares. Indiscutiblemente, la implementación de esta estrategia y de los pasos tácticos que ésta implica, no pueden estructurarse partiendo simplemente de un modelo teórico, que no tome en cuenta los hechos y fenómenos que se presentan en el seno de los países, las subregiones, regiones o continentes. De manera que únicamente sobre la base de un diagnóstico objetivo y preciso de los países, pueden establecerse mecanismos de este tipo.

Es indudable que la realidad centroamericana presenta características similares en cuanto a desarrollo histórico en términos culturales, económicos y también políticos. No obstante, hay particularidades que deben de tomarse en cuenta y que son los elementos de diferenciación entre un país y otro. Esto último es particularmente importante ya que al mismo tiempo que se reconocen las grandes potencialidades de la CTH se deben tener presentes sus limitaciones. En general se debe tener particular cuidado de que una misión de cooperación técnica horizontal no se traduzca en un intento por replicar acriticamente, en el país que recibe la ayuda, la experiencia de los técnicos en su propio país, sin considerar específicamente las particularidades de la nueva situación. Si este tipo de tendencia se da para una misma área temática por parte de diversas misiones de CTH se corre el riesgo de obtener una concepción no coherente del problema e incluso reproducir visiones conflictivas del mismo. Adicionalmente, es importante señalar que aún cuando la CTH traslade experiencias relevantes adaptadas a la situación particular, no necesariamente se asegura una efectiva implementación de las recomendaciones sin un conocimiento mínimo de tecnologías de cambio organizacional y desarrollo institucional.

Desde esta perspectiva, la presencia a nivel regional durante más de 25 años, del Instituto Centroamericano de Administración Pública, permite garantizar que las limitaciones señaladas anteriormente se minimicen al tener éste un conocimiento amplio y realista de la situación de los sectores públicos del área. Sobre la base de esa experiencia y de la experiencia de los países mismos, la Cooperación Técnica Horizontal en Centroamérica adquiere relevancia y posibilidades de desarrollo.

Es oportuno indicar que los países centroamericanos han puesto en práctica -consciente o inconscientemente- la CTH desde hace varios años, tanto por iniciativa propia, como en virtud de propuestas de instituciones que se dedican a la cooperación técnica en materia administrativa. Esto ha venido practicándose por medio del intercambio de recursos humanos entre países, en materia de formación o de colaboración en la resolución de problemas puntuales de las administraciones públicas. Tal intercambio constituye un antecedente valioso que permite, de alguna manera, partir

de experiencias concretas, que si bien no han sido sistematizadas y organizadas plenamente, reflejan la posibilidad de desarrollarlas y de darles un marco coherente que impulse de mejor manera dicha forma de cooperación.

2. El Significado de la Cooperación Técnica Horizontal

Sin pretender construir un concepto acabado de lo que es la CTH, para efectos de una práctica consciente es necesario asignarle un significado teórico, de horizonte amplio y no restringido, que permita convertir las experiencias alcanzadas en un mecanismo unificador de los avances locales en este campo en los países en desarrollo y, a la vez, en un mecanismo apropiado que favorezca la superación de la dependencia tecnológica en esta materia. Paralelamente con tal propósito se busca también mejorar las alternativas de resolución de problemas concretos de administración pública que se presentan en los diferentes países de la región.

La Cooperación Técnica Horizontal, es una relación de intercambio, adscrita a las funciones de organizaciones cuyos objetivos circunstanciales o estructurales comportan elementos análogos. Tal relación se establece en base a tres supuestos:

- a) Constituye un mecanismo que permite crear y fomentar la comunicación y cooperación entre partes o componentes organizativos en situación de igualdad o semejanza (para nuestro caso, entre países menos desarrollados y dependientes).
- b) Implica la posibilidad de que países de condiciones similares (sin olvidar sus propias particularidades) puedan crear, adquirir, adaptar, transferir y compartir conocimientos y experiencias en beneficio mutuo.
- c) Constituye un componente y una situación importante en el proceso de disminución de la dependencia tecnológica en el campo de la Administración Pública, a través de la conjunción de esfuerzos entre los recursos humanos existentes, para alcanzar soluciones apropiadas a los problemas que se presentan.

La CTH tal como lo señalamos anteriormente se ha venido practicando entre los países de la región, sobre todo en el intercambio de recursos humanos calificados de un país a otro, o en reuniones de comunicación y transferencia de experiencias en aspectos muy concretos de la administración pública. De alguna manera, esto constituye un valioso antecedente y una forma espontánea de CTH, pero a nuestro juicio no constituye en realidad un mecanismo coherente y amplio sobre el cual pueda desarrollarse un proceso de cooperación técnica horizontal.

La CTH, si en verdad se desea llegar a convertirla en un instrumento eficaz, debe ser objeto de sistematización y de aprovechamiento racional de los recursos disponibles; atenciones que no emergen espontáneamente de la práctica que se ha tenido. Es decir debe tratar de rebasar el plano de la circulación de algunos recursos calificados, en campos puntuales de la Administración Pública; y para ello es importante, no sólo estructurar programas concretos, sino tratar de impulsar este intercambio en diferentes niveles que estén de alguna manera entrelazados, a efecto de que se alcancen objetivos definidos. De ahí, que la CTH debe de implementarse, tanto en el campo de la investigación teórica y práctica, como en el nivel académico y en el campo de la resolución de problemas prácticos y concretos.

La anterior expectativa implica el impulso vigoroso de una política coherente que busque fortalecer los cuadros nacionales y multinacionales; que se preocupe de la resolución de problemas concretos que aún permanecen sin resolverse o que se intentan resolver a través de soluciones importadas; que busque el fortalecimiento de la investigación y del conocimiento de nuestra realidad, así como el impulso a la investigación de metodologías apropiadas. En una palabra, que se funde sobre un esfuerzo regional conjunto por colocar a la administración pública en un nivel de mayor rigor reflexivo y conceptualmente productivo dentro del contexto de las ciencias sociales, a efecto de poder contar con instrumentos teórico-prácticos para la solución de los problemas que nos afectan.

El impulso de la CTH efectivo, aspira a la estructuración de un mecanismo que permita generar, con recursos propios, un conocimiento objetivo de nuestra realidad y que plantee soluciones acordes a la misma. Para esto es necesario elaborar no sólo estudios serios acerca de la realidad económica, social y política de la región, sino también conjugarlos con problemas concretos de la administración pública, proponiendo técnicas y metodologías propias, sea a través de su creación o de su adaptación.

Para alcanzar tal aspiración se requiere hacer uso de las diferentes disciplinas científicas que se agrupan en el campo de las ciencias sociales y lógico-matemáticas, y de la puesta de éstas al servicio de la Administración Pública. Se requiere además, hacer uso de los conocimientos y experiencias nacionales en forma conjunta, lo que permitirá el aprovechamiento de los avances y conocimientos de cualquier país con respecto a los demás, sea en materia de aplicación concreta de determinadas técnicas, de la innovación de tecnologías o de cualquier otra forma de conocimiento.

Únicamente a través de una concepción amplia, pero a la vez rigurosa de la Cooperación Técnica Horizontal podrá ésta coadyuvar al desarrollo de la Administración Pública como disciplina de conocimiento, y al progreso de la capacidad de diagnóstico y resolución de los problemas que enfrentan los aparatos técnico-administrativos de los países centroamericanos.

3. Hacia una Estrategia de Desarrollo de la Cooperación Técnica Horizontal en Centroamérica

Partiendo de la existencia de bases estructurales similares, entre las que se pueden mencionar: un desarrollo económico basado fundamentalmente en el agro, un proyecto de industrialización común (sobre la base del Mercado Común Centroamericano) y, un alto grado de dependencia económica y tecnológica, es posible darle un tratamiento común a determinados problemas de carácter técnico-administrativo que prevalecen en Centroamérica.

Lo anterior no significa que no se consideren los rasgos particulares de cada una de las sociedades que componen la región centroamericana. Los elementos propios, que le dan a cada país su propia connotación, deben tomarse en cuenta en la estructuración de los programas comunes y en la resolución de determinados problemas, que se presentaran o no en determinados países, pero para efectos de proyección estratégica, los elementos comunes permiten concentrar la convergencia de intereses y de objetivos locales.

De modo que teniendo en cuenta las similitudes y diferencias para la formulación de una estrategia de cooperación técnica horizontal en Centroamérica, es necesario apoyar el análisis en la factibilidad de disponer de condiciones como las siguientes:

- a) Aprovechamiento de la infraestructura regional y nacional existente.
- b) Existencia de un organismo regional que impulse y coordine la estrategia.
- c) Aprovechamiento de la experiencia y esfuerzos de las oficinas de reforma administrativa y de desarrollo institucional o de los institutos nacionales de administración pública.
- d) Traducción en acciones de una firme voluntad política de los gobiernos.

Pero además, es necesario disponer de un análisis objetivo acerca de nuestras realidades, donde se tomen en cuenta algunos de los elementos más característicos que se presentan en la administración pública centroamericana, tales como:

- a) Escaso desarrollo de la Administración Pública como disciplina académica en el área.
- b) Falta de recursos humanos calificados.

- c) Desconocimiento de la realidad administrativa y de lo que serían propiamente los aparatos de Estado y los recursos con que se dispone.
- d) Anarquía virtualmente prevaleciente en términos de cooperación técnica en general.
- e) Fuerte dependencia técnico-administrativa.
- f) Estructuración de respuestas coherentes y racionales ante el crecimiento de las funciones gubernamentales y del aparato técnico-administrativo del Estado en general.

Frente a esto, el impulso de la cooperación técnica horizontal, debe convertirse en un camino más; es decir en un coadyuvante de las estrategias actuales, que busque impulsar acciones, unificar experiencias y recursos e iniciar un proceso de desarrollo técnico-administrativo en el área.